

ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME RELATIVO A LAS DECLARACIONES SOBRE LA RED 2016 DE ADIF Y ADIF ALTA VELOCIDAD.

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

STP/DTSP/001/16

Presidenta

D.^a María Fernández Pérez

Consejeros

D. Eduardo García Matilla

D.^a Clotilde de la Higuera González

D. Diego Rodríguez Rodríguez

D.^a Idoia Zenarrutzabeitia Beldarraín

Secretario de la Sala

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Madrid, a 21 de enero de 2016

En el ejercicio de la función establecida en el artículo 11 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, LCNMC), en relación con el artículo 32 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario (en adelante, Ley 38/2015), la Sala de Supervisión Regulatoria, emite el siguiente informe:

I. ANTECEDENTES

El pasado 29 de diciembre de 2015 tuvieron entrada en el registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) las propuestas de actualización de las Declaraciones sobre la Red para el ejercicio 2016 de ADIF y ADIF Alta Velocidad (en adelante, ADIF AV).

La Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario establece, en su artículo 32, que los administradores de infraestructuras ferroviarias “(...) *elaborarán, aprobarán y publicarán la declaración sobre la red correspondiente a su ámbito de actuaciones, así como sus actualizaciones*” que se atenderá a lo recogido en el anexo III de dicha ley.

El artículo 5 de la Orden FOM/897/2005¹ impone que el acuerdo por el que se apruebe la Declaración sobre la Red deberá publicarse en el BOE como mínimo diez meses antes de la fecha de entrada en vigor del horario de servicio. De acuerdo con la Declaración sobre la Red 2015, el horario de servicio 2016 mantendrá su vigencia hasta el 10 de diciembre de 2016, por lo que la presente Declaración deberá publicarse antes del 10 de febrero de 2016.

II. HABILITACIÓN COMPETENCIAL

Corresponde a esta Sala informar sobre las propuestas de actualización para el ejercicio 2016 de las Declaraciones sobre la Red de ADIF y ADIF AV, en virtud de la función cuyo ejercicio le atribuyen el artículo 11 de la LCNMC y el artículo 32.2 de la Ley 38/2015 al establecerse, en éste 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 (...)”*.

Dentro de la CNMC, la Sala de Supervisión Regulatoria resulta competente para emitir el presente informe, de conformidad con lo establecido en el artículo 21.2 de la LCNMC.

Por tanto, la CNMC está habilitada para conocer e informar sobre la Declaración sobre la Red de ADIF y ADIF AV.

III. CONSIDERACIONES PREVIAS

La Declaración sobre la Red detalla las características de las infraestructuras ferroviarias permitiendo el desarrollo del transporte sobre ellas. Por este motivo, de forma previa al análisis del documento enviado por ADIF y ADIF AV resulta pertinente, a efectos ilustrativos, describir tanto la actividad de los administradores de estas infraestructuras como de las empresas ferroviarias en los diferentes segmentos.

El artículo 23 de la Ley 38/2015 establece las funciones de los administradores de infraestructuras entre las que se encuentra **la construcción de las infraestructuras** que pasarán a formar parte de la Red ferroviaria de Interés General (en adelante, RFIG). De acuerdo con la información contenida en la Declaración sobre la Red, las infraestructuras de Alta Velocidad concluyeron 2015 con 3.143 Km, lo que supone un incremento respecto al año anterior de

¹ Orden FOM/897/2005, de 7 de abril, relativa a la Declaración sobre la Red y al procedimiento de adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria.

313 Km. Por el contrario, la red convencional pasa de 12.354 Km a finales de 2014 a 12.244 Km (-110 Km).

Otra función esencial de los administradores de infraestructuras es la **adjudicación de capacidad** de la infraestructura a petición de las empresas ferroviarias. A partir de las condiciones de acceso descritas en la Declaración sobre la Red, se estima que entre noviembre de 2014 y octubre de 2015 ADIF y ADIF AV programaron más de 111.000 trenes, lo que supuso un incremento del 0,12%. Como se observa en la siguiente tabla, relativa a los segmentos de mercado abiertos a la competencia, en términos de capacidad adjudicada, las empresas entrantes incrementaron su cuota de mercado en 3 puntos porcentuales en el segmento de las mercancías, mientras que el tráfico internacional de viajeros se explota actualmente únicamente por Renfe en colaboración con el operador histórico francés (SNCF), en el tramo internacional.

