

## **INFORME SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN MINISTERIAL POR LA QUE SE MODIFICA 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**

**(IPN/CNMC/021/24)**

### **CONSEJO. PLENO**

#### **Presidenta**

D<sup>a</sup>. Cani Fernández Vicién

#### **Consejeros**

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D<sup>a</sup>. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D<sup>a</sup>. María Jesús Martín Martínez

#### **Secretario del Consejo**

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Barcelona, a 17 de septiembre de 2024.

Vista la solicitud del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible que tuvo entrada en esta Comisión el 17 de julio de 2024, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la [Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia](#), el Pleno acuerda emitir el presente informe sobre el Proyecto de orden de referencia (en adelante, POM).

## 1. CONTENIDO

1. El POM se conforma de un preámbulo, un artículo único y una disposición final, y modifica los siguientes artículos 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 de Capacidad):
  - El artículo 7.2, sobre el procedimiento de adjudicación de la capacidad de infraestructura, para adelantar en dos meses y quince días las fechas límite de cada una de las fases del procedimiento de adjudicación de capacidad, de forma que la adjudicación de capacidad definitiva se comunique cuatro meses y medio antes del inicio del horario de servicio.
  - El artículo 10.2, sobre la solicitud de capacidad de infraestructura, sustituyendo la presentación de una copia compulsada del certificado de seguridad de empresa ferroviaria en el momento de solicitar capacidad por una declaración responsable de estar en posesión de dicho certificado.
  - El artículo 11, sobre los criterios de adjudicación, para establecer como criterio de mayor prioridad la existencia de acuerdos marco, y aplicar estos criterios, no solo cuando una infraestructura se haya declarado congestionada, sino también *cuando no se llegue a una solución consensuada en el procedimiento de coordinación*.

## 2. VALORACIÓN

### 2.1. Adelanto del calendario anual del procedimiento de adjudicación de capacidad (artículo 7 de la Orden de Capacidad)

2. De acuerdo con el calendario vigente, las empresas ferroviarias conocen la adjudicación definitiva de capacidad solo dos meses antes del inicio del horario de servicio (a mediados de octubre<sup>1</sup>). Si bien esta fecha puede resultar adecuada para los servicios de mercancías, para los servicios de viajeros no, porque retrasa el inicio de la venta anticipada de los billetes en un periodo de elevada demanda. Esta situación coloca al modo ferroviario en desventaja frente a otros

---

<sup>1</sup> El horario de servicio entra en vigor a las doce de la noche del segundo sábado de diciembre (artículo 7.2 de la Orden de Capacidad).

modos de transporte, como el avión o el autobús, que pueden iniciar la comercialización de sus billetes con meses de antelación durante todo el año.

3. Por ello, la Resolución de la CNMC de 15 de febrero de 2024 relativa al procedimiento de adjudicación de capacidad en la infraestructura ferroviaria<sup>2</sup> (en adelante, Resolución de 15 de febrero de 2024), tras analizar el calendario de adjudicación en otros países europeos y las alegaciones recibidas, consideró necesario el adelanto del calendario de adjudicación de capacidad.
4. El POM adelanta en dos meses y quince días los plazos de las distintas fases que conforman el procedimiento anual de adjudicación de capacidad, y adopta el mismo calendario para las solicitudes de capacidad de tráficos internacionales y nacionales.

**Tabla 1. Comparativa del calendario del procedimiento ordinario de adjudicación de capacidad actual y propuesto\***

Procedimiento	Calendario vigente	Calendario propuesto
Finalización del plazo de solicitud de capacidad	x-6 meses	x-8,5 meses
Asignación provisional de capacidad (comunicación del proyecto de horario de servicio)	x-4 meses	x-6,5 meses
Alegaciones	Entre x-4 y x-3 meses	Entre x-6,5 y x-5,5 meses
Comunicación de la adjudicación definitiva de capacidad a los candidatos	x-2 meses	x-4,5 meses
Comunicación de los días concretos de circulación a todos los candidatos		x-4,25 meses

(\*) Se indica con la letra x el inicio del horario de servicio.

