

ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME RELATIVO A LAS DECLARACIONES SOBRE LA RED 2019 DE ADIF Y ADIF ALTA VELOCIDAD.

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

STP/DTSP/119/18

Presidenta

D.^a 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. Joaquim Hortalà i Vallvé, Secretario del Consejo

En Madrid, a 20 de noviembre 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 del Sector Ferroviario), la Sala de Supervisión Regulatoria emite el siguiente informe:

I. ANTECEDENTES

El pasado 8 de octubre de 2018 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 2019 de ADIF y ADIF Alta Velocidad (en adelante, ADIF AV).

La Ley del Sector Ferroviario 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, aprobada la declaración sobre la red, los administradores de infraestructuras ferroviarias la publicarán en su portal web, con una antelación mínima de doce meses respecto de la fecha de entrada en vigor del horario de servicio. El horario de servicio correspondiente a la Declaración objeto de este Acuerdo se inicia el 15 de diciembre de 2019², por tanto, la misma deberá publicarse antes del 15 de diciembre de 2018.

II. HABILITACIÓN COMPETENCIAL

Corresponde a esta Comisión informar sobre las propuestas de actualización para el ejercicio 2019 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 las propuestas de Declaración sobre la Red de ADIF y ADIF AV.

III. VALORACIÓN DE LA PROPUESTA ENVIADA 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.

III.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:

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, modificada por la Orden FOM/642/2018, de 13 de junio.

² De acuerdo con el artículo 7 de la Orden FOM/897/2005, el horario de servicio entra en vigor a las doce de la noche del segundo sábado de diciembre.

- 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 utilizar 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 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 de acceso a la infraestructura y a las instalaciones de servicios, incluyendo la prestación de servicios complementarios y auxiliares.
- El **capítulo sexto** trata el régimen económico aplicable al acceso a las infraestructuras e instalaciones ferroviarias, estableciendo los principios de tarificación de los cánones ferroviarios y las tarifas por la prestación de los servicios complementarios, así como sus importes.

En relación con las actualizaciones en las Declaraciones sobre la Red, las propuestas comunicadas por ADIF y ADIF AV se encuentran condicionadas por las modificaciones legislativas recientes, como la de la Orden FOM/897/2005³

³ 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, modificada por la Orden FOM/642/2018, de 13 de junio.

(en adelante, Orden de Capacidad), y la aprobación del Reglamento de Ejecución 2017/2177⁴ (en adelante, Reglamento de Instalaciones de Servicio), la Decisión Delegada 2017/2075⁵ (en adelante, Decisión de Capacidad) y la Directiva 2016/2370⁶.

Por otra parte, es necesario señalar que las propuestas de Declaración sobre la Red responden a un periodo transitorio hasta la entrada en vigor de los anteriores preceptos. Ello supondrá importantes modificaciones que afectan a los aspectos incluidos en el presente documento, tales como la adjudicación de capacidad, la información a publicar sobre las instalaciones de servicio o los trabajos sobre la red que implican afecciones a la capacidad. Asimismo, el próximo proceso de apertura del mercado al tráfico nacional de pasajeros condiciona su contenido.

Por ello, los gestores de infraestructuras han señalado que realizarán una nueva propuesta durante el primer semestre de 2019 que contendrá los cambios en la Declaración de la Red necesarios para adecuarla a las disposiciones anteriores.

III.2. Valoración general

Las propuestas de Declaración sobre la Red enviadas por ADIF y ADIF AV se adaptan, con carácter general, a la estructura establecida en el anexo IV de la Directiva RECAST⁷ y al anexo III de la Ley del Sector Ferroviario, así como a las recomendaciones sobre su implementación elaboradas por *Rail Net Europe* (RNE)⁸, la asociación de administradores de infraestructuras y organismos de adjudicación de capacidad a nivel europeo.

En primer lugar, cabe valorar positivamente el cambio procedimental implementado en esta Declaración sobre la Red para aumentar el plazo de su

⁴ 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.

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ Directiva 2012/34/UE del Parlamento y del Consejo de 21 de noviembre de 2012 por la que se establece un espacio ferroviario único.

⁸ http://www.rne.eu/rneinhalt/uploads/2018-03-06_RNE_Network_Statement_Common_Structure_clean.pdf

consulta a los agentes involucrados, así como adelantar su publicación al mes de diciembre, en sintonía con la práctica de otros administradores de infraestructuras, en línea con lo señalado en el Acuerdo de 25 de enero de 2018 por el que se emite informe relativo a las Declaraciones sobre la Red 2018 de ADIF y ADIF Alta Velocidad⁹ (en adelante, Informe sobre la Declaración sobre la Red 2018).