Tabla 1. Trenes y Km tren programados por ADIF y ADIF AV (2014-2015)

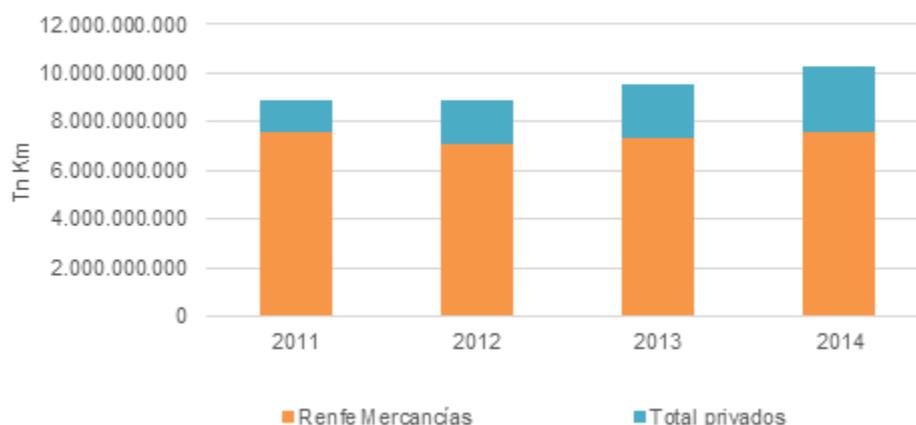
	2014	Nov 2014 – Oct 2015
Mercancías		
Trenes programados	110.577	111.436 (+0,8%)
Km tren programado	29.802.108	30.312.219 (+1,7%)
<i>Cuota empresas entrantes*</i>	21%	24%
Viajeros internacional		
Trenes programados	8.385	8.426 (+0,5%)
Km tren programado	1.707.570	1.697.216 (-0,6%)
<i>Cuota empresas entrantes</i>	0%	0%

* Estimada en Km tren.

Fuente. Elaboración propia a partir de los datos de ADIF y ADIF AV.

El acceso a las infraestructuras permite la actividad de las empresas ferroviarias en los mercados descendentes, consistente en la prestación de servicios de transporte de mercancías y, teóricamente, también de viajeros. Así, las toneladas netas.Km transportadas superaron los 10.000 millones en 2014, lo que supuso un incremento del 8,1% con respecto al año anterior. Las empresas entrantes exhiben un mayor dinamismo, con un crecimiento del 26%, en comparación con el 3% de Renfe Mercancías.

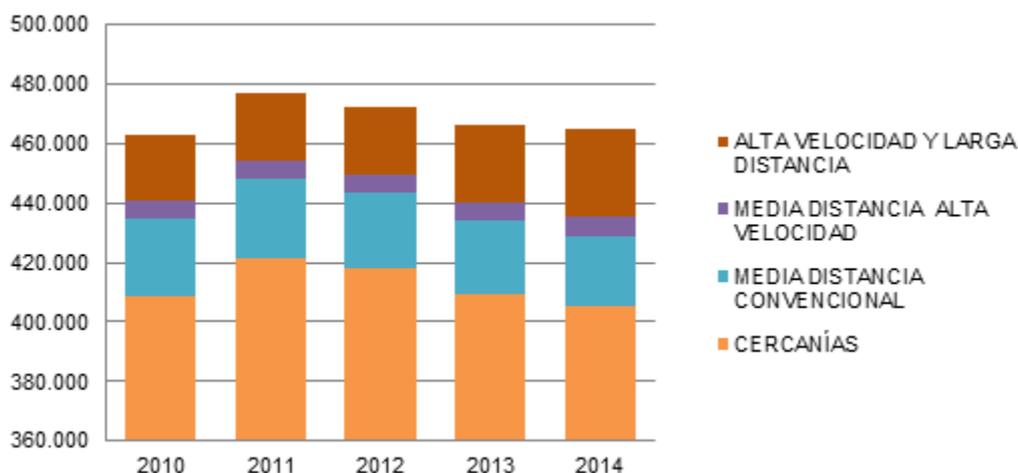
Gráfico 1. Evolución de las toneladas netas.Km (2011-2014)



Fuente. Elaboración propia a partir de los datos aportados por las empresas ferroviarias.

Por su parte, el transporte nacional de viajeros, en el que Renfe actúa como único operador, limitó los descensos observados en los últimos años alcanzando los 465 millones (-0,24% en tasa interanual) a finales de 2014. Como se observa en el gráfico siguiente, los incrementos observados en los trayectos de alta velocidad, que desde 2013 presentan un elevado dinamismo, compensan la reducción de los pasajeros de cercanías.

Gráfico 2. Número de viajeros según tipo de tráfico (2010-2014)



Fuente. Elaboración propia a partir de los datos aportados por Renfe Viajeros.

En definitiva, en los servicios de transporte ferroviario basados en el acceso a las infraestructuras cabe decir que el segmento de mercancías mantiene el crecimiento observado en los últimos ejercicios mientras que el transporte de viajeros presenta comportamientos dispares, con reducciones en el tráfico de cercanías y un importante dinamismo de la alta velocidad.

IV. CONTEXTO REGULATORIO EN EL QUE SE EMITE EL PRESENTE INFORME

La Declaración sobre la Red de 2016 será la primera en la que el informe de la CNMC es preceptivo, de acuerdo con la Ley 38/2015. En este sentido, esta Sala coincide con la Comisión Europea² en que la Declaración sobre la Red es un elemento esencial para facilitar el acceso al mercado de los servicios ferroviarios en la medida en que describe y detalla las condiciones del producto esencial para su prestación; la red de los administradores de infraestructuras. Efectivamente, las empresas ferroviarias necesitan información actualizada y accesible de forma transparente (con procedimientos comunes de asignación de capacidad, en particular, cuando existan limitaciones de capacidad) y no discriminatoria (esto es, la misma información para todos los participantes del mercado).

