

**ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME RELATIVO A LAS
PROPUESTAS DE ADIF Y ADIF ALTA VELOCIDAD SOBRE LA
MODIFICACIÓN DE LA DECLARACIÓN SOBRE LA RED DE 2019.**

CONSEJO. PLENO

STP/DTSP/032/19

Presidente

D. José María Marín Quemada

Vicepresidenta

D^a. María Fernández Pérez

Consejeros

D. Benigno Valdés Díaz.

D. Josep Maria Guinart Solà

D^a. Clotilde de la Higuera González

D^a. María Ortiz Aguilar

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D^a. María Pilar Canedo Arrillaga

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

Secretario del Consejo

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 25 de junio de 2019

En el ejercicio de la función establecida en el artículo 11.1.g) 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), el Pleno del Consejo aprueba el siguiente informe.

I. ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 8 de octubre de 2018 tuvieron entrada en el registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) las propuestas de modificación de las Declaraciones sobre la Red para el ejercicio 2019 de las Entidades Públicas Empresariales Administrador de Infraestructuras (en adelante, ADIF) y ADIF-Alta Velocidad (en adelante, ADIF AV).

De conformidad con el artículo 32 de la Ley del Sector Ferroviario, la CNMC emitió informe sobre las propuestas anteriores el 20 de noviembre de 2018 (en adelante, Informe de 20 de noviembre de 2018), requiriendo a ADIF y ADIF AV determinadas modificaciones y la remisión de una nueva versión de la Declaración sobre la Red antes del 15 de marzo de 2019.

SEGUNDO.- Mediante escrito de 14 de marzo de 2019, ADIF y ADIF AV solicitaron una ampliación del plazo para comunicar dicha modificación a la CNMC, hasta el 15 de abril de 2019.

TERCERO.- Con fecha 15 de abril de 2019 han tenido entrada en el Registro de la CNMC escritos de ADIF y ADIF AV, remitiendo su propuesta de modificación de la Declaración sobre la Red y comunicando la apertura del trámite de consultas previsto en el artículo 32 de la Ley del Sector Ferroviario.

CUARTO.- ADIF y ADIF AV remitieron a la CNMC el 10 de mayo de 2019 las alegaciones recibidas durante el periodo de consultas señalado anteriormente.

II. HABILITACIÓN COMPETENCIAL

Corresponde a esta Comisión informar sobre las propuestas de modificación de las Declaraciones sobre la Red para el ejercicio 2019 de ADIF y ADIF AV, en virtud de la función cuyo ejercicio le atribuyen el artículo 11.1.g) de la LCNMC y el artículo 32.2 de la Ley del Sector Ferroviario al establecerse, en este último, que los administradores de infraestructuras deberán consultar, de forma previa a la aprobación de la declaración sobre la red *“al Ministerio de Fomento, Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria, empresas ferroviarias y resto de candidatos, Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (...)”*.

La aprobación del presente informe debe entenderse sin perjuicio de las posibles medidas que la CNMC adopte de acuerdo con las competencias previstas en el artículo 11.2.a) de la LCNMC relativas al control y supervisión, por iniciativa propia, de las declaraciones sobre la red, una vez los gestores de infraestructuras publiquen su versión definitiva.

Por tanto, la CNMC está habilitada para conocer e informar sobre las propuestas de modificación de las Declaraciones sobre la Red para el ejercicio 2019 de ADIF y ADIF AV.

Por otra parte, atendiendo a lo previsto en los artículos 20 y 21.1 de la LCNMC, el órgano para emitir del presente informe es el Pleno del Consejo de la CNMC.

III. PRINCIPALES MODIFICACIONES INTRODUCIDAS EN LA DECLARACIÓN SOBRE LA RED 2019

En el Informe de 20 de noviembre de 2018, la Sala de Supervisión Regulatoria requirió a ADIF y ADIF AV la modificación de la Declaración sobre la Red para incorporar información sobre los criterios para la asignación de capacidad marco, estaciones coordinadas y los espacios y procedimientos de solicitud de espacios en terminales. Además, se solicitó la incorporación de algunos elementos esenciales para el cumplimiento del Reglamento de Ejecución (UE) 2017/2177 de la Comisión de 22 de noviembre de 2017 relativo a las instalaciones de servicio y a los servicios ferroviarios conexos (en adelante, RE 2017/2177), como la fecha para que los explotadores de instalaciones de servicio remitan el documento descriptivo y un modelo del mismo.

En los documentos remitidos, ADIF y ADIF AV han modificado los siguientes aspectos de las Declaraciones sobre la Red 2019:

- El capítulo 1, que se refiere a la información general, se ha actualizado para incluir los cambios normativos derivados de la aprobación del Real Decreto-ley 23/2018, de 21 de diciembre, de transposición de directivas en materia de marcas, transporte ferroviario y viajes combinados y servicios de viaje vinculados (en adelante, Real Decreto-ley 23/2018), en relación con las competencias de la CNMC y de la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria (AESF).
- El capítulo 2, que recoge las condiciones de acceso a la red titularidad de ADIF y ADIF AV, se ha modificado para incluir los cambios en la regulación del tráfico internacional de viajeros señalados en el citado Real Decreto-ley 23/2018.
- El Capítulo 3, que describe las infraestructuras ferroviarias, incorpora, además de los cambios normativos en su definición, una propuesta de líneas especializadas en la red de ADIF AV, así como la referencia al catálogo de servicios en diferentes instalaciones de servicio, incluyendo las estaciones de viajeros.
- El Capítulo 4, que describe el proceso de solicitud de capacidad, incluye: i) las estaciones coordinadas en la red de alta velocidad y el proceso de solicitud de capacidad; ii) la modificación del procedimiento de resolución de conflictos de capacidad; iii) la declaración de infraestructuras congestionadas en la red de alta velocidad, y; iv) la regulación de los acuerdos marco y la capacidad marco ofertada en la red de alta velocidad.
- El Capítulo 5, sobre los servicios ferroviarios, incorpora aquellos prestados en las instalaciones de ADIF y ADIF AV, en particular en estaciones de viajeros, incluyendo el plazo máximo de respuesta fijado en

la Resolución de la Sala de Supervisión Regulatoria de 23 de enero de 2019, por la que se aprueban los principios y criterios para la aplicación del Reglamento de Ejecución 2017/2177 de la Comisión Europea, relativo al acceso a las instalaciones de servicio y a los servicios ferroviarios conexos (en adelante, Resolución de 23 de enero de 2019).

- El Capítulo 6, relativo a las condiciones económicas de acceso a la red ferroviaria, describe elementos relacionados con el sistema de incentivos, actualiza el régimen tarifario de los servicios básicos, complementarios y auxiliares e incluye una propuesta de tarificación del servicio complementario de suministro de corriente de tracción.

IV. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Antes de analizar y valorar las modificaciones introducidas en la Declaración sobre la Red de 2019, resulta oportuno recordar el importante momento del sector ferroviario, dada la próxima liberalización de los servicios nacionales de viajeros. La CNMC no es la primera vez que se manifiesta sobre las actuaciones que deben adoptarse para que se desarrolle este proceso, entre las que se incluye esta modificación.

El Acuerdo del Pleno de la CNMC de 25 de julio de 2018 por el que se emite informe sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario (en adelante, IPN de julio de 2018) señalaba que *“iniciar efectivamente la prestación de los servicios ferroviarios supone acometer importantes inversiones, así como acciones encaminadas a desarrollar aspectos tan relevantes como la homologación del material, habilitación del personal, diseñar la operativa de la actividad, su comercialización, etc.”*. Por ello se señalaba que *“difícilmente un entrante potencial acometerá estas inversiones e iniciará su proyecto de operador alternativo sin contar con la certidumbre de que la apertura del mercado se producirá de acuerdo con lo establecido en el 4º Paquete Ferroviario”*.

La aprobación del Real Decreto-ley 23/2018 avanzó en la transposición del 4º Paquete Ferroviario, a la vez que incorporó determinados aspectos pendientes de la Directiva 2012/34/UE del Parlamento y del Consejo de 21 de noviembre de 2012 por la que se establece un espacio ferroviario único (en adelante, Directiva RECAST). En particular, la modificación de la Disposición transitoria primera de la Ley del Sector Ferroviario incorpora al ordenamiento jurídico español la fecha del 14 de diciembre de 2020 para la liberalización de los servicios nacionales de viajeros.

Las modificaciones introducidas por ADIF y ADIF AV en la Declaración sobre la Red de 2019 concretan aspectos relevantes que determinan la prestación de los servicios nacionales de transporte de viajeros, como la capacidad disponible en los principales corredores de viajeros o los espacios que se pondrán a

disposición de terceros en las principales estaciones de viajeros. Además, por primera vez en la red ferroviaria española, se publica una Declaración de capacidad marco y se ofrece la posibilidad de suscribir acuerdos marco entre las empresas ferroviarias y los gestores de infraestructuras. Todos estos elementos clarifican las condiciones de acceso al mercado, facilitando a los potenciales entrantes el diseño de su modelo de negocio.

No obstante, se mantienen incertidumbres que exceden el contenido de la Declaración sobre la Red, y que deberían abordarse lo antes posible para favorecer el proceso de liberalización:

- Instalaciones de mantenimiento. El citado IPN de julio de 2018 señalaba la falta de acceso a las instalaciones de mantenimiento como una barrera a la entrada en este mercado. Por ello, las empresas ferroviarias que deseen entrar al mercado podrían considerar la construcción de sus propios talleres, lo que implica el acceso a terrenos adecuados, y la conexión de las instalaciones a la red ferroviaria de interés general (RFIG), incluida la señalización y la autorización de puesta en servicio de estas infraestructuras. Los gestores de infraestructuras pueden jugar un papel facilitador muy importante, tanto en el arrendamiento o la venta de terrenos adyacentes a las infraestructuras ferroviarias como en su conexión a la RFIG.

La transparencia sobre la disponibilidad de terrenos y sobre el procedimiento para su asignación a potenciales interesados resulta esencial para dar certidumbre a los entrantes al mercado. Sería deseable priorizar la asignación de estos activos a empresas ferroviarias que hubieran obtenido capacidad y no contaran con instalaciones de mantenimiento en propiedad, ni directa ni indirectamente.

Si bien la construcción de talleres propios podría ser una alternativa a medio y largo plazo, lo cierto es que no es una opción realista si se pretende que haya una entrada efectiva en el primer momento de la liberalización. El acceso real de nuevas empresas ferroviarias en diciembre de 2020 requiere un acceso adecuado y no discriminatorio a las instalaciones de mantenimiento existentes.

La Ley del Sector Ferroviario garantiza en su artículo 43 el acceso a los servicios prestados en las instalaciones previamente citadas en el artículo 42, entre las que se incluyen las *“instalaciones de mantenimiento de los vehículos ferroviarios, a excepción de las instalaciones de mantenimiento pesado dedicadas a trenes de alta velocidad o a otros tipos de material rodante que requieran instalaciones específicas”*.

El punto 19 del Anexo I de la Ley del Sector Ferroviario señala que los *“servicios de mantenimiento pesado de material rodante, siendo éstos los*

que requieren instalaciones específicas en las que se realizan tareas que no se llevan a cabo como parte de las operaciones diarias de rutina y que requieren que el vehículo sea retirado del servicio”, son servicios auxiliares. En este caso, las empresas ferroviarias podrán solicitar la prestación del servicio. Según el artículo 44.3, el explotador de la instalación de servicio no tendrá obligación de prestarlo, pero si ofrece su realización a alguna empresa ferroviaria, deberá prestarlos de manera no discriminatoria a cualquier empresa ferroviaria que los solicite.

En relación con estas solicitudes, es necesario recordar que la citada Resolución de 23 de enero de 2019 señalaba que los explotadores deben responder, una vez la solicitud esté completa, en un plazo máximo que *“no debe superar 1 mes, a contar desde el día hábil siguiente a la recepción de la solicitud por el explotador”*. El plazo anterior resulta de aplicación para las solicitudes *“de acceso a las instalaciones de servicio para la prestación de todos los servicios (básicos, complementarios y auxiliares)”*.

