

RESOLUCIÓN POR LA QUE SE APRUEBAN LOS PRINCIPIOS Y CRITERIOS PARA LA APLICACIÓN DEL REGLAMENTO DE EJECUCIÓN 2017/2177 DE LA COMISIÓN EUROPEA, RELATIVO AL ACCESO A LAS INSTALACIONES DE SERVICIO Y A LOS SERVICIOS FERROVIARIOS CONEXOS**SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA****STP/DTSP/118/18****Presidenta**

D.^a María Fernández Pérez

Consejeros

D. Benigno Valdés Díaz

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D. Bernardo Lorenzo Almendros

Secretario de la Sala

D. Joaquim Hortalà i Vallvé, Secretario del Consejo

En Madrid, a 23 de enero de 2019

De acuerdo con las funciones establecidas en el artículo 11 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, LCNMC), la Sala de Supervisión Regulatoria, emite la siguiente Resolución.

PRIMERO. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El pasado 23 de noviembre de 2017, la Comisión Europea publicó el 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 (en adelante, Reglamento).

Se trata de un acto de ejecución, directamente aplicable en los Estados miembros, que desarrolla el artículo 13 de la Directiva 2012/34¹ (en adelante, Directiva RECAST).

SEGUNDO. Con fecha 24 de octubre de 2018 se publicó en la página web de la CNMC una consulta pública para recabar la opinión de los agentes del sector y partes afectadas en relación con los principios y criterios para la aplicación del Reglamento.

¹ Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de noviembre de 2012 por la que se establece un espacio ferroviario europeo único.

TERCERO. En respuesta a la consulta pública se recibieron, por orden cronológico, alegaciones de:

- ARRIVA SPAIN RAIL, S.A. (en adelante, ARRIVA), el 14 de noviembre de 2018.
- La Asociación de Empresas Ferroviarias Privadas (en adelante, AEFPP), el 16 de noviembre de 2018.
- Terminal Intermodal Monzón, S. L. (en adelante TIM), el 17 de noviembre de 2018.
- El Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (en adelante, ADIF), el 21 de noviembre de 2018.
- Transportes Ferroviarios Especiales, S. A. (en adelante, TRANSFESA), el 22 de noviembre de 2018.
- Intermodalidad del Levante, S. A. (en adelante, ILSA), el 22 de noviembre de 2018.
- Autoridad Portuaria de Castellón, el 22 de noviembre de 2018.
- Terminal Catalunya, S.A. (en adelante, TERMINAL CATALUNYA), el 23 de noviembre de 2018.
- La entidad pública empresarial Renfe Operadora (en adelante, RENFE), el 23 de noviembre de 2018.
- Autoridad Portuaria de Gijón, el 13 de diciembre de 2018.

En el Anexo a la presente Resolución se encuentra el resumen y la contestación a las alegaciones presentadas.

CUARTO.- De conformidad con el artículo 2.5 del Reglamento, el grupo de reguladores independientes del sector ferroviario (IRG-RAIL) ha adoptado los principios decisorios comunes para eximir a los explotadores de servicio de determinadas obligaciones² (en adelante, documento del IRG-RAIL).

² <https://www.irg-rail.eu/download/5/561/IRG-Rail187-CommonPrinciplesongrantedexemptions.pdf>

QUINTO.- El 27 de diciembre de 2018 se publicó en el Boletín Oficial del Estado el Real Decreto-ley 23/2018, de 21 de diciembre, de transposición de directivas en materia de marcas, transporte ferroviario y viajeros combinados y servicios de viaje vinculados (en adelante, RDL 23/2018).

SEXTO.- Al amparo de lo dispuesto en el artículo 21.2 a) de la LCNMC y del artículo 14.2.b) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, la Sala de Competencia de la CNMC ha emitido informe sin observaciones.

SEGUNDO. FUNDAMENTOS DE DERECHO

I. HABILITACIÓN COMPETENCIAL

En aplicación del Reglamento, la CNMC, en tanto que organismo regulador del sector ferroviario, de conformidad con 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), está habilitada para fijar los criterios de las exenciones y los plazos de contestación a las solicitudes de acceso.

De acuerdo con el artículo 9 del Reglamento, los explotadores deben responder a las solicitudes de acceso y suministro de servicios en las instalaciones en un plazo de tiempo razonable fijado por el organismo regulador, que podrá establecer plazos diferentes en función del tipo de instalación o servicio. Por su parte, el artículo 2 del Reglamento establece la posibilidad de que los explotadores de las instalaciones de servicio puedan ser eximidos por el organismo regulador de parte de las obligaciones del Reglamento.

En su articulado, el Reglamento asigna también las siguientes competencias al organismo regulador:

- Adoptar una decisión por la que se designe a uno de los explotadores presentes en una instalación para que coordine la información que debe suministrarse (artículo 5.4).
- Exigir a los explotadores de una instalación que justifiquen los motivos para calificar un servicio conexo como básico, complementario o auxiliar (artículo 6.1).
- Solicitar a los explotadores de las instalaciones de servicio que demuestren que han cumplido con los requisitos de cooperación con el administrador de infraestructura y los candidatos para la adjudicación de capacidad y la circulación de los trenes (artículo 7.4).
- A solicitud de los candidatos y explotadores de instalaciones de servicio, participará como observador en el procedimiento de coordinación entre solicitudes de acceso. En caso de instalaciones próximas al punto de congestión, el regulador podrá solicitar a su explotador que tome medidas

destinadas a compatibilizar solicitudes adicionales de acceso a su instalación (artículo 10).

- Ante una negativa de capacidad en una instalación de servicio, la empresa ferroviaria o candidato podrá reclamar al organismo regulador (artículo 13).
- Será informado, si lo solicita, de las solicitudes de acceso que no puedan ser atendidas a pesar del procedimiento de coordinación, así como de los motivos para la denegación de una solicitud (artículos 12.1, y 13.4).
- Será informado del proceso de reconversión de instalaciones no utilizadas, pudiendo solicitar al explotador la documentación pertinente con el fin de evaluar su plausibilidad (artículo 15).

La presente Resolución establece una serie de principios y criterios para la aplicación de las diferentes disposiciones del Reglamento sobre las que la CNMC es competente, de acuerdo con los preceptos anteriores, con el fin de ofrecer predictibilidad y seguridad jurídica a los explotadores de instalaciones de servicio, empresas ferroviarias y demás candidatos.

II. PRINCIPIOS Y CRITERIOS PARA LA APLICACIÓN DEL REGLAMENTO

II.1. Instalación de servicio

La estructura de la red en nodos ferroviarios permite clasificar las instalaciones de servicio en las siguientes tres categorías:

- Estaciones de viajeros.
- Terminales de mercancías.
- Talleres o instalaciones de mantenimiento.

Sin embargo, las instalaciones y servicios incluidos en los puntos 2 a 4 del Anexo II de la Directiva RECAST³, a los que hace referencia el Reglamento, presentan una gran diversidad, y abarcan desde estaciones de viajeros o terminales de mercancías hasta vías de apartado, suministro de combustible, etc.

Por ello, el documento descriptivo de la instalación deberá no solo referirse a una de las categorías anteriores, sino detallar la configuración de cada instalación, identificando todos sus elementos como vías de apartado, de formación y

³ El Reglamento establece normas sobre el procedimiento y los criterios que deben seguirse para el acceso a las instalaciones y servicios incluidos en: i) el punto 2 del Anexo II de la Directiva RECAST, transpuesto en el artículo 42.1 de la Ley 38/2015 (en adelante, Ley del Sector Ferroviario) y que el Reglamento define como servicios básicos; ii) el punto 3 del Anexo II de la Directiva RECAST, que hace referencia a los servicios complementarios, y; iii) punto 4 del Anexo II de la Directiva RECAST, relativo a los servicios auxiliares.

maniobra o de suministro de fuel, así como las instalaciones de lavado o limpieza y, en definitiva, todas aquellas relativas al mantenimiento ligero, que puedan realizarse en estas terminales, así como instalaciones específicas de electrificación o señalización.

Por otra parte, el Reglamento se aplica, con carácter general, a todas las instalaciones, con independencia de quien sea su explotador o titular. Por tanto, en el caso español, por lo que respecta a las instalaciones de mercancías, éste será de aplicación tanto a las que son titularidad de ADIF o de terceros.

A este respecto, el Considerando 3 del Reglamento señala que *“el procedimiento y criterios que deben seguir los explotadores de instalaciones de servicio y los candidatos, debe aplicarse también a las instalaciones portuarias marítimas y fluviales conectadas con actividades ferroviarias”*. Estas consideraciones clarifican lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley del Sector Ferroviario, siendo, por tanto, de aplicación la regulación objeto del presente procedimiento a las instalaciones situadas en el ámbito portuario.

En una situación particular se encuentran los cargaderos conectados a la red ferroviaria que no son de uso público, cuya construcción ha sido financiada por su propietario para atender exclusivamente sus propias necesidades de transporte. En estos casos, el artículo 2.3. de la Directiva RECAST prevé que la legislación nacional pueda efectuar un tratamiento diferenciado, como establece la Ley del Sector Ferroviario, al no considerarlas como parte de la Red Ferroviaria de Interés General (RFIG) y regularlas específicamente en su artículo 41.

Por el contrario, para aquellos apartaderos que puedan tener parte de uso público y parte de uso privado, las disposiciones del Reglamento serán de aplicación en lo que respecta al primero.

En cualquier caso, la Declaración sobre la red de los administradores generales de infraestructuras debe incluir todas las instalaciones conectadas a la red, con independencia del tipo de uso (público o privado), como ya sucede en la actualidad.

II.2. Explotador de instalación de servicio

La Directiva RECAST define al explotador de una instalación de servicio como *“la entidad privada o pública responsable de la gestión de una o varias instalaciones de servicio o de la prestación a las empresas ferroviarias, de uno o varios de los servicios mencionados en el anexo II, puntos 2 a 4”*.

Esta definición debe complementarse con el considerando 8 del Reglamento, que indica que *“[E]s posible que las decisiones acerca de las condiciones de acceso a una instalación de servicio, de la adjudicación de las capacidades de la instalación de servicio y de la prestación de servicios ferroviarios conexos*

corran a cargo de varias entidades diferentes. En tales casos, todas las entidades consideradas deben considerarse explotadores de una instalación de servicios según el sentido de la Directiva 2012/34/UE”.

La identificación del explotador de la instalación de servicio resulta fundamental, ya que es la figura sobre la que la legislación comunitaria hace recaer prácticamente todas las obligaciones referidas a su funcionamiento. Por el contrario, la titularidad o propiedad no es un aspecto relevante mencionándose tan solo en el caso de instalaciones en desuso, instando al propietario a publicitar su alquiler o arrendamiento financiero.

En definitiva, el concepto de explotador de instalación de servicio debe entenderse en un sentido amplio, considerándose, a los efectos del Reglamento, como tales:

- Cualquier entidad con responsabilidades en la definición de las condiciones de acceso a la instalación de servicio.
- Cualquier entidad con responsabilidades en la adjudicación de capacidad en la instalación de servicio.
- Cualquier entidad responsable de la prestación de los servicios ferroviarios conexos en la instalación de servicio.

Todos ellos están afectados por las obligaciones señaladas en el Reglamento y que se detallarán posteriormente.

