

ACUERDO POR EL QUE SE INADMITE LA SOLICITUD DE CONFLICTO DE INTERMODALIDAD DE LEVANTE, S.A. EN RELACIÓN CON LA ADICIÓN A LA MODALIDAD B DEL CANON

(CFT/DTSP/154/25)

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel García Castillejo

Consejeros

D. Josep Maria Salas Prat

D.^a María Jesús Martín Martínez

D. Enrique Monasterio Beñaran

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 31 de julio de 2025

De acuerdo con las funciones establecidas en el artículo 12.1.f) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, la Sala de Supervisión Regulatoria, emite el siguiente Acuerdo:

ANTECEDENTES DE HECHO

ÚNICO.- El 5 de junio de 2025 tuvo entrada en el Registro de esta Comisión escrito de Intermodalidad de Levante, S.A. (en adelante, IRYO) por el que interpone conflicto contra las liquidaciones de noviembre de 2022 a julio de 2023 de la adición a la modalidad B del canon del artículo 97 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario (en adelante, Ley del Sector Ferroviario), solicitando *“que el Recargo se calcule en función de las plazas ofertadas por el operador y no en función de la capacidad total del tren, devolviendo con ello las cantidades indebidamente percibidas”*.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I. HABILITACIÓN COMPETENCIAL

1. El 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 (en adelante, LCNMC) establece que *“corresponde a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en exclusiva conocer y resolver las reclamaciones que presenten las empresas ferroviarias y los restantes candidatos en relación con la actuación del administrador de infraestructuras ferroviarias, los explotadores de instalaciones de servicio o prestadores de los servicios, así como las empresas ferroviarias y restantes candidatos, y que versen, en particular, sobre: [...] 3º La cuantía, la estructura o la aplicación de los cánones, tarifas y precios que se les exijan o puedan exigírseles”*.
2. La CNMC resulta, por consiguiente, competente para dictar el presente acuerdo. Dentro de la CNMC, la Sala de Supervisión Regulatoria es la competente para adoptar la presente Resolución, de conformidad con lo establecido en los artículos 20.1 y 21.2 de la LCNMC y el artículo 14.1.b) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto.
3. No obstante lo anterior, según el número 3.1 del apartado Primero de la Resolución de 13 de junio de 2023, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, sobre delegación de competencias, (publicada en el BOE nº 150 de 24.06.2023), se delega la competencia para inadmitir a trámite los procedimientos de conflicto planteados de forma extemporánea, de conformidad con lo previsto en el art. 12.1 de la LCNMC, en la persona titular de la Secretaría del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia.
4. Por tanto, esta Comisión tiene habilitación competencial para resolver el procedimiento de referencia, y dicha competencia ha sido delegada en el Secretario del Consejo de la CNMC.
5. Conforme al artículo 10.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, el órgano delegante puede avocar para sí el conocimiento de un asunto, cuando las circunstancias lo hagan conveniente. El artículo 10.2 dispone que, en todo caso, la avocación se realizará mediante acuerdo motivado que deberá ser notificado a los interesados en el procedimiento, si los hubiere, con anterioridad o simultáneamente a la resolución final que se dicte. Asimismo, establece que contra el acuerdo de avocación no cabrá recurso, aunque podrá impugnarse en el recurso que, en su caso, se interponga contra la resolución del procedimiento.

6. En el presente caso, se hace aconsejable un conocimiento directo del presente conflicto de acceso por la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC, por lo que de conformidad con lo previsto en el artículo 10 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, dicha Sala considera necesario avocar para sí su resolución.

II. ANTECEDENTES

7. Entre el 25 de noviembre de 2022 y el 2 de julio de 2023, la Entidad Pública Empresarial ADIF-Alta Velocidad (en adelante, ADIF AV) liquidó a IRYO la adición a la modalidad B del canon basándose en número de plazas registradas en la ficha técnica de los trenes a pesar de que IRYO había comunicado que estaba comercializando un número de plazas inferior.
8. IRYO recurrió en reposición las liquidaciones desde noviembre de 2022 hasta junio de 2023, y mediante acuerdos de 10 y 23 de febrero de 2023, ADIF AV desestimó los recursos de reposición relativos a las liquidaciones de los meses de noviembre y de diciembre de 2022¹.
9. El 9 y el 22 de marzo de 2023, IRYO interpuso reclamación económica-administrativa ante el Tribunal Económico-Administrativo Central (en adelante, TEAC) contra las liquidaciones de los cánones de noviembre y diciembre de 2022. El 12 de mayo de 2025 el TEAC notificó la resolución por la que inadmite la reclamación interpuesta por IRYO contra la liquidación de noviembre de 2022, por considerar que carece de carácter tributario².

III. VALORACIÓN

Primero. Objeto del conflicto

10. Es objeto del presente conflicto las liquidaciones de cánones giradas por ADIF AV entre los meses de noviembre de 2022 a julio de 2023, a las que se ha hecho referencia.

