

RESOLUCIÓN SOBRE LA DENUNCIA INTERPUESTA POR OUIGO ESPAÑA, S.A.U. E INTERMODALIDAD DEL LEVANTE, S.A. EN RELACIÓN CON LA TRAMITACIÓN DEL REGLAMENTO DE DETERMINACIÓN DE LOS CÁNONES FERROVIARIOS CORRESPONDIENTE A 2025

(STP/DTSP/039/24)

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Josep Maria Salas Prat

Consejeros

D. Carlos Aguilar Paredes

D^a. María Jesús Martín Martínez

Secretaria

D^a. María Ángeles Rodríguez Paraja

En Madrid, a 23 de enero de 2025

De acuerdo con las funciones establecidas 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 (LCNMC), la Sala de la Supervisión Regulatoria, emite la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 28 de junio de 2024 tuvo entrada en el Registro de esta Comisión escrito de Ouigo España, S.A.U. (en adelante, OUIGO) por el que denuncia que, en esa fecha, la Entidad Pública Empresarial ADIF Alta Velocidad (en adelante, ADIF AV) no había iniciado la tramitación del reglamento de determinación de los cánones ferroviarios para el año 2025, lo que supondría una vulneración del principio de seguridad jurídica y transparencia, y solicita a esta Comisión que *“haga un seguimiento exhaustivo e impulse la determinación*

de los cánones ferroviarios para 2025, de acuerdo con lo previsto en el artículo 100 de la LSF [Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario, en adelante, Ley del Sector Ferroviario]”.

SEGUNDO.- Con fecha 2 de julio de 2024 tuvo entrada en el Registro de esta Comisión escrito de Intermodalidad del Levante, S.A. (en adelante, IRYO) en el que solicita a esta Comisión que adopte “*cuantas y cualesquiera medidas considere oportunas para promover y asegurar que el Reglamento de determinación de los cánones ferroviarios correspondiente al ejercicio 2025 sea aprobado antes de la adjudicación definitiva del Horario de Servicio 2024-2025*”.

TERCERO.- Mediante escritos de 3 de julio de 2024 se notificó el inicio del presente procedimiento a OUIGO, IRYO, ADIF y ADIF AV, indicándose su tramitación acumulada, y requiriéndose a ADIF y ADIF AV determinada información, que fue aportada el 22 de julio de 2024.

CUARTO.- Mediante escrito de la misma fecha se acordó conceder a Renfe Viajeros, S.M.E., S.A. (en adelante, RENFE Viajeros) la condición de interesado en el procedimiento.

QUINTO.- Con fecha 15 de julio de 2024 IRYO realizó alegaciones al escrito de inicio del procedimiento y solicitó la resolución del mismo procedimiento a la mayor brevedad posible.

SEXTO.- Con fecha 25 de noviembre de 2024 OUIGO reiteró su solicitud a Comisión de que impulse el Reglamento de cánones de 2025.

SEPTIMO.- El 13 de diciembre de 2024 se notificó el informe que concluye la instrucción del procedimiento y se comunicó la apertura del trámite de audiencia, recibándose alegaciones de ADIF y ADIF AV con fecha 20 de diciembre de 2024, y de RENFE Viajeros, IRYO y OUIGO el 23, 27 y 31 de diciembre, respectivamente.

OCTAVO.- El 16 de diciembre de 2024 se publicó en la página web de ADIF y de ADIF AV el trámite de audiencia previsto en el artículo 100 de la Ley del Sector Ferroviario, sobre la nueva propuesta de Reglamento de determinación de los cánones ferroviarios¹.

¹ <https://www.adif.es/sobre-adif/transparencia/informacion-publica#canones>

<https://www.adifaltavelocidad.es/sobre-adif-av/transparencia/informacion-publica#canones>

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I. HABILITACIÓN COMPETENCIAL

