

Expediente: STP/DTSP/118/18

Cítese la referencia en los escritos relacionados con este expediente.

CONSULTA PÚBLICA SOBRE LOS PRINCIPIOS Y CRITERIOS PARA LA APLICACIÓN DEL REGLAMENTO DE EJECUCIÓN 2017/2177 DE LA COMISIÓN EUROPEA, RELATIVO AL ACCESO A LAS INSTALACIONES DE SERVICIO Y A LOS SERVICIOS FERROVIARIOS CONEXOS

PRIMERO.- ANTECEDENTES

El pasado 23 de noviembre de 2017, la Comisión Europea publicó 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 (en adelante, Reglamento).

Se trata de un acto de ejecución, directamente aplicable en los Estados miembros, que desarrolla el artículo 13 de la Directiva 2012/34¹ (en adelante, Directiva RECAST).

SEGUNDO.- HABILITACIÓN COMPETENCIAL

En aplicación del Reglamento, la CNMC, en tanto que organismo regulador del sector ferroviario, de conformidad con 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), está habilitada para fijar los criterios de las exenciones y los plazos de contestación a las solicitudes de acceso.

De acuerdo con el artículo 9 del Reglamento, los explotadores deben responder a las solicitudes de acceso y suministro de servicios en las instalaciones en un plazo de tiempo razonable fijado por el organismo regulador, que podrá establecer plazos diferentes en función del tipo de instalación o servicio. Por su parte, el artículo 2 del Reglamento establece la posibilidad de que los explotadores de las instalaciones de servicio puedan ser eximidos por el organismo regulador de parte de las obligaciones del Reglamento.

Además, el Reglamento hace referencia a que la CNMC establecerá una serie de principios y criterios que guíen su su aplicación, con el fin de ofrecer predictibilidad y seguridad jurídica a los explotadores de instalaciones de

¹ 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.

servicio, empresas ferroviarias y demás candidatos. En su articulado, el Reglamento asigna las siguientes competencias al organismo regulador:

- Podrá adoptar una decisión por la que se designe a uno de los explotadores presentes en una instalación para que coordine la información que debe suministrarse (artículo 5.4).
- Podrá exigir a los explotadores de una instalación que justifiquen los motivos para calificar un servicio conexo como básico, complementario o auxiliar (artículo 6.1).
- Podrá solicitar a los explotadores de las instalaciones de servicio que demuestren que han cumplido con los requisitos de cooperación con el administrador de infraestructura y los candidatos para la adjudicación de capacidad y la circulación de los trenes (artículo 7.4).
- A solicitud de los candidatos y explotadores de instalaciones de servicio, participará como observador en el procedimiento de coordinación entre solicitudes de acceso. En caso de instalaciones próximas al punto de congestión, el regulador podrá solicitar a su explotador que tome medidas destinadas a compatibilizar solicitudes adicionales de acceso a su instalación (artículo 10).
- Ante una negativa de capacidad en una instalación de servicio, la empresa ferroviaria o candidato podrá reclamar al organismo regulador (artículo 13).
- Deberá ser informado, si lo solicita, de las solicitudes de acceso que no puedan ser atendidas a pesar del procedimiento de coordinación, así como de los motivos para la denegación de una solicitud (artículos 12.1, y 13.4).
- Será informado del proceso de reconversión de instalaciones no utilizadas, pudiendo solicitar al explotador la documentación pertinente con el fin de evaluar su plausibilidad (artículo 15).

TERCERO.- COMUNICACIÓN DE CONSULTA PÚBLICA

De acuerdo con lo anterior y al amparo de lo previsto en el citado Reglamento y en ejercicio de las competencias en el sector del transporte previstas en el artículo 25.1 de la LCNMC y 25 del Estatuto Orgánico de la CNMC (aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto), se ha iniciado procedimiento con el objeto de establecer los principios y criterios para la aplicación del 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

A tal efecto se somete a consulta pública, a través de la página web de la CNMC, la propuesta de los criterios y principios, incluida en el Anexo, con objeto de recoger las opiniones de los distintos agentes del sector relación con esta cuestión.

Los comentarios y observaciones de los agentes deberán enviarse por medios telemáticos a través de la sede electrónica de la CNMC <https://sede.cnmc.gob.es> hasta el 22 de noviembre de 2018.