Con el objetivo de conseguir un espacio ferroviario único, las Directivas europeas han impuesto una estructura y contenido común para las Declaraciones de Red de todos los administradores de infraestructuras además de establecer otros requisitos, como que dicho documento se publique al menos en dos lenguas oficiales de la Unión.

La Directiva 2001/14/CE³, la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario (Ley 39/2003) y la citada Orden FOM/897/2005 ya regulaban el contenido mínimo de la Declaración sobre la Red que debían presentar anualmente los administradores de infraestructuras. Sin embargo, la posterior aprobación de la Directiva 2012/34/UE⁴ (Directiva RECAST), transpuesta al ordenamiento español mediante la Ley 38/2015, ha modificado los requerimientos de este documento, incrementando los requisitos de transparencia y, por tanto, los contenidos que deben incluirse en la Declaración sobre la Red. Así, y sin perjuicio de una descripción más detallada en posteriores epígrafes, los cambios principales son los siguientes:

- La información requerida sobre los **servicios complementarios y auxiliares** se amplía para incluir tanto la prestación de dichos servicios en las instalaciones de servicio controladas por los administradores de infraestructuras como por otros explotadores. En consecuencia, la

² Best Practice Guide for Railway Network Statements (4 de febrero de 2010).

³ Directiva 2001/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2001 relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria, aplicación de cánones por su utilización y certificación de la seguridad.

⁴ Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de noviembre de 2012 por la que se establece un espacio ferroviario único.

Declaración sobre la Red debe incluir la forma de acceso a estas instalaciones y las condiciones económicas o, en su defecto, un sitio web donde acceder, de forma gratuita, a dicha información.

- La información sobre los **cánones y los principios para su fijación** se amplía para incluir, además de la información ya contenida en el capítulo 6 actual, la metodología y reglamentaciones aplicables así como los cambios en los cánones ferroviarios previstos o ya decididos para los próximos cinco años.

Como consecuencia de la aprobación de la Directiva RECAST, la organización *RailNetEurope* (en adelante, RNE), que agrupa a los principales gestores de infraestructuras europeos, incluyendo ADIF y ADIF AV, actualizó, en marzo de 2015, su documento sobre la estructura común de la Declaración sobre la Red⁵, estructura que siguen, en términos generales, los documentos presentados para informe por ADIF y ADIF AV.

V. VALORACIÓN DEL BORRADOR ENVIADO POR ADIF Y ADIF AV

Una vez delimitado el contexto regulatorio aplicable al análisis de las propuestas de Declaraciones sobre la Red enviadas por ADIF y ADIF AV, en los epígrafes siguientes se realiza la valoración de esta Sala sobre las mismas. Dada la similitud de ambos documentos, la valoración se realizará conjuntamente.

V.1. Valoración general

Mientras que, en informes precedentes, esta Sala había señalado que la información que proporcionaba ADIF y ADIF AV en sus Declaraciones sobre la Red recogía, esencialmente, la información básica requerida de acuerdo con la legislación entonces vigente (Ley 39/2003 y Orden FOM/897/2005), la entrada en vigor de la Ley 38/2015, modifica esta apreciación ya que **las nuevas obligaciones previstas en relación con los cánones e instalaciones de servicio, incluyendo sus tarifas, no se han incorporado completamente a las Declaraciones sobre la Red de 2016.**

Sin embargo es preciso reconocer, por una parte, que la Ley 38/2015 entró en vigor el 1 de octubre de 2015, dejando un reducido margen de maniobra a los gestores de las infraestructuras ferroviarias para incorporar todas sus modificaciones que, en algunos casos, suponen la gestión y tratamiento de una importante cantidad de información.

⁵ http://www.rne.eu/tl_files/RNE_Upload/Network%20Statements/NS_CS_10_03_2015_final.pdf

Por otra parte, si bien la información fijada en la Ley 38/2015 debe ser incorporada en la Declaración sobre la Red por los gestores de infraestructuras, los responsables de elaborarla son, en algunos casos, terceros agentes, como los explotadores de las instalaciones de servicio, que también han contado con un tiempo muy limitado para adecuar su actuación a los nuevos requisitos fijados en el Anexo III de la Ley 38/2015.

Ante esta situación, esta Sala considera que **ADIF y ADIF AV deberían realizar una nueva actualización** de las Declaraciones sobre la Red **durante el primer semestre de 2016⁶** que incorpore los elementos fijados en el Anexo III de la Ley 38/2015 que no se han incorporado en las propuestas de Declaración sobre la Red y que se detallan en los siguientes epígrafes del informe. De acuerdo con el citado artículo 32, estos cambios deberán ser sometidos al mismo procedimiento de aprobación que la presente propuesta.

