

RESOLUCION RELATIVA AL PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN DE CAPACIDAD EN LA INFRAESTRUCTURA FERROVIARIA

(STP/DTSP/060/23)

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D.^a Pilar Sánchez Núñez

Consejeros

D. Josep Maria Salas Prat

D. Carlos Aguilar Paredes

Secretaria

D^a. María Ángeles Rodríguez Paraja

En Madrid, a 15 de febrero de 2024

De acuerdo con la función establecida en los artículos 11 y 12.1.f) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, la Sala de la Supervisión Regulatoria, emite la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 14 de abril de 2023 se acordó la apertura de un periodo de información previa con el objeto de analizar el procedimiento de asignación de capacidad de los administradores de infraestructuras, requiriéndose información a Renfe Viajeros, S.M.E., S.A., Intermodalidad del Levante, S.A. (en adelante, ILSA), Ouigo España, S.A.U. (en adelante, OUIGO) y a las Entidades Públicas Empresariales Administrador de Infraestructuras y ADIF - Alta Velocidad (en adelante, ADIF y ADIF AV).

SEGUNDO.- A la vista de la información recabada, el 21 de junio de 2023 se acordó la apertura de un procedimiento administrativo sobre el procedimiento de adjudicación de capacidad en la infraestructura ferroviaria (STP/DTSP/026/23), al que se incorporaron todas las actuaciones practicadas en el marco de la citada información previa y se acordó la apertura del trámite de audiencia e información pública.

TERCERO.- El 11 de julio de 2023 la Comisión Europea publicó una propuesta de Reglamento sobre el uso de la capacidad en la infraestructura ferroviaria, por el que se modifica la Directiva 2012/34/UE y se deroga el Reglamento (UE) 913/2020¹ (en adelante, Propuesta de la Comisión Europea sobre Capacidad).

CUARTO.- Los días 19 y 20 de julio de 2023 se recibieron escritos de la Dirección General de Planificación y Evaluación de la Red Ferroviaria del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (en adelante, DG de Planificación del Ministerio de Transportes) y de ADIF y ADIF AV, señalando el impacto de la Propuesta de la Comisión Europea sobre Capacidad en el contenido del documento sometido a audiencia y consulta pública por la CNMC, y solicitando la extensión del período de la consulta pública y del plazo para realizar alegaciones.

QUINTO.- Mediante Acuerdo de 20 de julio de 2023, se acordó la ampliación del plazo máximo de resolución del presente procedimiento por un plazo de tres meses adicionales.

SEXTO.- Con fechas 4 de julio, 9 de agosto y 13, 25 y 26 de octubre de 2023 tuvieron entrada en el Registro de esta Comisión escritos de alegaciones del Ayuntamiento de Murcia, SNCF Voyageurs, S.A. (en adelante, SNCF Voyageurs), DG de Planificación del MITMA, RENFE Viajeros S.M.E, S.A. y Renfe Mercancías S.M.E, S.A. (en adelante, RENFE), ILSA, ADIF y ADIF AV y OUIGO, respectivamente. Con fecha 5 de diciembre de 2023 tuvo entrada en el Registro de esta Comisión nuevo escrito de alegaciones de ADIF y ADIF AV.

SÉPTIMO.- El 28 de diciembre de 2023 se declaró la caducidad del procedimiento y el archivo de las actuaciones practicadas al haber transcurrido el plazo para resolver sin que se hubiera producido la notificación de la resolución a todos los interesados en el mismo.

El 29 de diciembre de 2023 se acordó la apertura de un nuevo procedimiento administrativo y la incorporación a este procedimiento de todos los actos, trámites e información obrantes en el expediente STP/DTSP/026/23, incluidos los relativos al periodo de información previa precedente (IP/DTSP/017/23).

OCTAVO.- Con fechas 26 y 29 de enero y 1 de febrero de 2024 tuvieron entrada escritos de alegaciones de ADIF y ADIF AV, OUIGO e ILSA, respectivamente.

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0443>

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I. HABILITACIÓN COMPETENCIAL

1. De conformidad con el artículo 11.1 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, LCNMC), esta Comisión supervisará y controlará el correcto funcionamiento del sector ferroviario y la situación de la competencia en los mercados de servicios ferroviarios y, en particular, debe *“b) Garantizar la igualdad entre empresas, así como entre cualesquiera candidatos, en las condiciones de acceso al mercado de los servicios ferroviarios”*.
2. Asimismo, según el apartado 2 del citado artículo 11, esta Comisión supervisará y controlará, por iniciativa propia, las actividades de los administradores de infraestructuras ferroviarias en relación con, entre otros, *“a) la declaración sobre la red, en sus versiones provisional y definitiva, así como los criterios establecidos en la misma, y en particular comprobará si contiene cláusulas discriminatorias u otorga poderes discrecionales al administrador de infraestructuras que este pueda utilizar para discriminar a los candidatos [...] e) las disposiciones sobre acceso a la infraestructura y a los servicios ferroviarios, así como el procedimiento de adjudicación y sus resultados”*.
3. Por su parte, el artículo 11.3 de la LCNMC habilita a esta Comisión a decidir, *“por iniciativa propia, cuando corresponda, las medidas adecuadas para corregir discriminaciones en perjuicio de los candidatos, distorsiones del mercado y otras situaciones indeseables en estos mercados, en particular respecto a lo dispuesto en los números 1.º a 9.º del apartado 1.f) del artículo 12”*. El punto 2º del señalado artículo 12.1.f) de la LCNMC se refiere a los procedimientos de adjudicación de capacidad y sus resultados.
4. Por lo tanto, la CNMC es competente para supervisar y tomar medidas relativas al procedimiento sobre la adjudicación de capacidad en la infraestructura ferroviaria. 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 la presente Resolución es la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC.

II. DESCRIPCIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN DE CAPACIDAD

Primero. Marco regulatorio

5. La Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de noviembre de 2012 por la que se establece un espacio ferroviario europeo único (en adelante, Directiva RECAST) exige, en su artículo 7, que la adjudicación de la capacidad en la infraestructura ferroviaria se realice por una entidad que no preste servicios de transporte. Y en su capítulo IV, sección 3, detalla el procedimiento de adjudicación de capacidad, incluyendo, entre otros aspectos, el calendario, la forma de solicitarla, la coordinación de las solicitudes incompatibles o la declaración de infraestructura congestionada.
6. La Directiva RECAST, en lo que a las cuestiones de capacidad se refiere, se ha transpuesto en el capítulo VII del título II de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario (en adelante, Ley del Sector Ferroviario) y en 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 (en adelante, Orden de Capacidad).
7. La adjudicación de capacidad de infraestructura se define en el artículo 33 de la Ley del Sector Ferroviario como la asignación por parte del administrador de infraestructuras ferroviarias de franjas horarias a los correspondientes candidatos con el fin de que un tren o un vehículo ferroviario pueda circular, entre dos puntos, durante un período de tiempo determinado. Según su artículo 36.1, la adjudicación de capacidad debe ajustarse a los principios de transparencia, objetividad y no discriminación.
8. El artículo 7.2 de la Orden de Capacidad regula el procedimiento ordinario de adjudicación de capacidad para el horario de servicio:
 - El horario de servicio se fijará una vez al año y entrará en vigor a las doce de la noche del segundo sábado de diciembre.
 - El plazo de presentación de solicitudes finaliza seis meses antes de la entrada en vigor del horario de servicio.
 - El proyecto de horario de servicio, en el que los administradores de infraestructuras han adjudicado de forma provisional la capacidad a las diferentes solicitudes, debe comunicarse a las empresas ferroviarias y demás candidatos como mínimo cuatro meses antes de su entrada en vigor.

- El plazo de alegaciones por parte de los candidatos debe ser de al menos un mes a contar desde la comunicación del proyecto de horario de servicio.
 - La aprobación del horario de servicio y la adjudicación definitiva de la capacidad se producirá dos meses antes de la entrada en vigor del horario de servicio.
 - En el caso de los tráficos internacionales, el plazo de presentación de solicitudes finaliza ocho meses antes de la entrada en vigor del horario de servicio, habilitándose a los administradores de infraestructuras para que establezcan unos plazos diferentes en la declaración sobre la red.
9. El artículo 7.3 obliga a los administradores de infraestructuras a poner a disposición de los candidatos la capacidad no adjudicada con el procedimiento anterior, un mes antes de la entrada en vigor del horario de servicio. Las empresas ferroviarias y demás candidatos podrán solicitarla durante ese mes o en cualquier momento de vigencia del horario de servicio, debiendo obtener una respuesta en el plazo máximo de cinco días hábiles a contar desde la fecha de recepción de la solicitud.
10. El artículo 11 establece los criterios generales que deben regir la actuación del administrador para la adjudicación de capacidad. En primer lugar, cuando haya capacidad disponible para todos los candidatos el administrador debe adjudicarla. En caso de haber solicitudes incompatibles para una misma franja horaria, el administrador debe intentar coordinarlas, proponiendo ajustes razonables a los candidatos, pudiendo los candidatos aceptar o rechazar la propuesta del administrador en el plazo máximo de diez días hábiles desde que se les notifique².
11. En la coordinación de las solicitudes los administradores podrán consultar a las empresas ferroviarias y demás candidatos y, en ese caso, deben facilitar información sobre la capacidad solicitada y otorgada a los distintos candidatos en los mismos trayectos, las alternativas propuestas y los criterios aplicados para la adjudicación de capacidad, respetando la confidencialidad de la información.
12. Por último, el artículo 17.1 señala que cuando tras coordinar las franjas horarias solicitadas y consultar con los candidatos afectados no sea posible atender las

² El considerando 53 de la Directiva RECAST señala que “[E]s importante maximizar la flexibilidad de que disponen los administradores de infraestructuras en relación con la adjudicación de capacidad de infraestructura; no obstante, esta flexibilidad debe ser compatible con la satisfacción de las exigencias razonables del candidato”.

solicitudes de capacidad, el administrador declarará la parte de la infraestructura afectada como congestionada. En este caso, el artículo 11 de la misma Orden establece, por orden descendente, las siguientes prioridades de adjudicación:

- “1. La existencia de infraestructuras especializadas y la posibilidad de atender dichas solicitudes en dichas infraestructuras.*
- 2. Los servicios declarados de interés público.*
- 3. Los servicios internacionales.*
- 4. La eventual existencia de acuerdos marco que prevean la adjudicación de esa solicitud de capacidad.*
- 5. La solicitud, por un candidato, de una misma franja horaria durante varios días de la semana o en sucesivas semanas del periodo horario.*
- 6. La eficiencia del sistema”.*

13. El administrador podrá modular la aplicación de los criterios anteriores para, en la mayor medida posible, garantizar el acceso de todos los candidatos que hayan solicitado capacidad. Igualmente, exigirá la cesión de las franjas horarias que, en un período de al menos un mes, hayan sido utilizadas en una proporción menor a la establecida en la declaración sobre la red, salvo que ello se deba a causas no económicas ajenas al control de los candidatos.
14. Finalmente, la declaración de una infraestructura como congestionada obliga al administrador a realizar un análisis de las causas de la congestión y desarrollar un plan de aumento de capacidad que tenga por objeto minimizar las limitaciones de capacidad que hayan motivado la calificación de un tramo como infraestructura congestionada (artículos 18 y 19).