Asimismo, resulta muy positivo que los administradores generales de infraestructuras, con motivo de la próxima liberalización del mercado nacional de viajeros, se planteen la necesidad de introducir mejoras en el proceso de adjudicación de capacidad. En las propuestas de Declaración sobre la Red se introducen aspectos que, si bien deberán desarrollarse posteriormente, tales como los criterios de coordinación de solicitudes, la utilización de la capacidad marco o la declaración de estaciones concertadas, aportan información relevante para las empresas ferroviarias y potenciales candidatos.

En las propuestas de Declaración de Red también merece mención especial el sistema de incentivos¹⁰, que se encuentra operativo desde el 1 de enero de 2018 para tráficos de alta velocidad, y que se completará, a partir del 1 de enero de 2019, con su aplicación a la red convencional.

Esta Sala ya ha señalado en otros informes sobre propuestas de Declaraciones sobre la Red de ejercicios anteriores que los administradores de infraestructuras tienen ciertas limitaciones para informar sobre el desarrollo de la RFIG en tanto que el Ministerio de Fomento no publique la Estrategia Indicativa prevista en el artículo 5 de la Ley del Sector Ferroviario. En este sentido, la disposición adicional quinta de la Ley establece que esta se tenía que haber publicado antes del 16 de diciembre de 2016.

Las actuaciones previstas en la citada Estrategia Indicativa deben llevar asociada una adecuada financiación que provendrá de los ingresos de los gestores de infraestructuras, así como las aportaciones del Estado, que debe canalizarse a través del convenio previsto en el artículo 25 de la Ley del Sector Ferroviario.

Este convenio es también relevante para establecer el volumen de costes que deben asumir las empresas ferroviarias a través de los cánones y sus recargos.

⁹ https://www.cnmc.es/sites/default/files/1915195_19.pdf

¹⁰ 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, modificada por la Orden FOM/642/2018, de 13 de junio.

Es necesario recordar de nuevo que dicho artículo fija un plazo de 5 años para lograr el equilibrio en la cuenta de pérdidas y ganancias de los administradores de infraestructuras, incluyendo las aportaciones públicas. Ya han transcurrido más de 3 años de dicha disposición sin que se haya suscrito todavía dicho convenio.

Esta Sala ya reclamó, en la Resolución de 27 de septiembre de 2018, sobre la propuesta de cánones de ADIF y ADIF Alta Velocidad para 2019 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, que el Ministerio de Fomento y los administradores de infraestructuras concluyeran dicho convenio.

En definitiva, las propuestas de Declaración sobre la Red incorporan aspectos positivos que mejoran la predictibilidad de las condiciones de acceso a la RFIG, si bien persisten todavía limitaciones derivadas de la inadecuada implementación del marco regulatorio vigente.

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

III.3. Descripción de las Infraestructuras Ferroviarias

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

En relación con la información que aportan ADIF y ADIF AV en relación con la descripción de las infraestructuras ferroviarias, es necesario destacar la mejora que se observa en las propuestas de Declaración sobre la Red para 2019. En el capítulo 3.7, los gestores de infraestructuras describen las principales actuaciones que realizan, así como su estado, distinguiendo si se trata de un estudio, un proyecto o una obra o bien si está en proceso de pruebas.

Sin embargo, la información incluida en las propuestas no especifica sus horizontes temporales y, en particular, las puestas en servicio previstas. A este respecto, el borrador remitido no incluye información concreta sobre puestas en servicio que debieran entrar en funcionamiento en un horizonte temporal cercano, y cuya estimación es muy factible en el caso de obras que están en un elevado estado de ejecución o, incluso, ya terminadas y en fase de pruebas. Este es el caso de los tramos de la red de Alta Velocidad Venta de Baños (Palencia)-Burgos, Zamora-Pedralba de la Pradería (Zamora), Chamartín-Atocha-Torrejón de Velasco (Madrid), el tramo Vandellós-Tarragona y los accesos a Murcia del Corredor Mediterráneo, así como el tramo Plasencia-Cáceres-Badajoz. En el borrador de Declaración sobre la Red tan solo se especifica el caso de la LAV

Antequera-Granada, que se encuentra en fase de pruebas, estando prevista su puesta en servicio para junio de 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 2019-diciembre 2020.

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 2019 y 2020.

Por tanto, ADIF y ADIF AV deberán publicar la información relativa a 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, las relativas a 2019 y 2020 básicas para que los potenciales usuarios de la infraestructura ferroviaria puedan diseñar sus servicios.

Además, los gestores de infraestructuras deberían definir cada uno de los estados en que han clasificado las actuaciones en curso, estudios, proyectos y obras, estableciendo rangos temporales para cada uno de ellos. Esto podría facilitar las estimaciones a las empresas ferroviarias y demás candidatos sobre la situación de las diferentes actuaciones.

