

ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME RELATIVO A LAS DECLARACIONES SOBRE LA RED 2022 DE ADIF Y ADIF ALTA VELOCIDAD.

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

STP/DTSP/040/21

Presidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

Secretaria

D^a. María Angeles Rodríguez Paraja

En Madrid, a 25 de noviembre de 2021

En el ejercicio de la función establecida en el artículo 11 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, LCNMC), en relación con el artículo 32 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario (en adelante, Ley del Sector Ferroviario), la Sala de Supervisión Regulatoria emite el siguiente informe:

I. ANTECEDENTES

El 8 de octubre de 2021 tuvieron entrada en el registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) las propuestas de actualización de las Declaraciones sobre la Red para el ejercicio 2022 de las Entidades Públicas Empresariales Administrador de Infraestructuras (en adelante, ADIF) y ADIF-Alta Velocidad (en adelante, ADIF AV).

La Ley del Sector Ferroviario establece, en su artículo 32, que los administradores de infraestructuras ferroviarias “(...) *elaborarán, aprobarán y publicarán la declaración sobre la red correspondiente a su ámbito de actuaciones, así como sus actualizaciones*”, que se atenderá a lo recogido en el anexo III de dicha Ley.

El artículo 5 de la Orden FOM/897/2005, de 7 de abril, relativa a la Declaración sobre la Red y al procedimiento de adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria, modificada por la Orden FOM/642/2018, de 13 de junio, impone que los administradores de infraestructuras ferroviarias publicarán la declaración de red en su portal web, con una antelación mínima de doce meses respecto de la fecha de entrada en vigor del horario de servicio.

El horario de servicio correspondiente a la Declaración objeto de este Acuerdo se inicia el 11 de diciembre de 2022¹, por lo que deberá publicarse a más tardar el 11 de diciembre de 2021.

II. HABILITACIÓN COMPETENCIAL

Corresponde a esta Comisión informar sobre las propuestas de modificación de las Declaraciones sobre la Red de ADIF y ADIF AV, en virtud de los artículos 11.1.g) de la LCNMC y 32.2 de la Ley del Sector Ferroviario. Este último establece que los administradores de infraestructuras deberán consultar, de forma previa a la aprobación de la declaración sobre la red, *“al Ministerio de Fomento, Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria, empresas ferroviarias y resto de candidatos, Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (...)”*.

La aprobación del presente informe debe entenderse sin perjuicio de las posibles medidas que la CNMC adopte de acuerdo con las competencias previstas en el artículo 11.2.a) de la LCNMC relativas al control y supervisión, por iniciativa propia, de las declaraciones sobre la red, una vez los gestores de infraestructuras publiquen su versión definitiva.

Por tanto, la CNMC está habilitada para conocer e informar sobre las propuestas de modificación de las Declaraciones sobre la Red de ADIF y ADIF AV. Por otra parte, atendiendo a lo previsto en los artículos 20.1 y 21.2 de la LCNMC y el artículo 14.1.b) del Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, el órgano decisorio competente para emitir del presente informe es la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC.

III. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LA DECLARACIÓN SOBRE LA RED

El artículo 32 de la Ley del Sector Ferroviario establece que la Declaración sobre la Red *“expondrá las características de la infraestructura puesta a disposición de las empresas ferroviarias e informará sobre la capacidad y condiciones técnicas de cada tramo de la red y sobre las condiciones de acceso a la misma”*.

El punto 7 del Anexo I de la Ley del Sector Ferroviario la define como *“el documento que detalla las normas generales, plazos, procedimientos y criterios relativos a los sistemas de cánones y adjudicación de capacidad. Contiene,*

¹ De acuerdo con el artículo 7 de la Orden FOM/897/2005, el horario de servicio entra en vigor a las doce de la noche del segundo sábado de diciembre.

asimismo, cualquier otra información que pueda ser necesaria para cursar una solicitud de capacidad de infraestructura”.

A través de la Declaración sobre la Red, las empresas ferroviarias y otros candidatos conocen las características técnicas de la red ferroviaria, las reglas aplicables a la adjudicación de capacidad y a la gestión de la circulación, así como las condiciones económicas aplicables, tanto a las infraestructuras ferroviarias como a las instalaciones de servicio.

El contenido de la Declaración sobre la Red se encuentra regulado por el marco europeo y se ha traspuesto al ordenamiento jurídico español en el Anexo III de la Ley del Sector Ferroviario. Además, la estructura de los documentos que presentan ADIF y ADIF AV se han adaptado a las directrices que Rail Net Europe² publica para armonizar la estructura y el contenido de las declaraciones sobre la red en el ámbito europeo³.

La estructura de las Declaraciones sobre la Red de ADIF y ADIF AV se articulan en siete capítulos con el siguiente contenido:

- El primer capítulo recoge información general como el marco legal y una breve descripción del sector ferroviario en España, incluyendo los agentes que intervienen en el mercado.
- El segundo capítulo describe las principales características técnicas y funcionales de la red ferroviaria en España.
- El tercer capítulo señala los requisitos que deben cumplir las empresas ferroviarias y otros candidatos para poder acceder a la red titularidad de ADIF y ADIF AV.
- En el capítulo cuarto se describe el proceso de solicitud de capacidad en la infraestructura ferroviaria, así como el calendario y los criterios de adjudicación. También se establecen las actuaciones a realizar por los gestores de las infraestructuras en caso de restricciones del tráfico.
- El capítulo quinto describe los servicios que pueden prestar los administradores, así como el régimen económico y tributario, detallándose las tasas ferroviarias, los cánones y los precios de los servicios básicos, complementarios y auxiliares.

² Rail Net Europe (RNE) es la asociación de los administradores de infraestructuras y organismos adjudicadores de capacidad a nivel europeo. Está formada por 38 miembros de 30 países. <https://rne.eu/organisation/rne-network-members/>

³ https://rne.eu/wp-content/uploads/RNE_NS_Common_Structure_TT_2023_clean.pdf

- El capítulo sexto se refiere a la gestión del tráfico ferroviario, incluidos los procedimientos que deben seguirse en caso de incidentes en la explotación de la red.
- Por último, el capítulo séptimo incluye la información relativa a la solicitud de capacidad y la prestación de servicios en las instalaciones de servicio del administrador de infraestructuras.

