

ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME RELATIVO A LA ACTUALIZACIÓN DE LA DECLARACIÓN SOBRE LA RED EN RELACIÓN CON LA ADJUDICACIÓN DE CAPACIDAD EN ESTACIONES

STP/DTSP/027/25

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel García Castillejo

Consejeros

D. Josep Maria Salas Prat

D. Carlos Aguilar Paredes

D.^a María Jesús Martín Martínez

D. Enrique Monasterio Beñaran

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 27 de mayo de 2025

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. OBJETO DEL INFORME Y HABILITACIÓN COMPETENCIAL

1. El 6 de marzo de 2025 tuvieron entrada en el Registro de esta Comisión escritos de las Entidades Públicas Empresariales Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (en adelante, ADIF) y ADIF-Alta Velocidad (en adelante, ADIF AV) por las que comunica una propuesta de modificación de la declaración sobre la red. La propuesta incluye cambios en el procedimiento de adjudicación de

capacidad anual, e incorpora un nuevo procedimiento para analizar la compatibilidad de las solicitudes según la capacidad en estaciones.

2. La Ley del Sector Ferroviario establece, en su artículo 32, que los administradores de infraestructuras ferroviarias “(...) *elaborarán, aprobarán y publicarán la declaración sobre la red correspondiente a su ámbito de actuaciones, así como sus actualizaciones*”.
3. El artículo 5.1 de la Orden FOM/897/2005¹ determina que los administradores de infraestructuras ferroviarias publicarán la declaración sobre la red en su portal web, y el 5.2 señala que los “*acuerdos por los que se aprueben las modificaciones de la declaración sobre la red deberán ser, igualmente, objeto de publicación, a través del mismo procedimiento, en el plazo máximo de diez días desde que se adopten y, en todo caso, quince días antes de la fecha en la que surtirán efecto*”.
4. Corresponde a esta Comisión informar sobre la propuesta de actualización de la declaración sobre la red de ADIF y ADIF AV, en virtud de la función que le atribuyen el artículo 11.1.g) de la LCNMC y el artículo 32.2 de la Ley del Sector Ferroviario. La aprobación del presente informe debe entenderse sin perjuicio de las medidas que la CNMC pudiera adoptar 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 actividades de los administradores de infraestructuras ferroviarias en relación con la declaración sobre la red, una vez se publique su versión definitiva.
5. Por tanto, la CNMC está habilitada para conocer e informar sobre esta propuesta de actualización de la declaración sobre la red. Por otra parte, atendiendo a lo previsto en los artículos 20.1 y 21.2 de la LCNMC y 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.

II. PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DE LA DECLARACIÓN SOBRE LA RED

6. La propuesta modifica el **capítulo 4.5 de la declaración sobre la red** para detallar el procedimiento de coordinación de solicitudes de capacidad incompatibles. En estos casos, habrá una o dos rondas de coordinación, que la

¹ Orden FOM/897/2005, de 7 de abril, relativa a la declaración sobre la red y al procedimiento de adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria, modificada por la Orden FOM/642/2018, de 13 de junio.

CNMC podrá presenciar. Tras la primera, el administrador propondrá una adjudicación, la comunicará a las partes individualmente, y las empresas ferroviarias tendrán tres días para responder por escrito, aceptando o rechazando la propuesta de forma motivada. Si es necesario, habrá una segunda ronda de coordinación, y el administrador hará una nueva propuesta de adjudicación. Si la segunda propuesta es rechazada, los candidatos podrán proponer una solución satisfactoria para todos, cuya viabilidad estudiará el administrador, concluyendo el proceso de coordinación si concluye que es viable.