Para que la actualización de la Declaración sobre la Red sea completa es necesario recordar la responsabilidad de los explotadores de las instalaciones de servicio que deben publicar, de acuerdo con la legislación vigente, determinada información facilitando al gestor de infraestructuras al menos un sitio web donde ésta pueda ser consultada gratuitamente.

V.2. Valoración de aspectos concretos de la Declaración sobre la Red

Las propuestas de Declaración sobre la Red, tanto de ADIF como de ADIF Alta Velocidad, se componen de 6 capítulos que incluyen: i) una descripción breve del sector ferroviario; ii) las condiciones de acceso a la red gestionada por ADIF y ADIF AV; iii) la descripción de las características de la red disponible para solicitud de terceros; iv) la descripción del procedimiento de adjudicación de capacidad por el que ADIF y ADIF AV asignan las franjas horarias a las empresas habilitadas; v) la descripción de los servicios que prestan ADIF y ADIF AV y; vi) la descripción de las tasas y cánones ferroviarios, así como las tarifas por la prestación de servicios adicionales y complementarios. Finalmente, también se incluyen los mapas con las principales características de la red titularidad de ADIF y ADIF AV así como una serie de Anexos con información relevante.

En los siguientes puntos se analizan cada uno de los capítulos anteriores.

⁶ De hecho, las propuestas enviadas ADIF y ADIF AV ya anuncian que publicarán un documento adicional en relación con determinados aspectos como las vías de apartado, el acuerdo marco o los puntos de carga durante 2016.

V.2.1. *Capítulo 1. Información general*

El primer capítulo de la Declaración sobre la Red recoge, en una primera parte, los elementos que han sido objeto de actualización, el marco legal (que se remite a un Anexo) y los agentes que intervienen en el mercado (reguladores – Ministerio de Fomento, Agencia de Seguridad Ferroviaria y CNMC –, los administradores de las infraestructuras y las empresas ferroviarias). En una segunda parte se establecen los objetivos de la Declaración sobre la Red, incluyendo un procedimiento de alegaciones y reclamaciones, para concluir con una descripción de los corredores ferroviarios que transcurren por España (el Atlántico y el Mediterráneo).

Este capítulo recoge esencialmente los principales elementos fijados por la legislación nacional así como las recomendaciones recogidas por la RNE, **salvo en lo que se refiere a la resolución de conflictos** entre el gestor de infraestructuras y las empresas ferroviarias. Según dispone el Anexo III de la Ley 38/2015, la Declaración sobre la Red deberá contemplar un procedimiento de resolución de conflictos y de recurso con respecto a cuestiones de acceso a las infraestructuras y los servicios ferroviarios, así como respecto al sistema de incentivos.

En las propuestas enviadas, esta información aparece dispersa e incompleta en los capítulos 1 y 4 por lo que, para dar cumplimiento a lo establecido en la Ley 38/2015, ADIF y ADIF AV deberían incluir **un procedimiento detallado de resolución de reclamaciones a nivel interno de ADIF** sobre cualquier cuestión relativa a la contratación de las infraestructuras y servicios ferroviarios (en el que deberá especificarse el lugar y forma en que deben presentarse las reclamaciones y el plazo de contestación por parte de ADIF o ADIF AV).

Este procedimiento, tal y como se señala en las propuestas remitidas de Declaración sobre la Red, debe establecerse sin perjuicio de las competencias de la CNMC en materia de resolución de conflictos que le atribuye la Ley 38/2015.

V.2.2. *Capítulo 2. Condiciones de acceso*

El segundo capítulo recoge los requisitos que deben cumplir las empresas ferroviarias para poder acceder a la red titularidad de ADIF y ADIF AV. Así, el solicitante debe contar con la licencia de empresa ferroviaria, el certificado de seguridad y capacidad adjudicada. Además, este capítulo describe las condiciones de acceso incluyendo la posibilidad de suscribir acuerdos marco que aseguren la asignación de capacidad por periodos superiores al periodo de vigencia del horario de servicio, si bien, a 31/12/2015, no se había suscrito ninguno. Finalmente, el capítulo describe la normativa relevante en materia de circulación, requisitos del material rodante y del personal, así como los poderes

de inspección de ADIF y ADIF AV en tanto que gestores de las infraestructuras ferroviarias.

Este capítulo recoge esencialmente los principales elementos fijados por la legislación nacional así como las recomendaciones recogidas por la RNE en relación con las condiciones de acceso a las infraestructuras ferroviarias, **salvo en lo que se refiere a los acuerdos marco**. Efectivamente, el Anexo III de la Ley 38/2015 establece que la Declaración sobre la Red incluirá un modelo de acuerdo marco que ADIF y ADIF AV no han aportado, si bien se comprometen a publicarlo durante 2016.

Esta Sala considera que el plazo fijado por **ADIF y ADIF AV** para la publicación del modelo de acuerdo marco es inconcreto y estima que debería **aportarse**, para su informe preceptivo y comentarios por parte de los diferentes agentes, de conformidad con el artículo 32 de la Ley 38/2015, **durante el primer semestre de 2016**.