1. El artículo 11.1 de la LCNMC establece que esta Comisión supervisará y controlará el correcto funcionamiento del sector ferroviario y la situación de competencia y, en particular, de acuerdo con su epígrafe i), velará *“por que los cánones y los precios privados establecidos por el administrador de infraestructuras cumplan lo dispuesto por el Derecho de la Unión Europea, la legislación del sector ferroviario y su normativa de desarrollo y por que no sean discriminatorios”*.
2. El artículo 11.2. de la LCNMC establece que esta Comisión debe supervisar y controlar las actividades de los administradores de infraestructuras ferroviarias, en relación con los siguientes asuntos: *“a) la declaración sobre la red, en sus versiones provisional y definitiva, así como los criterios establecidos en la misma, y en particular comprobará si contiene cláusulas discriminatorias u otorga poderes discrecionales al administrador de infraestructuras que este pueda utilizar para discriminar a los candidatos”, b) el sistema, la cuantía o estructura de cánones, tarifas y precios por la utilización de infraestructuras y servicios (...)* *“d) el proceso de consulta previo a la fijación de cánones y tarifas entre empresas ferroviarias o candidatos y los administradores de infraestructuras e intervenir cuando prevea que el resultado de dicho proceso puede contravenir las disposiciones vigentes”*.
3. El artículo 11.3 de la LCNMC señala que la CNMC estudiará todas las denuncias y decidirá por iniciativa propia las medidas adecuadas para corregir discriminaciones en perjuicio de los candidatos, distorsiones del mercado y otras situaciones indeseables en estos mercados, en particular respecto a lo dispuesto en los epígrafes 1º (*“[E]l contenido y la aplicación de las declaraciones sobre la red”*) y 3º (*“[L]a cuantía, la estructura o la aplicación de los cánones, tarifas y precios que se les exijan o puedan exigírseles”*) del apartado 1.f) del artículo 12.
4. La CNMC resulta, por consiguiente, competente para pronunciarse sobre las cuestiones objeto del presente procedimiento. Dentro de la CNMC, la Sala de Supervisión Regulatoria es la competente para adoptar la presente Resolución, de conformidad con lo establecido en los artículos 20.1 y 21.2 de la LCNMC y el artículo 14.1.b) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto.

II. CONTENIDO DE LAS DENUNCIAS

5. OUIGO e IRYO denuncian el retraso de la tramitación del Reglamento de ADIF y ADIF AV de determinación de los cánones ferroviarios de 2025, que aún no se había iniciado el 15 de junio de 2024, fecha en que vencía el plazo establecido para solicitar capacidad para el horario de servicio 2024-2025².
6. Las empresas se refieren a la dificultad de diseñar sus estrategias comerciales desconociendo el importe de los cánones ferroviarios, uno de sus principales costes operativos, y a que los cánones de 2025 podrían ser muy distintos a los de 2024, por la aplicación de la [Comunicación 1/2024, de 12 de marzo, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, sobre la supervisión de los cánones por utilización de las líneas ferroviarias integrantes de la red ferroviaria de interés general](#).
7. A su juicio, la CNMC está habilitada para intervenir en relación con el sistema y la cuantía de los cánones ferroviarios, citando la normativa europea y española, así como diferentes sentencias del Tribunal Supremo³, que confirman las competencias de los organismos reguladores para imponer medidas en los mercados que supervisan. Y creen que la intervención de la CNMC es necesaria porque ADIF y ADIF AV vulneran i) la normativa vigente, afectando a la seguridad jurídica de las empresas ferroviarias en relación con el coste de acceso a la red y ii) el principio de transparencia, poniendo en riesgo la optimización de las operaciones de las empresas ferroviarias y del conjunto del sistema, afectando a su competitividad frente a otros modos de transporte, lo que es contrario a varias Sentencias del Tribunal de Justicia Europeo⁴.

III. VALORACIÓN DE LA CNMC

8. El considerando 44 de 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 indica que las *“empresas ferroviarias deben recibir de los sistemas de adjudicación de capacidad y de los sistemas de cánones señales*

² Este horario de servicio comprende del 15 de diciembre de 2024 al 13 de diciembre de 2025.

³ Sentencias de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 16 de noviembre de 2017 (recurso 685/2017), de 5 de abril de 2018 (recurso 154/2016) y de 22 de marzo de 2023 (recurso 4584/2021).

⁴ De acuerdo con el Tribunal de Justicia Europeo, los cánones ferroviarios deben asegurar la optimización de la red ferroviaria y su competitividad frente a otros modos (Sentencias de 9 de septiembre de 2021 (C-144/20, LatRailNet) y de 27 de octubre de 2022 (C-453/20, CityRail)).

económicas claras y coherentes que las lleven a tomar decisiones racionales". Según el artículo 29 de la misma Directiva, la declaración sobre la red debe contener una descripción del marco y las normas de los cánones ferroviarios.

