

## **ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME RELATIVO A LAS DECLARACIONES SOBRE LA RED PARA 2025 Y 2026 DE ADIF Y ADIF ALTA VELOCIDAD**

(STP/DTSP/064/24)

### **CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA**

#### **Presidenta**

D.<sup>a</sup> Pilar Sánchez Núñez

#### **Consejeros**

D. Josep María Salas Prat

D. Carlos Aguilar Paredes

#### **Secretario**

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 7 de noviembre de 2024

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 del Sector Ferroviario), la Sala de Supervisión Regulatoria emite el siguiente informe:

## I. ANTECEDENTES

1. El 23 de septiembre de 2024 tuvo entrada en el registro electrónico de esta Comisión la declaración sobre la red para 2026 de las Entidades Públicas Empresariales Administrador de Infraestructuras (en adelante, ADIF) y ADIF-Alta Velocidad (en adelante, ADIF AV), con indicación de que los cambios también se implementarán en la declaración sobre la red de 2025<sup>1,2</sup>.
2. La Ley 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 actuación, así como sus actualizaciones*”. Además, dicho artículo señala que “*su contenido se atenderá a lo recogido en el anexo III*”.
3. El artículo 5 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), impone que los administradores publicarán la declaración sobre la red, una vez aprobada, en su portal web, “*con una antelación, como mínimo, de doce meses respecto de la fecha de entrada en vigor del horario de servicio*”. Así, la declaración sobre la red para 2026 deberá publicarse a más tardar el próximo 14 de diciembre de 2024.

## II. HABILITACIÓN COMPETENCIAL

4. Corresponde a esta Comisión informar sobre las propuestas de modificación de las declaraciones sobre la red de ADIF y ADIF AV en virtud de los artículos 11.1.g) de la LCNMC y 32.2 de la Ley del Sector Ferroviario. Este último establece 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 (...)*”.

---

<sup>1</sup> En puridad son las declaraciones sobre la red para los horarios de servicio 2024-2025 y 2025-2026. Los horarios de servicio comprenden 12 meses y cambian a las 12 de la noche del segundo sábado de diciembre (artículo 7 de la Orden FOM/897/2005). Para simplificar, en este Acuerdo la expresión “horario de servicio 2025” se referirá al horario de servicio 2024-2025 y la expresión “horario de servicio 2026” al horario de servicio 2025-2026. También por simplificar el Acuerdo se refiere en ocasiones a “la declaración sobre la red” en singular y no en plural (son cuatro las declaraciones sobre la red a las que se hace referencia: las de ADIF para los horarios de servicio 2025 y 2026 y las de ADIF AV para los mismos horarios de servicio).

<sup>2</sup> La CNMC emitió informe sobre las declaraciones sobre la red para 2025 por [Acuerdo del 23 de noviembre de 2023 por el que se emite informe relativo a las Declaraciones sobre la Red para 2024 y 2025 de ADIF y ADIF Alta Velocidad](#).

5. 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 administradores publiquen su versión definitiva.
6. Por tanto, la CNMC está habilitada para conocer e informar sobre las propuestas de modificación de las declaraciones sobre la red de ADIF y ADIF AV. Por otra parte, atendiendo a lo previsto en los artículos 20.1 y 21.2 de la LCNMC y el artículo 14.1.b) del Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, el órgano decisorio competente para emitir el presente informe es la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC.

### **III. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LA DECLARACIÓN SOBRE LA RED**

7. El artículo 32 de la Ley del Sector Ferroviario establece que la declaración sobre la red *“expondrá las características de la infraestructura puesta a disposición de las empresas ferroviarias e informará sobre la capacidad y condiciones técnicas de cada tramo de la red y sobre las condiciones de acceso a la misma”*.
8. El punto 7 del Anexo I de la Ley del Sector Ferroviario la define como *“el documento que detalla las normas generales, plazos, procedimientos y criterios relativos a los sistemas de cánones y adjudicación de capacidad. Contiene, asimismo, cualquier otra información que pueda ser necesaria para cursar una solicitud de capacidad de infraestructura”*.
9. A través de la declaración sobre la red, las empresas ferroviarias y otros candidatos deberían conocer las características técnicas de la red ferroviaria, las reglas aplicables a la adjudicación de capacidad y a la gestión de la circulación, así como las condiciones económicas aplicables, tanto a las infraestructuras ferroviarias como a las instalaciones de servicio.
10. El contenido de la declaración sobre la red se encuentra regulado por el marco europeo y se ha traspuesto al ordenamiento jurídico español en el Anexo III de la Ley del Sector Ferroviario. Además, la estructura de los documentos que

presentan ADIF y ADIF AV siguen las directrices que Rail Net Europe<sup>3</sup> publica para armonizar la estructura y el contenido de las declaraciones sobre la red en el ámbito europeo<sup>4</sup>.