*Fuente. Elaboración propia.*

5. El nuevo calendario merece una valoración positiva, puesto que las empresas ferroviarias y candidatos conocerán la adjudicación definitiva de capacidad a principios del mes de agosto, con lo que se podrá adelantar el inicio de la venta anticipada de billetes de la campaña de Navidad y del año siguiente. Estos plazos van en la dirección de lo requerido en la Resolución de 15 de febrero de

<sup>2</sup> <https://www.cnmc.es/sites/default/files/5183699.pdf>

2024, y de la propuesta de la Comisión Europea de modificación del procedimiento de adjudicación de capacidad a nivel europeo<sup>3</sup>.

6. Además, se valora positivamente que el POM establezca un plazo para comunicar el resultado del procedimiento de capacidad a todos los candidatos, siete días después de haberse producido la adjudicación definitiva de capacidad. La Orden de Capacidad en su actual redacción obliga a los administradores a comunicar a cada candidato la capacidad que le ha sido asignada a él, sin exigir dar transparencia al resultado conjunto.
7. El artículo 7.2.e) de la Orden de Capacidad dice, en relación con el tratamiento de las alegaciones a la adjudicación provisional, que el administrador *“tomará las medidas oportunas para tener en cuenta las preocupaciones que se hayan manifestado”*. Dada la importancia de la capacidad para la prestación de los servicios ferroviarios, debería aclararse que, de recibir alegaciones, el administrador debe darles respuesta y, en su caso, revisar la adjudicación provisional, intentando coordinar de nuevo las solicitudes de capacidad a la vista de la nueva información aportada por las empresas ferroviarias y demás candidatos. Asimismo, debería indicarse que el administrador debe justificar en todo caso las denegaciones de capacidad. De modo que se sugiere introducir la modificación del segundo párrafo del artículo 7.2.e) de la Orden de Capacidad, en los siguientes términos:

*“El administrador de infraestructuras ferroviarias ~~tomará las medidas oportunas para tener en cuenta las preocupaciones que se hayan manifestado~~ **responderá a las alegaciones recibidas y, en su caso, revisará la adjudicación de capacidad a que se refiere el punto d) del presente artículo, intentando coordinar las solicitudes de acuerdo con la información aportada por las empresas y candidatos. El administrador justificará, en todo caso, las denegaciones de capacidad”**.*

8. El artículo 7.3 de la Orden de Capacidad dice que *“Un mes antes de la entrada en vigor del horario de servicio, el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias pondrá a disposición de los candidatos la capacidad que no hubiere sido adjudicada de acuerdo con el procedimiento descrito en el apartado anterior”*. Se debería revisar este plazo para adecuarlo al adelanto del calendario del

---

<sup>3</sup> El 11 de julio de 2023 la Comisión Europea publicó su propuesta de Reglamento relativo al uso de la capacidad de infraestructura ferroviaria en el espacio ferroviario europeo único que, entre otros aspectos, modifica el calendario de adjudicación de capacidad estableciendo que los administradores deberán comunicar la adjudicación de capacidad definitiva antes de x-5,5 meses. El 11 de junio de 2024 el Consejo presentó su posición respecto a la propuesta de Reglamento de la Comisión Europea, retrasando un mes la fecha límite para que los administradores comuniquen la adjudicación de capacidad definitiva (x-4,5).

procedimiento de adjudicación de capacidad. En concreto, habiéndose adelantado el calendario dos meses y medio, el nuevo plazo para poner a disposición de los candidatos la capacidad no adjudicada debería ser **tres meses y medio** antes de la entrada en vigor del horario de servicio.