Por tanto, las empresas ferroviarias que pretendan acceder al mercado pueden realizar sus peticiones de acceso a las instalaciones de mantenimiento, debiendo obtener respuesta de acuerdo con las condiciones anteriores.

Además del régimen general de acceso a instalaciones de mantenimiento descrito anteriormente, la Ley del Sector Ferroviario incluye una Disposición Adicional Decimosexta que impone a Renfe Fabricación y Mantenimiento, S.M.E. (en adelante, RENFE Mantenimiento) la prestación de sus servicios a terceros de forma transparente, objetiva y no discriminatoria, señalando que Renfe Operadora asegurará independencia de los miembros del Consejo de Administración de RENFE Mantenimiento con respecto a los operadores ferroviarios públicos o privados.

Fruto de la modificación introducida en el citado RDL 23/2018, el epígrafe 4 de esta Disposición señala que *“[R]eglamentariamente se establecerán las condiciones en las que Renfe Alquiler de Material Ferroviario, S.A. y Renfe Fabricación y Mantenimiento, S.A. prestarán sus servicios a operadores que no pertenezcan al grupo Renfe”*.

La clarificación de las condiciones en que RENFE Mantenimiento debe dar acceso a terceros al servicio de mantenimiento pesado resulta esencial para que los operadores puedan realizar sus peticiones de capacidad, evitando una conflictividad con los potenciales entrantes que podría dificultar y retrasar su acceso al mercado.

- Cánones ferroviarios. El sistema de fijación cánones, así como su cuantía y evolución son aspectos que todavía no se han resuelto adecuadamente en el marco normativo, lo que introduce un importante riesgo sobre las empresas ferroviarias. Como la CNMC ya ha señalado¹, además de una reforma en profundidad del sistema de determinación de los cánones, es necesario que el Ministerio de Fomento publique la estrategia indicativa y concluya un convenio con los administradores de infraestructuras, de forma que estos puedan elaborar su programa de actividad, de acuerdo con el artículo 25.4 de la Ley del Sector Ferroviario, conociendo sus necesidades financieras y las aportaciones públicas con que contarán para abordarlas.

El programa de actividad de ADIF y ADIF AV, como se señala en el artículo 100.3 de la Ley del Sector Ferroviario, *“contendrá una previsión de actualizaciones de los cánones durante el periodo de vigencia de dicho programa. La propuesta de modificación o actualización (...) se basará en dicha propuesta de manera que las cuantías no podrán incrementarse individualmente en más de un 5 por ciento respecto a las indicadas en el programa de actividad salvo por causas excepcionales que deberán ser justificadas en la memoria económico financiera correspondiente a dicho ejercicio”*.

La implementación de las previsiones anteriores permitiría que los gestores de infraestructuras incorporasen a la Declaración sobre la Red una senda previsible a 5 años de los cánones ferroviarios que dé certidumbre a las empresas ferroviarias sobre la evolución de esta importante partida de costes.

Finalmente, el artículo 59.7 de la Ley del Sector Ferroviario señala que *“el candidato que desee solicitar capacidad de infraestructura con el fin de explotar un servicio de transporte de viajeros coincidente con uno con obligaciones de servicio público deberá informar a los administradores de infraestructuras ferroviarias y a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia con una antelación mínima de 18 meses respecto a la entrada en vigor del horario de servicio al que corresponda la solicitud de capacidad”*. De esta forma, los entrantes potenciales que pretendan prestar servicios comerciales coincidentes con trayectos sujetos a obligaciones de servicio público (OSP) deberán comunicarlo antes del 12 de junio de 2019.

El resultado del procedimiento de adjudicación de capacidad marco que es objeto del presente informe condicionará los planes de negocio de las empresas ferroviarias, incluyendo los corredores en los que prestarán servicio, paradas que

¹ Ver Informe de 20 de noviembre de 2018.

realizarán, frecuencias, etc. Estas variables resultan esenciales para que la CNMC pueda realizar la prueba de equilibrio económico que podrían solicitar las autoridades competentes afectadas o la empresa prestadora del contrato de servicio público, de acuerdo con el artículo 5 del Reglamento de Ejecución 2018/1795².

Es por ello que ha de hacerse una interpretación de este plazo de 18 meses que sea coherente el desarrollo actual de los procedimientos de asignación de capacidad de cara a la liberalización y no restrinja de forma innecesaria la entrada de nuevos operadores desde el inicio de la liberalización. Por ello, se considera oportuno no exigir que las comunicaciones de nuevos servicios comerciales que sean coincidentes con trayectos sujetos a obligaciones de servicio público deban incluir toda la información requerida en el artículo 4.2 del citado Reglamento de Ejecución 2018/1795.

Una vez las empresas ferroviarias cuenten con el resultado de la adjudicación de capacidad marco y hayan confirmado sus planes de negocio, deberán remitir toda la información necesaria para que, en su caso, la CNMC realice la prueba de equilibrio económico con la información necesaria.

V. ACCESO A LA INFRAESTRUCTURA FERROVIARIA

Las modificaciones propuestas en la Declaración sobre la Red en relación con el acceso a las infraestructuras incluyen, por una parte, la Declaración de capacidad marco y la posibilidad de suscribir un acuerdo plurianual entre las empresas ferroviarias y el administrador de infraestructuras. Además, ADIF AV incorpora toda una serie de medidas para, según su escrito, optimizar el uso de la red, como es la declaración de congestión y de especialización de algunas de las infraestructuras a la vez que concreta el concepto de estación coordinada que ya se incluía en la modificación analizada por esta Comisión en diciembre de 2018. Estas medidas no afectan a la red convencional titularidad de ADIF.

V.1. Oferta de capacidad marco y Acuerdos marco

Las empresas ferroviarias requieren garantías sobre la disponibilidad de capacidad en la red para acometer inversiones a largo plazo, como es la compra de material rodante de cara a la liberalización de los servicios ferroviarios prevista el 14 de diciembre de 2020. Por ello, el marco normativo habilita a los gestores de infraestructuras a firmar acuerdos marco que aseguren una

² Reglamento de Ejecución 2018/1795 de la Comisión de 20 de noviembre de 2018 por el que se establecen el procedimiento y los criterios para la aplicación de la prueba de equilibrio económico con arreglo al artículo 11 de la Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo.

determinada capacidad en un periodo plurianual, en contraposición con la asignación anual de surcos. El capítulo 4 de la propuesta de modificación de la Declaración sobre la Red remitida por ADIF AV incluye su propuesta de acuerdos marco, así como una Declaración de capacidad marco incluida en el Anexo P.

V.1.1. Descripción de la propuesta

El gestor de las infraestructuras, ADIF AV³, ha elaborado una oferta de capacidad marco para los corredores: i) Madrid (Puerta de Atocha) - Barcelona (Sants); ii) Madrid (Chamartín) – Levante (Valencia Joaquín Sorolla y Alacant Termino), y; iii) Madrid (Puerta de Atocha) – Sur (Sevilla Santa Justa y Málaga María Zambrano). Al hacerlo, ha vinculado la capacidad para la circulación en cada línea con la de estacionamiento en las estaciones de viajeros, donde se producen cuellos de botella que limitan el uso del conjunto de la red.

A su vez, la Declaración agrupa la capacidad marco en esos corredores en 3 paquetes (A, B y C) con las siguientes características:

Tabla 1. Propuesta de Declaración de capacidad marco de ADIF AV

(por sentido)	MAD - BCN	MAD - Levante	MAD - Sur
Paquete A	2 trenes/hora Madrid-Barcelona 1 tren/hora Barcelona-Valencia	1 tren/hora Madrid-Valencia 1 tren/hora Madrid-Alicante	2 trenes/hora Madrid-Sevilla 1 tren/hora Madrid-Málaga
Paquete B	1 tren/hora Madrid-Barcelona	1 tren/2 horas Madrid-Valencia 1 tren/2 horas Madrid-Alicante	1 tren/2 horas Madrid-Sevilla 1 tren/2 horas Madrid-Málaga
Paquete C	1 tren/3 horas Madrid-Barcelona	4 trenes/día Madrid-Alicante/Valencia	4 trenes/día Madrid-Sevilla/Málaga

Los paquetes anteriores llevan asociados unos horarios orientativos para asegurar una rotación adecuada del material rodante que maximice su aprovechamiento, si bien el surco definitivo será adjudicado en el proceso anual de asignación de capacidad, de conformidad con el artículo 38.4 de la Ley del Sector Ferroviario. Igualmente, en el marco de dicho proceso los candidatos podrán modificar los itinerarios incluyendo paradas intermedias, siempre que sea técnicamente viable.

ADIF AV adjudicará esta capacidad marco relativa a estos paquetes al candidato que se comprometa a utilizar más intensivamente los surcos incluidos en cada uno de ellos durante un periodo de 10 años. Sin perjuicio de lo anterior, el gestor

³ La Declaración sobre la Red de ADIF no contiene Declaración de capacidad marco.

de infraestructuras podrá optar por no adjudicar capacidad marco cuando las peticiones no alcancen el 65% o bien coordinar su asignación entre varios candidatos.

Según la propuesta, se examinarán periódicamente los acuerdos marco para identificar la capacidad no utilizada por las empresas ferroviarias. Además, para incentivar una petición realista se prevén sanciones por aquella capacidad adjudicada que finalmente no se solicite en cada ejercicio.

Las empresas ferroviarias o candidatos podrán realizar solicitudes de capacidad marco hasta el 31 de julio de 2019. ADIF AV deberá resolver dichas peticiones antes del 31 de octubre de 2019. El gestor de las infraestructuras señala que una vez finalizado el proceso de adjudicación, la capacidad remanente, así como la que se derive de la puesta en servicio de nuevas infraestructuras, podrá ser ofrecida a las empresas ferroviarias en horarios de servicio posteriores.

V.1.2. Valoración de la propuesta de ADIF AV

El considerando 1º del Reglamento de Ejecución 2016/545 de la Comisión de 7 de abril de 2016 sobre los procedimientos y criterios relativos a los acuerdos marco de adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria (en adelante, RE 2016/545) señala que los acuerdos marco resultan necesarios para que las empresas ferroviarias cuenten con la necesaria seguridad jurídica para acometer sus inversiones. De hecho, en los países en que ha habido entrada de nuevos competidores al mercado de servicios nacionales de viajeros, los administradores de infraestructuras han concluido acuerdos marco⁴.

La propuesta de ADIF AV de ofrecer a las empresas ferroviarias capacidad marco resulta adecuada en el momento actual, de acuerdo con la experiencia en otros procesos de liberalización. En los siguientes epígrafes se analizarán aspectos concretos de la propuesta del gestor de infraestructuras.

a) Capacidad disponible para acuerdos marco

La Declaración de capacidad marco presentada por ADIF AV incluye los principales corredores de alta velocidad que, de acuerdo con el Informe de supervisión del mercado de servicios comerciales de transporte de viajeros por

⁴ Por ejemplo, en Italia, Nuovo Trasporto di Viaggiatori, Spa (NTV), el operador entrante, concluyó un acuerdo de capacidad marco con RFI, el gestor de infraestructuras, el 17/1/2008, la misma fecha en que firmó la provisión del material rodante y su mantenimiento con Alstom. Posteriormente, este acuerdo marco se ha renovado y, actualmente, está vigente hasta 2027⁴. WESTbahn Management GmbH (WESTBahn), operador entrante en Austria, también firmó un acuerdo marco con ÖRR (gestor de la red) de forma previa a su entrada en el mercado.

ferrocarril 2017⁵ (en adelante Informe de viajeros 2017), engloba los principales trayectos del sistema ferroviario español, como Madrid-Barcelona (4,1 millones de pasajeros), Madrid-Sevilla y Valencia (en torno a 2,5 millones de pasajeros) y Madrid-Málaga, Alicante y Zaragoza (entre 1,5 y 1,8 millones de pasajeros).

En dicho informe se concluía que los servicios ferroviarios estaban creciendo *“por debajo de la demanda global de transporte, habiendo reducido su participación en más de un punto porcentual, desde el 39,6% hasta el 38,1% en el primer semestre de 2018”*, añadiéndose que *“la liberalización prevista de estos servicios a partir de 2020 se presenta como una oportunidad para incrementar significativamente la utilización de la red de alta velocidad y con ello los ingresos del gestor de la infraestructura”*.

