

## **ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 38/2015, DE 29 DE SEPTIEMBRE, DEL SECTOR FERROVIARIO, EN MATERIA DEL RÉGIMEN SANCIONADOR**

(IPN/CNMC/054/21)

### **CONSEJO. PLENO**

#### **Presidenta**

D.<sup>a</sup> Cani Fernández Vicién

#### **Vicepresidente**

D. Ángel Torres Torres

#### **Consejeros**

D.<sup>a</sup>. María Ortiz Aguilar

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D.<sup>a</sup>. María Pilar Canedo Arrillaga

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D.<sup>a</sup> Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

#### **Secretario del Consejo**

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 15 de marzo de 2022

Vista la solicitud de informe del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) el 29 de diciembre de 2021, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC (en adelante, LCNMC), el Pleno acuerda emitir el presente informe.

## I. ANTECEDENTES

1. El 14 de diciembre de 2012 se publicó la Directiva 2012/34/UE, de 21 de noviembre de 2012, por la que se establece un espacio único europeo (en adelante, Directiva RECAST) que, además de compilar las disposiciones de los paquetes ferroviarios anteriores, modificaba, entre otras cosas, la regulación relativa al organismo regulador, reforzando su papel. En concreto:
  - El artículo 56.8 establece que el *“organismo regulador tendrá la facultad de pedir la información pertinente al administrador de infraestructuras, los candidatos y cualquier tercero interesado de un Estado miembro. (...) El organismo regulador estará facultado para hacer cumplir tales solicitudes aplicando las sanciones adecuadas, incluidas las multas pertinentes”*.
  - El artículo 56.9 señala que *“las decisiones del organismo regulador vincularán a todas las partes afectadas, y no estarán sujetas al control de ninguna otra instancia administrativa. El organismo regulador estará facultado para hacer cumplir sus decisiones aplicando las sanciones adecuadas, incluidas las multas pertinentes”*.
2. La Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario (en adelante, Ley 38/2015) incorporó al ordenamiento español la Directiva RECAST. En relación con el régimen sancionador, la Ley 38/2015 incluyó el incumplimiento de los requerimientos de información de la CNMC como infracción grave “en materia de transportes” y redujo el importe de las multas por las “infracciones en materia de transportes” desde la horquilla entre 6.001 y 30.000 euros de la Ley 39/2003 hasta la horquilla entre 751 y 6.300 euros.
3. El Informe de la CNMC al Anteproyecto de Ley 38/2015 señaló que el régimen sancionador previsto resultaba insuficiente *“porque la cuantía de las multas asociada a las infracciones es excesivamente reducida”* y consideró que *“debería incrementarse el importe general de las sanciones, para que sean efectivamente disuasorias”*<sup>1</sup>.
4. Posteriormente, la CNMC informó un nuevo Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 38/2015<sup>2</sup>. Dado que esta propuesta normativa no modificaba el régimen sancionador de la CNMC, esta Comisión señaló de nuevo la inadecuada

---

<sup>1</sup> Acuerdo de la CNMC de 29 de abril de 2015 por el que se emite el informe sobre el Anteproyecto de Ley del Sector Ferroviario. [https://cnmc.es/sites/default/files/605978\\_7.pdf](https://cnmc.es/sites/default/files/605978_7.pdf)

<sup>2</sup> Acuerdo de la CNMC, de 25 de julio de 2018, por el que se emite el informe sobre el Anteproyecto de Ley del Sector Ferroviario: [https://cnmc.es/sites/default/files/2121573\\_2.pdf](https://cnmc.es/sites/default/files/2121573_2.pdf)

transposición de la Directiva RECAST en este aspecto, señalando que *“las sanciones son, desde todo punto de vista, insuficientes”*.

5. El Real Decreto-ley 23/2018, de 21 de diciembre, de transposición de directivas en materia de marcas, transporte ferroviario y viajes combinados y servicios de viaje vinculados modificó la Ley 38/2015 para incorporar aspectos incorrectamente transpuestos de la Directiva RECAST y las previsiones de la Directiva 2016/2370, si bien no cambió el régimen sancionador.
6. Finalmente, la CNMC informó el Anteproyecto de Ley que modifica la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario en materia de cánones<sup>3</sup>. El Anteproyecto no modificaba el régimen sancionador, por lo que el informe de la CNMC reiteró la inadecuada transposición de la Directiva RECAST indicando que *“el régimen sancionador incluido en la Ley del Sector Ferroviario no cumple con lo dispuesto en [el] marco europeo”*. Esta modificación de la Ley 38/2015 se encuentra en tramitación parlamentaria<sup>4</sup>.

