

**ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME RELATIVO A LAS DECLARACIONES SOBRE LA RED 2018 DE ADIF Y ADIF ALTA VELOCIDAD.**

**SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA**

**STP/DTSP/057/17**

**Presidenta**

D.<sup>a</sup> María Fernández Pérez

**Consejeros**

D. Benigno Valdés Díaz  
D. Mariano Bacigalupo Saggese  
D. Bernardo Lorenzo Almendros  
D. Xabier Ormaetxea Garai

**Secretario de la Sala**

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Madrid, a 25 de enero de 2018.

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 22 de diciembre de 2017 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 2018 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/897/2005<sup>1</sup> impone que el acuerdo por el que se apruebe la Declaración sobre la Red deberá publicarse en el BOE como mínimo diez meses antes de la fecha de entrada en vigor del horario de servicio. De acuerdo con la Declaración sobre la Red 2017, el horario de servicio 2018 mantendrá su vigencia hasta el 8 de diciembre de 2018, por lo que la Declaración objeto de este Acuerdo deberá publicarse **antes del 8 de febrero de 2018**.

## II. HABILITACIÓN COMPETENCIAL

Corresponde a esta Comisión informar sobre las propuestas de actualización para el ejercicio 2018 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.

Por tanto, la CNMC está habilitada para conocer e informar sobre la Declaración sobre la Red de ADIF y ADIF AV.

## 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 2017 el **número de kilómetros de vía no sufrió modificaciones sustanciales** ni en las infraestructuras de alta velocidad ni en red convencional.

---

<sup>1</sup> 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.

Por lo que respecta a la **circulación ferroviaria**, se observa un ligero aumento en el tráfico durante 2017 en comparación con 2016 para el global de la red, medido en tren.km (ver tabla siguiente), a pesar del descenso en la red de ancho métrico. Cabe destacar, en particular, el tráfico en las infraestructuras de ancho internacional (UIC), que presenta un incremento del 1,1%, debido a la evolución de los servicios de alta velocidad.

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

Tren. km.	2016	2017	Variación %
Ancho Convencional <sup>2</sup>	141.321.343	141.747.715	0.3%
Ancho UIC <sup>3</sup>	48.349.654	48.903.046	1.1%
Ancho Métrico <sup>4</sup>	8.728.252	8.684.639	-0.5%
<b>TOTAL</b>	<b>198.399.248</b>	<b>199.335.399</b>	<b>0.5%</b>

Fuente. ADIF y ADIF AV.

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, estos servicios generaron una actividad de más de 115 millones de tren.km, mientras que en ancho UIC se superaron los 47 millones de tren.km. Ambos tipos de tráfico acumulan más del 81% del total.

El **transporte de mercancías**, que se lleva a cabo principalmente en ancho convencional, ha descendido por debajo de los 26 millones de tren.km, 17,2 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 2017.**

Tipo de servicio	Tipo empresa	Ancho de vía	Tren.km
Mercancías	Renfe	Convencional	17.243.242
		Métrico	548.297
		UIC	139.326
	Operadores alternativos	Convencional	7.986.969
		UIC	3.895
Viajeros	Renfe	Convencional	115.115.008
		Métrico	8.128.881
		UIC	47.400.935

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

<sup>3</sup> Ancho internacional.

<sup>4</sup> Tráficos de RENFE y ADIF en líneas procedentes de FEVE.

	FGC Rail <sup>5</sup>	Convencional	13.957
	Alsa Ferrocarril	Convencional	13.535
Servicio	ADIF	Convencional	1.374.571
		Métrico	7.461
		UIC	1.358.889

Fuente. ADIF.

Otra función esencial de los administradores de infraestructuras es la **adjudicación de capacidad** de la infraestructura a petición de las empresas ferroviarias. A partir de los datos aportados por ADIF, se reflejan en la siguiente tabla las diferencias existentes entre los trenes programados y operados por las empresas ferroviarias.

**Tabla 3. Tren.km programados y operados en 2017**

	Programados	Operados
<b>Viajeros</b>		
Nacional	172.435.805	172.322.863
Internacional	1.649.373	1.638.672
<b>Mercancías</b>		
Renfe Mercancías sin RAM <sup>6</sup>	20.778.373	17.382.568
Operadores alternativos	6.516.529	7.991.296

Fuente. ADIF.

En la tabla anterior se observa, en relación con el tráfico de mercancías, cómo 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 99,9% para el tráfico nacional y del 99,4% para el internacional.

<sup>5</sup> Datos disponibles desde el mes de octubre.

<sup>6</sup> 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.

La propuesta de Declaración sobre la Red comunicada por ADIF y ADIF AV se encuentra en un periodo transitorio dado, por una parte, el proyecto de modificación de la Orden FOM/897/2005<sup>7</sup>, informado por esta Sala el pasado 14 de noviembre de 2017<sup>8</sup>, así como la reciente aprobación y publicación del Reglamento de Ejecución 2017/2177<sup>9</sup> (en adelante, RE 2017/2177) y de la Decisión Delegada 2017/2075<sup>10</sup> (en adelante, DD 2017/2075).

La aplicación efectiva de los anteriores preceptos supondrá **importantes modificaciones que afectan tanto a la propia tramitación de la Declaración sobre la Red**, como a **aspectos incluidos en este documento**, tales como la adjudicación de capacidad o la información a publicar sobre las instalaciones de servicio o los trabajos de mantenimiento.

Sin perjuicio de lo anterior, los documentos aportados por los gestores de infraestructuras presentan novedades, como la modificación del capítulo 5, relativo a los servicios prestados por los gestores, o el programa de incentivos, incluido en el capítulo 6. Además, se ha modificado el Anexo D sobre los servicios auxiliares, incluyendo la información detallada sobre los mismos.

Finalmente, la aprobación de los cánones previstos en los artículos 97 y 98 de la Ley 38/2015 de conformidad con el artículo 70 de la Ley 3/2017, de 27 de junio,

---

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Acuerdo por el que se emite informe sobre el proyecto de Orden por la que se modifican 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, la Orden FOM/189/2015, de 11 de febrero, por la que se desarrolla principios básicos de aplicación de incentivos al sistema de los cánones por utilización de infraestructuras ferroviarias, establecidos en el artículo 73 de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario, y otras disposiciones en aplicación de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario.

<https://www.cnmc.es/expedientes/ipncnmc03617>

<sup>9</sup> Reglamento de Ejecución (UE) 2017/2177 de la Comisión de 22 de noviembre de 2017 relativo al acceso a las instalaciones de servicio y a los servicios ferroviarios conexos.

<sup>10</sup> Decisión Delegada (UE) 2017/2075 de la Comisión de 4 de septiembre de 2017 por la que se sustituye el anexo VII de la Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un espacio ferroviario europeo único.

de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017 (en adelante, PGE 2017), el 1 de julio de 2017, permite a esta Sala evaluar el funcionamiento de algunas de las novedades incluidas, en particular, las reservas de capacidad en instalaciones.

## 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 RECAST<sup>11</sup> y al anexo III de la Ley 38/2015**, así como a las recomendaciones sobre su implementación elaboradas por *Rail Net Europe* (RNE), una asociación de administradores de infraestructuras y organismos de adjudicación de capacidad a nivel europeo.

De hecho, de acuerdo con las consultas realizadas a los representantes de los usuarios del sector ferroviario, de conformidad con el artículo 11.Dos de la LCNMC<sup>12</sup>, la **Declaración sobre la Red** que publica ADIF y ADIF AV presenta unos **elevados ratios de satisfacción**.

En este sentido, cabe **valorar positivamente la incorporación** a la Declaración sobre la Red **del sistema de incentivos** después de casi tres años de la publicación, el 11 de febrero de 2015, de la Orden FOM/189/2015<sup>13</sup> que, a su vez, daba cumplimiento a la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 28 de febrero de 2013<sup>14</sup>, que condenaba al Reino de España por una inadecuada transposición de la Directiva 2001/14/CE<sup>15</sup> que ya preveía, en su artículo 11, un sistema de incentivos de los sistemas de tarificación por infraestructura para reducir al mínimo las perturbaciones y mejorar el funcionamiento de la red ferroviaria.

Efectivamente, esta Sala ya había señalado la excepcionalidad que suponía, en el contexto europeo, que España no contara con un sistema de incentivos, extremo confirmado por el IRG RAIL que, en un informe recientemente

---

<sup>11</sup> Directiva 2012/34/UE del Parlamento y del Consejo de 21 de noviembre de 2012 por la que se establece un espacio ferroviario único.