11. Las declaraciones sobre la red de ADIF y ADIF AV se articulan en siete capítulos con el siguiente contenido:

- El primer capítulo recoge información general como el marco legal y una breve descripción del sector ferroviario en España, incluyendo los agentes que intervienen en el mercado.
- El segundo capítulo describe las principales características técnicas y funcionales de la red ferroviaria en España.
- El tercer capítulo señala los requisitos que deben cumplir las empresas ferroviarias y otros candidatos para poder acceder a la red titularidad de ADIF y ADIF AV.
- En el capítulo cuarto se describen el proceso de solicitud de capacidad en la infraestructura ferroviaria, así como el calendario y los criterios de adjudicación. También se establecen las actuaciones a realizar por los administradores en caso de restricciones del tráfico.
- El capítulo quinto describe los servicios que pueden prestar los administradores, así como el régimen económico y tributario, detallándose los cánones y los precios de los servicios básicos, complementarios y auxiliares.
- El capítulo sexto se refiere a la gestión del tráfico ferroviario, incluidos los procedimientos que deben seguirse en caso de incidentes en la explotación de la red.
- El capítulo séptimo incluye la información relativa a la solicitud de capacidad y la prestación de servicios en las instalaciones de servicio del administrador de infraestructuras.

---

<sup>3</sup> Rail Net Europe (RNE) es la asociación de los administradores de infraestructuras y organismos adjudicadores de capacidad a nivel europeo. Está formada por 38 miembros de 30 países: <https://rne.eu/organisation/rne-network-members/>

<sup>4</sup> [https://rne.eu/wp-content/uploads/2024-05-16\\_NS\\_CS\\_TT\\_2026.pdf](https://rne.eu/wp-content/uploads/2024-05-16_NS_CS_TT_2026.pdf)

12. La declaración sobre la red incorpora también varios mapas de la red con sus características técnicas y funcionales, así como catálogos que incluyen una relación de las instalaciones de servicio, la oferta de capacidad en dichas instalaciones, las restricciones de capacidad, las vías de apartado adscritas a estaciones coordinadas, las tablas de coste del suministro de energía eléctrica de tracción y la capacidad marco liberada para el horario de servicio actual.

## IV. VALORACIÓN DE LA PROPUESTA

### Primero. Cumplimiento de las Resoluciones de esta Comisión

13. La capacidad en la infraestructura es un elemento esencial para la prestación de los servicios ferroviarios tanto de viajeros como de mercancías. Por ello, tanto el procedimiento de adjudicación de capacidad, como el de comunicación de restricciones temporales de capacidad, que modifican los derechos de los candidatos sobre el acceso a la infraestructura, han sido objeto de supervisión y de diferentes Resoluciones de esta Comisión: [Resolución de 7 de julio de 2022 en relación con la denuncia de la Asociación de Empresas Ferroviarias privadas sobre el cumplimiento por ADIF y ADIF Alta Velocidad de las obligaciones de transparencia de las restricciones temporales de capacidad](#) (en adelante, Resolución de 7 de julio de 2022) y [Resolución de 15 de febrero de 2024 relativa al procedimiento de adjudicación de capacidad en la infraestructura ferroviaria](#) (en adelante, Resolución de 15 de febrero de 2024).
14. En concreto, el Resuelve Tercero de la Resolución de 7 de julio de 2022 obliga a ADIF y ADIF AV a incluir, en la declaración sobre la red, el procedimiento de consulta de las restricciones temporales de capacidad con las empresas ferroviarias y demás candidatos. Esta cuestión no se ha incluido en la propuesta remitida.
15. Por su parte, la Resolución de 15 de febrero de 2024 requiere a ADIF y ADIF AV para elaborar *“una propuesta detallada del procedimiento de coordinación y de criterios de priorización, cuya versión definitiva, tras consultarla con las empresas ferroviarias y con esta Comisión, deberá publicarse en la próxima revisión de la declaración sobre la red”* (Resuelve Quinto), que no se ha incluido en la propuesta remitida, si bien el administrador ha informado, con fecha 21 de octubre de 2024, que está trabajando en la elaboración del procedimiento de coordinación de solicitudes y resolución de conflictos que está *“previsto concluir en breve y que someteremos al preceptivo trámite de consultas para su inclusión en la primera modificación de la Declaración sobre la Red que realicemos”*.

16. También requiere la Resolución de 15 de febrero de 2024 a los administradores para comunicar *“a todas las empresas ferroviarias y demás candidatos los resultados del procedimiento de asignación de capacidad, a la vez que aprueban la adjudicación definitiva de capacidad”* (Resuelve Sexto), pero la propuesta remitida mantiene que solo tras *“el proceso de anuncio del tren deja de aplicarse el principio de confidencialidad del surco y la información se considera pública a partir de ese momento”* (epígrafe 4.5). Y tampoco incorpora la propuesta, en el procedimiento de adjudicación de capacidad anual, que, cuando una empresa ferroviaria señale en sus alegaciones a la adjudicación de capacidad provisional que podría requerir la intervención de esta Comisión para resolver un conflicto, se reducirá el plazo de los administradores para confirmar o modificar la capacidad adjudicada provisionalmente (Resuelve Séptimo).
17. Así las cosas, en cumplimiento de las resoluciones de la CNMC de 7 de julio de 2022 y de 15 de febrero de 2024, los administradores deberán incorporar los aspectos que no han incorporado a su propuesta de declaración sobre la red, anteriores en la versión final de la misma. Ha de recordarse que el artículo 106.2 de la Ley del Sector Ferroviario califica como infracciones graves en materia de transporte ferroviario el incumplimiento de las resoluciones dictadas por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

## **Segundo. Desarrollo de la infraestructura**

18. Las ya mencionadas directrices de Rail Net Europe<sup>5</sup> indican, sobre el desarrollo de la infraestructura, que en las declaraciones sobre la red se debe *“proporcionar toda la información disponible sobre los principales proyectos de desarrollo de infraestructuras, incluidos los plazos, la naturaleza de las obras y su impacto en las características operativas, tanto durante el período de construcción como después de su finalización”*. En esa línea, el epígrafe 2.6.1 de las declaraciones sobre la red, que versaba sobre actuaciones previstas en el desarrollo de la infraestructura, detallaba las actuaciones más significativas en ejecución y redacción de proyecto en los dos años siguientes, indicando su estado (obras en curso, en fase de pruebas, expediente de puesta en servicio o en servicio...).
19. Pues bien, la propuesta de declaración sobre la red suprime esta información, remitiéndose a los recientemente aprobados Programas de Actividad 2022-

---

<sup>5</sup> Ver nota al pie 4.