## II. CONTENIDO

7. El Anteproyecto de Ley remitido ahora se estructura en un artículo único que modifica el régimen sancionador de la Ley 38/2015 y tres disposiciones finales. A su vez, el artículo único está formado por 9 apartados que modifican 8 artículos de la Ley 38/2015 y la denominación de su Título VII.
8. La Exposición de motivos señala que el 14 de mayo de 2020 la Comisión Europea envió la Carta de emplazamiento 2020/2022 por incumplimiento de la Directiva RECAST señalando que el régimen sancionador de la Ley 38/2015 *“no contemplaba unas sanciones de cuantía suficiente para dos infracciones cuyo conocimiento corresponde a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia En concreto, la Comisión [Europea] señala que esta insuficiencia en la cuantía de las sanciones se refiere a las infracciones graves relativas al incumplimiento de los requerimientos de información y de las resoluciones del organismo regulador español, ya que ambas, con carácter general, implicarán la imposición de una multa que no podrá exceder de los 6.300 euros”*. Esta

---

<sup>3</sup> Acuerdo de la CNMC, de 15 de abril de 2020, por el que se emite Informe sobre el Anteproyecto de Ley que modifica la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario en materia de cánones: <https://cnmc.es/sites/default/files/2920257.pdf>

<sup>4</sup> Proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario:  
[https://www.congreso.es/proyectos-de-ley?p\\_p\\_id=iniciativas&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&iniciativas\\_mod\\_e=mostrarDetalle&iniciativas\\_legislatura=XIV&iniciativas\\_id=121%2F000077](https://www.congreso.es/proyectos-de-ley?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_mod_e=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=XIV&iniciativas_id=121%2F000077)

circunstancia supondría un incumplimiento del artículo 56 de la mencionada Directiva, que trata sobre las funciones de organismo regulador.

9. El Anteproyecto de Ley propone una reforma de la totalidad del régimen sancionador previsto en la Ley 38/2015 para dotarlo de mayor claridad y seguridad jurídica a la vez que incorpora nuevas infracciones exigidas por el Derecho de la Unión.
10. En relación con la **potestad sancionadora de la CNMC**, el Anteproyecto de Ley modifica los siguientes aspectos de la Ley 38/2015:
  - Se introducen dos nuevas infracciones graves sancionables por la CNMC por incumplimientos:
    - i. Del artículo 3 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, relativo a la actualización por parte de los administradores de infraestructuras de la capacidad marco disponible (artículo 107.Uno.2.q), con la calificación de grave.
    - ii. Del artículo 5 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, relativo a la publicación de la descripción de la instalación de servicio por parte de sus explotadores (artículo 107.Uno.4.b), igualmente con la calificación de grave.
  - Se modifican las cuantías de las sanciones que puede imponer la CNMC:
    - i. Las infracciones muy graves por el incumplimiento de Resoluciones dictadas por la CNMC *“cuando se ponga en peligro la seguridad de las personas, los bienes o del tráfico ferroviario”* podrán sancionarse con multas de entre 100.001 y 500.000 euros.
    - ii. Las infracciones por el incumplimiento de Resoluciones dictadas por la CNMC cuando no constituyen una infracción muy grave, que se califican como graves, podrán sancionarse con multas de entre 10.001 y 300.000 euros.
    - iii. Los incumplimientos de los requerimientos de información formulados por la CNMC, así como de las señaladas obligaciones establecidas en los Reglamentos 2016/545 y 2017/2177 son

también infracciones graves que podrán sancionarse con multas de entre 10.001 y 100.000 euros.

11. El Anteproyecto de Ley también modifica el **régimen sancionador en materia de seguridad, transporte de mercancías peligrosas y protección de la infraestructura, las instalaciones de servicio y el dominio público ferroviario:**

- Por una parte, se clarifican algunas conductas infractoras ya existentes y se incluyen otras nuevas, reforzando el papel de la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria (en adelante, AESF). Así, entre otros:
  - i. Se amplían las sanciones por el incumplimiento de las Resoluciones de la AESF a cualquier agente que opere en el sector, y no solo a empresas o administradores ferroviarios como establece la Ley 38/2015 vigente, calificándolo como infracción muy grave cuando tal incumplimiento ponga en peligro la seguridad de personas, bienes o el tráfico ferroviario (106.1.e), y como grave en otros casos (107.Uno.1.c).
  - ii. Se incluye como nuevo tipo infractor la no ejecución de los planes de medidas correctoras requeridos por la AESF, de nuevo como infracción muy grave (106.1.f) o grave (107.Uno.1.d).
  - iii. Se establece que las entidades encargadas del mantenimiento pueden ser objeto de sanción por la AESF en caso de incumplimiento de los requisitos o condiciones de sus autorizaciones, como infracción muy grave (106.1.h) o grave (107.Uno.1.e).
  - iv. Se califica como infracción muy grave el incumplimiento, por parte de las empresas ferroviarias, empresas cargadoras y entidades expedidoras, de las prescripciones de seguridad en relación con la carga, descarga o transporte de mercancías por ferrocarril (106.1.w).
  - v. Se incluye un tipo infractor por la invasión de la plataforma ferroviaria por animales domésticos o procedentes de explotaciones agrarias, como grave (107.Uno.1.w) o leve (108.Uno.1.f).
- Por otra parte, se modifican las sanciones derivadas de las infracciones en materia de seguridad, mercancías peligrosas y defensa del dominio público, diferenciando las cuantías entre personas físicas y jurídicas:

