

ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME RELATIVO A LAS DECLARACIONES SOBRE LA RED PARA 2023 Y 2024 DE ADIF Y ADIF ALTA VELOCIDAD.

STP/DTSP/046/22

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a Pilar Sánchez Núñez

D^a María Ortiz Aguilar

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 27 de octubre de 2022

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

1. El 16 de septiembre de 2022 tuvieron entrada en el registro electrónico de esta Comisión las propuestas de actualización de las Declaraciones sobre la Red para 2023 y 2024 de las Entidades Públicas Empresariales Administrador de Infraestructuras (en adelante, ADIF) y ADIF-Alta Velocidad (en adelante, ADIF AV)¹.

¹ En puridad deberían ser las Declaraciones sobre la Red para los horarios de servicio 2022-2023 y 2023-2024. Los horarios de servicio comprenden 12 meses y cambian a las 12 de la noche del segundo sábado de diciembre. Para simplificar nos referiremos con “horario de servicio 2023” o “año 2023” al horario de servicio 2023-2024 y con “horario de servicio 2024” o “año 2024”

2. 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*”.

II. HABILITACIÓN COMPETENCIAL

3. 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 (...)*”.
4. 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.
5. 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

6. 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*”.
7. 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*

al horario de servicio 2023-2024”. También por simplificar, nos referiremos en ocasiones a la Declaración sobre la Red en singular y no en plural (son cuatro las declaraciones sobre la red que se presentan: las de ADIF para los horarios de servicio 2023 y 2024 y las de ADIF-AV para los mismos horarios de servicio).

relativos a los sistemas de cánones y adjudicación de capacidad. Contiene, asimismo, cualquier otra información que pueda ser necesaria para cursar una solicitud de capacidad de infraestructura”.

8. 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.
9. 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.
10. 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
https://rne.eu/wp-content/uploads/NS-Common-Structure_TT2024.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.
 - 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.
11. 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

Primero. Valoración general

12. ADIF y ADIF AV han remitido, por primera vez, sus propuestas de Declaración sobre la Red para dos años, 2023 y 2024, en lugar de uno solo.
13. La CNMC ha señalado en varias ocasiones que *“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”*⁴. Debe valorarse positivamente, pues, el adelanto en la publicación de la Declaración sobre la Red para 2024, que va en línea con lo señalado por la CNMC y con la práctica de la mayoría de los gestores de infraestructuras europeos, y que va a permitir las empresas ferroviarias puedan conocer las condiciones de acceso a la red ferroviaria antes de solicitar, en junio de 2023, capacidad para el horario de servicio 2024.
14. ADIF y ADIF AV deberían modificar el apartado 1.5.1 de los documentos remitidos para especificar el periodo de vigencia de cada Declaración sobre la

⁴ Ver Acuerdo de la CNMC de 19 de noviembre de 2019 por el que se emite informe relativo a la declaración sobre la red de Adif y Adif Alta Velocidad de 2020 (<https://www.cnmc.es/sites/default/files/2758165.pdf>) y Acuerdo de la CNMC de 25 de noviembre de 2021 por el que se emite informe relativo a la declaración sobre la red de Adif y Adif Alta Velocidad de 2022 (https://www.cnmc.es/sites/default/files/3821946_1.pdf).

Red⁵. A este respecto, Rail Net Europe⁶ recomienda detallar en dicho epígrafe el periodo a que resulta aplicable la Declaración sobre la Red⁷.

15. Por otra parte, ADIF y ADIF AV someten a consulta de las empresas ferroviarias y a informe (de la CNMC, el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria) una versión en modo cambio de las Declaraciones sobre la Red. Sin embargo, como ya señaló esta Comisión en Acuerdo de 19 de noviembre de 2020⁸, *“ADIF y ADIF AV deberían, además de señalar los principales cambios introducidos en el documento, justificar las modificaciones más relevantes permitiendo que las empresas ferroviarias y candidatos entendieran con mayor facilidad las razones de las mismas”*.
16. Esta recomendación está en línea con las directrices de RNE que señala que, además de la versión en modo cambio, debería incluirse una descripción corta de las modificaciones y cuándo entrarán en vigor.

