

Expediente: STP/DTSP/032/17

Cítese la referencia en los escritos relacionados con este expediente.

Consulta pública relativa a los principios y criterios metodológicos a aplicar en relación con la prueba del objetivo principal de un nuevo servicio de transporte internacional de viajeros (artículo 19 del Reglamento de Ejecución 869/2014)

PRIMERO.- Antecedentes

La Comisión Europea publicó, el 12 de agosto de 2014, el Reglamento de Ejecución 869/2014, de 11 de agosto, sobre nuevos servicios de transporte ferroviario de viajeros (en adelante, RE 869/2014) en el que, de conformidad con el artículo 10.4 de la Directiva 2012/34/UE (en adelante, Directiva RECAST¹), se establecen normas detalladas sobre el procedimiento y los criterios que deben seguirse para la realización de las pruebas de objetivo principal y equilibrio económico por parte de los organismos reguladores.

Los servicios de transporte internacional de viajeros se encuentran liberalizados desde el 1 de enero de 2010, de conformidad con la Directiva 2007/58/CE², incluyendo el derecho, por parte de los nuevos operadores, de recoger y dejar viajeros en cualquiera de las estaciones situadas a lo largo del trayecto internacional, incluso las situadas dentro de un mismo Estado (cabotaje).

Sin embargo, la introducción de estos nuevos servicios ferroviarios no puede significar la apertura de facto de los servicios nacionales de transporte por ferrocarril. Por este motivo, las autoridades competentes y empresas ferroviarias afectadas pueden solicitar al organismo regulador la realización de la denominada “prueba de objetivo principal” con el fin de determinar si el principal objetivo de un nuevo servicio es transportar viajeros entre estaciones situadas en Estados miembros distintos o transportar viajeros entre estaciones situadas en el mismo Estado miembro.

¹ 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.

² Directiva de 23 de octubre de 2007 por la que se modifican la Directiva 91/440/CEE del Consejo, sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios, y la Directiva 2001/14/CE, relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria y la aplicación de cánones por su utilización

El considerando 6 del RE 869/2014 establece que, a estos efectos, el organismo regulador debe realizar análisis tanto cuantitativos como cualitativos para identificar la “vocación internacional” del nuevo servicio propuesto. Para ello, se considera que deben *“determinarse criterios de evaluación en la metodología adoptada por el regulador para la prueba de objetivo principal en relación con las especificidades del transporte ferroviario en el Estado miembro de que se trate”*.

SEGUNDO.- Habilitación competencial

De acuerdo con el artículo 11.Uno.8 de la Ley 3/2013 de 4 de junio, de creación de la CNMC (LCNMC) corresponde a esta Comisión *“[D]eterminar, a petición de las autoridades competentes o de las empresas ferroviarias o candidatos interesados, que el objeto principal de un servicio internacional de transporte ferroviario de viajeros es transportar viajeros entre estaciones españolas y las de otros Estados miembros de la Unión Europea”*.

Por otra parte, en el artículo 19 del RE 869/2014 se establece que los *“organismos reguladores desarrollarán una metodología para las pruebas del objetivo principal y, en su caso, para la prueba de equilibrio económico (...). La metodología será clara, transparente, no discriminatoria y será publicada en el sitio web del organismo regulador”*.

Por tanto, la CNMC está habilitada para elaborar y aprobar una metodología relativa a la prueba de objetivo principal que los órganos competentes y partes interesadas pueden solicitar a esta Comisión ante el inicio de un nuevo servicio internacional de viajeros.

TERCERO.- Comunicación de consulta pública

De acuerdo con lo anterior y al amparo de lo previsto en el citado artículo 11.Uno.8 de la LCNMC y en ejercicio de las competencias en el sector del transporte previstas en el artículo 25.1 de la LCNMC y 25 del Estatuto Orgánico de la CNMC (aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto), se ha iniciado procedimiento con el objeto de establecer los principios y criterios metodológicos aplicables a la prueba del objetivo principal de un nuevo servicio de transporte internacional de viajeros por ferrocarril en los términos exigidos por el artículo 19 del RE 869/2014.