<sup>12</sup> Acuerdo de 19 de diciembre de 2017 por el que se emite informe relativo a la consulta a los representantes de los usuarios sobre su punto de vista del mercado ferroviario.

<sup>13</sup> Orden por la que se desarrollan principios básicos de aplicación de incentivos en el sistema de cánones por utilización de las infraestructuras ferroviarias, establecidos en el artículo 73 de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario.

<sup>14</sup> Asunto C-483/10, Comisión Europea contra Reino de España.

<sup>15</sup> Directiva de 26 de febrero de 2001, relativa a la adjudicación de capacidad de la infraestructura ferroviaria, aplicación de los cánones por su utilización y certificación de seguridad.

publicado<sup>16</sup>, ha señalado que únicamente en Suiza, además de España, no se contaba con este instrumento ya previsto, como se ha indicado anteriormente, en la Directiva de 2001.

Igualmente, cabe también resaltar el hecho que **ADIF publique**, en línea con las recomendaciones realizadas por esta Sala en informes anteriores, **las tarifas** de los servicios auxiliares y, en particular, las **del servicio de maniobras**.

En otro orden de cosas, esta Sala considera necesario recordar que la Declaración sobre la Red que debe aprobarse antes del 8 de febrero de 2018 se corresponde con la del horario de servicio entre el 8 de diciembre de 2018 y el 7 de diciembre de 2019. De esta forma, y aunque ADIF y ADIF AV la denominen Declaración sobre la Red 2018, afectará muy residualmente a este ejercicio<sup>17</sup>.

Por otra parte, esta Sala ya señaló en el informe aprobado el pasado 14 de noviembre de 2017<sup>18</sup>, que “(...) la **antelación de diez meses** para la publicación de la Declaración sobre la red prevista en la actual redacción de la Orden FOM/897/2005 es coherente con lo establecido en la Directiva RECAST para los tráficos nacionales mientras que **resulta insuficiente para los tráficos internacionales**, cuya antelación mínima debería ser de 12 meses”. Por ello, se proponía la modificación del artículo 5.1 de dicha Orden.

De hecho, la redacción actual de dicho artículo no impide a ADIF y ADIF AV adelantar dicha publicación, al señalar que “*se apruebe la declaración sobre la red, con la antelación suficiente (...), como mínimo, diez meses antes de la fecha de entrada en vigor del horario de servicio*”.

Además, las recomendaciones establecidas por RNE sobre las declaraciones de red de los administradores ferroviarios europeos<sup>19</sup> también señalan el citado plazo de 12 meses como la antelación necesaria para la publicación de este documento. Igualmente, otros administradores, como el francés o el italiano, también publican sus Declaraciones sobre la Red en diciembre, esto es, 12 meses antes del inicio del servicio.

---

<sup>16</sup> Independent Regulators' Group–Rail (IRG RAIL): “Overview on European Performance Schemes” (28 de octubre de 2017).

<sup>17</sup> De hecho, en aras de una mayor claridad, la mayoría de los gestores de infraestructuras europeas suelen denominar las Declaraciones sobre la Red por el año de mayor afectación del horario de servicio que, en este caso, sería 2019.

<sup>18</sup> Ver nota al pie 8

<sup>19</sup> [http://www.rne.eu/rneinhalt/uploads/RNE\\_NS\\_Common\\_Structure.pdf](http://www.rne.eu/rneinhalt/uploads/RNE_NS_Common_Structure.pdf)

Por ello, **esta Sala solicita a los gestores de infraestructuras adelantar a 12 meses el plazo de aprobación de la Declaración sobre la Red.**

En todo caso, el objetivo de la presente Declaración sobre la Red es que las empresas ferroviarias y demás candidatos conozcan las condiciones de acceso a la Red Ferroviaria de Interés General (en adelante, RFIG), en el horario de servicio comprendido entre el 8 de diciembre de 2018 y el 7 de diciembre de 2019, de cara a realizar sus solicitudes de capacidad.

Sin embargo, los **borradores de la Declaración sobre Red** remitidos por los administradores de infraestructuras **no incluyen importantes elementos** aplicables en dicho horizonte temporal, lo **que genera incertidumbre a las empresas ferroviarias**, como la evolución de la red en el horario de servicio pertinente, esto es, dónde podrá solicitarse capacidad, o los cánones aplicables a la capacidad que se solicite para el horario de servicio 2018/2019.

En este sentido es necesario recordar que la CNMC difícilmente podrá cumplir las funciones que tiene asignadas de conformidad con la Ley 38/2015 si no cuenta con documentos lo más completos posible. En este sentido cabe resaltar, en particular, la falta de información sobre **las puestas en servicio en la RFIG para el ejercicio 2018 y 2019** tanto en la red convencional como de alta velocidad.

Finalmente, otro aspecto relevante en relación con el procedimiento de consultas en relación con la Declaración sobre la Red llevado a cabo por ADIF y ADIF AV se refiere al escaso margen de tiempo con el que los diferentes agentes del sector cuentan para participar y opinar acerca de los documentos elaborados por los administradores de la infraestructura. De esta forma, apenas pasa un mes desde que el borrador se suministra a los interesados, y a la CNMC, hasta que su versión definitiva es publicada, lo cual contrasta con la situación en países europeos, donde se publica una versión provisional varios meses antes de la versión definitiva. A título de ejemplo este plazo es de unos 3 meses en Francia y 5 meses en Italia.

En este aspecto, cabe **solicitar a ADIF y ADIF AV adelantar el proceso de comunicación de los borradores de Declaración sobre la Red**, permitiendo un mayor espacio de tiempo para cursar las alegaciones oportunas a los agentes involucrados.

En los apartados siguientes se detallarán los aspectos anteriores, así como otros aspectos que, a juicio de esta Sala, serían 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.

En el borrador aportado por ADIF y ADIF AV si bien se han incluido las actuaciones realizadas en 2017 y las que se prevé que estén en ejecución en 2018, **no hay detalles de las puestas en servicio previstas para el 2018 y 2019.**

Como se ha señalado anteriormente, el objetivo de la Declaración sobre la Red es que los administradores de infraestructuras detallen las condiciones de acceso a la RFIG para que las empresas ferroviarias y demás candidatos puedan hacer sus solicitudes de capacidad para el horario de servicio diciembre 2018-diciembre 2019.

De esta forma, difícilmente las empresas ferroviarias podrán diseñar sus servicios y solicitar capacidad de tramos que los propios gestores no informan de si entrarán en servicio o no en dicho periodo. Idealmente, la información contenida en la Declaración sobre la Red debería incluir, en línea con el horario de servicio a que se refiere estos documentos, las aperturas de líneas y la evolución general de la RFIG en 2018 y 2019.

Por tanto, **ADIF y ADIF AV deberían publicar la información relativa a la evolución sobre la red**, incluyendo las puestas en servicio que se tiene previsto realizar, **en el horario de servicio** a que se refiere la Declaración sobre la Red objeto del presente informe, siendo, en particular, la relativa a 2018 y 2019 básica para que los potenciales usuarios de la infraestructura ferroviaria puedan diseñar sus servicios.

En este contexto, sorprende que los borradores remitidos no incluyan información concreta sobre puestas en servicio que, aparentemente y de acuerdo con información pública<sup>20</sup>, entrarán en funcionamiento en un horizonte temporal cercano.

A este respecto es necesario recordar que esta Sala consideró necesario, en el Acuerdo de 26 de enero de 2017 por el que se emite informe relativo a las declaraciones sobre la red 2017 de ADIF y ADIF Alta Velocidad<sup>21</sup> (en adelante, Acuerdo de 26 de enero de 2017), que la Declaración sobre la Red se remitiera

---

<sup>20</sup> <https://www.efe.com/efe/espana/economia/rajoy-anuncia-que-en-2018-se-inauguraran-cinco-nuevos-tramos-del-ave/10003-3479548>

<sup>21</sup> <https://www.cnmc.es/expedientes/stpdtsp00117>

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”. Este instrumento facilitaría actualizar el estado de las actuaciones sobre la red dadas las incertidumbres inherentes a los plazos de finalización de las actuaciones sobre la RFIG.