Segundo. Restricciones temporales de capacidad

17. De acuerdo con la Resolución de la CNMC de 7 de julio de 2022 en relación con la denuncia de la Asociación de Empresas Ferroviarias privadas sobre el cumplimiento por ADIF y ADIF Alta Velocidad de las obligaciones de transparencia de las restricciones temporales de capacidad⁹ (en adelante, Resolución de 7 de julio de 2022), ADIF y ADIF AV debían modificar determinados aspectos de la Declaración sobre la Red:

“PRIMERO.- Requerir a las Entidades Públicas Empresariales Administrador de Infraestructuras y ADIF-Alta Velocidad para que adapten el contenido del punto 4.3.2 de la Declaración sobre la Red al contenido del Anexo VII de la Directiva 2012/34/UE modificado por 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 y del Consejo, por la que se establece un espacio ferroviario europeo único. Estas modificaciones deberán incluirse en la actualización de la Declaración sobre la Red que los gestores deben publicar en diciembre de 2022.

⁵ La actual redacción del epígrafe 1.5.1. de ambas Declaraciones sobre la Red se limita a señalar que *“la DR se mantendrá vigente hasta la publicación de una nueva que la sustituya”*.

⁶ Ver nota al pie 2.

⁷ En concreto, el documento de RNE recomienda el siguiente texto (ver página 14, https://rne.eu/wp-content/uploads/NS-Common-Structure_TT2024.pdf):

The NS applies to capacity requests and execution of planned transport operations (traffic movements) during the XX timetable starting on Sunday XX December XXXX 00:00 and ending on Saturday XX December XXXX 24:00. The present NS comes into force on XX.

⁸ Ver nota al pie 4.

⁹ <https://www.cnmc.es/expedientes/stpdtsp03421>

(...)

TERCERO.-Requerir a las Entidades Públicas Empresariales Administrador de Infraestructuras y ADIF-Alta Velocidad para que comuniquen y consulten las restricciones temporales de capacidad de acuerdo con lo señalado en el apartado V. Cuarto. A. La descripción de dicho procedimiento deberá incluirse en la Declaración sobre la Red que los gestores deben publicar en diciembre de 2022.

(...)

18. ADIF y ADIF AV han incluido en la Declaración sobre la Red el cálculo para estimar las restricciones temporales de capacidad considerando el porcentaje de los surcos afectados respecto al número total de surcos en “un día significativo de la semana” (un jueves). A partir de este porcentaje y el número de días consecutivos afectados, las restricciones se clasifican en:

Tabla 1. Clasificación de las restricciones temporales de capacidad

Tipo	Impacto (días consecutivos)	Tráfico afectado (%)
Mínimo	-	<10%
Menor	≤7 días	>10%
Medio	≤7 días	>50%
Alto	>7 días	>30%
Grande	>30 días	>50%

19. Por otro lado, se ha modificado la composición de las Comisiones TOC (Tiempos de Obra Concedidos)¹⁰ para añadir a la CNMC como organismo invitado a participar, de acuerdo con lo señalado en la Resolución de 7 de julio de 2022.
20. Sin embargo, no se ha incorporado la información de las restricciones temporales de capacidad y su consulta con las empresas, como requiere el primer párrafo del Resuelve Tercero de la Resolución de 7 de julio de 2022¹¹.
21. Acompañando la Declaración sobre la Red, los administradores de infraestructuras publican en su página web un Catálogo de Restricciones Temporales de Capacidad. En el epígrafe 4.3.1 señala que:

¹⁰ Según la Declaración sobre la Red vigente, las Comisiones TOC “programan en sesión ordinaria los trabajos en infraestructuras que afecten de modo permanente a la circulación de trenes”; “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”.

¹¹ ADIF AV ha interpuesto recurso contra la Resolución de 7 de julio de 2022 ante la Audiencia Nacional, solicitando una medida cautelar que suspenda los Resolves Tercero, Cuarto y Sexto.