Madrid, 24 de octubre de 2018

EL DIRECTOR DE TRANSPORTES Y SECTOR POSTAL

José Jaime Bernárdez Gumiel

ANEXO

CONSULTA PÚBLICA SOBRE LOS PRINCIPIOS Y CRITERIOS PARA LA APLICACIÓN DEL REGLAMENTO DE EJECUCIÓN 2017/2177 DE LA COMISIÓN EUROPEA, RELATIVO AL ACCESO A LAS INSTALACIONES DE SERVICIO Y A LOS SERVICIOS FERROVIARIOS CONEXOS

I. PRINCIPIOS Y CRITERIOS PARA LA APLICACIÓN DEL REGLAMENTO

I.1. Instalación de servicio

La estructura de la red en nodos ferroviarios permite clasificar las instalaciones de servicio en las siguientes tres categorías:

- Estaciones de viajeros.
- Terminales de mercancías.
- Talleres o instalaciones de mantenimiento.

Sin embargo, las instalaciones y servicios incluidos en los puntos 2 a 4 del Anexo II de la Directiva RECAST², a los que hace referencia el Reglamento, presentan una gran diversidad, y abarcan desde estaciones de viajeros o terminales de mercancías hasta vías de apartado, suministro de combustible, etc.

Por ello, el documento descriptivo de la instalación deberá no solo referirse a una de las categorías anteriores, sino detallar la configuración de cada instalación, identificando todos sus elementos como vías de apartado, de formación y maniobra o de suministro de fuel, así como las instalaciones de lavado o limpieza y, en definitiva, todas aquellas relativas al mantenimiento ligero, que puedan realizarse en estas terminales, así como instalaciones específicas de electrificación o señalización.

Por otra parte, el Reglamento se aplica, con carácter general, a todas las instalaciones, con independencia de quien sea su explotador o titular. Por tanto, en el caso español, por lo que respecta a las instalaciones de mercancías, éste será de aplicación tanto a las que son titularidad de ADIF o de terceros.

² El Reglamento establece normas sobre el procedimiento y los criterios que deben seguirse para el acceso a las instalaciones y servicios incluidos en: i) el punto 2 del Anexo II de la Directiva RECAST, transpuesto en el artículo 42.1 de la Ley 38/2015 (en adelante, Ley del Sector Ferroviario) y que el Reglamento define como servicios básicos; ii) el punto 3 del Anexo II de la Directiva RECAST, que hace referencia a los servicios complementarios, y; iii) punto 4 del Anexo II de la Directiva RECAST, relativo a los servicios auxiliares.

A este respecto, el Considerando 3 del Reglamento señala que *“el procedimiento y criterios que deben seguir los explotadores de instalaciones de servicio y los candidatos, debe aplicarse también a las instalaciones portuarias marítimas y fluviales conectadas con actividades ferroviarias”*. Estas consideraciones clarifican lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley del Sector Ferroviario, siendo, por tanto, de aplicación la regulación objeto del presente procedimiento a las instalaciones situadas en el ámbito portuario.

En una situación particular se encuentran los cargaderos conectados a la red ferroviaria que no son de uso público, cuya construcción ha sido financiada por su propietario para atender exclusivamente sus propias necesidades de transporte. En estos casos, el artículo 2.3. de la Directiva RECAST prevé que la legislación nacional pueda efectuar un tratamiento diferenciado, como establece la Ley del Sector Ferroviario, al no considerarlas como parte de la Red Ferroviaria de Interés General (RFIG) y regularlas específicamente en su artículo 41.

Por el contrario, para aquellos apartaderos que puedan tener parte de uso público y parte de uso privado, las disposiciones del Reglamento serán de aplicación en lo que respecta al primero.

En cualquier caso, la Declaración sobre la red de los administradores generales de infraestructuras debe incluir todas las instalaciones conectadas a la red, con independencia del tipo de uso (público o privado), como ya sucede en la actualidad.

I.2. Explotador de instalación de servicio

La Directiva RECAST define al explotador de una instalación de servicio como *“la entidad privada o pública responsable de la gestión de una o varias instalaciones de servicio o de la prestación a las empresas ferroviarias, de uno o varios de los servicios mencionados en el anexo II, puntos 2 a 4”*.