Adicionalmente, esta Sala considera que la información que debe incluirse en la Declaración sobre la Red para adecuarse al marco regulador requiere de **un adelanto significativo en los procedimientos de planificación ferroviaria**, elemento del que los gestores de infraestructura no son responsables. Así, de conformidad con el artículo 5.2 de la Ley 38/2015, corresponde al Ministerio de Fomento la planificación de las infraestructuras integrantes de RFIG para lo que, según establece el artículo 5.1 de dicha Ley, “*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, (...)*”.

Esta Sala ya señaló en el Acuerdo de 26 de enero de 2017 el **retraso que acumula la publicación de la citada estrategia indicativa** por parte del Ministerio de Fomento, tanto respecto a la fecha límite establecida en la Directiva RECAST (**16 de diciembre de 2014**) como de la propia Ley 38/2015 (en la Disposición Adicional quinta se fija el plazo de su publicación el **16 de diciembre de 2016**).

Sin embargo, la estrategia indicativa no ha sido publicada todavía por el Ministerio de Fomento. La ausencia de la estrategia indicativa provoca que los **administradores de infraestructuras no puedan elaborar el programa de actividad** previsto en el artículo 25.4 de la Ley 38/2015.

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 en la medida en que permitirán que ésta sea más ordenada y previsible, permitiendo a las empresas ferroviarias y demás candidatos diseñar sus servicios finales. Este aspecto es especialmente importante ante el escenario de apertura a la competencia de los servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril prevista en la Directiva 2016/2370<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Directiva (UE) 2016/2370 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2016 que modifica la Directiva 2012/34/UE, en lo que atañe a la apertura del mercado de los servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril y a la gobernanza de las infraestructuras ferroviarias.

En particular, una vez superados los plazos previstos tanto en la Directiva RECAST como en la disposición adicional quinta de la Ley 38/2015, **el Ministerio de Fomento debería publicar la estrategia indicativa prevista en el artículo 5.1 de la Ley 38/2015.**

#### **IV.4. Capítulo 4: Adjudicación de Capacidades**

##### *IV.4.1. Funcionamiento del procedimiento de adjudicación de capacidad*

En el procedimiento de adjudicación es **necesario diferenciar entre la capacidad en la infraestructura y en las instalaciones de servicio**. La primera se refiere a la asignación por parte del administrador de infraestructuras ferroviarias de aquellas franjas horarias, definidas en la declaración sobre la red, a los correspondientes candidatos con el fin de que un tren pueda circular entre dos puntos.

En el segundo caso, la capacidad se asigna en el catálogo de instalaciones servicio de los gestores de infraestructuras que incluyen: i) las vías con andén para estacionamiento de trenes para realizar otras operaciones diferentes a la subida y bajada de pasajeros; ii) las vías de apartado, formación de trenes, maniobras, lavado y limpieza y suministro de combustible, y; iii) los puntos de carga de mercancías. La adjudicación de capacidad en estas instalaciones resulta relevante tras la aprobación de los cánones previstos en el artículo 98 de la Ley 38/2015 para estas instalaciones, entrando en vigor el pasado 1 de julio de 2017.

- **Asignación de capacidad en la infraestructura**

En España fueron solicitados en 2017 un total de 166.117 surcos, lo que supone un incremento del 6,5% con respecto a 2016, de los cuales **todos fueron atendidos por el administrador de la infraestructura**.

De este modo, 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 muy puntuales.

- **Asignación de capacidad en las instalaciones de servicio**

Desde el pasado 1 de julio de 2017, fecha de entrada en vigor de los cánones del artículo 98 de la Ley 38/2015 para las instalaciones de servicio de ADIF y ADIF AV, se han contabilizado un total de 896 solicitudes. De ellas, se ha procedido a la adjudicación de 778, correspondiendo más del 90% a ADIF. Por otra parte, se han producido 100 rechazos y 36 cancelaciones.

De acuerdo con la información suministrada por los gestores de infraestructuras, la causa del elevado número de rechazos han sido errores en las solicitudes por parte de las empresas ferroviarias. Por otra parte, **no se ha producido ningún conflicto en el proceso de adjudicación de capacidad en instalaciones de servicio.**

Como en el caso anterior, cabe concluir que, sin perjuicio de los rechazos, lógicos dado el escaso tiempo transcurrido desde el inicio de este procedimiento, **el sistema de adjudicación de capacidad en instalaciones de servicio resulta adecuado para atender las necesidades de las empresas ferroviarias.**

#### *IV.4.2. Restricciones de capacidad*

Sin perjuicio de lo señalado anteriormente, el proceso de adjudicación de capacidad sobre la infraestructura ferroviaria puede verse condicionado cuando se realizan obras que limitan la capacidad disponible. Así, existen dos tipos de actuaciones que restringen el uso de las infraestructuras: 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<sup>23</sup>.

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”* (el subrayado es añadido). En cumplimiento de esta previsión, 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.

De acuerdo con las consultas realizadas a los representantes de los usuarios del sector ferroviario, de conformidad con el artículo 11.Dos de la LCNMC<sup>24</sup>, **las franjas horarias y las restricciones de capacidad** eran, junto con los cánones ferroviarios, los aspectos peor valorados en relación con la actuación de los

---

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> Ver nota al pie 12.

gestores de infraestructuras. Igualmente, en las encuestas que se realizan anualmente en relación con el funcionamiento de los **corredores internacionales de mercancías**, las restricciones de capacidad y la información ofrecida obtienen niveles reducidos de satisfacción<sup>25</sup>.

En el Acuerdo de 26 de enero de 2017, esta Sala ya señaló las limitaciones del procedimiento previsto por ADIF y ADIF AV a este respecto indicándose la necesidad de aumentar la **participación previa de las empresas** y demás candidatos afectados, así como de **incrementar la transparencia** relativa a las restricciones de capacidad, mediante la publicación, en una página web, de información detallada del estado de las obras y sus posibles repercusiones sobre la capacidad.

Así las cosas, tras la **aprobación de la DD 2017/2075**, deberán implementarse las obligaciones reforzadas de transparencia previstas para los administradores de infraestructuras en relación con las restricciones de capacidad como consecuencia de trabajos de mantenimiento y mejora. De hecho, según el Considerando 11, las obligaciones fijadas en los puntos 12 y 14 a 17 del nuevo Anexo VII de la Directiva RECAST deben realizarse en el cambio de horario de servicio de diciembre de 2018, esto es, en la Declaración sobre la Red objeto del presente informe.

En particular, en los puntos 15 y 17 del reformado Anexo VII de la Directiva RECAST se establece que el administrador de las infraestructuras publicará información relativa a los detalles de las restricciones de capacidad por tramos en la Declaración sobre la Red o, en su defecto, ésta contendrá **un enlace donde pueda encontrarse dicha información que se deberá mantener actualizada**.

Como se ha señalado anteriormente, esta Sala ya señaló que ADIF y ADIF AV deberían publicar los trabajos de mantenimiento y mejora que se estaban acometiendo en la RFIG, así como su impacto en las restricciones de capacidad.

Por otra parte, los plazos fijados en la DD 2017/2075 para suministrar información, que llegan a ser de hasta 24 meses con antelación al cambio de horario de servicio, **refuerzan la necesidad** de que, en línea con lo señalado en el apartado anterior, se **adelante la planificación de las actuaciones en la red ferroviaria**. Efectivamente, para poder cumplir con los plazos anteriores, ADIF y ADIF AV deben conocer, con una antelación mucho mayor a la actual, los fondos públicos con los que van a contar para acometer los trabajos de mejora y acondicionamiento de la RFIG.

---

<sup>25</sup> <http://www.rne.eu/rail-freight-corridors/rfc-user-satisfaction-survey/>

En definitiva, esta Sala debe insistir en lo señalado en el Acuerdo de 26 de enero de 2017 sobre las mejoras a introducir en la Declaración sobre la Red en relación con: i) los procedimientos de coordinación con los agentes del sector y; ii) la transparencia cuando se producen restricciones de capacidad, incluyendo la publicación en una página web, de toda la información relevante. Igualmente, la aprobación de la DD 2017/2075 requerirá un adelanto de los procesos de presupuestación y planificación de las inversiones en la red ferroviaria, para lo que, como se ha señalado anteriormente, la estrategia indicativa y el programa de actividad de los gestores de infraestructuras son esenciales.