- i. Las infracciones muy graves pasan de sancionarse con multas de entre 38.001 y 380.000 euros a sancionarse con multas de entre 100.001 y 500.000 euros para personas jurídicas, y entre 10.001 y 50.000 euros para personas físicas.
  - ii. Las infracciones graves pasan de sancionarse con multas de entre 7.501 y 38.000 euros a sancionarse con multas de entre 10.001 y 100.000 euros para personas jurídicas y de entre 5.001 y 10.000 euros para personas físicas.
  - iii. Finalmente, las infracciones leves, que hasta ahora se sancionaban con multas hasta 7.500 euros, pasan a sancionarse con multas hasta 10.000 euros para personas jurídicas y hasta 5.000 euros para personas físicas.
12. El Anteproyecto de Ley también cambia algunos **tipos infractores y las sanciones en materia de transporte ferroviario** (más allá de las mencionadas más arriba, cuya potestad sancionadora corresponde a la CNMC y que son también “en materia de transporte ferroviario”):
- La principal novedad que introduce el Anteproyecto de Ley se refiere a las infracciones por la interrupción injustificada de los servicios de transporte. La vigente Ley 38/2015 tipifica como muy grave *“la interrupción de los servicios de transporte de viajeros con obligaciones de servicio público sin que medie consentimiento de la administración ni otra causa que lo justifique”*, y como grave *“la interrupción injustificada del servicio para cuya prestación esté habilitado el titular de la licencia”*.

El nuevo artículo 106.2.f) detalla las siguientes infracciones muy graves:

- i. En el ámbito de los servicios sujetos a obligaciones de servicio público, la supresión de todas las circulaciones establecidas para una determinada línea durante 24 horas sin que medie consentimiento de la Administración Pública ni otra causa que lo justifique, el incumplimiento injustificado de más del 50% de las circulaciones mínimas establecidas para una determinada línea, según figure en el correspondiente contrato, y el retraso injustificado de más de 120 minutos.
- ii. En los servicios comerciales, la supresión de circulaciones y los retrasos injustificados, en línea con lo establecido para los servicios sujetos a obligaciones de servicio público, cuando causen graves perjuicios a los pasajeros o se incumpla el Derecho de la Unión en

relación con los derechos y las obligaciones de los viajeros por ferrocarril.

El nuevo artículo 107.Uno.2.c) y d) señala que se considerarán infracciones graves:

- i. La interrupción injustificada del servicio sujeto a obligaciones de servicio público para cuya prestación esté habilitado el titular de la licencia, cuando se incumple de forma injustificada hasta el 50 por ciento de las circulaciones mínimas establecidas en el correspondiente contrato o se produzca un retraso injustificado de entre 60 y 119 minutos.
  - ii. En el ámbito de los servicios comerciales, la interrupción injustificada del servicio en línea con lo establecido para los servicios sujetos a obligaciones de servicio público o se incumpla el Derecho de la Unión sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros por ferrocarril.
- En relación con los derechos de los usuarios:
- i. Se prevén infracciones adicionales por el incumplimiento de la normativa sobre las compensaciones a los viajeros por ferrocarril reguladas conforme al Derecho de la Unión (artículo 107.Uno.2.u).
  - ii. Se prevé la posibilidad de que las reclamaciones de los viajeros puedan ser realizadas por medios electrónicos y no solo mediante el libro o la hoja de reclamaciones, actualizándose la infracción leve correspondiente (artículo 108.Uno.2.a).
  - iii. Se mantiene la infracción grave ya existente por el incumplimiento de las condiciones de calidad en que deben prestarse los servicios o actividades permitidos por la licencia u otro título habilitante y el de los requisitos establecidos al adjudicarse la capacidad (artículo 107.Uno.2. f).
- Finalmente, la cuantía de las sanciones por incumplimientos en materia de transporte ferroviario, también se modifica:
- i. Las infracciones muy graves pasan de sancionarse con multas de entre 6.301 y 125.000 euros actuales a sancionarse con multas de entre 10.001 y 125.000 euros.