V.2.3. *Capítulo 3. Descripción de las infraestructuras ferroviarias*

El objetivo del capítulo 3 de la Declaración sobre la Red es describir la naturaleza de la infraestructura puesta a disposición de las empresas ferroviarias y sus características así como cualquier restricción de su uso, incluidas las derivadas del mantenimiento de la red.

Al contrario de lo que sucede con otros capítulos, la Ley 38/2015 no ha introducido cambios relevantes en relación con estos aspectos, salvo en lo relativo a las instalaciones de servicio, por lo que se ha mantenido esencialmente la misma estructura que en ejercicios pasados. Así, la primera parte del capítulo describe la Red de ADIF y ADIF AV, incluyendo aspectos relevantes para la circulación como el gálibo, cargas y velocidades máximas, las longitudes de los trenes y los mecanismos de seguridad. Igualmente se describen las restricciones al tráfico derivadas de la normativa medioambiental o por el transporte de mercancías peligrosas.

Por el contrario, tanto **ADIF como ADIF AV han incorporado numerosos cambios en relación con las instalaciones ferroviarias**. Así, por una parte, se ha modificado la nomenclatura relativa a las antiguas instalaciones técnicas y logísticas de mercancías para hacerla coherente con el Título III de la Ley 38/2015. De esta forma, se clasifican las instalaciones de servicio en línea con el artículo 42 de la Ley 38/2015, desapareciendo la diferenciación existente entre instalaciones logísticas y técnicas así como entre principales y secundarias. Por otra parte, se han incorporado servicios que antes no estaban disponibles, como las vías de apartado en las instalaciones de servicio, si bien el listado de las mismas no está incluido en las propuestas comunicadas por ADIF y ADIF AV. De acuerdo con los documentos enviados, los gestores de infraestructuras se comprometen a publicar dicha información durante 2016.

En relación con este capítulo, esta Sala considera, en primer lugar, que se mantienen diferentes remisiones a otros documentos que dificultan el acceso a la información por parte de los potenciales entrantes, por lo que ADIF y ADIF AV deberían hacer sus mejores esfuerzos para asegurar que la Declaración sobre la Red sea autocontenida⁷.

Por otra parte, como en el caso anterior, se estima que el plazo fijado para la publicación de la información complementaria resulta excesivamente inconcreto y sería apropiado que se **aportara durante el primer semestre de 2016**.

Además de estos aspectos, se considera que:

- ADIF y ADIF AV deberían incluir de forma detallada, de conformidad con la Disposición adicional decimoséptima de la Ley 38/2015, las **secciones transfronterizas** de la Red, así como información acerca de determinadas condiciones operativas de circulación.
- El listado de terminales presentado resulta confuso, dado que diferencia entre terminales que pueden y no pueden gestionarse en régimen de autoprestación. Esta diferencia, si bien puede ser cierta para los servicios complementarios, no es adecuada para los servicios auxiliares dado que, de acuerdo con el artículo 45 de la Ley 38/2015, **las empresas ferroviarias siempre pueden optar por prestarse estos servicios para sí mismas o en régimen de colaboración**.
- La **información incluida en relación con las instalaciones de servicio propiedad de terceros es muy limitada**. Para obtener la información de las **instalaciones de ADIF y ADIF AV**⁸, la Declaración sobre la Red se remite de forma genérica a la página web de ADIF donde, efectivamente, se incluye información completa sobre estas infraestructuras en aspectos esenciales como el número de vías y su disposición, electrificación, horarios, etc.

⁷ Así, por ejemplo, en relación con las cargas máximas, en el punto 3.3.2.2. de la Declaración sobre la Red de ADIF y el 3.3.2.2 de ADIF AV se establece que la mayor parte de las líneas son de categoría D4 (22,5 Tm por eje y 8 Tm por metro), remitiéndose al Manual de Circulación para conocer las restricciones a esta norma general. Sin embargo, las líneas que no son D4 son muy limitadas y afectan a 26 tramos de la red de ADIF (en torno a 108 Km.) cuya relación podría perfectamente incluirse en la Declaración sobre la Red.

⁸ Si bien en la Declaración sobre la Red no se especifica, en la página web de ADIF (http://www.adif.es/AdifWeb/instalacionesMapa.jsp?i=es_ES) también pueden consultarse los detalles de las instalaciones gestionadas a riesgo y ventura, con sus características técnicas, horarios de apertura, etc.

Por el contrario, la Declaración sobre la Red **no ofrece**, al contrario de lo dispuesto en el Anexo III de la Ley 38/2015, **información detallada de las instalaciones de los explotadores de servicio de titularidad privada**. En este punto, es clara, como se ha dicho, la responsabilidad de los explotadores de las instalaciones de servicio que deben facilitar al gestor de infraestructuras al menos un sitio web donde ésta pueda ser consultada gratuitamente.

Sin perjuicio de lo anterior, y como se ha dicho anteriormente, el momento de aprobación de la Ley ha supuesto un margen reducido de tiempo para que estos explotadores pudieran confeccionar la información necesaria y, a su vez, para que los gestores de las infraestructuras ferroviarias la recabaran. Para facilitar la labor de estos agentes, convendría que ADIF y ADIF AV, en línea con las recomendaciones de la RNE, proporcionen una plantilla estándar con el contenido mínimo a cumplimentar.