Segundo. Declaración sobre la red

A. Procedimiento anual de adjudicación de capacidad

15. El artículo 32 y el Anexo III de la Ley del Sector Ferroviario señalan que la declaración sobre la red debe incluir, entre otros elementos, información sobre las características de la infraestructura, el procedimiento y el calendario de solicitud y adjudicación de capacidad, los principios que rigen el procedimiento de coordinación, y los procedimientos y criterios que han de aplicarse en caso de congestión de la infraestructura³. Además, el artículo 15.1.h) de la Orden de

³ El Anexo III de la Ley del Sector Ferroviario sobre el contenido de la declaración sobre la red indica que uno de sus capítulos deberá detallar los principios y criterios que regirán la adjudicación de capacidad, exponiendo las características de la infraestructura puesta a disposición de las empresas ferroviarias y las restricciones de su uso, incluidas las necesidades previsibles de capacidad para el mantenimiento. En este capítulo también se detallarán los

Capacidad establece que los candidatos tendrán el derecho a “*obtener información acerca de la capacidad de infraestructura adjudicada y de la capacidad de red disponible*”.

16. El Capítulo 4 de la declaración sobre la red detalla el calendario del procedimiento ordinario de adjudicación de capacidad, que se fija a partir de la fecha del cambio de horario de servicio (indicada con la letra X), correspondiente a las doce de la noche del segundo sábado de diciembre siguiente.

Tabla 1. Calendario del procedimiento ordinario de adjudicación de capacidad

	CALENDARIO NACIONAL	CALENDARIO INTERNACIONAL
Inicio del plazo de presentación de solicitudes	El domingo después del 2º sábado de diciembre	El domingo después del 2º sábado de diciembre
Finalización del plazo de solicitud de Capacidad	X-6 meses	X-8 meses (2º lunes de abril)
Asignación provisional de Capacidad (Comunicación del proyecto de Horario de Servicio)	X-4 meses	X-5 meses (12 semanas después de la finalización del plazo de solicitud de capacidad)
Alegaciones	Entre X-4 y X-3 meses (1 mes)	Entre X-5 y X-4 meses (1 mes)
Comunicación definitiva del horario de servicio	X-2 meses	X-3,5 meses (3º lunes después del período de alegaciones)
Comunicación del anuncio	X-1,5 meses	X-1,5 meses
Inicio del horario de servicio	12 h. de la noche del 2º sábado de diciembre	12 h. de la noche del 2º sábado de diciembre

Fuente. Declaración sobre la red de ADIF y ADIF AV.

17. De acuerdo con la Orden de Capacidad, las peticiones de capacidad pueden realizarse hasta 8 meses antes del inicio del horario de servicio (X-8) para tráficos internacionales, y hasta 6 meses antes para tráficos nacionales (X-6). En el caso de los tráficos internacionales, el resto de los hitos del procedimiento

procedimientos y plazos del procedimiento de adjudicación de capacidad, así como los criterios específicos utilizados en dicho procedimiento: “a) *El procedimiento con arreglo al cual los candidatos pueden solicitar capacidad al administrador de infraestructuras; b) las disposiciones que deben cumplir los candidatos; c) el calendario para las solicitudes y procedimientos de adjudicación y los procedimientos que se seguirán para solicitar información sobre los calendarios y los procedimientos relativos al calendario de trabajos de mantenimiento planificados e imprevistos; d) los principios que rigen el procedimiento de coordinación y el sistema de resolución de conflictos que se ofrece como parte de este procedimiento; e) los procedimientos y criterios utilizados en caso de congestión de la infraestructura; f) los detalles de las restricciones al uso de infraestructuras; g) las condiciones por las que se tengan en cuenta los precedentes niveles de uso de la capacidad para el establecimiento de prioridades en el procedimiento de adjudicación*”.

están alineados con los del Manual de asignación de surcos internacionales de Rail Net Europe (RNE)⁴.

18. Tras la adjudicación definitiva de la capacidad, las empresas ferroviarias tienen que anunciar los trenes, es decir, deben declarar formalmente al administrador los días de circulación de dichos trenes. Este es el momento en que, según la declaración sobre la red, la información deja de ser confidencial. Posteriormente, ADIF y ADIF AV publican en las aplicaciones informáticas las circulaciones que las empresas ferroviarias han aceptado.
19. Dentro de cada horario de servicio, los administradores permiten ajustes de la capacidad adjudicada en junio -los ajustes denominados “concertados”-, y también permiten ajustes de menor envergadura con carácter mensual. Además, pueden solicitarse surcos ocasionales con escasa antelación y por limitados días de circulación.
20. La declaración sobre la red describe el procedimiento de coordinación de solicitudes, señalando que los administradores adoptarán una solución para optimizar la utilización de la infraestructura y que, para ello, podrán proponer a los candidatos surcos que difieran de lo solicitado en una franja de 60 minutos.
21. En el caso de que no sea posible lograr una solución aceptable para todos los candidatos tras desarrollar el procedimiento de coordinación, la declaración sobre la red señala, en línea con la Orden de Capacidad, que en las líneas especializadas tendrán prioridad las solicitudes de tráfico que correspondan a dicha especialización, añadiendo que se valorará la utilización de la totalidad de la línea sobre aquéllos que utilizan solo una parte. También indica la prioridad de los servicios sometidos a obligaciones de servicio público y de transporte de mercancías y, en especial, el de carácter internacional. Finalmente, también se priorizarán los servicios que hayan sido solicitados en el contexto de un Acuerdo Marco, o que sean objeto de servicios cadenciados.
22. La declaración sobre la red también reproduce lo previsto en la Orden de Capacidad sobre que, en las infraestructuras declaradas como congestionadas⁵, los administradores exigirán la cesión de los surcos que, en un período de al

⁴ https://rne.eu/wp-content/uploads/2022/10/1.0_HB_Initial_Path_Allocation_V2.0_2019-12-04.pdf

⁵ En la red de alta velocidad se han declarado como congestionadas las estaciones de Madrid Chamartín-Clara Campoamor, Madrid Puerta de Atocha-Almudena Grandes, Barcelona Sants y Murcia del Carmen.

menos un mes, hayan sido utilizados menos de un 80 %⁶, salvo que ello se deba a causas no económicas ajenas al control de los candidatos.

23. Además, la declaración sobre la red introduce la categoría de estaciones de viajeros coordinadas, que son aquellas con altas exigencias de calidad de servicio, en las que se prevé una elevada demanda de ocupación y estacionamiento⁷. Para éstas, los administradores requieren que las empresas ferroviarias faciliten, en su solicitud de capacidad, los tiempos de ocupación de las vías, el siguiente tren por rotación y la longitud de los trenes para los que solicitan el estacionamiento.

B. Información sobre la capacidad de la red ferroviaria

24. De acuerdo con la Orden de Capacidad, las empresas ferroviarias y demás candidatos deben tener información sobre la capacidad disponible en la red ferroviaria. A tal efecto, la declaración sobre la red aporta cifras globales, a septiembre del ejercicio anterior, de la capacidad media, el tráfico, los surcos disponibles y el porcentaje de saturación de cada línea⁸.
25. Por otra parte, los administradores elaboran trimestralmente el Manual de Capacidades, que comunican a las empresas ferroviarias y demás candidatos. Este documento contiene, para cada tramo⁹ de la red, la siguiente información referida al trimestre anterior:
- Los surcos reservados para cada tipo de servicio¹⁰ en un tramo de la red para periodos de tres horas. Según indican ADIF y ADIF AV, para repartir la capacidad entre los diferentes servicios se parte de la asignación de surcos preexistente y de la capacidad horaria de la línea.
 - El tráfico real en número de trenes por hora para esos mismos servicios.

⁶ En el resto de la red este porcentaje se reduce al 50%.

⁷ En la red de alta velocidad han sido declaradas estaciones coordinadas las siguientes 14: Madrid Chamartín-Clara Campoamor, Valladolid Campo Grande, León, Zamora, Madrid Puerta de Atocha-Almudena Grandes, Zaragoza Delicias, Lleida Pirineus, Barcelona Sants, Figueres Vilafant, Valencia Joaquín Sorolla, Alacant, Sevilla Santa Justa, Málaga María Zambrano y Murcia del Carmen.

⁸ ADIF y ADIF AV dividen su infraestructura ferroviaria en ejes y estos, a su vez, en líneas, según se especifica en el anexo G de la declaración sobre la red.

⁹ ADIF y ADIF AV subdividen en el Manual de Capacidades las líneas en tramos.

¹⁰ Cercanías, larga distancia, media distancia, mercancías y servicios internos de ADIF.

- El porcentaje de saturación en cada tramo, que se obtiene dividiendo el tráfico real entre los surcos reservados en franjas de tres horas, agregado para todos los servicios.

26. El Manual de Capacidades incluye la información anterior para las estaciones de la red clasificadas por los administradores como estaciones coordinadas.

III. VALORACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN DE CAPACIDAD

Primero. Adecuación del calendario de adjudicación de capacidad a las necesidades de los servicios

27. Las empresas ferroviarias y demás candidatos necesitan conocer la adjudicación definitiva de capacidad para poder comercializar sus servicios. Esta se conoce solo dos meses antes del inicio del horario de servicio (en X-2). Esta fecha, para los servicios de mercancías puede resultar adecuada, pero para los servicios de viajeros retrasa la venta anticipada de los billetes en un periodo de elevada demanda (puente de diciembre y campaña de Navidad). Y dificulta también la planificación de sus operaciones, que deben prever el mantenimiento en los talleres o la contratación de personal, en particular, del personal de conducción, que requiere de largos plazos para su habilitación. Esta situación coloca al modo ferroviario en desventaja frente a otros modos de transporte, como el avión o el autobús, que pueden iniciar la comercialización de sus billetes con varios meses de antelación durante todo el año.
28. La Directiva RECAST establece, en el punto 3º del Anexo VII, que el plazo para hacer solicitudes de capacidad finalizará como máximo 12 meses antes de su entrada en vigor (X-12)¹¹. En la mayoría de los países europeos el plazo es X-8¹² para los tráficos nacionales (en España es X-6), y la fecha de comunicación de la adjudicación definitiva a las empresas ferroviarias es X-3 o X-3.5 (en España es X-2).