“De conformidad con lo especificado en 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 documento anexo a esta Declaración sobre la Red, se incluye el Catálogo con las Restricciones de Capacidad en la Red Ferroviaria de Interés General, disponible en:

<https://www.adifaltavelocidad.es/declaracion-sobre-la-red>

Este documento se actualizará periódicamente con la información de las sesiones TOC, que son las que definen y acuerdan la programación de actuaciones y obras en la infraestructura para dar información sobre las futuras restricciones de capacidad consensuadas con los candidatos, para que les permita a estos adaptar sus operaciones y necesidades de transporte. Entre la información que como mínimo el administrador de Infraestructura publicará en su catálogo sobre las Restricciones Temporales de Capacidad estará:

- a) La línea y tramo afectado.*
- b) Las fechas de inicio y finalización de la restricción temporal de capacidad, con indicación de los días afectados.*
- c) En su caso, la capacidad en las líneas de desviación disponibles.*

Si la información sobre las futuras restricciones de capacidad ha sido ya publicada al inicio del período de presentación de solicitudes de incorporación de capacidad en el horario anual, puede reducirse la necesidad de reprogramar los surcos ferroviarios ya adjudicados”.

22. El Resuelve Cuarto de la Resolución de 7 de julio de 2022 requería que el Catálogo de Restricciones Temporales de Capacidad incluyera *“para cada obra, al menos la siguiente información: la línea y el tramo afectados, la fecha de inicio y finalización de las restricciones de la capacidad consecuencia de las obras, el porcentaje de tráfico afectado en el tramo, según el cálculo a que se refiere el Resuelve segundo, así como, en su caso, la capacidad en las líneas alternativas de desviación”.*
23. Resulta extraño que el Catálogo no indique de qué tipo es cada de restricción de acuerdo con su importancia, cuando se ha definido ya la tipología en la Declaración sobre la Red. Esta información resulta necesaria dado que las obligaciones del Anexo VII de la Directiva 2012/34/UE¹², se gradúan en función de la capacidad afectada y su duración¹³.
24. Finalmente, el epígrafe 4.3.2. de las Declaraciones sobre la Red señala que *“[!]os detalles más concretos de la actuación y sobre la nueva capacidad ofertada serán compartidos con las empresas ferroviarias, con una antelación mínima de*

¹² Modificado por 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 y del Consejo, por la que se establece un espacio ferroviario europeo único

¹³ Como se ha mencionado, ADIF AV ha solicitado la suspensión cautelar del Resuelve Cuarto de la Resolución de 7 de julio de 2022 (ver nota al pie 11).

cuatro meses para las capacidades de trenes de viajeros y con una antelación mínima de un mes para las capacidades de trenes mercancías respecto del inicio de la restricción de capacidad, salvo si el administrador de la infraestructura y los candidatos interesados acuerdan un plazo más breve, a través de los Expedientes de Trabajos Programados/Autorizados (TBP/TBA)”.

25. Esta nueva previsión pretende dar cumplimiento al punto 12 del mencionado Anexo VII de la Directiva 2012/34/UE que establece que el *“administrador de infraestructuras deberá proporcionar información detallada sobre los surcos ferroviarios ofrecidos para trenes de viajeros con una antelación mínima de cuatro meses y sobre los ofrecidos para trenes de mercancías con una antelación mínima de un mes respecto del inicio de la restricción de capacidad”*.
26. El Resuelve Quinto de la Resolución de 7 de julio de 2022 requería, igualmente, a los gestores de infraestructuras para que comunicaran *“la reprogramación detallada de los surcos consecuencia de las restricciones temporales de capacidad con al menos cuatro meses de antelación respecto a su inicio en el caso de tráficos de viajeros y con un mes de antelación en el caso de tráficos de mercancías”*.
27. Pero la señalada modificación del epígrafe 4.3.2. de la Declaración sobre la Red resulta demasiado genérica y no hace referencia a que la información que los gestores de infraestructuras deben comunicar a las empresas ferroviarias son los surcos reprogramados, incluyendo el detalle de los horarios propuestos para las circulaciones. Esta información es imprescindible para que las empresas ferroviarias puedan planificar la venta de billetes en el caso de trenes de viajeros o la adquisición de compromisos con los operadores logísticos en el caso de trenes de mercancías.