A este respecto es necesario recordar que esta Sala ya se ha pronunciado sobre la necesidad de que la Declaración sobre la Red remita a una página *web* donde los administradores de las infraestructuras puedan facilitar información más detallada sobre las obras, indicando las fechas previsibles 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.

Como se señaló en el Informe sobre la Declaración sobre la Red 2018, el marco regulador europeo requiere de un adelanto significativo en los procedimientos de planificación ferroviaria que requiere la implementación efectiva de los elementos previstos en la Ley del Sector Ferroviario. Tal es el caso, como ya se ha señalado, de la estrategia indicativa que debe publicar el Ministerio de Fomento (artículo 5.1 de la Ley del Sector Ferroviario), el programa de actividad que deben elaborar los administradores generales de infraestructuras de forma coherente con dicha estrategia (artículo 25.4) y el convenio que han de suscribir el Ministerio y los administradores que asegure su financiación (artículo 25.2).

En definitiva, esta Sala considera necesario que se desarrollen completamente los mecanismos previstos en la Ley del Sector Ferroviario 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 2016/2370¹¹.

III.4. Adjudicación de Capacidad en la infraestructura

En el procedimiento de adjudicación es necesario diferenciar entre la capacidad en la infraestructura y en las instalaciones de servicio. La primera, que es objeto del presente epígrafe, se refiere a la asignación por parte del administrador de infraestructuras ferroviarias de las franjas horarias a los correspondientes candidatos con el fin de que un tren pueda circular en la infraestructura lineal entre dos puntos. Por su parte, la capacidad en las instalaciones de servicio es otorgada por los explotadores de las mismas, de acuerdo con los criterios que cada uno de ellos establezca.

III.4.1. Funcionamiento del procedimiento de adjudicación de capacidad

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.

Para el horario de servicio 2019, que comienza el 9 de diciembre de 2018, ADIF ha recibido 71 alegaciones que ha sido atendidas satisfactoriamente. Por tanto, todas las solicitudes de capacidad fueron atendidas.

III.4.2. Criterios para la adjudicación de capacidad

Las propuestas de Declaración sobre la Red han introducido novedades en los criterios que seguirán los administradores de infraestructuras para adjudicar capacidad en caso de conflictos entre solicitudes, como consecuencia de la Orden de Capacidad. Esta Orden establece que, en el caso de coincidencia de solicitudes, se adjudicarán los surcos en la infraestructura mediante el

¹¹ 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.

procedimiento de coordinación, que debe efectuar el administrador de infraestructuras. Sin embargo, esta Orden no establece los criterios para este procedimiento.

A este respecto, las propuestas de la Declaración sobre la Red indican los siguientes criterios que el administrador de infraestructura utilizará en el caso de recibir dos o más solicitudes de capacidad en el mismo horario u horarios muy similares no compatibles:

a) Utilización eficiente de la infraestructura

ADIF y ADIF AV señalan, como primer criterio, que “[E]n la creación del Horario de Servicio se optimizará la utilización de la infraestructura, evitando una utilización ineficiente que impida obtener el máximo rendimiento de la misma.”

Este criterio, relativo a la optimización del uso de la infraestructura, resulta compatible con el objetivo básico de la eficiencia del sistema ferroviario, a fin de integrarlo en un mercado competitivo, en la línea de los fines que plantea la actual legislación sectorial ferroviaria.

Más en particular, el artículo 26 de la Directiva RECAST¹², que establece que el sistema de adjudicación de capacidad debe permitir al administrador de infraestructuras comercializar la capacidad disponible y optimizar su uso. En el mismo sentido, el artículo 7.1 de la Orden de Capacidad obliga al administrador a atender, en la medida de lo posible, todas las solicitudes de capacidad que reciba.

b) Permitir la coexistencia de diferentes candidatos en periodos horarios

El segundo criterio propuesto señala que “[E]n la medida de lo posible se ofrecerán alternativas que permitan la coexistencia de diferentes candidatos en períodos horarios, evitando que un único candidato ocupe toda la capacidad de un determinado período (60 minutos).”

El segundo criterio pretende fomentar que la infraestructura sea utilizada en una misma franja horaria por diferentes candidatos, como en la práctica sucede actualmente para los diferentes operadores de mercancías existentes. De esta forma, el criterio pretende impedir que un candidato acapare la totalidad de los surcos ferroviarios en una determinada franja horaria.

¹² Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de noviembre de 2012 por la que se establece un espacio ferroviario único.

Este criterio resultará especialmente relevante en el marco de la próxima liberalización de viajeros, en el que los nuevos entrantes deben poder ofrecer sus servicios en horarios ajustados a la demanda, compitiendo por la capacidad que actualmente solo tiene el operador histórico.