¹¹ Por ejemplo, la Declaración de Red para 2023 del administrador de infraestructuras francés SNCF Réseau finalizó el plazo de presentación de solicitudes nacionales para el horario de servicio 2023 el 11 de abril de 2022. (página 90). https://www.sncf-reseau.com/sites/default/files/2023-02/NS%202023_Main%20document_2.pdf

¹² Esta es también la referencia del Manual de asignación de surcos internacionales de RNE (ver nota al pie 5).

Tabla 1. Procedimiento de adjudicación de capacidad: Comparativa de los calendarios nacionales y calendario internacional de RNE

Declaración sobre la Red 2023	Finalización plazo de solicitudes de capacidad	Asignación provisional de capacidad	Comunicación definitiva del Horario de Servicio
RNE	x-8	x-5	x-3,5
Francia	x-8	x-5	x-3
Portugal	x-8	x-5	x-3
Italia	x-8	x-5	x-3
Alemania	x-8	x-5	x-3,5
Austria	x-8	x-5	x-3,5
Países Bajos	x-8	x-5	x-3,5
Bélgica	x-8	x-5	x-3,5
Dinamarca	x-8	x-5,5	x-3
Reino Unido	x-9	x-6	x-3,5

Fuente. Elaboración propia a partir de las declaraciones sobre la red de los administradores de infraestructuras de 2023.

29. De acuerdo con las iniciativas de diferentes asociaciones europeas¹³, el documento sometido a consulta pública proponía adelantar el calendario de asignación de capacidad para adecuarlo a las necesidades del modo ferroviario.
30. La Propuesta de la Comisión Europea sobre Capacidad también prevé un adelanto del calendario de solicitud de capacidad, de forma que los candidatos podrán solicitar capacidad hasta X-8.5, el proyecto de horario de servicio se publicará antes de X-6.5 y en X-5.25 se publicará el horario de servicio definitivo, esto es, a principios del mes de julio, con tiempo suficiente para que se pueda iniciar la venta anticipada de billetes de final de año.
31. Las alegaciones recibidas muestran un acuerdo general para adelantar el calendario de adjudicación de capacidad según la propuesta incluida en el trámite de consulta pública. La DG de Planificación del MITMA señala su

¹³ Ver propuesta de RNE/FTE/ERFA, "Timetabling and Capacity Redesign TTR. Version 3.0.", (página 7) y Community of European Railway and Infrastructure Companies (CER), "Ticketing Roadmap. Position Paper. 20 September 2021", (página 2)

https://rne.eu/wp-content/uploads/2022/10/long_desc_of_the_TTR-Process-v3.0.pdf#page=1

https://www.cer.be/images/publications/positions/210920_CER_Position_Paper_Ticketing_Roadmap.pdf

disposición a modificar la Orden de Capacidad en línea con la Propuesta de la Comisión Europea sobre Capacidad, estableciendo que el plazo para solicitar capacidad finalizará en X-8.5 meses. Esta Sala valora positivamente esta propuesta e invita a la DG de Planificación del MITMA a que su tramitación se lleve a cabo lo antes posible.

32. El documento sometido a consulta pública proponía medidas para que las empresas ferroviarias conocieran lo antes posible la capacidad asignada, adelantando lo máximo posible el procedimiento y reduciendo algunos plazos de adjudicación de capacidad. ADIF y ADIF AV alegan que dichas medidas no serían operativas y podrían distorsionar la operativa de las empresas ferroviarias.
33. Dado que la Orden de Capacidad podría modificarse en breve, y dadas las dificultades que supone adelantar el calendario de adjudicación sin esta modificación normativa, se obvian en esta Resolución las medidas propuestas a este respecto en el documento sometido a consulta pública. Sin perjuicio de lo anterior, se invita a los administradores de infraestructuras a hacer todo lo posible para que, hasta el momento en que se modifique la Orden de Capacidad, se adelante lo máximo posible la comunicación de la capacidad adjudicada.

Segundo. Transparencia en la disponibilidad de capacidad en la infraestructura

A. Publicación de la capacidad disponible

34. La información sobre la capacidad disponible en la red ferroviaria es necesaria para que las empresas puedan ofrecer nuevos servicios ferroviarios. Sin embargo, las características de los distintos servicios (ruta, número y tiempo de paradas, velocidad, etc.) impiden que los administradores puedan publicar un catálogo de surcos punto a punto que las empresas ferroviarias puedan solicitar.
35. Reconociendo esta limitación, la información que ADIF y ADIF AV publican actualmente no es suficiente para que las empresas puedan hacerse una idea del nivel de saturación de la red y de si pudiera haber capacidad para un nuevo servicio, tal y como requiere la Orden de Capacidad.
36. Por una parte, como se ha visto, la declaración sobre la red incluye información agregada a septiembre del ejercicio anterior. Dado que la declaración sobre la red se aplica al siguiente horario de servicio, esta información tiene en realidad un desfase de más de 15 meses y, además, es poco relevante al no incorporar

la situación de las estaciones, que son las que limitan, en la mayoría de los casos, la capacidad disponible en la línea.

37. Por otra parte, la información incluida en el Manual de Capacidades es también a pasado (aunque más reciente), pues se publica la información de un trimestre aproximadamente al final del trimestre siguiente, y tampoco relaciona la capacidad en la línea con la capacidad en las estaciones. Por otra parte, la información es difícilmente tratable (formato PDF) y no permite combinar diferentes tramos de la red para consultar los indicadores de capacidad en rutas comerciales.
38. En definitiva, en su actual configuración el Manual de Capacidades aporta tan solo información a nivel de tramo de infraestructura y no permite que las empresas cuenten con una información aproximada sobre la capacidad disponible para hacer sus peticiones de capacidad a futuro.
39. Por ello, es necesario que ADIF y ADIF AV informen de forma periódica sobre las estimaciones de la capacidad disponible en los distintos tramos de la red, integrando la capacidad de las estaciones - al menos, inicialmente, de aquellas declaradas como coordinadas -, correspondiente al horario de servicio para el cuál hayan adjudicado capacidad. Esta información se ofrecerá en un formato tratable, de forma que las empresas ferroviarias puedan agregar tramos de la red y consultar la capacidad disponible a lo largo de una ruta comercial, incluyendo la capacidad en las estaciones de viajeros.
40. En el plazo de un mes, ADIF y ADIF AV, tras consultar con las empresas ferroviarias, comunicarán a esta Comisión la forma y el momento en que darán cumplimiento al requerimiento anterior, indicando la fecha en que esta información estará disponible para las empresas ferroviarias y candidatos.

Resumen y contestación a las alegaciones recibidas en el trámite de audiencia

41. Según ADIF y ADIF AV el Manual de Capacidades solo puede contener información a pasado, dado que la situación a futuro es impredecible por el dinamismo de las solicitudes de las empresas ferroviarias. Tampoco comparten que el contenido del Manual de Capacidades deba ser consensuado con las empresas ferroviarias, porque contiene información técnica y de coordinación responsabilidad única de los administradores. Por otro lado, justifican que el Manual de Capacidades se facilite en formato PDF para asegurar su integridad, por la sensibilidad de la información que contiene. Finalmente, señalan que podrían ampliar la información que actualmente contiene el Manual de

Capacidades sobre la capacidad de las 14 estaciones declaradas como coordinadas, a otras en las que potencialmente podrían estar interesados nuevos operadores.

42. Las empresas ferroviarias coinciden con las conclusiones del documento sometido a consulta pública. RENFE propone que el administrador facilite una representación gráfica de la “malla” de los tráficos operados en cada ruta comercial de viajeros, incluyendo los gráficos de ocupación de las vías de andén y las vías de apartado en las estaciones de la ruta.
43. SNCF Voyageurs coincide en la necesidad de que las empresas ferroviarias dispongan de un gráfico que represente los tráficos en las líneas.
44. ILSA considera que el Manual de Capacidades es de muy compleja lectura y da lugar a diferentes interpretaciones. Cree que los administradores deberían ofrecer información en tiempo real sobre la capacidad, señalando el efecto de las limitaciones de la capacidad de las estaciones en la línea, así como incluir un catálogo de surcos. Según esta empresa, la información que facilitan ADIF y ADIF AV no permite conocer la capacidad disponible, lo que impide solicitar capacidad antes del horario de servicio y conocer cuánta ha quedado disponible después de su adjudicación.
45. OUIGO alega que ADIF y ADIF AV deberían facilitar información detallada sobre la capacidad en cada línea o unidad funcional susceptible de explotación económica independiente (y no para tramos o segmentos técnicos de línea), presentándola desagregada por cada uno de sus elementos (estaciones, túneles...).
46. ILSA y OUIGO consideran que las fechas estimadas de entrada en servicio de las nuevas líneas no son transparentes, lo que les impide planificar adecuadamente los recursos para su operación.
47. De modo que las empresas ferroviarias coinciden en que la información que actualmente facilitan los administradores no es suficiente para que las empresas conozcan la capacidad disponible en la red, como requiere el artículo 15.1.h) de la Orden de Capacidad. El Manual de Capacidades, con su actual estructura y formato, no es un documento útil para que las empresas ferroviarias, últimas destinatarias del mismo, conozcan la capacidad disponible y puedan, en base a este documento, planificar sus operaciones.
48. Según el artículo 9 de la Propuesta de la Comisión Europea sobre Capacidad, los administradores deberán proporcionar información precisa y actualizada sobre la capacidad disponible durante todo el proceso de gestión de la capacidad

-en las fases de planificación, programación y adjudicación de capacidad-, incluyendo los cambios que se produzcan en la capacidad asignada. Por tanto, es el objetivo del marco regulador que las empresas ferroviarias conozcan, cada vez con más detalle, la capacidad disponible con el objetivo último de que pueda ser aprovechada.