La Declaración sobre la Red incorpora también varios catálogos que incluyen las fichas descriptivas de las instalaciones de servicio, la oferta de capacidad en instalaciones de servicio, las restricciones de capacidad, las vías de apartado adscritas a estaciones coordinadas y las tablas de coste del suministro de energía eléctrica de tracción.

IV. VALORACIÓN DE LA PROPUESTA DE ADIF Y ADIF AV

IV.1. Valoración general

El artículo 5 de la Orden FOM/897/2005 establece que *“los administradores de infraestructuras ferroviarias la publicarán [la declaración sobre la red] en su portal web en idioma castellano y, al menos, en otra lengua oficial de la Unión Europea, con una antelación, como mínimo, de doce meses respecto de la fecha de entrada en vigor del horario de servicio”* (el subrayado es añadido). Esta antelación permitiría a las empresas ferroviarias y candidatos conocer las condiciones de acceso, incluyendo las económicas, antes de solicitar la capacidad. El plazo para las solicitudes de acceso, de acuerdo con el artículo 7.2.c) de la señalada Orden, concluye *“ocho meses antes de la entrada en vigor del horario de servicio, en el caso de las solicitudes de capacidad para tráficos ferroviarios internacionales y seis meses antes de la referida fecha para el resto de las solicitudes”* (el subrayado es añadido).

Sin embargo, algunos epígrafes de las propuestas de Declaración sobre la Red remitidas por ADIF y ADIF AV aplican únicamente al ejercicio 2022 y no al horario de servicio diciembre 2022-diciembre 2023. De esta forma, las empresas ferroviarias ya habrán sido adjudicatarias de la capacidad y solicitado servicios en instalaciones ferroviarias sin conocer todas las condiciones que aplican al acceso a la red.

Por otro lado, los cánones ferroviarios de cada año se fijan en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de ese mismo año, lo cual impide, como esta Sala ha señalado en repetidas ocasiones, que ADIF y ADIF AV incluyan, en la Declaración sobre la Red, los cánones aplicables a la capacidad antes de su adjudicación. Pero es que los gestores tampoco detallan otros aspectos económicos en su Declaración sobre la Red sobre los que sí cuentan con capacidad de actuación, como los precios de los servicios ferroviarios o las bonificaciones.

Por ello, y como ya se indicó en el Acuerdo de 19 de noviembre de 2020 por el que se emite informe relativo a las declaraciones sobre la red 2021 de Adif y Adif Alta Velocidad⁴, es necesario que ADIF y ADIF AV publiquen en la Declaración sobre la Red todas las condiciones de acceso que serán de aplicación a cada horario de servicio, con doce meses de antelación respecto al inicio del periodo, y no antes del inicio de cada año natural como es la práctica actual.

IV.2. Acuerdos Marco de Capacidad

IV.2.1. Modificación de los Acuerdos Marco suscritos

El 11 de mayo de 2020 ADIF AV suscribió los acuerdos marco para la adjudicación de capacidad en la red ferroviaria de alta velocidad, durante un periodo de 10 años, con Renfe Viajeros, S.M.E., S.A. (RENFE Viajeros), Intermodalidad del Levante, S.A. (ILSA) y Rielsfera, S.A.U. (OUIGO). Dichos acuerdos habían sido previamente aprobados por la CNMC⁵.

Las dificultades técnicas para contar con el material rodante en los plazos previstos, así como los efectos de la crisis sanitaria provocada por la COVID-19, han cambiado los planes iniciales de estas empresas. Por ello, OUIGO e ILSA solicitaron a ADIF AV la modificación de sus acuerdos.

La modificación del Acuerdo Marco suscrito con OUIGO se notificó a la CNMC el 30 de marzo de 2021. Posteriormente se actualizó la Declaración de Capacidad Marco (anexo M de la Declaración sobre la Red), indicando la capacidad remanente para la celebración de acuerdos marco en los ejes Madrid-Barcelona, Madrid-Este y Madrid-Sur⁶.

El 3 de noviembre de 2021, ADIF AV ha notificado la Resolución sobre la modificación del Acuerdo Marco solicitada por ILSA. De acuerdo con el artículo 3.4 del Reglamento de Ejecución (UE) 2016/545 de la Comisión de 7 de abril de 2016 sobre los procedimientos y criterios relativos a los acuerdos marco de adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria (en adelante,

⁴ <https://cnmc.es/sites/default/files/3245511.pdf>

⁵ El Pleno de la CNMC aprobó, el 6 de abril de 2020, las Resoluciones sobre los Acuerdos marco para la reserva de capacidad entre la Entidad Pública Empresarial ADIF-Alta Velocidad e Intermodalidad del Levante, S.A. y Rielsfera, S.A.U. Posteriormente, mediante Resolución de 6 de mayo de 2020 se aprobó el Acuerdo Marco correspondiente a Renfe Viajeros, S.A., S.M.E.

⁶ Según indica ADIF AV, la capacidad marco indicativa remanente incluye los surcos disponibles al menos un día de la semana durante todo el año en al menos cinco horarios de servicio seguidos.

Reglamento 2016/545), ADIF AV debe actualizar, de nuevo, la señalada Declaración de Capacidad Marco en el plazo máximo de tres meses.

Según este Reglamento, los gestores deben reexaminar periódicamente con los candidatos la capacidad marco adjudicada, debiendo los candidatos informar sin demora sobre su intención de no utilizarla. Además, prevé mecanismos para modificar los acuerdos marco cuando las causas de la no utilización son ajenas al candidato.

Por otro lado, la importante demanda de capacidad marco no atendida en el proceso de priorización que culminó con la firma de los señalados Acuerdos Marco el 11 de mayo de 2020 exige el cumplimiento de los compromisos de utilización de la capacidad marco o, en su defecto, su modificación. La CNMC, de acuerdo con sus competencias en la supervisión de los procesos de asignación de capacidad y sus resultados (artículo 11.2.e) de la LCNMC) y el señalado artículo 13.5 del Reglamento 2016/545, analizará el intercambio de información entre ADIF AV y los candidatos sobre la utilización de la capacidad, y la coherencia entre los compromisos asumidos en los Acuerdos Marco y la capacidad efectivamente utilizada en el horario de servicio anual.

