

ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME RELATIVO A LAS DECLARACIONES SOBRE LA RED PARA 2024 Y 2025 DE ADIF Y ADIF ALTA VELOCIDAD.

STP/DTSP/049/23

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D^a Pilar Sánchez Núñez

Consejeros

D. Josep Maria Salas Prat

D. Carlos Aguilar Paredes

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 23 de noviembre de 2023

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 18 de septiembre de 2023 tuvieron entrada en el registro electrónico de esta Comisión las propuestas de actualización de las declaraciones sobre la red para 2024¹, y las propuestas de declaración sobre la red para 2025, de las Entidades

¹ La CNMC emitió informe sobre las declaraciones sobre la red para 2024 por [Acuerdo de 27 de octubre de 2022 por el que se emite informe relativo a las Declaraciones sobre la Red para 2023 y 2024 de ADIF y ADIF Alta Velocidad.](#)

Públicas Empresariales Administrador de Infraestructuras (en adelante, ADIF) y ADIF-Alta Velocidad (en adelante, ADIF AV)².

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 actuación, así como sus actualizaciones*”. Además, dicho artículo señala que “*su contenido se atenderá a lo recogido en el anexo III*”.
3. 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, impone que los administradores de infraestructuras ferroviarias publicarán la declaración sobre la red, una vez aprobada, en su portal web, “*con una antelación, como mínimo, de doce meses respecto de la fecha de entrada en vigor del horario de servicio*”. Así, la declaración sobre la red para 2025 deberá publicarse a más tardar el próximo 15 de diciembre de 2023³.

II. HABILITACIÓN COMPETENCIAL

4. 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 (...)*”.
5. 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.

² En puridad son las declaraciones sobre la red para los horarios de servicio 2023-2024 y 2024-2025. Los horarios de servicio comprenden 12 meses y cambian a las 12 de la noche del segundo sábado de diciembre (artículo 7 de la Orden FOM/897/2005). Para simplificar, en este Acuerdo la expresión “horario de servicio 2024” se referirá al horario de servicio 2023-2024 y la expresión “horario de servicio 2025” al horario de servicio 2024-2025. También por simplificar el Acuerdo se refiere 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 2024 y 2025 y las de ADIF AV para los mismos horarios de servicio).

³ La declaración sobre la red de 2024 se publicó el 10 de diciembre de 2022. Fue la primera que se publicó con un año de antelación, como venía reclamando la CNMC.

6. 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 el presente informe es la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC.

III. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LA DECLARACIÓN SOBRE LA RED

7. 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”*.
8. 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, asimismo, cualquier otra información que pueda ser necesaria para cursar una solicitud de capacidad de infraestructura”*.
9. A través de la declaración sobre la red, las empresas ferroviarias y otros candidatos deberían conocer 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.
10. 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 siguen las directrices que Rail Net Europe⁴ publica para armonizar la estructura y el contenido de las declaraciones sobre la red en el ámbito europeo⁵.
11. Las declaraciones sobre la red de ADIF y ADIF AV se articulan en siete capítulos con el siguiente contenido:

⁴ 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/>

⁵ https://rne.eu/wp-content/uploads/2022/10/NS-Common-Structure_TT2024-1.pdf
https://rne.eu/wp-content/uploads/NS_CS_TT_2025.pdf

- 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.
 - 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.
12. La declaración sobre la red incorpora también varios mapas de la red con sus características técnicas y funcionales, así como catálogos que incluyen 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. Período de validez

13. De conformidad con el Acuerdo de la CNMC de 27 de octubre de 2022⁶, ADIF y ADIF AV han modificado el apartado 1.5.1 de la declaración sobre la red para 2024 especificando su período de validez⁷ :

“La DR entra en vigor el 01/01/2024 y finaliza el 31/12/2024; y podrá ser actualizada por el administrador de infraestructuras ferroviarias cuando así lo requieran sus contenidos.

En cuanto al Calendario de Adjudicación de Capacidad, el Horario de Servicio 2024 mantendrá su vigencia hasta el 14 de diciembre de 2024 y el Horario de Servicio 2025 mantendrá su vigencia hasta el 13 de diciembre de 2025”.