49. Por ello, es necesario que ADIF y ADIF AV, junto con las empresas ferroviarias, analicen las necesidades, para que los administradores modifiquen el Manual de Capacidades en línea con lo requerido en la presente Resolución, para que resulte práctico. El objetivo de estas consultas no sería, como alegan los administradores, que las empresas ferroviarias interfieran en la recopilación de los datos ni en la gestión de la capacidad, trabajos propios del administrador, sino que el contenido y la presentación del Manual de Capacidades sean tales que resulte útil para su objetivo último, y que sea más accesible y tratable, incluyendo la posibilidad de su digitalización.
50. Por otra parte, a pesar de que ADIF y ADIF AV indican que el Manual de Capacidades incluye información de las estaciones coordinadas, de nuevo hay que decir que esta información no es útil para las empresas ferroviarias, como muestran sus alegaciones, porque no está interconectada con la capacidad en la línea. Por ello es necesario que los administradores analicen cómo podría facilitarse la consulta conjunta de la información de la capacidad en la línea y en las estaciones, lo cual es necesario para la planificación comercial de los servicios ferroviarios. Toda vez que se resuelva este aspecto, debe valorarse positivamente la disposición de los administradores a ampliar la información a un mayor número de estaciones, priorizando aquellas donde se prevea la entrada de nuevos operadores.
51. Finalmente, ADIF y ADIF AV deberán facilitar la información sobre la capacidad disponible correspondiente al horario de servicio para el cual hayan adjudicado capacidad, de forma que las empresas ferroviarias tengan indicaciones sobre la capacidad utilizada y no utilizada en los diferentes tramos de la red. Esta información se proporcionará a las empresas ferroviarias con antelación al inicio de dicho horario de servicio y será actualizada periódicamente.

B. Estudios de capacidad

52. Con independencia del procedimiento de adjudicación de capacidad anual, de acuerdo con la declaración sobre la red las empresas ferroviarias y candidatos pueden consultar a los administradores por correo electrónico la viabilidad de sus propuestas y los administradores les responderán mediante estudios de

capacidad, sin que la consulta suponga “*en ningún caso la reserva de la capacidad estudiada*”.

53. A pesar de que el resultado de estos estudios es fundamental para que las empresas ferroviarias puedan ofrecer sus servicios a los clientes finales y realizar sus solicitudes de capacidad, la declaración sobre la red apenas contiene indicaciones sobre el alcance de estos estudios ni sobre los plazos en los que los administradores los finalizarán.
54. Por ello, se estima necesario que en la próxima declaración sobre la red ADIF y ADIF AV (i) detallen el procedimiento de solicitud de los estudios de capacidad y la información requerida de las empresas y candidatos para acompañar a la solicitud, y (ii) establezcan un plazo máximo para la finalización de los estudios por los administradores y la comunicación del resultado a las empresas ferroviarias. Este plazo no excederá de un mes desde que los administradores cuenten con toda la información necesaria para la elaboración del estudio, excepto en casos justificados por su especial complejidad, en los que dicho plazo no excederá de tres meses.
55. Independientemente de las conclusiones de los estudios de capacidad, las empresas ferroviarias deben poder solicitar capacidad en cualquier tramo de la infraestructura durante el procedimiento anual de adjudicación de capacidad, por lo que estos estudios de capacidad deben entenderse sin perjuicio de la coordinación prevista en el artículo 8 de la Orden de Capacidad.

Resumen y contestación a las alegaciones recibidas en el trámite de audiencia

56. ADIF y ADIF AV señalan que los estudios de capacidad no forman parte del procedimiento de adjudicación de capacidad, que son solicitados mediante correo electrónico y respondidos a la mayor brevedad posible según su complejidad. Señalan que en determinados supuestos de especial complejidad es imposible contestarlos en el plazo propuesto de un mes.
57. Los administradores añaden que en la próxima declaración se indicará que: a) los estudios de capacidad deben limitarse al horario de servicio correspondiente, b) no se elaborarán estudios de capacidad cuando se detecten posibles conflictos entre varios operadores y c) su realización estará sujeta al pago de las correspondientes tarifas fijadas de conformidad con el artículo 101 de la ley del Sector Ferroviario.
58. RENFE coincide en la necesidad de fijar un procedimiento para la solicitud de los estudios de capacidad, señalando que se puede establecer el plazo de un

mes con carácter general, con posibilidad de ampliarlo hasta un máximo de tres meses si la complejidad del estudio solicitado lo requiere.

59. Por su parte, SNCF Voyageurs alega que debería adelantarse el plazo para la realización de los estudios de capacidad por el administrador, y que su resultado debería comunicarse a las empresas ferroviarias al menos 6 meses antes de finalizar el plazo para realizar la solicitud de capacidad.
60. Tanto las alegaciones al trámite de consulta pública como el artículo 9.3 de la Propuesta de la Comisión Europea sobre Capacidad¹⁴ confirman la importancia de los estudios de capacidad para el acceso efectivo de las empresas a la red ferroviaria. Como se ha señalado en el párrafo 34, ante la imposibilidad de publicar un catálogo de surcos, estos estudios son el único modo con que cuentan las empresas para conocer si es viable la prestación de un servicio ferroviario. Por tanto, los administradores no pueden restringir el ámbito de dichos estudios, debiendo atender todas las peticiones con independencia del momento de su recepción - tanto con anterioridad a la solicitud de capacidad para el horario de servicio como durante la vigencia del mismo -, debido a que las empresas ferroviarias necesitan tener certidumbre sobre la disponibilidad de red, sin perjuicio de que deban solicitar capacidad de conformidad con los procedimientos y plazos establecidos.
61. En atención a las alegaciones de los administradores, se flexibiliza el plazo de respuesta a las solicitudes de estudios de capacidad, manteniendo como regla general el plazo de un mes, con posibilidad de ampliarlo a tres meses, siempre que los administradores puedan justificarlo por la especial complejidad de la solicitud.
62. En relación con la alegación de ADIF y ADIF AV sobre que los estudios de capacidad deben ser considerados servicios complementarios, es obligación de los administradores facilitar la información sobre la capacidad disponible, sin que ello pueda considerarse un servicio complementario a la puesta a disposición del paquete mínimo de acceso. Además, difícilmente puede aceptarse que los administradores tarifiquen los estudios de viabilidad cuando la información que suministran impide que las empresas ferroviarias alcancen conclusiones sobre la capacidad disponible por sus propios medios.

¹⁴ De acuerdo con este artículo, a petición de los candidatos, los administradores de infraestructuras facilitarán información precisa y actualizada sobre la disponibilidad de capacidad “sobre la base de especificaciones concretas de las necesidades comerciales y operativas («evaluaciones de viabilidad»”).

Tercero. Ajustes de la capacidad durante el horario de servicio

63. ADIF y ADIF AV permiten modificar la capacidad adjudicada durante el horario de servicio a través de los ajustes concertados y mensuales. Esta flexibilidad debe ser valorada positivamente porque permite que las empresas ferroviarias se puedan adaptar con facilidad a la demanda de servicios ferroviarios. Pero hay que asegurar, al mismo tiempo, que la capacidad que finalmente no se vaya a utilizar, aun habiendo sido adjudicada, sea aprovechada por otras empresas.
64. La CNMC ha recordado que el aprovechamiento eficiente de la capacidad requiere que las empresas realicen peticiones realistas de capacidad en el procedimiento de solicitud y adjudicación de capacidad¹⁵, y que informen diligentemente de que no utilizarán determinada capacidad adjudicada, para que otras empresas ferroviarias y candidatos puedan aprovecharla¹⁶.
65. Para facilitar las solicitudes de capacidad durante el horario de servicio, lo deseable es que las empresas ferroviarias informen inmediatamente al administrador de que no van a utilizar determinados surcos, y que el administrador informe, también inmediatamente, sobre la capacidad liberada por las empresas ferroviarias.
66. En la mayoría de los países europeos, la cancelación de surcos lleva aparejada una penalización creciente según la fecha de la renuncia se aproxima a la fecha prevista de circulación del tren¹⁷.
67. Actualmente las empresas no tienen incentivos a informar inmediatamente al administrador de que no van a utilizar una capacidad adjudicada porque la renuncia a la capacidad no conlleva penalización si se realiza hasta 24 horas antes de la circulación prevista. Así lo establecía el artículo 97.5.2º.a) de la Ley del Sector Ferroviario en su redacción anterior a la modificación de diciembre de 2022).

¹⁵ Ver, por ejemplo, la Resolución de 28 de febrero de 2023 sobre la propuesta de modificación del acuerdo marco para la reserva de capacidad entre la Entidad Pública Empresarial ADIF-Alta Velocidad y Renfe Viajeros, S.M.E., S.A.

<https://www.cnmc.es/sites/default/files/4584115.pdf>

¹⁶ Ver Acuerdo de 19 de noviembre de 2020 por el que se emite informe relativo a las declaraciones sobre la red 2021 de Adif y Adif Alta Velocidad.

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

¹⁷ *Review of reservation charges*. IRG-Rail. 2019 (páginas 16 a 20). <https://www.irk-rail.eu/download/5/650/ReviewofReservationCharges.pdf>

68. Pero tras esa modificación de diciembre de 2022 eso ya no es así y el artículo 97.5.4º de la Ley del Sector Ferroviario en su redacción actual señala simplemente que ADIF y ADIF AV podrán incluir una adición por cancelación de reserva de capacidad en el canon de infraestructuras *“en concepto de capacidad que, habiéndose adjudicado, no se utilice, incentivando la utilización eficiente de la capacidad”*. Se estima necesario, pues, que los administradores modifiquen la adición existente, definiendo las circunstancias en las que resultará de aplicación y su cuantía, y que publiquen todo ello en el Reglamento de cánones para 2025 y, una vez se apruebe éste, en la declaración sobre la red.
69. La aplicación de la adición debe preverse, no solo en la circunstancia de cancelación de los surcos previamente adjudicados, sino también cuando se modifica sustancialmente la capacidad adjudicada. Asimismo, para que la adición genere incentivos para el uso eficiente de la capacidad es necesario que, como en el caso de otros países europeos, su cuantía sea creciente a medida que se acerca la fecha prevista de circulación, alcanzando el máximo en la fecha a partir de la cual deje de haber margen, según el tipo de servicio de que se trate, para que otras empresas ferroviarias puedan aprovechar el surco liberado. Además, las condiciones de su aplicación deberán tener en cuenta las características de cada servicio y, en particular, de los servicios de mercancías, donde son más frecuentes las modificaciones y cancelaciones de la capacidad adjudicada por las incidencias en las cadenas logísticas.
70. Por su parte, los administradores deberán publicar la capacidad liberada cuando tengan conocimiento de ello. Simultáneamente, si esta capacidad liberada es en tramos de la red en los que durante el procedimiento de adjudicación anual de capacidad no se hubieran podido atender todas las solicitudes de capacidad, informarán a las empresas que solicitaron esa capacidad, pero no resultaron adjudicatarias en aquel momento.

Resumen y contestación a las alegaciones recibidas en el trámite de audiencia

71. ADIF y ADIF AV indican que aplican una adición por cancelación de reserva y que los parámetros para su determinación están publicados en la declaración sobre la red. Por otra parte, señalan que las empresas pueden conocer los surcos cancelados a través de la aplicación PLANIFWEB¹⁸ y que la aplicación

¹⁸ PLANIFWEB es una aplicación informática de ADIF que permite a las empresas ferroviarias consultar los horarios de cualquier tren, su paso por, o parada en, una estación determinada, y generar un documento “hoja de ruta” con el recorrido y horario de un determinado tren.