¹ El recurso de reposición relativo a la liquidación del mes de noviembre de 2022 fue estimado parcialmente, dándole la razón a IRYO en un asunto que no es objeto de este procedimiento. Por otra parte, el resto de los recursos de reposición siguen pendientes de resolución por parte de ADIF AV.

² La reclamación interpuesta frente a la liquidación del canon de diciembre de 2022 sigue pendiente de resolución.

11. IRYO alega que los importes establecidos para la adición, tanto en el artículo 86 de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023 como en la declaración sobre la red, hacen referencia a las plaza.km *ofertadas* (y no las totales del tren). Por este motivo, la adición a la modalidad B del canon debía calcularse en función de las plazas comercializadas, información que IRYO comunicó a ADIF AV³.
12. En definitiva, el objeto de la controversia suscitada por IRYO consiste en si la adición a la modalidad B establecida en el artículo 97.5.2º de la Ley del Sector Ferroviario debe calcularse según las plazas comercializadas o las plazas totales del tren según su ficha técnica.

Segundo. Sobre la interposición del conflicto previsto en el artículo 12.1.f) de LCNMC

13. IRYO ha interpuesto conflicto ante la CNMC el 5 de junio de 2025, cuando las decisiones que motivan la reclamación son las referidas liquidaciones de cánones giradas a IRYO por ADIF AV desde noviembre de 2022 hasta junio de 2023. Posteriormente, mediante los Acuerdos de ADIF AV de 10 y 23 de febrero de 2023 se desestimaron los recursos de reposición interpuestos contra las liquidaciones de noviembre y diciembre de 2022. IRYO lo justifica en que el pie de recurso de los Acuerdos de ADIF AV únicamente aludía a la posibilidad de presentar una reclamación económico-administrativa ante el TEAC⁴.
14. Pero en su Acuerdo de 6 de mayo de 2025, ese Tribunal indicó no tener competencias en relación con los cánones por utilización de la infraestructura ferroviaria, al carecer éstos de naturaleza tributaria⁵, y por eso ha presentado el conflicto ante la CNMC. Y apunta que, de no ser competente la CNMC para pronunciarse sobre las decisiones de ADIF AV, estos resultarían ser recurribles

³ De las 461 plazas totales, IRYO puso a la venta entre 421 plazas hasta el 15 de marzo de 2023 y 437 plazas hasta el 2 de julio de 2023.

⁴ El pie de recurso de los Acuerdos que resolvían los recursos de reposición señalaba lo siguiente: “[s]i no está conforme con este acuerdo de la Administración, y desea recurrir, deberá presentar, en el plazo máximo de UN MES, contado desde el día siguiente al que se practique la presente notificación, RECLAMACIÓN ECONÓMICO-ADMINISTRATIVA directamente ante el Tribunal Económico-Administrativo Central”.

⁵ Acuerdo de 6 de mayo de 2025 del TEAC: “[a] la vista de lo expuesto, queda acreditado que la “factura” en concepto de canon por utilización de las infraestructuras ferroviarias no tiene carácter tributario, ni tampoco se ha establecido por precepto legal la posibilidad de que sea objeto de Reclamación Económico-Administrativa, por lo que los órganos económico administrativos carecen de competencia para pronunciarse sobre la misma. En consecuencia, este Tribunal Central debe declarar la inadmisibilidad de la presente reclamación económico administrativa, sin que proceda analizar ninguna de las cuestiones sustantivas planteadas en la misma”.

únicamente ante la jurisdicción contenciosa administrativa, lo que vulneraría, en su opinión, lo dispuesto en los artículos 55 y 56 de la Directiva 2012/34/UE, de 21 de noviembre, por la que se establece un espacio ferroviario europeo único (en adelante Directiva RECAST), que exigen que los candidatos puedan 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 [...] en relación con [...] d) el sistema de cánones; e) la cuantía o estructura de los cánones que puedan exigírseles”*. Por ello, consideran que la CNMC es el organismo competente para valorar el cálculo de la adición a la modalidad B del canon.

15. A este respecto, siendo el plazo para la interposición del conflicto previsto en el citado artículo 12.1.f) de la LCNMC *“de un mes desde que se produzca el hecho o la decisión correspondiente”*, es patente que la interposición del conflicto el 5 de junio de 2025, más de dos años después de la fecha de la adopción de las liquidaciones controvertidas, es extemporánea y, por tanto, no cabe su admisión al haberse presentado fuera del plazo establecido.

En atención a lo recogido en los anteriores Antecedentes de Hecho y Fundamentos de Derecho, la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

ACUERDA

ÚNICO.- Inadmitir el conflicto interpuesto por Intermodalidad del Levante, S.A. frente a las liquidaciones mensuales de cánones de noviembre de 2022 a julio de 2023 referentes a la adición a la modalidad B del canon del artículo 97 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario.

Comuníquese este Acuerdo a la Dirección de Transportes y Sector Postal y notifíquese a Intermodalidad del Levante, S.A. y a la Entidad Pública Empresarial ADIF Alta Velocidad, 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.