14. Valorando positivamente el avance, hay que decir que el periodo de validez debería coincidir con los horarios de servicio, y no con los años naturales.
15. Por otro lado, ADIF y ADIF AV presentan sus declaraciones sobre la red explicando que las de 2025 son informativas puesto que, a pesar de su publicación, no entrarán en vigor hasta el año 2025, y que estas declaraciones sobre la red establecen las reglas que, de aprobarse finalmente, aplicarán al horario de servicio 2025, y al horario de servicio 2026 únicamente en lo concerniente al procedimiento ordinario de adjudicación de capacidad.
16. De modo que las reglas que aplican a la capacidad de la infraestructura ferroviaria en un horario de servicio se recogen en dos declaraciones sobre la red diferentes, de tal manera que el proceso ordinario de adjudicación de capacidad para un horario de servicio se regula en la declaración sobre la red del año anterior⁸, mientras que las reglas de gestión del tráfico, el régimen económico y el proceso de modificación de la capacidad se encuentran en la declaración sobre la red del año de que se trate.
17. Esto hace que las empresas ferroviarias no solo deben consultar dos declaraciones sobre la red diferentes para planificar su operativa, sino que,

⁶ Ver nota al pie 1.

⁷ La redacción del apartado 1.5.1 de las declaraciones sobre la red para 2022 se limitaba a señalar que *“la DR se mantendrá vigente hasta la publicación de una nueva que la sustituya”.*

⁸ El calendario del procedimiento de adjudicación de capacidad se determina en el Anexo A de la declaración sobre la red. Por ejemplo, el Anexo A de la declaración sobre la red para 2024 se refiere al proceso ordinario de adjudicación de capacidad para el horario de servicio 2025.

además, en el momento de solicitar la capacidad no conocen las reglas que les serán de aplicación de resultar adjudicatarias.

18. La CNMC ha señalado en varias ocasiones que las actuales prácticas de publicación de las declaraciones sobre la red de ADIF y ADIF AV no ofrecen la certidumbre necesaria a las empresas ferroviarias sobre las condiciones de acceso a la red en el momento en que solicitan capacidad⁹.
19. De acuerdo con las directrices de Rail Net Europe (RNE)¹⁰, la declaración sobre la red debe hacer referencia a un horario de servicio – y no a un año natural – y debe recoger todas las reglas aplicables al proceso de solicitud y adjudicación de capacidad, la gestión del tráfico y las condiciones económicas. Las declaraciones sobre la red de los administradores de las principales redes de infraestructura ferroviaria en Europa siguen las directrices de RNE:
 - La declaración sobre la red de SNCF Réseau (Francia) de 2024 se publicó el 9 de diciembre de 2022, entrando en vigor inmediatamente tras su publicación y siendo de aplicación a las solicitudes de capacidad y las operaciones de tráfico durante el horario de servicio 10 de diciembre de 2023 - 14 de diciembre de 2024.
 - La declaración sobre la red de RFI (Italia) de 2024 se publicó en diciembre de 2022 y entró en vigor el 10 de marzo de 2023 coincidiendo con el inicio del periodo de recepción de solicitudes de capacidad del horario de servicio 10 de diciembre de 2023 - 14 de diciembre de 2024. Este documento detalla las reglas e información aplicable a dicho horario de servicio.
 - La declaración sobre la red de IP (Portugal) de 2024 se publicó el 9 de diciembre de 2022 y entró en vigor el 11 de diciembre de 2022 a las 00:00 horas aplicando a las solicitudes de capacidad y la ejecución de las operaciones de transporte programadas durante el horario de servicio 10 de diciembre de 2023 - 14 de diciembre de 2024.
20. De acuerdo con lo anterior, ADIF y ADIF AV deberían publicar la declaración sobre la red para el horario de servicio 2025 antes del 15 de diciembre de 2023 y modificar el punto 1.5.1 señalando que entrará en vigor tras su publicación y

⁹ Por todas, ver Acuerdo de 27 de octubre de 2022 (ver nota al pie 1).

¹⁰ RNE es la Asociación de los administradores de infraestructuras ferroviarias europeos. El texto recomendado por RNE para el apartado 1.5.1 sobre el periodo de validez de la declaración sobre la red es el siguiente: *“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”*.

se aplicará a las solicitudes de capacidad y las operaciones de transporte ferroviario del horario de servicio 15 de diciembre de 2024 a las 00:00 - 13 de diciembre de 2025 a las 24:00. Como en otros países europeos, en cada horario de servicio debería haber dos declaraciones sobre la red vigentes, una correspondiente al horario de servicio en curso y otra correspondiente al horario de servicio siguiente (con la descripción de las condiciones de acceso a la red que se aplicarán en el horario de servicio siguiente).