SIPSOR¹⁹ se estaría mejorando para, entre otras funcionalidades, facilitar información sobre la capacidad disponible y liberada de forma automatizada e inmediata.

72. RENFE alega que la adición por cancelación propuesta penalizará especialmente a los tráficos de mercancías, donde son frecuentes las modificaciones y cancelaciones de la capacidad adjudicada por las incidencias en las cadenas logísticas. Por otra parte, alega que tanto las empresas ferroviarias como los administradores deben respetar los derechos de capacidad, por lo que estos últimos también deberían compensar a las empresas en caso de cancelarles la capacidad ya adjudicada.
73. ILSA también señala que los administradores deberían indemnizar a las empresas ferroviarias si cancelan la capacidad adjudicada en línea con la Propuesta de la Comisión Europea sobre Capacidad.
74. Como se ha descrito en el párrafo 67, si bien ADIF y ADIF AV aplican una adición por cancelación de capacidad, esta no incentiva que las empresas informen con antelación. Por ello, se requiere a los administradores para que la modifiquen en línea con la práctica en otros países europeos, donde la penalización es creciente cuando se acerca el momento de circulación del tren. Por otra parte, el artículo 97.5.4º permite modular esta adición a las circunstancias de los diferentes servicios, como los mencionados tráficos de mercancías, si bien manteniendo su fin último, que no es otro que asegurar que las empresas realicen peticiones realistas y que la capacidad cancelada pueda ser aprovechada.
75. Por otra parte, la Propuesta de la Comisión Europea sobre Capacidad prevé que las penalizaciones por cancelación de la capacidad sean crecientes a medida que se acerca el momento de la circulación del tren, estableciéndose también compensaciones que deben asumir los administradores cuando modifican la capacidad adjudicada a las empresas ferroviarias.
76. La CNMC ha considerado, de acuerdo con la Decisión Delegada (UE) 2017/2075²⁰, que una vez que el administrador asigna capacidad, las empresas

¹⁹ SIPSOR es una aplicación informática que ADIF pone a disposición de las empresas ferroviarias como Sistema Informático de Petición de Surcos Ocasionales y Regulares y comunicación de los surcos concedidos, haciendo, a su vez, la función de registro informático.

²⁰ 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.

ferroviarias tienen un derecho de acceso que debe ser tenido en cuenta²¹. También ha señalado los beneficios de un sistema de penalizaciones bidireccional como el previsto en la Propuesta de la Comisión Europea sobre Capacidad, porque reforzará los incentivos de los administradores a mejorar la planificación de los trabajos de mantenimiento en la red²².

77. Sin embargo, aunque de momento no se apliquen penalizaciones a los administradores cuando modifiquen la capacidad adjudicada a las empresas ferroviarias²³, la modificación de la adición por cancelación de la capacidad en los términos señalados anteriormente permitirá mejorar la gestión de la capacidad y su optimización.
78. En relación con las herramientas de transparencia y su futuro desarrollo descritos por los administradores, el artículo 15.1 h). de la Orden de Capacidad exige que las empresas ferroviarias tengan acceso a la capacidad disponible en la infraestructura y que puedan solicitar *“la adjudicación de aquella capacidad que no hubiera sido adjudicada con arreglo al apartado anterior o que habiéndolo sido, no fuera, efectivamente, utilizada”* (artículo 6.4.). La Propuesta de la Comisión Europea sobre Capacidad también incide en medidas para que los administradores mantengan actualizada la información sobre la capacidad disponible en la red, en particular, cuando se produzcan modificaciones en la capacidad adjudicada.
79. Esta Comisión valora positivamente la incorporación, desde el 5 de diciembre de 2023, de un catálogo sobre capacidad marco liberada como anexo a la declaración sobre la red de ADIF AV. Esta información supone una mejora en la transparencia de la capacidad disponible en línea con las conclusiones del informe sometido a audiencia pública por esta Comisión. Sin embargo, al contrario de lo alegado por ADIF AV en su escrito de 26 de enero, este nuevo

²¹ Acuerdo de 25 de noviembre de 2021 por el que se emite informe relativo a las declaraciones sobre la red 2022 de ADIF y ADIF Alta Velocidad.

https://www.cnmc.es/sites/default/files/3821946_0.pdf

²² Ver Contribución de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia a la propuesta de la Comisión Europea de Reglamento relativo al uso de la capacidad de infraestructura en el Espacio Ferroviario Europeo Único.

https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13134-Use-of-railway-infrastructure-capacity-in-the-single-European-railway-area/F3444014_en

²³ No obliga a ello la normativa actual pero la Propuesta de la Comisión Europea sobre Capacidad sí prevé esta penalización a los administradores de infraestructuras.

catálogo no cumple con los requisitos perseguidos por la obligación anterior, al referirse únicamente a la capacidad marco liberada de la red de alta velocidad.

80. Por último, en tanto no estén operativas las aplicaciones informáticas anunciadas, los administradores deben implementar las medidas necesarias para dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia establecidas en la Orden de Capacidad y en la presente Resolución para comunicar de forma efectiva a todas las empresas ferroviarias la capacidad liberada o modificada durante el horario de servicio.

Cuarto. Transparencia en la adjudicación anual de capacidad

A. Coordinación de solicitudes y criterios de adjudicación

81. Cuando no es posible asignar capacidad a las peticiones de las empresas ferroviarias, el administrador de infraestructuras debe intentar coordinarlas. Para esta coordinación el administrador puede proponer a los candidatos adjudicaciones de capacidad que no difieran sustancialmente de lo solicitado por dichos candidatos, o bien intentar resolver las peticiones incompatibles consultando a los candidatos interesados.
82. El acceso a las infraestructuras ferroviarias requiere que el proceso de coordinación no se convierta en un procedimiento de trámite en el que el administrador se limite a ofrecer surcos alternativos, sino que debe tratarse de una coordinación efectiva de las peticiones, que implique que los administradores consulten a los candidatos, facilitando información sobre el resto de peticiones, respetando su confidencialidad en todo caso, y les ofrezcan alternativas lo más adecuadas a sus necesidades comerciales como sea posible.
83. La información facilitada por ADIF y ADIF AV en la declaración sobre la red en relación con el procedimiento de coordinación de solicitudes es muy general, lo que genera incertidumbre a las empresas ferroviarias. Esto contrasta con la ofrecida por otros administradores de infraestructuras europeos, que es más detallada²⁴, y también la Propuesta de la Comisión Europea sobre Capacidad, que en su artículo 36 establece que los *“principios que rigen la coordinación de*

²⁴ Por ejemplo, véase la Declaración sobre la red de SNCF Réseau para 2024 (páginas 96 y 97): <https://www.sncf-reseau.com/en/document-reference-reseau/horaires-service-2024>.

También, la Declaración de red de OBB Infra para 2024 (páginas 40 y siguientes): <https://infrastruktur.oebb.at/en/partners/rail-network/network-statement/network-statement-2024>

las solicitudes de capacidad de los servicios ferroviarios nacionales se expondrán en la declaración sobre la red”.

84. Por ello, debe requerirse a ADIF y ADIF AV para que en la próxima revisión de la declaración sobre la red detallen cómo funcionará el procedimiento de coordinación, la forma en que se comunicará a las empresas la existencia de solicitudes incompatibles, cómo se compartirá la información y qué reglas seguirá el administrador para proponer alternativas a cada empresa ferroviaria, de conformidad con el artículo 8.3 de la Orden de Capacidad²⁵.
85. Por otra parte, la Orden de Capacidad no obliga al administrador a consultar con las empresas ferroviarias para coordinar las solicitudes e impone un procedimiento excesivamente rígido y formal que no ayuda a que las partes conozcan las necesidades de los demás para alcanzar una solución satisfactoria para todos. El artículo 36 de la Propuesta de la Comisión Europea sobre Capacidad, por el contrario, obliga al administrador a consultar con los candidatos y a divulgar cierta información por vía electrónica, y facilita que se pongan en contacto todas las partes afectadas para tratar de resolver los conflictos.
86. De modo que, en el marco de la revisión de la Orden de Capacidad sería conveniente que se abordara también una flexibilización del procedimiento de coordinación y se obligara a los administradores a consultar con las empresas ferroviarias.
87. Para cuando no es posible la coordinación de las solicitudes de capacidad, la Orden de Capacidad establece la priorización de determinados servicios sobre otros, en función de las infraestructuras en las que se va a circular, la naturaleza del servicio, el aprovechamiento de la red, etc. Sin embargo, estas reglas son muy generales y no establecen criterios para priorizar entre solicitudes incompatibles de un mismo servicio y en una misma infraestructura, más allá de priorizar el mayor número de circulaciones.

²⁵ El artículo 8.3 de la Orden de Capacidad establece que “[E]l administrador de infraestructuras ferroviarias procurará resolver los conflictos que surjan consultando a los candidatos interesados. Para realizar dicha consulta se facilitará la siguiente información, de forma gratuita y por escrito o por vía electrónica: a) La adjudicación de capacidad solicitada por otros candidatos en los mismos trayectos; b) La adjudicación de capacidad otorgada previamente a todos los demás candidatos en los mismos trayectos; c) La adjudicación de capacidad alternativa propuesta en los trayectos de que se trate de conformidad con el apartado 2; d) La información detallada sobre los criterios aplicados en el procedimiento de adjudicación de capacidad; Esta información se facilitará sin revelar la identidad de los demás candidatos, a menos que dichos candidatos estén de acuerdo en que se divulgue”.

88. La declaración sobre la red reproduce las reglas de priorización de la Orden de Capacidad, sin incluir ninguna adicional, a pesar de que ADIF y ADIF AV deben priorizar unas solicitudes frente a otras cada vez con más frecuencia.
89. En el contexto europeo, mientras que en Suecia se prioriza el surco con mayor beneficio social²⁶, de forma más habitual los administradores priorizan por tipos de servicios o según las características de los surcos²⁷, teniendo el administrador cierto margen de discrecionalidad:
- En Francia, SNCF Réseau prioriza, entre otros, (i) los servicios con surcos preestablecidos en las fases previas de construcción del horario de servicio o que se ajustan a dichos surcos (pueden ser de viajeros o mercancías, pero generalmente se refieren a obligaciones de servicio público), (ii) los de transporte de viajeros en infraestructuras especializadas de alta velocidad (velocidades comerciales de al menos 250 km/h) y (iii) los transportes internacionales de mercancías y de conexión con los puertos.
 - En Italia, también se prioriza en función del tipo de servicio, si bien atendiendo a las franjas horarias. Así, los servicios públicos tienen prioridad entre las 6.00 y las 9.00 horas y entre las 17.00 y 20.00 horas, mientras que las mercancías son prioritarias en la franja nocturna (de 22.00 a 6.00 horas). Tras estas reglas, son los servicios prestados en infraestructuras especializadas de alta velocidad entre las 7.00 y las 22.00 horas los que tienen prioridad. Además, para priorizar entre solicitudes de empresas para prestar el mismo servicio, se añaden criterios como peticiones para servicios cadenciados, con mayor número de surcos uniformes a la semana, de mayor longitud de recorrido y, finalmente, por orden de recepción de solicitudes.