A tal efecto se somete a consulta pública, a través de la página web de la CNMC, el contenido la propuesta de los criterios y principios metodológicos a aplicar en relación con la prueba del objetivo principal de un nuevo servicio de transporte internacional de viajeros, incluida en el Anexo, con objeto de recoger las opiniones de los distintos agentes del sector relación con esta cuestión.

Los comentarios y observaciones de los agentes deberán enviarse por medios telemáticos a través de la sede electrónica de la CNMC <https://sede.cnmc.gob.es> no más tarde del 15 de junio de 2017.

Madrid, 31 de mayo de 2017

EL DIRECTOR DE TRANSPORTES Y SECTOR POSTAL

FIRMADO DIGITALMENTE - 1



FIRMADO DIGITALMENTE - 1

Ángel Chamorro Pérez

ANEXO

CONSULTA PÚBLICA SOBRE LOS PRINCIPIOS Y CRITERIOS METODOLÓGICOS A APLICAR EN RELACIÓN CON LA PRUEBA DEL OBJETIVO PRINCIPAL DE UN NUEVO SERVICIO DE TRANSPORTE INTERNACIONAL DE VIAJEROS

I. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA PRUEBA DE OBJETIVO PRINCIPAL

De forma previa a la concreción de la metodología para acometer la prueba de objetivo principal, resulta pertinente señalar determinados aspectos relevantes relacionados con ella así como el procedimiento que seguirá la CNMC de conformidad con el RE 869/2014.

I.1. Procedimiento relativo a los nuevos servicios ferroviarios de transporte internacional de viajeros

En primer lugar se describirá el procedimiento a seguir para **iniciar un nuevo servicio internacional de viajeros** así como, en su caso, para la solicitud a la CNMC de una prueba de objetivo principal:

1º. Al menos **6 meses antes** de su lanzamiento comercial y, en cualquier caso, antes de solicitar la capacidad a los administradores de infraestructuras, el **candidato debe notificar a la CNMC** su intención de explotar un nuevo servicio internacional de transporte de viajeros, aportando determinada información y señalando, en caso de existir, las partes confidenciales del mismo.

A tal efecto, se ha publicado un formulario normalizado que el candidato deberá cumplimentar y remitir a la CNMC a través de su sede electrónica y que se encuentra disponible en el siguiente enlace:

https://www.cnmc.es/sites/default/files/editor_contenidos/Transportes/Ferrovio/201705_FORMULARIO%20ESTANDARIZADO_CANDIDATO.pdf

La CNMC publicará el formulario remitido por el candidato, respetando la confidencialidad solicitada y, en su caso, declarada, e informará a las partes afectadas señaladas en el punto siguiente.

2º. De conformidad con el artículo 4 del RE 869/2014, podrán solicitar a la CNMC la **prueba de objetivo principal las autoridades competentes**³ que hayan concluido contratos de servicio público⁴ para el transporte ferroviario en una zona geográfica afectada por el nuevo servicio propuesto o **cualquier empresa ferroviaria** que opere servicios ferroviarios de viajeros, internacionales o nacionales, tanto de carácter comercial como basados en un contrato de servicio público, en el trayecto o trayectos en los que vaya a dar servicio el nuevo servicio propuesto.

A las entidades anteriores se les denominará, a los efectos del presente procedimiento, *entidades afectadas*.

3º. Las entidades afectadas podrán solicitar a la CNMC que realice la prueba de objetivo principal **en el plazo de 4 semanas** desde la publicación de la notificación del candidato en la página web de la CNMC.

Las entidades afectadas que soliciten dicha prueba deberán justificar que el objetivo principal del nuevo servicio propuesto es distinto a transportar viajeros entre estaciones situadas en Estados miembros diferentes. Para ello, deberán cumplimentar la información solicitada en el formulario normalizado elaborado por la CNMC y accesible en el siguiente enlace:

https://www.cnmc.es/sites/default/files/editor_contenidos/Transportes/Ferroviano/201705_FORMULARIO%20ESTANDARIZADO_SOLICITUD%20DE%20PRUEBA.pdf

Las entidades afectadas remitirán el formulario anterior así como la documentación acreditativa pertinente a través de la sede electrónica de la CNMC, señalando los elementos confidenciales contenidos en ellos.