Tercero. Servicio de suministro de corriente de tracción

28. La Disposición adicional vigésima primera de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico establece que los gestores de infraestructuras ferroviarias podrán prestar, en su condición de consumidores, el servicio de suministro eléctrico a las empresas ferroviarias. Las condiciones en que se contrata la energía se determinan por ADIF AV¹⁴ mediante una licitación pública y se trasladan al precio del servicio de corriente de tracción, lo que afecta directamente al coste de las empresas ferroviarias.
29. El Acuerdo de la CNMC de 25 de noviembre de 2021¹⁵ señaló que las empresas ferroviarias debían ser consultadas sobre las condiciones en que ADIF AV

¹⁴ Para toda la red, no solo para la de alta velocidad.

¹⁵ Ver nota al pie 4.

adquiere la energía de las comercializadoras del sector eléctrico. ADIF AV ha celebrado recientemente varias reuniones con las empresas ferroviarias para conocer sus puntos de vista de cara al nuevo contrato de suministro que tiene previsto licitar y que entrará en vigor a partir del 1 de abril de 2023.

30. Además, el contrato de suministro vigente permite limitar la fluctuación del precio de la energía durante un periodo acudiendo al mercado de futuros OMIP. El 22 de septiembre y el 6 de octubre de 2022, ADIF AV cerró el precio de dos lotes de energía a petición de las empresas ferroviarias que operan en la red de alta velocidad. La posibilidad de limitar el riesgo de incrementos de los precios de la energía resulta esencial para las empresas ferroviarias, que venden sus billetes con mucha antelación afrontando, por tanto, un importante riesgo derivado de la incertidumbre sobre sus costes finales.
31. Por otro lado, ADIF AV ha modificado el servicio complementario de suministro de corriente de tracción en varias ocasiones en los dos últimos ejercicios para reconocer la energía devuelta a la red por los frenos regenerativos. Para ello, las empresas ferroviarias deben comunicar con antelación al gestor el material rodante que tiene instalado este sistema. De acuerdo con la información aportada por ADIF AV, en la red de alta velocidad la energía retornada a la red por estos trenes se sitúa en torno al 7,5% de la energía total consumida. Por el contrario, en la red convencional, la energía retornada es marginal.
32. Por fin, en la red de alta velocidad desde el 1 de enero de 2022 se permite la facturación del consumo real de energía con medida embarcada (se prevé que en la red convencional sea posible a partir del horario de servicio 2023-2024), y desde la modificación de la Declaración sobre la Red de agosto de 2022 se bonifica el 5% de los consumos de los trenes con equipos embarcados de medición. Sin embargo, hasta la fecha ninguna empresa ferroviaria está utilizando esta modalidad de facturación.