²⁶ El artículo 8 de la Propuesta de la Comisión Europea sobre Capacidad establece la aplicación de criterios socioeconómicos en la adjudicación de capacidad por lo que RNE ha licitado recientemente un estudio para analizar su viabilidad.

<https://rne.eu/call-for-offers-feasibility-study-on-applying-socio-economic-criteria-in-case-of-capacity-shortages/>

²⁷ Informe IRG Rail “A survey of congested infrastructure, priority criteria and capacity charges in Europe”. Noviembre 2019. (páginas 13-14)

<https://www.irg-rail.eu/download/5/643/AsurveyofcongestedinfrastructureprioritycriteriaandcapacitychargesinEurope.pdf>

- En Alemania se priorizan los servicios cadenciados e integrados en la red ferroviaria (con al menos dos conexiones o con servicios de ida y vuelta), tanto para el transporte de viajeros como de mercancías, y los tráficos internacionales preestablecidos para el transporte de mercancías. A esto se añaden criterios de prioridad por franjas horarias en las infraestructuras especializadas para los servicios de alta velocidad en función del uso de los surcos solicitados en los horarios de servicio previos, si la petición se incluye en un Acuerdo Marco o los servicios que soportan un mayor canon de acceso.
90. En la comparativa europea se observa que los criterios para adjudicar capacidad cuando las solicitudes no han podido ser coordinadas se detallan más en las declaraciones sobre la red de otros administradores europeos que en la declaración sobre la red de ADIF y ADIF AV.
91. Las empresas deben conocer ex ante los criterios que aplicarán los administradores para adjudicar capacidad cuando, tras la fase de coordinación, haya solicitudes incompatibles. Por ello, se considera necesario que ADIF y ADIF AV elaboren, sobre la base del artículo 11 de la Orden de Capacidad, una propuesta detallada de criterios de priorización, cuya versión definitiva, tras consultarla con las empresas ferroviarias y con la CNMC, deberá publicarse en la próxima revisión de la declaración sobre la red.
92. Esa propuesta deberá detallar el orden de aplicación de los criterios actualmente incluidos en la declaración sobre red en la priorización de solicitudes, y tener en cuenta lo siguiente:
- La capacidad adjudicada a una empresa ferroviaria o candidato en horarios de servicio anteriores no debe determinar la adjudicación de capacidad en los siguientes horarios de servicio. La entrada de nuevos operadores facilita la optimización de las infraestructuras y el incremento de la demanda, como se ha demostrado en los corredores de alta velocidad donde ya hay competencia entre operadores para prestar servicios comerciales de viajeros. Por tanto, en situaciones de escasez la capacidad disponible debe repartirse con criterios objetivos, transparentes y no discriminatorios entre las diferentes empresas solicitantes.
 - La priorización de solicitudes coherentes con la especialización de las líneas favorece la optimización de la capacidad de la infraestructura. Sin embargo, la conectividad de algunos destinos puede requerir la utilización de parte de una línea especializada por material rodante de menor

velocidad²⁸. La priorización de estos otros servicios reduciría el uso de la red ferroviaria, pero hay que tener en cuenta también que los beneficios para los usuarios del aumento del número de frecuencias en una misma ruta es decreciente, siendo marginal cuando se alcanza un número determinado de servicios²⁹, mientras que un incremento de frecuencias en rutas con pocos servicios supone un beneficio sustancial para los viajeros. Por ello, en el reparto de los surcos los administradores deben conjugar el objetivo de maximizar el aprovechamiento de la infraestructura con el de asegurar la conectividad de los distintos servicios con una determinada línea.

Resumen y contestación a las alegaciones recibidas en el trámite de audiencia

93. ADIF y ADIF AV señalan que están trabajando en unos criterios de priorización para la adjudicación de capacidad en línea con la Propuesta de la Comisión Europea sobre Capacidad, y que consideran que el plazo de tres meses señalado en el documento sometido a consulta pública es insuficiente. Dicen también que la publicación de los mencionados criterios debería condicionarse a la aprobación de la mencionada Propuesta de la Comisión Europea.
94. OUIGO y SNCF Voyageurs plantean que antes de priorizar solicitudes de capacidad incompatibles se lleve a cabo una primera fase de coordinación voluntaria entre las empresas ferroviarias afectadas.
95. ILSA y OUIGO señalan que el administrador no ha establecido reglas para el procedimiento de coordinación, gozando de una amplia discrecionalidad que supone gran incertidumbre para las empresas ferroviarias.
96. RENFE comparte la necesidad de conocer *ex ante* los criterios que aplicarán los administradores para adjudicar capacidad en caso de solicitudes incompatibles y coincide en dar prioridad a algunos destinos que requieren material rodante de menor velocidad en parte de una línea especializada. Sin embargo, rechaza que

²⁸ El artículo 3.2 de la Orden FOM/897/2005 señala que “[L]a especialización de una infraestructura ferroviaria no impedirá su utilización para la prestación de otros servicios si existe capacidad y el material rodante reúne las características técnicas necesarias para el uso de la infraestructura”

²⁹ La elasticidad de la demanda a la frecuencia es decreciente, llegando a ser despreciable a partir de las 15 frecuencias diarias por sentido (ver GARCÍA ÁLVAREZ, A., Explotación comercial y operación de transporte de viajeros por ferrocarril, Fundación de los Ferrocarriles Españoles, agosto de 2016).

no sea un criterio de adjudicación la capacidad adjudicada en horarios de servicios anteriores, pues ello daría estabilidad a la oferta ferroviaria y certidumbre a los operadores sobre la continuidad de sus planes de negocio. En su opinión, no considerar la capacidad adjudicada en periodos anteriores no optimizaría el uso de la capacidad sino su reparto entre los operadores.

97. El artículo 8 de la Orden de Capacidad otorga un importante margen de actuación al administrador para coordinar las solicitudes incompatibles. Ello no debe suponer, como alegan las empresas que ocurre ahora, que el proceso genere incertidumbre, puesto que la actuación del administrador debe ser previsible. Por ello, debe requerirse que la próxima revisión de la declaración sobre la red detalle cómo funcionará el proceso de coordinación, la forma en que se comunicará a las empresas la existencia de solicitudes incompatibles, cómo se compartirá la información y qué reglas seguirá el administrador para proponer alternativas a cada empresa ferroviaria de conformidad con el artículo 8.3 de la Orden de Capacidad.
98. El artículo 11 de la Orden de Capacidad otorga a los administradores una especial responsabilidad en la asignación de capacidad, lo que implica, entre otras cosas, que deben asegurar que el procedimiento de coordinación sea efectivo. Para ello este procedimiento debe ser flexible y podría incluir, además de consultas del administrador con las empresas ferroviarias afectadas, una interacción entre ellas para intentar solucionar el conflicto de solicitudes. En general, como ya se ha dicho más arriba, debería modificarse la Orden de Capacidad para flexibilizar el procedimiento vigente, que resulta excesivamente rígido y formalista, en la búsqueda de la mejor solución posible a los conflictos entre solicitudes.
99. Las alegaciones recibidas evidencian la necesidad de elaborar y publicar en la declaración sobre la red los criterios de priorización que se aplicarán para adjudicar capacidad en los casos de solicitudes de capacidad incompatibles. Los administradores ya priorizan solicitudes incompatibles de capacidad, por lo que la publicación de los criterios no puede esperar, como sugieren los administradores, a la aprobación, si acaso, de la Propuesta de la Comisión Europea sobre Capacidad. Sin embargo, se reconoce que el plazo de tres meses propuesto en la consulta pública puede resultar insuficiente dada la complejidad de su determinación, por lo que se resuelve que los administradores deberán incluirlos en la próxima revisión de la declaración sobre la red, habiéndolos consultado previamente tanto con las empresas ferroviarias como con la CNMC con un plazo suficiente, dada su relevancia.

100. Por último, el artículo 11 de la Orden de Capacidad no recoge la capacidad utilizada en el pasado como criterio de priorización para adjudicar capacidad cuando hay solicitudes incompatibles. Esta situación contrasta con otros sectores donde la normativa explícitamente reconoce los derechos históricos de los operadores sobre la capacidad³⁰. Sin embargo, existen instrumentos en la regulación ferroviaria, como los acuerdos marco, para dar estabilidad a la oferta ferroviaria durante un periodo superior al horario de servicio anual.

B. Comunicación de los resultados del procedimiento de adjudicación de capacidad y alegaciones de las empresas ferroviarias

101. Los administradores comunican a cada operador la adjudicación definitiva de la capacidad (en X-2), pero éstos no conocen los surcos adjudicados al resto de operadores hasta que todos han aceptado las marchas adjudicadas y se produce el anuncio de los trenes (en X-1,5 en el mejor de los casos). La comunicación tardía de la adjudicación definitiva de la capacidad limita la transparencia del procedimiento y la capacidad de las empresas ferroviarias y candidatos de comprobar que sus solicitudes han sido tratadas de forma objetiva y no discriminatoria, de acuerdo con lo exigido por el artículo 36.1 de la Ley del Sector Ferroviario, y de iniciar las actuaciones que consideren oportuno en consecuencia.
102. El artículo 56.1 de la Directiva 2012/34/UE establece que *“los candidatos podrán recurrir ante el organismo regulador si consideran haber sufrido un tratamiento injusto o discriminatorio, o cualquier otro perjuicio, en particular para apelar contra decisiones adoptadas por el administrador de infraestructuras, o, cuando proceda, por la empresa ferroviaria o el explotador de una instalación de servicio, en relación con: (...) c) el procedimiento de adjudicación y sus resultados”*. Pero como el anuncio de los trenes se produce solo un mes y medio antes del inicio del horario de servicio, si las empresas y candidatos interpusieran conflicto ante la CNMC, esta Comisión tendría escaso margen para resolverlo antes del inicio del horario de servicio, retrasando aún más el momento en que se tendría certidumbre sobre los surcos adjudicados, y dificultando aún más la comercialización de los servicios por parte de las empresas afectadas a partir del inicio del horario de servicio.