IV.2.2. Nuevas peticiones de Acuerdos Marco

El artículo 47 de la Ley del Sector Ferroviario establece que *“las empresas ferroviarias, en condiciones equitativas, no discriminatorias y transparentes, tendrán derecho de acceso a las infraestructuras ferroviarias para la explotación de servicios de transporte de viajeros por ferrocarril. Las empresas ferroviarias podrán recoger viajeros en cualquier estación y dejarlos en cualquier otra”*.

El artículo 5.2 del Reglamento 2016/545 indica que *“cuando el administrador de infraestructuras no imponga un plazo anual o plurianual y reciba una solicitud de celebración o modificación de un acuerdo marco, el administrador tomará medidas razonables para informar a los demás candidatos potenciales de su intención de celebrar un acuerdo marco, dándoles un plazo de cuatro meses para responder”*. A este respecto, si bien el Reglamento 2016/545 no obliga a los administradores de infraestructuras a publicar la capacidad marco en toda la red, su considerando 3º establece que los *“candidatos potenciales necesitan transparencia en lo relativo a la capacidad marco adjudicada y a la capacidad remanente indicativa en una línea. Con vistas a evitar la carga administrativa relacionada con los acuerdos marco, conviene dar a los candidatos potenciales una primera impresión de la probabilidad de que sus solicitudes sean aprobadas”*.

De modo que las empresas ferroviarias y demás candidatos deberían poder operar otros ejes diferentes de los que fueron objeto de los Acuerdos Marco. Sin embargo, el epígrafe 4.4 de la Declaración sobre la Red, que establece los procedimientos y criterios relativos a los acuerdos marco de adjudicación de capacidad, parece limitar las posibilidades de solicitar capacidad marco a

aquellos ejes o trayectos en los que el administrador de infraestructuras haya optado por ofrecerla.

Por ello, y con el fin de asegurar el acceso efectivo de las empresas a toda la red ferroviaria administrada por ADIF y ADIF AV, se debería clarificar en la Declaración sobre la Red la posibilidad de solicitar capacidad marco en toda la red ferroviaria. Y se debería incluir indicación de:

- La información que las empresas ferroviarias y candidatos deberán suministrar para realizar las peticiones de capacidad marco en trayectos sobre los que los gestores no han publicado la Declaración de Capacidad Marco, de modo análogo a como ya se detalla para la capacidad remanente de los tres ejes que cuentan ya con acuerdos marco suscritos⁷.
- La información que, de acuerdo con el artículo 5.2 del Reglamento 2016/545, ADIF o ADIF AV suministrarán al resto de candidatos potenciales tras recibir la solicitud de una empresa ferroviaria o candidato para la celebración de un acuerdo marco.

IV.3. Restricciones de capacidad en la infraestructura

Las consultas a los representantes de los usuarios llevadas a cabo por la CNMC en 2021⁸ revelaron la insatisfacción de los usuarios por la gestión de ADIF y ADIF AV de las restricciones de capacidad. En concreto, las empresas ferroviarias de transporte de mercancías apuntaron a la existencia de trabajos en la red que no son comunicados o son comunicados sin la suficiente antelación y que provocan incremento de tiempos de viaje (cuando no suspensión de servicios). Asimismo, mencionaron la necesidad de mejorar los canales de comunicación con el gestor de infraestructuras para que las empresas sean informadas de aquellas acciones que les puedan afectar y se las tenga en cuenta en la toma de decisiones. Las empresas de transporte de viajeros también señalaron los cortos plazos de preaviso de las restricciones de capacidad.

Las consideraciones anteriores muestran la importancia de una gestión adecuada por parte de los gestores de infraestructura de las restricciones de capacidad, incluyendo su comunicación por adelantado y la no discriminación en la asignación de la capacidad resultante.

⁷ De acuerdo con el anexo M de la Declaración sobre la Red, los candidatos que soliciten capacidad marco deben aportar documentación relativa a su capacidad técnica para operar los surcos solicitados, en particular, de acuerdo con el material rodante que se destinará a su ejecución, su plan de operaciones y la capacidad financiera para hacer frente a sus obligaciones presentes y futuras.

⁸ Ver el Acuerdo de 1 de julio por el que se emite informe relativo a la consulta a los representantes de los usuarios sobre su punto de vista del mercado ferroviario (2021), disponible en <https://www.cnmc.es/expedientes/infdtsp01121>

IV.3.1. Marco regulatorio aplicable

La Decisión Delegada (UE) 2017/2075 de la Comisión de 4 de septiembre de 2017 por la que se sustituye el anexo VII de la Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un espacio ferroviario europeo único (en adelante, Decisión Delegada 2017/2075), de aplicación directa al marco jurídico español, reconoce que *“las restricciones temporales de capacidad son necesarias para mantener las infraestructuras y los equipos en buen estado y permitir el desarrollo de las infraestructuras de conformidad con las necesidades del mercado”*. También señala que estas restricciones deben tener presentes los derechos de los candidatos, debiendo éstos *“recibir con antelación una información sobre las futuras restricciones de capacidad que les permita adaptar sus operaciones y necesidades de transporte”*.

La información que los gestores de infraestructuras tienen que suministrar debe incluirse en la Declaración sobre la Red. El punto 15 de la Decisión Delegada 2017/2075 establece que el administrador de las infraestructuras deberá informar, cuando deba restringir la capacidad temporalmente, al menos de: *“a) el día previsto; b) el momento del día y, tan pronto como se pueda fijar, la hora de inicio y finalización de la restricción de capacidad; c) el tramo de línea afectado por la restricción y, d) en su caso, la capacidad de las líneas de desviación”*. Esta información, o un enlace en donde se pueda encontrar esta información, que debe estar actualizada, deberá incluirse en la Declaración sobre la Red.

