

**ACUERDO POR EL QUE SE DA CONTESTACIÓN A LA CONSULTA  
PLANTEADA POR TRANSPORTES FERROVIARIOS ESPECIALES, S.A.  
SOBRE LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 7.4 DE LA LEY 38/2015, DE 29 DE  
SEPTIEMBRE, DEL SECTOR FERROVIARIO**

**SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA**

**Expediente: CNS/DTSP/493/19**

**Presidenta**

D.<sup>a</sup> María Fernández Pérez

**Consejeros**

D. Benigno Valdés Díaz

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

**Secretario de la Sala**

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Barcelona a 7 de noviembre de 2019

Visto el expediente relativo a la consulta planteada por Transportes Ferroviarios Especiales, S.A. sobre la aplicación del artículo 7.4 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario, la Sala de Supervisión Regulatoria acuerda lo siguiente:

**I. OBJETO Y DESCRIPCIÓN DE LA CONSULTA**

El 26 de junio de 2019 tuvo entrada en el registro de esta Comisión escrito de Transportes Ferroviarios Especiales, S.A. (en adelante, TRANSFESA) en el que se formula una consulta a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) en relación con la aplicación del artículo 7.4 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario (en adelante, Ley del Sector Ferroviario que establece que *“El administrador de infraestructuras ferroviarias no precisará 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”*.

En particular, esta empresa ferroviaria solicita que se concrete:

- a) Si se considera conveniente la modificación de dicho artículo 7.4 de la Ley del Sector Ferroviario con el fin de que prevea de una manera expresa la equiparación de la posición del resto de operadores que desarrollen actividades directamente vinculadas al tráfico ferroviario con la posición que en el referido artículo 7.4 se otorga al administrador de infraestructuras ferroviarias (ADIF), y;
- b) Que en tanto no se produzca la modificación legislativa indicada o caso de no considerarse necesaria, dicho artículo deberá interpretarse y aplicarse equiparando la exención que el referido artículo 7.4 concede a ADIF al resto de operadores que desarrollan actividades vinculadas al sector ferroviario, de forma que no se produzca una discriminación entre los distintos operadores que desarrollen estas actividades y ADIF, garantizando así que la exigencia de autorizaciones o licencias a operadores distintos del administrador de infraestructuras ferroviarias no sea una barrera de entrada para estos operadores, y por ende un obstáculo a la liberalización del sector ferroviario impuesta por el Reglamento.

El objeto del presente acuerdo es analizar las manifestaciones anteriores, aportando la visión de esta Sala a las cuestiones planteadas por TRANSFESA en su consulta.

## II. HABILITACIÓN COMPETENCIAL

Las competencias de la CNMC para contestar la presente consulta resultan de lo dispuesto en la normativa sectorial. Tal y como señala el artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC (en adelante, LCNMC), esta Comisión actuará como órgano consultivo sobre las cuestiones relativas al mantenimiento de la competencia efectiva y buen funcionamiento de los mercados y sectores económicos.

Seguidamente, el artículo 5.3 de la LCNMC establece que, en el mercado ferroviario, la CNMC estará a lo dispuesto en el artículo 11, que establece que esta Comisión *“supervisará y controlará el correcto funcionamiento del sector ferroviario”*.

En cuanto al órgano competente dentro de la CNMC, la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC resulta competente para emitir este informe, en virtud de lo previsto en los artículos 20.1 y 21.2 de la Ley CNMC y los artículos 8.1 y 14.1.b) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto.

### III. VALORACIÓN DE LA CONSULTA PLANTEADA POR TRANSFESA

#### III.1. Actividad de los gestores de infraestructuras

De forma previa al análisis de la consulta realizada por TRANSFESA, resulta pertinente describir someramente el doble papel que tienen los administradores de infraestructuras en relación con la gestión de la red y la prestación de servicios ferroviarios:

- a) Administración de la red. El artículo 19.1 de la Ley del Sector Ferroviario establece que la *“administración de las infraestructuras ferroviarias integradas en la Red Ferroviaria de Interés General tiene por objeto el mantenimiento, la explotación y renovación de aquellas, así como también la gestión de su sistema de control, de circulación y de seguridad”*. Este mismo artículo indica que *“el administrador de infraestructuras es el responsable de la explotación, el mantenimiento y la renovación de una red y le corresponde el desarrollo de las infraestructuras en dicha red, de conformidad con la normativa aplicable”*.

La administración de un determinado tramo o red ferroviaria se realiza por un único gestor sobre el que se imponen determinadas obligaciones de acceso, establecidas en el artículo 20 de la Ley del Sector Ferroviario (prestación del paquete de acceso mínimo a la red ferroviaria), así como garantías de independencia e imparcialidad, detalladas en el artículo 21.

- b) Prestación de otros servicios ferroviarios. Los gestores de infraestructuras ferroviarias pueden desarrollar funciones adicionales a las relacionadas con la estricta administración de la red ferroviaria y la prestación del paquete de acceso mínimo a la red ferroviaria. En particular, el artículo 23 de la Ley del Sector Ferroviario señala que, entre otras, corresponde a los administradores de infraestructuras la prestación, en su caso, de servicios básicos, complementarios y auxiliares al servicio de transporte ferroviario<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Los servicios básicos son los servicios que se prestan en cualquiera de las instalaciones de servicio enumeradas en el artículo 42.1 de la Ley del Sector Ferroviario, como estaciones de viajeros, terminales de mercancías, instalaciones de mantenimiento, entre otras. Los servicios complementarios podrán ser: a) Suministro de corriente de tracción, las cantidades abonadas por este concepto se mostrarán en las facturas por separado de los cánones aplicados por el uso de las infraestructuras ferroviarias de alimentación de energía eléctrica; b) Pre calentamiento de trenes de viajeros, y; c) Contratos personalizados para el control del transporte de mercancías peligrosas o la asistencia a la circulación de convoyes especiales. Finalmente, los servicios auxiliares podrán comprender los siguientes: a) El acceso a las redes de telecomunicación; b) El suministro de información complementaria; c) La inspección técnica del material rodante; d) Los servicios de venta de billetes en estaciones de transporte de viajeros, y; e) Los servicios de

Estos servicios se prestan en las instalaciones de servicio definidas en el artículo 42 de la Ley del Sector Ferroviario estando reguladas, de acuerdo con su artículo 43, sus condiciones de acceso: los *“administradores de infraestructuras 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 en ellas se prestan”*.