³⁰ En la asignación de *slots* en los aeropuertos, el artículo 8.2 del Reglamento (CEE) 95/93 del Consejo de 18 de enero de 1993 relativo a normas comunes para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios establece que si una empresa ha aprovechado al menos el 80% de las franjas horarias, *“esa serie de franjas horarias dará derecho a la compañía aérea a la misma serie de franjas horarias en el siguiente período equivalente de programación de horarios, siempre que dicha compañía aérea lo solicite en el plazo (...)”*.

103. Por ello, ADIF y ADIF AV deberán publicar los resultados del procedimiento de asignación de capacidad a través de las aplicaciones informáticas habilitadas, a la vez que comunican a las empresas ferroviarias y demás candidatos la adjudicación definitiva de capacidad en respuestas a sus solicitudes respectivas.
104. Por otro lado, el actual procedimiento prevé un mes para que las empresas ferroviarias y candidatos aleguen a la adjudicación provisional de capacidad (entre X-4 y X-3) y otro mes para que los administradores valoren dichas alegaciones y adjudiquen definitivamente (en X-2). Para garantizar el derecho a recurrir al regulador sectorial reconocido en la Directiva RECAST, cuando una empresa ferroviaria considere que podría requerir la intervención de esta Comisión de conformidad con el artículo 12.1.f) de la LCNMC, lo señalará en sus alegaciones, siendo deseable que no agote el plazo del mes para realizar estas alegaciones que le concede la Orden de Capacidad. En estos casos, el administrador contestará a las alegaciones de la empresa en el plazo de 15 días.
105. Esta reducción del plazo para analizar las alegaciones y considerarlas para la adjudicación definitiva de capacidad resulta proporcionada, pues los administradores de infraestructuras ya redujeron dicho plazo a 15 días de forma general (y lo que se requiere aquí es que este plazo de 15 días aplique sólo para determinadas peticiones), en la declaración sobre la red de 2022.

Resumen y contestación a las alegaciones recibidas en el trámite de audiencia

106. ADIF y ADIF AV señalan que las empresas ferroviarias suelen realizar modificaciones sobre surcos concretos adjudicados en los anuncios y desanuncios (cancelaciones) de los trenes, por lo que la adjudicación definitiva debe considerarse confidencial hasta ese momento.
107. ADIF y ADIF AV consideran que podría abusarse de la posibilidad de reducir el tiempo de contestación de las alegaciones a 15 días por requerirse la intervención de la CNMC y que tampoco puede garantizarse que algún operador no solicitase esa antelación y finalmente sí requiriese dicha intervención. La reducción del plazo de contestación de alegaciones a 15 días es insuficiente teniendo en cuenta la propia regulación establecida en la Orden de Capacidad que, como consecuencia del resto de plazos, establece 1 mes para dar respuesta a las alegaciones. Además, señalan que, fruto del proceso de liberalización del transporte de viajeros, se recibe un mayor volumen de alegaciones y resulta más complejo satisfacer las solicitudes por implicar, a menudo, surcos de terceros. Finalmente, consideran que reducir a 15 días el periodo de contestación de las

alegaciones es innecesario, dado que el MITMA está valorando adelantar el calendario de adjudicación de capacidad.

108. ILSA considera que las aplicaciones para solicitar capacidad (SIPSOR para petición y adjudicación y PLANIF para comunicar el código del surco adjudicado) son muy deficientes y no permiten la descarga conjunta de la capacidad adjudicada. En su opinión, tampoco resulta operativo que la solicitud se realice mediante fichas de capacidad no editables.
109. RENFE muestra su conformidad con las medidas que se proponen en la consulta pública.
110. El anuncio del tren es un paso que los administradores han incluido en el procedimiento de adjudicación de capacidad que no está en la Orden de Capacidad, y retrasa la comunicación de los resultados definitivos a las empresas ferroviarias sin que esté justificado. La modificación en la capacidad adjudicada por las empresas ferroviarias es común, no solo en el momento del anuncio del tren sino durante todo el horario de servicio. Por tanto, este motivo esgrimido por los administradores no justifica un retraso en la publicación de los resultados de la adjudicación definitiva de la capacidad.
111. Sobre la reducción del plazo de respuesta a las alegaciones, en tanto que el MITMA no modifique el calendario de adjudicación de capacidad es necesario asegurar, de conformidad con el marco regulador, que las empresas ferroviarias puedan requerir la intervención de la CNMC. La situación que señalan los administradores de mayor conflictividad justifica todavía más esta medida dado que podría requerirse la intervención del regulador con mayor probabilidad. Por otra parte, la Propuesta de la Comisión Europea sobre Capacidad reduce a solamente tres meses el periodo para analizar las solicitudes y coordinarlas antes de publicar la oferta final de capacidad.
112. Por último, los administradores deben garantizar que los sistemas de petición de capacidad sean operativos.

IV. SUPERVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO POR LA CNMC

113. La CNMC requiere de cierta información periódica y el acceso a las aplicaciones utilizadas por los administradores para ejercer las competencias previstas en el artículo 11 de la LCNMC. Por ello, los administradores deberán:
 - Habilitar un perfil de usuario en la aplicación informática PLANIFWEB que permita el acceso de esta Comisión con el objeto de supervisar el procedimiento de adjudicación de capacidad.

- Para los próximos tres horarios de servicio, aportar un informe sobre las solicitudes de capacidad que hayan sido denegadas o modificadas sustancialmente (en horario, paradas, etc.) y los motivos para ello. Para las relaciones objeto de acuerdo marco, se incluirá una comparativa de las circulaciones previstas en el acuerdo marco, las solicitadas y las adjudicadas, por ruta y empresa ferroviaria. Además, para el horario de servicio anterior se detallarán las efectivamente ejecutadas. Esta información deberá remitirse en el plazo de un mes tras la finalización del horario de servicio.
- Para los próximos tres horarios de servicio, aportar un resumen por compañía de los trenes efectivamente circulados y aquellos que han sido cancelados o modificados sustancialmente, detallando el momento en que la empresa ferroviaria lo comunicó a los administradores de infraestructuras. Esta información deberá remitirse en el plazo de un mes tras la finalización del horario de servicio.
- Remitir una copia del Manual de Capacidad o documento que lo sustituya de conformidad con lo establecido en el apartado III.Segundo.A, y sus actualizaciones.

Resumen y contestación a las alegaciones recibidas en el trámite de audiencia

114. ADIF y ADIF AV habilitarán un perfil para la CNMC en la aplicación informática PLANIFWEB y remitirán una copia del Manual de Capacidades. La aportación de la información solicitada sobre las solicitudes de capacidad denegadas o modificadas y de los trenes efectivamente circulados y aquéllos cancelados o modificados, estaría sujeta a la disponibilidad de esta funcionalidad en la futura aplicación SIPSOR. Además, para las solicitudes sujetas a Acuerdos Marco, el administrador señala que facilita la información a solicitud ad hoc de la CNMC.
115. En relación con estas alegaciones debe recordarse que, de acuerdo con el artículo 11.1.e) de la LCNMC, esta Comisión está habilitada para solicitar *“a los administradores de infraestructura, a gestores de instalaciones de servicio, a empresas ferroviarias y candidatos, así como a otras empresas involucradas en asuntos que deben ser verificados o comprobados por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, toda la información necesaria para el ejercicio de sus funciones”* (el subrayado es añadido). La remisión de la información señalada es necesaria para la supervisión del procedimiento de adjudicación de capacidad, y es proporcionada. En los casos en los que ADIF y ADIF AV indican que están mejorando su aplicación informática, la información solicitada se remitirá utilizando las tecnologías existentes.

V. CONCLUSIONES

A. Calendario de adjudicación

116. La comunicación, solo dos meses antes del inicio del horario de servicio, de la adjudicación definitiva de capacidad coloca al modo ferroviario en desventaja frente a otros modos de transporte, como el avión o el autobús, que pueden iniciar la comercialización de sus billetes con varios meses de antelación durante todo el año.
117. La comparativa internacional muestra que en otros países la solicitud de capacidad concluye en X-8 y los operadores conocen la capacidad adjudicada en X-3.5 o X-3. La reciente Propuesta de la Comisión Europea sobre Capacidad adelanta esos plazos en mayor medida, finalizando el plazo de solicitud en X-8.5.
118. La DG de Planificación del MITMA señala su disposición a modificar la Orden de Capacidad en línea con la Propuesta de la Comisión Europea sobre Capacidad, estableciendo que el plazo para solicitar capacidad finalizará en X-8.5 meses. Esta Sala valora positivamente esta propuesta e invita a la DG de Planificación del MITMA a que su tramitación se lleve a cabo lo antes posible.

B. Transparencia en la disponibilidad de capacidad

119. La información sobre la capacidad disponible en la red durante el horario de servicio que actualmente suministran los administradores no es suficiente para que las empresas ferroviarias conozcan el grado de saturación de las líneas. Los operadores deben consultar a los administradores si un nuevo servicio es viable, solicitando un estudio de capacidad.
120. Dada la importancia de la transparencia de la capacidad en la red para que las empresas ferroviarias y candidatos puedan acceder a la red, se estima necesario establecer la obligación de ADIF y ADIF AV de:
 - Informar sobre las estimaciones de la capacidad utilizada y no utilizada en los distintos tramos de la red, integrando al menos la capacidad de las estaciones coordinadas, y ofreciendo la información de forma que las empresas ferroviarias puedan agregar tramos de la red para tener una idea de la capacidad disponible en el conjunto de una ruta comercial, incluyendo la capacidad en las estaciones de viajeros. ADIF y ADIF AV deberán facilitar la información de capacidad disponible correspondiente al horario de servicio para el cuál hayan adjudicado capacidad, integrando los cambios previstos en la infraestructura, por nuevas puestas en servicio

y restricciones temporales de capacidad. Esta información se proporcionará a las empresas ferroviarias con antelación al inicio del dicho horario de servicio, siendo actualizada periódicamente.

En el plazo de un mes, ADIF y ADIF AV, tras consultar con las empresas ferroviarias, comunicarán a esta Comisión la forma en que darán cumplimiento al requerimiento anterior, indicando la fecha en que esta información estará disponible para las empresas ferroviarias y demás candidatos.

- Concretar, en la próxima revisión de la declaración sobre la red, el procedimiento para la solicitud de los estudios de capacidad, la información requerida a las empresas ferroviarias para que puedan realizarse y los plazos en los que los administradores los finalizarán. Siendo el resultado de estos estudios fundamental para que las empresas puedan ofrecer sus servicios a los clientes finales, se estima que el plazo máximo para que los administradores finalicen los estudios y comuniquen el resultado a las empresas ferroviarias no debe exceder de un mes desde que cuenten con toda la información necesaria para su elaboración, excepto en casos justificados por su especial complejidad, en los que será de un máximo de tres meses.