#### **IV.5. Capítulo 5: Servicios de ADIF y ADIF AV**

El **capítulo 5** relativo a la prestación de los servicios en las terminales propiedad de ADIF y ADIF AV **ha sufrido importantes modificaciones**, incluyendo las condiciones de prestación de los servicios y el nuevo catálogo de servicios auxiliares. En relación con estos servicios, cabe señalar que el 1 de enero de 2018 entró en vigor la disposición transitoria segunda (en adelante, DT 2ª) de la Ley 38/2015 que faculta a las empresas ferroviarias a solicitar la autoprestación de los servicios de maniobras en las instalaciones titularidad de los gestores de infraestructuras, de acuerdo con lo establecido en el artículo 45.2 de dicha Ley.

En los siguientes epígrafes se analizarán las modificaciones incluidas por ADIF y ADIF AV en relación con los aspectos anteriores.

##### *IV.5.1. Condiciones de acceso a la prestación de los servicios*

En los epígrafes 5.3.2 y 5.3.3, ADIF y ADIF AV describen las condiciones de prestación de los servicios en las instalaciones que son de su titularidad. Así, la Declaración sobre la Red reconoce el derecho de acceso de las empresas ferroviarias y demás titulares a los servicios auxiliares y complementarios que se prestan en las mismas incluyendo, en determinadas circunstancias, la autoprestación. Igualmente, se describe el procedimiento de solicitud de estos servicios, la respuesta que debe darse al solicitante, así como el procedimiento de coordinación y, en su caso, los criterios de prioridad. Finalmente, el Anexo D de la Declaración sobre la Red recoge el catálogo de servicios auxiliares prestados directamente por ADIF y, el Anexo P, las condiciones de uso de las instalaciones de servicio.

En primer lugar, **esta Sala valora positivamente el esfuerzo** realizado para que la nueva redacción del capítulo 5 incorpore, si bien parcialmente, **las nuevas reglas fijadas por el RE 2017/2177** al sector ferroviario español, aplicables a partir del 1 de junio de 2019. Así, la Declaración sobre la Red ya recoge, de conformidad con dicho Reglamento, las obligaciones del explotador ante una petición de acceso, cómo deben responderse, así como el procedimiento de coordinación de solicitudes coincidentes, incluyendo la posibilidad de que el regulador participe como observador.

Sin embargo, esta Sala considera que **serán necesarios cambios adicionales** en las siguientes Declaraciones sobre la Red para hacerlas completamente **consistentes con el RE 2017/2177**. En particular, y sin perjuicio de las condiciones que, como titulares de las instalaciones, ADIF y ADIF AV puedan fijar a los explotadores, el RE 2017/2177 establece claramente la responsabilidad exclusiva del explotador en la gestión de la misma y, en particular, en las relaciones con las empresas ferroviarias y demás candidatos. Así, deberán ser los explotadores y no los gestores de la infraestructura, como sucede ahora, quienes, en la descripción de la instalación que deben realizar, de acuerdo con el artículo 4 de RE 2017/2177, deberán indicar su forma de actuación y los procedimientos de solicitud de capacidad, coordinación, así como los criterios de prioridad aplicables.

Además, otros aspectos muy relevantes del RE 2017/2177 no se han recogido en los borradores de las Declaraciones sobre la Red remitidas, como la obligación de los explotadores de las instalaciones de servicio a ofrecer una alternativa viable a las solicitudes que por motivos operativos o de capacidad no han podido atender.

En definitiva, las propuestas de Declaraciones sobre la Red 2018 se adelantan de forma importante a la fecha de entrada en vigor del RE 2017/2177, si bien serán necesarias importantes modificaciones adicionales para hacerlas completamente consistentes. Como se ha señalado anteriormente, la efectiva implementación del RE 2017/2177 supondrá cambios sustanciales en la regulación aplicable a las instalaciones de servicio que requerirá de la implicación de todos los agentes, especialmente de los explotadores de estas instalaciones, los administradores de infraestructura (incluidos los puertos) y la CNMC.

Finalmente señalar que, a juicio de esta Sala, **resultan adecuados los criterios de prioridad** fijados para la adjudicación de capacidad en las instalaciones de servicio en caso de que una solicitud no pueda ser atendida después del procedimiento de coordinación previsto. En primer lugar, el procedimiento de coordinación incluido en la Declaración sobre la Red prevé diversas actuaciones encaminadas a resolver situaciones de solicitudes de capacidad coincidentes, incluyendo la modificación de las franjas horarias, aperturas extraordinarias de la instalación o la autoprestación. Estas medidas son coherentes con el objetivo de la regulación vigente, que no es otro que asegurar que todos los servicios de transporte ferroviario cuenten con capacidad en las instalaciones de servicio.

En segundo lugar, si después de aplicar todas las actuaciones anteriores no es posible acomodar todas las solicitudes de capacidad, el **explotador de la instalación priorizará**, de acuerdo con los criterios señalados por ADIF y ADIF AV, a los **trenes que estén incluidos en el Plan de Transporte**, esto es, que tenga un surco ferroviario adjudicado, siendo atendidos, en primer lugar, aquéllos

con **contratos de calidad concertada o agrupamientos de servicios por tren**. En estos casos, el cliente que requiere de una puntualidad y fiabilidad del servicio reforzada acuerda una programación con el explotador de la instalación y, por tanto, resulta razonable que sus solicitudes sean atendidas en primer lugar en caso de conflicto.

En el orden de prioridad se sitúan en último lugar aquéllos que **no cuentan con surco ferroviario o éste es ocasional**. Efectivamente, la planificación de la capacidad resulta esencial para una gestión eficiente tanto de la RFIG como de las instalaciones de servicio, por lo que resulta apropiado que servicios no planificados no puedan ser priorizados con respecto a otros que cuentan con surcos, en particular, si éstos son regulares.

En definitiva, **esta Sala considera apropiados los cambios incluidos en el capítulo 5 de la Declaración sobre la Red** en relación con el acceso y las condiciones de prestación de los servicios en las instalaciones titularidad de ADIF y ADIF AV, incluyendo los criterios de priorización en caso de solicitudes coincidentes de capacidad.

#### *IV.5.2. Autoprestación servicios auxiliares*

Como se ha señalado en párrafos precedentes, de conformidad con la DT 2ª de la Ley 38/2015, a partir de 1 de enero de 2018, *“las empresas ferroviarias podrán acceder a la realización por sí mismas del servicio auxiliar de maniobras, en los términos previstos en el artículo 45.2 [de la Ley 38/2015]”* en las instalaciones en las que no se hubiera implantado todavía la modalidad de autoprestación a la entrada en vigor de la propia Ley (1 de octubre de 2015).

Por su parte, el artículo 45 de la Ley 38/2015 confirma, en su punto 2, que *“[L]as empresas ferroviarias podrán prestar para sí mismas o en régimen de colaboración con otras empresas ferroviarias, bien directamente o mediante contratos con terceros, servicios auxiliares en las instalaciones de servicio de titularidad del administrador de infraestructuras ferroviarias”*. Además, aborda las condiciones en las que se podrá solicitar dicha autoprestación, señalando que la utilización de las instalaciones de servicio conllevará la pertinente **solicitud de capacidad** por parte de la empresa ferroviaria al administrador de infraestructuras ferroviarias y la aceptación de *“las **condiciones de uso de la instalación, con el objeto de preservar la explotación ordenada, eficiente y segura de las instalaciones**”* (la negrita es propia). Finalmente, se establece que el administrador de infraestructura hará públicos los criterios de asignación de la capacidad y las condiciones de uso de las instalaciones en la Declaración sobre la Red.

El texto aportado por ADIF y ADIF AV efectivamente contiene, en su Anexo P, las condiciones de uso de las instalaciones de servicio. Además, también se señala que, para preservar la explotación ordenada, eficiente y segura de las

instalaciones, los candidatos deberán presentar sus solicitudes en cada una de las instalaciones de servicio y ser autorizados previamente, *“en base al cumplimiento de los requisitos en materia de seguridad ferroviaria que este disponga [el administrador de infraestructuras], de forma general, en su sistema de gestión de seguridad en la circulación y, en su caso, en el procedimiento específico al efecto”*.

Finalmente, el apartado 3.6 de la Declaración sobre la Red incluye una relación de más de 190 terminales de ADIF en las que las empresas ferroviarias pueden acceder a la realización del servicio auxiliar de maniobras en autoprestación. Igualmente, en dicho epígrafe, también se señala que en 35 terminales ADIF mantiene la gestión directa del servicio auxiliar de maniobras.