2026<sup>6</sup>. Sin embargo, la información que contienen estos Programas de Actividad es menos que la que ofrecían las anteriores declaraciones sobre la red, y resulta insuficiente, como ya ha tenido ocasión de decir la CNMC en su informe de 16 de mayo de 2024<sup>7</sup>. Por una parte, los Programas de Actividad únicamente identifican aquellas actuaciones que modifican los parámetros técnicos básicos de operación, cuando *“deberían incluir todas las [actuaciones] que vayan a afectar a la operación de las empresas ferroviarias, como las que vayan a incrementar la capacidad de la línea, a permitir un mayor peso por eje o a modificar el gálibo, y no solo las actuaciones que vayan a suponer un cambio en el material rodante”*. Por otra parte, la información que ofrecen sobre la fecha de finalización de las actuaciones es demasiado inconcreta: *“[L]as horquillas temporales de dos o tres años resultan demasiado amplias para ser de utilidad en la planificación, por parte de las empresas ferroviarias, de sus inversiones y operaciones, siendo necesaria una mayor concreción (al semestre, al trimestre...) cuanto más cerca se encuentre el momento previsto de finalización de las actuaciones. Las actualizaciones anuales de los Programas de actividad, siguiendo el razonamiento, deberían ir afinando, cada vez más, las previsiones iniciales”*.

20. En definitiva, la información incluida en los Programas de Actividad no cumple con el detalle sobre la evolución de las infraestructuras exigible a la declaración sobre la red, por lo que debería volver a la declaración sobre la red la información que hasta ahora se facilitaba en el apartado 2.6.1.

---

<sup>6</sup> Los Programas de Actividad para el periodo 2022-2026 fueron publicados el 18 de septiembre de 2024 en la web de Adif y Adif AV, respectivamente. Se pueden consultar en los siguientes enlaces:

<https://www.adif.es/documents/20124/2515556/Programa+de+Actividad+ADIF+2022-2026.pdf/d3e1bca4-8cab-fbc2-6983-a57d1883e3a6?t=1726675318985>

<https://www.adifaltavelocidad.es/documents/34745/35030185/Programa+de+Actividad+de+ADIF+AV+2022+-+2026.pdf/89783c40-4871-dc5f-8d9b-9a135b92d447?t=1726675973932>

<sup>7</sup> [Acuerdo de la CNMC 16 de mayo de 2024 por el que se emite informe relativo al proyecto de programa de actividad de ADIF y ADIF Alta Velocidad para 2022-2026.](#)



## Tercero. Acuerdos marco

### A. Procedimiento para la tramitación de solicitudes de acuerdos marco de reserva de capacidad

21. La Resolución de la CNMC de 24 de julio de 2024<sup>8</sup> requiere a ADIF y ADIF AV para que incorporen en la declaración sobre la red un procedimiento para la tramitación de solicitudes, por parte de las empresas ferroviarias, de acuerdos marco de reserva de capacidad (Resuelve Segundo).
22. El nuevo apartado 4.4.1 de la declaración sobre la red detalla este procedimiento, que recoge sustancialmente los elementos que indicaba la Resolución: i) en el plazo de un mes y cinco días se analizará la solicitud, respondiendo negativamente en caso de tener que denegar la reserva de capacidad marco, o bien dando traslado al resto de interesados potenciales en caso de haber intención por parte del administrador de reservar la capacidad marco, ii) se describe el procedimiento de coordinación de solicitudes, iii) se detallan los criterios de priorización en caso de no haber podido coordinar las solicitudes y, iv) el plazo de resolución de las solicitudes compatibles es de seis meses y medio, y el de resolución de las incompatibles, de ocho meses y medio.
23. En relación con la información a trasladar a los potenciales interesados, por una parte la propuesta señala que se valorará la confidencialidad de la solicitud de capacidad marco de conformidad con el artículo 66 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre de 2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y, por otra, que *“respetando los aspectos confidenciales de la solicitud, incluirá, al menos, los orígenes y destinos de los servicios solicitados, las frecuencias semanales, y las fechas de inicio y fin de los servicios y del propio acuerdo marco, así como la capacidad máxima disponible para acuerdos marco”*.
24. La Resolución de la CNMC de 24 de julio de 2024 indicó que, para que el procedimiento de consultas con los interesados potenciales fuera eficaz, *“la información a trasladar a los demás candidatos interesados sobre la solicitud de acuerdo marco del solicitante original debe incluir, al menos, los orígenes y destinos de los servicios solicitados, las frecuencias semanales, y las fechas de inicio y fin de los servicios y del propio acuerdo marco, así como la capacidad*