Por tanto, esta Sala valora positivamente que ADIF y ADIF AV hayan incluido este criterio para la asignación de capacidad dado que facilitará que empresas alternativas accedan a surcos en horarios de mayor demanda. Si bien su aplicación práctica exigirá una modulación para la situación específica de capacidad de las diferentes líneas, es evidente que su inclusión en la Declaración sobre la Red reduce la incertidumbre que afrontan los potenciales entrantes en relación con el acceso a la RFIG.

c) Protección de servicios fundamentales

Como tercer criterio de asignación, ADIF y ADIF AV señalan que “[S]e protegerá los tráficos que realicen servicios fundamentales para la comunidad (movilidad, productos esenciales, etc).”

La implementación de este criterio requiere la definición de criterios ex ante para determinar qué servicios se consideran fundamentales para la comunidad. En cualquier caso, esta Sala considera que este criterio puede generar una elevada conflictividad, en particular, cuando se analicen tráficos con características similares.

Dadas las previsibles dificultades para alcanzar un cierto consenso sobre un concepto tan indeterminado como el propuesto por ADIF y ADIF AV, y ante el riesgo que su aplicación genere una importante conflictividad en la asignación de capacidad, esta Sala considera que debería suprimirse este criterio.

d) Prioridad de servicios que usen una línea completa en líneas especializadas o con tráfico predominante

El cuarto criterio señala que “[E]n las líneas especializadas o con tráfico predominante (Alta Velocidad, Cercanías, etc.) tendrán prioridad los que se realicen utilizando la totalidad de la línea sobre aquellos que utilizan solo parte de la misma.”

En relación con este criterio se debe aclarar, en primer lugar, que, en la actualidad, de acuerdo con el epígrafe 3.4.1 de la Declaración sobre la Red, no se han declarado en la RFIG líneas especializadas, pese a que existen tramos donde solo se realizan tráficos de un determinado tipo. En este sentido, tanto la normativa europea como nacional prevén tanto la posibilidad de que determinadas líneas estén especializadas como que el administrador de infraestructuras pueda otorgar prioridad a los tráficos previstos como

especializados en la citada infraestructura. Sin embargo, ambos aspectos se deben publicar en la Declaración sobre la Red.

Por otra parte, también debe considerarse coherente con la utilización eficiente de las infraestructuras otorgar prioridad, en la asignación de capacidad, a aquellos servicios que utilicen completamente la línea en detrimento de aquellos que utilicen únicamente una parte de ella. Los gestores de infraestructuras deberían informar sobre lo que considerarán línea completa a los efectos de la aplicación de este criterio.

En definitiva, el criterio propuesto, relativo a la especialización de líneas está previsto en la legislación sectorial vigente, siendo preciso que el administrador de infraestructuras indique en la declaración de la red cuales son las líneas especializadas, con información sobre el punto de inicio y final de su tráfico predominante, para así ofrecer certidumbre a los candidatos sobre la adjudicación de capacidad en las mismas.

III.4.3. Restricciones de capacidad

Existen dos tipos de actuaciones sobre las infraestructuras que restringen su uso: i) 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) las obras de cierta importancia que para su realización requieren la supresión parcial o total de la capacidad disponible en la infraestructura existente¹³.

A este respecto, el apartado 3 del anexo III de la Ley del Sector Ferroviario 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”*. Asimismo, se indica que se incluirán *“(…) los detalles de las restricciones al uso de las infraestructuras”*.

El apartado 4.5 de la Declaración sobre la Red recoge la forma de proceder de los administradores de infraestructuras en relación con las obras que se realizan en la red ferroviaria. Sin embargo, este documento no especifica las restricciones previstas.

¹³ Un ejemplo de esta última categoría es el caso de los recientes trabajos en el Corredor Mediterráneo, 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.

De acuerdo con las consultas realizadas a los representantes de los usuarios del sector ferroviario, de conformidad con el artículo 11.Dos de la LCNMC¹⁴, 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 gestores de infraestructuras. Igualmente, en las encuestas que se realizan anualmente en relación con el funcionamiento de los corredores internacionales de mercancías, estos aspectos, junto con la información ofrecida, obtienen niveles reducidos de satisfacción¹⁵.

En anteriores informes sobre propuestas de Declaración sobre la Red, esta Sala ya se ha pronunciado sobre 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 de información de las obras previstas y sus posibles repercusiones sobre la capacidad.

Por otra parte, la Decisión de Capacidad incluye obligaciones reforzadas de transparencia para los administradores de infraestructuras en relación con las restricciones de capacidad como consecuencia de trabajos de mantenimiento y mejora. Es importante recordar que este instrumento jurídico, que introduce un nuevo Anexo VII en la Directiva RECAST, no requiere transposición por parte de los Estados miembros, por lo que se encuentra plenamente vigente, siendo de obligado cumplimiento.

La Decisión de Capacidad parte de necesidad de reconocer que *“las restricciones temporales de capacidad son necesarias para mantener las infraestructuras y los equipos en buen estado y permitir el desarrollo de las infraestructuras de conformidad con las necesidades del mercado”*.