Cuarto. Bonificación para incentivar el crecimiento del transporte ferroviario

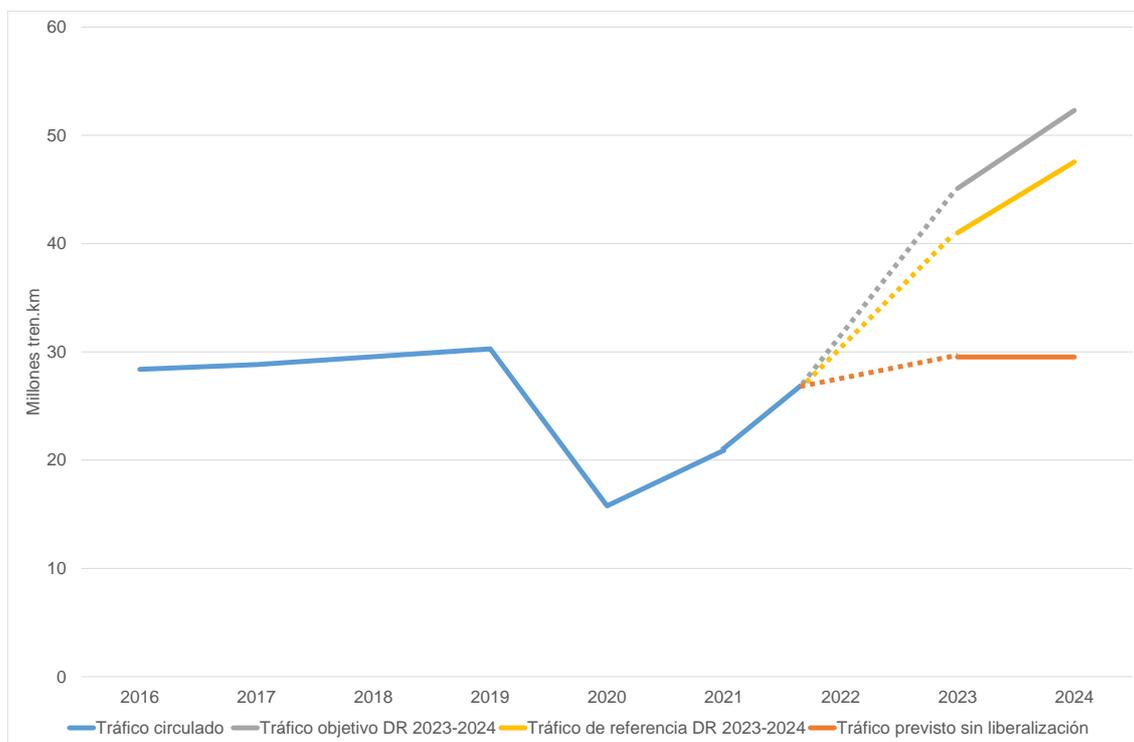
33. El artículo 97.6.1º. de la Ley del Sector Ferroviario establece que con *“la finalidad de incentivar la explotación eficaz de la red ferroviaria y fomentar nuevos servicios de transporte ferroviario, el administrador de infraestructuras ferroviarias aplicará una bonificación en el canon por utilización de las líneas integrantes de la Red Ferroviaria de Interés General (...)”*.
34. Esta bonificación se aplica sobre dos de las modalidades del canon que establece el artículo 97 de la Ley del Sector Ferroviario: la modalidad A por adjudicación de capacidad y la modalidad B por utilización de líneas ferroviarias.

35. De acuerdo con el mencionado artículo 97.6.1º. de la Ley del Sector Ferroviario, ADIF y ADIF AV deben publicar en la Declaración sobre la Red los parámetros que determinan el cálculo de esta bonificación en el horario de servicio correspondiente:
- Tráfico de referencia y tráfico objetivo. El tráfico de referencia es aquel que los administradores consideran previsible o normal en el horario de servicio correspondiente a la Declaración sobre la Red. Los tráficos que superen ese valor de referencia dan lugar a la aplicación progresiva de la bonificación, que se aplica íntegramente a partir del tráfico fijado como objetivo.
 - El porcentaje de la bonificación sobre las modalidades A y B del canon.
36. Los gestores de infraestructuras proponen mantener los porcentajes de bonificación vigentes¹⁶:
- En las líneas de alta velocidad Madrid-Barcelona-Frontera francesa se establece una bonificación máxima del 25% en los servicios VL1, VL2, VL3 y un 10% en el resto de servicios (VCM y M).
 - En las líneas de alta velocidad Madrid-Andalucía se establece una bonificación máxima del 35% en los servicios VL1, VL2, VL3 y un 10% en el resto de servicios (VCM y M).
 - En el resto de las líneas de alta velocidad se establece una bonificación máxima del 50% en los servicios VL1, VL2, VL3 y un 10% en el resto de servicios (VCM y M).
37. Las propuestas remitidas incluyen los valores del tráfico de referencia y objetivo para 2023 y 2024. El adelanto de la publicación de los parámetros para 2024 se valora positivamente, pues va en la línea de lo requerido en el Acuerdo de 25 de noviembre de 2021 y, de esta forma, las empresas ferroviarias conocerán el importe de las bonificaciones antes de su solicitud de capacidad para el horario de servicio 2023-2024, que se realiza en junio de 2023.