En definitiva, y en línea con lo expuesto en la valoración general, los principales comentarios de esta Sala en relación con el capítulo 3 de la Declaración sobre la Red tienen que ver con la implementación de la Ley 38/2015. De esta forma, se insta a **ADIF y ADIF AV a incluir**, en la documentación adicional que se compromete a presentar durante 2016, **la información citada anteriormente relativa a las condiciones de acceso a las instalaciones de explotadores no controlados por los gestores de las infraestructuras**.

V.2.4. Capítulo 4. Adjudicación de capacidad

En este capítulo de la Declaración sobre la Red se describe el proceso de solicitud de capacidad (candidatos, documentación y tipos de surcos) así como el calendario de solicitudes y los criterios de adjudicación. Este capítulo también establece las actuaciones a realizar por los gestores de las infraestructuras en caso de restricciones del tráfico como consecuencia de las obras de mantenimiento de la red, del control en el uso de los surcos o los criterios y normas aplicables en el control del tráfico.

De los datos aportados por ADIF y ADIF AV se observa que la demanda de capacidad es atendida en su totalidad para los surcos regulares (solicitados hasta 40 días antes) y en un porcentaje muy elevado (en torno al 95%) en el caso de los ocasionales (hasta 1 día de antelación).

Sin perjuicio de lo anterior, esta Sala considera, en línea con lo manifestado en informes precedentes⁹, que, si bien el capítulo 4 de la Declaración sobre la Red contiene esencialmente los elementos fijados por la legislación aplicable, su nivel de detalle es insuficiente:

- En relación a **los principios que rigen el procedimiento de solicitud de capacidad, coordinación y, en su caso, resolución de conflictos** se considera que la Declaración sobre la Red no especifica elementos importantes del mismo, como la información que dará el gestor en las diferentes fases del proceso o la aplicación práctica de los criterios de priorización en la etapa de coordinación.

Esta Sala considera, a la vista del reducido número de solicitudes que no concluyen con una solución (ver tabla siguiente), que ADIF y ADIF AV cuentan con un procedimiento que aplican en la práctica pero que no se ha recogido en la Declaración sobre la Red. Sin embargo, incorporar una mayor explicación del proceso otorgaría una mayor seguridad y transparencia a los nuevos entrantes sobre la resolución de posibles discrepancias que pudieran surgir en el proceso de alegaciones.

Tabla 2. Solicitudes de capacidad coordinadas y sin solución

	2014	2015
Coordinadas	1.746	1.625
Sin Solución	5	2

Fuente. ADIF y ADIF AV.

- En este capítulo tampoco se aportan **detalles sobre las restricciones del uso de las infraestructuras por congestión o trabajos de mantenimiento** (no hay calendario) ni las normas de priorización en estos casos. A la vista de la asignación de surcos es claro que la red ferroviaria en España no cuenta con restricciones de capacidad, lo que no obsta para que, en momentos puntuales, deba modificarse la programación y priorizar un tráfico sobre otro. La Declaración sobre la Red no explica cómo se realizaría esta reprogramación.

Por otra parte, es cierto que mucha información relativa a las restricciones de tráfico programadas está contenida en otros documentos, como el Manual de Capacidades. Por su extensión y la necesidad de su actualización periódica, esta Sala considera adecuado

⁹ Acuerdo de 22 de enero de 2015 por el que se emite informe relativo a la Declaración sobre la Red 2015 de ADIF.

que no se incluya en la Declaración sobre la Red. Sin embargo, en ningún momento se indica dónde pueden consultarse estos documentos ni cómo acceder a los mismos. **ADIF y ADIF AV deberían mejorar su accesibilidad incluyendo un link a un sitio web donde estén contenidos los documentos relevantes.**

- Como se ha explicado en el epígrafe anterior, la Ley 38/2015 posibilita que las **empresas ferroviarias soliciten la utilización de vías en las instalaciones de servicio así como de puntos de carga de mercancías**. Para ello, la propia Declaración sobre la Red indica, en diferentes apartados¹⁰, que la utilización de estas instalaciones conllevará la pertinente solicitud de capacidad. Sin embargo, el capítulo 4 de las propuestas enviadas no incluye procedimiento alguno para la solicitud de capacidad en estas instalaciones ni un plazo, como en otros epígrafes de la Declaración sobre la Red, para su publicación posterior.

Esta Sala considera que **ADIF y ADIF AV deberían prever que**, a la vez que se publiquen los listados de instalaciones de servicio susceptibles de ser solicitadas por las empresas ferroviarias de conformidad con lo establecido en el capítulo 3 anterior, también **se incluya el procedimiento de solicitud de capacidad en las mismas**.

En definitiva, esta Sala considera, por una parte, que sería necesario incluir un mayor detalle sobre los procedimientos de coordinación y resolución de conflictos en la Declaración sobre la Red, así como la forma de acceder a los documentos relevantes que contengan información sobre posibles restricciones del tráfico. Por otra parte, este capítulo debería incluir el procedimiento de solicitud de capacidad en las instalaciones de servicio.