La Declaración de capacidad marco presentada por ADIF AV supone un incremento sustancial de la oferta actual, con aumentos entre el 50 y el 150% en términos de circulaciones dependiendo de los corredores.

Tabla 2. Variación en la capacidad actual y ofertada por ADIF AV

Surcos/día (ambos sentidos)	Servicios actuales	Capacidad marco	Incremento
Madrid-Barcelona	58	106	+ 83%
Madrid-Valencia	36	52	+ 44%
Madrid-Alicante	20	52	+ 160%
Madrid-Sevilla	46	84	+ 83%
Madrid-Málaga	24	52	+ 117%

La propuesta de ADIF AV, en línea con lo señalado por la CNMC, podría incrementar sensiblemente el uso de la RFIG, facilitando su sostenibilidad.

De acuerdo con el artículo 3 del RE 2016/545, los administradores de infraestructuras deben elaborar una Declaración de capacidad marco en la que se indique la capacidad marco ya adjudicada, aquella todavía disponible para acuerdos marco, así como la capacidad máxima que se asignará mediante este mecanismo. Además, el Considerando 2º de este Reglamento señala que los administradores de infraestructuras deben reservar capacidad para el procedimiento anual de confección de horarios, considerando estas limitaciones antes de adjudicar parte de la capacidad mediante acuerdos marco.

La propuesta de ADIF AV señala la capacidad máxima disponible para acuerdos marco por corredor⁶: i) 72% en el Madrid-Barcelona; ii) 72% en el Madrid-Levante, y; iii) 71% en el Madrid-Sur. ADIF AV señala que la capacidad

⁵ https://www.cnmc.es/sites/default/files/2264656_0.pdf

⁶ ADIF AV indica que actualmente no hay acuerdos marco suscritos.

remanente se reservaría “para tráficos de hora punta o extraordinarios, otras relaciones u otros candidatos, capacidades que se adjudicarían mediante los procesos ordinarios del horario de servicio”.

El análisis de la oferta actual de servicios ferroviarios indica que los servicios comerciales de alta velocidad coexisten en determinadas líneas con servicios comerciales de ancho variable (ALVIA) y con servicios declarados obligaciones de servicio público (OSP).

Tabla 3. Distribución de la capacidad por tipo de servicio

Surcos/día (ambos sentidos)	Servicios actuales AV	Capacidad Marco AV	Ancho Variable	OSP
Madrid-Barcelona	58	106	25	16
Madrid-Levante	56	104	0	0
Madrid-Sur	70	136	10	22

ADIF AV ha de aclarar en la versión definitiva de la Declaración de la Red si, de forma adicional a la capacidad marco ofrecida por el gestor, las empresas ferroviarias podrán acceder a surcos adicionales en el contexto de la programación anual.

b) Configuración y asignación de la capacidad marco

De forma preliminar al análisis de la propuesta de ADIF AV es necesario recordar el amplio margen de actuación que el marco regulador reconoce a los administradores para optimizar el uso de la red ferroviaria. Así, el artículo 26 de la Directiva RECAST señala que los Estados miembros velarán “*porque los sistemas de cánones y adjudicación de capacidad aplicados a la infraestructura ferroviaria se ajusten a los principios instaurados en la presente Directiva, y porque permitan al administrador de infraestructuras comercializar la capacidad disponible y optimizar su uso*”.

En el mismo sentido, el considerando 5º del RE 2016/545 establece que “[L]os candidatos deben saber que los administradores de infraestructuras tienen la obligación de optimizar el uso de la capacidad de infraestructura disponible, tanto en sus propias redes como, conjuntamente, en todo el espacio ferroviario europeo único”.

Por tanto, los gestores de infraestructuras han de diseñar la forma en que comercializan la capacidad de la red ferroviaria de forma que se maximice su uso.

En el caso de la propuesta remitida, ADIF AV ha optado por estructurar su Declaración de capacidad marco en 3 paquetes de diferentes tamaños que serán

asignados a la empresa ferroviaria u otro candidato⁷ que se comprometa a una mayor utilización en un periodo de 10 años.

Tabla 4. Configuración de la capacidad marco propuesta por ADIF AV

Surcos/día (ambos sentidos)	Servicios actuales	Paquetes propuestos por ADIF AV					
		A*		B		C	
		Surcos	%	Surcos	%	Surcos	%
Madrid-Barcelona	58	64	60%	32	30%	10	9%
Madrid-Valencia	36	32	62%	16	31%	4	8%
Madrid-Alicante	20	32	62%	16	31%	4	8%
Madrid-Sevilla	46	64	76%	16	19%	4	5%
Madrid-Málaga	24	32	62%	16	31%	4	8%
Total	184	224	65%	96	28%	26	8%

(*) No se incluyen los surcos propuestos por ADIF AV entre Barcelona y Valencia.

Estructura de la capacidad marco

ADIF AV justifica su propuesta en la necesidad de maximizar el uso de la red y en el uso eficiente del material rodante de los operadores entrantes. En relación con este último aspecto, como se señalaba en el Informe de viajeros 2017, *“la experiencia de otros mercados europeos de alta velocidad señala margen para posibles ganancias de eficiencia asociadas a mejoras en la comercialización de los servicios, a la utilización de trenes con mayor número de plazas, y a una mayor intensidad en el uso (km/año) del material rodante”*.

Por un lado, el uso intensivo del material rodante requiere, entre otros aspectos, servicios concatenados en cada corredor, que reduzcan los tiempos de rotación en estaciones de viajeros y, por tanto, los periodos en los que los trenes son improductivos. Por otro, con la oferta de capacidad marco en paquetes que agrupan los corredores más relevantes de la red de alta velocidad, ADIF AV pone de manifiesto el propósito de incentivar la utilización del conjunto de la red y de favorecer la prestación de servicios en el mayor número posible de corredores.

En este sentido, hay que señalar que la configuración de la red ferroviaria y la distribución de la demanda hacen que el corredor Madrid-Barcelona sea crítico para la entrada inicial de nuevos operadores. Como se exponía en el Informe de viajeros 2017, el trayecto Madrid-Barcelona es el que cuenta con mayor tráfico

⁷ El artículo 34 de la Ley del Sector Ferroviario incluye junto a las empresas ferroviarias, como posibles candidatos, a las agrupaciones empresariales internacionales que constituyan dichas empresas. Asimismo, merecen tal consideración las Administraciones públicas con competencias en materia de transporte ferroviario que tengan interés de servicio público en la adquisición de capacidad o los consignatarios, los cargadores y aquellas empresas transportistas y operadores de transporte que, sin tener la consideración de empresas ferroviarias, tengan interés comercial en la adquisición de capacidad.

de toda la red ferroviaria, alcanzando el conjunto del corredor casi los 8,8 millones; a esta demanda actual se le añade la posibilidad de captar en el futuro una parte de los más de 2 millones⁸ de viajeros que todavía utilizan el avión en este trayecto.

Dada esta configuración de la red ferroviaria, la entrada en el corredor Madrid-Barcelona es crítica para determinar la entrada de nuevos operadores en el mercado. Por este motivo, y en caso de que no haya capacidad disponible para todas las peticiones, el uso conjunto de todos los corredores de alta velocidad debe ser un criterio de prioridad. De otra forma, se correría el riesgo de que se asignara capacidad a modelos de negocio excesivamente concentrados en el corredor Madrid-Barcelona, haciendo inviables otras propuestas de actividad con mayor distribución geográfica, que permitieran llevar la competencia al conjunto de los corredores de alta velocidad en España en beneficio de los usuarios finales.

Posibilidades competitivas de la estructura de capacidad marco

El considerando 13º del RE 2016/545 señala que “[E]s importante dejar a los administradores de infraestructuras la máxima flexibilidad para adjudicar capacidades de infraestructura, pero conviene que esta flexibilidad sea compatible con la satisfacción de las necesidades razonables del candidato” (el subrayado es añadido). Por tanto, la Declaración de capacidad marco debe, además de ser un instrumento para maximizar el uso de la red, ser lo suficientemente flexible para que los potenciales entrantes desarrollen diferentes modelos de negocio.

Los paquetes de capacidad marco propuestos por ADIF AV se corresponden con tres perfiles de operadores ferroviarios: i) El paquete A lleva asociada una capacidad similar a los servicios que actualmente presta RENFE, lo que es coherente con la continuidad de la oferta ferroviaria en el momento de la liberalización del mercado; ii) El paquete B⁹ ofrece una dimensión nacional y la posibilidad de competir en diferentes variables, en particular, las frecuencias, para atraer a los clientes del segmento de negocios, y; iii) El paquete C estaría orientado a un operador de menor tamaño o de nicho.

Si se concretase el diseño anterior, la capacidad marco puesta así a disposición del mercado permitiría alcanzar una notable presión competitiva. La actual experiencia europea de competencia en el mercado de alta velocidad se ha

⁸ Como muestra la experiencia italiana, los viajeros del modo aéreo son más susceptibles de ser captados por el ferrocarril que los del coche privado.

⁹ Es un modelo similar al del entrante NTV en Italia.

concretado en la entrada de una empresa ferroviaria alternativa al incumbente¹⁰. La estructura en paquetes de ADIF AV, si se llevara a la práctica, permitiría la competencia de al menos dos nuevos operadores, con distintos modelos de negocio; este número podría incluso incrementarse en caso de existir solicitudes de acceso compatibles, como se analizará posteriormente. Además, los eventuales adjudicatarios de los paquetes B y C contarían con el 35% de la capacidad marco total; esta cuota en viajeros sería elevada si se comparase con los porcentajes alcanzados en otros países donde este mercado ya está liberalizado¹¹, y podría incluso incrementarse si los trenes de los nuevos entrantes fueran de mayor tamaño a los usados actualmente.

No obstante, las empresas ferroviarias podrán realizar las solicitudes de capacidad marco que consideren adecuadas, sin estar vinculadas por la estructura fijada del administrador de infraestructuras. Esta tan solo ha de interpretarse como una priorización de solicitudes de capacidad en caso de peticiones de capacidad incompatibles entre sí, que pretendería una optimización del uso de la red y la entrada de al menos dos operadores alternativos, pero no como una vinculación de los planes de negocio de potenciales entrantes al esquema propuesto por el administrador de la red.

La propuesta remitida por ADIF AV señala que todas las empresas ferroviarias pueden presentar peticiones para cualquiera de los tres paquetes, lo que resulta positivo para dar flexibilidad de la estructura de la declaración de capacidad marco. El administrador de la infraestructura también señala que *“podrá modular este resultado objetivo para garantizar, en la mayor medida posible, el acceso de todos los candidatos que hayan solicitado la adjudicación de capacidad (...)”*.

Es necesario recordar que la apertura del mercado tiene como objetivo la entrada de nuevos operadores como medio para mejorar los servicios ferroviarios que se ofrecen a los usuarios, contribuyendo al desarrollo de este modo de transporte. Como señala el considerando 3º de la Directiva 2016/2370¹², la *“apertura del mercado debería repercutir positivamente en el funcionamiento del espacio ferroviario único, dando lugar a una mejora de los servicios que se ofrecen a los usuarios”*.

¹⁰ Este es el caso de las experiencias europeas de competencia en el mercado: Suecia con MTR, Austria con WESTBahn e Italia con NTV.

¹¹ De acuerdo con el 6º Informe de la Comisión Europea sobre el desarrollo del mercado ferroviario, NTV y WESTbahn, que entraron entre 2011 y 2012, contarían con una cuota en torno al 25% y al 20% respectivamente.

¹² Directiva (UE) 2016/2370 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2016 que modifica la Directiva RECAST, en lo que atañe a la apertura del mercado de los servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril y a la gobernanza de las infraestructuras ferroviarias.

Por su lado, el artículo 10.2 de la Directiva RECAST prevé el acceso a la infraestructura ferroviaria por parte de las empresas ferroviarias. El apartado 2 de este artículo, en la redacción dada por Directiva (UE) 2016/2370, amplía ese acceso al transporte de viajeros por ferrocarril: *“...las empresas ferroviarias recibirán también en condiciones equitativas, no discriminatorias y transparentes el derecho de acceso a las infraestructuras ferroviarias de todos los Estados miembros para la explotación de los servicios de transporte de viajeros por ferrocarril”*.