7. De lo contrario, el administrador formulará una última propuesta que, de ser rechazada por alguno de los candidatos, resultará en la adjudicación de la capacidad en aplicación de los siguientes criterios de priorización, por este orden: i) existencia de infraestructuras especializadas, ii) servicios declarados de interés público, iii) servicios internacionales, iv) existencia de acuerdos marco, v) aprovechamiento de la capacidad disponible (volumen de la solicitud en kilómetros x tren de la solicitud), y vi) eficiencia del sistema. Y añade que el administrador podrá modular la aplicación de estos criterios con base en *“otros criterios de carácter socioeconómico; en particular, que las necesidades de movilidad de la sociedad estén cubiertas y que todos los territorios estén adecuadamente atendidos”*.
8. La propuesta también modifica el **apartado 4.5.4 de la declaración de red** para limitar, en el procedimiento anual de adjudicación de capacidad, la adjudicación de capacidad a trenes en composición doble cuando se prevea un problema de congestión en las salas de embarque de las estaciones.
9. Para ello, la propuesta exige a las empresas ferroviarias que, al solicitar capacidad en el horario de servicio, identifiquen la composición de circulación del tren (simple o doble), y el administrador, en los casos en que se alcance el 75% del aforo en la sala de embarque de la estación, tras haber intentado la coordinación en dos rondas, podrá rechazar solicitudes de circulaciones en composición doble, priorizando las circulaciones en composición simple. Si tuviera que priorizar entre dos solicitudes de composición doble, lo hará primero por el *“grado de cumplimiento en doble composición”*, segundo por la antelación media de las solicitudes y, en último lugar, por sorteo.
10. Un candidato podrá solicitar cambiar la composición del tren para el que ya tiene la capacidad adjudicada, puntualmente o para el resto del horario de servicio, solicitud que evaluará el administrador y que podrá rechazar si hay problema de congestión en la sala de embarque de la estación. Los administradores podrán modificar la adjudicación de capacidad de doble a simple, *“en casos excepcionales de restricciones o incidencias en la red ferroviaria (...)”*.

11. En respuesta a solicitud de información de la CNMC, ADIF y ADIF AV han indicado que: i) las obligaciones de información aplican exclusivamente a trenes con origen, paso o destino en las estaciones de Atocha, Chamartín y Sants, ii) medirán trimestralmente el cumplimiento de los surcos adjudicados, y este grado de cumplimiento será un criterio de prioridad en caso de conflicto, iii) solo modificará la composición del surco adjudicado en casos, no solo excepcionales, sino excepcionales y sobrevenidos, y iv) las solicitudes de modificación de la capacidad deben hacerse con al menos un mes de antelación respecto de la circulación del tren, y serán respondidas por el administrador en un plazo máximo de cinco días.

III. VALORACIÓN DE LA PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DE LA DECLARACIÓN SOBRE LA RED

Primero. Adjudicación de capacidad en la infraestructura

12. La Resolución de esta Comisión de 15 de febrero de 2024 relativa al procedimiento de adjudicación de capacidad en la infraestructura (Resolución de 15 de febrero de 2024) requería que los administradores publicaran en la declaración sobre la red un procedimiento detallado para coordinar las solicitudes de capacidad incompatibles y los criterios de priorización que resultarían aplicables si la coordinación no era posible.
13. La propuesta prevé que, tras dos intentos de fallidos de coordinación del administrador, las empresas puedan alcanzar una solución satisfactoria para todas. Cada uno de estos intentos de coordinación se entiende que consistiría en mantener el administrador cuantos contactos bilaterales sean necesarios con las empresas, que culminarían en una propuesta de adjudicación de capacidad, a la que las empresas tendrían que responder en un plazo de tres días, que podría acortarse si fuera necesario para cumplir el calendario de confección del horario de servicio.
14. Sin embargo, una solución acordada entre las empresas debería ser posible durante todo el procedimiento de coordinación y, de hecho, tendría más probabilidades de éxito si se intentara al principio, antes de hacer el administrador su primera propuesta de adjudicación tras la primera ronda de coordinación. Para ello, los administradores deberían, en cuanto identifiquen solicitudes en conflicto, transmitir a las empresas ferroviarias la información no confidencial indicada en el punto 4.5.4.2 de la declaración sobre la red, y establecer un plazo razonable para que las empresas alcancen un acuerdo. Al término de ese plazo, si las empresas no han propuesto una solución, el administrador iniciaría la primera ronda de coordinación.

15. Sobre la posibilidad que plantea el administrador de acortar el plazo de tres días que tienen las empresas para reaccionar a sus propuestas de adjudicación, no parece razonable un plazo inferior a tres días, sobre todo cuando no hay límite de plazo para las actuaciones que debe realizar el administrador.
16. Concluida la fase de coordinación sin éxito, procedería la aplicación, por el administrador, de los criterios de priorización. La única novedad en esos criterios es, en el número 5, la longitud del trayecto, en tren.km. Si bien este nuevo criterio contribuye a la priorización entre solicitudes, no resuelve la priorización entre solicitudes coincidentes de un mismo servicio, en una misma infraestructura, de acuerdo marco, y con la misma longitud.
17. Introduce también la modulación de los criterios de priorización con criterios socioeconómicos, *“en particular, la conectividad de los territorios”*. No se ha incluido el criterio de, en la mayor medida posible, dar acceso a todos los solicitantes de capacidad, lo cual fue ya requerido en la Resolución de la CNMC de 15 de febrero de 2024².