Los administradores de infraestructuras, en su condición de explotadores de instalaciones de servicio, desarrollan sus actividades en competencia con otras empresas en la prestación de servicios como son la manipulación de UTIs, los servicios de maniobras o la explotación de instalaciones técnicas, más relacionadas con el transporte de viajeros, como las dedicadas al lavado de trenes.

En definitiva, y al contrario de la situación descrita en relación con la administración de las infraestructuras, los gestores de infraestructuras se encuentran en mercados en competencia cuando se comportan como explotadores de instalaciones de servicio.

### **III.2. Artículo 7 de la Ley del Sector Ferroviario**

El artículo 7 de la Ley del Sector Ferroviario aborda la incidencia de las infraestructuras ferroviarias sobre el planeamiento urbanístico, regulando la actividad de las corporaciones locales ante las actuaciones de los gestores de infraestructuras en relación con la construcción de la red ferroviaria y demás elementos que la componen. El epígrafe 1º limitando las actuaciones del planeamiento urbanístico en las zonas de uso ferroviario. El 2º epígrafe establece que cualquier modificación de los planes urbanísticos que afecten a líneas ferroviarias deberá ser remitida al Ministerio de Fomento para su informe preceptivo. Además, no podrán aprobarse modificaciones de planes urbanísticos que contravengan un estudio informativo aprobado. El epígrafe 3º establece que las obras de construcción, reparación o conservación de líneas férreas se considerarán de interés general y no serán sometidas al control preventivo municipal.

---

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.

Finalmente, el punto 4º de este artículo, objeto de la consulta de TRANSFESA, establece que el *“administrador de infraestructuras ferroviarias no precisará 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”*.

El artículo 7.4 de la Ley del Sector Ferroviario exime a los gestores de infraestructuras de determinados trámites urbanísticos para la realización de *“actividades directamente vinculadas al tráfico ferroviario”*. El alcance de esta última exención dependerá de las actividades que se consideren vinculadas al tráfico ferroviario. Así, de su literal debe entenderse que las acciones en la red ferroviaria con el objetivo de asegurar su correcto funcionamiento estarán englobadas en esta exención. Adicionalmente, las instalaciones de servicio incluidas en el artículo 42 de la Ley del Sector Ferroviario también están directamente vinculadas al tráfico ferroviario, dado que son esenciales para que este se produzca.

Las estaciones de viajeros y terminales de mercancías se configuran como las localizaciones entre las que se produce el transporte de bienes y personas. Las instalaciones técnicas, como de mantenimiento, lavado, apartado, etc. son indispensables para regular el tráfico ferroviario y que se realice sin incidencias.

En definitiva, el artículo 7.4 de la Ley del Sector Ferroviario exime a ADIF y ADIF Alta Velocidad de trámites, permisos, autorizaciones y licencias municipales para realizar actividades *“directamente vinculadas al tráfico ferroviario”*, entre las que, previsiblemente se encuentren las instalaciones de servicio y los servicios que en ellas se prestan.

En la medida en que las exenciones aplicadas a los gestores de infraestructuras alcanzaran a las actividades realizadas en instalaciones de servicio, la aplicación del artículo 7.4 de la Ley del Sector Ferroviario supondría una ventaja competitiva para ADIF y ADIF Alta Velocidad. Como se ha señalado en el apartado anterior, las instalaciones de servicio se encuentran liberalizadas, pudiendo ser prestadas por varios explotadores – y no exclusivamente los administradores de infraestructuras –, por lo que un tratamiento diferenciado podría generar distorsiones en la situación competitiva.

En definitiva, tal y como se señaló en la respuesta a las alegaciones realizadas por TRANSFESA en el marco de la Resolución de 23 de enero de 2019 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: *“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”*.

Finalmente es necesario destacar que la redacción actual del artículo 7.4 de la Ley del Sector Ferroviario mantiene esencialmente la redacción de la Ley 39/2003<sup>2</sup>. Desde entonces se han producido importantes modificaciones normativas, tanto a nivel europeo, como el señalado RE 2017/2177, como nacional, por ejemplo, con la introducción de la iniciativa privada en la explotación de las instalaciones de servicio de los gestores de infraestructuras, incluyendo el modelo de riesgo y ventura<sup>3</sup>. Estos cambios legales han modificado sustancialmente la situación inicial, como se ha dicho, para introducir competidores en la explotación de instalaciones y la prestación de servicios ferroviarios, lo que aconsejaría una actualización del señalado artículo 7.4.

#### **IV. CONCLUSIONES**

En el momento actual, la literalidad del artículo 7.4 de la Ley del Sector Ferroviario precepto no permite extender la exención contenida en el mismo a otros operadores distintos al administrador de infraestructuras ferroviarias.

---

<sup>2</sup> Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario.

<sup>3</sup> La Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio modificó el artículo 40 de la Ley 39/2003 para permitir la explotación de las instalaciones de los gestores de infraestructuras en diferentes regímenes: i) explotación propia; ii) riesgo y ventura, y; iii) autoprestación.