El artículo 10.3 del Reglamento de ejecución (UE) 2016/545 (al que se remite el art. 9.3 para el caso de que no haya suficiente capacidad para todos los interesados) permitiría introducir nuevos criterios para el reparto de capacidad: *“Prevía aprobación del organismo regulador, el administrador de infraestructuras podrá decidir introducir criterios adicionales a los enumerados en las letras a) a g). Si el administrador de infraestructuras decide ponderar de forma diferente los criterios, la ponderación deberá ser aprobada por el organismo regulador.”*

Por último, el artículo 17.3 de la Orden FOM/897/2005, de 7 de abril, prevé que la capacidad se pueda repartir de manera que no recaiga toda en una misma empresa, sino que se asegure que otros interesados tengan también acceso: *“Las reglas y los criterios que, conforme a lo establecido en el artículo 11, se aplicarán en caso de infraestructura congestionada, para la adjudicación de capacidad, figurarán en la declaración sobre la red. El Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, en caso de infraestructura congestionada, podrá modular la aplicación de los estrictos criterios de adjudicación previstos en el artículo 11, con objeto de garantizar, en la mayor medida posible, el acceso de todos los candidatos que hayan solicitado la adjudicación de capacidad.”*

Por ello, garantizar el acceso de todos los candidatos, primando la entrada de nuevos operadores, de acuerdo con la capacidad disponible, debe ser un objetivo del mecanismo de asignación de capacidad.

En este sentido, el Consejo considera que, en caso de no existir capacidad suficiente para todas las peticiones de capacidad marco, la asignación de los paquetes de capacidad debería dar prioridad a empresas ferroviarias diferentes, en el sentido de que no formen parte del mismo grupo empresarial ni sus socios ostenten participaciones de control o ejerzan influencia decisiva en distintos adjudicatarios de capacidad, sin prejuzgar la pertinencia de una posible ampliación de la normativa existente con objeto de ofrecer una mayor cobertura normativa al criterio propuesto.

Por otra parte, si una misma empresa ferroviaria o candidato fuera el que ofreciese el mayor uso de dos o más paquetes de capacidad marco, deberá optar por uno de ellos.

El denominado paquete A, que engloba el 65% de la capacidad de la red ferroviaria (ver tabla 4), presenta una configuración singular, al incluir trayectos que en la actualidad únicamente pueden ser prestados con material rodante de ancho variable; este es el caso del trayecto Barcelona-Valencia y el Sevilla-Cádiz, que ofrece la posibilidad de prolongar así el servicio Madrid-Sevilla. Previsiblemente, RENFE será el único operador que cuente con este tipo de trenes, por lo que la inclusión de los trayectos mencionados en este paquete de capacidad marco distorsionaría su asignación, colocando al operador histórico en una situación ventajosa.

Por ello, cabe instar al administrador de infraestructuras a eliminar cualquier tráfico que no sea estrictamente de alta velocidad de la Declaración de capacidad marco, sin perjuicio de las solicitudes que, en el marco de otro procedimiento posterior, puedan realizar las empresas ferroviarias de acuerdo con el epígrafe 4.4.4 de la Declaración sobre la Red¹³.

Coordinación de las peticiones de capacidad marco¹⁴

ADIF AV señala que asignará los paquetes de capacidad marco a aquella empresa ferroviaria que solicite un mayor número de días de circulación durante un periodo de 10 años. Igualmente señala que podría no realizar esta asignación si no se alcanzase un aprovechamiento mínimo del 65%. Finalmente, de acuerdo con su propuesta, una vez finalizado el proceso de asignación, el gestor de infraestructuras podría ofrecer la capacidad remanente a los candidatos.

A juicio de este Consejo, el procedimiento propuesto por el gestor de infraestructuras podría resultar demasiado rígido, en particular si las peticiones de capacidad no agotan la capacidad ofrecida.

Si las solicitudes de capacidad marco fueran compatibles, deberá asegurarse que todas ellas resultan atendidas, con el objetivo de maximizar el uso de la red y la entrada de nuevos operadores, no debiendo aplicar el umbral del 65% de uso mínimo por solicitud. En este caso, la asignación de capacidad deberá

¹³ De acuerdo con este epígrafe, “[E]n aquellas líneas en las que no se oferte capacidad marco y que no se encuentre recogida como tal su imposibilidad en la Declaración de Capacidad Marco en la DR [Declaración sobre la Red] por parte del administrador de infraestructuras ferroviarias, los Candidatos podrán presentar solicitudes de acuerdo marco, sin limitación de plazo”.

¹⁴ Este proceso de coordinación deberá tener en cuenta los requisitos establecidos en el artículo 8.3 de la Orden FOM/897/2005 y 46.3 de la Directiva RECAST. En particular, el administrador de infraestructuras contactará bilateralmente, y por separado, con cada candidato; la información facilitada no revelará la identidad de los demás candidatos, a menos que dichos candidatos estén de acuerdo en que se divulgue.

realizarse de forma simultánea, de acuerdo con el artículo 5.3¹⁵ del RE 2016/545, sin esperar a que concluya el proceso de asignación de capacidad marco como propone ADIF AV.

Si por el contrario el administrador recibiese peticiones de capacidad marco incompatibles, esto es, que superen la capacidad disponible en la red, aplicará el criterio de uso señalado en la propuesta. En caso de que después de este proceso de asignación quedara capacidad disponible, ADIF AV, dentro de este mismo procedimiento, la ofrecerá a continuación a los candidatos cuyas solicitudes no hayan podido ser atendidas como se ha señalado.

En definitiva, los gestores de infraestructuras únicamente deberán aplicar los criterios de prioridad señalados en su propuesta cuando se produzcan peticiones de capacidad que superen la capacidad disponible. Para estos casos, se considera que el criterio adoptado por ADIF AV basado en el uso de la red en un periodo de 10 años resulta transparente, objetivo y no discriminatorio. Este plazo es suficientemente largo para limitar las ventajas de las empresas que ya cuenten con material rodante, lo que les permite acceder antes al mercado, ponderando también proyectos que requieran la inversión en material rodante, y que por tanto no puedan solicitar capacidad desde el principio.

Calendario y solicitantes de capacidad marco

Los gestores de infraestructuras señalan que podrán solicitar capacidad marco aquellas entidades que tengan la consideración de empresa ferroviaria u otros candidatos.

Dado el momento en que se deben realizar las peticiones de capacidad marco se considera que el requisito anterior puede resultar desproporcionado. De hecho, el artículo 5 del RE 2016/545 amplía los posibles solicitantes al señalar que el “*administrador de invitará a los candidatos potenciales a presentar solicitudes de acuerdos marco dentro de un plazo anual o plurianual*” (el subrayado es añadido). Por tanto, ADIF AV deberá admitir las peticiones de capacidad marco de empresas que justifiquen que, en el momento de realizarlas, se encuentren en trámites para la obtención de la licencia ferroviaria o de la habilitación específica, en el caso de los otros candidatos.

Sin perjuicio de lo anterior, dichos trámites habrán de estar finalizados en el momento de celebrarse los acuerdos marco, de conformidad con el artículo 38 de la Ley del Sector Ferroviario.

¹⁵ Artículo 5.3: “*Si se presentan dos o más solicitudes de acuerdo marco nuevas para la misma capacidad, el administrador de infraestructuras las examinará y se pronunciará sobre las mismas simultáneamente.*”

ADIF AV propone que las peticiones de capacidad marco puedan realizarse hasta el 31 de julio de 2019. Las implicaciones que conllevan estas peticiones para la configuración de los entrantes potenciales al mercado de transporte nacional de viajeros, así como su complejidad, tanto en términos temporales como de alcance de entrada en la red, aconsejan ampliar este plazo hasta el 31 de octubre de 2019.

c) Acuerdo de capacidad marco

La propuesta de Declaración de capacidad marco incluye un borrador de acuerdo que deben suscribir la empresa ferroviaria adjudicataria de capacidad y el gestor de las infraestructuras.

El RE 2016/545 detalla, en su artículo 6.2, el contenido de los acuerdos marco, incluyendo: i) disposiciones que permitan solicitudes de modificación de la capacidad; ii) disposiciones que autoricen solicitudes de modificación de la capacidad marco en el caso de cambios permanentes en la infraestructura que sean necesarios para garantizar la optimización del uso de la infraestructura ferroviaria, y; iii) disposiciones que permitan la cesión o el cambio de capacidad marco con carácter voluntario.

ADIF AV ha dado cumplimiento a estos aspectos del Reglamento en las cláusulas 2ª y 3ª del borrador de acuerdo, que establecen que tanto la empresa ferroviaria como el administrador se comprometen a cumplir los límites de capacidad marco con un margen del 10%. Estas previsiones también incluyen sanciones por su incumplimiento, de acuerdo con lo previsto en el artículo 13 del RE 2016/545 y que serán analizadas en detalle en el siguiente epígrafe.

La cláusula 7ª introduce la posibilidad de modificación de este acuerdo, con la supervisión de la CNMC, mientras que la 8ª señala las causas de terminación del acuerdo marco, incluyendo, entre otras, la falta de uso en el plazo de 1 mes del 70% de la capacidad incluida en el acuerdo. Como señala el artículo 11.3 del RE 2016/545, ADIF AV puede fijar *“los requisitos relativos a la proporción de capacidad marco que deberán utilizar las partes en el acuerdo marco. Esta proporción será adecuada habida cuenta de la capacidad utilizada en la línea. El organismo regulador podrá pedir el cambio de la proporción si tal no es el caso”*. Por tanto, a la vista del resultado del proceso de asignación de capacidad marco y la capacidad efectivamente adjudicada en cada corredor, la CNMC podrá modificar el umbral señalado en la propuesta de ADIF AV.

Finalmente, la cláusula 6ª de la propuesta de Acuerdo marco incluye su plazo de vigencia, señalándose que será de 5 años renovable, a la vez que se permite que las solicitudes de capacidad se produzcan hasta 5 años después de su firma.

La incertidumbre que afecta al sistema de determinación de los cánones y a su evolución, ya expuesta previamente, podría llevar a una alteración significativa de las hipótesis sobre las que se realizaron las peticiones de capacidad marco. Por ello, los administradores de infraestructuras deben incluir el incremento sustancial de los cánones ferroviarios como un motivo que justifique la modificación sin penalización del acuerdo marco.

Esta Comisión considera que, de forma general, el acuerdo de capacidad marco que suscriban empresa ferroviaria y administrador de infraestructuras debe reflejar la petición de capacidad realizada y tomada en consideración para su asignación. En particular, a una empresa ferroviaria que haya sido adjudicataria de capacidad marco por un periodo inferior a cinco años el gestor de infraestructuras no podrá imponerle un plazo superior en el acuerdo.

Los gestores de infraestructuras prevén que las solicitudes de capacidad tengan lugar hasta 5 años después del inicio del periodo considerado para la asignación de capacidad. En estos casos, la empresa ferroviaria podrá solicitar que el plazo de vigencia del acuerdo marco empiece a contar desde que se produzca el uso efectivo de la capacidad.

Finalmente, el artículo 38.5 de la Ley del Sector Ferroviario prevé que los *“acuerdos marco tendrán una vigencia máxima de cinco años, renovable por períodos iguales. Podrá acordarse, sin embargo, un período superior a cinco años cuando esté justificado por la existencia de contratos comerciales, inversiones especializadas o riesgos. Para servicios que utilicen una infraestructura especializada que requiera inversiones de gran magnitud y a largo plazo, debidamente justificadas por el candidato, podrán concertarse acuerdos marco por un período de vigencia de hasta quince años. Será posible un período de vigencia superior a quince años en casos excepcionales y, en concreto, en caso de inversiones de gran magnitud y a largo plazo, y especialmente cuando éstas sean objeto de compromisos contractuales que incluyan un plan de amortización plurianual”*.