- ii. Las infracciones graves pasan de sancionarse con multas de entre 751 y 6.300 euros a sancionarse con multas de entre 1.000 y 10.000 euros.
  - iii. Las infracciones leves, que hasta ahora se sancionaban con multas hasta 750 euros, pasan a sancionarse con multas hasta 1.000 euros.
13. La tabla siguiente presenta, a modo resumen, las modificaciones en las cuantías de las sanciones que incorpora el Anteproyecto de Ley:

Tipo de Infracción	Infracción	Sanción Actual	Sanción Propuesta	Sanciones propuestas competencia de la CNMC
<b>Infracciones muy graves</b>	En materia de seguridad, mercancías peligrosas y protección de la infraestructura y el dominio público	Entre 38.001 y 380.000 euros	Persona jurídica: entre 100.001 y 500.000 euros Persona física: entre 10.001 y 50.000 euros	-
	En materia de transporte ferroviario	Entre 6.301 y 125.000 euros	Entre 10.001 y 125.000 euros	Entre 100.001 y 500.000 euros
<b>Infracciones graves</b>	En materia de seguridad, mercancías peligrosas y protección de la infraestructura y el dominio público	Entre 7.501 y 38.000 euros	Persona jurídica: entre 10.001 y 100.000 euros Persona física: entre 5.001 y 10.000 euros	-
	En materia de transporte ferroviario	Entre 751 y 6.300 euros	Entre 1.000 y 10.000 euros	Incumplimiento de Resolución: entre 10.001 y 300.000 euros Resto de casos: entre 10.001 y 100.000 euros
<b>Leves</b>	En materia de seguridad, mercancías peligrosas y protección de la infraestructura y el dominio público	Hasta 7.500 euros	Persona jurídica: hasta 10.000 euros Persona física: hasta 5.000 euros	-
	En materia de transporte ferroviario	Hasta 750 euros	Hasta 1.000 euros	-

### III. VALORACIÓN DEL ANTEPROYECTO DE LEY

#### Primero. Régimen sancionador competencia de la CNMC

##### A. Nuevos tipos sancionadores

14. El Anteproyecto de Ley propone introducir en el régimen sancionador del sector ferroviario **dos nuevas infracciones calificadas de graves**, competencia de la CNMC, que se suman a las infracciones ya existentes en el régimen actual.
15. La primera, tipificada en el nuevo artículo 107.Uno.2.q), se refiere al incumplimiento, por parte de los gestores de infraestructuras, de su **obligación de actualizar y dar a conocer la capacidad marco disponible** de acuerdo con lo previsto en el Reglamento de Ejecución 2016/545. La supervisión del proceso de adjudicación de capacidad corresponde a la CNMC:
  - La LCNMC establece las competencias de esta Comisión en relación con el acceso a la infraestructura ferroviaria, incluyendo la capacidad marco:
    - i. El artículo 11.2 señala que la CNMC supervisará y controlará la declaración sobre la red, documento en el que se incluye la declaración de capacidad marco según los artículos 3.3 y 4 del Reglamento de Ejecución 2016/545, las disposiciones sobre acceso a la infraestructura y a los servicios ferroviarios y el procedimiento de adjudicación de capacidad y sus resultados.
    - ii. Los artículos 11.3 y 12.1.f) habilitan a la CNMC a adoptar medidas, de oficio o a instancia de parte, de nuevo en relación con el contenido de la declaración sobre la red y el procedimiento de adjudicación de capacidad.
  - El artículo 13.3 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 otorga a la CNMC el deber de supervisar y aprobar los Acuerdos Marco de capacidad suscritos entre los administradores de infraestructuras y las empresas ferroviarias y candidatos.
  - Finalmente, el propio Reglamento de Ejecución 2016/545 reconoce importantes funciones de supervisión en ese ámbito, en relación con, por ejemplo, los criterios para la coordinación de solicitudes en conflicto, la proporción de capacidad marco que deberán utilizar las partes en el acuerdo marco o el pago efectivo de las penalizaciones por la no utilización de la capacidad marco.