¹⁰ Ver por ejemplo, epígrafe 2.2.2 (Requisitos para la solicitud de adjudicación de capacidad en las instalaciones de servicio) o 5.3.1.2 (Terminales de transporte de mercancías) de la Declaración sobre la Red de ADIF.

V.2.5. Capítulo 5. Servicios de ADIF y ADIF AV

Este capítulo de la Declaración sobre la Red se dedica a los servicios que ofrecen los gestores de las infraestructuras, incorporando la modificación contenida en la Ley 38/2015 en relación con su naturaleza de forma que: i) desaparecen los servicios adicionales que son sustituidos por el paquete mínimo de acceso y ii) se modifican los servicios complementarios y auxiliares¹¹:

Tabla 3. Clasificación de los servicios prestados por ADIF y ADIF AV

	Ley 39/2003	Ley 38/2015
Servicios complementarios	Corriente de tracción. Suministro de combustible. Precalentamiento trenes. Servicio de maniobras. Control de transporte mercancías.	Corriente de tracción. Suministro de combustible. Precalentamiento trenes. Contratos personalizados para transporte mercancías peligrosas. Carga y descarga de UTI¹².
Servicios auxiliares	Redes telecomunicaciones. Información complementaria. Inspección técnica material rodante.	Redes telecomunicaciones. Información complementaria. Inspección técnica material rodante. Servicio venta de billetes. Servicios de mantenimiento pesado de material rodante. Servicios de maniobras.

Además de la nueva clasificación, se incluye una descripción pormenorizada de cada uno de los servicios anteriores. Igualmente, y en línea con lo establecido por el artículo 43 de la Ley 38/2015, la Declaración sobre la Red consigna el derecho de acceso de las empresas ferroviarias a las instalaciones de servicio si bien, como se ha dicho anteriormente, el listado de algunas de ellas queda pendiente de la documentación adicional que ADIF y ADIF AV se comprometen a aportar durante 2016. Finalmente, al final de este capítulo se incluyen las tarifas de los servicios auxiliares de maniobras.

El contenido de este capítulo se ajusta esencialmente a los requerimientos legales establecidos en la Ley 38/2015 así como a las recomendaciones de la RNE. Sin embargo una mayor concreción en los

¹¹ Se presenta en azul los servicios que han cambiado su clasificación y en rojo los nuevos servicios no incluidos en la Ley 39/2003.

¹² Unidad de Transporte Intermodal.

compromisos de calidad que asumen los gestores de las infraestructuras sería aconsejable dado que la propia Declaración sobre la Red enfatiza la importancia de la misma en la actividad de las empresas ferroviarias. Por otra parte, las tarifas de los servicios de maniobras deberían trasladarse al capítulo 6, donde se detalla el régimen económico de las actividades prestadas por ADIF y ADIF AV.

V.2.6. *Capítulo 6. Régimen económico y tributario*

En este capítulo se establecen, en primer lugar, los principios de tarificación de las tasas y cánones ferroviarios y las tarifas por la prestación de los servicios complementarios. En este sentido, los administradores de infraestructuras indican que los cánones se fijarán de acuerdo con los principios generales de viabilidad económica de las infraestructuras, explotación eficaz de las mismas, situación del mercado y equilibrio financiero en la prestación de los servicios, y con arreglo a criterios de igualdad, transparencia y no discriminación entre prestadores de servicios de transporte ferroviario.

En segundo lugar el capítulo recoge el importe correspondiente a las tasas y cánones ferroviarios, así como su forma de actualización o modificación y su forma de pago. Además, el capítulo recoge un apartado correspondiente al sistema de incentivos, que pueden afectar tanto a las empresas ferroviarias como al propio administrador de infraestructuras, en aras a reducir al mínimo las perturbaciones en el tráfico de la RFIG. Por último, se incluye un apartado correspondiente a las tarifas de referencia por la prestación de los servicios complementarios.

Sin perjuicio de que, de conformidad con la Disposición transitoria cuarta de la Ley 38/2015, ADIF y ADIF AV mantengan la estructura y cuantías de los cánones y tasas ferroviarias así como de las tarifas por la prestación de los servicios complementarios, **esta Sala considera que las propuestas de Declaración sobre la Red no incorporan adecuadamente los nuevos requisitos de transparencia introducidos por la Ley 38/2015** en los siguientes aspectos:

- Las **propuestas no incluyen una explicación detallada** sobre los principios, metodología y estándar de costes que rige **la fijación de los cánones** ni la información relevante sobre el acceso aplicable a los **servicios complementarios y auxiliares que preste un solo proveedor** a que se refiere el punto 2 del Anexo III de la Ley 38/2015.

En particular, ADIF y ADIF AV deberían haber informado sobre los trabajos que están desarrollando, de acuerdo con los plazos establecidos por esta Sala¹³, para adecuar la estructura y cuantía de los cánones a los principios recogidos en la Ley 38/2015. Igualmente, en el apartado 6.3.5 relativo al sistema de incentivos, debería haberse incluido una explicación sobre la implementación de la Orden FOM/189/2015¹⁴.