II.3. Destinatarios del acceso y prestación de servicios

En relación con los candidatos para solicitar acceso y adjudicación de capacidad en las instalaciones ferroviarias, el artículo 1 del Reglamento señala que *“cuando las disposiciones del presente Reglamento hagan referencia a los candidatos, deberán entenderse como tales las empresas ferroviarias. Si la legislación nacional permite que soliciten acceso a las instalaciones de servicio o a los servicios ferroviarios conexos candidatos diferentes de las empresas ferroviarias, las disposiciones pertinentes del presente Reglamento se aplicarán también a dichos candidatos”.*

Por su parte, el artículo 43.1 de la Ley del Sector Ferroviario señala que se deberá facilitar el acceso a todas las empresas ferroviarias y demás candidatos a las instalaciones ferroviarias y a los servicios prestados en ellas. Además, dicha Ley también define el concepto de candidato en el Anexo I.4 como *“las empresas ferroviarias y las agrupaciones empresariales internacionales que constituyan dichas empresas. Asimismo, las Administraciones públicas con competencias en materia de transporte ferroviario que tengan interés de servicio público en la adquisición de capacidad o los consignatarios, los cargadores y aquellas empresas transportistas y operadores de transporte que, sin tener la*

consideración de empresas ferroviarias, tengan interés comercial en la adquisición de capacidad”.

En definitiva, de acuerdo con el Reglamento y la normativa española, el acceso y la prestación de los servicios podrá solicitarse no solo por empresas ferroviarias, sino por todos aquellos que tengan la consideración de candidatos en los términos indicados.

II.4. Acceso y prestación de servicios

De acuerdo con el artículo 4.2.d) del Reglamento, los explotadores de las instalaciones de servicio deberán describir todos los servicios suministrados, incluyendo su tipología (básicos, complementarios y auxiliares). De esta forma, los explotadores serán los responsables de definir y calificar los servicios que decidan ofrecer a las empresas ferroviarias y demás candidatos.

La CNMC podrá, de conformidad con el artículo 6.1 del mismo, *“exigir a los explotadores de instalaciones que justifiquen por qué han calificado un servicio conexo como básico, complementario o auxiliar”.*

Se considera necesario establecer directrices sobre la caracterización de los servicios prestados en las instalaciones de servicio, con el objeto de dar certidumbre a los explotadores cuando realicen la señalada clasificación. Asimismo, se indicarán los aspectos más relevantes de la regulación aplicable a cada uno de ellos.

II.4.1. Servicios básicos

De acuerdo con el artículo 3.1 del Reglamento, el servicio básico es *“un servicio suministrado en cualquiera de las instalaciones de servicio recogidas en el punto 2 del anexo II de la Directiva 2012/34/UE”.* El artículo 42.1 de la Ley del Sector Ferroviario, de acuerdo con la redacción modificada por el RDL 23/2018, define servicio básico como aquel prestado en cualquiera de las instalaciones de servicio señaladas en el propio artículo 42 y que coinciden con las de la Directiva RECAST.

Por tanto, con carácter general, deben definirse como tales los que se presten en las siguientes instalaciones de servicio definidas en el epígrafe II.1 anterior:

- En las estaciones de viajeros deben considerar servicios básicos, además del propio acceso a los edificios y andenes, la provisión de espacios en la estación (salas, mostradores de venta, vitrinas para las empresas, etc.) o el suministro de información que el explotador facilita a las empresas ferroviarias y los viajeros.

Igualmente, tendrá consideración de servicio básico la asignación de capacidad en las instalaciones que compongan la estación de viajeros de que se trate, como en vías de apartado, de formación y maniobras, etc.

- En terminales de mercancías tendrán la consideración de servicios básicos la manipulación de UTIs, la carga y descarga de graneles u otros productos no contenerizados, la realización de maniobras y el servicio de suministro de fuel.

Como en el caso anterior, tendrá consideración de servicio básico la asignación de capacidad en las instalaciones que compongan la terminal de mercancías de que se trate, como en vías de carga y descarga, de formación y maniobras, de suministro de fuel, etc.

- Por lo que respecta a las instalaciones de mantenimiento, la calificación del servicio como básico está prevista para el caso de instalaciones de mantenimiento ligero (anexo II.2.e de la Directiva RECAST y 42.1.e de la Ley del Sector Ferroviario), que en ocasiones forman parte de las propias terminales de viajeros o de mercancías.

Por el contrario, los servicios de mantenimiento pesado suministrados en los talleres específicos no se considerarán como servicios básicos por no incluirse como instalación en el anexo II.2 de la Directiva RECAST.

La clasificación de un servicio como básico conlleva una regulación específica y más exigente que en el resto de casos, de acuerdo con el Reglamento, la Directiva RECAST y la Ley del Sector Ferroviario. En particular, para estos servicios destaca la necesidad de evaluación de alternativas viables con carácter previo a su posible denegación por el explotador.

Sin embargo, su prestación no es obligatoria, siendo las disposiciones aplicables únicamente cuando el servicio sea ofrecido por el explotador.

Asimismo, resulta especialmente relevante el marco económico previsto para la prestación de los servicios básicos. A este respecto, la Ley del Sector Ferroviario diferencia, por una parte, los servicios básicos prestados por los administradores de infraestructuras, que tienen la consideración de tributos de acuerdo con su artículo 98. Por otra parte, los precios de los servicios básicos prestados por el resto de explotadores no podrán superar de acuerdo con la redacción modificada por el RDL 23/2018 del artículo 101 de la Ley del Sector Ferroviario al coste de su prestación más un beneficio razonable, de conformidad con el artículo 31.7 de la Directiva RECAST.

II.4.2. Servicios complementarios

Tanto el anexo II.3 de la Directiva RECAST como el apartado 18 del anexo I de la Ley del Sector Ferroviario, de acuerdo con la redacción modificada por el RDL

23/2018, ofrece una lista abierta de servicios que pueden considerarse como complementarios.

De acuerdo con el Reglamento, el explotador de la instalación de servicio podrá elegir la calificación de los servicios pudiendo, el organismo regulador requerir la justificación de su elección (artículos 4.2.d y 6.1 respectivamente).

Por otra parte, entre los servicios complementarios se encuentran el suministro de tracción eléctrica y los contratos personalizados para mercancías peligrosas y convoyes especiales. Si bien su prestación excede ámbito de una instalación de servicio, son prestados por un explotador a las empresas ferroviarias y demás candidatos y, por tanto, el Reglamento resultará de aplicación, en particular en lo relativo al suministro de la información en la Declaración sobre la red, así como el plazo límite de respuesta ante las solicitudes de acceso.

Por lo que respecta a la regulación de los servicios complementarios en la legislación sectorial, al igual que en los básicos, una vez que son ofrecidos por los explotadores deberán prestarse de forma no discriminatoria a las empresas que los soliciten. En relación con la regulación económica, la Ley del Sector Ferroviario prevé que el importe de sus precios será libremente acordado entre las partes, aunque, cuando el servicio sea prestado por un único proveedor, los precios que éste aplique no podrán superar el coste de su prestación más un beneficio razonable.

II.4.3. Servicios auxiliares

Tanto la legislación europea (Anexo II.4 de la Directiva RECAST) como el punto 19 del Anexo I de la Ley del Sector Ferroviario incluyen una lista no exhaustiva de los servicios que pueden considerarse como auxiliares, incluyendo: i) el acceso a las redes de telecomunicación; ii) el suministro de información complementaria; iii) la inspección técnica del material rodante; iv) los servicios de venta de billetes en estaciones de transporte de viajeros; v) los servicios de mantenimiento pesado de material rodante, siendo éstos los que requieren instalaciones específicas en las que se realizan tareas que no se llevan a cabo como parte de las operaciones diarias de rutina y que requieren que el vehículo sea retirado del servicio.

De acuerdo con el artículo 13.8 de la Directiva RECAST y 44.3 de la Ley del Sector Ferroviario, los servicios auxiliares allí previstos pueden ser solicitados por las empresas ferroviarias, si bien el explotador no está obligado a prestarlos. Una vez el explotador ha optado por ofrecerlos, se deberán prestar de manera no discriminatoria a cualquier empresa ferroviaria que lo solicite.

Esta regulación hace a los servicios auxiliares especialmente aptos para que las empresas ferroviarias puedan diferenciar su oferta comercial, solicitando a los explotadores de las instalaciones servicios innovadores no incluidos en el

catálogo del explotador. En este contexto, una gestión flexible y eficaz de estas infraestructuras debería permitir, en la medida de lo posible, estas posibilidades.

En definitiva, los servicios prestados en las instalaciones de servicio ferroviario se considerarán, con carácter general, como básicos, salvo el caso particular de los servicios que el Reglamento, la Directiva RECAST o la Ley del Sector Ferroviario posibiliten que puedan ser complementarios o auxiliares.

III. OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA

Un objetivo principal del Reglamento es la transparencia en el acceso y la prestación de los servicios en instalaciones de servicio. Según se indica en su considerando 4, la transparencia de estas condiciones, incluyendo la información sobre los precios, es una condición necesaria para permitir que todos los candidatos accedan a dichas instalaciones y a los servicios que se prestan en ellas sobre una base no discriminatoria.

Con este objetivo se establecen, en el marco del Reglamento, toda una serie de obligaciones que se detallan en los siguientes epígrafes.

III.1. Contenido del documento descriptivo

Uno de los aspectos más destacados que establece el Reglamento es la obligación de los explotadores de instalaciones de servicio de elaborar y publicar 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.

A este respecto, el artículo 4.2 del Reglamento detalla su contenido, que es el siguiente:

- Una información inicial, especificada en las letras a-d del referido artículo, que incluye la lista de las instalaciones (incluyendo ubicación y horario de apertura), datos de contacto del explotador, características técnicas de la instalación, descripción de los servicios suministrados y su tipología (básico, complementario o auxiliar).
- La información procedimental siguiente (letras f-i y k): sobre cómo realizar la solicitud para acceso y suministro de servicios (indicando plazos de presentación y tiempo de tramitación), contenido y formato de las solicitudes, procedimiento de coordinación y criterios de prioridad, así como, cuando proceda, modelo de contrato de acceso y condiciones generales y la forma de proceder en caso de instalaciones con varios explotadores.
- Información sobre la utilización de sistemas informáticos del explotador (letra j), así como sobre los cambios en las características técnicas o

restricciones de capacidad que puedan repercutir en la explotación de la instalación (letra l).

- En materia económica, es preciso suministrar información sobre los precios de acceso y prestación de servicios (letra m), así como los principios que rigen los sistemas de descuentos ofrecidos a los candidatos (letra n).
- Finalmente, el explotador debe señalar si es posible la autoprestación de servicios ferroviarios por las empresas ferroviarias y demás candidatos, así como sus condiciones. El Reglamento define la autoprestación o autosuministro de servicios como la *“situación en la que 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”*.

En cualquier caso, de acuerdo con el considerando 5 del Reglamento, el organismo regulador debe estar facultado para solicitar al explotador de la instalación que permita en ella la autoprestación, cuando sea necesario para corregir distorsiones o situaciones indeseables en el mercado, siempre que ello sea legal, viable técnicamente y no ponga en peligro la seguridad de las operaciones.

Como se expondrá más adelante, el Reglamento contempla la posibilidad de que el organismo regulador, previa solicitud del explotador de la instalación, resuelva eximirle de incluir determinados aspectos en el documento descriptivo, a excepción de las condiciones técnicas y los precios (letras a-d y m del artículo 4.2 del Reglamento), que deberán publicarse en todo caso.

III.2. Suministro y publicación del documento descriptivo

El suministro de la información relevante, así como una presentación adecuada para empresas ferroviarias y cargadores también forma parte del Reglamento. En su artículo 5.2 prevé que el sector ferroviario y los organismos reguladores a nivel comunitario elaboren una plantilla, en consulta con los explotadores de servicio, para uniformizar la presentación del documento descriptivo de las instalaciones.