De forma preliminar al análisis concreto de los elementos incluidos en la Declaración sobre la Red, esta Sala considera necesario recordar, en línea con lo señalado en el apartado IV.2, que el 1 de enero de 2018 pertenece al horario de servicio afectado por la Declaración sobre la Red anterior. Por tanto, **ADIF y ADIF AV deberían haber incluido ya en la anterior Declaración sobre la Red las presentes modificaciones**, de forma que las empresas ferroviarias y demás candidatos conocieran, con la antelación suficiente, como pensaban los gestores de infraestructuras desarrollar lo dispuesto en la DT 2ª.

Sin perjuicio de lo anterior, y a la hora de evaluar el cumplimiento de la citada DA 2ª por parte de los gestores de infraestructuras, esta Sala considera necesario resaltar **el impacto que supone**, en este contexto, **la aprobación del RE 2017/2177** por los siguientes motivos:

- **Calificación del servicio de maniobras.** En primer lugar, este Reglamento define el **servicio básico** en el contexto de las instalaciones de servicio como un servicio suministrado en cualquiera de las instalaciones de servicio recogidas en el punto 2 del Anexo II de la Directiva RECAST. Por su parte, los servicios auxiliares y complementarios ya estaban definidos en los puntos 3 y 4 de citado Anexo II. Finalmente, también se incorpora en el RE 2017/2177 el concepto de **servicio ferroviario conexo**, que incluye los servicios anteriores, esto es, los básicos, complementarios o auxiliares.

El punto 4 del Anexo II de la Directiva RECAST señala que pueden ser servicios auxiliares el acceso a las redes de telecomunicaciones, el suministro de información complementaria o la venta de billetes en estaciones de viajeros. En el caso español, es el punto 19 del Anexo I de la Ley 38/2015 el que detalla los servicios auxiliares a los efectos de la normativa nacional, incluyendo, además de los citados en la Directiva RECAST, el **servicio de maniobras**.

Así las cosas, a juicio de esta Sala, **difícilmente puede sostenerse que el servicio de maniobras sea un servicio auxiliar**, a la vista de la naturaleza de los servicios considerados como tal por la Directiva RECAST. En el marco europeo, los servicios auxiliares son actividades adyacentes al servicio ferroviario, que pueden ser prestados por agentes pertenecientes a otros sectores y, en ningún caso, pueden considerarse esenciales para la prestación del transporte ferroviario como tal. Por el contrario, el servicio de maniobras no cumple, en ningún caso, con estas características, al ser necesario para prestar los servicios ferroviarios.

Por tanto, esta Sala considera que **la aplicación efectiva del RE 2017/2177 supondrá considerar el servicio de maniobras como un servicio básico** para la prestación de los servicios ferroviarios, con las implicaciones que de ello derivan, en particular, la inaplicación del artículo 45.2 y de la DA 2ª, que se refieren exclusivamente a los servicios auxiliares.

- **Imposición obligatoria de la autoprestación.** En segundo lugar, el considerando 13 del RE 2017/2177 señala que “[Los explotadores de instalaciones de servicio no deben obligar a los candidatos a comprar los servicios ofrecidos en una instalación si no los necesitan. Pero este principio **no debe significar tampoco que el candidato pueda forzar al explotador de una instalación a aceptar el autosuministro** en sus locales si este último ofrece el servicio considerado de conformidad con lo dispuesto en la Directiva 2012/34/UE y en el presente Reglamento” (la negrita es propia).

Por su parte, el considerando 5 del citado Reglamento también señala que la Directiva RECAST “[C]uando sea necesario para corregir distorsiones o situaciones indeseables en el mercado, el **organismo regulador debe estar facultado para solicitar al explotador de una instalación de servicio que permita en ella el autosuministro**, siempre que ello sea legal, viable técnicamente y no ponga en peligro la seguridad de las operaciones” (la negrita es propia).

Por tanto, el marco general de **la autoprestación** o autosuministro, en la nomenclatura del RE 2017/2177, **resulta en una medida excepcional a imponer por el regulador** siempre que se cumplan determinadas circunstancias y no, como se establece en la DA 2ª, en una medida general y limitada a las instalaciones titularidad de los gestores de infraestructuras.

Finalmente, la definición incluida en el artículo 3 del RE 2017/2177 también deja claro que la autoprestación es una opción voluntaria del explotador de la instalación al señalar que mediante esta modalidad “*una empresa ferroviaria se presta a sí misma un servicio ferroviario conexo en*

*los locales del explotador de una instalación de servicio, siempre que el acceso a la instalación y su utilización a efectos de realizar dicho autosuministro sean viables jurídica y técnicamente, no pongan en peligro la seguridad de las operaciones **y el explotador de la instalación de servicio ofrezca tal posibilidad***” (la negrita es propia).

Así las cosas, cabe **instar al Ministerio de Fomento a la derogación de la DA 2ª** de la Ley 38/2015 de forma que la autoprestación sea, como se ha señalado anteriormente y de conformidad con el RE 2017/2177, **una solución excepcional para todas las instalaciones de servicio a ser impuesta**, en su caso, **por el regulador sectorial**.

Sin perjuicio de lo anterior, esta Sala considera que, a partir del 1 de enero de 2018, en virtud de la DA 2ª de la Ley 38/2015, **ADIF y ADIF AV deberán permitir la autoprestación** de los servicios auxiliares en general y, de los de maniobras en particular, **en las instalaciones que son de su titularidad**, incluso cuando los servicios solicitados por las empresas ferroviarias estén disponibles en las mismas. Esta modalidad únicamente podrá ser denegada, en tanto el marco regulatorio no sea modificado, sobre la base de que la autoprestación redunde en una explotación menos ordenada, eficiente y segura, de conformidad con lo establecido en el artículo 45.2 de la Ley 38/2015.

Como se ha señalado, el punto 3.6 de la Declaración sobre la Red excluye determinadas instalaciones de la autoprestación de los servicios auxiliares de maniobras, dejándose en gestión directa por parte de ADIF. De acuerdo con la información aportada por los gestores de las infraestructuras, una explotación ordenada, eficiente y segura de las instalaciones requiere:

- En relación con una **explotación ordenada**, las empresas ferroviarias que precisen de un servicio lo deberán solicitar previamente al inicio de su realización. En el caso de las maniobras, esta solicitud permitirá proceder a la prestación de los servicios en la instalación de forma estructurada.
- En **términos de eficiencia**, ADIF señala que no todas las terminales de mercancías tienen el mismo nivel de uso y concurrencia de empresas ferroviarias demandando servicios. Así, de acuerdo con el gestor, aquéllas con un nivel de actividad suficiente permiten la existencia de un explotador que dé servicio a todas ellas, consiguiendo de esta forma una masa crítica y un precio competitivo. Por el contrario, concluye ADIF que, cuanto menor sea la masa crítica que consiga el explotador, mayor será el precio de los servicios que podrá ofrecer.

De esta forma, ADIF señala que un modelo de explotación eficiente para este tipo de principales terminales de mercancías no sería viable “ (...) *si existiendo un prestador de servicios con los recursos humanos y medios*”

*disponibles para llevar a cabo la prestación de los servicios ofertados a todas las empresas que concurran en esa misma instalación y bajo las condiciones establecidas por la DIRECTIVA y el REGLAMENTO para evitar distorsiones o situaciones no deseables en el mercado, finalmente la empresa ferroviaria pudiese forzar la autoprestación a dicho explotador”.*

En definitiva, ADIF considera que, en instalaciones en las que existe un explotador, que coinciden con las de mayor volumen de actividad, una situación de co-existencia de un explotador con empresas ferroviarias autoprestándose los servicios no sería un modelo ni eficiente ni sostenible.

- Finalmente, para asegurar **la explotación segura de la instalación**, el personal ferroviario necesario para la prestación del servicio auxiliar de maniobras deberá contar con los títulos habilitantes pertinentes y, con el objetivo de asegurar que los sistemas de gestión sean compatibles, el administrador de las infraestructuras deberá autorizar a las empresas ferroviarias y candidatos que pretendan autoprestarse dichos servicios.

A la vista de los elementos anteriores, esta Sala considera que, si bien los **elementos aportados por ADIF son coherentes con el artículo con el artículo 45.2**, resultan demasiado genéricos para justificar la exclusión de la obligación genérica de permitir la autoprestación prevista en la DT 2ª de las instalaciones señaladas en el punto 3.6.2 de la propuesta de la Declaración sobre la Red. En estas condiciones, los gestores de infraestructuras, en caso de solicitud o conflicto que eventualmente pueda presentarse ante la CNMC, deberán poder justificar que, en el caso concreto de que se trate, la empresa ferroviaria o un candidato no ha cumplido con los requisitos anteriores y, en particular, que la explotación por una única empresa resulta más eficiente tanto para el solicitante como para el resto de empresas usuarias de la instalación en cuestión.