Sin embargo, la Decisión también señala que estas restricciones deben tener presente los derechos de los candidatos, de modo que *“los candidatos deben recibir con antelación una información sobre las futuras restricciones de capacidad que les permita adaptar sus operaciones y necesidades de transporte”*, y más aún *“una vez se hayan adjudicado los surcos ferroviarios, los derechos contractuales del candidato deben incluir el derecho a rechazar o aprobar una petición de reprogramación efectuada por el administrador de infraestructuras.”*

¹⁴ 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.

¹⁵ <http://www.rne.eu/rail-freight-corridors/rfc-user-satisfaction-survey/>

De este modo, en el punto 15 del reformado Anexo VII de la Directiva RECAST se establece que los administradores de infraestructuras publicarán información relativa a los detalles de las restricciones de capacidad (tramo afectado, fechas, capacidad de las líneas de desviación, etc.) en la Declaración sobre la Red o, en su defecto, ésta contendrá un enlace donde pueda encontrarse dicha información, que se deberá mantener actualizada.

En concreto, la Decisión de Capacidad obliga a que la Declaración sobre la Red publique:

- a) Las restricciones de capacidad que prevean afectar a más del 30% del tráfico diario más de siete días consecutivos, así como el resultado de las consultas efectuadas por el administrador a los candidatos, para el horario de servicio que comienza en diciembre de 2019, junto con una primera estimación para las correspondientes al horario que se inicia en diciembre de 2020.
- b) Las restricciones de capacidad que prevén afectar a más del 10% del tráfico un máximo de siete días consecutivos, para el horario de servicio que comienza en diciembre de 2018 y, en su caso, para el horario que se inicia en diciembre de 2019.
- c) Las restricciones, para el horario de servicio que comienza en diciembre de 2018, en las que, excepcionalmente, el administrador de infraestructuras no haya podido anticipar el plazo de la consulta.

Las obligaciones de información, en particular, las que se refieren a actuaciones con una mayor afectación del tráfico, suponen una antelación bastante importante, lo que refuerza la necesidad de que, en línea con lo señalado anteriormente, se adelante la planificación de las actuaciones en la red ferroviaria implementando los mecanismos previstos en nuestra Ley del Sector Ferroviario, es decir, la estrategia indicativa del Ministerio de Fomento, el programa de actividad del administrador de infraestructura y el convenio entre ambas partes.

En definitiva, a juicio de esta Sala, las propuestas remitidas de Declaraciones sobre la Red no cumplen con las obligaciones fijadas por la Decisión de Capacidad. Así, los administradores de infraestructuras deben complementar la información con un enlace a una página web que incluya la información señalada anteriormente y permita actualizarla de forma consolidada a medida que la misma se conoce con mayor exactitud.

III.4.4. Actuaciones previstas ante la liberalización del mercado nacional de viajeros por ferrocarril

En materia de adjudicación de capacidad, la próxima liberalización del mercado nacional de pasajeros obliga al administrador de infraestructuras a adaptar sus

procedimientos. En este sentido, junto con la posible adaptación de los criterios de prioridad tratados en un epígrafe anterior, el borrador de la Declaración de Red introduce dos nuevos elementos, los acuerdos marcos y las estaciones coordinadas, que ADIF y ADIF AV prevén desarrollar en una actualización de la Declaración sobre la Red prevista para el próximo año.

El acuerdo marco es una figura prevista en la Directiva RECAST y en la Ley del Sector Ferroviario, y está regulado específicamente mediante el Reglamento de Ejecución 2016/545 de la Comisión¹⁶, en el que se especifican derechos y obligaciones de un candidato y del administrador de infraestructura en relación con la capacidad que se prevé adjudicar por un periodo superior al año. Se trata, por tanto, de un mecanismo necesario para las empresas ferroviarias que requieren una mayor seguridad jurídica sobre la capacidad que tendrán a su disposición a medio o largo plazo, sin perjuicio de que los surcos detallados deban ser solicitados con carácter anual.

Para posibilitar la suscripción de acuerdos marco, el administrador de infraestructuras prevé publicar próximamente una Declaración de Capacidad Marco, informando de la capacidad máxima disponible para la suscripción de acuerdos marco en diferentes líneas.

El administrador de infraestructuras introduce el concepto de estación coordinada como *“aquella que cuenta con una elevada demanda de ocupación y estacionamiento en sus vías”*. Con esto se pretende tratar específicamente este tipo de estaciones para limitar el tiempo de ocupación en sus vías, debido a las repercusiones que esto tiene sobre la capacidad de algunos tramos de la RFIG.

A este respecto, la gran actividad de algunas estaciones ferroviarias como por ejemplo Atocha y Chamartín en Madrid y Sants en Barcelona ha obligado a ejecutar actuaciones que pretenden mejorar su capacidad.