En cumplimiento de este precepto, Rail Net Europe (RNE), que es una asociación participada por los administradores de infraestructura europeos, ha

propuesto una plantilla⁴. El IRG-RAIL⁵ ha considerado recientemente⁶ que debería modificarse para tener en cuenta las necesidades de otros actores, como los operadores de las instalaciones de servicio, las empresas ferroviarias, y otros candidatos destinatarios de los servicios.

La Comisión Europea está actualmente impulsando un portal común donde en un futuro las instalaciones de servicio a nivel comunitario se puedan integrar en un entorno digital, simplificándose el suministro de información, y logrando un entorno mucho más intuitivo y útil para sus clientes.

En tanto no se concreten las diferentes iniciativas comunes a nivel europeo, es preciso desarrollar actuaciones a nivel nacional para que los explotadores de servicio aporten la información señalada en el Reglamento, haciéndola útil para los agentes ferroviarios, dando a conocer los servicios que se prestan en las instalaciones de servicio para las empresas ferroviarias, candidatos u otros clientes finales que los utilizan.

III.2.1. Obligaciones de los explotadores de las instalaciones

El Reglamento prevé que el documento descriptivo de las instalaciones sea remitido por el explotador al administrador de infraestructuras para su publicación en la Declaración sobre la red, formando, por tanto, parte de ella. Para ello, el explotador puede optar por facilitar al administrador la información lista para publicar, o bien, un enlace a una página web.

Si bien es cierto que el Reglamento posibilita esas dos formas para la remisión de la información al administrador, la primera de las opciones indicadas introduce una gran complejidad de gestión y rigidez, al aumentar considerablemente el tamaño de la Declaración sobre la red. Además, ante cualquier cambio en la información de la instalación se requeriría que el explotador remitiera una nueva versión del documento descriptivo y que el administrador realizara una nueva edición de la Declaración.

Por todo ello, se considera recomendable que los explotadores cuenten con una página web donde figure la información exigida por el Reglamento para el documento descriptivo de la instalación y que el enlace sea remitido a los

4

http://www.rne.eu/rneinhalt/uploads/Common_template_for_service_facility_information_clean.pdf

⁵ El IRG-RAIL es una asociación europea de autoridades independientes de regulación ferroviaria (<https://www.irg-rail.eu/>).

⁶ https://www.irg-rail.eu/irg/documents/position-papers/199_2018.html

administradores de infraestructuras para su inclusión en la Declaración sobre la red.

Las instalaciones señaladas en el epígrafe II.1 pueden contar con diferentes explotadores. Por ello, resulta fundamental una adecuada integración de la información sobre las condiciones de acceso y los servicios prestados por los diferentes explotadores. A este respecto, el Reglamento prevé, en su artículo 5.4, que los explotadores se coordinen y, en su caso, que el organismo regulador designe al explotador encargado de realizar la labor de concertación.

En línea con las disposiciones anteriores los diferentes explotadores deben coordinarse, con el fin de que las empresas ferroviarias y demás candidatos cuenten con una información homogénea y útil de las diferentes instalaciones de servicio.

Para ello, los titulares de las instalaciones, cuando se configuren como explotadores en alguno de las actividades señaladas en el epígrafe II.2, son los mejor posicionados, al conocer el funcionamiento de la instalación en su conjunto. Por ello, han de tomar la iniciativa de coordinar la información relativa a su instalación con sus diferentes explotadores.

En el caso del mercado español destacan, como titulares de las instalaciones de servicio y explotadores, en alguno de los diferentes papeles, ADIF y las Autoridades Portuarias, coordinadas, a su vez, por Puertos del Estado.

Finalmente señalar que, en línea con lo comentado anteriormente, todos los cargaderos de uso privado, incluyendo, por tanto, también los de ámbito portuario, deberán incluirse también en la Declaración sobre la red, a efectos de completar el mapa de instalaciones, si bien no les será aplicable el suministro de la misma información que a las instalaciones y servicios de uso público.

III.2.2. Obligaciones de los administradores generales de infraestructuras

ADIF y ADIF Alta Velocidad, 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.

El Acuerdo de 20 de noviembre de 2018 por el que se emite informe relativo a las Declaraciones sobre la Red 2019 de ADIF y ADIF Alta Velocidad⁷ señalaba que *“los administradores de infraestructuras deben configurar las Declaraciones sobre la Red de forma que el acceso a esta información sea sencillo, con*

⁷ <https://www.cnmc.es/expedientes/stpdtsp11918>

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, se concluía que la actual estructura de la Declaración sobre la Red debía redefinirse, abordándose 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 antes del 15 de marzo de 2019

Por otra parte, de acuerdo con el Reglamento, los explotadores de instalaciones de servicio deben elaborar y publicar en la Declaración sobre la 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.

Para ello, con motivo de la señalada revisión de la Declaración de Red, es preciso que los administradores de infraestructuras faciliten a los titulares y explotadores de las instalaciones unas pautas comunes para el suministro de la información y la fecha límite para su remisión, según se indica en el artículo 5.2 del Reglamento.

En definitiva, la revisión de la Declaración sobre la Red que los administradores de infraestructuras realizarán durante el primer semestre de 2019 resulta de especial importancia para cumplir con los objetivos del Reglamento y requiere involucrar a los distintos actores de la siguiente forma:

- ADIF y ADIF Alta Velocidad, como responsables de la edición de la Declaración sobre la red, deben homogeneizar la información referida a las distintas instalaciones velando, especialmente, por la ordenación adecuada de la información.
- Los titulares de cada instalación, que deben preparar la información relativa a su instalación, incluyendo, en su caso, la información suministrada por cada explotador.
- Los explotadores de la instalación, que deben elaborar la información del documento descriptivo de la instalación, así como suministrar el correspondiente enlace.

IV. PLAZO PARA LA RESPUESTA A LAS SOLICITUDES DE ACCESO A LAS INSTALACIONES DE SERVICIO

La Directiva RECAST (artículo 13.4), el propio Reglamento (artículo 9), y la Ley del Sector Ferroviario (artículo 43.2) establecen que la CNMC, como organismo regulador, fijará el plazo razonable en que las solicitudes de las empresas ferroviarias y demás candidatos han de ser respondidas.

Dada la distinta tipología de servicios que pueden ser prestados en las instalaciones de servicio, y su posible caracterización como servicios básicos, complementarios y auxiliares, se considera apropiado, para ofrecer un escenario de certidumbre a los operadores, establecer un plazo de respuesta general para todas las instalaciones de servicio y servicios ferroviarios.

IV.1. Determinación del plazo de respuesta a las solicitudes de acceso a las instalaciones de servicio

En relación con la fijación del plazo para la respuesta a una solicitud de acceso a instalaciones ferroviarias o prestación de servicios es preciso tener en cuenta las particularidades del proceso de adjudicación de capacidad en la RFIG. De acuerdo con el marco regulatorio vigente⁸ y de forma simplificada, la adjudicación de capacidad sobre la infraestructura se puede realizar: i) mediante una reserva previa del surco, que se enmarca dentro de un procedimiento anual de solicitud de capacidad y; ii) a través de la asignación de capacidad *ad hoc*, que se efectúa en una fecha próxima a la salida del tren.

Es evidente que los surcos asignados sobre la infraestructura deben compatibilizarse con las solicitudes de acceso a las instalaciones de servicio a fin de posibilitar que el tren pueda acceder a ellas y a los servicios, haciendo necesario su diferenciación.

IV.2. Solicitudes de acceso vinculadas con un surco con reserva

A la hora de establecer el plazo de respuesta a las solicitudes de acceso, resulta apropiado analizar los precedentes existentes tanto en el mercado español como a nivel internacional.

IV.2.1. Plazos de respuesta establecido en el procedimiento de adjudicación de capacidad de ADIF y ADIF Alta Velocidad

⁸ Esencialmente, 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 (en adelante, Orden de capacidad).

En relación con los plazos de respuesta en el mercado español, cabe señalar que ADIF ha implantado un procedimiento de asignación de capacidad en instalaciones de servicio, que se recoge en el apartado 4.9 de la Declaración sobre la Red y que fue objeto de informe por la Sala de Regulación de la CNMC⁹.

Este procedimiento recoge las siguientes instalaciones de las que ADIF es titular y explotador:

- Vías con andén para estacionamiento de trenes para realizar otras operaciones.
- Vías de apartado, de formación de trenes y maniobras, de mantenimiento, lavado y limpieza, de suministro de combustible.
- Puntos de carga para mercancías.

En el marco del citado procedimiento, ADIF prevé la posibilidad de solicitar reserva de capacidad cada 2 meses, de acuerdo con los plazos siguientes:

Tabla 1. Plazos de aplicación para adjudicación de capacidad en instalaciones de ADIF

Recepción de solicitudes de capacidad	Hasta D – 50 días
Asignación provisional de capacidad	D – 50 días a D – 30 días
Alegaciones	D – 30 días a D – 20 días
Comunicación asignación de capacidad y aceptación	D – 20 días a D – 15 días
Fecha de actualización de las capacidades ofertadas	D

Fuente. Declaración de red de ADIF.

Por tanto, de acuerdo con el procedimiento de adjudicación de capacidad aplicado por ADIF, el plazo de contestación a las solicitudes de acceso con reserva de capacidad es de 20 días naturales a contar desde su recepción.

IV.2.2. Comparativa internacional

Otro elemento de relevancia para la determinación de los plazos de contestación a las solicitudes de acceso a las instalaciones de servicio es la práctica de otros reguladores. La tabla siguiente muestra un resumen de los mismos:

Tabla 2. Plazo establecido en otros países europeos.
(artículo 13.4 Directiva RECAST)

País	Plazo
Austria	1 mes
Bélgica	1 mes (solo estaciones de pasajeros)

⁹ Ver Acuerdo de 21 de junio de 2016 por el que se emite informe relativo a la modificación de las Declaraciones sobre la red 2016 de ADIF y ADIF Alta Velocidad.

Hungría	15 días
Italia	10 días (solicitar oficinas en estaciones de viajeros)
	15 días (solicitar máquinas automáticas o mesas móviles en estaciones de viajeros)
Letonia	1 mes
Luxemburgo	4 semanas
Holanda	20 días
	30 días (para servicios de mantenimiento)
Polonia	14 días
Portugal	15 días
Rumanía	30 días
Eslovaquia	30 días
Eslovenia	15 días
Suecia	1 mes
Reino Unido	10 días

Fuente: IRG-RAIL.

Como puede apreciarse, las aproximaciones seguidas entre los países que ya han fijado plazos concretos son muy variables, siendo la media estimada de unos 27 días naturales.

IV.2.3. Fijación del plazo para el conjunto de instalaciones de servicio en España

De acuerdo con los elementos anteriores y dada la importancia del plazo de respuesta de los explotadores a las solicitudes de acceso, se considera que el plazo máximo no debe superar 1 mes, a contar desde el día hábil siguiente a la recepción de la solicitud por el explotador. A este respecto, la solicitud formulada debe ser completa y contener toda la documentación requerida por el explotador en el documento descriptivo de la instalación.

El plazo anterior resultará de aplicación para las solicitudes de acceso a las instalaciones de servicio para la prestación de todos los servicios (básicos, complementarios y auxiliares).