## 2.2. Certificado de Seguridad en la fase de solicitud de capacidad de infraestructura (artículo 10)

9. El artículo 10.2 de la Orden de Capacidad establece que las empresas ferroviarias deberán aportar una copia compulsada del certificado de seguridad *“o, en su caso, el documento que recoja el compromiso de aportar copia compulsada del correspondiente certificado de seguridad que obtenga”*, que deberá ser presentado con carácter previo a la adjudicación provisional de la capacidad.
10. El POM modifica este artículo exigiendo que, en el momento de realizar la solicitud de capacidad, las empresas ferroviarias aporten *“una declaración responsable de estar en posesión del certificado de seguridad en vigor en el ámbito de la solicitud de capacidad realizada”*.
11. Si bien esta modificación reduce las cargas administrativas, pues sustituye la aportación del certificado por una declaración responsable de la empresa ferroviaria de que efectivamente lo tiene, lo cierto es que endurece los requisitos para la solicitud de capacidad con respecto a la situación actual, yendo más allá de lo previsto en la Ley 38/2015, de 19 de septiembre, del sector ferroviario (en adelante, Ley del Sector Ferroviario), en lo que puede suponer una barrera a la entrada.
12. Así, el POM exige que la empresa ferroviaria esté en posesión del certificado de seguridad en el momento de solicitar capacidad y no en el momento de aprobación del proyecto de horario de servicio, como exige la Orden de Capacidad en su redacción actual. Por otro lado, no admite la aportación de compromiso de que se va a estar en disposición del certificado en el momento requerido, a diferencia de la Orden en su redacción actual. Además, por el adelanto del calendario de adjudicación de capacidad, resulta que debe contarse con el certificado de seguridad con mayor antelación.
13. Según el artículo 34 de la Ley del Sector Ferroviario, pueden *“solicitar la asignación de capacidad de infraestructura las empresas ferroviarias y las agrupaciones empresariales internacionales que constituyan dichas empresas”*, siendo la única condición necesaria de una empresa ferroviaria la de ser titular

de la licencia, pero no la de tener el certificado de seguridad<sup>4</sup>. El certificado de seguridad debe exigirse para prestar efectivamente servicios de transporte sobre una determinada línea o tramo de la Red Ferroviaria de Interés General, como establece el artículo 66 de la misma Ley, pero no para solicitar la capacidad.

14. De modo que, manteniendo la sustitución de la aportación del certificado con la declaración responsable de que se tiene dicho certificado, se debería modificar el artículo 10.2.b) del POM de modo que no sea un requisito disponer del certificado de seguridad para solicitar capacidad de infraestructura, siendo suficiente el compromiso de estar en posesión de dicho certificado antes de prestar servicios de transporte sobre una determinada línea o tramo de la Red Ferroviaria de Interés General o, alternativamente, con carácter previo a la aprobación del proyecto del horario de servicio, como exige la Orden de Capacidad en su actual redacción.

## **2.3. Criterios de priorización de adjudicación (artículo 11)**

### **2.3.1. Priorización en la adjudicación de capacidad**

15. El POM prevé que el administrador de infraestructuras aplique los criterios de priorización del artículo 11, no solo cuando la infraestructura se haya declarado congestionada, como hasta la fecha, sino también cuando *“no se llegue a una solución consensuada en el procedimiento de coordinación (...)”*.
16. La Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de noviembre de 2012 por la que se establece un espacio ferroviario europeo único (en adelante, Directiva RECAST) regula el procedimiento de adjudicación de capacidad estableciendo, en su artículo 45.2, que el administrador de infraestructuras podrá dar preferencia a servicios específicos en la adjudicación de capacidad cuando la infraestructura se haya declarado “congestionada” o “especializada” para uso de determinados tipos de tráfico.
17. De acuerdo con el artículo 47 de la Directiva RECAST, en el caso de las infraestructuras congestionadas, los *“criterios de prioridad se definirán según la importancia del servicio para la sociedad, en comparación con otros servicios que pudieran verse excluidos en consecuencia”*, si bien en *“la definición de los*