## **IV.6. Capítulo 6: Régimen económico y tributario**

### *IV.6.1. Estructura y cuantía de los cánones ferroviarios*

Los borradores de Declaraciones sobre la Red remitidos por ADIF y ADIF AV describen los cánones ferroviarios vigentes incluidos en los PGE 2017. Sin embargo, esta Sala ya ha señalado, en los informes preceptivos relativos a Declaraciones sobre la Red de ejercicios anteriores, que la mera inclusión de los cánones ferroviarios en este documento no cumple con las obligaciones de transparencia fijadas en el Anexo III de la Ley 38/2015.

Efectivamente, el punto 2 de este Anexo señala que el capítulo dedicado a los cánones ferroviarios “(...) *expondrá con el debido detalle tanto el sistema de*

*cánones como información suficiente sobre los cánones (...). Incluirá la metodología, reglamentaciones y, cuando sean de aplicación, los baremos empleados para aplicar el sistema de los cánones ferroviarios y las tarifas por prestación de servicios. Además, contendrá información sobre cualquier cambio ya decidido o previsto con relación a los cánones, en los cinco años siguientes, si está disponible”.*

En particular, ADIF y ADIF AV remitieron, mediante escrito que tuvo entrada en el registro de esta Comisión el pasado 29 de junio de 2017, el **nuevo modelo de contabilidad analítica** por el que se determinan los costes directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario de conformidad con el Reglamento de Ejecución 2015/909<sup>26</sup> (en adelante, RE 2015/909), dando así cumplimiento al artículo 9 del mismo, que establecía como límite para su transmisión al regulador el 3 de julio de 2017.

A juicio de esta Sala, los **principales elementos de dicho modelo**, así como su impacto en los cánones **deben ser parte de la Declaración sobre la Red**, en particular, de cara a la liberalización de los servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril, servicios donde los cánones tienen un impacto muy relevante, superior, en el caso de RENFE Viajeros, al 50%<sup>27</sup>. Efectivamente, la Declaración sobre la Red debe dar certidumbre a los potenciales entrantes a los mercados ferroviarios sobre la evolución de los cánones ferroviarios que, como se ha señalado, constituyen un elemento muy relevante de los costes de prestación de estos servicios.

En este contexto, es también necesario señalar la **discrepancia temporal** entre los cánones publicados en la Declaración sobre la Red, que son los vigentes en el momento de su publicación, y el periodo de aplicación de dicho documento que, como se ha señalado, se corresponde con el horario de servicio diciembre 2018-diciembre 2019. De esta forma, las empresas ferroviarias y demás candidatos, en el momento de solicitar la capacidad que, en virtud de la

---

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> Ver tabla 8 de la Resolución de 5 de noviembre de 2015 sobre la propuesta de cánones de ADIF y ADIF Alta Velocidad para el año 2016 y por la que se adoptan medidas para el próximo ejercicio de supervisión de acuerdo al artículo 11 de la Ley 3/2013, de 4 de junio.

<https://www.cnmc.es/expedientes/stpdtsp01215>

Declaración sobre la Red se pone a su disposición, **no conocen las condiciones económicas que les serán de aplicación.**

Esta situación es todavía más complicada en situaciones como la de 2017, cuando los Presupuestos Generales del Estado se aprobaron el 27 de junio, entrando en vigor las modificaciones de los cánones ferroviarios el 1 de julio de 2017. De esta forma, las empresas ferroviarias y demás candidatos vieron modificadas sus condiciones económicas, de forma sustancial, a mitad de año y con solo unos días de antelación.

La situación en 2018 es similar, con un retraso en la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado y con la congelación en la aplicación de algunos aspectos relevantes del sistema de cánones señalados por esta Sala en su Resolución de 21 de septiembre de 2017<sup>28</sup> y asumidos, a su vez, por los gestores de infraestructuras. En particular, dada su importancia, cabe señalar que la citada Resolución concluyó que la bonificación del 60% sobre el canon D prevista en la disposición transitoria tercera de la Ley 38/2015, que afecta esencialmente a los servicios de mercancías, y que tenía vigencia hasta el 31 de diciembre de 2017, debía desaparecer de forma paulatina. Así, se estableció que *“ADIF y ADIF AV deberán incluir en su propuesta de cánones una bonificación del 45% para 2018, 30% para 2019 y 15% para 2020”*.

Por su parte, los gestores de infraestructuras asumieron la senda anterior si bien, la falta de los Presupuestos Generales del Estado para 2018 hará que, al menos durante unos meses, la bonificación del 45% no pueda aplicarse a esta modalidad de canon del artículo 98 de la Ley 38/2015. Esta situación contrasta con lo señalado en el considerando 18 del citado RE 2015/909 que establece que **las empresas ferroviarias necesitan sistemas de cánones predecibles.**

En este sentido, esta Sala ya señaló, en el Informe aprobado el pasado 14 de noviembre de 2017<sup>29</sup>, que la necesidad establecida en el artículo 100.2 de la Ley 38/2015 de que cualquier revisión de los cánones ferroviarios deba ser incluida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado *“hace que los plazos de publicación previa (...) no sean efectivos para dar certidumbre sobre su evolución. Así, este procedimiento somete a las empresas ferroviarias y candidatos a una incertidumbre sobre el nivel de cánones que no se corresponde con lo el marco europeo”*. Dado lo anterior, en dicho Informe se concluía que

---

<sup>28</sup> Resolución de 21 de septiembre de 2017 sobre la propuesta de cánones de ADIF y ADIF Alta Velocidad para el año 2018 y por la que se adoptan medidas para el próximo ejercicio de supervisión de acuerdo al artículo 11 de la Ley 3/2013, de 4 de junio.

<https://www.cnmc.es/expedientes/stpdtsp03117>

<sup>29</sup> Ver nota al pie 8.

*“debería reflexionarse sobre la pertinencia de dicho marco ante los cambios legales que exigirá la transposición de la Directiva 2016/2370 en la Ley 38/2015”.*

A la vista de lo señalado anteriormente, debe insistirse en la necesidad de analizar la **adecuación del vigente sistema de aprobación de los cánones ferroviarios a la realidad del mercado ferroviario**, cada vez más liberalizado y con diferentes actores.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe solicitar a ADIF y ADIF AV tomar en consideración el porcentaje fijado en la indicada Resolución de esta Sala a efectos de su introducción en los Presupuestos Generales del Estado de 2018.

#### *IV.6.2. Sobre el programa de incentivos*

La propuesta de Declaración sobre la Red remitida por ADIF y ADIF AV incluyen, en su epígrafe 6.3.5, el **sistema de incentivos** previsto en el artículo 96.8 de la Ley 38/2015 y desarrollado mediante la Orden FOM/189/2015<sup>30</sup>.

Cabe recordar que la **obligación de implementar un 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.

El **programa de incentivos** se recoge en la normativa comunitaria actual en el artículo 35 de la Directiva RECAST y está configurado como un elemento del sistema de cánones ferroviarios cuyo **objetivo es reducir las perturbaciones y mejorar el funcionamiento de la red ferroviaria**. Para ello, este sistema prevé penalizaciones por acciones que perturben el funcionamiento de la red, la concesión de indemnizaciones a las empresas que las sufran y primas cuando se alcancen resultados mejores de lo previsto.

Así las cosas, **debe valorarse muy positivamente**, como se ha señalado anteriormente que, a partir del 1 de enero de 2018, si bien parcialmente, **se ponga en funcionamiento el sistema de incentivos** en el sistema de cánones ferroviarios.

---

<sup>30</sup> 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

## A. Descripción del sistema de incentivos propuesto por ADIF y ADIF AV

En primer lugar, es necesario señalar que los parámetros principales del programa de incentivos vienen establecidos en la Orden FOM/189/2015 y son:

- Umbrales de puntualidad. Este parámetro indica **el nivel por debajo del cual los retrasos no computan en el sistema de incentivos**. Los valores dependen del tipo de servicio, pueden particularizarse justificadamente por tipo de línea y deberán actualizarse anualmente.