De acuerdo con lo anterior, ADIF AV deberá tener en consideración, a petición de las empresas ferroviarias y candidatos, una eventual ampliación del plazo de vigencia de un acuerdo marco más allá de los 5 años previstos inicialmente, siempre que esté debidamente justificado. Además, se han de clarificar las condiciones en las que se procederá a la renovación de la capacidad marco, vinculándolas con un uso suficiente de la misma por parte de la empresa ferroviaria.

De otra forma, se correría el riesgo de forzar a las empresas ferroviarias a una amortización acelerada del material rodante y de otras inversiones (como instalaciones de mantenimiento), comprometiendo su viabilidad y la capacidad de competir de forma adecuada en el mercado.

No obstante, esta Comisión considera que debe excluirse de esta posibilidad de extender el plazo de vigencia de capacidad marco al adjudicatario del paquete A. Este paquete cuenta con importantes similitudes con la oferta actual de RENFE, como se observa en la Tabla 4. Si bien con ello se evitaría que la apertura del mercado alterase la oferta de servicios a los usuarios, al mismo tiempo otorga una importante ventaja al operador histórico para realizar solicitudes de este paquete, al poder justificar un aprovechamiento desde el primer momento que difícilmente otro operador podría igualar.

Por otra parte, anteriormente se ha detallado que la capacidad ofertada por ADIF AV a los entrantes potenciales es elevada, permitiendo la aparición de empresas con modelos de negocio diferenciados. En esta situación, la incertidumbre sobre la evolución del mercado una vez se produzca la liberalización y, en particular, sobre la participación de la empresa incumbente en el mercado es elevada, lo que aconseja limitar el plazo de asignación de capacidad marco de este paquete.

Por estas razones, en este momento de apertura del mercado ADIF AV deberá mantener el plazo de 5 años renovables para el paquete A.

d) Garantías

El considerando 14º del RE 2016/545 señala que los *“candidatos deben pedir solamente la capacidad marco que realmente necesiten”*, dando instrumentos a los gestores de infraestructuras para garantizar que las peticiones de capacidad marco no pretendan bloquear la entrada, sino dar respuesta a la capacidad que requiere el modelo de negocio de la empresa ferroviaria en cuestión.

En primer lugar, el artículo 6.1. del Reglamento señala que antes de celebrar un acuerdo marco los gestores de infraestructuras tendrán en cuenta *“las necesidades comerciales legítimas del candidato cuando este haya demostrado su intención y recursos reales para usar la capacidad solicitada en el acuerdo marco”*. Por tanto, el Reglamento señala como un aspecto relevante que la empresa ferroviaria o candidato cuente con recursos reales para utilizar de forma efectiva la capacidad marco que se le ofrece.

En caso de incompatibilidad de solicitudes, en el análisis de las peticiones de capacidad a 10 años para decidir su asignación, ADIF AV deberá considerar si las correspondientes a los primeros años son realistas a la vista de los planes de adquisición o arrendamiento de material rodante, así como su homologación para la RFIG. A la vista de los plazos necesarios para contar con estos activos, el gestor de infraestructuras podrá no considerar las peticiones en los primeros ejercicios del periodo considerado a la hora de decidir la adjudicación de capacidad marco si no puede concluir que el candidato cuenta con unos elementos mínimos para su cumplimiento.

En segundo lugar, el artículo 13 del RE 2016/545 prevé que el gestor de infraestructuras imponga sanciones en caso de que la empresa ferroviaria no solicite, en el horario de servicio anual, la capacidad comprometida en el acuerdo marco. Estas sanciones no superarán, de acuerdo con dicho artículo, *“los costes, pérdidas directas y gastos (incluido el lucro cesante) incurridos razonablemente, o en los que pueda razonablemente preverse que incurrirá la parte indemnizada como consecuencia de la modificación o rescisión del acuerdo”*.

Las sanciones y su importe vienen recogidos en el punto 7º de la propuesta de Declaración de capacidad marco y la cláusula 3ª del acuerdo de capacidad marco.

La redacción de los anteriores epígrafes resulta confusa, dado que no concreta si la sanción a que se refiere es la modalidad A del canon del artículo 97.1 de la Ley del Sector Ferroviario, que asciende a 1,9275 euros/tren.km, o a la modalidad A de la adición por el uso ineficiente de la capacidad, regulada en el artículo 97.5. 2º, cuyo importe es de 11,0201 euros/tren.km. Ambos importes respetarían el máximo fijado por el RE 2016/545, dado que la adición por el uso ineficiente de la capacidad, el importe más elevado, se corresponde con el lucro cesante incurrido por el gestor de infraestructuras.

En la tabla siguiente se muestra una estimación del importe de las sanciones que derivarían de uno y otro valor en función de una estimación de la actividad asociada a cada paquete (trenes.km) y el porcentaje de uso efectivo.

Tabla 5. Importe de las sanciones por incumplimiento de la capacidad marco

Mill. €	% Uso*	A	B	C
Canon	80%	15,44	6,64	1,83
	60%	30,89	13,28	3,66
	40%	46,33	19,92	5,49
	20%	61,78	26,57	7,32
Adición	80%	88,30	37,97	10,46
	60%	176,60	75,94	20,92
	40%	264,89	113,91	31,37
	20%	353,19	151,88	41,83

(*) Los porcentajes de uso son ilustrativos y no consideran el margen de ajuste sin penalización del 10% previsto en la propuesta de acuerdo marco.

A la hora de valorar la cuantía de las sanciones es importante recordar que pueden jugar un doble papel. Por una parte, como se ha señalado, pretenden evitar comportamientos de empresas ferroviarias que tengan el objetivo de acaparar capacidad y bloquear la entrada al mercado de otras empresas. Por otra parte, sanciones excesivamente elevadas pueden suponer una barrera a la entrada que desincentive la petición de capacidad por empresas con un plan de negocio viable, si bien sujeto al riesgo inherente a un mercado que se liberaliza.

Este Consejo considera que la cuantía de las sanciones que finalmente se adopte ha de estar en el rango alto de la tabla anterior, dado que ya el RE 2016/545 establece revisiones periódicas de la capacidad marco y su posible ajuste, así como los motivos por los que no se solicitará el abono de las sanciones, en particular, según el artículo 13.1.a), *“cuando el acuerdo haya sido modificado o anulado por causas ajenas a la voluntad del candidato y que hayan sido comunicadas sin demora al administrador de infraestructuras”*.

La propuesta de capacidad marco también resulta ambigua en lo que a las sanciones que debe afrontar el gestor de infraestructuras se refiere. La cláusula 2ª, epígrafe 4, señala que ADIF AV *“indemnizará con un importe equivalente a los costes directos razonablemente incurridos por el candidato y debidamente justificados”*. El incumplimiento de los compromisos de capacidad supone costes importantes para las empresas ferroviarias, tanto en términos de lucro cesante como de imagen, superando ampliamente los costes directos que señala el gestor en su propuesta. Dada la dificultad que entraña estimar el impacto para cada una de las empresas ferroviarias, este Consejo considera que, en todo caso, las sanciones a imponer cuando se produzca un incumplimiento del acuerdo marco deben ser simétricas.

Por último, es oportuno recordar que la CNMC, en su función supervisora en este ámbito, podrá requerir confirmación de que las sanciones han sido efectivamente abonadas, de conformidad con el artículo 13.5 del RE 2016/545.

e) Comunicación de los acuerdos marco

El artículo 38.6 de la Ley del Sector Ferroviario establece que el *“administrador de infraestructuras ferroviarias comunicará los acuerdos marco a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y, respetando la confidencialidad de los datos con relevancia comercial, informará a los interesados, cuando fuese así requerido por éstos, de las líneas generales de cada acuerdo marco”*. Por su parte, el artículo 13.3 de la Orden FOM/897/2005, de 7 de abril, relativa a la declaración sobre la red y al procedimiento de adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria (en adelante, Orden FOM/897/2005) señala que los acuerdos marco deberán ser previamente aprobados por la CNMC.

De conformidad con lo anterior, los gestores de infraestructuras deberán comunicar, en el plazo de 10 días hábiles, los acuerdos de capacidad marco que hayan podido alcanzar con las empresas ferroviarias, al objeto de ser analizados y en su caso aprobados por esta Comisión. Una vez aprobado, el acuerdo deberá firmarse en sus estrictos términos, sin que puedan realizarse modificaciones adicionales.

Una vez firmado el acuerdo de capacidad marco, el gestor de infraestructuras deberá actualizar la Declaración de capacidad marco en el plazo de tres meses, según establece el artículo 3.4 del citado Reglamento.

V.2. Adjudicación de capacidad en la infraestructura

V.2.1. *Infraestructura congestionada*

La propuesta de modificación de la Declaración sobre la Red incluye, por primera vez en la red ferroviaria española, la declaración de determinadas infraestructuras como congestionadas. De acuerdo con su epígrafe 4.4.3., ADIF AV considera que, ante la apertura del mercado a la competencia, las siguientes estaciones y líneas deben considerarse como congestionadas de acuerdo con el artículo 17 de la Orden FOM/897/2005:

Tabla 6. Propuesta de infraestructuras declaradas congestionadas en la red de alta velocidad¹⁶

1	Estación de Madrid-Puerta de Atocha
2	Estación de Barcelona-Sants AV
3	Estación de Sevilla-Santa Justa AV
4	Línea 010, tramo Puerta de Atocha-La Sagra
5	Estación de Puertollano AV
6	Estación de Madrid-Chamartín AV
7	Estación de Alacant Terminal AV

ADIF AV indica que esta declaración permitirá aplicar criterios de prioridad en la adjudicación de capacidad, así como modularlos con objeto de facilitar, en la mayor medida posible, el acceso de todos los candidatos que hayan solicitado la adjudicación de capacidad. Además, la declaración de congestión permite desarrollar medidas de ampliación de capacidad.

La Ley del Sector Ferroviario define en el punto 11 del anexo I el concepto de infraestructura congestionada como “*el tramo de infraestructura para el cual no puede atenderse plenamente la demanda de capacidad de infraestructura durante determinados periodos, ni siquiera tras coordinación de las distintas solicitudes de capacidad*”. Es decir, la declaración de una infraestructura como congestionada requiere que i) las empresas ferroviarias hayan solicitado capacidad al administrador para el acceso a la infraestructura; ii) existan conflictos entre las solicitudes, y; iii) que el administrador haya intentado resolver estas incompatibilidades mediante la coordinación y que no haya sido posible.

¹⁶ No se propone la declaración de congestión de ninguna infraestructura de la red convencional propiedad de ADIF.

En este mismo sentido, el artículo 17.1 de la Orden FOM/897/2005 indica que “[C]uando tras coordinar las franjas horarias solicitadas y consultar con los candidatos afectados, no sea posible atender, en la debida forma, las solicitudes de capacidad de infraestructura ferroviaria, el administrador de infraestructuras ferroviarias declarará la parte de la infraestructura afectada como congestionada”.

Hasta la fecha, ADIF AV ha podido atender todas las solicitudes de acceso a la red por parte del operador histórico en los servicios ferroviarios de viajeros en la red de alta velocidad. Además, como se ha descrito extensamente en el epígrafe anterior, la propuesta de Declaración de capacidad marco supone un incremento sustancial de la capacidad con respecto a la situación actual.

Esta realidad se contrapone con las importantes incertidumbres que envuelven el incipiente proceso de liberalización del mercado de transporte de viajeros, que, si bien cuenta con el potencial de incrementar sustancialmente el tráfico ferroviario, requiere que las empresas entrantes no solo realicen sus solicitudes realistas de capacidad marco, sino que conviertan en realidad un proyecto empresarial. Ello supone invertir en material rodante y otros elementos, como las instalaciones de mantenimiento, que pueden ser de gran magnitud y cuyo periodo efectivo de disponibilidad es elevado debido a aspectos como las autorizaciones de entrada en servicio del material rodante o la obtención de los certificados de seguridad o la homologación de los talleres.

Esta incertidumbre y las posibilidades reales de incrementar de forma sustancial el uso de la red más allá de la capacidad puesta a disposición por ADIF AV aconseja posponer una declaración de congestión que, de otra forma, podría ser preventiva, no correspondiéndose con la realidad del sector.