9. De acuerdo con el artículo 32 de la Ley del Sector Ferroviario, 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"*. En concreto, según su Anexo III, la declaración sobre la red debe incluir un *"capítulo dedicado a los cánones y principios de los cánones, que expondrá con el debido detalle tanto el sistema de cánones como información suficiente sobre los cánones (...). Incluirá la metodología, reglamentaciones y, cuando sean de aplicación, los baremos empleados para aplicar el sistema de los cánones ferroviarios y los precios por prestación de servicios, en lo referente tanto a costes como a cánones y precios. Además, contendrá información sobre cualquier cambio ya decidido o previsto con relación a los cánones, en los cinco años siguientes, si está disponible"*.
10. La Ley 26/2022, de 19 de diciembre, por la que se modifica la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario modificó la naturaleza jurídica de los cánones ferroviarios para definirlos como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario⁵, y desvinculó su determinación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, dictando que se aprobarán mediante un "Reglamento" adoptado por el Consejo de Administración de los gestores de infraestructuras.
11. Según el artículo 100.1 de la Ley del Sector Ferroviario, mediante este Reglamento *"se llevará a cabo una revisión, con carácter anual, de la cuantía de los cánones, adiciones, recargos y otros elementos del sistema de cánones. Excepcionalmente, y siempre que varíen las condiciones del mercado, de manera objetiva y demostrable dicha revisión podrá realizarse antes de concluir el periodo de un año"*.
12. El artículo 100.3 de la Ley del Sector Ferroviario señala que *"[U]na vez aprobado este Reglamento, el mismo se publicará en el "Boletín Oficial del Estado" y sus valores se incluirán en la declaración sobre la red conforme a lo establecido en el artículo 32 y el anexo III de esta ley"*.

⁵ El artículo 96.1 de la Ley del Sector Ferroviario, en su redacción original, definió los ingresos que reciben los administradores de infraestructuras por el uso de las infraestructuras ferroviarias y estaciones como *"tasas reguladas que recibirán el nombre de cánones ferroviarios"*.

13. El artículo 5.1 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 indica que la publicación de la declaración sobre la red será *“con una antelación, como mínimo, de doce meses respecto de la fecha de entrada en vigor del horario de servicio”*.
14. El 28 de octubre de 2024 se publicaron en el Boletín Oficial del Estado las Resoluciones de 2 de octubre de 2024 por las que se publican los primeros Reglamentos de determinación de los cánones ferroviarios aprobados en los Consejos de Administración de ADIF y de ADIF AV de 30 de septiembre de 2024. Los nuevos cánones ferroviarios son de aplicación desde el 1 de noviembre de 2024. El plazo para solicitar capacidad por parte de las empresas ferroviarias en el horario de servicio 2024-2025 (que comprende desde el 7 de diciembre de 2024 hasta el 12 de diciembre de 2025⁶) finalizaba en junio de 2024, de modo que las empresas tuvieron que realizar esa solicitud de capacidad desconociendo los precios que iban a aplicar durante el horario de servicio⁷.
15. Los administradores publicaron el 16 de diciembre de 2024, para audiencia, una nueva propuesta de Reglamento de determinación de los cánones. La declaración sobre la red correspondiente al horario de servicio 2025-2026 (que comprenderá desde el 14 de diciembre de 2025 hasta al 12 de diciembre de 2026), se había publicado unos días antes, el 10 de diciembre de 2024. De modo que en esa declaración no constaron unos cánones que previsiblemente serán de aplicación en ese horario de servicio.
16. Para cumplir la normativa vigente, el reglamento de cánones debe tramitarse y aprobarse a tiempo para incluir los importes de los cánones en la declaración sobre la red, la cual ha de publicarse con doce meses de antelación respecto del inicio del horario de servicio. De esta forma, las empresas ferroviarias pueden conocer los cánones ferroviarios, y el resto de las condiciones de acceso a la red ferroviaria, con suficiente antelación antes del vencimiento del plazo de solicitud de capacidad del correspondiente horario de servicio⁸.