16. La segunda infracción consiste en el **incumplimiento de la obligación impuesta a los explotadores de instalaciones de servicio de publicar la descripción de la instalación de servicio** prevista en los artículos 4 y 5 del Reglamento de Ejecución 2017/2177. De nuevo, este Reglamento otorga un importante papel a los reguladores independientes, desde la exención en el cumplimiento de determinadas obligaciones de transparencia a la revisión de la calificación de los servicios realizada por los explotadores de la instalación o la cooperación efectiva en la adjudicación de capacidad.
17. Las obligaciones impuestas en los Reglamentos de Ejecución cuya infracción podrá ser sancionada por la CNMC son claras, por lo que una eventual resolución previa de esta Comisión no haría más que requerir el cumplimiento de la obligación en los mismos términos señalados por los propios Reglamentos. Por tanto, la inclusión de la infracción hará que pueda sancionarse desde el primer momento, lo que redundará en una mayor seguridad jurídica, acortando los tiempos para restaurar el cumplimiento del ordenamiento jurídico y aumentando la disuasión contra su vulneración.
18. En definitiva, se considera que la incorporación como infracciones graves de estos dos incumplimientos que emanan directamente de Reglamentos comunitarios es positiva porque su tipificación facilitará y agilizará las tareas de supervisión de esta Comisión, a la vez que incentivará su efectivo cumplimiento.
19. Siguiendo la lógica anterior, **se debería incluir como infracción sancionable por la CNMC** el incumplimiento de:
  - Las obligaciones de remisión de información a la CNMC sobre el programa de actividad de los gestores de infraestructuras (artículo 25.4 de la Ley 38/2015) y sobre los acuerdos marco firmados (artículo 38.6).
  - Las obligaciones de informar a terceros en materias cuya supervisión corresponde a la CNMC como la contestación de las solicitudes de acceso a instalaciones de servicio (artículo 43.2) o comunicar los precios aplicables a los servicios ferroviarios (artículo 102.2).
20. La capacidad de la CNMC para sancionar estas situaciones sin la necesidad de dictar una resolución previa mejoraría, como en los casos anteriores, la eficacia en el cumplimiento de las prescripciones incluidas en la Ley 38/2015<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> A modo ilustrativo, el artículo 6 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico establece como infracción grave el *“incumplimiento de cuantas obligaciones de remisión de información se deriven de la aplicación de la normativa vigente o resulten del previo requerimiento por parte de la Administración Pública, incluida la Comisión Nacional de los*

21. Por otro lado, la efectividad de la actividad de los organismos reguladores depende de la información que debe ser suministrada por los gestores de infraestructuras, empresas ferroviarias y explotadores de instalaciones de servicio. Dado que dicha información es esencial para adoptar decisiones, como ya se indicó en el mencionado Acuerdo de la CNMC de 15 de abril de 2020, el **incumplimiento reiterado de los requerimientos de información formulados por esta Comisión** debe tipificarse como infracción muy grave o, como mínimo, como infracción grave sancionable con multas en la misma horquilla que el incumplimiento de las decisiones de la CNMC (hasta 300.000 euros en el Anteproyecto de Ley).
22. La Ley 38/2015 considera infracciones graves la no utilización de capacidad adjudicada por el administrador de infraestructuras ferroviarias en caso de infraestructura congestionada, por causas imputables a la empresa ferroviaria (artículo 107.Uno.2.e) y el incumplimiento de los requisitos establecidos al adjudicarse la capacidad (artículo 107.Uno.2.f). En virtud de su artículo 112.1.b), la Dirección General de Transporte Terrestre es competente para, en su caso, imponer las sanciones correspondientes.
23. La CNMC tiene encomendada la supervisión y control de las actividades de los administradores de infraestructuras ferroviarias en relación con *“las disposiciones sobre acceso a la infraestructura y a los servicios ferroviarios, así como el procedimiento de adjudicación y sus resultados”* (artículo 11.2.e) de la LCNMC). Asimismo, es competente para la resolución de denuncias y conflictos en esta materia (artículos 11.3 y 12.1.f). **La CNMC debe ser el órgano competente para imponer las sanciones por los incumplimientos en materia de utilización de la capacidad adjudicada** dada su interrelación con las materias que son objeto de su supervisión.
24. En relación con la adjudicación de capacidad, el régimen sancionador únicamente tipifica infracciones derivadas del incumplimiento por parte de las empresas ferroviarias y candidatos. Sin embargo, el proceso de adjudicación supone derechos y obligaciones también para los **administradores de infraestructuras**, por lo que sería conveniente equilibrar el régimen sancionador previendo infracciones también por el incumplimiento de sus obligaciones por los administradores de infraestructuras.

---

*Mercados y la Competencia, o del Operador del Sistema o del Operador del mercado, en el ámbito de sus funciones. Asimismo, se considerará infracción grave el incumplimiento por parte de los sujetos del sistema de sus obligaciones de información o comunicación a otros sujetos del sistema. También se considerará infracción grave la no remisión de la información en la forma y plazo que resulte exigible”.*

25. Finalmente, debe señalarse el retraso en la incorporación al régimen sancionador de los incumplimientos de las obligaciones que derivan de reglamentos comunitarios, que resultan de aplicación directa al ordenamiento jurídico español. De forma ilustrativa, las obligaciones cuyo incumplimiento se tipifica ahora como infracción deriva de Reglamentos aprobados en 2016 y 2017. Durante este periodo, la capacidad sancionadora no ha sido disuasoria para prevenir su incumplimiento. Por ello, debería valorarse incluir como infracción el **incumplimiento de las disposiciones contenidas en normativa comunitaria de aplicación directa**, en línea con el artículo 65.5 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico.