---

<sup>8</sup> [Resolución de la CNMC de 24 de julio de 2024 sobre la denuncia interpuesta por OUIGO ESPAÑA, S.A.U. en relación con la solicitud de un acuerdo marco de reserva de capacidad en las líneas Valladolid-Segovia-Madrid y Madrid-Elche-Murcia.](#)



*máxima disponible para acuerdos marco”, si bien “en el marco de la consulta de la declaración sobre la red, y tras las alegaciones de las empresas ferroviarias y demás candidatos, esta información mínima podría ampliarse a otros elementos que se considerasen necesarios”. Se trataba, pues, de que el administrador indicara en la declaración sobre la red la información que publicaría en cualquier caso sobre las solicitudes de acuerdo marco recibidas que pretendiera atender, la cual, como mínimo, debía ser esa (“los orígenes y destinos de los servicios solicitados, las frecuencias semanales, y las fechas de inicio y fin de los servicios y del propio acuerdo marco, así como la capacidad máxima disponible para acuerdos marco”), sin perjuicio de que el administrador añadiera alguna más que considerase relevante, siempre que no fuera comercialmente sensible del solicitante y, por tanto, confidencial.*

25. Sin embargo, el administrador se ha limitado a reproducir esa parte de la Resolución de la CNMC, sin concretar la información que va a publicar (dice que publicará “al menos” determinada información, pero no establece un listado cerrado de la información que publicará). De modo que la redacción actual resulta confusa respecto de la información que se va a publicar. Si estuviera eso claro, no sería necesario referirse a valoraciones de la confidencialidad de todas las informaciones que pudiera verter el solicitante en su solicitud, porque solamente esa información concreta sería objeto de difusión. De modo que ese párrafo debería modificarse para decir que la información indicada en la Resolución de 24 de julio de 2024 será la que se comunique a los interesados potenciales y no podrá considerarse confidencial.
26. En el apartado denominado “Coordinación de las solicitudes”, ADIF y ADIF AV señalan que si *“no se han recibido más solicitudes de capacidad marco y la capacidad solicitada es compatible con otros acuerdos marco ya firmados, en un plazo que no excederá de un mes y medio tras la finalización del periodo de consultas, el administrador adjudicará o denegará la capacidad marco”* (el subrayado es añadido). Sin embargo, una vez el administrador ha manifestado su intención de reservar la capacidad marco lanzando la solicitud de acuerdo marco a audiencia de otros posibles interesados<sup>9</sup>, si la solicitud es compatible

---

<sup>9</sup> De acuerdo con lo establecido por la normativa, el apartado “Análisis de la solicitud” de la propuesta de declaración sobre la red, indica que el administrador, tras recibir la solicitud de capacidad marco, analizará *“si es compatible con la capacidad disponible en la infraestructura y en las instalaciones de servicio”,* y, en caso de *“ser la intención del administrador denegar la capacidad marco al solicitante, responderá de forma justificada dicha denegación (...).* De modo que, solo *“[e]n el caso de que haya intención por parte del administrador de celebrar un acuerdo marco con el solicitante, de conformidad con el Reglamento 2016/545, informará a los candidatos potenciales de esta intención (...).”*

con otros acuerdos marco y no ha habido otras solicitudes de esos otros posibles interesados, solo cabe adjudicar la capacidad marco, salvo que haya sobrevenido alguna nueva circunstancia que impida la adjudicación de capacidad que al inicio había intención de adjudicar. Llegado este caso, la denegación de capacidad se habría de hacer motivadamente.

27. En el mismo apartado, la propuesta remitida señala que “[T]ambién podrá [el administrador] promover el procedimiento de coordinación de solicitudes cuando se produzca un conflicto con un acuerdo marco durante el procedimiento de programación del Horario de servicio”. No introduce esta afirmación ninguna novedad respecto del artículo 10 del Reglamento de Ejecución (UE) 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 Reglamento 2016/545), que prevé la coordinación por el administrador en estos casos.
28. Por otro lado, la propuesta de declaración sobre la red indica que, si no es posible la coordinación de las solicitudes, el administrador realizará una adjudicación valorando los siguientes criterios: *“la mejor satisfacción de todas las solicitudes de los candidatos, en función de sus solicitudes iniciales, de los acuerdos alcanzados en el proceso de coordinación y de las alegaciones recibidas en las dos rondas de coordinación previstas; la adecuada utilización de la capacidad objeto de conflicto y la eficiencia del sistema; el aprovechamiento del material rodante en términos de rotación de trenes, de acuerdo con criterios razonables y rotaciones en general inferiores a una hora; en la medida de lo posible, el reparto equitativo de las frecuencias a todos los candidatos, especialmente en los periodos punta de tráfico, procurando un cadenciamiento de los mismos, de acuerdo con las solicitudes iniciales de los candidatos; otros criterios que conviniese considerar para adoptar la solución que más convenga al conjunto del sistema ferroviario”*.
29. A este respecto hay que advertir que el artículo 10.2 del Reglamento 2016/545 establece una serie de criterios a tener en cuenta por el administrador a la hora de evaluar las solicitudes de acuerdos marco incompatibles, y el artículo 10.3 del mismo Reglamento establece que, previa aprobación por el organismo regulador, el administrador podrá introducir criterios adicionales o ponderar de forma diferente los criterios. Los tres primeros criterios de la declaración sobre la red se pueden entender incluidos en los epígrafes b) y e) del artículo 10.2<sup>10</sup>, pero

---

<sup>10</sup> “(...) b) la modificación no comprometería la viabilidad del modelo de negocio del propio administrador de infraestructuras si este solo gestiona la línea afectada; (...); e) las necesidades

el resto son criterios que deberían ser objeto de aprobación previa por esta Comisión, como ya sucedió en el caso de la adjudicación de capacidad marco en 2019, cuando ADIF AV solicitó la aprobación de un criterio adicional de priorización<sup>11</sup>.