---

<sup>4</sup> Más concretamente, el Real Decreto 2387/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Sector Ferroviario, establece en su artículo 78.2, entre otros derechos, que *“Los titulares de las licencias de empresa ferroviaria están facultados para:*

- a) *Solicitar la adjudicación de capacidad necesaria para la prestación de servicios de transporte ferroviario sobre la Red Ferroviaria de Interés General.*
- b) *Utilizar la capacidad que les hubiere sido adjudicada, previa obtención del correspondiente certificado de seguridad”.*

*critérios de prioridad, recibirán la debida consideración los servicios de transporte de mercancías y, en especial, los de carácter internacional”.*

18. El artículo 36 de la Ley del Sector Ferroviario establece que reglamentariamente se regularán el calendario y el procedimiento de adjudicación de capacidad, y que *“dicha regulación contemplará (...) las medidas a adoptar por los administradores en caso de congestión de la infraestructura (...)”*.
19. En los casos de infraestructuras declaradas congestionadas parece lógico que reglamentariamente se establezcan criterios de priorización en función de “la importancia del servicio para la sociedad”. Pero extender estos principios de priorización a la situación en la que “no se llegue a una solución consensuada en el procedimiento de coordinación”, como ahora prevé el POM, supera ampliamente lo previsto en la Directiva RECAST y en la Ley del Sector Ferroviario.
20. En la adjudicación de capacidad anual puede no ser posible la coordinación de solicitudes de capacidad en franjas horarias concretas, sin que ello justifique la declaración de congestión. Para este “ajuste de la malla”, el marco regulador da un amplio margen de actuación a los administradores de infraestructuras (artículo 26 de la Directiva RECAST) para que establezcan criterios transparentes y no discriminatorios para la adjudicación de capacidad en la declaración sobre la red (artículo 46.4 de la Directiva RECAST).
21. Por tanto, se recomienda suprimir en el POM la aplicación de los criterios de priorización establecidos reglamentariamente en los casos en que no se llegue a una solución consensuada en el procedimiento de coordinación. En estos casos, debe ser el administrador, como sucede en otros países europeos (ver Resolución del 15 de febrero de 2024), el que defina criterios transparentes de priorización que le permitan optimizar el uso de la red.

### **2.3.2. Criterios de priorización**

22. El POM establece el siguiente orden en los criterios de priorización:
  - 1º. La eventual existencia de acuerdos marco que prevean la adjudicación de esa solicitud de capacidad.
  - 2º. La existencia de infraestructuras especializadas y la posibilidad de atender dichas solicitudes en dichas infraestructuras.
  - 3º. Los servicios declarados de interés público.
  - 4º. Los servicios internacionales.

5º. La solicitud, por un candidato, de una misma franja horaria durante varios días de la semana o en sucesivas semanas del periodo horario.

6º. La eficiencia del sistema.

23. El POM prioriza los acuerdos sobre cualquier otro factor (cuando en la Orden de Capacidad en su redacción actual ocupa el cuarto lugar). Por un lado, si existen acuerdos marco parece lógico que se proteja su cumplimiento. Sin embargo, priorizar de forma casi absoluta su cumplimiento puede limitar la capacidad de los administradores para optimizar la red (por ejemplo, en el caso de infraestructuras especializadas) y reducir la materialidad de cualquier otro criterio de adjudicación, limitando la coordinación a prácticamente la simple aplicación de dichos acuerdos en algunos casos, lo que sería contrario al artículo 26 de la Directiva RECAST.
24. Por otra parte, la prioridad que el POM garantiza a los acuerdos marco podría condicionar excesivamente, o incluso impedir, un diseño adecuado y suficiente de los servicios sujetos a obligaciones de servicio público (OSP), a pesar de que el artículo 38.4 de la Ley del Sector Ferroviario establece que los acuerdos marco *“no impedirán la utilización de la infraestructura correspondiente por parte de otros candidatos o para otros servicios y podrán modificarse o limitarse para permitir un mejor uso de la infraestructura ferroviaria”*.
25. Además, priorizar los acuerdos marco ya firmados podría limitar la competencia potencial en la licitación de los servicios sujetos a OSP a la que obliga el Reglamento 1370/2007, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007 sobre servicios públicos de transporte por ferrocarril y carretera. Por eso, en su Informe de 25 de junio de 2024 sobre el Proyecto de Orden sobre el régimen de las autorizaciones para prestar servicios ferroviarios de transporte de viajeros sujetos a obligaciones de servicio público<sup>5</sup>, esta Comisión propuso habilitar a los administradores para que pudieran modificar los acuerdos marco vigentes de forma que no supongan una barrera a la entrada de nuevos operadores en la prestación de los servicios sujetos a OSP.
26. Por tanto, se recomienda reevaluar la prioridad garantizada a los acuerdos marco en el POM, o bien indicar que esta priorización no podrá suponer una barrera de entrada al mercado de nuevos operadores, ni limitar la optimización de la red ferroviaria.