ADIF y ADIF AV proponen los siguientes márgenes de puntualidad: 15 minutos para los servicios de viajeros de alta velocidad, tanto de larga como media distancia, 30 minutos para los servicios de viajeros sobre la red convencional, de nuevo tanto de larga como media distancia, 20 minutos para los servicios de cercanías y 90 minutos para los servicios de mercancías

- Retraso computable cuando se suprima un servicio. A efectos del sistema de incentivos, una **supresión de un servicio equivale a un número de minutos de retraso** que es preciso definir.

ADIF y ADIF AV proponen los siguientes valores a computar en el caso que un tren sea suprimido: 30 minutos para los servicios de viajeros de alta velocidad, tanto de larga como media distancia, 40 minutos para los servicios de viajeros sobre la red convencional, de nuevo tanto de larga como media distancia, 20 minutos para los servicios de cercanías y 90 minutos para los servicios de mercancías

- Valor asignado a los retrasos. Una vez definido cuando se considerará que un tren está retrasado, debe fijarse el **valor unitario de cada minuto de retraso**, que puede ser diferente según el tipo de servicio o tipo de línea, así como variable según la magnitud del retraso.

En este caso, los gestores de infraestructuras diferencian la aplicación de este valor en dos fases: la primera, **a partir del 1 de enero de 2018**, que afecta exclusivamente a los trenes de alta velocidad y, posteriormente, **a partir del 1 de enero de 2019**, que sería de aplicación para todos los trenes, incluidos los de la red convencional. La tabla siguiente resume estos valores:

Euros/min	Fase 1 (a partir del 1/1/2018)			Fase 2 (a partir del 1/1/2019)		
	Propio tren (*)	Trenes de AV de otro candidato	Trenes de otro candidato	Propio tren (*)	Trenes de AV de otro candidato	Trenes de otro candidato

Retraso causado por gestor		10	0		10	1
Retraso causado por tren AV	10		0	10	10	1
Retraso causado por tren no es AV	0	0	0	1	1	1

(\*) Bonus para el gestor.

- Otros elementos del sistema de incentivos. Además de los elementos anteriores, la Orden FOM/189/2015 establece otros elementos relevantes quedando, por tanto, fuera del margen de actuación de los gestores de infraestructuras y empresas ferroviarias. En primer lugar, la citada Orden limita el **importe máximo de las penalizaciones al 10%** de lo abonado individualmente por cada empresa **y del 1,5%** de la cantidad recaudada por los cánones de utilización de las líneas ferroviarias (artículo 97 de la Ley 38/2015) por los gestores de infraestructuras.

Por otra parte, los administradores de infraestructuras deben comunicar cinco días antes de la circulación del tren el horario que servirá de referencia para el cálculo de los retrasos. Los horarios de referencia deberán ser analizados anualmente por un verificador externo.

Una vez se ha producido un retraso, la Orden FOM/189/2015 clasifica las distintas causas que han podido producir los retrasos de modo que sirva de guía para una atribución inicial de la responsabilidad de los mismos. El **administrador de infraestructuras atribuye inicialmente el retraso** a una única empresa y, en caso que sean varias, se aplica a cada una un porcentaje (un factor de imputación). El retraso atribuible a cada una se obtiene multiplicando el factor de imputación por el retraso computable.

En caso de que exista **responsabilidad de los explotadores de instalaciones de servicios** en el retraso y éstos sean administradores o candidatos implicados en el sistema de incentivos, se les asignará el correspondiente factor de imputación. Cuando estos explotadores sean externos al sistema de incentivos, la responsabilidad se asignará a su cliente.

El día hábil siguiente a la circulación del tren, los administradores de infraestructuras deben comunicar a los candidatos el listado diario provisional de retrasos computables y responsabilidades. A los nueve días hábiles de la circulación se publicará el listado definitivo.

En caso de que el balance del sistema de incentivos para el administrador de infraestructuras sea positivo, un 30% de ese resultado se destinará a premio por desempeño de los candidatos con mejores niveles de puntualidad o que hayan tenido evolución favorable en los últimos años.

Los resultados del programa de incentivos se publicarán anualmente en la declaración de red.

- **Resolución de conflictos.** Siguiendo el procedimiento anterior, y una vez los administradores de infraestructuras han atribuido a una empresa o empresas ferroviarias la responsabilidad de un tren retrasado, éstas pueden reclamar al Comité de Seguimiento<sup>31</sup> previsto en el artículo 9 de la Orden FOM/189/2015. En caso de mantenerse discrepancia con la resolución de este comité, la empresa ferroviaria o el candidato pueden acudir a la CNMC, de conformidad con el artículo 12.1.f) de la LCNMC y el artículo 2.3 de la Orden FOM/189/2015.

## **B. Valoración del sistema de incentivos propuesto por ADIF y ADIF AV**

### Consideraciones previas

En primer lugar, de acuerdo con el artículo 2 de la Orden FOM/189/2015, **los parámetros principales del sistema deben ser acordados** entre el administrador de infraestructuras y las empresas ferroviarias y demás candidatos. Así, el administrador debe someter su propuesta sobre los parámetros principales del sistema a consideración de las empresas y demás candidatos y si no es posible el acuerdo entre las partes **en el plazo de dos meses**, el artículo 2.3 de Orden FOM/189/2015 prevé que la CNMC resuelva sobre dichos parámetros.

De acuerdo con lo anterior, no consta que ADIF y ADIF AV hayan acordado con las empresas ferroviarias y demás candidatos los parámetros anteriores relativos a la segunda fase de implementación del sistema de incentivos. De esta forma,

---

<sup>31</sup> El comité de seguimiento del sistema de incentivos está formado, de acuerdo con la Orden FOM/189/2015, por un representante de cada empresa ferroviaria u otros candidatos con asignación de surcos, representantes de las diferentes unidades del administrador de infraestructuras con competencias para la gestión del tráfico y un representante de la CNMC, con voz pero sin voto.

debe instarse a los gestores de infraestructuras a realizar estas consultas durante 2018, con la antelación suficiente para que, en caso de discrepancias, la CNMC pueda resolver y el sistema de incentivos pueda estar operativo en toda la RFIG el 1 de enero de 2019.

Igualmente, y una vez se inicie la aplicación efectiva del sistema de incentivos el 1 de enero de 2018, **debería constituirse lo antes posible el Comité de Seguimiento** previsto en el artículo 9 de la Orden FOM/189/2015, a los efectos de aprobar, a la mayor brevedad posible y, en cualquier caso, antes de que se produzca la primera discrepancia, su procedimiento de funcionamiento.

#### Aplicación del sistema de incentivos en dos fases

Como se ha señalado anteriormente, el objetivo del programa de incentivos es reducir las perturbaciones y mejorar el funcionamiento de la red ferroviaria por lo que puede aportar más valor añadido donde los servicios ferroviarios presentan mayores incidencias. Por el contrario, la aplicación de este sistema a los servicios de alta velocidad, en los que RENFE Viajeros ofrece compromisos de puntualidad, no supondrá, previsiblemente, mayores incentivos a los existentes para una gestión más eficiente de la red, ni por el gestor de las infraestructuras ni por la empresa ferroviaria.

Sin embargo, esta Sala coincide con ADIF y ADIF AV en que parece más adecuado **técnicamente empezar por los servicios de alta velocidad**, al objeto de acumular experiencia en el funcionamiento del sistema y poderlo mejorar, en una red que, como se observa en la tabla siguiente, presenta un número limitado de incidencias.

**Tabla 4. Indicadores de puntualidad de los servicios de Alta Velocidad**

Causante retraso	2014		2015		2016	
	LD	MD	LD	MD	LD	MD
ADIF	0,9%	0,5%	1,3%	0,5%	1,3%	0,7%
EEFF	3,6%	1,5%	2,7%	1,5%	2,5%	1,6%
Otros	2,8%	0,5%	4,3%	1,2%	1,3%	0,2%
Total trenes impuntuales	7,4%	2,5%	8,3%	3,3%	5,1%	2,5%

Fuente. ADIF y ADIF AV.

En definitiva, y a pesar de los retrasos acumulados en la aplicación del sistema de incentivos, **esta Sala considera apropiado que éste se implemente en dos fases**, de forma que, a la vista de la experiencia acumulada, puedan mejorarse aquellos aspectos que se identifiquen críticos en esta primera fase.

#### Consideraciones sobre los parámetros fijados por ADIF y ADIF AV

A la hora de evaluar los parámetros principales del sistema de incentivos es preciso tener en cuenta, como se puede concluir del citado informe del IRG RAIL<sup>32</sup>, que **no existe un modelo único entre los países europeos, siendo muchas las divergencias entre los diferentes sistemas**. Así, se observan importantes diferencias en los valores adjudicados a los retrasos, las causas de los mismos, los importes máximos tanto a nivel de empresa ferroviaria como en el conjunto del sistema, etc.