Según prevé el Reglamento, en el caso del acceso y la prestación de servicios de mantenimiento, tanto ligero como pesado, se requiere que el plazo comience a correr una vez se haya evaluado la compatibilidad técnica del material rodante con las instalaciones y el equipo y se haya informado de ello al candidato.

IV.3. Solicitudes de acceso vinculadas con un surco ad hoc

En el caso de solicitudes *ad hoc*, la propia Directiva RECAST señala, en su artículo 48.1, que “[E]l administrador de infraestructuras responderá lo antes posible a las solicitudes específicas de surcos ferroviarios concretos y en cualquier caso en un plazo nunca superior a cinco días laborables” (el subrayado es añadido). Este plazo ha sido adoptado análogamente en la Orden de

capacidad, previéndose incluso situaciones excepcionales donde se puede efectuar la solicitud el día antes de la circulación del tren.

Con respecto a estas solicitudes, el Reglamento especifica que, cuando se disponga el tiempo límite del artículo 13.4 de la Directiva RECAST, “(...) *el regulador tendrá en cuenta el plazo límite fijado en el artículo 48.1 de la Directiva RECAST. Cuando los organismos reguladores no hayan definido el plazo límite para estas solicitudes ad-hoc, el explotador de la instalación de servicio responderá la solicitud en el plazo dispuesto en el artículo 48.1 de la Directiva*”.

En el caso de las solicitudes específicas de acceso a instalaciones de servicio vinculadas con un surco *ad hoc*, su necesaria coordinación con la solicitud de capacidad al administrador de infraestructura lleva a que el plazo máximo de referencia para contestar las solicitudes sea el que fija ya la legislación sectorial.

Por tanto, en el caso de solicitudes de acceso a las instalaciones de servicio vinculadas con un surco en la infraestructura ferroviaria *ad hoc*, el plazo máximo de respuesta será de 5 días laborables desde su recepción.

Finalmente, el Reglamento también prevé que, en el caso de los servicios de mantenimiento, tanto ligero como pesado, el plazo comience a contar una vez se haya evaluado la compatibilidad técnica y se haya informado de ello al candidato.

V. PRINCIPIOS PARA LA APLICACIÓN DE LAS EXENCIONES DEL REGLAMENTO

Como se ha señalado anteriormente, el objetivo del Reglamento es asegurar el acceso por parte de empresas ferroviarias y demás candidatos a las instalaciones y servicios que en ellas se prestan. Sin embargo, como se señala en su considerando segundo, el cumplimiento del Reglamento puede derivar en cargas administrativas desproporcionadas. Por este motivo, el Reglamento habilita a los organismos reguladores a eximir de todas o parte de sus disposiciones, salvo la publicación de las condiciones de acceso y económicas.

En el presente epígrafe se señalará el procedimiento que deben seguir los explotadores que pretendan solicitar la exención, el alcance de la misma, así como los criterios que seguirá la CNMC para su análisis.

V.1. Procedimiento de solicitud de exenciones

El artículo 2 del Reglamento prevé la posibilidad de que los explotadores de las instalaciones de servicio puedan ser eximidos de la aplicación de algunas disposiciones del mismo. Para ello, los explotadores interesados deberán presentar su solicitud debidamente motivada al organismo regulador, que deberá resolverlas de forma individual, caso por caso.

Las resoluciones que a este respecto emita la CNMC se enmarcan en un procedimiento que se rige por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En las instalaciones complejas es habitual la existencia de varios explotadores, según se indicó en los epígrafes II.1 y II.2, de modo que cada uno de ellos se encuentra obligado por el presente Reglamento y facultado para presentar su solicitud de exención al organismo regulador. De este modo, una exención concedida a un explotador no vinculará al resto, ya que deben resolverse de forma individual, como se indicó anteriormente.

La solicitud presentada por el explotador ante la CNMC debe motivar las disposiciones del Reglamento para las cuales se solicita la exención, que serán valoradas de conformidad con el epígrafe V.2 siguiente.

A la hora de analizar la concesión de la exención, la CNMC se basará en los aspectos señalados en el artículo 2.2 del Reglamento: i) instalaciones o servicios sin importancia estratégica; ii) instalaciones o servicios que se presten en un entorno de mercado competitivo y; iii) instalaciones o servicios en los que la aplicación del Reglamento pueda afectar negativamente a su funcionamiento.

Como se ha señalado en el Antecedente de Hecho Cuarto, de conformidad con el artículo 2.5 del Reglamento, se han elaborado “unos principios decisivos comunes para la aplicación de los criterios” anteriores entre los reguladores europeos en el contexto del grupo de reguladores independientes (IRG-RAIL). La publicación de dichos criterios en la página web del IRG-RAIL¹⁰, así como de la presente Resolución, asegura que son conocidos por los explotadores que pretendan solicitar una exención a partir del 1 de enero de 2019.

V.2. Obligaciones susceptibles de exención

El organismo regulador, a la vista de la solicitud de exención recibida, está facultado para declarar exentos de cumplimiento todos los artículos del Reglamento, excepto la publicación de las condiciones de acceso a las instalaciones y servicios, incluyendo la información sobre las tarifas (artículo 4.2, letras a-d y m y artículo 5)¹¹.

Las exenciones tienen como objetivo evitar cargas desproporcionadas a los explotadores de instalaciones de servicio, especialmente a aquellos que no tienen gran relevancia.

¹⁰ <https://www.irg-rail.eu/download/5/561/IRG-Rail187-CommonPrinciplesongrantedexemptions.pdf>

¹¹ Únicamente está prevista la exención total en caso de explotadores de instalaciones de servicio utilizadas únicamente con fines de **patrimonio histórico** (artículo 2.1, párrafo 2).

El Reglamento también habilita a los reguladores independientes a excluir determinados aspectos del Reglamento de las posibles exenciones. En particular existen disposiciones del Reglamento que no conllevan un coste relevante para los explotadores de instalaciones de servicio pero que resultan fundamentales para conseguir una adecuada eficacia en el transporte ferroviario. Tal es el caso, por ejemplo, de la cooperación entre los administradores de infraestructuras y los explotadores de instalaciones en materia de adjudicación de capacidad o circulación de trenes.

De acuerdo con lo anterior, a continuación se indican las disposiciones del Reglamento que introducen una mayor carga a los explotadores y que, por tanto, son susceptibles de ser eximidas de su cumplimiento:

- Transparencia sobre los procedimientos de funcionamiento de la instalación de servicio recogidos en las letras f-k del artículo 4.2 del Reglamento.

Se considera que el cumplimiento de estos preceptos supone una carga administrativa relevante al obligar a la publicación de: i) documentación relativa a cómo realizar la solicitud para el acceso y suministro de servicios (indicando plazos de presentación y tiempo de tramitación); ii) contenido y formato de las solicitudes; iii) como realizar el procedimiento de coordinación; iv) criterios de prioridad; vi) publicación cuando proceda del modelo de contrato de acceso y condiciones generales; vii) procedimiento en caso de instalaciones con varios explotadores y, viii) la información sobre la utilización de sistemas informáticos del explotador.

- En materia económica, la publicación de información sobre los precios del acceso y la prestación de los servicios (letra m) es siempre obligada, por lo que no puede solicitarse su exención. Sin embargo, su alcance deberá adaptarse a las características de cada prestación. Mención especial merece el caso de los servicios de mantenimiento, donde puede resultar difícil determinar con exactitud *a priori* los precios del mismo, ya que depende del estado particular del material rodante.

Por su parte, la información relativa a los principios de los descuentos (letra n) es susceptible de ser eximida.

- Información de la capacidad disponible (artículo 6.2) en la instalación ante la solicitud del candidato. Esta obligación supone una importante dificultad práctica, lo que aconseja su exención.

Igualmente debe preverse la exención del artículo 6.3 del Reglamento relativo al suministro de información, en tiempo real, de la capacidad disponible y el impacto de las modificaciones técnicas relacionadas con las obras. Esto requiere una adecuación de la tecnología del explotador

que, de hecho, aún está en fase de estudio el portal común que prevé desarrollar la Comisión Europea.

- Los artículos 10 a 14 del Reglamento se refieren al procedimiento de evaluación de las solicitudes en caso de que haya incompatibilidades entre ellas. A este respecto, si bien debe existir un mecanismo de coordinación, que de hecho se emplea habitualmente por los explotadores, estos podrán solicitar la exención de su publicación en la descripción de la instalación, para los casos que resulte de aplicación.
- En caso de que no sea posible la coordinación de las solicitudes, el Reglamento prevé, en su artículo 12, la necesidad de la evaluación de alternativas viables que posibiliten la realización del transporte por el mismo itinerario o por otro alternativo en condiciones económicas aceptables. Sin embargo, en muchas de las ocasiones, el explotador de una terminal o servicio concreto no será el actor mejor posicionado, por desconocer las características de otras instalaciones o los planes de negocio de los propios candidatos.

Por tanto, si bien parece aceptable la evaluación conjunta entre candidato y explotador de las alternativas viables, dada la carga que eventualmente supondría para el explotador, debe preverse su exención.

V.3. Criterios para la concesión de exención

Según el artículo 2.2 del Reglamento, el organismo regulador puede tomar la decisión de eximir a explotadores de instalaciones de servicio, basándose en alguno de los siguientes fundamentos:

- Instalaciones de servicio o servicios sin importancia estratégica para el funcionamiento del mercado de los servicios de transporte ferroviario, en particular, por el nivel de uso de la instalación, el tipo y volumen de tráfico potencialmente afectado y el tipo de servicios prestados en la instalación.
- Instalaciones de servicio o servicios que se explotan o prestan en un entorno de mercado competitivo en el que actúan diferentes competidores que prestan servicios comparables.
- Instalaciones de servicio o servicios a cuyo funcionamiento podría afectar negativamente la aplicación del presente Reglamento.

Los criterios concretos que la CNMC seguirá para conceder las exenciones han tomado como referencia estos fundamentos que se recogen en el Reglamento, así como los principios comunes elaborados por la asociación independiente de organismos reguladores ferroviarios europeos (IRG-RAIL), de conformidad con su artículo 2.5.

V.3.1. *Importancia estratégica*

Como se ha señalado, el primer criterio para eximir una instalación del cumplimiento de determinadas obligaciones es su importancia estratégica, una consideración que ha de ser entendida en el marco de este Reglamento y con el objetivo de garantizar un acceso no discriminatorio a las instalaciones de servicio. El documento del IRG-RAIL señala que, mientras algunos criterios pueden ser relevantes para todos los tipos de instalaciones, otros requerirán una definición específica según su naturaleza. Efectivamente, esta Sala considera necesario establecer elementos de análisis diferenciados para las estaciones de viajeros, las terminales de mercancías y las instalaciones de mantenimiento.

El documento de IRG-RAIL también señala que los organismos reguladores podrán establecer umbrales para el análisis de los criterios para la determinación de la importancia estratégica de una instalación, adaptándolos a las circunstancias nacionales (párrafos 23 y 24). En los siguientes epígrafes se establecen dichos umbrales que se utilizarán de referencia en el análisis de las solicitudes y que permiten ofrecer cierta predictibilidad al solicitante, sin perjuicio del estudio del caso particular una vez efectuada la solicitud.

A. Estaciones de viajeros

La red ferroviaria en España cuenta con casi 1.500 estaciones de viajeros. Es evidente que no todas tienen la misma importancia estratégica, por lo que el cumplimiento de todas las previsiones del Reglamento supondría una carga desproporcionada para sus explotadores.

Por ello se propone determinar su importancia estratégica atendiendo, en primer lugar, al tipo de servicio ferroviario que opera en la estación: obligación de servicio público (OSP) o servicio comercial.