## **B. Cuantía de las sanciones**

26. La Directiva RECAST establece que los organismos reguladores deben estar facultados *“para hacer cumplir sus decisiones aplicando las sanciones adecuadas, incluidas las multas pertinentes”*. Esta previsión también se aplica a los requerimientos de información. La carta de emplazamiento de la Comisión Europea concluye, en línea con lo que ha señalado en repetidas ocasiones la CNMC, que el régimen sancionador incluido en la actual Ley 38/2015 es insuficiente para jugar un papel disuasorio.
27. El régimen propuesto en el Anteproyecto de Ley supone un incremento significativo de las cuantías de las sanciones competencia de la CNMC. A modo ilustrativo de lo limitado de las sanciones vigentes, en las Resoluciones de 30 de enero del procedimiento sancionador incoado a ADIF y ADIF-Alta Velocidad por el incumplimiento de la resolución de 27 de septiembre de 2018, sobre la propuesta de cánones de Adif y Adif Alta Velocidad para 2019, y por la que se adoptan medidas para el próximo ejercicio de supervisión de acuerdo al artículo 11 de la Ley 3/2013, de 4 de junio<sup>67</sup>, la sanción máxima que se pudo imponer fue de 6.300 euros, a pesar de que el desfase en el cálculo de los cánones era del orden de 43 millones de euros.
28. El Anteproyecto de Ley modifica las cuantías de las sanciones que puede imponer la CNMC como se resume en la siguiente tabla:

---

<sup>6</sup> Expedientes sancionadores incoados contra ADIF y ADIF AV por el incumplimiento de la Resolución de la CNMC sobre la propuesta de cánones de 2019: <https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/transporte/sancionadores-ferroviario>

<sup>7</sup> Resolución de 21 de septiembre de 2018 sobre la propuesta de cánones de Adif y Adif Alta Velocidad para 2019 y por la que se adoptan medidas para el próximo ejercicio de supervisión de acuerdo con el artículo 11 de la Ley 3/2013, de 4 de junio. [https://www.cnmc.es/sites/default/files/2161326\\_9.pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/2161326_9.pdf)

Tipo de infracción	Infracción	Sanción Actual	Sanción Propuesta
<b>Muy Grave</b>	Incumplimiento de resoluciones de la CNMC cuando se ponga en peligro la seguridad de las personas, bienes o tráfico	Entre 38.001 y 380.000 euros	Entre 100.001 y 500.000 euros
<b>Grave</b>	Incumplimiento de resoluciones de la CNMC en el resto de casos	Entre 751 y 6.300 euros	Entre 10.001 y 300.000 euros
	Incumplimiento de los requerimientos de información	Entre 751 y 6.300 euros	Entre 10.001 y 100.000 euros
	Incumplimiento del administrador de infraestructuras del deber de actualizar y dar a conocer la capacidad marco	-	Entre 10.001 y 100.000 euros
	Incumplimiento de la obligación de publicar la descripción de las instalaciones de servicio	-	Entre 10.001 y 100.000 euros

29. En relación con estas modificaciones, en primer lugar es necesario recordar, como ya se señaló en el Acuerdo de la CNMC de 25 de julio de 2018, que *“el incumplimiento de las Resoluciones de la CNMC solo está tipificado como infracción muy grave en el caso de ponerse en peligro la seguridad de las personas, de los bienes o del tráfico ferroviario. Sin embargo, la propia naturaleza de las resoluciones de la CNMC muy raramente se va a circunscribir a este caso”*.
30. Las resoluciones dictadas por la CNMC se pronuncian sobre aspectos que afectan al mercado ferroviario, pero sin una conexión directa con la seguridad, de modo que su incumplimiento se tipifica como infracción grave en materia de transporte ferroviario, sancionables, según el artículo 109.1.b) del Anteproyecto de Ley, con multa comprendida entre los 10.001 y los 300.000 euros.
31. Las nuevas cuantías de las sanciones suponen una mejora clara con respecto a la situación vigente, si bien siguen siendo reducidas si se comparan con la capacidad sancionadora de otros reguladores ferroviarios europeos e insuficientes para cumplir con la función disuasoria que es intrínseca a la potestad sancionadora administrativa como determina la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público al establecer el principio de proporcionalidad de la actividad sancionadora de las Administraciones Públicas:
- El regulador francés (ART) tiene capacidad de imponer sanciones de hasta el 3% de los ingresos anuales de la empresa infractora, alcanzando el 5% en caso de reincidencia.