IV.3.2. Tratamiento de las restricciones de capacidad en la Declaración sobre la Red de ADIF y ADIF AV

El epígrafe 4.3 de la Declaración sobre la Red, que trata sobre el tratamiento de las restricciones temporales y la asignación de capacidad para mantenimiento menciona que los administradores de infraestructuras informan de las restricciones de capacidad en las denominadas comisiones TOC (Tiempos de Obra Concedidos), en las que las empresas ferroviarias con capacidad adjudicada participan en calidad de invitadas. Estas comisiones *“programan en sesión ordinaria los trabajos en infraestructuras que afecten de modo permanente a la circulación de trenes”*, añadiendo que *“se consideran permanentes aquellos trabajos relevantes o limitaciones de velocidad que tengan una repercusión continuada de tres meses, o bien de menor duración, cuando las consecuencias en el tráfico sean significativas”* (el subrayado es añadido).

Efectivamente, todos los años se convoca una comisión TOC ordinaria previa a la finalización del plazo de petición de capacidad para el horario de servicio anual. Además, la Declaración sobre la Red prevé convocatorias adicionales en enero, julio y octubre, en caso de existir variaciones importantes en las restricciones previstas.

Por otra parte, ADIF y ADIF AV publican un Catálogo de Restricciones de Capacidad^{9,10} en su página web, como documento que acompaña a la Declaración sobre la Red, que incluye las obras en ejecución y las obras previstas por el administrador.

Pues bien, la información que los gestores de infraestructuras publican sobre las restricciones de capacidad en la Declaración sobre la Red está lejos de cumplir con los requisitos establecidos en la Decisión Delegada 2017/2075.

La Declaración sobre la Red se limita a indicar que *“en lo que concierne a las restricciones temporales de capacidad de las líneas ferroviarias, por razones tales como los trabajos de infraestructura, que den lugar a una cancelación, un reencaminamiento o una sustitución por otros modos de transporte los administradores de Infraestructuras afectados lo comunicarán en la medida en que se conozcan”* (el subrayado es añadido) y, de hecho, el Catálogo de Restricciones de Capacidad, en relación con las obras futuras no detalla más allá del mes o el trimestre de su inicio o finalización, sin ofrecer estimaciones del tráfico afectado.

Sin embargo, la Decisión Delegada 2017/2075 establece obligaciones detalladas de publicación de información en función de la duración de las restricciones y del tráfico que resulta afectado:

- Para las limitaciones de capacidad de siete días consecutivos o menos y que afecten a más del 10 % del volumen de tráfico diario estimado en una línea ferroviaria, *“el administrador de infraestructuras consultará con los candidatos afectados las restricciones de capacidad previstas y comunicará las restricciones de capacidad actualizadas como mínimo cuatro meses antes del cambio de horario de servicio”*.
- Para las limitaciones de capacidad de duración superior a siete días consecutivos que afecten a más del 30 % del volumen de tráfico diario estimado en una línea ferroviaria, los gestores deben consultar a los candidatos *“al menos veinticuatro meses antes del cambio del horario de servicio de que se trate y por segunda vez, de forma actualizada, al menos doce meses antes de tal cambio”*.
- Para las limitaciones de capacidad de más de treinta días consecutivos y que afecten a más del 50 % del volumen de tráfico, aplican otras obligaciones al administrador de infraestructuras, tales como la de facilitar al menos dos rutas alternativas a los candidatos que lo soliciten, la

⁹ http://www.adif.es/es_ES/conoceradif/doc/20210729_06_DR_Adif_Restric_V0.pdf

¹⁰ http://www.adifaltavelocidad.es/es_ES/conocenos/doc/20210729_06_DR_AV_Restric_V0.pdf

publicación de criterios relativos a los trenes que deben reencaminarse o una adjudicación preliminar de la capacidad remanente.

Por tanto, las propuestas de Declaración sobre la Red de ADIF y ADIF AV no cumplen con los requisitos fijados por la Decisión Delegada 2017/2075, ni respecto del contenido de la información que debe publicarse ni respecto de la antelación con la que la información debe publicarse. Tampoco se definen los distintos escenarios previstos en la Decisión Delegada en función de las afectaciones objetivas de las restricciones de capacidad.

Los gestores de infraestructuras deben tener en cuenta, como señala la Decisión Delegada 2017/2075 en su considerado 3º que, una vez adjudicada la capacidad, los candidatos tienen derechos contractuales que *“deben incluir el derecho a rechazar o aprobar una petición de reprogramación efectuada por el administrador de infraestructuras”*. Además, a la hora de diseñar las restricciones de capacidad, el considerando 6º indica que *“los administradores de infraestructuras deben tener en cuenta no solo sus propios costes, sino también las limitaciones operativas y comerciales de los candidatos afectados y el riesgo de que se recurra para el transporte a modos de transporte menos respetuosos del medio ambiente”*.

Reconociendo la importancia de los trabajos de mantenimiento y mejora de la red ferroviaria, que necesariamente conllevan limitaciones de la capacidad disponible, un proceso de consultas previas y con suficiente antelación con las empresas es imprescindible para que ADIF y ADIF AV conozcan sus necesidades y el impacto real de sus decisiones. Finalmente, una determinación temprana de las restricciones de capacidad, en particular antes de que los candidatos realicen sus peticiones de capacidad, limita la reprogramación de los tráficos y las repercusiones sobre los clientes de los servicios ferroviarios, en caso de sufrir cambios respecto a la capacidad adjudicada.

IV.4. Servicio de suministro de la corriente de tracción

ADIF AV es el único proveedor del servicio complementario de suministro de corriente de tracción; es ADIF AV quien contrata la energía eléctrica que utilizan los trenes para su funcionamiento¹¹. La forma en que se factura este servicio se

¹¹ La Disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 15/2013, de 13 de diciembre, sobre reestructuración de la entidad pública empresarial "Administrador de Infraestructuras Ferroviarias" (ADIF) y otras medidas urgentes en el orden económico establece que los gestores de infraestructuras *“serán titulares de los puntos de suministro de energía eléctrica que patrimonialmente tengan asignados, siendo cada entidad responsable de sus costes de amortización y de mantenimiento, así como de las obligaciones reglamentarias derivadas de dicha titularidad”*. Por ello, el gestor de infraestructuras es el único que puede contratar el suministro con un comercializador. El modelo en España difiere del vigente en otros países, como Francia, donde se permite que las empresas ferroviarias escojan a su suministrador de energía (ver Declaración sobre la Red de SNCF Réseau, páginas 104 y siguientes).

ha modificado en sucesivas Declaraciones sobre la Red con el objetivo de que cada empresa abone su consumo real, basándose en equipos de medida embarcada.