21. La aplicación de la Ley 26/2022, de 19 de diciembre, por la que se modifica la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario, debería facilitar la homologación de la declaración sobre la red en España con las directrices de RNE y con otros administradores. De acuerdo con el nuevo sistema de fijación de los cánones ferroviarios, nada impide a ADIF y ADIF AV adelantar la fijación de los cánones correspondientes a un horario de servicio de forma que pueda incluirse en la declaración sobre la red en el momento de su publicación. Ello haría que las empresas ferroviarias conocieran las condiciones económicas que se aplicarán a la capacidad con un año de antelación respecto del inicio del horario de servicio, y desde luego en el momento de su solicitud de capacidad, como es el objetivo de la previsión legal.

Segundo. Desarrollo de la infraestructura

22. El Acuerdo de 26 de enero de 2017 sobre la propuesta de declaraciones sobre la red de 2017¹¹ señaló que la declaración sobre la red debía contener información sobre el desarrollo de la infraestructura de forma que no hubiera una fuente de incertidumbre adicional para las empresas ferroviarias que deben realizar inversiones a largo plazo. Además, se advertía que esta cuestión estaba muy relacionada con la planificación ferroviaria y se indicaba que (énfasis añadido) *“en tanto no se publique la estrategia indicativa por el Ministerio de Fomento, **no será posible que los administradores de infraestructuras elaboren el programa de actividad** previsto en el artículo 25.4 de la Ley 38/2015, ya que éste pretende desarrollar la estrategia anterior”*, concluyéndose que *“que tanto la estrategia indicativa, que debe plantear el Ministerio de Fomento, como el programa de actividad, que deben desarrollar los administradores de infraestructuras, son mecanismos que deben favorecer una **planificación ferroviaria más ordenada y previsible**. Además, ambos documentos **incrementarán la transparencia** para las empresas ferroviarias sobre la red y los servicios que pueden prestar sobre ella, permitiendo una mejor planificación y **reduciendo la incertidumbre**”*.

¹¹ [Acuerdo de 26 de enero de 2017 por el que se emite informe relativo a las declaraciones sobre la red 2017 de ADIF y ADIF Alta Velocidad.](#)

23. La Estrategia Indicativa del desarrollo, mantenimiento y renovación de la infraestructura ferroviaria para el período 2021-2026 fue aprobada el pasado 23 de diciembre de 2022¹².
24. La aprobación del programa de actividad, que según el artículo 25.4 de la Ley del Sector Ferroviario *“contendrá todas las actuaciones relacionadas con el establecimiento de infraestructuras ferroviarias de la Red Ferroviaria de Interés General, o cualquier modificación de las mismas desde el punto de vista del trazado o de sus condiciones funcionales o de explotación, previstas para los cinco años siguientes”*, es todavía más importante dado que la Estrategia Indicativa *“no identifica las líneas ni los tramos sobre los que se prevé actuar, ni explica en qué consisten las intervenciones ni los plazos para su ejecución. La propuesta tampoco detalla los criterios de priorización de las actuaciones que se van a realizar”* (cita del Informe de la CNMC de 10 de febrero sobre el borrador de Estrategia Indicativa¹³).
25. ADIF y ADIF AV deberían aprobar sus programas de actividad lo antes posible y actualizar el epígrafe 2.6 de sus declaraciones sobre la red, concretando los plazos de puesta en servicio de las nuevas infraestructuras de forma que las empresas ferroviarias puedan diseñar sus planes de negocio (inversiones en nuevo material o su modificación de acuerdo con las características de la infraestructura, formar y habilitar al personal ferroviario, etc.).
26. Resulta paradójico que, en el marco del proyecto TTR¹⁴, la estrategia de capacidad elaborada por ADIF y ADIF AV para los horarios de servicio 2025 y 2026 incluya más detalle que las propuestas de declaración sobre la red¹⁵.