Los administradores de infraestructuras adelantan, en sus propuestas, que en la próxima actualización de la Declaración sobre la Red incluirán la relación de las estaciones coordinadas. Asimismo, es previsible que se fijen los criterios que se utilizarán para adjudicar capacidad en sus vías de estacionamiento.

Adicionalmente, junto a la adjudicación de vías en las estaciones de viajeros, el administrador de infraestructura deberá prever la adjudicación de los espacios disponibles en las estaciones que pueden ser demandados por las empresas

¹⁶ Reglamento de Ejecución (UE) 2016/545 de la Comisión de 7 de abril de 2016 sobre los procedimientos y criterios relativos a los acuerdos marco de adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria

ferroviarias, tales como taquillas para venta de billetes, localización de máquinas automáticas, salas VIP, etc.

Como se ha señalado en otros aspectos de las propuestas de Declaración sobre la Red, cabe valorar positivamente que ADIF y ADIF AV avancen estos elementos muy relevantes de cara al proceso de liberalización del transporte nacional de viajeros. La información que las empresas ferroviarias y demás candidatos conozcan sobre la capacidad de que dispondrán reduce la incertidumbre, facilitando la toma de decisiones.

En este sentido, cabe recordar que el artículo 38.4 de la Directiva RECAST, tras la modificación efectuada por la Directiva 2016/2370, establece que *“el candidato (...) deberá informar a los administradores de infraestructuras ferroviarias y a los organismos reguladores interesados con una antelación mínima de 18 meses respecto a la entrada en vigor del horario de servicio al que corresponda la solicitud de capacidad”*.

De este modo, dado que la fecha prevista para la liberalización en el marco europeo es el 14 de diciembre de 2020, los candidatos que deseen operar en esa fecha deben informar al administrador y a esta Comisión a más tardar el 14 de junio de 2019. Esta fecha condiciona el plazo para la actualización prevista de la Declaración sobre la Red para la inclusión de las pautas para establecer acuerdos marcos de capacidad y el procedimiento de adjudicación de capacidad en estaciones de viajeros, tanto de vías, como de espacios.

Debido a las competencias de la CNMC para la supervisión del procedimiento de adjudicación de capacidad, ADIF deberá remitir la información indicada a esta Comisión antes del próximo 15 de marzo de 2019 para su evaluación.

Por último, la realización de obras de mejora en algunas estaciones ferroviarias implica que el administrador de infraestructura ha implementado planes de aumento de capacidad, que es una figura prevista en la legislación ferroviaria para el caso de infraestructuras congestionadas.

Las infraestructuras congestionadas son aquellas que deben ser así declaradas cuando haya sido imposible coordinar en ellas los surcos ferroviarios o cuando se prevea en ellas una insuficiencia de capacidad en un futuro próximo. Esta calificación, según la Orden de Capacidad, permite aplicar criterios específicos de adjudicación de capacidad.

Por tanto, a la vista de algunos problemas de capacidad existentes en estaciones, que han justificado obras para el aumento de capacidad, se propone que los administradores de infraestructura identifiquen, en su caso, las infraestructuras que deban ser declaradas congestionadas, para posibilitar de este modo, la aplicación de los preceptos que para ellas prevé la legislación sectorial.

III.5. Instalaciones y servicios ferroviarios

La aprobación del Reglamento de Instalaciones de Servicio supone un cambio sustancial en su regulación, en la responsabilidad de sus explotadores, así como en el papel de la CNMC¹⁷. Además, ADIF y ADIF AV, como administradores de infraestructuras y responsables de la publicación de la Declaración sobre la Red, juegan un papel esencial en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia previstas en el Reglamento.

De acuerdo con el Reglamento de Instalaciones de Servicio, los explotadores de instalaciones de servicio deben elaborar y publicar en la Declaración de Red un documento descriptivo de la instalación, donde deberán facilitar la información referente a las condiciones de acceso, adjudicación de capacidad o la prestación de servicios.

Si bien la publicación de esta información no será obligatoria hasta la Declaración sobre la Red que se publicará en diciembre de 2019, se plantea la necesidad de que, con anterioridad, los administradores de infraestructuras faciliten a los titulares y explotadores de las instalaciones unas pautas comunes, previamente acordadas con ellos, para el suministro de la información, así como la fecha límite de remisión de la misma.

Por otra parte, los administradores de infraestructuras deben configurar las Declaraciones sobre la Red de forma que el acceso a esta información sea sencillo, con independencia de la titularidad de la instalación de servicio. Sin embargo, las propuestas remitidas no cumplen con estos requisitos, dado que la información de las instalaciones de servicio está actualmente repartida en los capítulos 3, 4, 5 y 6. Además, las instalaciones en las que ADIF o ADIF AV bien es titular o explotador, debe presentarse, en el contexto de la Declaración sobre la Red, de forma simétrica a las de otros titulares o explotadores.