Estaciones con servicios exclusivamente sujetos a OSP

Las estaciones de viajeros en las que se presten solo obligaciones de servicio público se consideran exentas en la aplicación del Reglamento, ya que su actividad se considera regulada por los contratos de servicio público.

Esto no será de aplicación para el caso de estaciones en que, junto a estos servicios OSP, se ofrezcan servicios comerciales, cuya importancia estratégica se debe evaluar con los criterios aplicables a los servicios comerciales.

Tal es el caso, por ejemplo, de las estaciones de cercanías explotadas por RENFE en virtud del convenio con ADIF, y que simultáneamente son utilizadas por la empresa ALSA que opera el servicio turístico entre Madrid-Príncipe Pío y El Escorial.

Estaciones con servicios comerciales

Por lo que respecta a las estaciones con servicios comerciales serán de aplicación los criterios siguientes:

- Actividad de los servicios ferroviarios comerciales de la estación de viajeros. El uso de la estación determina su importancia para el mercado, así como la probabilidad de que las empresas ferroviarias soliciten acceso a su explotador. Para el análisis de su actividad se utilizarán el número de viajeros anuales de los servicios comerciales en la estación (sumando los subidos y bajados) y el número de trenes anuales de servicios comerciales que paran en la misma.

Por lo que respecta a la determinación del umbral para estos indicadores, se ha buscado un equilibrio para incluir las estaciones que realmente soportan el grueso de los servicios comerciales de viajeros, dejando al margen un gran número de estaciones que presentan una actividad muy baja, reduciendo considerablemente la carga administrativa de su cumplimiento.

De este modo, se considerará que tienen importancia estratégica las estaciones que cumplan alguno de estos dos criterios referidos a sus servicios comerciales:

- Tengan un tráfico mayor de 300.000 viajeros anuales.
- Gestionen más de 8.000 trenes anuales.

Este umbral complementario permite seleccionar estaciones estratégicas con un número de circulaciones importantes con independencia del número de viajeros. Sin embargo, gran parte de las que se consideran estratégicas respecto a un indicador, lo serán también por el otro y viceversa.

- Vinculación entre el explotador de la instalación y alguna empresa ferroviaria o candidato. De acuerdo con este criterio, es previsible que puedan ser consideradas como estratégicas las estaciones de viajeros en las que el explotador se encuentre participado o bajo el control de una empresa que ejerza a su vez una posición prevalente en el mercado nacional de servicios de transporte ferroviario.
- Existencia de interés por el acceso a las estaciones. Según este criterio, se considera que tienen importancia estratégica aquellas estaciones sobre las que los gestores de infraestructuras y la CNMC hayan recibido interés por obtener el acceso, mediante la comunicación que las empresas ferroviarias y demás candidatos deben realizar, de conformidad

con el artículo 38.4 de la Directiva RECAST modificado por la Directiva 2016/2370¹².

Para estaciones con servicios comerciales, los tres criterios anteriores (actividad, vinculación e interés por el acceso) se valorarán independientemente, sin carácter acumulativo, de modo que la calificación de una estación como estratégica de acuerdo con alguno de ellos será suficiente para que así sea calificada.

Como se ha señalado anteriormente, la exención en el cumplimiento de determinadas obligaciones no supone la desregulación completa de las instalaciones de servicio, ya que junto a las disposiciones del Reglamento que resulten de aplicación, se debe tomar en consideración el resto de legislación sectorial, como la Directiva RECAST y la Ley del Sector Ferroviario.

B. Terminales de mercancías

La diferente naturaleza de las distintas terminales de mercancías, así como de los servicios que se prestan requieren de criterios distintos para la determinación de su importancia estratégica. Sin embargo, la existencia de instalaciones de tamaño reducido explotadas por diferentes operadores aconseja su exención con el objeto de evitar una carga desproporcionada.

El análisis de las exenciones de las terminales de mercancías se basará en los siguientes criterios:

- Pertenencia a un corredor ferroviario europeo de mercancías, de acuerdo con el Reglamento 913/2010¹³. Si la instalación de servicio se encuentra adscrita a alguno de los corredores ferroviarios europeos que transcurren por España (Atlántico y Mediterráneo, en el caso español), esta se considerará de importancia estratégica, haciendo inviable, por tanto, su exención.

A este respecto, los documentos de información de los corredores publican información relativa a cuáles son esas terminales^{14,15}. Como puede apreciarse en estos documentos, contarían con una importancia

¹² Directiva 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.

¹³ [Reglamento 913/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de septiembre de 2010 sobre una red ferroviaria para un transporte de mercancías competitivo.](#)

¹⁴ <http://www.atlantic-corridor.eu/es/cid-es/cid-2019-es>

¹⁵ https://www.railfreightcorridor6.eu/RFC6/Public/RFC6_CID_Book3_2018-19_06-01-2018.pdf

estratégica un total de 39 terminales de mercancías: 26 instalaciones propiedad de ADIF, 9 situadas en los puertos de interés general y otras 4 con otra titularidad.

- Vinculación entre el explotador de la instalación y alguna empresa ferroviaria o candidato. Como en el caso de las estaciones con servicios comerciales de viajeros, cuando el explotador de una terminal de mercancías se encuentre bajo la participación o el control de una empresa que ejerza a su vez una posición prevalente en el mercado nacional de servicios de transporte ferroviario es previsible que pueda ser considerada como estratégica.
- Actividad de la terminal de mercancías. El tráfico de la terminal de mercancías determinará su importancia en el mercado español. Dadas las diferencias entre las terminales, se ha optado por determinar criterios específicos en función de su naturaleza, si bien son globales para el conjunto de las instalaciones que las componen:
 - Terminales de mercancías en ámbito portuario. Para caracterizar la importancia estratégica de las terminales situadas en puertos conectados a la red ferroviaria se han considerado las toneladas transportadas por ferrocarril con origen/destino en el puerto. A este respecto, se considerarán como estratégicas aquellas terminales incluidas en Puertos que en su conjunto gestionen más de 800.000 toneladas al año. Este umbral permitirá garantizar exenciones a un número importante de terminales en recintos portuarios salvo en Barcelona, Valencia, Bilbao, Gijón, Tarragona, Coruña y Santander¹⁶, que totalizan más del 88% del tráfico ferropuertoario.
 - Terminales terrestres de mercancías. Las terminales ferroviarias de mercancías abiertas al público fuera del ámbito portuario son, en su gran mayoría, intermodales. Por ello, pueden caracterizarse mediante el número de trenes o el número de unidades de transporte intermodal (UTIs) tratadas.

De este modo, resulta razonable establecer un umbral de 20.000 UTIs anuales gestionadas para considerar que una terminal intermodal resulta estratégica.

Asimismo, se establece un umbral de 3.000 trenes anuales, que permite distinguir las terminales relevantes que no quedaran suficientemente caracterizadas con los criterios anteriores.

¹⁶ Observatorio del Ferrocarril de España. Ministerio de Fomento. Año 2016.

A este respecto, en torno a 15 terminales intermodales contarían con una actividad superior al umbral en términos de manipulación de UTIs mientras que en torno a 12 de las terminales de mercancías de ADIF superan el tráfico señalado en términos de número de trenes.

De modo análogo al caso de las estaciones comerciales de viajeros, los criterios anteriores no son acumulativos, de modo que bastará con que de acuerdo con alguno de ellos la terminal de mercancías sea de importancia estratégica para que así deba ser calificada.

Por último, como se ha indicado anteriormente, la consideración de un puerto o una terminal interior en su conjunto como estratégica, determinará la situación estratégica de las instalaciones o servicios operadas por los diferentes explotadores en su ámbito de actuación.

C. Centros de mantenimiento

Para el análisis de las exenciones a los centros de mantenimiento, es preciso señalar que la mayor parte de los talleres o centros de mantenimiento de material rodante son propiedad de Renfe Fabricación y Mantenimiento, S.M.E., S.A. (RENFE Mantenimiento), que presta sus servicios bien directamente o a través de su participación en sociedades que ha constituido con los fabricantes de material rodante.

En menor medida existen en España talleres de otras entidades, destinados en general al tratamiento de vagones o de material rodante auxiliar.

Por ello, la vinculación del explotador de los centros de mantenimiento con empresas ferroviarias o candidatos condicionará la concesión de exenciones para estas instalaciones y servicios afectados.

En particular, cuando el explotador de un centro de mantenimiento se encuentre bajo la participación o el control de una empresa que ejerza a su vez una posición prevalente en el mercado nacional de servicios de transporte ferroviario es previsible que pueda ser considerado como estratégico.

V.3.2. *Mercado competitivo*

El Reglamento prevé la posibilidad de solicitar la exención de instalaciones de servicio que se presten en un entorno competitivo. Efectivamente, la competencia garantizará un acceso adecuado por parte de las empresas ferroviarias y candidatos, sin que sea necesaria la aplicación de la extensa regulación prevista.

De acuerdo con el documento del IRG-RAIL, la concesión de exenciones por este motivo requiere determinar: i) la sustituibilidad de los servicios ofrecidos; ii) el área geográfica afectada, y; iii) el nivel de competencia. En relación con este último aspecto, se puede considerar que el mercado es competitivo si hay al menos 2 proveedores alternativos independientes. Por el contrario, si únicamente existe un competidor en el área geográfica afectada, será improbable que el mercado se desarrolle en un contexto competitivo.

La enorme casuística del funcionamiento del mercado ferroviario en general, y de sus instalaciones en particular, hace imposible establecer *ex ante* criterios concretos que ofrezcan predictibilidad sobre la concesión de la exención en este caso, al contrario de lo que sucedía en el supuesto de importancia estratégica.

De este modo, el explotador que desee obtener la exención debe motivar que la instalación o los servicios se explotan en un entorno de mercado competitivo. En particular, se deberá proporcionar información detallada a la CNMC sobre los elementos anteriores, esto es, la sustituibilidad de la instalación o servicio, el área geográfica relevante y el nivel de competencia existente.

V.3.3. *Afección negativa*

Como último supuesto para la concesión de exenciones, el Reglamento prevé que determinadas disposiciones del mismo puedan afectar negativamente al funcionamiento de las instalaciones de servicios o los servicios correspondientes.

A este respecto, tal y como establece el considerando 2 del Reglamento no basta con que el explotador considere que la afección sea únicamente a la instalación o servicios que opere, sino que la misma debe afectar al mercado en el que el explotador actúe.

En todo caso, el explotador que solicite exención amparándose en esta cláusula debe indicar concretamente qué disposiciones del Reglamento tendrían ese impacto negativo sobre el mercado de la instalación o servicio, justificándolo motivadamente, para permitir a la CNMC resolver adecuadamente.

Por todo cuanto antecede, la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia,

RESUELVE

PRIMERO.- Aprobar los plazos máximos de respuesta a las solicitudes de acceso y suministro de servicios en las instalaciones de servicio ferroviarias, de conformidad con el epígrafe IV de la presente Resolución.

SEGUNDO.- Aprobar los principios para la aplicación de las exenciones del Reglamento de Ejecución (UE) 2017/2177 de la Comisión de 22 de noviembre de 2017, según se establece en el epígrafe V de la presente Resolución.

La presente Resolución agota la vía administrativa, no siendo susceptible de recurso de reposición, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 36.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio. Puede ser recurrida, no obstante, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional cuarta, 5, de la Ley 29/1998, de 13 de julio.