³ A estos efectos y de conformidad con el Reglamento 1370/2007, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) nº 1191/69 y (CEE) nº 1107/70 del Consejo (en adelante Reglamento 1370/2007), a los efectos de la presente Resolución, se considerará **autoridad competente** todo poder público o agrupación de poderes públicos de uno o más de un Estado miembro que esté habilitado para intervenir en el transporte público de viajeros de un área geográfica determinada, o todo órgano que reúna esas facultades.

⁴ De conformidad con el Reglamento 1370/2007, a los efectos de la presente Resolución, se considerará **contrato de servicio público** uno o varios actos jurídicamente vinculantes que plasmen el acuerdo entre una autoridad competente y un operador de servicio público determinado mediante el que se confíe a este último la gestión y explotación de los servicios públicos de transporte de viajeros sometidos a OSP.

4º. La CNMC podrá solicitar información adicional disponiendo de **seis semanas para tomar una decisión** desde que se haya recibido toda la información necesaria.

En el caso de que se concluya que el objetivo principal del nuevo servicio internacional es transportar viajeros entre **estaciones situadas en diferentes Estados Miembros**, los gestores de infraestructuras ferroviarias (ADIF y ADIF Alta Velocidad) deberán conceder acceso para el nuevo servicio propuesto. En cualquier caso, el operador deberá cumplir con el resto de la normativa ferroviaria para poder prestar el servicio.

Por el contrario, si la CNMC concluye que el objetivo principal del servicio es **transportar viajeros dentro del mismo país**, el servicio deberá entenderse como un servicio nacional de viajeros, aplicándose la legislación vigente. De conformidad con la Disposición transitoria primera de la Ley 38/2015, "*los servicios de transporte ferroviario interior de viajeros distintos a los regulados en el apartado 2 anterior y en el artículo 59 [transporte de viajeros con finalidad prioritariamente turística] podrán ser prestados por aquellas empresas ferroviarias en España que obtengan un título habilitante*". Actualmente no existe ninguna empresa ferroviaria habilitada para la prestación de los servicios de transporte nacional de viajeros por ferrocarril.

Por tanto, en el caso que la **prueba de objetivo principal** resultara en que el servicio propuesto fuera nacional, ADIF y ADIF Alta Velocidad no concederán capacidad en la red ferroviaria de interés general al candidato solicitante.

5º. La CNMC **cooperará con los organismos reguladores afectados** por el nuevo servicio internacional y, en particular, en el caso de proceder a la realización de la prueba señalada en los puntos anteriores.

I.2. Principios generales aplicables a la prueba de objetivo principal

Una vez recibida una solicitud de prueba de objetivo principal por parte de una entidad afectada, de acuerdo con los criterios anteriores, la CNMC seguirá los siguientes principios generales:

1. Sin perjuicio de los criterios de valoración aplicables de conformidad con el apartado III de la presente consulta pública, el análisis de las solicitudes presentadas se realizará **caso a caso**.
2. La prueba de objetivo principal se basará en los **planes de negocio y estimaciones** aportados por el candidato, que serán objeto de valoración por la CNMC que podrá requerir al candidato que las justifique aportando, en su caso, la metodología utilizada para su

elaboración. A estos efectos, la CNMC podrá considerar la información suministrada por las entidades afectadas o cualquier otra información disponible.