C. Ajustes de la capacidad durante el horario de servicio

121. ADIF y ADIF AV permiten modificar la capacidad adjudicada durante el horario de servicio a través de los ajustes concertados y mensuales. Esta flexibilidad debe ser valorada positivamente porque permite que las empresas ferroviarias se puedan adaptar con facilidad a la demanda de sus servicios. Pero hay que asegurar, al mismo tiempo, que la capacidad que finalmente no se vaya a utilizar a pesar de haber sido adjudicada, sea aprovechada por otras empresas.
122. Por ello, los administradores informarán sobre la capacidad liberada tan pronto como tengan conocimiento de ello. Cuando esta capacidad afecte a tramos de la red en los que durante el procedimiento de adjudicación anual de capacidad no se hubieran podido atender todas las solicitudes de capacidad, los administradores informarán a la mayor brevedad posible de la nueva capacidad disponible a las empresas a las que no se adjudicó capacidad a pesar de haberla solicitado.
123. Actualmente, la renuncia a la capacidad, incluso en un momento muy cercano a la fecha prevista de circulación (24 horas antes), no conlleva penalización. En la mayoría de los países europeos la cancelación de surcos lleva aparejada una penalización, que es creciente según la fecha de la renuncia se aproxima a la

fecha prevista de circulación del tren. Se considera necesario que los administradores modifiquen la adición de reserva de capacidad prevista en el artículo 97.5.4º de la Ley del Sector Ferroviario en esta línea en el Reglamento para la determinación de los cánones para 2025, de forma que genere incentivos a las empresas para el uso eficiente de la capacidad.

D. Transparencia en la adjudicación anual de capacidad

124. La información facilitada por ADIF y ADIF AV en la declaración sobre la red en relación con el procedimiento de coordinación de solicitudes es muy general, lo que genera incertidumbre a las empresas ferroviarias.
125. Por ello, debe requerirse a ADIF y ADIF AV para que en la próxima revisión de la declaración sobre la red detalle cómo funcionará el procedimiento de coordinación, la forma en que se comunicará a las empresas la existencia de solicitudes incompatibles, cómo se compartirá la información y qué reglas seguirá el administrador para proponer alternativas a cada empresa ferroviaria de conformidad con el artículo 8.3 de la Orden de Capacidad.
126. Además, en el marco de la revisión de la Orden de Capacidad sería conveniente que se abordara también una flexibilización del procedimiento de coordinación y se obligara a los administradores a consultar con las empresas ferroviarias, en línea con el artículo 36 de la Propuesta de la Comisión Europea sobre Capacidad, que obliga al administrador a consultar con los candidatos y divulgar cierta información por vía electrónica, y que facilita que se pongan en contacto todas las partes afectadas.
127. Por otra parte, cuando no es posible la coordinación de las solicitudes de capacidad, la Orden de Capacidad establece reglas generales que priorizan determinados servicios sobre otros en función de las infraestructuras en las que se va a circular, la naturaleza del servicio, el aprovechamiento de la red, etc. Sin embargo, estas reglas son igualmente muy generales y no establecen criterios para priorizar entre solicitudes incompatibles de un mismo servicio en una misma infraestructura. Las empresas deben conocer ex ante los criterios que aplicarán los administradores para adjudicar capacidad cuando, tras la fase de coordinación, haya solicitudes incompatibles.
128. Por ello, se considera necesario que ADIF y ADIF AV elaboren, sobre la base del artículo 11 de la Orden de Capacidad, una propuesta detallada de criterios de priorización, cuya versión definitiva, tras consultarla con las empresas ferroviarias y con esta Comisión, deberá publicarse en la próxima revisión de la declaración sobre la red.

129. La Directiva RECAST reconoce el derecho de los operadores a recurrir al regulador si consideran que han recibido un trato discriminatorio en la adjudicación de capacidad. El calendario actual dificulta el ejercicio de este derecho pues los administradores comunican a cada operador la adjudicación definitiva de capacidad en X-2, pero éstos no conocen los surcos adjudicados al resto de operadores hasta que todos han aceptado las marchas adjudicadas (deben hacerlo en X-1,5) y el administrador ha publicado el anuncio de los trenes.
130. Por ello, se estima que ADIF y ADIF AV deben publicar en las aplicaciones informáticas la adjudicación definitiva de capacidad, a la vez que comunican a cada operador la capacidad que se le ha adjudicado (en X-2).
131. Además, el actual procedimiento prevé un mes para que las empresas ferroviarias y candidatos aleguen a la adjudicación provisional de capacidad (entre X-4 y X-3) y otro mes para que los administradores valoren dichas alegaciones y adjudiquen definitivamente (en X-2). Para garantizar el derecho a recurrir al regulador sectorial reconocido en la Directiva RECAST, cuando una empresa ferroviaria considere que podría requerir la intervención de esta Comisión de conformidad con el artículo 12.1.f) de la LCNMC, lo señalará en sus alegaciones. En estos casos, ADIF y ADIF AV deberá contestar a las alegaciones de la empresa y deberá confirmar o modificar la adjudicación de capacidad provisional en el plazo de 15 días.

E. Supervisión del procedimiento por la CNMC

132. La CNMC requiere de cierta información periódica y el acceso a las aplicaciones utilizadas por los administradores para ejercer las competencias previstas en el artículo 11 de la LCNMC.

Por todo cuanto antecede, la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia,

RESUELVE

PRIMERO.- Requerir a las Entidades Públicas Empresariales Administrador de Infraestructuras y ADIF – Alta Velocidad para que, tras consultar a las empresas ferroviarias, comuniquen, en el plazo de un mes tras la notificación de la presente Resolución, a esta Comisión, la forma y el momento en que darán cumplimiento al requerimiento relativo a la información que deben suministrar sobre la capacidad disponible en la red ferroviaria, de acuerdo con lo establecido en el apartado III.Segundo.A.

SEGUNDO.- Requerir a las Entidades Públicas Empresariales Administrador de Infraestructuras y ADIF – Alta Velocidad para que detallen, en la próxima revisión de la declaración sobre la red, el alcance de los estudios de capacidad, el procedimiento para su solicitud y la información requerida a las empresas ferroviarias para que puedan realizarse. El plazo para comunicar el resultado de los estudios será de un mes, como máximo, desde que los administradores de infraestructuras cuenten con toda la información necesaria para su elaboración, excepto en casos justificados por su especial complejidad en los que será de un máximo de tres meses.

TERCERO.- Requerir a las Entidades Públicas Empresariales Administrador de Infraestructuras y ADIF – Alta Velocidad para que publiquen la capacidad que, habiendo sido adjudicada, se libere durante el horario de servicio, tan pronto como tengan conocimiento de ello. Simultáneamente, cuando esta capacidad afecte a tramos de la red en los que, durante el procedimiento de adjudicación anual de capacidad, no se hubieran podido atender todas las solicitudes de capacidad, los administradores informarán de la nueva capacidad disponible a las empresas que la solicitaron, pero no resultaron adjudicatarias en aquel momento.

CUARTO.- Requerir a las Entidades Públicas Empresariales Administrador de Infraestructuras y ADIF – Alta Velocidad para que modifiquen la adición por cancelación de reserva de capacidad prevista en el artículo 97.5.4º de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario en los términos establecidos en el epígrafe III. Tercero.

QUINTO.- Requerir a las Entidades Públicas Empresariales Administrador de Infraestructuras y ADIF – Alta Velocidad para que elaboren, de acuerdo con lo establecido en el epígrafe III. Cuarto. A., una propuesta detallada del procedimiento de coordinación y de criterios de priorización, cuya versión definitiva, tras consultarla con las empresas ferroviarias y con esta Comisión, deberá publicarse en la próxima revisión de la declaración sobre la red.

SEXTO.- Requerir a las Entidades Públicas Empresariales Administrador de Infraestructuras y ADIF – Alta Velocidad para que, a través de las aplicaciones informáticas habilitadas para ello, comuniquen a todas las empresas ferroviarias y demás candidatos los resultados del procedimiento de asignación de capacidad, a la vez que aprueban la adjudicación definitiva de capacidad.

SÉPTIMO.- Requerir a las Entidades Públicas Empresariales Administrador de Infraestructuras y ADIF – Alta Velocidad para que confirmen o modifiquen la adjudicación de capacidad provisional en el plazo de 15 días cuando una

empresa ferroviaria señale en sus alegaciones que podría requerir la intervención de esta Comisión en virtud del artículo 12.1.f). de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

OCTAVO.- Requerir a las Entidades Públicas Empresariales Administrador de Infraestructuras y ADIF – Alta Velocidad para que, de acuerdo con lo señalado en el epígrafe IV:

- Habiliten un perfil de usuario en la aplicación informática PLANIFWEB que permita el acceso de esta Comisión con el objeto de supervisar el procedimiento de adjudicación de capacidad.
- Para los próximos tres horarios de servicio, aporten un informe sobre las solicitudes de capacidad que hayan sido denegadas o modificadas sustancialmente (en horario, paradas, etc.) y los motivos para ello. Para las relaciones objeto de acuerdo marco, se incluirá una comparativa de las circulaciones previstas en el acuerdo marco, las solicitadas y las adjudicadas, por ruta y empresa ferroviaria. Además, para el horario de servicio anterior se detallarán las efectivamente ejecutadas. Esta información deberá remitirse en el plazo de un mes tras la finalización del horario de servicio.
- Para los próximos tres horarios de servicio, aporten un resumen por compañía de los trenes efectivamente circulados y aquellos que han sido cancelados o modificados sustancialmente, detallando el momento en que la empresa ferroviaria lo comunicó a los administradores de infraestructuras. Esta información deberá remitirse en el plazo de un mes tras la finalización del horario de servicio.
- Remitan una copia del Manual de Capacidades o documento que lo sustituya de conformidad con lo establecido en el apartado III.Segundo.A, y sus actualizaciones.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Transportes y del Sector Postal y notifíquese al Ayuntamiento de Murcia, las Entidades Públicas Empresariales Administrador de Infraestructuras y ADIF-Alta Velocidad, Intermodalidad del Levante, S.A., Ouigo España, S.A., RENFE Mercancías, S.M.E., RENFE Viajeros, S.M.E., SNCF Voyageurs, S.A. y el resto de interesados en el procedimiento, haciéndoles saber que la misma pone fin a la vía administrativa y que pueden interponer contra ella recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.