ANEXO I. RESUMEN Y CONTESTACIÓN A LAS ALEGACIONES

A. Habilitación competencial

Resumen de las alegaciones

RENFE indica que la CNMC no está habilitada para dictar unos principios y criterios que califica como amplios y generalistas. Esta empresa también menciona la necesidad de detallar algunas de las competencias que el Reglamento atribuye a los organismos reguladores y que se incluyen en la habilitación competencial de la Resolución.

Contestación de las alegaciones

En sus alegaciones, RENFE no cuestiona la competencia de la CNMC para: i) establecer criterios para otorgar exenciones a los explotadores de instalaciones de servicio (artículo 2 del Reglamento), ni; ii) fijar el plazo en el que los explotadores deben responder a las solicitudes de acceso y suministro de servicios en las instalaciones (artículo 9 del Reglamento).

Esta es la única parte dispositiva de la presente Resolución.

RENFE matiza pero no cuestiona algunas de las competencias señaladas en el epígrafe I anterior relativo a la Habilitación competencial de esta Comisión sobre determinados aspectos relativos a la implementación del Reglamento.

Dadas las competencias de la CNMC en aspectos tan diversos como la designación del explotador que debe coordinar la información en una instalación compleja o la posibilidad de exigir la justificación sobre la calificación de los servicios ferroviarios, así como lo novedoso del Reglamento, esta Sala considera necesario ofrecer cierta predictibilidad sobre su actuación a los agentes del sector ferroviario.

Además, la CNMC tiene atribuida la supervisión y el control del correcto funcionamiento del sector ferroviario, en el artículo 11 de la Ley de la Ley 3/2013, así como la resolución de conflictos entre los agentes del mercado, en el artículo 12 de dicha Ley.

Por todo lo anterior, esta Sala considera que deben darse publicidad a los criterios de aplicación del Reglamento, sin perjuicio de su aplicación en cada caso concreto, que deberá ser analizado de forma individual.

B. Principios y criterios para la aplicación del Reglamento

- **Cambiadores de ancho**

Resumen de las alegaciones

ARRIVA plantea en su alegación que la Resolución no cita expresamente los cambiadores de ancho, señalando que “(...) *debe determinarse si un operador tendrá que solicitar acceso de forma específica a cada cambiador de ancho o, por el contrario, el administrador de infraestructura (ADIF y/o ADIF-Alta Velocidad) incluirá entre los derechos de acceso que concedan al operador ferroviario el derecho de acceso a los cambiadores de ancho, siendo necesario definir este extremo con el fin de clarificar su repercusión a efectos técnicos y previsiones de los futuros operadores*”.

Contestación de las alegaciones

El artículo 42.j) de la Ley del Sector Ferroviario define los cambiadores de ancho como instalaciones ferroviarias. El acceso a dichas instalaciones es necesario para realizar servicios ferroviarios que discurren tanto en la red de ancho estándar como ibérico. Sin embargo, como señala ARRIVA, los procedimientos de solicitud de capacidad cuentan con regulaciones diferenciadas.

Por una parte, la petición de surcos en la infraestructura ferroviaria debe realizarse de conformidad con lo establecido en el Capítulo VII (artículos 33-38) de esta Ley del Sector Ferroviario. Por otra parte, el acceso a estas instalaciones se realiza de conformidad con lo establecido en los artículos 42-46 así como al Reglamento objeto de la presente Resolución.

Sin perjuicio de la definición de los cambiadores como instalación ferroviaria, que ciertamente plantea dificultades prácticas para la prestación de estos servicios, los gestores de infraestructuras deben garantizar la adjudicación coordinada a todos los elementos necesarios para la prestación del servicio de transporte por parte de las empresas ferroviarias y demás candidatos.

- Instalaciones en usufructo

Resumen de las alegaciones

La AEFP pregunta en su alegación por la situación de las instalaciones en usufructo, que según menciona “(...) *heredó RENFE y que en puridad debería estar en ADIF, pero que en cualquier caso el explotador es RENFE que son cedidas a terceros con condiciones, plazos, etc., nada transparentes, como por ejemplo las Campas de Automóviles: condiciones, plazos, etc.*”

Contestación de las alegaciones

En relación con esta alegación, es preciso aclarar que el Reglamento se centra en las obligaciones de los explotadores de instalaciones de servicio, con independencia de su titular o de las relaciones jurídicas que existan entre ambos.

En particular, los explotadores de campas de automóviles, en cuanto presten servicios relacionados con el transporte ferroviarios, estarán también obligados a su cumplimiento.

- Explotador de instalación de servicio

Resumen de las alegaciones

TERMINAL CATALUNYA sugiere que la CNMC delimite con mayor precisión el alcance de las obligaciones de las terminales de mercancías en las que haya una pluralidad de explotadores, como el caso del Puerto de Barcelona.

RENFE propone matizar uno de los supuestos de explotador de instalación de servicio añadiendo la necesidad de que sea el responsable de la prestación de los servicios.

TRANSFESA señala que es un principio general del marco europeo que todos los explotadores tengan un mismo tratamiento con el fin de asegurar una competencia no distorsionada. Sin embargo, el artículo 7.4 de la Ley del Sector Ferroviario establece que “[E]l administrador general de infraestructuras no precisará de autorizaciones, permisos o licencias administrativas de primera instalación, funcionamiento o apertura, previstas en la normativa vigente para el desarrollo de las actividades directamente vinculadas al tráfico ferroviario”. A juicio de esta empresa ferroviaria, el tratamiento de ADIF y ADIF Alta Velocidad debería ser simétrico al del resto de explotadores.

La Autoridad Portuaria de Gijón señala un caso específico en relación con la consideración de explotador de la instalación.

Contestación de las alegaciones

En relación con la primera alegación, el artículo 4 del Reglamento establece las obligaciones de coordinación de los explotadores en instalaciones complejas. Esta coordinación debe llevarse a cabo entre los distintos actores para la publicación de una información completa de la instalación en la Declaración sobre la Red. Como se ha señalado, la concreción de estas obligaciones, con la supervisión de la CNMC, se debe realizar en la modificación de este documento señalada en el epígrafe III.2.2.

Por otra parte, se incorpora en el epígrafe II.2 la corrección sugerida por RENFE, que resulta conforme con la legislación sectorial.

Finalmente, en relación con la alegación de TRANSFESA cabe señalar que, efectivamente, tanto la Directiva RECAST como el Reglamento establecen claramente la igualdad de trato de todos los explotadores, con independencia de la titularidad de la instalación. En este mismo sentido, el epígrafe II.2 de la

presente Resolución establece que las obligaciones fijadas en el Reglamento son de aplicación a todos los explotadores, sin que la titularidad de la instalación suponga un hecho diferencial.

En relación con ADIF y ADIF Alta Velocidad cabe recordar que cuentan con un doble papel. Por una parte, son los administradores de las infraestructuras ferroviarias, rol en el que no cuentan con competencia. Por otra parte, son explotadores de instalaciones de servicio, aspecto en el que son aplicables las disposiciones del Reglamento de forma análoga al del resto de explotadores.

La cuestión planteada por la Autoridad Portuaria de Gijón, y sin entrar a valorar el caso concreto señalado, que requeriría de un análisis individual que podría ser objeto, en su caso, de una consulta, debe enmarcarse en las consideraciones realizadas sobre las instalaciones de uso público o bien utilizadas por un único cliente para cubrir sus necesidades de transporte.

- Destinatarios del acceso y prestación de los servicios

Resumen de las alegaciones

RENFE plantea que en el caso de las instalaciones de mantenimiento únicamente las empresas ferroviarias o el grupo del que formen parte podrían solicitar acceso a las instalaciones.

Contestación de las alegaciones

Esta Sala no puede compartir la limitación que señala RENFE en relación con el derecho de acceso a las instalaciones de mantenimiento. Así, el artículo 1 del Reglamento garantiza el acceso a las instalaciones de servicio a otros candidatos que no sean empresas ferroviarias si así lo establece la legislación nacional. La Ley del Sector Ferroviario indica en su artículo 43.1 que “[L]os administradores de infraestructuras ferroviarias y los restantes explotadores de las instalaciones de servicio facilitarán, de modo no discriminatorio, a todas las empresas ferroviarias y a los demás candidatos el acceso, incluido el acceso por vía férrea, a dichas instalaciones y a los servicios que se prestan en ellas.”

Por tanto, el marco regulador vigente garantiza el acceso tanto a las empresas ferroviarias como a los demás candidatos.

- Acceso y prestación de los servicios

Resumen de las alegaciones

RENFE indica que no parece haber habilitación competencial para que la CNMC establezca criterios sobre el acceso y prestación de los servicios. En particular indica que se ha expandido el concepto de servicio básico de una manera que, en su opinión, no se compadece con el Reglamento. Por otra parte, RENFE

señala que la definición de instalaciones de servicio prevista en la Ley del Sector Ferroviario no coincide con la de la Directiva RECAST.

Por su parte, ADIF manifiesta que no está conforme con la clasificación de servicios propuesta, pues, en su opinión, no deja margen al explotador para clasificarlos. Asimismo, solicita aclaraciones en relación con la legislación que resulta aplicable a los servicios básicos en general, y en particular las condiciones económicas que resultarían de aplicación.

Por último, ILSA plantea que el Reglamento tiene carácter universal y que resulta de aplicación a instalaciones de viajeros, sean de ADIF o de terceros. Asimismo, expresa la necesidad de que exista una regulación clara y homogénea del régimen de acceso y prestación de los servicios.

Contestación de las alegaciones

En relación con las alegaciones anteriores, es necesario recordar que la CNMC se ha pronunciado, con motivo de su Informe sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley del Sector Ferroviario¹⁷, sobre la necesidad de adecuar nuestra legislación nacional al marco normativo comunitario, en materia de instalaciones de servicio ferroviarias.

En relación con las alegaciones de RENFE y ADIF sobre el alcance de la habilitación competencial de la CNMC, esta Sala considera que el margen del explotador para calificar sus servicios entre básicos, complementarios y auxiliares está limitado por el marco regulador. En el caso particular de los servicios básicos, señalados por estos operadores, el artículo 3.1 del Reglamento que establece que el servicio básico es *“un servicio suministrado en cualquiera de las instalaciones de servicio recogidas en el punto 2 del anexo II de la Directiva 2012/34/UE”*.

Por tanto, los explotadores de las instalaciones, en aplicación del artículo 4.2.d) del Reglamento, deberán describir los servicios suministrados en la instalación y su tipología de conformidad con el señalado punto 2 del Anexo II de la Directiva. La CNMC también está vinculada por esta definición de servicio básico. De hecho, el documento sometido a consulta pública y la presente Resolución no hacen más que recoger lo establecido en la Directiva RECAST.

En definitiva, los criterios señalados y que serán de aplicación por la CNMC en caso que se requiera a un explotador la justificación sobre la clasificación de los

¹⁷ Acuerdo de 25 de julio de 2018 por el que se emite informe sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario. https://www.cnmc.es/sites/default/files/2121573_1.pdf

servicios que presta, de acuerdo con el artículo 6.1 del Reglamento, únicamente reflejan lo ya establecido en el marco regulador vigente.

En relación con la regulación económica aplicable a los servicios básicos, la normativa española no la recoge, al contrario de lo establecido para los servicios complementarios y auxiliares, que se incluye en el artículo 101 de la Ley del Sector Ferroviario. El artículo 31.7 de la Directiva RECAST es claro al señalar que las tarifas de los servicios básicos estarán orientadas a costes más un beneficio razonable.