---

<sup>5</sup> <https://www.cnmc.es/sites/default/files/5397997.pdf>

27. Además, esta priorización no se ajusta a las modificaciones que se están proponiendo del marco de adjudicación de capacidad, tanto desde la Comisión Europea como desde el Consejo de la Unión Europea<sup>6</sup>. La reforma del procedimiento de adjudicación prevé una división de la capacidad de infraestructura en función de criterios socioeconómicos, o bien que, en caso de conflicto, se adjudique la capacidad en función de dichos criterios socioeconómicos.
28. Dado que el artículo 17.3 de la Orden de Capacidad prevé que el administrador pueda *“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”*, se recomienda aprovechar esta ocasión para concretar que esta modulación se base en criterios socioeconómicos, en línea con las propuestas de reforma de la adjudicación de capacidad. Además, este análisis socioeconómico limitaría los riesgos indicados de cambiar el orden de los criterios de priorización.

## 2.4. Otras consideraciones

29. La Resolución de 15 de febrero de 2024 dice que el procedimiento de coordinación regulado en la Orden de Capacidad no facilita que cada solicitante de capacidad conozca las necesidades de los demás para alcanzar una solución satisfactoria para todos y que, por eso, *“en el marco de la revisión de la Orden de Capacidad sería conveniente que se abordara también una flexibilización del procedimiento de coordinación y se obligara a los administradores a consultar con las empresas ferroviarias, en línea con el artículo 36 de la Propuesta de la Comisión Europea sobre Capacidad”*.
30. Por otra parte, la propuesta de la Comisión Europea de nuevo Reglamento de capacidad introduce la obligación de que los principios que rigen la coordinación se incluyan en la declaración sobre la red. La modificación de la Orden de Capacidad es una buena oportunidad para incorporar al ordenamiento jurídico esta obligación.
31. El artículo 8 de la Orden de Capacidad podría, pues, modificarse en los siguientes términos:

*“1. Si durante el periodo previsto para la elaboración del proyecto de horario de servicio el administrador de infraestructuras ferroviarias comprobara que existen solicitudes incompatibles entre sí, procurará lograr, mediante su coordinación, la mejor adecuación posible entre ellas.*

---

<sup>6</sup> Ver nota al pie 3.

2. En la coordinación de solicitudes, **el administrador de infraestructuras pondrá en contacto a todos los candidatos afectados y facilitará una solución negociada entre los candidatos cuyas solicitudes son incompatibles. En caso de no resolverse así el conflicto entre solicitudes, el administrador de infraestructuras ferroviarias propondrá ~~puede proponer~~ a los candidatos, dentro de límites razonables, adjudicaciones de capacidad de infraestructuras que difieran de lo solicitado. Los candidatos podrán aceptar o rechazar la propuesta ~~en el plazo máximo de diez días hábiles desde que se los notifique.~~**

3. En el proceso de coordinación de solicitudes, el administrador de infraestructuras ferroviarias facilitará la siguiente información, de forma gratuita y ~~por escrito o~~ por vía electrónica:

a) La adjudicación de capacidad solicitada por otros candidatos en los mismos trayectos.

b) La adjudicación de capacidad otorgada previamente a todos los demás candidatos en los mismos trayectos.

c) La adjudicación de capacidad alternativa propuesta en los trayectos de que se trate de conformidad con el apartado 2.

d) La información detallada sobre los criterios aplicados en el procedimiento de adjudicación de capacidad.