En el caso del sistema previsto por ADIF y ADIF AV, el **impacto global**, de acuerdo con sus estimaciones para 2016 y en un escenario de aplicación para toda la RFIG, se situaría **en torno al 0,4%** de la recaudación por el canon del artículo 97 de la Ley 38/2015, cifra **muy alejada del máximo del 1,5%** establecida en la Orden FOM/189/2015. Por otra parte, aparentemente, el sistema resultaría positivo para los gestores de infraestructuras, siendo las bonificaciones recibidas por las empresas ferroviarias muy limitadas.

En este contexto, resulta esencial la **evaluación periódica del sistema**, ya sea en el marco del Comité de seguimiento, de conformidad con el artículo 9.3, o a partir de los resultados que anualmente deberán publicar los administradores de infraestructuras en la Declaración sobre la Red. Efectivamente, una vez se haya puesto en funcionamiento el sistema completamente y a la vista de la experiencia acumulada, podría resultar apropiado modificar algunos parámetros del sistema, cuya revisión anual, además, está prevista en los artículos 4.1 y 10.1 de la Orden FOM/189/2015.

#### *IV.6.3. Sobre las tarifas de los servicios complementarios y auxiliares*

ADIF y ADIF AV recogen, en el apartado 6.4.3 del borrador de la Declaración sobre la Red, las tarifas de los servicios complementarios que fueron objeto de informe por parte de esta Sala de conformidad con el artículo 102 de la Ley 38/2015 el pasado 21 de diciembre de 2017<sup>33</sup>.

En este contexto, es necesario recordar, en la línea con lo señalado en otros informes sobre anteriores Declaraciones sobre la Red, que el citado artículo 102 establece que todos los prestadores de servicios complementarios deberán publicar sus tarifas bien en la Declaración sobre la Red o en un sitio web que, en cualquier caso, deberá estar disponible en este documento.

---

<sup>32</sup> Ver nota al pie 16

<sup>33</sup> Resolución de 21 de diciembre de 2017 sobre las propuestas de tarifas para los servicios complementarios prestados por ADIF y ADIF Alta Velocidad.

<https://www.cnmc.es/expedientes/stpdtsp05117>

En línea con lo anterior, la Resolución de esta Sala de 3 de noviembre de 2016<sup>34</sup> estableció, en su Resuelve Cuarto que, “[U]na vez recibido el informe positivo de esta Comisión en relación con la propuesta tarifaria o transcurrido el plazo previsto en el artículo 102 de la Ley 38/2015, en el plazo de 10 días, los explotadores de las instalaciones de servicio deberán comunicarlas a los gestores de infraestructuras o bien el link donde puedan ser accesibles de forma gratuita para su publicación en la Declaración sobre la Red”.

De la información contenida en los documentos aportados por ADIF y ADIF AV cabe constatar que, de las terminales propiedad de ADIF gestionadas por terceros a riesgo y ventura, no consta información alguna de las terminales de Murcia Mercancías y Mérida Mercancías. Por su parte, de los cargaderos privados abiertos al público, la Declaración sobre la Red únicamente recoge la información tarifaria de la terminal explotada por *Leader Transport Aragon*, situada en Zaragoza.

En estas condiciones **cabe instar de nuevo a los explotadores de las terminales a comunicar sus tarifas a los gestores de infraestructuras** para incluirlas en la Declaración sobre la Red o, en su defecto, la página web donde puede encontrarse dicha información, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 38/2015 y la citada Resolución de esta Sala de 3 de noviembre de 2016.

Finalmente, cabe valorar positivamente que, al contrario que en el ejercicio anterior, ADIF haya publicado en la Declaración sobre la Red las tarifas aplicables a los servicios auxiliares de maniobras.

## CONCLUSIONES

**Primera.-** esta Sala valora positivamente el esfuerzo desarrollado por ADIF y ADIF AV para la inclusión en esta Declaración de Red de aspectos muy relevantes para la actividad de las empresas ferroviarias como son el programa de incentivos, la publicación de las tarifas de los servicios de maniobras o la adopción, si bien parcial, de algunas disposiciones contenidas en el RE 2017/2177.

---

<sup>34</sup> Resolución de 3 de noviembre de 2016 sobre las propuestas de tarifas para los servicios complementarios prestados en instalaciones de servicio y por las que se adoptan medidas para próximas modificaciones de acuerdo al artículo 11 de la Ley 3/2013, de 4 de junio.

<https://www.cnmc.es/expedientes/stpdtsp25216>

**Segunda.-** De acuerdo con lo señalado en los apartados precedentes, se han identificado los siguientes elementos de mejora:

- 1) ADIF y ADIF AV deberían adelantar la publicación de las Declaraciones sobre la Red desde los 10 meses actuales hasta 12 meses antes del inicio del horario de servicio. Además, los gestores de infraestructuras deberían adelantar el proceso de consultas con el sector, en línea con las prácticas de otros gestores europeos, por ejemplo mediante la publicación de una versión provisional entre dos y tres meses antes de la aprobación definitiva.
- 2) La información contenida en los borradores de las Declaraciones sobre la Red objeto de informe se refieren al horario de servicio comprendido entre el 8 de diciembre de 2018 y el 7 de diciembre de 2019 y no, como sucede en diferentes partes de estos documentos, exclusivamente a las condiciones vigentes en 2018.
- 3) La Declaración sobre la Red analizada debería incluir información sobre las puestas en servicio previstas para los años 2018 y 2019, actualizándose a medida que pudieran producirse cambios respecto a las fechas inicialmente previstas.
- 4) Como ya se ha señalado en ocasiones anteriores, la Declaración sobre la Red debería informar sobre las restricciones de capacidad previstas en la infraestructura en 2018 y 2019, así como una mejora del procedimiento establecido a este respecto que implique una participación previa de las empresas ferroviarias y demás interesados. A este respecto, el nuevo DD 2017/2075 establece algunas obligaciones ya aplicables desde el horario de servicio objeto de la presente Declaración de Red que empieza en diciembre de 2018.
- 5) Como también ha señalado anteriormente esta Sala, ADIF y ADIF AV deberían detallar los principios y estándares de costes en la fijación de los cánones ferroviarios. En particular, los gestores de infraestructuras deberían incluir una descripción del nuevo modelo de cálculo de los costes directamente imputables, así como su impacto previsto en los cánones ferroviarios.
- 6) Se debería señalar que la Declaración sobre la Red se actualizará una vez se aprueben los nuevos cánones con la entrada en vigor de la próxima Ley de Presupuestos Generales del Estado. En este sentido, cabe solicitar a ADIF y ADIF AV tomar en consideración la bonificación sobre el canon

D señalada en la citada Resolución 21 de septiembre de 2017<sup>35</sup>a efectos de su introducción en los Presupuestos Generales del Estado de 2018..

- 7) ADIF y ADIF AV deberán consultar el programa de incentivos a aplicar sobre la red convencional a partir del 1 de enero de 2019 con las empresas ferroviarias afectadas, de conformidad con la Orden FOM/189/2015.
- 8) Debería constituirse lo antes posible el Comité de Seguimiento del sistema de incentivos previsto en el artículo 9 de la citada Orden.
- 9) En relación con las tarifas de los servicios complementarios, se recuerda, una vez más, la obligación impuesta a los explotadores de dichos servicios a publicar sus tarifas bien en la Declaración sobre la Red o, en su defecto, en una página web que deberá constar en dicho documento.

**Tercera.-** Esta Sala considera necesario destacar que el cumplimiento del marco regulador, tanto nacional como europeo y, en particular, desde la aprobación de la DD 2017/2075, requiere de un adelanto de los procesos de planificación de las infraestructuras ferroviarios. Para ello, una vez cumplido el plazo fijado en la Disposición Adicional Quinta de la Ley 38/2015, resulta esencial que el Ministerio de Fomento publique 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.

**Cuarta.-** En línea con lo señalado en el Informe aprobado el pasado 14 de noviembre de 2017<sup>36</sup>, se insiste en la necesidad de analizar la adecuación del vigente sistema de aprobación de los cánones ferroviarios a la realidad del mercado ferroviario, cada vez más liberalizado y con diferentes actores.

---

<sup>35</sup> Ver nota al pie 28.

<sup>36</sup> Ver notal al pie 8.