Segundo. Adjudicación de capacidad en estaciones

18. La Resolución de esta Comisión de 12 de diciembre de 2024 sobre la Instrucción de ADIF y ADIF AV en relación con la capacidad en estaciones de viajeros (en adelante Resolución de 12 de diciembre de 2024) requería, entre otros aspectos, que (i) se publicaran en la declaración sobre la red el procedimiento de coordinación de solicitudes y los criterios de priorización que utilizará el administrador para adjudicar capacidad en las estaciones cuando las solicitudes no hayan podido coordinarse, y (ii) que los administradores se reunieran con las empresas ferroviarias para analizar medidas para optimizar la gestión de los flujos de viajeros en las estaciones, así como el aprovechamiento de los espacios en dichas estaciones, debiendo informar periódicamente a esta Comisión de los avances que se alcanzaran al respecto.
19. Indican ADIF y ADIF AV que la competencia en los servicios de alta velocidad ha incrementado sustancialmente el flujo de viajeros en las principales estaciones³.

² El artículo 17.3 de la Orden FOM/897/2005 prevé que, en infraestructuras congestionadas, los administradores podrán modular los criterios de priorización para *“garantizar, en la mayor medida posible, el acceso de todos los candidatos que hayan solicitado la adjudicación de capacidad”*.

³ Los administradores han aclarado que la obligación de las empresas de indicar en su solicitud para el horario de servicio la composición de los trenes aplica solamente a los que van a utilizar capacidad en tres estaciones (las de Atocha, Chamartín y Sants). Se entiende, pues, que la propuesta de procedimiento solamente aplicaría a estas tres estaciones.

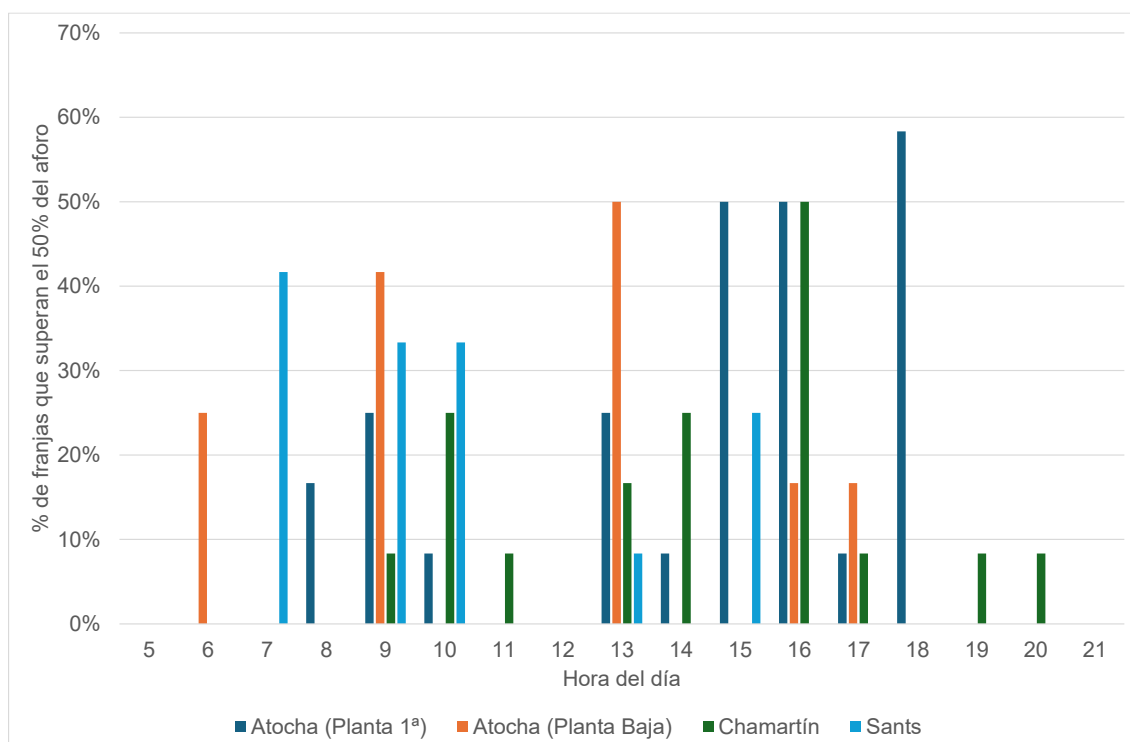
Tabla 1. Pasajeros interurbanos y de larga distancia en las principales estaciones de alta velocidad.