- El regulador holandés (ACM) puede imponer multas de hasta 900.000 euros o el 10% de los ingresos anuales de la empresa infractora.
  - Las sanciones que puede imponer el regulador italiano (ART) ascienden al 1% de los ingresos anuales de la empresa infractora con un límite máximo de 1 millón de euros.
  - El regulador polaco (UTK) puede imponer sanciones de hasta un 2% de los ingresos anuales de la empresa infractora.
  - El regulador ferroviario británico (ORR) cuenta con una capacidad sancionadora de hasta el 10% de los ingresos anuales de la empresa infractora.
32. La capacidad sancionadora de los reguladores europeos no solo es más elevada sino que se expresa en porcentaje de los ingresos, lo que permite su graduación en función del tamaño de la empresa<sup>8</sup>.
33. La cuantía de las multas propuestas para el sector ferroviario es también inferior a las vigentes en otros sectores regulados por la CNMC por el incumplimiento de sus resoluciones:
- En el sector energético, los artículos 64 y 65 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, tipifican como infracción muy grave el incumplimiento de las resoluciones de la CNMC “*cuando resulte un perjuicio relevante para el funcionamiento del sistema*” y, en otro caso, grave. Según su artículo 67, la cuantía de la multa por una infracción muy grave no será inferior a 6.000.001 euros ni superior a 60.000.000 euros. Por su parte, por la comisión de infracciones graves se impondrá una multa entre 600.001 y 6.000.000 euros.
  - En el sector de hidrocarburos, la Ley 34/1998, de 7 de octubre, replica el esquema anterior, tipificando el incumplimiento de las resoluciones de la CNMC como infracción muy grave o grave en función del perjuicio en el sistema, con sanciones de hasta 30 millones de euros en el primer caso y de hasta 6 millones en el segundo.
  - En el sector aeroportuario, la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia tipifica como infracciones muy graves el incumplimiento por

---

<sup>8</sup> A modo ilustrativo, el importe neto de la cifra de negocios de ADIF Alta Velocidad ascendió a 610,98 millones de euros en 2019. De acuerdo con la comparativa internacional, la sanción mínima ascendería a 900.000 euros en Holanda y la máxima a 61 millones en Reino Unido.

parte de Aena, S.A. de las resoluciones de la CNMC, sancionables con multas de 250.001 a 4.500.000 euros.

- En el ámbito de las telecomunicaciones, el artículo 76 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, considera como infracción muy grave el incumplimiento de las resoluciones de la CNMC con sanciones de hasta 20 millones de euros. Esta norma está siendo modificada en lo que se refiere al importe de las sanciones competencia de la CNMC para llevarlas, según el Proyecto de Ley, hasta el 2% del volumen de negocios total obtenido por la entidad infractora en el último ejercicio<sup>9</sup>.

34. Las multas que pueden imponerse por el incumplimiento de los requerimientos de información son también superiores en esos otros sectores.
35. En definitiva, si bien las modificaciones introducidas por el Anteproyecto de Ley son positivas y mejoran la situación actual, se considera que las sanciones en el ámbito ferroviario deberían alinearse con los importes vigentes en otros países europeos y en otros sectores, estableciéndose un límite máximo en referencia a la cifra de negocios de la empresa infractora, tal y como ya se señaló en el Acuerdo de la CNMC de 25 de julio de 2018 y, sobre todo, deben ser de una cuantía suficiente para que produzcan el efecto de desincentivar la continuidad o reincidencia de las conductas sancionables, de acuerdo con el principio de proporcionalidad establecido en el art. 29.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que determina que el establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficioso para el infractor que el efectivo cumplimiento de las normas infringidas.

## **Segundo. Régimen sancionador por el incumplimiento de obligaciones en los servicios de transporte de viajeros**

36. El Anteproyecto de Ley modifica también el régimen sancionador de las infracciones por la supresión o retraso de las circulaciones, como se ha descrito en el párrafo 12 anterior.
37. El marco regulador vigente prevé consecuencias para las empresas ferroviarias derivadas de la cancelación o retrasos injustificados de las circulaciones:

---

<sup>9</sup> Ver nuevo artículo 109.1.a) del Proyecto de Ley General de Telecomunicaciones: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-74-1.PDF#page=1](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-74-1.PDF#page=1)