Los gestores de infraestructuras cuentan con un amplio margen para declarar las infraestructuras congestionadas, dado que el marco regulador les permite realizarla tanto tras el proceso de adjudicación de capacidad marco (artículo 9.7 del RE 2016/545) como durante la confección de los horarios anuales (artículo 17 de la Orden FOM/897/2005).

Por todo lo anterior, esta Comisión considera más apropiado que ADIF AV declare, en su caso, la congestión de determinadas infraestructuras a la vista de las peticiones de capacidad que no pueda coordinar, de acuerdo con el artículo 9.7 del RE 2016/545.

V.2.2. Líneas especializadas

ADIF AV¹⁷ propone, en la modificación de la Declaración sobre la Red, la especialización de ciertas líneas de la red de alta velocidad para, según indica, facilitar el proceso de liberalización y optimizar su uso de forma acorde a las prestaciones para las que fueron construidas. En concreto, en las líneas especializadas (ver tabla) tendrán prioridad los trenes con recorridos largos (de más de 380 km) y de alta velocidad (300 km/h o más):

Tabla 7. Propuesta de líneas especializadas en la red de alta velocidad

Nº	LÍNEA
010	Madrid Puerta de Atocha – Sevilla Santa Justa
030	Málaga Alta Velocidad – Málaga María Zambrano
040	Torrejón de Velasco – Valencia Joaquín Sorolla
042	Albacete – Alacant Terminal
050	Madrid Puerta de Atocha – Límite ADIF-LFP SA*
080	Madrid Chamartín – Venta de Baños

* Entre Mollet y límite ADIF-LFP SA, la especialización estaría limitada puesto que circulan trenes de mercancías en ancho estándar, al no existir líneas alternativas para ese servicio.

La declaración de infraestructuras especializadas es una prerrogativa del administrador de infraestructuras, recogida en el artículo 3 de la Orden FOM/897/2005, que está sometida a dos requisitos principales: i) la existencia de líneas alternativas adecuadas, y; ii) que su especialización no impida la prestación en ellas de otros servicios si existe capacidad y el material rodante reúne las características técnicas necesarias para el uso de la infraestructura.

La declaración de infraestructuras especializadas tiene especial sentido en el caso de infraestructuras declaradas como congestionadas, ya que es uno de los criterios de prioridad para la asignación de capacidad recogidos en el artículo 11 de la citada Orden FOM/897/2005.

Por ello, si bien nada impide que el administrador pudiera actualmente declarar ciertas líneas como especializadas, la aplicación práctica de los criterios de prioridad en infraestructuras congestionadas aconseja que ambos conceptos se apliquen simultáneamente. De este modo, se propone que la declaración de infraestructuras especializadas quede condicionada al momento en que las mismas puedan ser consideradas congestionadas.

V.2.3. Estaciones coordinadas

¹⁷ ADIF no propone la especialización de ninguna línea en la red convencional de su titularidad.

La Declaración sobre la Red 2019 incluye el concepto de estación coordinada como aquella estación de viajeros con altas exigencias de calidad de servicio en la que se prevé una elevada demanda de ocupación y estacionamiento en sus vías. Estas estaciones exigen la programación en detalle de la capacidad de estacionamiento y necesitan de una intensificación en la información y coordinación general de trenes. En la propuesta de modificación remitida, ADIF AV señala las estaciones que tendrán esta consideración:

Tabla 8. Propuesta de estaciones coordinadas en la red de Alta Velocidad

1	Madrid Chamartín
2	Valladolid Campo Grande
3	León
4	Zamora
5	Madrid Puerta de Atocha
6	Zaragoza Delicias
7	Lleida Pirineus
8	Barcelona Sants*
9	Figueres Vilafant
10	Valencia Joaquín Sorolla
11	Alacant Terminal
12	Sevilla Santa Justa
13	Málaga María Zambrano

* Incluidas las tres vías de apartado previstas habilitar en la estación de Sant Andreu Comtal, instalaciones titularidad de ADIF.

Las estaciones de viajeros contienen infraestructuras claramente diferenciadas. Por una parte, cuentan con vías necesarias para la circulación de los trenes, por lo que los gestores de infraestructuras, como se ha descrito en el apartado anterior, vinculan el surco en la línea con la capacidad de estacionamiento en la estación. Por otra parte, son una instalación de servicio con una regulación diferente que afecta, en función de sus características, a vías de apartado, espacios para la venta de billetes y puntos de información, salas VIP, etc. Dadas las diferencias en la regulación aplicable, este último aspecto será tratado en el siguiente epígrafe.

Para estas estaciones, el administrador requiere que las empresas ferroviarias y candidatos, cuando cumplieren sus solicitudes de capacidad, detallen las necesidades concretas de tiempos de ocupación de vías, informen sobre el tren siguiente y la longitud de los trenes para los que se solicita el estacionamiento.

La declaración de las estaciones coordinadas, así como las obligaciones anteriores para las empresas ferroviarias, tiene como objetivo principal la optimización del uso de estas infraestructuras que se configuran como un cuello de botella para el uso global de la red ferroviaria. A estos efectos, la información sobre los tiempos de ocupación de vías y las características de los trenes parece

imprescindible para que el administrador pueda ejercer una programación adecuada de los servicios ferroviarios y la optimización de estos elementos escasos.

Dada la criticidad de las vías de estacionamiento en las estaciones, ADIF AV deben incentivar su uso eficiente, limitando el tiempo de rotación de los trenes y permitiendo, en la medida de lo posible y ante peticiones de las empresas ferroviarias, periodos de ocupación menores que incrementen la capacidad tanto de la estación como de la red.

La entrada de nuevos operadores debería permitir mejoras en los procesos productivos que los gestores deben facilitar. El caso de los tiempos de rotación en las estaciones es un ejemplo claro de las ganancias potenciales que el proceso de liberalización puede conllevar, debiéndose evitar que las inercias heredadas de un mercado en monopolio puedan limitar su concreción. En este sentido, ADIF AV debe, garantizando la seguridad y calidad del servicio, permitir innovaciones en la prestación de los servicios de transporte de viajeros que supongan beneficios para los usuarios.

Por otra parte, las vías de estacionamiento en las estaciones de viajeros pueden hacer las veces de vías de apartado de los trenes, por ejemplo durante la noche. Este caso es una situación híbrida, dado que estas vías son, en puridad, una instalación de servicio si bien, durante una parte sustancial del día, es una vía de circulación vinculada a los surcos.

Para el caso de las vías de apartado en estaciones de viajeros, ADIF AV propone los siguientes criterios de prioridad para su asignación: a) las vías disponibles y sus posibilidades operativas; b) el orden de salida de las circulaciones comerciales al inicio del servicio; c) el reparto porcentual de trenes de cada empresa ferroviaria que tengan origen o destino en la estación; d) la eficiencia del sistema, y; e) en última instancia, podrían tenerse en consideración otros criterios, como por ejemplo la disponibilidad de las empresas ferroviarias de instalaciones de servicio propias.

Los criterios de asignación de capacidad y de espacios en las estaciones de viajeros son objeto de análisis en el siguiente epígrafe, por lo que cabe remitirse a las consideraciones que se realizarán en el mismo. Estos criterios podrían tener efectos en la petición de surcos ferroviarios, dado que el primer servicio de la mañana podría incrementar su valor si conlleva la asignación automática de una vía de apartado en la estación.

Finalmente, es necesario recordar que la disponibilidad de vías de apartado puede configurarse como una barrera a la entrada, dada su escasez en las estaciones centrales de las ciudades. Por ello, el criterio e) señalado anteriormente sobre la disponibilidad de vías de apartado por parte de la empresa ferroviaria no debe ser subsidiario, como parece desprenderse de la

actual versión de la Declaración sobre la Red. A juicio del Pleno del Consejo, dicho criterio de asignación debe ser determinante de forma que sirva para facilitar la entrada de nuevos operadores al mercado.

V.3. Resultados de la aplicación del sistema de incentivos

Para concluir el epígrafe de acceso a las infraestructuras ferroviarias, en lo que las condiciones económicas se refiere, ADIF AV ha incluido en la propuesta de modificación de la Declaración sobre la Red 2019 el resultado de la aplicación del sistema de incentivos a los tráficos de viajeros que circulan por la red de alta velocidad¹⁸.

El sistema de incentivos, regulado en la Orden FOM/189/2015, de 11 de febrero, por la que se desarrollan principios básicos de aplicación de incentivos en el sistema de los cánones por utilización de las infraestructuras ferroviarias, establecidos en el artículo 73 de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario (en adelante, Orden FOM/189/2015), tiene como objetivo reducir las perturbaciones en la RFIG, penalizando a las empresas que las causen e indemnizando a las que las sufran.

El sistema tiene como elemento clave la medición de la impuntualidad de los trenes, la determinación de su causa y la identificación de su responsable siendo, por tanto, un indicador destacado para conocer la calidad de los servicios ferroviarios, así como para la identificación de elementos de mejora.

El sistema de incentivos define los trenes impuntuales como aquellos con retrasos sobre la hora programada que exceden el umbral de 15 minutos fijado para los servicios de alta velocidad. Como se aprecia en la siguiente tabla, los servicios de larga distancia son impuntuales, de acuerdo con esta definición, en un 2,78% de los casos, destacando especialmente aquellos prestados en la línea Madrid/Barcelona/Frontera Francesa, que alcanzan el 4,01%. Por su parte, los servicios de media distancia prestados sobre la red de alta velocidad tienen una impuntualidad media del 1,17%.

Tabla 9. Trenes impuntuales de alta velocidad los efectos del sistema de incentivos (2018)

	Trenes circulados	Trenes impuntuales	% impuntuales
Larga distancia			
Madrid/Barcelona/Frontera Franc.	25.358	1.016	4,01

¹⁸ El sistema de incentivos en la red de alta velocidad fue introducido el 1 de enero de 2018, siendo objeto de análisis por esta Sala en el Informe de 25 de enero de 2018, por el que se emite informe relativo a las Declaraciones sobre la Red 2018 de ADIF y ADIF Alta Velocidad.

Madrid/Málaga	10.092	218	2,16
Madrid/Sevilla	13.303	228	1,71
Madrid/Valencia	9.634	215	2,23
Madrid/Alicante	5.638	101	1,79
Madrid/León	1.605	48	2,99
Total	65.630	1.826	2,78
Media distancia			
Madrid/Toledo	9.611	58	0,60
Madrid/Puertollano	6.885	62	0,90
Málaga/Sevilla	5.078	59	1,16
Madrid/Segovia/Valladolid	7.257	140	1,93
Barcelona/Lleida	2.776	51	1,84
Total	31.607	370	1,17

Una vez cuantificados los trenes impuntuales deben determinarse las causas y el responsable (administrador de infraestructuras, empresas ferroviarias u otros¹⁹). Como puede apreciarse en la siguiente tabla, las incidencias en las instalaciones de señalización en el caso del administrador y los problemas del material rodante en el caso de la empresa ferroviaria (en este caso, RENFE Viajeros) son las causas más comunes que explican los retrasos en los trenes circulados.

Tabla 10. Causas y entidad responsable de los trenes retrasados de acuerdo con el sistema de incentivos (2018)

Entidad responsable	Causa del retraso de acuerdo con las categorías Orden FOM/189/2015	Minutos	%
ADIF	Instalaciones de señalización	3.031,66	69,62
	Equipo de suministro de corriente	576,87	13,25
	Trabajos de construcción planificados	392,12	9,00
	Otros	353,98	8,13
	TOTAL ADIF	4.354,63	
RENFE	Problemas en coches, locomotoras y automotores	13.647,64	77,53
	Formación del tren por la EEFF	1.731,40	9,84
	Solicitud de la EEFF	1.476,27	8,39
	Otros	748,18	4,25
	TOTAL RENFE	17.603,49	
OTROS	Provocadas por el administrador anterior	10.969,00	49,41

¹⁹ En este último grupo se incluyen los retrasos que se asocian a la responsabilidad de otros administradores de infraestructuras en los tráficos internacionales, efectos del tiempo u otras causas naturales, así como otras causas externas que engloba básicamente las afecciones al orden público.