30. El Anexo P de la declaración sobre la red, que describe la oferta de capacidad marco para el periodo de 2020-2030, dice que los administradores utilizarán, como principal criterio de priorización de solicitudes incompatibles, el uso de la capacidad y, en caso de empate, la reducción de la huella de carbono, el menor porcentaje de contratos temporales, y el mayor porcentaje de mujeres y de trabajadores con discapacidad empleados por la empresa ferroviaria. Los criterios que ahora se proponen en el epígrafe 4.4.1 no coinciden con estos, por lo que debe aclararse la relación entre los nuevos criterios y los del Anexo P.
31. Igualmente debe señalarse que los criterios del artículo 10.2 del Reglamento 2016/545, así como los adicionales que eventualmente pueda aprobar la CNMC a propuesta del administrador, son, en principio, de aplicación a todos los procedimientos de adjudicación de capacidad, salvo que el administrador, enfrentado a determinadas situaciones de mercado, los vaya a ponderar de forma diferente -o incluso vaya a optar por no aplicarlos-, siempre previa autorización del regulador, y siempre que se den a conocer con la antelación suficiente a las empresas ferroviarias y demás candidatos.
32. En otro orden de cosas, la propuesta de declaración sobre la red detalla la documentación que debe acompañar el solicitante de capacidad marco a su solicitud: i) un plan de operaciones que detalle los recursos disponibles (material rodante, maquinistas...), el plan de mantenimiento y la evolución de la operación durante el tiempo, y, ii) la acreditación de la capacidad financiera, detallando la composición societaria, un plan económico-financiero previsional (cuenta de pérdidas y ganancias, balance y estado de flujos de efectivo, especificando las hipótesis consideradas para su elaboración), un estudio de movilidad en las rutas solicitadas, las ratios relevantes que justifican los resultados previstos (ingreso medio por viajero, trenes.km circulados,...), una carta de compromiso del candidato y sus accionistas que garanticen el plan económico financiero aportado y un informe de un auditor externo que acredite la razonabilidad de las

---

*comerciales legítimas del candidato cuando este haya demostrado su intención y recursos reales para usar la capacidad solicitada en el acuerdo marco (...)*".

<sup>11</sup> [Resolución de 17 de octubre de 2019 sobre los criterios de adjudicación de capacidad marco incluidos en la versión definitiva de la modificación de la declaración sobre la red 2019 de las Entidades Públicas Empresariales Administrador de Infraestructuras y Adif-Alta Velocidad.](#)

hipótesis y estimaciones de variables del mercado del estudio de movilidad y su coherencia con los resultados del plan económico financiero.

33. El Anexo P de la declaración sobre la red establecía en versiones anteriores y también en esta nueva actualización, que, para solicitar capacidad marco, los candidatos deben aportar un plan de operaciones, que describa los recursos disponibles y su evolución para el cumplimiento de las solicitudes de capacidad marco, así como documentación relativa a su capacidad financiera (composición societaria, un plan económico-financiero y el certificado de estar al corriente de pagos con la Agencia Tributaria y la Seguridad Social)<sup>12</sup>. Ahora se va a exigir, además de esto, un estudio de movilidad, con estimaciones de variables de mercado, y un informe de auditor externo que acredite la razonabilidad de esas estimaciones y su coherencia con el plan económico financiero.
34. De estas nuevas exigencias podría inferirse que, de lo que se trata, es de que el administrador valide los planes de negocio de los candidatos, lo cual es contradictorio con que estos hayan de asumir el riesgo y ventura de la operación, tal como el propio ADIF AV ha señalado<sup>13</sup>. También podría inferirse que la disconformidad del administrador con lo aportado por los candidatos sería motivo para denegar la capacidad marco, cuando no parece estar en el ámbito de sus competencias el poder hacerlo por este motivo.
35. Por las razones anteriores, a falta de una mayor justificación por parte de los administradores, resulta desproporcionado requerir al candidato un estudio de movilidad en las rutas solicitadas y un informe de auditor externo que acredite la razonabilidad de las estimaciones de variables del mercado y su coherencia con los resultados del plan económico-financiero.
36. Por último, a efectos aclaratorios debería incorporarse, en la descripción del procedimiento (último párrafo del epígrafe “resolución del procedimiento” junto con las vías de recurso indicadas), que conforme al artículo 12.2.f) de la LCNMC, corresponde a esta Comisión, en exclusiva, conocer y resolver las reclamaciones que presenten las empresas ferroviarias y los restantes candidatos en relación con la actuación del administrador de infraestructuras ferroviarias que versen, en

---

<sup>12</sup> Es lo que se requirió a la hora de adjudicar la capacidad marco en los corredores Madrid-Barcelona Frontera francesa, Madrid-Levante y Madrid-Sur en 2019 (ver la [Declaración sobre la red 2019 de ADIF-AV. Edición 14 de octubre de 2019](#) (páginas 255 y 256).