Finalmente, el citado Acuerdo de 25 de julio de 2018 concluía que el marco normativo español diferencia el régimen económico aplicable a los servicios prestados en instalaciones de ADIF del resto de explotadores. Así, el artículo 98 de la Ley del Sector Ferroviaria califica las tarifas de los servicios prestados por ADIF como tributos orientados estrictamente a los costes. Por este motivo, la CNMC proponía su modificación, de forma consistente con la Directiva RECAST.

C. Obligaciones de transparencia

Resumen de las alegaciones

En relación con la autoprestación, que es uno de los aspectos que el explotador debe definir en el documento descriptivo de la instalación, RENFE plantea que *“[E]n cuanto la previsión es que esta facultad sólo puede ejercerla el regulador únicamente en el supuesto de que se produzcan distorsiones o situaciones indeseables en el mercado, cuando se establece que la autoprestación es lo deseable, se estaría prejuzgando la existencia de dichas distorsiones. Por ello, se propone la eliminación de esta parte”*.

RENFE también propone un cambio de redacción en uno de los párrafos del texto del actual epígrafe III.2.1, relativo a las obligaciones de los explotadores de las instalaciones, para evitar trasladar la imagen de que en el modelo español existen, en general, varios.

ILSA indica que *“(…) no sólo es deseable sino imprescindible que se admita la autoprestación o de otro modo se arbitre el acceso de las empresas ferroviarias a los servicios que no sean prestados por el explotador de la instalación de servicio”*. Asimismo, esta empresa va más allá indicando que la CNMC debería fijar supuestos y condiciones de exclusión de la autoprestación y opciones alternativas para el caso en que no quepa la misma.

Sobre la publicidad del documento descriptivo de la instalación, ILSA plantea la necesidad de que la información contenida en la página web de los explotadores contenga *“(…) un sistema de alertas que identifique los cambios que se han producido”*. Adicionalmente, ILSA requiere que los explotadores habiliten un canal para efectuar consultas.

Contestación de las alegaciones

En relación con la alegación de RENFE, el documento sometido a consulta pública era claro al establecer que, de acuerdo con el artículo 4.2 del Reglamento, es el explotador quien decidirá si abre o no una instalación a la autoprestación. Por otra parte, como señala ILSA, desde un punto de vista práctico, cuando servicios necesarios para la materialización del transporte ferroviario no son prestados por el explotador de una instalación, la autoprestación puede ser un mecanismo deseable para evitar el abandono de la instalación por otra o el trasvase de ciertos tráficos a otros medios de transporte.

Dadas las competencias de la CNMC en relación con la autoprestación, de acuerdo con el considerando 5 del Reglamento y 56 de la Directiva RECAST, y con el objetivo de evitar interpretaciones como las que señala RENFE, se ha modificado el epígrafe III.1 reflejando exclusivamente lo dispuesto en el Reglamento.

Por otra parte, en relación con las alegaciones del ILSA sobre los posibles cambios del documento descriptivo y el canal de consultas, si bien el Reglamento recoge dichas obligaciones, la forma de implementarlas debe recaer, al menos en un primer momento, en el explotador. En el marco de su libertad de empresa y modelo de negocio, deberá establecer la manera más efectiva para dar cumplimiento a sus obligaciones.

Por último, se ha clarificado el cuarto párrafo del epígrafe III.2.1 para indicar que en el modelo español existen en ocasiones varios explotadores en las instalaciones.

D. Plazo para las respuestas a las solicitudes de acceso a las instalaciones de servicio

Resumen de las alegaciones

En relación con el plazo de respuesta a las solicitudes de acceso a las instalaciones de servicio, la AEFP considera que los explotadores no deben responder en un plazo superior a 30 días.

la TIM comenta que en ocasiones es difícil estimar el tiempo de respuesta debido a que puede requerirse un estudio exhaustivo relacionado con el tipo de mercancía a transportar.

ILSA sugiere que el plazo de respuesta en las instalaciones vinculadas a un surco de reserva sea de 20 días, para lo cual toma como referencia el caso de las instalaciones de servicio de ADIF recogidas en el apartado 4.9 de la Declaración sobre la Red, así como algunos servicios en estaciones de viajeros

en Italia. Esta empresa también sugiere la posibilidad de prefijar unos criterios y un plazo para la evaluación de esta compatibilidad técnica.

RENFE plantea que *“las instalaciones de mantenimiento no son infraestructura, por lo que hacer extensivo a las instalaciones de mantenimiento el régimen de solicitudes específicas podría no ajustarse a Derecho”*. Además, propone que el plazo de 5 días para las solicitudes de acceso a un centro de mantenimiento vinculadas a un surco ad hoc comience a contar después de asegurar la compatibilidad técnica del material rodante con las instalaciones, de modo análogo al caso de surcos con reserva.

Contestación de las alegaciones

En relación con las alegaciones de la AEFPP, el plazo sometido a consulta pública es máximo por lo que coincide con su propuesta.

En relación con las alegaciones de ILSA, es necesario recordar, en primer lugar, que el procedimiento de adjudicación recogido en el artículo 4.9 de la Declaración sobre la Red se refiere a instalaciones concretas como son vías con andén para estacionamiento de trenes para realizar otras operaciones o de apartado, de formación de trenes y maniobras, de mantenimiento, lavado y limpieza, de suministro de combustible. Por tanto, no es posible extrapolar este plazo a la totalidad de las instalaciones de servicio, dada la diferente naturaleza de las operaciones que realizan.

En el mismo sentido, el ejemplo del caso italiano mencionado por ILSA se refiere únicamente a la solicitud de espacios para oficinas, máquinas automáticas y mesas móviles en estaciones de viajeros por lo que no se puede generalizar el plazo fijado en virtud de la presente Resolución.

En relación con la alegación de RENFE, el artículo 9 del Reglamento es claro al incluir los servicios de mantenimiento entre los incluidos en la obligación de acceso y de aplicación del plazo máximo para responder. En primer lugar, los servicios de mantenimiento ligero están incluidos en el Anexo II punto 2 de la Directiva RECAST. Por tanto, de acuerdo con el punto 1 del citado artículo 9 del Reglamento, *“el explotador de una instalación de servicio deberá responder a las solicitudes de acceso y suministro de servicios en las instalaciones de servicio contempladas en el punto 2 del anexo II de la Directiva 2012/34/UE en un plazo de tiempo razonable fijado por el organismo regulador de conformidad con el artículo 13, apartado 4, de la Directiva 2012/34/UE”* (el subrayado es añadido).

El mantenimiento pesado está en el Anexo II punto 4 de la Directiva RECAST como servicio auxiliar. Estos servicios se encuentran recogidos en el artículo 9.5 del Reglamento, cuando señala que *“explotadores de las instalaciones de servicio que presten los servicios complementarios y auxiliares contemplados en los puntos 3 y 4 del anexo II de la Directiva 2012/34/UE responderán a las*

solicitudes de tales servicios en el plazo fijado por el organismo regulador (...)” (el subrayado es añadido).

En definitiva, el articulado del Reglamento es claro al someter los servicios de mantenimiento a los plazos para responder a las solicitudes de acceso fijados por el regulador.

En relación con las alegaciones de RENFE sobre el cómputo de plazos, en el caso del mantenimiento se prevé que se efectúe con posterioridad a la evaluación de la compatibilidad técnica entre el material rodante y las instalaciones, tanto en el caso del mantenimiento ligero como pesado. Por ello, se ha clarificado este aspecto en el epígrafe IV.3.

E. Principios para la aplicación de las exenciones de Reglamento

- Procedimiento de solicitud de exenciones

Resumen de las alegaciones

En relación con el procedimiento para la solicitud de exenciones TERMINAL CALALUNYA indica que al ser el Puerto de Barcelona una instalación compleja con varios explotadores debería aplicarse el criterio de tratamiento individualizado a cada uno de ellos de forma que la exención concedida a un explotador no vincule al resto.

RENFE indica que no existe constancia de que los reguladores europeos hayan adoptado unos principios comunes para la aplicación de las exenciones de aplicación del Reglamento.

ILSA indica que las resoluciones que la CNMC emita sobre exenciones deben ser motivadas y publicadas.

Contestación de las alegaciones

Sobre la alegación de TERMINAL CALALUNYA es preciso indicar que la exención en terminales complejas, si bien debe tramitarse de forma individual, estará condicionada por la actividad del conjunto. Por tanto, sin perjuicio de que cada explotador está facultado para presentar su solicitud de exención al organismo regulador, el carácter estratégico de la instalación viene determinado por su actividad conjunta, tal y como se señala en el epígrafe V.3.1.

Por otra parte, una vez que ha sido oficialmente publicado, se incluye en la Resolución un vínculo al documento de los principios comunes adoptados por el IRG Rail, que se ha tomado como referencia para la adopción de la presente Resolución.

Por último, en relación con la alegación de ILSA cabe señalar que todas las Resoluciones de la CNMC, incluidas las que se emitan en relación con la concesión de exenciones, estarán debidamente motivadas y se publicarán en su página web.

- Obligaciones susceptibles de exención

Resumen de las alegaciones

RENFE e ILSA plantean que la CNMC permita solicitar la exención del Reglamento de todos los artículos del Reglamento salvo los expresamente excluidos.

ADIF solicita una aclaración acerca del alcance de las exenciones para el caso de las estaciones con servicios OSP.

Contestación de las alegaciones

Esta Sala comparte las alegaciones de ILSA y RENFE sobre el derecho concedido por el Reglamento a los explotadores de solicitar la exención de todas las obligaciones, excepto la publicación de las condiciones de acceso a las instalaciones y servicios, incluyendo la información sobre las tarifas (artículo 4.2, letras a-d y m y artículo 5). En este sentido, se ha clarificado el texto de la consulta pública del epígrafe V.2.

En relación con los criterios aplicables a las estaciones con servicios sujetos a OSP, el epígrafe V.3.1.A señala que no se considerarán estaciones estratégicas aquellas que únicamente cuenten con dichos servicios. Sin embargo, si se prestan servicios comerciales y sujetos a OSP, los criterios aplicables serán los establecidos en el apartado B del mismo.

En cualquier caso, cabe recordar que las obligaciones cuya exención no contempla el Reglamento son también de aplicación a las estaciones en las que únicamente se presten servicios sujetos a OSP

- Aspectos procedimentales de funcionamiento de la instalación

Resumen de las alegaciones

En relación con los aspectos procedimentales que rigen el funcionamiento de la instalación, y en particular de evaluación de solicitudes, la TIM indica que esta información debe considerarse confidencial al poder suponer una oportunidad para otros competidores en caso de no llegar aplicarse la exención. Adicionalmente, menciona que la evaluación de las alternativas viables no debe incluirse en el documento descriptivo por tratarse de un aspecto a resolver por el organismo regulador.

Contestación de las alegaciones

En relación con la confidencialidad alegada por TIM cabe señalar que, como en cualquier procedimiento, el explotador deberá señalar, en su solicitud, los aspectos que considera confidenciales. La CNMC, de conformidad a la normativa vigente, evaluará las razones para ello, realizando la declaración correspondiente. Por tanto, los procedimientos relativos a las exenciones en el marco del Reglamento no cuentan con un régimen diferente al del resto de procedimientos.

Por otra parte, la evaluación de alternativas viables, como bien comenta TIM, no está prevista por el Reglamento entre los aspectos que deben formar parte del documento descriptivo de la instalación. Sin embargo, se trata de una obligación que el Reglamento impone a los explotadores de instalaciones cuando una solicitud no puede ser atendida.