Esta información se facilitará sin revelar la identidad de los demás candidatos, a menos que dichos candidatos estén de acuerdo en que se divulgue.

**4. La declaración sobre la red detallará los principios que rigen la coordinación de las solicitudes de capacidad de los servicios ferroviarios.”**

32. Además, sería conveniente **suprimir**, dada su obsolescencia, **el artículo 10.4. de la Orden de Capacidad**, relativo a las solicitudes de capacidad de quienes fueran a ostentar un título habilitante que ya fue retirado de la Ley del Sector Ferroviario (en concreto este título habilitante se regulaba en la Disposición transitoria tercera) en 2018 (por 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).

### 3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

33. De acuerdo con lo expuesto anteriormente:

- Se valora positivamente el adelanto en dos meses y medio del calendario del procedimiento de adjudicación de capacidad, del POM y que en el procedimiento prevea la comunicación del resultado de la adjudicación definitiva, por parte del administrador de infraestructuras, a todas las empresas ferroviarias y candidatos.
- En el artículo 7.2.e) del POM debería aclararse que, de recibir alegaciones al proyecto de horario de servicio, el administrador debe darles respuesta y, en su caso, revisar la adjudicación provisional, intentando coordinar de nuevo las solicitudes de capacidad a la vista de la nueva información aportada por las empresas ferroviarias y demás candidatos.
- En el artículo 7.3 debería adecuarse el plazo previsto para que el administrador pondrá a disposición de los candidatos la capacidad no adjudicada, al adelanto del calendario de adjudicación (de un mes a tres meses y medio antes de antes de la entrada en vigor del horario de servicio).
- Manteniendo la sustitución de la aportación del certificado por la declaración responsable de que se tiene dicho certificado, se debería modificar el artículo 10.2.b) del POM de modo que no sea un requisito disponer del certificado de seguridad para solicitar capacidad de infraestructura, siendo suficiente el compromiso de estar en posesión de dicho certificado antes de prestar servicios de transporte sobre una determinada línea o tramo de la Red Ferroviaria de Interés General o, alternativamente, con carácter previo a la aprobación del proyecto del horario de servicio, como exige la Orden de Capacidad en su actual redacción.
- Se recomienda suprimir en el POM la aplicación, a los casos en que no se llegue a una solución consensuada en el procedimiento de coordinación, de los criterios de priorización establecidos reglamentariamente para los casos de infraestructuras declaradas congestionadas. En el ajuste de malla debe ser el administrador, como sucede en otros países europeos, el que defina criterios transparentes de priorización que le permitan optimizar el uso de la red.
- Se recomienda reevaluar la prioridad garantizada en el POM a los acuerdos marco, o bien indicar que esta priorización no podrá suponer una barrera de entrada al mercado a nuevos operadores ni limitar la optimización de la red ferroviaria.

- Se recomienda concretar, en el artículo 17.3 del POM, que la modulación en la aplicación de los criterios de adjudicación se base en criterios socioeconómicos en línea con las propuestas de reforma de la adjudicación de capacidad.
- Se recomienda modificar el artículo 8 del POM para facilitar una solución negociada de los conflictos entre solicitudes de capacidad, y para introducir la obligación de los administradores de incluir en la declaración sobre la red los principios que rigen la coordinación.
- Se recomienda suprimir, dada su obsolescencia, el artículo 10.4. de la Orden de Capacidad.