3. A la hora de realizar la prueba de objetivo principal, la CNMC considerará de **forma conjunta los criterios cuantitativos y cualitativos** predefinidos de conformidad con el apartado II de la presente consulta pública, que incluirán una estimación del impacto para los usuarios a corto y medio plazo.
4. Al objeto de identificar la vocación internacional del servicio, las previsiones anteriores se valorarán a **medio plazo** y no en un momento dado. De esta forma, el resultado de la prueba solicitada no se referirá a un ejercicio concreto sino que será **un análisis agregado para el periodo considerado**.
5. Finalmente, y con el objetivo de asegurar la necesaria seguridad jurídica para el desarrollo de los servicios internacionales de transporte de viajeros, el resultado de la prueba de objetivo principal tendrá una **validez de 5 años**. Transcurrido dicho plazo, las entidades afectadas podrán solicitar una nueva prueba, justificando que se ha producido un cambio sustancial en comparación con los datos considerados en la prueba inicial. Sin perjuicio de lo anterior, de forma excepcional y a la vista de la información suministrada, la CNMC podrá fijar un plazo menor para la revisión del resultado de esta prueba.

En el siguiente epígrafe se describe la propuesta de metodología y los criterios aplicables por la CNMC a las solicitudes relativas a la prueba de objetivo principal realizadas por las entidades habilitadas.

II. METODOLOGÍA PARA LA PRUEBA DE OBJETIVO PRINCIPAL

De acuerdo con los principios generales señalados anteriormente, la prueba de objetivo principal debe establecer la vocación internacional de un nuevo servicio internacional notificado a medio plazo. Para ello, se analizarán los siguientes criterios:

- a) **Importancia del segmento internacional en el volumen de negocios y de tráfico del servicio.**

A los efectos de la prueba de objetivo principal, se considerará que el servicio notificado es internacional si, a medio plazo, **al menos un tercio de los ingresos y del tráfico** total deriva de viajeros con origen/destino fuera de España.

En relación con el **cálculo del umbral de tráfico**, cabe señalar las diferentes medidas del mismo, incluyendo número de viajeros, viajeros.km, etc. A estos efectos, **se tomarán en consideración los viajeros totales transportados en los trenes con origen o destino internacional** incluyendo, en su caso, aquéllos que hacen cabotaje en las estaciones intermedias **nacionales**. Por el contrario, si la empresa propusiera realizar cabotaje fuera de España, los **pasajeros que suben y bajan en dichas estaciones no se incluirán en el cómputo anterior**, al considerarse tráfico nacional del país afectado que será objeto de valoración por el organismo regulador correspondiente.

De esta forma, se propone que la vocación del nuevo servicio es internacional si la contribución de los ingresos y viajeros internacionales sobre el total supera **un tercio del total**. Sin perjuicio de lo anterior, el análisis de la prueba de objetivo principal incluirá el análisis del resto de criterios, de conformidad con el RE 869/2014.

b) **Distancia cubierta por el nuevo servicio propuesto en Estados miembros diferentes y la localización de las paradas.**

Al objeto de establecer si un servicio es internacional, éste deberá transportar viajeros entre **estaciones españolas y, al menos, una estación situada en otro Estado miembro**. A la hora de analizar el tramo internacional en relación con la distancia total del recorrido propuesto por el candidato, la CNMC considera necesario, de conformidad con el considerando 6 del RE 869/2014, adecuar su valoración a las condiciones particulares de la red española.

La valoración tendrá en cuenta el carácter peninsular de España y la situación geográfica de una importante parte de las ciudades conectadas mediante la red de alta velocidad y, en particular, Madrid. De acuerdo con la Comisión Europea⁵, los ferrocarriles de alta velocidad resultan más competitivos que otros medios de transporte, en particular, el avión, para distancias entre 400 y 800 km. En el caso señalado, la distancia entre Madrid y la frontera francesa ya asciende a 804 km.

En estas condiciones, al objeto de hacer viables trayectos internacionales con punto de partida en Madrid competitivos con el avión, se considera que **el tramo internacional**, medido en kilómetros,

5

https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/infrastructure/studies/doc/2010_high_speed_rail_en.pdf

f) **Existencia de servicios internacionales con características similares.**

La CNMC analizará la existencia de **servicios ferroviarios de transporte de viajeros ya existentes en el mercado español** similares al servicio propuesto y ya considerados como internacionales, tanto por parte de RENFE como de alguna de sus filiales o *joint ventures*.

A la hora de determinar la vocación internacional del nuevo servicio internacional propuesto, la CNMC considerará la existencia de servicios similares como indicador de la existencia de una demanda para este tipo de servicios.