Por ello, la actual estructura de la Declaración sobre la Red debe redefinirse, lo que debe ser abordado en la revisión que los administradores de infraestructuras plantean para el primer semestre de 2019 y que debería remitirse a la CNMC, para cumplir con los diferentes hitos señalados por el Reglamento de Instalaciones de Servicio, antes del 15 de marzo de 2019.

¹⁷ La CNMC ha lanzado una consulta pública detallando estos aspectos (<https://www.cnmc.es/transporte/consultas-publicas>).

III.6. Régimen económico

III.6.1. Estructura y cuantía de los cánones ferroviarios

En línea con las recomendaciones realizadas en el Informe sobre la Declaración sobre la Red 2018, ADIF y ADIF AV han incorporado, en sus propuestas de Declaración sobre la Red, una descripción del modelo para el cálculo de los costes directos que fue objeto de análisis en la Resolución de esta Sala de 27 de septiembre de 2018¹⁸.

En esta última Resolución se analizó la propuesta de los gestores de infraestructuras en relación con la senda de evolución de los cánones a 4 años para los servicios de viajeros sobre la red convencional y a 10 años para los de mercancías. Esta información no se incorpora en las propuestas de la Declaración sobre la Red a pesar de que el punto 2 del Anexo III de la Ley del Sector Ferroviario, al establecer el contenido mínimo de estos documentos, señala que *“contendrá información sobre cualquier cambio ya decidido o previsto en relación a los cánones, en los cinco años siguientes, si está disponible”*.

Como puede deducirse de la citada Resolución de 27 de septiembre de 2018, los cambios señalados están previstos por lo que deberían formar parte de la información sobre cánones de la Declaración sobre la Red.

Finalmente, como se ha señalado en otros informes sobre propuestas de Declaración sobre la Red, existe una 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 se corresponde con el horario de servicio diciembre 2019-diciembre 2020. Esta situación deriva de la consideración de los cánones como tributos y su aprobación a través de la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

El Informe sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario, aprobado el 25 de julio de 2018, señaló en detalle las limitaciones que el actual sistema de fijación de cánones impone a ADIF y ADIF AV, resaltándose la necesidad de un cambio normativo al respecto.

¹⁸ [Resolución sobre la propuesta de cánones de ADIF y ADIF Alta Velocidad para 2019 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.](#)

III.6.2. Sobre el programa de incentivos

El sistema de incentivos, desarrollado en la Orden FOM/189/2015¹⁹ (en adelante, Orden de Incentivos), tiene como objetivo que las empresas ferroviarias y demás candidatos, así como los administradores de infraestructuras ferroviarias, reduzcan al mínimo posible las perturbaciones y optimicen la utilización de la RFIG. Para ello, este sistema prevé penalizaciones por acciones que perturben el funcionamiento de la red, indemnizaciones a las empresas que las sufran, y primas cuando se alcancen resultados mejores de lo previsto.

El programa de incentivos fue introducido el pasado 1 de enero de 2018 exclusivamente para los tráficos de viajeros (larga y media distancia) que circulan solo por la red de alta velocidad. Durante este ejercicio también se constituyó el Comité de seguimiento del sistema de incentivos, órgano que efectúa un control del mismo y que debe dirimir las situaciones de discrepancia entre administradores y candidatos, sin perjuicio de las competencias de resolución de conflictos de la CNMC.

En este Comité está representado el administrador de infraestructuras, las empresas ferroviarias y demás candidatos y la CNMC, con voz pero sin voto. Este Comité se ha reunido para tratar el funcionamiento del sistema de incentivos en alta velocidad tan solo una vez a lo largo de este año 2018 (el 20 de marzo de 2018) sin que se hayan abordado elementos sustanciales sobre su funcionamiento, aspecto necesario para resolver los potenciales conflictos que puedan surgir de su aplicación.

Uno de los aspectos pendientes que aún debe adoptar el Comité es un procedimiento de funcionamiento que permita la resolución de las discrepancias en la imputación de las responsabilidades de los retrasos de una manera ágil y con imparcialidad, de conformidad con lo indicado en el artículo 9.2 de la Orden de Incentivos.

A este respecto, parece recomendable, al menos en esta primera etapa de implementación del sistema, una mayor periodicidad de reuniones del Comité de seguimiento, para implementar las mejoras procedimentales y efectuar las primeras valoraciones del sistema.

No debe olvidarse que el objetivo final del sistema de incentivos no son las penalizaciones, sino dar transparencia a las perturbaciones que se generan en la red para mejorar su funcionamiento.

¹⁹ Ver nota al pie 13.