¹⁶ El artículo 97.7 de la Ley del Sector Ferroviario define los siguientes servicios ferroviarios: i) VL1 (servicios de larga distancia, excepto los designados como VL2 y VL3); ii) VL2 (servicios de larga distancia en relaciones con ancho variable); iii) VL3 (servicios de larga distancia en relaciones transversales largas, superiores a los 700 km, y que no tengan origen o destino Madrid); iv) VCM (servicios de viajeros urbanos o suburbanos e interurbanos, con recorridos inferiores a 300 km); v) VOT (trenes y material de viajeros sin pasajeros) y vi) M (servicios de mercancías).

38. En el marco del expediente sobre la propuesta de cánones de 2023¹⁷, ADIF y ADIF AV aportaron su previsión de tráfico tanto para ese ejercicio como para 2024, estimando que el tráfico de la red convencional sería estable mientras que en la red de alta velocidad se incrementaría sensiblemente por la liberalización de los servicios. La información aportada permitía identificar el impacto de la liberalización sobre un escenario base que no incluyera este proceso.
39. En las Declaraciones sobre la Red para 2023 y 2024, ADIF AV ha establecido como tráfico de referencia el tráfico previsto incluyendo el efecto de la liberalización de los servicios de transporte de viajeros de alta velocidad y de la puesta en servicio de nuevas líneas. El tráfico objetivo incrementa en un 10% el tráfico de referencia.

Gráfico 1. Evolución del tráfico y tráfico de referencia y objetivo para los servicios VL1 en las líneas tipo A



Fuente. Elaboración propia a partir de la información facilitada por ADIF AV.

40. La Declaración sobre la Red distingue el tráfico de referencia por corredores, observándose que los corredores Madrid-Levante y Madrid-Barcelona incrementan de forma sustancial los tráficos de referencia con respecto a 2019.

¹⁷ El expediente finalizó con la Resolución de 22 de septiembre de 2022 sobre la propuesta de cánones de ADIF y ADIF Alta Velocidad para 2023 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/expedientes/stpdtsp03622>

Tabla 2. Tráfico de referencia propuesto en 2023 y 2024 en comparación con el tráfico real de 2019 (servicio VL1, en millones de tren.km)

	2019	2023	Var (19-23)	2024	Var (19-24)
Madrid-Barcelona	13	17,8	37%	19,5	50%
Madrid-Sur	10,4	10,3	-1%	13,1	26%
Madrid-Levante	6,4	11,5	80%	13,7	114%
TOTAL	29,8	39,6	33%	46,3	55%

Fuente. Elaboración propia a partir de la información facilitada por ADIF AV.

41. La Resolución de 9 de marzo de 2017 sobre la propuesta de ADIF y ADIF Alta Velocidad en relación con la adición, bonificación y tarifa mínima de la modalidad D del canon previstas en los artículos 97 y 98 de la ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario¹⁸ concluyó que los tráficos de referencia y objetivo debían ser realistas para constituir un verdadero incentivo al crecimiento del tráfico ferroviario.
42. Los valores establecidos en la propuesta de Declaraciones sobre la Red difícilmente supondrán un incentivo para las empresas ferroviarias dada la capacidad disponible en la red y el material rodante con el que cuentan. Ambos elementos limitan los crecimientos del tráfico más allá del tráfico objetivo, que incluye, como se ha dicho, el efecto de la liberalización. Por tanto, ADIF AV no estaría, en la práctica, ofreciendo la bonificación prevista en el artículo 97.6.1º. de la Ley del Sector Ferroviario.
43. Para 2022 se observa, de hecho, que el tráfico de referencia para ese año en la Declaración sobre la Red vigente asciende a 36,3 millones de tren.km para los servicios de alta velocidad, cuando las estimaciones de tráfico, también para ese año, del propio ADIF AV, realizadas en el marco del expediente de cánones para 2023¹⁹, son de 29,9 millones de tren.km.
44. Por otra parte, la Resolución de 22 de septiembre de 2022 sobre la propuesta de cánones de ADIF y ADIF Alta Velocidad para 2023 (en adelante Resolución de 22 de septiembre de 2022) señaló que los gestores deberían considerar como tráfico de referencia un escenario base sin el efecto de la liberalización, y como tráfico objetivo el tráfico previsto contando con el efecto de la liberalización y la puesta en servicio de nuevas líneas.