<sup>13</sup> Ver Resolución de 29 de octubre de 2021 de la Presidenta de ADIF AV sobre la petición de modificación del acuerdo marco de Intermodalidad del Levante, S.A. realizada al amparo del “Procedimiento para la Modificación del Anexo 2 de los Acuerdos Marco”, remitida a la CNMC en el marco conflicto [CFT/DTSP/215/21](#).

particular, sobre los procedimientos de adjudicación de capacidad y sus resultados.

## **B. Procedimiento sobre el grado de cumplimiento de los acuerdos marco**

37. La propuesta de declaración sobre la red incorpora un epígrafe 4.4.2 relativo a un nuevo procedimiento para la revisión anual del grado de cumplimiento de los acuerdos marco de capacidad por parte de los candidatos y el administrador, con la determinación del régimen de penalizaciones que resultaría de aplicación.
38. El artículo 13 del Reglamento 2016/545 establece que, si *“una de las partes pide que el acuerdo prevea sanciones de conformidad con el artículo 42, apartado 4, de la Directiva 2012/34/UE, no rechazará la petición de la otra parte de sanciones comparables”*.
39. Los tres acuerdos marco en vigor, firmados en 2020, de reserva de capacidad en tres corredores de alta velocidad (Madrid-Barcelona-Frontera francesa, Madrid-Levante y Madrid-Sur) abordan esta cuestión del cumplimiento y la posible aplicación de penalizaciones en sus cláusulas 2ª (“Compromisos del administrador de infraestructuras”), 3ª (“Compromisos del candidato”) y 4ª (“Concreciones a los compromisos de las partes”).
40. No parece razonable que el administrador imponga unilateralmente en la declaración sobre la red un procedimiento de revisión del cumplimiento de un acuerdo marco ya firmado. Cabe recordar que esta Comisión ya indicó que el régimen de penalizaciones previsto en los acuerdos marco resultaba ambiguo y, a pesar de ello, no se corrigió en los acuerdos marcos finalmente suscritos<sup>14</sup>.
41. Para futuros acuerdos marco, la declaración sobre la red sí puede ser un instrumento adecuado para incluir orientaciones<sup>15</sup> sobre cómo se analizará el cumplimiento de un acuerdo marco. En relación con las penalizaciones, hay que tener en cuenta lo que señaló la CNMC, que, por una parte, pueden *“evitar comportamientos de empresas ferroviarias que tengan el objetivo de acaparar capacidad y bloquear la entrada al mercado de otras empresas”* pero, por otra, *“sanciones excesivamente elevadas pueden suponer una barrera a la entrada que desincentive la petición de capacidad por empresas con un plan de negocio*

---

<sup>14</sup> Ver nota al pie 10.

<sup>15</sup> Como se entiende que es también orientativo el modelo del acuerdo marco.

*viable, si bien sujeto al riesgo inherente a un mercado que se liberaliza*<sup>16</sup>. De acuerdo con lo anterior y respetando el principio de no discriminación, debe ser en el acuerdo marco que suscriba el administrador con cada empresa ferroviaria donde se concreten, a la vista de las condiciones particulares de la solicitud, tanto la forma de analizar el cumplimiento del acuerdo como las penalizaciones que podrían conllevar los incumplimientos.

42. Finalmente, dentro del procedimiento sobre el grado de cumplimiento de los acuerdos marco se indica que cuando haya incrementos de capacidad en la infraestructura, el administrador la podrá ofrecer *“y, si pueden compatibilizarse todas las peticiones se adjudicarán o, de no ser posible, se establecerá una fase de coordinación para acomodar todas las peticiones, priorizando, si fuera posible, a nuevos entrantes. Estos incrementos se podrán incorporar a los acuerdos marco de empresas que ya están operando, o estableciendo acuerdos marco con nuevos candidatos que lo soliciten”*. Estos elementos no se refieren a la revisión del grado de cumplimiento de los acuerdos marco, sino a la forma de solicitar y adjudicar capacidad, para lo que ya se ha definido un procedimiento, por lo que huelga este otro, que además introduce un elemento adicional, la priorización de un nuevo entrante, que no está incluido entre los criterios del artículo 10.2 del Reglamento 2016/545, por lo que, en caso de querer aplicarlo, los administradores deberían solicitar su aprobación por esta Comisión.

## **Cuarto. Adjudicación de capacidad en el horario de servicio**

### **A. Calendario de adjudicación de capacidad para el horario de servicio**

43. El Acuerdo de la CNMC de 23 de noviembre de 2023<sup>17</sup> consideró que la declaración sobre la red no se ajustaba a las directrices de Rail Net Europe<sup>18</sup> porque no hacían referencia a un horario de servicio sino a un año natural, y porque no recogían las reglas aplicables al proceso de solicitud y adjudicación de capacidad, la gestión del tráfico y las condiciones económicas, con la antelación allí especificada.
44. El apartado 1.5.1 de la declaración sobre la red 2025 relativo a su periodo de vigencia se modificó para indicar que *“la DR [declaración sobre la red] entrará en vigor tras su publicación [que tuvo lugar en el mes de diciembre de 2023] y se*

---

<sup>16</sup> [Acuerdo de 25 de junio de 2019 por el que se emite Informe relativo a las propuestas de ADIF y ADIF AV sobre la modificación de la declaración sobre la red de 2019.](#)

<sup>17</sup> Véase nota al pie 2.

<sup>18</sup> Véase nota al pie 4.