En particular, en la modificación de mediados de 2021, que fue objeto de análisis en el Acuerdo de 6 de mayo de 2021 por el que se emite informe relativo a la actualización de la Declaración sobre la Red 2021 de Adif Alta Velocidad¹², ADIF AV introdujo normas para reconocer la energía devuelta del material rodante con freno regenerativo en la red de alta velocidad electrificada con corriente alterna.

La principal novedad introducida por ADIF AV en la Declaración sobre la Red de 2022 es posibilitar la facturación mediante medida embarcada en la red de alta velocidad a partir del 1 de enero de 2022. Las empresas ferroviarias interesadas deberán solicitar esta modalidad de facturación, designar un responsable y aportar la documentación que certifique la conformidad técnica de los equipos de medida, de acuerdo con las especificaciones técnicas de interoperabilidad de energía¹³ y material rodante¹⁴.

Por otra parte, ADIF AV también propone simplificar las fórmulas de facturación vigentes con la aplicación de un coeficiente de pérdidas de la red (p) para las unidades tanto con medida embarcada como sin ella. De acuerdo con la información remitida, este porcentaje de pérdidas asciende al 7%.

El Acuerdo del Pleno de la CNMC, de 25 de junio de 2019, por el que se emite informe relativo a las propuestas de ADIF y ADIF AV sobre la modificación de la Declaración de Red de 2019¹⁵ señalaba que la *“importancia de los costes de energía eléctrica para los operadores ferroviarios implica la conveniencia de que se facture en función del consumo real, de forma que se incentiven medidas de eficiencia en la conducción y el material rodante”*. Por ello debe valorarse positivamente que se culmine el proceso de implantación, de forma que finalmente las empresas que lo soliciten sean facturadas por el consumo real de sus trenes.

Sin embargo, dados los costes de los equipos embarcados y el riesgo de que los trenes menos eficientes no tengan incentivos a migrarse a la medida embarcada,

https://www.sncf-reseau.com/sites/default/files/2021-01/DRR2021M-document_principal_V4_EN.pdf

¹² <https://cnmc.es/sites/default/files/3491250.pdf>

¹³ Reglamento (UE) 1301/2014 de la Comisión, de 18 de noviembre de 2014, sobre las especificaciones técnicas de interoperabilidad del subsistema de energía del sistema ferroviario de la Unión Europea.

¹⁴ Reglamento (UE) 1302/2014 de la Comisión, de 18 de noviembre de 2014, sobre la especificación técnica de interoperabilidad del subsistema de material rodante «locomotoras y material rodante de viajeros» del sistema ferroviario en la Unión Europea.

¹⁵ https://www.cnmc.es/sites/default/files/2541816_2.pdf

ADIF AV debería establecer mecanismos que generen los incentivos correctos sin favorecer, en ningún caso, a las unidades eléctricas menos eficientes.

Para la **red electrificada de corriente continua** (principalmente la red convencional), ADIF AV prevé también la evolución a la facturación mediante medida embarcada con previsión de entrada a partir de 2023-2024. Para las siguientes ediciones de la Declaración sobre la Red, sería recomendable que se detallara en mayor medida cómo evolucionará el sistema en esta red.

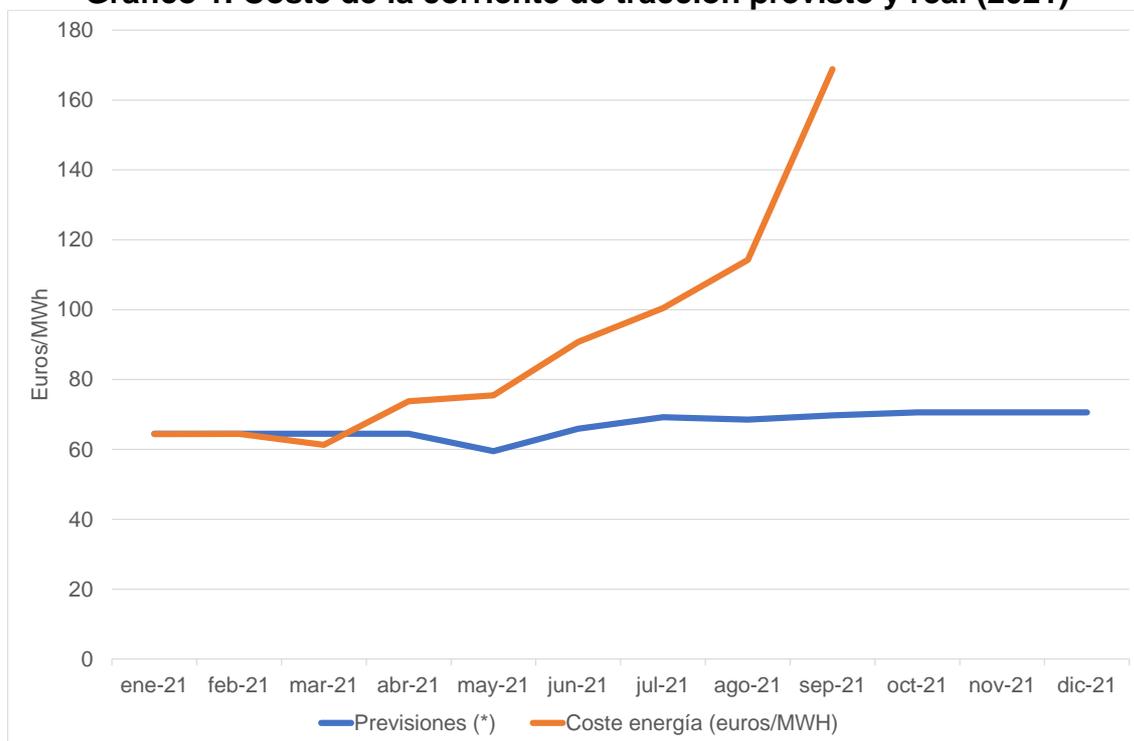
Finalmente, ADIF AV venía publicando en la Declaración sobre la Red una previsión anual de los costes de la energía, que podían servir de referencia a las empresas ferroviarias, pero no lo ha hecho en esta ocasión. Además, también se publican, en documento anexo a la Declaración sobre la Red, los costes efectivos mensuales que sirven de referencia para la facturación real que deben abonar las empresas ferroviarias¹⁶.