- **La Declaración sobre la Red debe incluir**, además de los cánones ferroviarios, **los precios y tarifas de los servicios complementarios y auxiliares**¹⁵ y las condiciones establecidas para su exigibilidad. Sobre estos últimos y para el caso de los explotadores de instalaciones de servicio que no estén controlados por el administrador de infraestructuras¹⁶, éstos podrán optar por incluir esta información en la Declaración sobre la Red o indicar un sitio web en el que se pueda obtener de manera gratuita y en formato electrónico.

A este respecto, el artículo 102 de la Ley 38/2015 establece que esta Sala deberá informar, en el plazo de un mes, las tarifas de los servicios complementarios propuestas por los explotadores de las instalaciones de servicio de forma previa a su publicación.

En definitiva, esta Sala considera que **ADIF y ADIF AV deberían incluir**, en la Declaración sobre la Red, además de los cánones, **las tarifas y precios de los servicios complementarios y auxiliares que prestan**. En relación con el **resto de explotadores**, incluidos los ubicados en las instalaciones de ADIF y ADIF AV a riesgo y ventura, cabe tener en cuenta que, como se ha

¹³ Resolución de 5 de noviembre de 2015 sobre la propuesta de cánones de ADIF y ADIF Alta Velocidad para el año 2016 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ ADIF únicamente indica, en el apartado 5.5.3, de su Declaración sobre la Red, correspondiente a la oferta de servicios auxiliares que, para el año 2016, y de manera transitoria, los servicios de maniobras y cualquier otro relacionado con las operaciones del tren ofertados por ADIF mantendrán las condiciones económicas, así como las condiciones de aplicación y operaciones asociadas de los servicios complementarios, SC-1, SC-2A, SC-2B, SC-3A, SC-3B, SC-4A, SC-4B, SC-5A, SC-5B, conforme fueron publicados en la Declaración sobre la Red correspondiente al ejercicio 2015 y que han sido incluidas por el administrador en el capítulo 5.

¹⁶ Puede tratarse de otros explotadores públicos o privados, puertos o cargaderos privados.

mencionado anteriormente, la Ley 38/2015 entró en vigor el pasado 1 de octubre, concediendo un margen de tiempo escaso para que estos agentes tuvieran preparada una página web para publicar, en su caso, dicha información. Teniendo en cuenta esta circunstancia, esta Sala considera que, como en los otros aspectos ya señalados anteriormente, **se deberían actualizar las Declaraciones sobre la Red para incluir esta información durante el primer semestre de 2016.**

VI. CONCLUSIONES

Las propuestas de Declaración sobre la Red para 2016 contienen la información básica que hasta la fecha se exigía a cada uno de los capítulos antes de la entrada en vigor de la Ley 38/2015, sin perjuicio de que, como se ha detallado, un mayor detalle en algunos aspectos facilitaría el acceso transparente y no discriminatorio a la red por parte de los operadores ferroviarios.

Sin embargo, la entrada en vigor de la Ley 38/2015 el 1 de octubre pasado, ha venido a ampliar las obligaciones de transparencia que debe cumplir la Declaración sobre la Red.

Esta Sala considera, de acuerdo con lo establecido en los puntos precedentes, que las propuestas enviadas por ADIF y ADIF AV **no cumplen con los requisitos fijados por la nueva ley ferroviaria en su artículo 32 y su anexo III** por lo que los gestores de las infraestructuras deberían **actualizarlas durante el primer semestre de 2016** en los siguientes aspectos: i) Procedimiento de resolución de conflictos a que se refiere el punto V.2.1 anterior; ii) Modelo de acuerdo marco; iii) Listado definitivo de las instalaciones de servicio; iv) Detalle de las secciones transfronterizas; v) Información de las condiciones de acceso de las instalaciones de servicio no controladas por ADIF y ADIF AV; vi) Procedimiento de solicitud de capacidad para la utilización de vías en instalaciones de servicio y puntos de carga; vii) Explicación detallada sobre los principios y estándares de costes en la fijación de los cánones y; viii) Condiciones económicas de prestación de los servicios auxiliares y complementarios tanto por parte de ADIF y ADIF AV como de terceros, en sus instalaciones y en otras no controladas por los gestores.

Finalmente, y sin perjuicio del resto de obligaciones establecidas por la Ley 38/2015, es necesario recordar la responsabilidad de los explotadores de las instalaciones de servicio que deben publicar, de acuerdo con la legislación vigente, determinada información facilitando al gestor de infraestructuras al menos un sitio web donde ésta pueda ser consultada gratuitamente.

En virtud de cuanto antecede, la Sala de Supervisión Regulatoria,

ACUERDA

Emitir informe en relación con las propuestas de Declaración sobre la Red de ADIF y ADIF Alta Velocidad, conforme a las consideraciones realizadas en el presente informe y, en particular, en sus apartados V y VI.