¹⁸ https://www.cnmc.es/sites/default/files/1586590_15.pdf

¹⁹ Ver nota al pie17.

45. Esta medida tendría un impacto limitado sobre los ingresos del gestor, en torno al 7% de la recaudación total, pero contribuiría a consolidar el proceso de liberalización, en un entorno de elevada incertidumbre económica e incrementos de costes, como los gestores reconocen, en el que las empresas ferroviarias están lanzando sus servicios.

Quinto. Modelo de costes para la determinación de los cánones ferroviarios

46. El punto 2 del Anexo III de la Ley del Sector Ferroviario establece que la Declaración sobre la Red incluirá un *“capítulo dedicado a los cánones y principios de los cánones, que expondrá con el debido detalle tanto el sistema de cánones como información suficiente sobre los cánones, así como otra información importante sobre el acceso aplicable a los servicios a los que se refieren el artículo 20 y el título III que preste un solo proveedor. Incluirá la metodología, reglamentaciones y, cuando sean de aplicación, los baremos empleados para aplicar el sistema de los cánones ferroviarios y los precios por prestación de servicios, en lo referente tanto a costes como a cánones y precios”*.
47. La Resolución de 22 de septiembre de 2022 requería, en su Resuelve Segundo, a ADIF y ADIF AV *“para que en la Declaración sobre la Red que los gestores deben publicar en diciembre de 2022 incorporen los detalles de la metodología de fijación de los cánones ferroviarios que proponen aplicar, incluyendo el periodo en el que dicha metodología será de aplicación”*. El epígrafe 5.3.2 de la Declaración sobre la Red remitida no se ha modificado y mantiene la misma redacción que en ejercicios anteriores, señalando que los cánones se determinan a partir de un modelo de costes históricos. Sin embargo, las propuestas de cánones de ADIF y ADIF AV para 2023 y 2024 se basan en costes previstos.

Sexto. Obligaciones impuestas a las empresas ferroviarias

48. La Declaración sobre la Red contiene obligaciones de diversa índole para las empresas ferroviarias. El Acuerdo de la CNMC de 25 de noviembre de 2021²⁰ señaló, en relación con las obligaciones de suministro de información estadística incluidas en el Anexo L, que debían estar justificadas en las funciones que deben realizar los gestores de infraestructuras, y ser proporcionadas. ADIF y ADIF AV, en la versión definitiva de la Declaración de la Red de 2022, no incluyó la obligación inicialmente prevista de suministrar información sobre los pasajeros transportados diariamente.

²⁰ Ver nota al pie 3.