¹² [Orden TMA/1338/2022, de 23 de diciembre, por la que se aprueba la "Estrategia Indicativa del desarrollo, mantenimiento y renovación de la infraestructura ferroviaria" para el periodo 2021-2026.](#)

¹³ [Informe de 10 de febrero de 2022 sobre la versión inicial de estrategia indicativa del desarrollo mantenimiento y renovación de la infraestructura ferroviaria.](#)

¹⁴ El proyecto TTR impulsa una nueva forma de gestión de la capacidad impulsado por RailNetEurope (RNE) y Forum Train Europe (FTE), con el apoyo de la European Rail Freight Association (ERFA). Ver capítulo 4.9 de la declaración sobre la red y <https://rne.eu/capacity-management/ttr/>

¹⁵ <https://rne.eu/capacity-management/capacity-strategies/> La Estrategia de Capacidad 2025 engloba únicamente tres líneas, caracterizadas por servir a tráficos internacionales, en concreto, la línea Barcelona – Frontera francesa, la línea 100 Madrid Chamartín Clara Campoamor – Irún y la línea 120 Medina Del Campo – Frontera portuguesa.

La Estrategia de Capacidad 2026 añade otras tres líneas a las anteriores, concretamente, la línea Frontera Portuguesa – Badajoz – Mérida – Puertollano, la línea Frontera Portuguesa – Tui – Vigo y el Corredor Mediterráneo (Barcelona – Valencia). Los documentos elaborados por ADIF y ADIF AV incluyen un listado de actuaciones proyectadas por subsistema con efectos sobre la capacidad disponible, la seguridad o la fiabilidad de la infraestructura, y otro listado que incluye

Tercero. Restricciones temporales de capacidad

27. Los Autos de 22 de marzo y 10 de abril de 2023 de la sección 8ª de la Sala Contencioso-Administrativa de la Audiencia Nacional denegaron la suspensión cautelar solicitada por ADIF y ADIF AV de la Resolución 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 capacidad¹⁶.
28. Por tanto, para dar cumplimiento a dicha Resolución ADIF y ADIF AV deben modificar las propuestas de declaraciones sobre la red para 2024 y 2025, incluyendo los siguientes elementos:
- La información sobre cada restricción temporal de capacidad (Resuelve cuarto y apartados 75, 76 y 77).
 - El procedimiento de consulta de las restricciones temporales de capacidad (Resuelve tercero y apartados 72 y 73).
29. Además, la Resolución de 7 de julio de 2022 impuso a ADIF y ADIF AV obligaciones de información a la CNMC (Resuelve sexto) que no se están cumpliendo. El artículo 106.2 de la Ley del Sector Ferroviario califica como infracciones graves en materia de transporte ferroviario el incumplimiento de las resoluciones dictadas por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

V. CONCLUSIONES

30. De acuerdo con lo expuesto anteriormente, esta Sala considera que:
- ADIF y ADIF AV deberían ajustar su declaración sobre la red a las directrices de RailNetEurope de forma que hagan referencia a un horario de servicio – y no un año natural – y recojan todas las reglas aplicables al proceso de solicitud y adjudicación de capacidad, la gestión del tráfico y las condiciones económicas. Para el horario de servicio 2025, la declaración sobre la red debería publicarse antes del 15 de diciembre de 2023 y entrar en vigor tras su publicación, siendo de aplicación a las solicitudes de capacidad y las operaciones de transporte ferroviario para

las restricciones temporales de capacidad que suponen un impacto alto, esto es, más de 7 días consecutivos con más del 30 % del tráfico diario afectado.

¹⁶ <https://www.cnmc.es/expedientes/stpdtsp03421>

operar en el horario de servicio 2024-2025, desde el 15 de diciembre de 2024 a las 00:00 hasta el 13 de diciembre de 2025 a las 24:00.

- Habiéndose aprobado la Estrategia indicativa del desarrollo, mantenimiento y renovación de la infraestructura ferroviaria para el período 2021-2026 el 23 de diciembre de 2022, ADIF y ADIF AV deberían publicar sus programas de actividad lo antes posible y actualizar la declaración sobre la red detallando el desarrollo de la infraestructura, de forma que las empresas ferroviarias puedan contar con esa información en el diseño de sus planes de negocio (inversiones en nuevo material o su modificación de acuerdo con las características de la infraestructura, formar y habilitar al personal ferroviario, etc.).
- ADIF y ADIF AV deben dar cumplimiento a las modificaciones de la declaración sobre la red requeridas por la Resolución 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 capacidad, tras la denegación de las medidas cautelares por la Audiencia Nacional. Igualmente, debe remitir a la CNMC la información señalada en el Resuelve sexto de la misma Resolución.

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.