Por lo que respecta a la próxima aplicación del programa de incentivos para otros tráficos a partir del 1 de enero de 2019, se han celebrado varias reuniones entre el administrador de infraestructuras y las empresas ferroviarias, con presencia de la CNMC, para acordar los parámetros principales del sistema, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2 de la Orden de Incentivos.

A este respecto, ADIF y las empresas ferroviarias acordaron dichos parámetros, que se han incorporado en el borrador de la Declaración sobre la Red. Sin embargo, debe modificarse la propuesta comunicada para incorporar los umbrales de puntualidad para los tráficos de mercancías, en los términos acordados en la reunión de 26 de julio de 2018. Además, ADIF debe especificar si finalmente la aplicación del sistema de incentivos a los tráficos de cercanías se pospone al 1 de enero de 2020.

Por otra parte, el artículo 14 de la Orden FOM/189/2015 establece que el administrador de infraestructuras publicará en la Declaración de Red los resultados del sistema de incentivos. ADIF y ADIF AV deberán incluir una evaluación en próximas Declaraciones sobre la Red.

IV. CONCLUSIONES

Primera.- Esta Sala valora positivamente las siguientes modificaciones introducidas por ADIF y ADIF AV en las propuestas remitidas relativas a la Declaración sobre la Red, al incorporar las siguientes recomendaciones realizadas por la CNMC en informes precedentes:

- 1) Adelanto de la publicación a 12 meses antes del inicio del horario de servicio, así como la ampliación del plazo de consultas a las empresas ferroviarias hasta aproximarse a los dos meses.
- 2) Enumeración de los principales estudios, proyectos y obras que se están realizando en la RFIG.
- 3) Aplicación a toda la red ferroviaria del sistema de incentivos a partir del 1 de enero de 2019.
- 4) Mayor descripción del modelo de costes subyacentes para la fijación de los cánones ferroviarios.

Asimismo, se destaca la inclusión en esta Declaración de Red de aspectos muy relevantes para facilitar la apertura del mercado nacional de transporte de viajeros, como son los criterios de resolución de conflictos de capacidad.

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

- 1) Las Declaraciones sobre la Red deben incluir información sobre las puestas en servicio previstas para los años 2019 y 2020, actualizándose a medida que pudieran producirse cambios respecto a las fechas inicialmente previstas.
- 2) La Declaración sobre la Red debe incluir la relación de líneas especializadas, así como el tráfico predominante en las mismas, con el objetivo de dar transparencia a la aplicación de este criterio de prioridad en la asignación de capacidad.

En relación con los criterios que utilizará el administrador de infraestructura para priorizar solicitudes de adjudicación de capacidad en su infraestructura, se considera necesario que ADIF y ADIF AV concreten cuáles son los tráficos considerados como fundamentales para la comunidad y que, por tanto, debieran ser priorizados, o en su defecto, suprimir este criterio.

- 3) La aprobación de la nueva Decisión de Capacidad de la Comisión Europea obliga a que la Declaración de Red incorpore información actualizada y detallada de las restricciones que afecten al tráfico ferroviario, de acuerdo con los umbrales señalados en el epígrafe III.4.3, lo cual obliga, desde el punto de vista práctico, a que el administrador de infraestructuras suministre la información en una página web, cuyo enlace se incluya en la Declaración de Red.
- 4) ADIF y ADIF AV deberían incluir información sobre la senda de evolución de los cánones ferroviarios, de acuerdo con el punto 2 del Anexo III de la Ley del Sector Ferroviario. Además, en próximas revisiones de la Declaración sobre la Red, con el objetivo de mejorar el funcionamiento de la RFIG y minimizar las perturbaciones, los administradores de infraestructuras deberán publicar los resultados del sistema de incentivos.

Tercera.- Como ya se ha señalado en informes precedentes sobre las propuestas de Declaración sobre la Red, el cumplimiento de la normativa europea y la necesaria certidumbre que requieren las empresas ferroviarias hace que sea necesario adelantar los procesos de planificación ferroviaria.

Para ello, resulta imprescindible que el Ministerio de Fomento desarrolle la estrategia indicativa prevista en el artículo 5.2. de la Ley del Sector Ferroviario, que acumula un retraso de casi dos años sobre el plazo fijado en su Disposición Adicional Quinta.

Además, para asegurar la adecuada financiación de la misma, debe suscribirse el convenio entre el Ministerio de Fomento y el administrador de infraestructura, en los términos previstos en el artículo 25.2. de la Ley del Sector Ferroviario.

Cuarta.- Finalmente, con el objetivo de asegurar el cumplimiento de los plazos establecidos para la liberalización del mercado nacional de viajeros y del Reglamento de Instalaciones de Servicio, ADIF y ADIF AV deberán remitir una modificación de la Declaración sobre la Red, así como la documentación justificativa asociada, antes del 15 de marzo de 2019.