	2019	2022	2023	2024	Variación 2019-2024
Atocha	22.733.484	22.574.482	24.885.661	29.136.405	+28%
Chamartín	6.290.335	6.505.163	14.617.166	18.439.334	+193%
Sants	15.362.603	16.742.642	23.250.896	24.694.182	+61%

Fuente. ADIF y ADIF AV.

20. El administrador ha calculado las franjas horarias de cinco minutos en las que, con las circulaciones de trenes en composición simple, en un día típico del horario de servicio 2024, se superaría el 50% del aforo de las salas de embarque de las estaciones (el aforo serían 0,5 personas por metro cuadrado). Estas franjas horarias serían: el 9% en la planta baja de la estación de Atocha, el 15% en la primera planta de la estación de Atocha, el 9% en la estación de Chamartín y el 8% en la estación de Sants.

Gráfico 1. Franjas horarias en las que se superaría el 50% del aforo en un día típico con circulaciones en composición simple en las salas de embarque de las estaciones de Atocha, Chamartín y Sants.



Fuente. ADIF y ADIF AV.

21. Los administradores proponen rechazar, directamente, las solicitudes de circulación de trenes en doble composición en las franjas horarias con más del 75% del aforo en las salas de embarque. En las franjas horarias con más del 50% del aforo, se calcularía el aforo con las circulaciones efectivamente solicitadas y, si se superase el 75% del aforo, también se rechazarían tantas circulaciones dobles como fuera necesario para mantener el aforo en las salas de embarque por debajo de ese umbral.
22. La circulación en composición simple o doble es una de las pocas herramientas de que disponen las empresas ferroviarias para diferenciar su oferta y sus costes de operación, especialmente a la vista del Proyecto de Reglamento de cánones publicado el pasado 17 de diciembre de 2024 por ADIF y ADIF AV, que reduce significativamente el recargo previsto en el artículo 97.5.3º de la Ley del Sector Ferroviario a los trenes de más de 600 plazas.
23. Además de limitar la competencia entre operadores, la restricción de circulaciones en doble composición tendrá efectos negativos sobre la competitividad del modo ferroviario, por lo que debe ser una medida de último recurso para la gestión de los viajeros en las estaciones.
24. Los administradores deben justificar algunos aspectos de la metodología que han desarrollado para identificar problemas de congestión en las salas de embarque. Así, los administradores deben concretar y justificar el número de franjas horarias de cinco minutos consecutivas en nivel de saturación que efectivamente supondría un problema de congestión en las estaciones, justificar el margen del 25% para gestionar incidencias, teniendo en cuenta que la operación de las estaciones con aforos del 75% en horarios punta puede resultar ineficiente y en sobreinversión, y que este margen para gestionar eficiencias sea homogéneo, considerando que el tamaño de las salas de embarque y el número de circulaciones difiere entre las tres estaciones.
25. Además, por la importancia que tiene identificar los problemas para tratar de solucionarlos, ADIF y ADIF AV deben, en consulta con las empresas ferroviarias, identificar y medir las causas de la congestión de las salas de embarque, construyendo indicadores sobre, por ejemplo, retrasos en las circulaciones, esperas en los filtros de seguridad, agilidad en los embarques y desembarques, y otras posibles causas, diferenciando entre composiciones simples y dobles, y entre empresas ferroviarias. Estos indicadores habrán de publicarse periódicamente.
26. En cualquier caso, no habiendo, los administradores, cumplido el requerimiento de la Resolución de 12 de diciembre de 2024 de analizar y adoptar, en colaboración con las empresas ferroviarias, medidas de mejora de la gestión de

los flujos de viajeros en las estaciones⁴, no parece razonable aplicar de forma automática el procedimiento propuesto. Por tanto, mientras no se haya agotado el margen para mejorar esos flujos, los administradores solamente podrán rechazar las solicitudes de circulación en composición doble, caso por caso, motivadamente, y solo tras haber considerado posibles medidas coyunturales *ad hoc* de mejora de la situación de congestión de las salas de embarque en las estaciones.