El suministro eléctrico está sufriendo un incremento significativo de los precios que se trasladan a las empresas ferroviarias. En el caso de la corriente alterna en la red de alta velocidad que, como se ha indicado, se actualiza mensualmente, las diferencias entre las previsiones de ADIF AV y el precio real son elevadas.

16

http://www.adifaltavelocidad.es/es_ES/conocenos/doc/20211026_07_DR_AV_Suministro_V1.pdf

Gráfico 1. Coste de la corriente de tracción previsto y real (2021)



(*) ADIF AV publicó estas previsiones a partir de mayo de 2021 tras la modificación de la Declaración sobre la Red a mediados del año 2021. Con anterioridad, en la primera versión de la Declaración sobre la Red de 2021 se había estimado un coste de la energía de 64,51 €/MWh para todo el año.

Fuente: ADIF AV.

Dada la importancia de estos costes para los servicios ferroviarios, el gestor debería:

- Consultar con las empresas ferroviarias sobre las modalidades de contratación y la disponibilidad a pagar por coberturas de riesgo ante incrementos de los precios de la electricidad.
- Habilitar mecanismos que permitan a las empresas ferroviarias y a la CNMC la trazabilidad de los costes de este servicio, incluyendo los costes de gestión (que ascienden a 1,12 euros/MWh). De esta forma, ADIF AV debería ser capaz de conciliar los costes totales abonados por la electricidad con los consumos individuales de cada empresa, su actividad y las pérdidas de la red.

IV.5. Servicios en estaciones de viajeros

La prestación de algunos servicios en las estaciones se encuentra en periodo de transición tras la liberalización de los servicios nacionales de transporte de viajeros, desde una situación en la que RENFE se autoprestaba los servicios a

otra en la que diferentes empresas deben poder acceder en igualdad de condiciones.

IV.5.1. Servicio de atención a personas con movilidad reducida

Los gestores de infraestructuras propusieron asumir el servicio de atención a personas con movilidad reducida (en adelante, PMR), prestando a todas las empresas ferroviarias de viajeros el denominado comercialmente “servicio ACERCA”, como un servicio básico (servicio en la estación) y auxiliar (atención en el tren). Transitoriamente, los gestores se subrogaron en los contratos previos suscritos por RENFE, si bien planteando la necesidad de licitarlos.

El Acuerdo de la CNMC de 6 de mayo de 2021 por el que se emite informe relativo a la actualización de la Declaración sobre la Red 2021 de Adif Alta Velocidad, antes mencionado, analizó la propuesta y señaló la importancia de los servicios en las estaciones en general, y del servicio PMR en particular, para el funcionamiento de un mercado de transporte de viajeros en competencia. Por este motivo, y de acuerdo con los mecanismos de coordinación establecidos en el artículo 20.2 de la Ley del Sector Ferroviario, esta Sala indicó que los gestores debían coordinarse con las empresas ferroviarias para establecer las condiciones de licitación y de prestación de los servicios. Además, de acuerdo con lo previsto en dicho artículo, se indicó que la CNMC *“velará por la efectiva coordinación prevista en este apartado pudiendo participar como observadora en las reuniones de coordinación que se celebrarán al menos una vez al año”*.

De acuerdo con lo anterior, ADIF y ADIF AV mantuvieron reuniones con las empresas ferroviarias de viajeros, que pudieron realizar sus alegaciones, y, finalmente, se ha adjudicado el servicio de gestión de la oficina central, encargada de la coordinación del servicio¹⁷. Asimismo, se prevé otra licitación para la prestación de los servicios de asistencia propiamente dichos.

El precio que proponen ADIF y ADIF AV para 2022 asciende a 0,1895 euros/pasajero equivalente¹⁸ en estaciones con servicio permanente¹⁹, lo que supone una reducción de más del 20% con respecto al importe vigente. Este importe es también inferior al establecido para el servicio PMR en aeropuertos,

17

<http://www.adif.es/AdifWeb/licitaciones/detalleLicitacion.jsp?expediente=2.21/24108.0094&tipo=LICITACION>

¹⁸ En el caso de los servicios nacionales, son pasajeros equivalentes todos los viajeros subidos o bajados en las estaciones. Los viajeros interurbanos y urbanos se ponderan por un factor de 0,39093.

¹⁹ En estaciones con menos tráfico, el servicio de atención a PMR es puntual, con solicitud previa, con un coste por asistencia en 2022 de 48,41 euros por pasajero atendido.

con un sistema de facturación equivalente (número de pasajeros subidos o bajados) y que asciende a 0,31 euros/pasajero²⁰.

La licitación completa del servicio ACERCA, junto con un dimensionamiento adecuado del servicio, deberían asegurar una prestación eficiente y a los menores costes posibles sin reducir la calidad del servicio que venía prestando RENFE. En este sentido, los gestores de infraestructuras deberían evaluar si el previsible incremento de viajeros derivado de la liberalización supone un perfil de viajero diferente y su posible efecto sobre las solicitudes de asistencia.

De acuerdo con las competencias de supervisión establecidas en el artículo 11 de la LCNMC en relación con la prestación de los servicios en instalaciones ferroviarias, ADIF y ADIF AV deberían remitir los contratos de prestación del servicio ACERCA una vez adjudicados, así como toda la documentación relevante.

IV.5.2. Servicio de logística de carga y descarga de servicios a bordo

El servicio de logística de carga y descarga de servicios a bordo fue también objeto de análisis en el Acuerdo de la CNMC de 6 de mayo de 2021. ADIF y ADIF AV plantearon su prestación a riesgo y ventura por un explotador. Como en el caso anterior, la CNMC solicitó que las empresas ferroviarias pudieran expresar sus puntos de vista sobre las condiciones de prestación del servicio y el diseño de la licitación.

En este caso, y al contrario que en el anterior, ni ADIF ni ADIF AV son responsables de la prestación del servicio, siendo una opción comercial de las empresas ferroviarias. Además, el diseño de las condiciones está determinado por la disponibilidad de espacios en las estaciones para la conservación y manipulación de los alimentos, así como por la seguridad de su transporte hasta los andenes y trenes.