*aplicará a las solicitudes de capacidad y a las operaciones de transporte ferroviario del horario de servicio comprendido entre el 15 de diciembre de 2024 a las 00:00 y el 13 de diciembre de 2025 a las 24:00 h (...)*". Sin embargo, el calendario del anexo A, que detalla las fechas relevantes del procedimiento ordinario de adjudicación de capacidad, no se ha modificado para adecuarlo a estos cambios.

45. Idéntica problemática se reproduce en la propuesta de declaración sobre la red para 2026 en el que se señala correctamente que se refiere al "*horario de servicio comprendido entre el 14 de diciembre de 2025 a las 00:00 y el 12 de diciembre de 2026 a las 24:00 h*", pero el anexo A es inconsistente con ello, al no señalar las fechas relevantes de 2025 correspondientes a la adjudicación de capacidad, ni los ajustes durante la vigencia del horario de servicio 2026.

## **B. Procedimiento de solicitud de estudios de capacidad**

46. El Resuelve Segundo de la Resolución de 15 de febrero de 2024 requería a los administradores "*para que detallen, en la próxima revisión de la declaración sobre la red, el alcance de los estudios de capacidad, el procedimiento para su solicitud y la información requerida a las empresas ferroviarias para que puedan realizarse. El plazo para comunicar el resultado de los estudios será de un mes, como máximo, desde que los administradores de infraestructuras cuenten con toda la información necesaria para su elaboración, excepto en casos justificados por su especial complejidad en los que será de un máximo de tres meses*".
47. El apartado 4.5 de la propuesta de declaración sobre la red ha sido modificado para recoger el alcance, material y temporal, de los estudios de capacidad, limitándolos al horario de servicio en vigor y el siguiente, la información a facilitar mediante la cumplimentación del formulario del Anexo C (origen, destino, paradas, horarios, datos de tracción, días de circulación, etc.) y la dirección de correo electrónico al que remitirlo, así como los plazos de subsanación de la información aportada y de notificación del estudio de capacidad. Además, indica que "*[E]l Gestor de Capacidad elaborará y notificará al solicitante en el plazo de 1 mes desde la recepción de la solicitud o, en su caso, desde la recepción de la documentación completa el estudio de capacidad. Dicho plazo podría ser de hasta un máximo de tres meses, en aquellos casos justificados por su especial complejidad. En caso de solicitar un estudio para un horario de servicio futuro, dichos plazos contarán desde la comunicación de la adjudicación definitiva*" (subrayado añadido).
48. En relación con esto último hay que decir que, en estos casos, el estudio de capacidad siempre podría concluirse en los plazos indicados en la Resolución



de 15 de febrero de 2024, sin necesidad de esperar a la adjudicación de la capacidad en el horario de servicio de que se tratara, indicando la viabilidad técnica y la compatibilidad del servicio propuesto con la infraestructura, y haciendo referencia también a la capacidad ocupada y disponible en el momento de emitirlo, información ésta que resulta útil al interesado, por más que el estudio *“no será vinculante y no supondrá en ningún caso la reserva de la capacidad estudiada”*.

49. Finalmente, la propuesta indica que *“Adif se reserva el derecho a tarificar la emisión de los estudios de capacidad, una vez sea éste reconocido por las instancias correspondientes y proceda a establecer su concreta cuantificación”*. A este respecto la Resolución de 15 de febrero de 2024 ya señaló que *“difícilmente puede aceptarse que los administradores tarifiquen los estudios de viabilidad cuando la información que suministran impide que las empresas ferroviarias alcancen conclusiones sobre la capacidad disponible por sus propios medios”*. De modo que no deberían tarificarse los estudios de capacidad, mientras no esté disponible esta información.

### **Quinto. Capacidad en instalaciones de servicio**

50. El 1 de agosto de 2024, ADIF y ADIF AV publicaron una nueva versión de la declaración sobre la red 2025 indicando que el 30 de julio de 2024 se aprobó una *“Instrucción de Presidencia por la que se establece la necesidad de comprobar la adecuación de las instalaciones de servicio afectadas por la adjudicación de capacidad de infraestructura en cada horario de servicio en ADIF y ADIF Alta Velocidad”*. La Instrucción dice tener como objetivo garantizar la calidad del servicio y la compatibilidad entre la capacidad adjudicada a los trenes en la infraestructura ferroviaria y los flujos de viajeros asociados en las estaciones, dado el incremento del número de viajeros por la entrada de nuevos operadores y las obras en determinadas estaciones.
51. La Instrucción es muy escueta y se limita a decir que el administrador coordinará la disponibilidad de capacidad en las infraestructuras (las vías y los andenes, por ejemplo) con la disponibilidad de capacidad en las instalaciones de servicio (los vestíbulos de las estaciones, por ejemplo) a la hora de adjudicar capacidad a las empresas ferroviarias.
52. A este respecto, solamente recordar que el Reglamento de Ejecución (UE) 2017/2177 de la Comisión de 22 de noviembre de 2017 relativo al acceso a las instalaciones de servicio y a los servicios ferroviarios conexos establece que la coordinación debe ser *“para asegurarse de que los surcos ferroviarios programados y las franjas previstas en instalaciones de servicio se armonicen*

*con el fin de permitir un funcionamiento ferroviario fluido y eficiente”, y “de garantizar una coherencia en la asignación de capacidad en las infraestructuras y en las instalaciones de servicio”.*

53. En cualquier caso, la aplicación de la Instrucción debe ser coherente con las obligaciones de ADIF y ADIF AV como administradores de las infraestructuras (de publicar la declaración sobre la red y de adjudicar la capacidad en la infraestructura de forma transparente y no discriminatoria) y como explotadores de instalaciones de servicio (garantizar el acceso de modo no discriminatorio debiendo justificar, en su caso, la denegación de acceso y facilitar alternativas viables).