- Principios de descuento

Resumen de las alegaciones

La TIM plantea en su alegación que los principios para establecer los descuentos son difíciles de fijar *a priori*, ya que están vinculados al volumen de la mercancía o a la tipología del cliente.

ILSA señala que la información relativa a los descuentos no debería ser fácilmente exceptuada, ya que la considera relevante para el desarrollo de la competencia en el mercado.

Contestación de las alegaciones

En relación con la alegación de TIM cabe señalar que la publicación de los principios que rigen la fijación de los descuentos está recogida en la letra n) del artículo 4.2 del Reglamento y responde a la necesidad de asegurar la transparencia y no discriminación en las condiciones de acceso a las instalaciones de servicio.

La determinación del esfuerzo y dificultad que supone su publicación será objeto, en su caso, del análisis de una posible solicitud de exención que un explotador pueda realizar a la CNMC.

En este mismo sentido, en respuesta a la alegación de ILSA, esta Sala considera que será caso a caso, a la vista de la importancia estratégica de la instalación y las alternativas de suministro que existan, que se adoptarán las decisiones sobre exenciones sobre este aspecto particular del documento descriptivo.

- Capacidad disponible de la instalación

Resumen de las alegaciones

La TIM señala en su alegación que la capacidad disponible en la instalación es difícil de estimar, ya que la rotación de la mercancía varía a muy corto plazo.

Contestación de las alegaciones

Sobre este aspecto, el epígrafe V.2 de esta Resolución indica explícitamente la dificultad práctica de estimar la capacidad disponible, y prevé su posible exención, en especial en lo que se refiere al suministro de información en tiempo real, debido a las necesidades tecnológicas que implica.

- Cooperación entre explotadores de instalaciones y administrador de infraestructura

Resumen de las alegaciones

En el caso concreto del artículo 7 del Reglamento, que se refiere a los requisitos de cooperación entre explotadores de instalaciones y administradores de infraestructuras, RENFE añade que solo establece obligaciones para los explotadores de las instalaciones del punto 2 del Anexo II del Reglamento.

Contestación de las alegaciones

La cooperación de los explotadores de instalaciones con el administrador de infraestructuras en materia de gestión de tráfico, de acuerdo con el artículo 7 del Reglamento, no excluye a priori ningún tipo de instalación o servicio. De hecho, el 2º párrafo del punto 2 de dicho artículo establece que “[C]uando un candidato desee acceder a la prestación de los servicios complementarios o auxiliares contemplados en los puntos 3 y 4 del anexo II de la Directiva 2012/34/UE prestados en la instalación por uno o más explotadores de instalaciones de servicio distintos del responsable de dar acceso a la instalación, podrá pedir la participación en el proceso de cooperación de todos los explotadores de instalaciones de servicio que presten estos servicios” (el subrayado es añadido).

Por tanto, esta Sala no puede compartir la interpretación de RENFE del Reglamento concluyendo, como se ha señalado, que la cooperación en materia de adjudicación de capacidad entre administradores y explotadores incluye no solo los servicios básicos sino también complementarios y auxiliares.

- Estaciones de viajeros

Resumen de las alegaciones

ADIF y RENFE plantean la necesidad de aclarar que los umbrales de actividad propuestos para las estaciones de viajeros se refieren al número de viajeros y

trenes de los servicios comerciales, de modo que no entra en su computo los correspondientes a OSP.

En relación con los criterios definidos para la consideración de estaciones con importancia estratégica, ARRIVA plantea una reducción en el umbral de actividad de la estación, de modo que propone que pase de los 300.000 a los 50.000 viajeros anuales, para que *“(…) el resto de estaciones de similares características no queden fuera de las obligaciones regladas y especialmente las relativas a la información sobre capacidad disponible”*.

Contestación de las alegaciones

En primer lugar, en línea con lo señalado por ADIF y RENFE, se ha clarificado la redacción del epígrafe V.3.1.A del documento sometido a consulta pública sobre el umbral de actividad de las estaciones con servicios comerciales y sujetos a OSP.

En relación con la alegación de ARRIVA, cabe considerar que las exenciones pretenden evitar cargas desproporcionadas a los explotadores de las instalaciones de servicio. De este modo, en la determinación del umbral para este indicador, se ha buscado un equilibrio para incluir las estaciones que realmente soportan el grueso de los servicios comerciales de viajeros, dejando al margen un gran número de estaciones que presentan una actividad muy baja, reduciendo considerablemente la carga administrativa de su cumplimiento.

En concreto, con el umbral adoptado de 300.000 viajeros anuales, previsiblemente, se considerarían por este concepto como estratégicas unas 30 estaciones que engloban más del 90% del total de viajeros de los servicios comerciales.

Por otra parte, de acuerdo con el considerando cuarto del Reglamento, la transparencia de las condiciones de acceso es una condición necesaria para permitir que todos los candidatos accedan a las instalaciones de servicio y a los servicios que se prestan en ellas sobre una base no discriminatoria. Este principio de transparencia resulta más relevante aún ante la próxima liberalización del mercado nacional de viajeros, donde los nuevos actores requerirán conocer aspectos esenciales de las instalaciones de servicio para configurar sus ofertas comerciales.

De este modo, se ha considerado necesario añadir la existencia de solicitudes de acceso como criterio adicional para valorar la importancia estratégica de la misma. Según este criterio, se considera que tiene importancia estratégica aquella estación sobre la cual la CNMC haya recibido, previamente, información motivada para la explotación de un servicio de transporte de viajeros como, por ejemplo, en la comunicación que las empresas ferroviarias y demás candidatos deben realizar, de conformidad con el artículo 38.4 de la Directiva RECAST modificado por la Directiva 2016/2370.

Por último, es necesario recordar que la exención en el cumplimiento de determinadas obligaciones no supone la desregulación completa de las instalaciones de servicio, ya que junto a las disposiciones del Reglamento que resulten de aplicación, se debe tomar en consideración el resto de legislación sectorial, como la Directiva RECAST y la Ley del Sector Ferroviario.

- Terminales de mercancías

Resumen de las alegaciones

El Puerto de Castellón y ADIF indican que debe aclararse cuál es el criterio para considerar que una instalación de mercancías pertenece a los corredores ferroviarios europeos.

TERMINAL CATALUNYA plantea la posibilidad de reducir mediante exenciones la carga burocrática del Reglamento en el caso de terminales pertenecientes a un corredor ferroviario europeo, que no tuvieran excesiva actividad. Este explotador también plantea que el criterio de actividad en las terminales portuarias se pueda medir en UTIs en vez de en toneladas, mientras que para el criterio de actividad en terminales fuera del ámbito portuario propone un aumento del umbral de 20.000 a 62.000 UTIs.

Contestación de las alegaciones

Esta Sala no comparte la indefinición señalada por ADIF y el Puerto de Castellón sobre las instalaciones que pertenecen a los corredores ferroviarios europeos. Tanto el documento sometido a consulta pública como el epígrafe V.3.1.B señalan que las instalaciones que deben considerarse estratégicas vienen definidas en los documentos de información de los corredores Atlántico y Mediterráneo establecidos en el Reglamento 913/2010.

En relación con las alegaciones de TERMINAL CATALUNYA, la Resolución plantea, en línea con el documento del IRG-RAIL, que las instalaciones de servicio situadas en un corredor internacional de mercancías sean consideradas, a priori, estratégicas, sin perjuicio del análisis individualizado de cada solicitud. Para caracterizar la importancia estratégica, según la actividad, de las terminales situadas en puertos conectados a la red ferroviaria se ha considerado por practicidad las toneladas transportadas por ferrocarril con origen/destino en el puerto. De este modo, el umbral propuesto de 800.000 toneladas debe entenderse referido a la cantidad total de mercancía con origen y destino el puerto, y no a cada terminal del mismo en particular.

Por otra parte, el aumento del umbral de actividad propuesto para las terminales intermodales fuera del ámbito portuario, implicaría que tan solo tres terminales debieran tener la consideración de estratégicas por este concepto en todo el

país. Este número resulta desproporcionadamente reducido para el tamaño del mercado español.

- Talleres y centros de mantenimiento

Resumen de las alegaciones

La AEFP indica en su alegación que para los centros de mantenimiento de RENFE o sus sociedades no se considere la exención, ya que muestra su preocupación sobre el acceso a las mismas y la transparencia de sus condiciones.

Contestación de las alegaciones

A este respecto, sin perjuicio del análisis que se realice de la solicitud concreta de exención, la vinculación del explotador de los centros de mantenimiento con empresas ferroviarias o candidatos es el criterio recogido en la presente Resolución (epígrafe V.3.1, letra C) para la concesión de exenciones para este tipo de instalaciones y servicios afectados.

- Criterio de vinculación entre el explotador de la instalación y empresas ferroviarias

Resumen de las alegaciones

RENFE plantea que el criterio de vinculación entre explotador de instalación y las empresas ferroviarias supone excluir directamente a determinados operadores de la posibilidad de solicitar una exención. Asimismo, indica que este criterio no está recogido en el Reglamento y desconoce si se incluye en los principios comunes elaborados por los organismos reguladores europeos.

ADIF y TERMINAL CATALUNYA consideran necesario clarificar más en detalle el concepto de vinculación.

Por su parte, ILSA insiste en la necesidad de que la vinculación debería suponer un régimen más severo de transparencia y fiscalización previa por parte del regulador para dicho explotador.

Contestación de las alegaciones

En relación con la alegación de RENFE, la definición de criterios para la concesión de exenciones por el regulador independiente de conformidad con el artículo 2 del Reglamento no impide a ningún explotador su derecho a solicitarla. Sin embargo, como se ha señalado, el artículo 2.5 del mismo establece que los reguladores deben publicar principios decisorios comunes.

El documento del IRG-RAIL explícitamente señala, en su párrafo 20, los problemas para el acceso a las instalaciones de servicio que derivan de la afiliación entre explotador y empresa ferroviaria. Consecuentemente, en el párrafo 27 se incluye dicho criterio. Por tanto, dar publicidad a este criterio para la determinación del carácter estratégico de una instalación es coherente con el marco regulador. En cualquier caso, el análisis de las solicitudes de exención se realiza caso a caso y, por tanto, no impide la solicitud por parte del explotador.

En relación con la demanda de mayor concreción alegada, esta Sala considera que debe evaluarse caso a caso dado que depende del grado de control de cada una de las partes, los vínculos entre empresas ferroviarias y explotadores (accionariales, contractuales, etc.) así como las características del mercado en concreto, tanto de producto como geográfico. Este aspecto, por tanto, será objeto de análisis pormenorizado caso por caso, tras la oportuna solicitud de la exención.

Sobre las alegaciones de ILSA es necesario señalar que, si bien el Reglamento no prevé garantías adicionales en caso de vinculación entre explotador y empresa ferroviaria, el artículo 42.3 de la Ley del Sector Ferroviario establece la obligación de independencia del explotador de instalaciones en lo que se refiere a su organización y decisiones. cuando la empresa ferroviaria cuente con una posición dominante en el mercado de servicios de transporte ferroviario.

- Entorno de mercado competitivo

Resumen de las alegaciones

TERMINAL CATALUNYA sugiere que se utilice de forma expresa como criterio que justifique la existencia de un entorno competitivo, la concurrencia en un mismo puerto de varias terminales de mercancías de contenedores.

Contestación de las alegaciones

En relación con esta alegación, el documento del IRG-RAIL señala el análisis que debe realizarse para establecer la situación competitiva en un mercado. El epígrafe V.3.2 se ha complementado con respecto al texto sometido a consulta pública si bien el análisis debe realizarse caso a caso.