- El Reglamento (CE) 1371/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2007 sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros de ferrocarril incluye un régimen de compensación a los viajeros en caso de:
    - i. Retrasos superiores a 60 minutos: el viajero podrá solicitar el reintegro del billete correspondiente a la parte del viaje que no se ha realizado o su finalización por una vía alternativa o en un día diferente.
    - ii. Cuando no se haya reintegrado el importe del billete de acuerdo con lo señalado en el punto anterior, el viajero podrá solicitar a la empresa ferroviaria una indemnización del 25 % del precio del billete en caso de retraso de entre 60 y 119 minutos y del 50 % del precio del billete en caso de retraso igual o superior a 120 minutos, sin por ello renunciar a su derecho al transporte.
  - La adición al canon por adjudicación de capacidad prevista en el artículo 97.5.2º.a) de la Ley 38/2015 *“tiene por objetivo optimizar la utilización de la red ferroviaria, incentivando las mejoras en los procesos de programación de trenes por parte de los operadores”*. Las empresas ferroviarias deben abonar a los gestores de infraestructuras el importe íntegro del canon cuando cancelan un surco para el que tenían capacidad adjudicada.
  - La Orden FOM/189/2015, de 11 de febrero, por la que se desarrollan principios básicos de aplicación de incentivos en el sistema de los cánones por utilización de las infraestructuras ferroviarias prevé penalizaciones para las empresas ferroviarias por las cancelaciones y retrasos<sup>10</sup> que sean de su responsabilidad.
38. El contrato firmado el 18 de diciembre de 2018 entre la Administración General del Estado y RENFE Viajeros, S.M.E., S.A. para la prestación de los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril de Cercanías, Media Distancia Convencional, Alta Velocidad Media Distancia (AVANT) y Ancho Métrico prevé la autorización previa de cualquier cambio en la prestación de los servicios

---

<sup>10</sup> Los retrasos a partir de los cuales los trenes computan en el sistema de incentivos son de 15 minutos en alta velocidad y 30 minutos en media y larga distancia convencional. El gestor de infraestructuras debe asignar la responsabilidad de los retrasos a la empresa correspondiente que deberá abonar la penalización prevista (10 euros por minuto en la alta velocidad y 1 euro por minuto en la red convencional).

recogidos en el contrato e introduce un régimen de penalizaciones por el incumplimiento de los índices de puntualidad y regularidad en el servicio.

39. En definitiva, las empresas ferroviarias cuentan con un marco detallado de penalizaciones y compensaciones a los viajeros por la cancelación o retraso de los servicios. Además, los prestadores de contratos de servicio público afrontan penalizaciones por el incumplimiento de los compromisos de calidad establecidos en el propio contrato. Por tanto, debería valorarse si un régimen sancionador adicional es apropiado.
40. Sin perjuicio de lo anterior, la redacción propuesta de los señalados artículos debería clarificar en qué casos se produce la infracción dado que:
  - El Anteproyecto de Ley no especifica el intervalo temporal que se debe considerar para valorar el incumplimiento injustificado de más o hasta el 50% de circulaciones mínimas.
  - Además, este porcentaje se vincula a las circulaciones mínimas establecidas en el correspondiente contrato. Sin embargo, los servicios comerciales no se rigen por tal contrato, por lo que esta redacción debería clarificarse.
  - En relación con los retrasos, no se concreta el número de circulaciones con retraso tendría que haber en determinado plazo para considerarse una infracción grave o muy grave.

#### **IV. CONCLUSIONES**

41. La incorporación de nuevos tipos sancionadores competencia de la CNMC se valora positivamente dado que facilitará la supervisión de su cumplimiento y su efecto disuasorio.
42. Aplicando esta misma lógica se deberían incluir los incumplimientos de las obligaciones de remisión de información a la CNMC y a terceros previstas en la Ley 38/2015, así como las infracciones en materia de capacidad directamente relacionadas con las competencias de supervisión de esta Comisión.
43. La importancia de la información que deben facilitar a la CNMC los gestores de infraestructuras, empresas ferroviarias, candidatos y explotadores de instalaciones de servicio requiere que el incumplimiento reiterado de los requerimientos sea calificado como infracción muy grave.
44. El incremento de las sanciones incluido en el Anteproyecto de Ley mejora la situación actual. Sin embargo, las multas por el incumplimiento de las decisiones

del organismo regulador deberían alinearse con las vigentes en otros países europeos y sectores regulados, estableciéndose su límite máximo como un porcentaje de los ingresos de la empresa infractora y tener en cuenta que las sanciones cumplan con el principio de proporcionalidad con el objetivo de desincentivar la continuidad o reincidencia de la conducta sancionada.

45. Las nuevas infracciones graves y muy graves introducidas por el Anteproyecto de Ley por la supresión o retrasos de las circulaciones deberían valorarse conjuntamente con las penalizaciones y compensaciones que deben afrontar las empresas ferroviarias de acuerdo con el resto de las disposiciones vigentes en el sector. Sin perjuicio de lo anterior, su redacción debería modificarse para clarificar en qué casos se produce la infracción.