⁶ Los horarios de servicios, anuales, empiezan el segundo sábado de cada mes de diciembre.

⁷ La tramitación de los Reglamentos se había iniciado en el verano de 2023, sin que hubiera visibilidad sobre cuándo finalizaría esa tramitación y entrarían en vigor unos nuevos cánones.

⁸ En el [Acuerdo de 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](#) esta Comisión señaló que, desde que los cánones ferroviarios no se fijan en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, *“nada impide a ADIF y ADIF AV adelantar la fijación de los cánones correspondientes a un horario de servicio de forma que puedan incluirse en la declaración sobre la red en el momento*

Alegaciones recibidas en el trámite de audiencia

17. IRYO y OUIGO muestran su conformidad con las conclusiones de la audiencia, insistiendo en la falta de seguridad jurídica sobre el importe de los cánones en el momento de solicitar capacidad, y en que la única forma de compatibilizar la normativa europea y española con el artículo 100 de la Ley del Sector Ferroviario es que el Reglamento esté aprobado a tiempo para incluir el importe de los cánones en la declaración sobre la red en los plazos previstos en el artículo 5 de la Orden FOM/897/2005.
18. ADIF y ADIF AV consideran que debe declararse la caducidad del procedimiento, al haberse sobrepasado el límite de seis semanas previsto en el artículo 11.3 de la LCNMC. Con carácter subsidiario, alegan que habría desaparecido su objeto con la publicación, el 16 de diciembre de 2024, de la audiencia sobre la propuesta de Reglamento de cánones, con lo que habría dado cumplimiento a la obligación de revisión anual de los cánones ferroviarios prevista en el artículo 100.1 de la Ley del Sector Ferroviario, y habría atendido ya al requerimiento contenido en el Informe de la Dirección de Transportes y del Sector Postal remitido para audiencia de los interesados.
19. Según ADIF y ADIF AV, ni la normativa europea ni la Ley del Sector Ferroviario *“establecen que esa revisión de carácter “anual” deba coincidir con el año natural o con el horario de servicio. Dichas normas tampoco determinan ningún “dies a quo” para el cómputo de la revisión anual”*. Por ello, inciden en que están en plazo para la aprobación del reglamento que ahora inicia su tramitación, ya que el reglamento ahora vigente se aprobó el 30 de septiembre de 2024 y se publicó en el Boletín Oficial del Estado el 28 de octubre de 2024.
20. Según los administradores, *“si bien los cánones deben formar parte de la Declaración sobre la Red y la misma debe publicarse según las disposiciones previstas en la Orden FOM 897/2005, nada obsta a que, una vez aprobado el Reglamento de determinación de los cánones ferroviarios, sus valores “se incluyan” mediante actualización de la Declaración sobre la Red”*. Además, mediante el trámite de audiencia de la propuesta de Reglamento, *“las empresas ferroviarias disponen de toda la información necesaria, con antelación suficiente, relativa a la predictibilidad de la evolución de los cánones y cualquier modificación que afecte a su planificación y planes de transporte”* y que *“no*

de su publicación. Ello haría que las empresas ferroviarias conocieran las condiciones económicas que se aplicarán a la capacidad con un año de antelación respecto del inicio del horario de servicio, y desde luego en el momento de su solicitud de capacidad, como es el objetivo de la previsión legal”.

resulta exigible la publicación del nuevo Reglamento de Determinación de Cánones Ferroviarios con una antelación mínima de 12 meses al inicio del próximo horario de servicio”.

21. En relación con la caducidad del procedimiento alegada por los administradores, la [Sentencia 723/2024](#) de la Audiencia Nacional de 2 de febrero de 2024 establece que el plazo de seis semanas debe computarse a partir de la recepción de las alegaciones al trámite de audiencia:

“1. En nuestra opinión, también coincidente en este punto con la manifestada por la abogacía del Estado, el procedimiento administrativo no estaba caducado y ello por las siguientes razones:

(...)

6. No puede considerarse concluida la instrucción con “la recepción de toda la información pertinente”, sino cuando esas alegaciones finales se incorporan al expediente, pues constituyen un elemento de vital importancia que debe tomar en consideración el órgano decisor.

7. El hecho de que pueda prescindirse del trámite de audiencia no entra en contradicción con lo expuesto pues, al acordarlo, el instructor ha considerado que el mismo era necesario y relevante.