Después de diferentes reuniones con RENFE, ILSA y OUIGO, los gestores de infraestructuras prevén licitar este servicio siguiendo un modelo de explotación a riesgo y ventura en las principales estaciones de alta velocidad²¹.

El servicio de *catering* a bordo, además de ser una fuente adicional de ingresos, es un elemento que afecta a la experiencia de viaje y, por tanto, puede diferenciar las ofertas comerciales de las diferentes empresas ferroviarias. Por ello, resulta imprescindible que la empresa adjudicataria preste estos servicios de forma

²⁰ Resolución de 11 de febrero de 2021 de supervisión de las tarifas aeroportuarias aplicables por Aena S.M.E., S.A. en el ejercicio 2021 (tabla 4, página 21).

<https://www.cnmc.es/sites/default/files/3366115.pdf>

²¹ Alicante, Barcelona Sants, Madrid Chamartín, Madrid Puerta de Atocha, Málaga María Zambrano, Sevilla Santa Justa y Valencia Joaquín Sorolla.

flexible, de modo que ofrezca un rango de opciones suficiente, que permita que todas las empresas ferroviarias puedan diseñar su oferta a bordo de acuerdo con sus estrategias de negocio.

A este respecto, como ya se indicó en el Acuerdo de la CNMC de 6 de mayo de 2021, la empresa que preste este servicio de logística de carga y descarga será considerada “explotador” a los efectos del 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, siéndole de aplicación las obligaciones de acceso, transparencia, no discriminación y orientación a los costes más un beneficio razonable de los precios.

Como en el caso anterior, ADIF y ADIF AV deberían remitir a la CNMC el contrato a riesgo y ventura una vez adjudicado, así como toda la documentación relevante.

IV.6. Bonificación para incentivar el crecimiento del transporte ferroviario

El artículo 97.6.1º de la Ley del Sector Ferroviario establece que con *“la finalidad de incentivar la explotación eficaz de la red ferroviaria y fomentar nuevos servicios de transporte ferroviario, el administrador de infraestructuras ferroviarias aplicará una bonificación en el canon por utilización de las líneas integrantes de la Red Ferroviaria de Interés General (...)”*. Según este mismo artículo, ADIF y ADIF AV deben establecer en la Declaración sobre la Red los parámetros que determinan su cálculo: el tráfico de referencia, el tráfico objetivo y el porcentaje de bonificación a aplicar en cada corredor.

Los gestores de la infraestructura no han remitido los valores correspondientes a estos parámetros, ni los porcentajes de bonificación aplicables en las diferentes líneas. Paradójicamente, esta última información fue trasladada a las empresas ferroviarias en el marco de las consultas de los cánones ferroviarios previstas en el artículo 100 de la Ley del Sector Ferroviario, donde se señalaba que con *“el objetivo de seguir incentivando la explotación eficaz de la red ferroviaria y fomentar la incorporación de nuevos servicios de transporte ferroviario, se propone mantener la bonificación existente para el incremento de tráficos anuales”*. A pesar de ello, al no haber recibido la CNMC la propuesta, esta Sala no puede pronunciarse sobre el efecto incentivador que pudieran tener los valores que eventualmente acabara estableciendo ADIF y ADIF AV.

La remisión de la Declaración sobre la Red sin esta información no solo impide que la CNMC se pronuncie al respecto sino que, además, impide a las empresas conocer de antemano los valores de referencia para la obtención de bonificaciones a los cánones, y no les permite realizar alegaciones en relación con las estimaciones y objetivos establecidos.

La Resolución de la CNMC, de 5 de marzo de 2020, sobre la propuesta de cánones de Adif y Adif Alta Velocidad para 2020 y por la que se adoptan medidas

para el próximo ejercicio de supervisión de acuerdo al artículo 11 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, destacó el potencial de estas bonificaciones para incentivar el tráfico ferroviario si sus elementos son diseñados adecuadamente, esto es, con umbrales de tráfico de referencia y objetivos realistas y alcanzables. Además, estas bonificaciones, que suponen descuentos sobre los cánones, no tienen un coste para los gestores de infraestructuras, en la medida en que se aplican sobre tráficos por encima del esperado.

A este respecto, el diseño y la publicación de las bonificaciones debería adelantarse y ser coherente con el periodo de petición de la capacidad, que se realiza a más tardar seis meses antes del cambio del horario de servicio. La publicación de las bonificaciones una vez las empresas ferroviarias ya han realizado sus peticiones limita su carácter incentivador, así como la propia capacidad de gestión por los administradores de la infraestructura de la capacidad de la red, dado que, para poder beneficiarse, las empresas ferroviarias deben realizar las solicitudes fuera del periodo ordinario.

En definitiva, ADIF y ADIF AV deberían adelantar sustancialmente la publicación de los parámetros de las bonificaciones previstas en el artículo 97.6.1º de la Ley del Sector Ferroviario, para que éstas se configuren como un verdadero incentivo para las empresas ferroviarias. La publicación de la Declaración sobre la Red doce meses antes del inicio del horario de servicio, de acuerdo con señalado en el apartado III.1 anterior, permitiría cumplir con este objetivo.

IV.7. Obligaciones de información impuestas a las empresas ferroviarias

En la Declaración sobre la Red de 2021, ADIF y ADIF AV incluyeron un nuevo Anexo L obligando a las empresas ferroviarias a suministrar información estadística mensual sobre sus tráficos de viajeros y mercancías. Dicho Anexo menciona que esta información podrá ser compartida con la Dirección General de Transporte Terrestre, la CNMC, el Observatorio del Ferrocarril en España de la Fundación de los Ferrocarriles Españoles, la Dirección General de Planificación y Evaluación de la Red Ferroviaria y la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria. Finalmente, se señala que la *“difusión que todos estos organismos realicen de estas estadísticas será siempre de acuerdo a un enfoque global, procurando no revelar el aprovechamiento individual de los trenes”*.