27. Tanto las medidas que pudieran evitar problemas de congestión y evitar el rechazo de circulaciones dobles, como el rechazo motivado de las circulaciones en doble composición, deberán notificarse a esta Comisión, de conformidad con el Resuelve segundo de la Resolución de 12 de diciembre de 2024.
28. Por otro lado, según la propuesta, las empresas ferroviarias deben especificar en sus solicitudes de capacidad para el horario de servicio (6 meses antes del inicio de dicho horario de servicio) si tienen previsto circular en composición simple o doble, y solicitar cualquier cambio al menos un mes antes de la circulación del tren, para su aprobación (o no) por el administrador. Actualmente, de acuerdo con el administrador, las empresas ferroviarias indican la composición del tren entre un mes y una semana antes de la circulación del tren.
29. Pues bien, aunque puede ser conveniente planificar con tiempo las circulaciones en doble composición, las empresas ferroviarias deben poder adaptar su oferta a incrementos de la demanda. Dado que, según la propuesta, el administrador ha de contestar a este tipo de solicitudes en 5 días hábiles, habría margen para reducir la antelación con la que las empresas pueden solicitar un cambio en la composición del tren para el que tienen reserva de capacidad. En cualquier caso, si existe capacidad, el haber solicitado el cambio fuera del plazo no debería suponer el rechazo de plano de la solicitud, ya que ello iría en contra de la obligación de los administradores de optimizar el uso de la red. La antelación con la que se solicite la capacidad sí podría ser, en cambio, un criterio de prioridad en caso de conflicto de solicitudes de capacidad incompatibles.
30. Según la propuesta, en caso de que no se logre coordinar solicitudes de capacidad incompatibles por exceso de aforo en las estaciones, se priorizará la solicitud de la empresa con mayor grado de cumplimiento de las solicitudes de circulación en doble composición. Este criterio, dicen los administradores, pretendería *“premiar la mejor planificación de las empresas ferroviarias de sus*

⁴ Los administradores se reunieron con las empresas ferroviarias para tratar sobre la mejora de la gestión de los flujos en las estaciones el pasado 14 de febrero, y la segunda reunión va a celebrarse, según se acaba de conocer, el 4 de junio. No ha recibido la CNMC ninguna comunicación de los administradores informándole de progresos en este ámbito.

tráficos ferroviarios frente a las propuestas a corto o muy corto plazo que, en el caso de estaciones congestionadas y dificultades de gestión de flujos en las salas de embarque, generan conflictos en la calidad del servicio". Sin embargo, la fórmula que proponen está mal planteada y prioriza las solicitudes de quien realiza más circulaciones dobles, en lugar de a quien realiza más circulaciones dobles en relación con las circulaciones dobles que ha solicitado, por lo que hay que revisarla.

31. En cualquier caso, lo que cabe penalizar en la priorización de solicitudes en composición doble es el haber solicitado en doble y haber realizado finalmente en simple, porque eso supone acaparar capacidad en estaciones congestionadas que luego no se utiliza. Por el contrario, el haber solicitado la circulación en simple y haberla realizado finalmente en doble no debe penalizarse, pues supone haber reaccionado para satisfacer una demanda mayor a la inicialmente prevista, en beneficio de los viajeros y con el resultado de haber utilizado más intensamente la infraestructura.
32. Por otro lado, RENFE, IRYO y OUIGO han dimensionado sus recursos (personal, material rodante, etc.) para cumplir los compromisos asumidos en los acuerdos marco de reserva de capacidad firmados en 2020. Por ello, los surcos de acuerdo marco deben priorizarse, tanto en composición simple como en doble, con respecto a otras solicitudes de capacidad. En caso de denegación de una circulación en composición doble en un surco de un acuerdo marco porque se haya priorizado otro surco de otro acuerdo marco, los administradores deberán garantizar un surco alternativo para evitar que la empresa penalizada incurra en sobrecostos derivados de mantener material rodante ocioso. Este surco deberá permitir el aprovechamiento del tren y tratarse, a los efectos de su priorización, como un surco de acuerdo marco.
33. La propuesta entiende por "circulación doble" aquella que es, efectivamente, en composición doble, pero que tiene, también, más de 475 plazas (lo que excluiría las composiciones dobles de los trenes AVANT, que son trenes de pequeño tamaño). Y también trata como "composiciones dobles" a efectos del procedimiento de asignación de capacidad en las estaciones, a los trenes de alta ocupación (TACO), que, según la declaración sobre la red, son los que tienen más de 800 plazas. Esta definición, además de resultar bastante confusa, prioriza trenes en composición simple de más de 500 plazas sobre composiciones dobles con menos plazas. Además, el Proyecto de Reglamento de cánones plantea un recargo diferente para circulaciones con más de 600 plazas. De modo que, en el procedimiento de asignación de capacidad en las estaciones, los administradores deberían referirse a los trenes de hasta 600 plazas y de más de 600 plazas.