8. En caso de aceptarse el planteamiento de la recurrente debería llegarse a la conclusión de que, a pesar de que el instructor considere relevante la formulación de alegaciones que fijan la posición final de los interesados y valoraran los elementos probatorios, en realidad se trata un trámite ajeno a la instrucción cuyo resultado el órgano decisor puede ignorar y ni siquiera tomar en consideración. En ese caso podría resolverse el conflicto incluso antes de que dichas alegaciones se presentaran, pues el plazo de seis semanas se concibe como un plazo máximo y la propia ley propugna que se resuelva “lo antes posible”.

22. Respecto de la alegación de pérdida de objeto del procedimiento por la publicación de la nueva propuesta de Reglamento de cánones el 16 de diciembre de 2024, no puede aceptarse, puesto que dicha publicación no proporciona la certidumbre necesaria a las empresas ferroviarias. Defender lo contrario es tanto como decir que los trámites previstos en el artículo 100 de la Ley del Sector Ferroviario – audiencia a las empresas ferroviarias e informes de esta Comisión y del Consejo de Estado – carecen de relevancia y no tienen capacidad para hacer que los administradores reconsideren su propuesta inicial de Reglamento y la modifiquen, lo cual es el objeto mismo de esas consultas e informes.
23. Sobre la pretensión de los administradores de que cumplen con sus obligaciones mientras haya un reglamento nuevo antes de un año de publicar el anterior, independientemente de las fechas concretas de esas publicaciones, y se actualice la declaración sobre la red en ese momento, hay que decir que la normativa europea y nacional reconoce el derecho de las empresas ferroviarias

a conocer la información relevante sobre el acceso a la infraestructura a la hora de solicitar capacidad, y eso incluye, como es lógico, el precio del acceso. La declaración sobre la red es el instrumento en el que ha de exponerse toda esa información con determinada antelación establecida en la normativa⁹. Prueba de la importancia de la declaración sobre la red como instrumento de transparencia de las condiciones de acceso a la infraestructura es la detallada regulación de su contenido (Anexo III de la Ley del Sector Ferroviario), plazos de publicación (artículos 32.3 de la Ley del Sector Ferroviario y 5.1 de la Orden FOM/897/2005), tramitación y supervisión por parte de esta Comisión.

24. De modo que los cánones ferroviarios, que son un elemento esencial para los planes de negocio de las empresas ferroviarias y para la toma de decisiones sobre su solicitud de capacidad en la infraestructura, deben ser conocidos por las empresas ferroviarias a través de la declaración sobre la red, y no pueden modificarse, mediante actualización de la declaración sobre la red, en cualquier momento durante un horario de servicio, pues las empresas han de poder solicitar la capacidad en un horario de servicio en la seguridad de que los precios de acceso no van a cambiar durante ese horario de servicio.
25. En definitiva, la única interpretación coherente de los artículos 32 (y su desarrollo en el artículo 5.1 de la Orden FOM/897/2005) y 100 de la Ley del Sector Ferroviario es que el Reglamento de cánones esté aprobado de modo que la declaración sobre la red contenga los cánones ferroviarios aplicables al horario de servicio correspondiente.

En virtud de todo lo expuesto, en relación con el expediente de referencia se resuelve lo siguiente:

UNICO.- Requerir a las Entidades Públicas Empresariales Administrador de Infraestructuras y ADIF – Alta Velocidad para que tramiten y aprueben sus respectivos Reglamentos de determinación de los cánones ferroviarios regulados en el artículo 100 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario, a tiempo para la inclusión de los importes de los cánones en la declaración sobre la red, según lo establecido en 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.

⁹ La antelación en la publicación de los cánones requerida por el artículo 5.1 de la citada Orden FOM/897/2005 se respeta en la mayoría de los países europeos, como muestra la comparativa internacional aportada por IRYO en sus alegaciones.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Transportes y del Sector Postal y notifíquese a Intermodalidad de Levante, S.A., Ouigo España, S.A., Renfe Viajeros S.M.E., S.A y a las Entidades Públicas Empresariales Administrador de Infraestructuras y ADIF-Alta Velocidad, haciéndoles saber que la misma pone fin a la vía administrativa y que pueden interponer contra ella recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.