49. El epígrafe 3.2.1.1 de la Declaración sobre la Red establece que la *“venta o cesión de acciones o participaciones que impliquen un cambio de control sobre el candidato adjudicatario quedará sometido a la autorización del administrador de infraestructuras ferroviarias, a los efectos de evaluar si constituye un negocio jurídico sobre la capacidad de infraestructura ferroviaria”*.
50. Si bien es cierto que el artículo 38 de la Ley del Sector Ferroviario prohíbe cualquier negocio jurídico sobre la capacidad de infraestructura adjudicada, la autorización previa, por parte de los administradores de infraestructuras, de un cambio societario de los candidatos, debería justificarse, indicando su necesidad y proporcionalidad, dado el importante calado de la obligación. Cabe recordar que el artículo 106.2.4 de esa misma Ley tipifica como infracción muy grave *“la cesión del derecho de uso de capacidad de infraestructura o la celebración de cualquier otro negocio jurídico sobre la capacidad de infraestructura adjudicada”*, siendo competente para su sanción la Dirección General de Transporte Terrestre del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.
51. El artículo 32 y el Anexo III de la Ley del Sector Ferroviario establecen que la finalidad de la Declaración sobre la Red es dar transparencia a las características de la infraestructura puesta a disposición de las empresas ferroviarias e informar sobre la capacidad y condiciones técnicas de cada tramo de la red y sobre las condiciones de acceso a la misma, determinando su contenido. Esta Sala considera que los gestores de infraestructuras deberían revisar la Declaración sobre la Red e identificar otras obligaciones que imponen a las empresas ferroviarias y analizar su necesidad y proporcionalidad.

V. CONCLUSIONES

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

- Debe valorarse positivamente el adelanto en la publicación de la Declaración sobre la Red para 2024, que hará que las empresas ferroviarias puedan conocer las condiciones de acceso a la red ferroviaria antes de solicitar, en junio de 2023, capacidad para el horario de servicio 2024.
- ADIF y ADIF AV han incorporado en las Declaraciones sobre la Red información relevante respecto a la clasificación de las restricciones temporales de capacidad por su impacto. Sin embargo, de acuerdo con la Resolución de 7 de julio de 2022, la Declaración sobre la Red debe prever la actualización y consulta a las empresas ferroviarias de las restricciones antes del vencimiento del plazo para solicitar capacidad, debe incluir en el Catálogo de Restricciones Temporales de Capacidad información sobre de qué tipo es cada restricción de acuerdo con su impacto, y debe detallar

los surcos reprogramados, incluyendo el detalle de los horarios propuestos para las circulaciones. En la medida en que dicha Resolución de 7 de julio de 2002 resulte ejecutiva, se habrá de dar realización a tales previsiones.

- De acuerdo con las recomendaciones de la CNMC, el gestor de la infraestructura ha celebrado varias reuniones con las empresas ferroviarias para conocer sus puntos de vista sobre el nuevo contrato de suministro del servicio de corriente de tracción que tiene previsto licitar y que entraría en vigor a partir del 1 de abril de 2023.
- Los valores del tráfico de referencia y tráfico objetivo establecidos en las Declaraciones sobre la Red difícilmente supondrán un incentivo dada la limitada capacidad de crecimiento de la actividad. Por ello, de acuerdo con la Resolución de 22 de septiembre de 2022 sobre la propuesta de cánones de ADIF y ADIF Alta Velocidad para 2023, los gestores deberían considerar como tráfico de referencia el de un escenario base sin el efecto de la liberalización, y como tráfico objetivo el previsto contando con el efecto de la liberalización y la puesta en servicio de nuevas líneas.
- De acuerdo con la misma Resolución de 22 de septiembre de 2022, ADIF y ADIF AV deberían modificar el epígrafe 5.3.2 de las Declaraciones sobre la Red remitidas para recoger y detallar la nueva metodología con la que están calculando los cánones ferroviarios.
- La obligación impuesta en la Declaración sobre la Red a las empresas ferroviarias de obtener la autorización de los gestores de la infraestructura para acometer cualquier "*venta o cesión de acciones o participaciones que impliquen un cambio de control sobre el candidato adjudicatario*" debe ser analizada desde el punto de vista de su necesidad y proporcionalidad con el objetivo pretendido. En general, todas las obligaciones impuestas a las empresas ferroviarias deben superar ese análisis de necesidad y proporcionalidad.

Comuníquese este Acuerdo a la Dirección de Transportes y del Sector Postal y notifíquese a las Entidades Públicas Empresariales Administrador de Infraestructuras y ADIF-Alta Velocidad.