La propuesta de la Declaración sobre la Red introduce, como novedad en su epígrafe 7.3.2.5, la obligación de que las empresas ferroviarias informen al administrador de infraestructuras, antes de las 18 horas del día anterior, de su previsión del número de viajeros subidos y bajados por cada tren. La medida se

prevé inicialmente para las estaciones más importantes de alta velocidad²² y se justifica en que “[posibilitará] una adecuada gestión de los vestíbulos, zonas de embarque y acceso a andenes, ante las limitaciones de espacios que pudieran presentar en determinadas circunstancias”.

De acuerdo con el artículo 23 de la Ley del Sector Ferroviario, los administradores de infraestructuras no tienen funciones estadísticas, por lo que las peticiones de información a las empresas ferroviarias deben estar justificadas para realizar sus funciones y deben ser proporcionadas. De forma preliminar, esta Sala considera que la información solicitada y con ese nivel de desagregación no es necesaria para la planificación o gestión de las infraestructuras. El elemento esencial para dicha planificación o gestión de las infraestructuras es la asignación de capacidad y la gestión del tráfico ferroviario, sin que las cuestiones comerciales, como los pasajeros transportados, sean relevantes a estos efectos. Tampoco parece proporcionado el suministro de información diaria y con ese nivel de detalle para la gestión de los vestíbulos de las estaciones, en la medida en que los gestores conocen los surcos asignados, el material rodante que se utilizará y su composición (simple o doble), de forma que es posible realizar estimaciones para el dimensionamiento de los medios necesarios.

Finalmente, la información solicitada por ADIF y ADIF AV es comercialmente sensible, por lo que su difusión podría distorsionar la situación competitiva en el mercado, en particular en las primeras fases de la liberalización. Además, podría estar protegida por la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales. A este respecto, la Declaración sobre la Red no clarifica los compromisos que asumen los gestores en relación con la confidencialidad de estos datos ni el alcance de su difusión a otras entidades, como la Fundación de los Ferrocarriles Españoles, señalada expresamente en el Anexo L, en cuyo patronato se encuentra, entre otras empresas, Renfe²³.

Por todo lo anterior, esta Sala considera que los gestores de infraestructuras deberían reevaluar la necesidad y proporcionalidad de esta solicitud de información, a la vista de sus funciones. La CNMC analizará la versión definitiva de las Declaraciones sobre la Red que finalmente se publiquen para asegurar, de acuerdo con lo previsto en el artículo 11.2.a) de la LCNMC, que no se impongan obligaciones excesivas a los candidatos.

V. CONCLUSIONES

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, esta Sala considera que:

²² Madrid Puerta de Atocha, Madrid Chamartín Clara Campoamor, Barcelona Sants, Zaragoza Delicias, Valencia Joaquín Sorolla, Alicante/Alacant, Sevilla Santa Justa, Córdoba y Málaga María Zambrano.

²³ <https://www.ffe.es/fundacion/patronato.htm>

- 1) ADIF y ADIF AV deberían publicar, con doce meses de antelación respecto al inicio del horario de servicio, una Declaración sobre la Red en la que se incluyan todas las condiciones de acceso a la red ferroviaria que se aplicarán a dicho horario de servicio.
- 2) La importante demanda no atendida en el proceso de priorización que culminó con la firma de los señalados Acuerdos Marco el 11 de mayo de 2020, exige el cumplimiento de los compromisos de utilización de la capacidad marco o, en su defecto, su modificación. Así, debe asegurarse que la información publicada por ADIF y ADIF AV refleje de forma realista la capacidad marco remanente.

La CNMC, de acuerdo con las competencias previstas en los artículos 11.2.e) de la LCNMC y 13.5 del Reglamento 2016/545, analizará la coherencia entre la capacidad prevista en los Acuerdos Marco y la capacidad efectivamente utilizada en el horario de servicio anual.

- 3) Una vez liberalizados los servicios nacionales de transporte de viajeros, las empresas ferroviarias pueden solicitar capacidad en cualquier tramo de la red ferroviaria. Con el fin de asegurar su acceso efectivo, la Declaración sobre la Red debería clarificar el procedimiento para solicitar capacidad marco y detallar la información que deben suministrar los interesados así como aquella que difundirán los administradores de infraestructuras entre el resto de candidatos, de acuerdo con el artículo 5.2 del Reglamento 2016/545.
- 4) Las obligaciones de transparencia contenidas en la Decisión Delegada 2017/2075 resultan exigibles íntegramente desde el inicio del horario de servicio 2022, que comenzará el 13 de diciembre de 2021. Por ello, reconociendo la importancia de los trabajos de mantenimiento y mejora de la red ferroviaria, que necesariamente conllevan limitaciones de la capacidad disponible, es necesario que ADIF y ADIF AV implementen un verdadero proceso de consultas previas con las empresas ferroviarias con suficiente antelación. Además, una determinación temprana de las restricciones de capacidad, en particular antes de que los candidatos realicen sus peticiones de capacidad, debería limitar la reprogramación de los tráficos y las repercusiones sobre los clientes de los servicios ferroviarios, en caso de sufrir cambios respecto a la capacidad adjudicada.
- 5) La Declaración sobre la Red de 2022 continúa con la práctica de facturar a las empresas ferroviarias de acuerdo con el consumo real de electricidad. Ello es valorado positivamente, debiéndose incentivar el uso de la medida embarcada. Dado el coste que supone la corriente de tracción, ADIF AV debería consultar con las empresas ferroviarias las modalidades de contratación y su disponibilidad a pagar por coberturas de riesgo ante incrementos de los precios de la electricidad. Además, se deberían habilitar

mecanismos que permitan a las empresas ferroviarias y a la CNMC la trazabilidad de los costes de este servicio, incluyendo los costes de gestión.

- 6) ADIF y ADIF AV deberían adelantar sustancialmente la publicación de los parámetros de las bonificaciones previstas en el artículo 97.6.1º de la Ley del Sector Ferroviario, para que sirvan efectivamente para incentivar a las empresas ferroviarias a solicitar más capacidad.
- 7) En relación con las obligaciones de información previstas en el epígrafe 7.3.2.5 y Anexo L de la Declaración sobre la Red, los gestores de infraestructuras deberían reevaluar la necesidad y proporcionalidad de las mismas a la vista de sus funciones. La CNMC analizará la versión definitiva de las Declaraciones sobre la Red que finalmente se publiquen, de acuerdo con lo previsto en el artículo 11.2.a) de la LCNMC.