Influencias externas	5.582,00	25,14
Efectos del tiempo y causas naturales	5.187,40	23,37
Otros	462,60	2,08
TOTAL OTROS	22.201,00	

En la tabla anterior se ha incluido, por su relevancia, información sobre las causas de retrasos imputables a otros actores, entre los que destacan retrasos causados por otro administrador²⁰. A este respecto, es necesario recordar la necesidad de que los administradores de infraestructuras se coordinen adecuadamente entre sí para el desarrollo adecuado de los tráficos internacionales, según se dispone en el artículo 20.3 de la Ley del Sector Ferroviario, así como de cooperar para una adecuada gestión del tráfico, de conformidad con el artículo 37.4. de la misma norma.

VI. CONDICIONES DE ACCESO A LAS INSTALACIONES DE SERVICIO

VI.1. Implementación del RE 2017/2177

El RE 2017/2177 establece que los explotadores de las instalaciones de servicio deben elaborar y publicar en la Declaración sobre la Red un documento descriptivo de la instalación, donde deberán facilitar la información referente a las condiciones de acceso, adjudicación de capacidad o la prestación de servicios. De acuerdo con su considerando 19, esta información deberá ser incluida en la Declaración sobre la Red correspondiente al horario de servicio 2020-2021, que se prevé publicar en diciembre de 2019.

ADIF y ADIF AV señalan en el documento remitido que los explotadores de instalaciones de servicio deberán facilitar un enlace web con la información relevante antes del 31 de octubre de 2019.

El artículo 5 del RE 2017/2177 también señala que los administradores de infraestructuras facilitarán un modelo común *“que los explotadores de las instalaciones de servicio podrán utilizar para presentar la información”*. A este respecto, los gestores de infraestructuras han incluido, en el Anexo C de la propuesta de modificación de Declaración sobre la Red 2019, un modelo de ficha descriptiva de instalación de servicio con la información mínima que debe facilitarse.

²⁰ Si bien los servicios internacionales de alta velocidad con Francia apenas totalizan 10 frecuencias diarias, según los datos proporcionados por ADIF AV, estos generan 10.969 minutos de trenes retrasados, que ADIF imputa al administrador de infraestructuras francés SNCF-Réseau, aproximadamente un 25% del total en 2018.

La inclusión de esta información está en línea con lo establecido en el Informe de 20 de noviembre de 2018 que señalaba que *“los administradores de infraestructuras faciliten a los titulares y explotadores de las instalaciones unas pautas comunes, previamente acordadas con ellos, para el suministro de la información, así como la fecha límite de remisión de la misma”*.

Si bien la actual estructura de la Declaración sobre la Red de ADIF y ADIF AV cumple con la estructura común señalada por Rail Net Europe (RNE)²¹, en el documento remitido la información sobre las instalaciones de servicio está repartida en varios capítulos. Además, la información de las instalaciones de titularidad o gestionadas por los gestores de infraestructuras se presenta de forma distinta a la de las explotadas por terceros. Por ello, como ya se señaló en el Informe de 20 de noviembre de 2018, debería solicitarse a RNE una modificación de las actuales directrices y, en cualquier caso, cabe modificar la Declaración sobre la Red de forma más coherente con las disposiciones del RE 2017/2177.

VI.2. Catálogo y calificación de los servicios ofrecidos por ADIF y ADIF AV

De acuerdo con el artículo 4.2.d) del RE 2017/2177, los explotadores de las instalaciones de servicio deberán describir todos los servicios suministrados, incluyendo su tipología (básicos, complementarios y auxiliares), siendo responsables de definir y calificar los servicios que decidan ofrecer a las empresas ferroviarias y demás candidatos. La CNMC podrá, de conformidad con el artículo 6.1 de dicho Reglamento, *“exigir a los explotadores de instalaciones que justifiquen por qué han calificado un servicio conexo como básico, complementario o auxiliar”*.

Con el objeto de dar certidumbre a los explotadores, la Resolución de 23 de enero de 2019 por la que se aprueban los principios y criterios para la aplicación del Reglamento de Ejecución 2017/2177 de la Comisión Europea, relativo al acceso a las instalaciones de servicio y a los servicios ferroviarios conexos (en adelante, Resolución de 23 de enero de 2019) incluía determinadas directrices sobre la caracterización de los servicios prestados en las instalaciones de servicio.

ADIF y ADIF AV han incluido una primera calificación de las tipologías de servicios ferroviarios en la modificación de la Declaración sobre la Red 2019 si bien, de acuerdo con el calendario fijado por el RE 2017/2177, no se han detallado las fichas de cada instalación concreta.

21

http://www.rne.eu/rneinhalt/uploads/2018-03-06_RNE_Network_Statement_Common_Structure_clean.pdf

En relación con las terminales de mercancías, ADIF ha calificado los servicios de manipulación de unidades de transporte intermodal (UTIs) y maniobras como básicos, de acuerdo con las modificaciones introducidas en la Ley del Sector Ferroviario por el citado Real Decreto-ley 23/2018.

ADIF y ADIF AV también incluyen la tipología de los servicios que se prestarán en las estaciones de viajeros:

Tabla 11. Tipología de los servicios ferroviarios prestados en las estaciones de viajeros de ADIF y ADIF AV

Tipo de servicio	Denominación del servicio
Servicios Básicos	SB-1 Adjudicación de Capacidad
	SB-5 Acceso a los edificios y andenes
	SB-6 Uso de soportes de información
	SB-7 Local para la prestación del servicio de venta de billetes e información
	SB-8 Espacios para elementos de <i>ticketing</i>
	SB-9 Locales para personal operativo de servicios a bordo
Servicios Auxiliares	SX-4 Espacios para efímeros
	SX-5 Espacios en andenes para equipamientos móviles de las EEFF.
	SX-6 Punto de embarque equipado
	SX-7 Punto de atención de última hora
	SX-8 Taquillas en vestuario de uso compartido
	SX-9 Gestión de objetos perdidos
	SX-10 Salas VIP
SX-11 Logística de Catering	

Los gestores de infraestructuras también facilitan, en el documento remitido, la disponibilidad de espacios en cada estación y los planos básicos de su localización.

En relación con los servicios básicos en las estaciones de viajeros, la Resolución de 23 de enero de 2019 señalaba que se deben considerar como tal *“además del propio acceso a los edificios y andenes, la provisión de espacios en la estación (salas, mostradores de venta, vitrinas para las empresas, etc.) o el suministro de información que el explotador facilita a las empresas ferroviarias y los viajeros”*.

En relación con los servicios auxiliares, dicha Resolución estimaba que estos eran *“especialmente aptos para que las empresas ferroviarias puedan diferenciar su oferta comercial, solicitando a los explotadores de las instalaciones servicios innovadores no incluidos en el catálogo del explotador. En este contexto, una gestión flexible y eficaz de estas infraestructuras debería permitir, en la medida de lo posible, estas posibilidades”*.

Un análisis preliminar de los servicios ofrecidos y su tipología parece coherente con el RE 2017/2177 y lo señalado por esta Comisión en la citada Resolución de la Sala de Supervisión Regulatoria de 23 de enero de 2019. Si bien la disponibilidad de la información incluida en la modificación de la Declaración sobre la Red 2019 resulta de utilidad para las empresas ferroviarias, dado que les permite conocer las condiciones de acceso a estas instalaciones y la disponibilidad de servicios, su petición efectiva está supeditada a la resolución del procedimiento de asignación de capacidad descrito en el apartado anterior.

Por este motivo, los gestores de infraestructuras deben analizar con las empresas ferroviarias que efectivamente accedan al mercado sus necesidades en función del modelo de negocio que requieran, al objeto de concluir una oferta definitiva de espacios y servicios en las estaciones de viajeros.

En su propuesta de modificación de la Declaración sobre la Red 2019, ADIF y ADIF AV también detallan el criterio de prioridad en caso de no contar con capacidad suficiente para atender a todas las solicitudes de las empresas ferroviarias y candidatos. Así, tendrán preferencia en la elección de los espacios las empresas con un mayor número de trenes con parada en la estación de que se trate. En caso que alguna de las empresas solicitantes ya dispusiera de estos elementos se tendría en cuenta en la asignación.

Como en el caso anterior, este Pleno considera que este criterio de prioridad deberá ser revisado y, en su caso, confirmado, una vez se haya resuelto el procedimiento de asignación de capacidad en la red ferroviaria y se conozcan mínimamente las características de las empresas entrantes y sus necesidades. El número de trenes con parada determina, en alguna medida, las necesidades de espacios de las empresas ferroviarias para atender sus operaciones y viajeros. Sin embargo, la propia operativa podría suponer unos requerimientos mínimos que la aplicación estricta del criterio planteado estaría obviando.

Los gestores de infraestructuras no aclaran qué tipología de trenes serían los considerados en la aplicación del criterio de prioridad. En particular, en estaciones compartidas por servicios comerciales y sujetos a obligaciones de servicio público, su aplicación estricta podría conllevar una ventaja para el prestador de estos últimos.

Por todo lo anterior, este Consejo estima que la información incluida en la propuesta de modificación de la Declaración sobre la Red 2019 es relevante para los solicitantes de capacidad en la red, en la medida que da transparencia sobre la disponibilidad de servicios en las estaciones. Sin embargo, determinar en este momento de forma definitiva los servicios, tipología y criterios de prioridad resulta prematuro, por lo que cabe instar a ADIF y ADIF AV a su revisión a la vista de las necesidades de las empresas ferroviarias que accedan al mercado.

VI.3. Régimen económico

VI.3.1. Cánones y precios aplicables a los servicios básicos, complementarios y auxiliares propuestos por ADIF y ADIF AV

El régimen económico aplicable a las instalaciones de servicio propiedad de ADIF y ADIF AV, de acuerdo con la Ley del Sector Ferroviario, diferencia los servicios calificados como tributos, regulados en su artículo 98, de otros servicios también prestados en estas instalaciones que son considerados precios privados, fijados de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 101 de dicha Ley.

Los servicios cuyas condiciones económicas se consideran cánones incluyen los servicios básicos de adjudicación de capacidad y el uso de: i) vías con andén en estaciones para estacionamiento de trenes para servicios comerciales de viajeros y otras operaciones; ii) vías en otras instalaciones de servicio: de apartado, de formación de trenes y maniobras, de mantenimiento, de lavado y limpieza, de suministro de combustible, y; iii) puntos de carga para mercancías

Además, en el caso de las estaciones, la modalidad A del canon de estaciones incluida en el artículo 98 de la Ley del Sector Ferroviario incluye el acceso a los edificios y el uso de andenes en estaciones por parte de los viajeros en función de las categorías de estaciones definidas en este artículo.

Los cánones por la utilización de estas instalaciones han sido objeto de revisión por parte de esta Comisión en las diferentes Resoluciones sobre las propuestas de ADIF y ADIF AV para cada ejercicio²².

Por su parte, el artículo 101 señala que los precios de los servicios básicos no podrán superar el coste de su prestación más un beneficio razonable, mientras que los de los servicios complementarios y auxiliares estarán sujetos a precios libremente acordados entre las partes, si bien *“cuando tales servicios sean prestados por un solo proveedor, los precios que éste aplique no podrán superar el coste de su prestación más un beneficio razonable”*.

En la modificación de la Declaración sobre la Red 2019 remitida, ADIF y ADIF AV no han justificado su propuesta de tarifas aplicables a los diferentes servicios, su eventual orientación a costes y el beneficio razonable aplicado. En una parte importante de los servicios anteriores, los gestores de infraestructuras serán los únicos proveedores, por lo que sería de aplicación la orientación a los costes

²² Ver, por ejemplo, la Resolución de 27 de septiembre de 2018 sobre la propuesta de cánones de ADIF y ADIF Alta Velocidad para 2019 y por la que se adoptan medidas para el próximo ejercicio de supervisión de acuerdo al artículo 11 de la Ley 3/2013, de 4 de junio.

más un beneficio razonable no solo de los servicios básicos sino también de la mayoría de los complementarios y auxiliares.