34. Por fin, las novedades en los procedimientos de coordinación y priorización de solicitudes en la infraestructura y en las estaciones, para que sea aplicable a un horario de servicio, deberá estar publicado antes del vencimiento del plazo de solicitud de capacidad en el horario de servicio. De modo que no pueden ser de aplicación en el horario de servicio actual.

IV. CONCLUSIÓN

Primera.- En relación con el procedimiento de coordinación de las solicitudes en la infraestructura, los administradores deberían, en cuanto identifiquen solicitudes en conflicto, comunicarlo a las empresas ferroviarias, remitirles la información relevante, y establecer un plazo razonable para que acuerden una solución. Al término de ese plazo, si las empresas no han propuesto una solución, el administrador iniciaría la primera ronda de coordinación. En futuras revisiones de la declaración sobre la red, los administradores deberían especificar las situaciones en que se modularán los resultados de la priorización, así como desarrollar los criterios socioeconómicos que se utilizarán. Además, deberán incluir, como criterio para modular los criterios de priorización, el acceso de todas las empresas solicitantes.

Segunda.- En relación con el procedimiento de coordinación y priorización de las solicitudes de capacidad en las estaciones:

- Los administradores deben concretar y justificar el número de franjas horarias de cinco minutos consecutivas en nivel de saturación que efectivamente supondría un problema de congestión en las estaciones, justificar el margen del 25% para gestionar incidencias, teniendo en cuenta que la operación de las estaciones con aforos del 75% en horarios punta puede resultar ineficiente y en sobreinversión, y justificar, también, que este margen para gestionar eficiencias sea homogéneo, considerando que el tamaño de las salas de embarque y el número de circulaciones difiere entre las tres estaciones.
- Los administradores deben, en consulta con las empresas ferroviarias, identificar y medir las causas de congestión de las salas de embarque, construyendo indicadores sobre, por ejemplo, retrasos en las circulaciones, esperas en los filtros de seguridad, agilidad en los embarques y desembarques, y otras posibles causas, diferenciando entre composiciones simples y dobles, y entre empresas ferroviarias. Estos indicadores habrán de publicarse periódicamente.
- En tanto no se haya agotado el margen para mejorar los flujos de viajeros en las estaciones en cumplimiento del requerimiento de la Resolución de la CNMC de 12 de diciembre de 2024, los administradores solamente podrán rechazar las solicitudes de circulación en composición doble, no

de forma automática al tocar determinado umbral, como plantean en su propuesta, sino caso por caso, motivadamente, y solo tras haber considerado posibles medidas coyunturales *ad hoc* para paliar las situaciones de congestión que pudieran darse en las salas de embarque de las estaciones.

- Exigir que las empresas comuniquen un cambio de composición simple a doble al menos un mes antes de la circulación puede ser una condición demasiado rígida e impedir que la oferta se adapte a la demanda, por lo que debe reducirse esa exigencia de antelación. En cualquier caso, la antelación en la solicitud puede ser un criterio de prioridad, pero no puede ser, en ningún caso, causa del rechazo de la solicitud si hay capacidad.
- Los surcos de acuerdo marco deben priorizarse, tanto en composición simple como en composición doble, con respecto a otras solicitudes de capacidad. En caso de que se denieguen circulaciones en composición doble de un surco de acuerdo marco, los administradores deberán garantizar un surco alternativo que permita el aprovechamiento del tren y tratarse, a los efectos de su priorización, como un surco de acuerdo marco.

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