## **Sexto. Cánones**

54. La declaración sobre la red indica que *“una vez se apruebe y entre en vigor este primer Reglamento de determinación de los cánones ferroviarios, cada año serán de aplicación las tarifas de cánones incluidos en el último Reglamento que se haya publicado en el BOE y se encuentre en vigor”.*
55. El Anexo III de la Ley del Sector Ferroviario incluye, entre el contenido mínimo de la declaración sobre la red, un capítulo dedicado a los cánones ferroviarios, donde deben exponerse, tanto el sistema de cánones, como la metodología para su determinación. Por otra parte, el artículo 5 de la Orden de Capacidad establece que la declaración sobre la red deberá publicarse *“con una antelación, como mínimo, de doce meses respecto de la fecha de entrada en vigor del horario de servicio”.* Pues bien, los requisitos de transparencia de la declaración sobre la red requieren que los administradores hayan tramitado y aprobado el Reglamento de cánones previsto en el artículo 100 de la Ley del Sector Ferroviario, a tiempo para cumplir con los requisitos del citado artículo 5 de la Orden de Capacidad.

## **V. CONCLUSIONES**

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, esta Sala recuerda que, en cumplimiento de resoluciones previas de la CNMC, ADIF y ADIF AV deben incluir en la declaración sobre la red:

- Un procedimiento de consulta de las restricciones temporales de capacidad con las empresas ferroviarias y demás candidatos.
- Un procedimiento de coordinación y de criterios de coordinación de solicitudes de capacidad, tras haberla consultado con las empresas ferroviarias y con esta Comisión.

- La indicación de que el administrador comunicará a todas las empresas y demás candidatos los resultados de la asignación de capacidad, en el momento en que se adjudique definitivamente.

Asimismo, esta Sala considera que:

- Los administradores deberían incluir en la declaración sobre la red la información que venían publicando sobre la evolución de las infraestructuras ferroviarias, detallando las actuaciones más significativas en ejecución y redacción de proyecto, para cada uno de los dos años siguientes, e indicando su estado (obras en curso, en fase de pruebas, expediente de puesta en servicio o en servicio...).
- En el marco del procedimiento para la tramitación de solicitudes de acuerdos marco, que se ha incluido en la declaración sobre la red, debería:
  - o Aclararse que la información relativa a los orígenes y destinos de los servicios propuestos, las frecuencias semanales y las fechas de inicio y fin de los servicios y del propio acuerdo marco, no podrá ser considerada confidencial y será la que, en su caso, se traslade a los interesados potenciales.
  - o En el apartado de “Coordinación de solicitudes”, aclararse que, en ese momento del procedimiento, solo cabe adjudicar la capacidad marco, salvo circunstancia sobrevenida que impidiera la adjudicación de la capacidad, en cuyo caso la denegación de la solicitud de capacidad se haría motivadamente.
  - o Solicitarse la aprobación de la CNMC de los criterios de priorización adicionales a los establecidos en el artículo 10 del Reglamento 2016/545.
  - o A falta de justificación de su necesidad y proporcionalidad, eliminarse los requisitos de aportar, para solicitar un acuerdo marco, un estudio de movilidad en las rutas solicitadas y un informe de auditor externo que acredite la razonabilidad de las hipótesis del estudio y su coherencia con los resultados del plan económico-financiero.
  - o A efectos aclaratorios, indicarse que las competencias de esta Comisión para la resolución de conflictos relativos a los

procedimientos de adjudicación de capacidad, de conformidad con el artículo 12.2.f) de la LCNMC.

- Respecto del nuevo procedimiento de revisión del grado de cumplimiento de los acuerdos marco de capacidad y el régimen de penalizaciones, para los acuerdos marco futuros podrían ofrecerse allí determinadas orientaciones, sin perjuicio de que deban concretarse todos los elementos en los propios acuerdos marco.
- Habría que retirar de ese procedimiento la referencia al caso de que hubiera incrementos de capacidad.
- Respecto del procedimiento de solicitud de estudios de capacidad, que se ha incluido en la declaración sobre la red, debería retirarse la mención a la especialidad del cómputo de los plazos en el caso de que la solicitud se refiera a un horario de servicio futuro.
- La aplicación de la Instrucción relativa a la coordinación entre la capacidad en la infraestructura y en las estaciones debe ser coherente con las obligaciones de ADIF y ADIF AV como administradores de las infraestructuras (obligación de publicar la declaración sobre la red y adjudicar capacidad en la infraestructura de forma transparente y no discriminatoria) y como explotadores de instalaciones de servicio (garantizar el acceso de modo no discriminatorio debiendo justificar, en su caso, la denegación de acceso y facilitar alternativas viables).
- Los administradores deben tramitar y aprobar el Reglamento de cánones a tiempo para cumplir con la obligación de publicar la declaración sobre la red al menos 12 meses antes de la fecha de inicio del horario de servicio.

Comuníquese este Acuerdo a la Dirección de Transportes y del Sector Postal y notifíquese a las Entidades Públicas Empresariales Administrador de Infraestructuras y ADIF-Alta Velocidad.