La CNMC debe supervisar y controlar, de acuerdo con el artículo 11.2.b) de la LCNMC, “*el sistema, la cuantía o estructura de cánones, tarifas y precios por la utilización de infraestructuras y servicios*”. De acuerdo con lo anterior, ADIF y ADIF AV deberán remitir, en la próxima Declaración sobre la Red, la justificación de las tarifas propuestas de acuerdo con los costes y, en su caso, de la tasa de beneficio aplicada.

VI.3.2. Precios del servicio complementario de suministro de corriente de tracción

ADIF AV prevé introducir cambios en el servicio de suministro de energía eléctrica en las líneas de alta velocidad con motivo de la próxima apertura del mercado. Si bien los cambios prevé concretarlos en la Declaración sobre la red aplicable al horario de 2020-21, en la modificación remitida se exponen los principios fundamentales de su propuesta.

El motivo de esta modificación es que, en la situación actual, los costes reales de este servicio se facturan en su totalidad a RENFE Viajeros, como única empresa prestadora de los servicios, en función del consumo medido en las subestaciones. Es evidente que cuando los consumos de energía sean generados por varias empresas, este esquema no será válido por lo que ADIF AV prevé su evolución hacia un modelo de pago por los consumos efectivos de cada empresa ferroviaria.

Dada la complejidad de este cambio, ADIF AV propone, en una primera fase, repartir los costes en función de una medida aproximada (Toneladas Kilómetro Brutas o TKB). En la próxima Declaración sobre la red se establecerá un parámetro que establece el consumo, expresado en Vatios-hora (Wh) por TKB producida (Wh/TKB), de forma que el consumo de cada operador se podrá determinar multiplicando este parámetro por la producción de TKB. En una fase posterior se facturará la corriente de tracción en función del consumo efectivo medido mediante equipos embarcados.

ADIF AV prevé publicar la previsión de precios mensuales de los costes de suministro de la energía para que las empresas cuenten con la información necesaria para estimar los costes que deberán soportar por el suministro de la energía de tracción.

La importancia de los costes de energía eléctrica para los operadores ferroviarios implica la conveniencia de que se facture en función del consumo real, de forma que se incentiven medidas de eficiencia en la conducción y el material rodante. De hecho, las Especificaciones Técnicas de Interoperabilidad (ETI) de Material

Rodante²³ y de Energía²⁴ prevén la implementación de un sistema embarcado de medición de la energía eléctrica tomada o devuelta (durante el frenado de recuperación) posibilitando su facturación real. De hecho, el artículo 3.4 de la ETI de Material Rodante indica que la instalación del sistema embarcado de medición de energía resulta obligatoria para los vehículos nuevos, renovados o rehabilitados destinados a utilizarse en redes equipadas con el sistema de captación de datos de energía instalado en la infraestructura.

El modelo previsto en la fase inicial, consistente en una facturación en base a las TBK, tiene limitaciones al no posibilitar la diferenciación del consumo energético en función de variables como la orografía, la eficiencia energética de los trenes o la conducción del maquinista. Por ello, el administrador de infraestructuras debería anticipar, en la medida de lo posible, la medición y facturación del consumo real mediante la utilización de equipos embarcados, para lo cual deberá consultar y coordinarse adecuadamente con las empresas ferroviarias.

Dada la importancia de esta transformación, los gestores de infraestructuras deberán remitir, junto con la propuesta de la Declaración sobre la Red de 2020, el detalle de las actuaciones realizadas y previstas, incluyendo un calendario, para dicha implementación, tanto en la red de alta velocidad como convencional.

VII. CONCLUSIONES

Primera.- El Pleno del Consejo valora positivamente las modificaciones introducidas en la Declaración sobre la Red 2019, en particular, en lo que se refiere a:

- 1) La transparencia sobre la capacidad disponible para los nuevos entrantes potenciales que pretendan prestar sus servicios a partir del 14 de diciembre de 2020 en los principales corredores de alta velocidad.
- 2) La posibilidad de suscribir acuerdos marcos, que aporta una certidumbre sobre el acceso a la red ferroviaria que beneficia especialmente a aquellas empresas ferroviarias cuya entrada en el mercado nacional de transporte de pasajeros requiera elevadas inversiones.

²³ Reglamento (UE) 1302/2014 de la Comisión, de 18 de noviembre de 2014, sobre la especificación técnica de interoperabilidad del subsistema de material rodante «locomotoras y material rodante de viajeros» del sistema ferroviario en la Unión Europea.

²⁴ Reglamento (UE) 1301/2014 de la Comisión de 18 de noviembre de 2014 sobre las especificaciones técnicas de interoperabilidad del subsistema de energía del sistema ferroviario de la Unión.

- 3) La capacidad puesta a disposición de nuevos operadores, que supone un incremento sustancial con respecto a los servicios actuales y permitirá la entrada de al menos dos empresas ferroviarias con una potencial cuota del 35%, lo que deberá dar lugar a una mejora de los servicios que se ofrecen a los usuarios.
- 4) La estructura propuesta por ADIF AV en la Declaración de capacidad marco permitirá, en caso de que las peticiones de capacidad superen la capacidad disponible, priorizar a aquellas empresas ferroviarias que se comprometan con un uso más intensivo de todos los corredores de alta velocidad de la red, facilitando con ello la sostenibilidad de la red ferroviaria.
- 5) El criterio de asignación, basado en el compromiso de uso en un marco temporal de 10 años que permite equilibrar las peticiones de aquellas empresas ferroviarias que ya dispongan de material rodante y las de aquellas que deban adquirirlo, y que por tanto no puedan solicitar capacidad desde el principio.

Segundo.- Si bien este Consejo reconoce que el marco normativo del sector ferroviario otorga un importante margen de actuación a los administradores de infraestructuras para optimizar el uso de la red, la Declaración de capacidad marco debe ser lo suficientemente flexible para permitir que potenciales entrantes desarrollen sus modelos de negocio.

Con este objetivo, el Consejo considera que:

- 1) ADIF AV deberá atender todas las solicitudes de capacidad marco que reciba siempre que sean compatibles entre sí y no superen la capacidad disponible, intentando coordinar las diferentes peticiones de acceso. En esta situación, por tanto, no aplicará criterios de prioridad ni podrá no adjudicar la capacidad solicitada, con independencia del aprovechamiento que supongan dichas solicitudes.

En este caso, la asignación de capacidad deberá realizarse de forma simultánea, de acuerdo con el artículo 5.3 del RE 2016/545, sin esperar a que concluya el proceso de asignación de capacidad marco.

- 2) Las empresas ferroviarias podrán solicitar la capacidad marco que consideren adecuada a su plan de negocio sin que la estructura propuesta por ADIF de la Declaración de capacidad marco deba entenderse, en ningún caso, como vinculante.
- 3) En caso que ADIF AV no pueda atender todas las peticiones de capacidad, se debería dar prioridad en la asignación de los paquetes incluidos en la Declaración de capacidad marco a empresas diferentes,

en el sentido de que no formen parte del mismo grupo empresarial ni sus socios ostenten participaciones de control o ejerzan influencia decisiva en distintos adjudicatarios de capacidad, sin prejuzgar la pertinencia de una posible ampliación de la normativa existente con objeto de ofrecer una mayor cobertura normativa al criterio propuesto.

Por otra parte, si una misma empresa ferroviaria o candidato fuera el que ofreciese el mayor uso de dos o más paquetes de capacidad marco, deberá optar por uno de ellos.

- 4) El denominado paquete A de la Declaración sobre capacidad marco debe modificarse para eliminar cualquier tráfico que no sea estrictamente de alta velocidad, sin perjuicio de las peticiones que puedan realizar las empresas ferroviarias de acuerdo con el procedimiento establecido en la propia Declaración sobre la Red.
- 5) El plazo de vigencia del Acuerdo marco debe reflejar las peticiones de capacidad realizadas por cada empresa, siendo flexible en aquellos casos en los que la empresa ferroviaria pueda justificar la necesidad de un plazo mayor de acuerdo con el artículo 38.5 de la Ley del Sector Ferroviario. Además, ADIF AV deberá clarificar las condiciones en que se procederá a la renovación de los acuerdos marco.

Por el contrario, el plazo del Acuerdo marco correspondiente con el paquete A se limitará a 5 años renovables.

- 6) La cuantía de las sanciones que ADIF AV fije por el incumplimiento de los compromisos del acuerdo marco ha de ser suficiente para incentivar una petición realista de capacidad marco. En cualquier caso, las sanciones que establezca el Acuerdo marco para las empresas ferroviarias y para el gestor de la infraestructura han de ser simétricas.
- 7) Finalmente, ADIF AV deberá aceptar peticiones de capacidad marco de candidatos potenciales, de acuerdo con el artículo 5 del RE 2016/545, entendiendo estos como empresas que se encuentren en trámites para la obtención de la licencia ferroviaria o de la habilitación específica, en el caso de los otros candidatos.
- 8) El plazo para la presentación de solicitudes de capacidad marco ha de retrasarse hasta el 31 de octubre de 2019.

Tercero.- Dado que el proceso de liberalización se encuentra en su etapa inicial y que hasta la fecha ADIF y ADIF AV han podido atender todas las peticiones de acceso, este Consejo considera más apropiado que ADIF AV declare, en su caso, la congestión de determinadas infraestructuras a la vista de las peticiones

de capacidad que no pueda coordinar, de acuerdo con el artículo 9.7 del RE 2016/545.

Cuarto.- Se valora positivamente la transparencia que aportan ADIF y ADIF AV sobre los servicios que se ofrecen en las estaciones de viajeros, así como los espacios disponibles y su localización. La tipología de servicios aportada por los gestores es, de forma preliminar y a la espera del análisis de cada instalación particular, coherente con lo establecido por esta Comisión en la Resolución de 23 de enero de 2019. Sin embargo, determinar en este momento de forma definitiva los servicios, tipología y criterios de prioridad resulta prematuro, por lo que cabe instar a ADIF y ADIF AV a su revisión a la vista de las necesidades de las empresas ferroviarias que accedan al mercado.

ADIF y ADIF AV no han justificado los precios de los servicios básicos y auxiliares que propone en la modificación de la Declaración sobre la Red 2019, incluyendo, en su caso, el beneficio razonable aplicado. Por ello, en el contexto de la próxima Declaración sobre la Red para el horario de servicio 2020-2021, que se prevé publicar en diciembre de 2019, los gestores deberán justificar sus propuestas aportando la información relevante.

Asimismo, dada la importancia de los cambios propuestos en el servicio complementario de corriente de tracción, los gestores de infraestructuras deberán remitir, junto con la propuesta de la próxima Declaración sobre la Red, referida en el párrafo anterior, el detalle de las actuaciones realizadas y previstas, incluyendo un calendario, para su implementación, tanto en la red de alta velocidad como convencional.

Quinto.- Como esta Comisión ha señalado en otras ocasiones, la apertura efectiva del mercado nacional de transporte de pasajeros por ferrocarril requiere, además de concretar el acceso a la red ferroviaria, abordar otros aspectos esenciales para el proceso, como es el acceso a las instalaciones de mantenimiento en condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias, incluyendo el acceso a aquella propiedad de RENFE Mantenimiento de acuerdo con la normativa vigente, así como la estabilidad y predictibilidad de los cánones ferroviarios.

Sexto.- Aquellos servicios comerciales coincidentes con trayectos sujetos a obligaciones de servicio público y que pretendan prestarse en el horario de servicio que se inicia en diciembre de 2020 habrán de ser comunicados a la CNMC con 18 meses de antelación, como exige la Ley del Sector Ferroviario. No obstante, el grado actual de desarrollo de los procedimientos de asignación de capacidad justifica que toda la información necesaria para aplicar la metodología de equilibrio económico no haya de aportarse hasta el momento en que la adjudicación de capacidad marco haya permitido confirmar los correspondientes planes de negocio.

Séptimo.- Por último, de conformidad con los artículos 38.6 de la Ley del sector Ferroviario y 13.3 de la Orden FOM/897/2005, los acuerdos de capacidad marco que ADIF AV haya podido alcanzar con las empresas ferroviarias, serán remitidos a esta Comisión para su análisis y aprobación con carácter previo a su firma entre las partes.