Esta definición debe complementarse con el considerando 8 del Reglamento, que indica que *“[E]s posible que las decisiones acerca de las condiciones de acceso a una instalación de servicio, de la adjudicación de las capacidades de la instalación de servicio y de la prestación de servicios ferroviarios conexos corran a cargo de varias entidades diferentes. En tales casos, todas las entidades consideradas deben considerarse explotadores de una instalación de servicios según el sentido de la Directiva 2012/34/UE”*.

La identificación del explotador de la instalación de servicio resulta fundamental, ya que es la figura sobre la que la legislación comunitaria hace recaer prácticamente todas las obligaciones referidas a su funcionamiento. Por el contrario, la titularidad o propiedad no es un aspecto relevante mencionándose

tan solo en el caso de instalaciones en desuso, instando al propietario a publicitar su alquiler o arrendamiento financiero.

En definitiva, el concepto de explotador de instalación de servicio debe entenderse en un sentido amplio, considerándose, a los efectos del Reglamento, como tales:

- Cualquier entidad con responsabilidades en la definición de las condiciones de acceso a la instalación de servicio.
- Cualquier entidad con responsabilidades en la adjudicación de capacidad en la instalación de servicio.
- Cualquier entidad que preste los servicios ferroviarios conexos en la instalación de servicio.

Todos ellos están afectados por las obligaciones señaladas en el Reglamento y que se detallarán posteriormente.

I.3. Destinatarios del acceso y prestación de servicios

En relación con los candidatos para solicitar acceso y adjudicación de capacidad en las instalaciones ferroviarias, el artículo 1 del Reglamento señala que *“[C]uando las disposiciones del presente Reglamento hagan referencia a los candidatos, deberán entenderse como tales las empresas ferroviarias. Si la legislación nacional permite que soliciten acceso a las instalaciones de servicio o a los servicios ferroviarios conexos candidatos diferentes de las empresas ferroviarias, las disposiciones pertinentes del presente Reglamento se aplicarán también a dichos candidatos”*.

Por su parte, el artículo 43.1 de la Ley del Sector Ferroviario señala que se deberá facilitar el acceso a todas las empresas ferroviarias y demás candidatos a las instalaciones ferroviarias y a los servicios prestados en ellas. Además, dicha Ley también define el concepto de candidato en el Anexo I.4 como *“las empresas ferroviarias y las agrupaciones empresariales internacionales que constituyan dichas empresas. Asimismo, las Administraciones públicas con competencias en materia de transporte ferroviario que tengan interés de servicio público en la adquisición de capacidad o los consignatarios, los cargadores y aquellas empresas transportistas y operadores de transporte que, sin tener la consideración de empresas ferroviarias, tengan interés comercial en la adquisición de capacidad”*.

En definitiva, de acuerdo con el Reglamento y la normativa española, el acceso y la prestación de los servicios podrá solicitarse no solo por empresas ferroviarias, sino por todos aquellos que tengan la consideración de candidatos en los términos indicados.

I.4. Acceso y prestación de servicios

De acuerdo con el artículo 4.2.d) del Reglamento, los explotadores de las instalaciones de servicio deberán describir todos los servicios suministrados, incluyendo su tipología (básicos, complementarios y auxiliares). De esta forma, los explotadores serán los responsables de definir y calificar los servicios que decidan ofrecer a las empresas ferroviarias y demás candidatos.

La CNMC podrá, de conformidad con el artículo 6.1 del mismo, *“exigir a los explotadores de instalaciones que justifiquen por qué han calificado un servicio conexo como básico, complementario o auxiliar”*.

Se considera necesario establecer directrices sobre la caracterización de los servicios prestados en las instalaciones de servicio, con el objeto de dar certidumbre a los explotadores cuando realicen la señalada clasificación. Asimismo, se indicarán los aspectos más relevantes de la regulación aplicable a cada uno de ellos.

I.4.1. Servicios básicos

De acuerdo con el artículo 3.1 del Reglamento, el servicio básico es *“un servicio suministrado en cualquiera de las instalaciones de servicio recogidas en el punto 2 del anexo II de la Directiva 2012/34/UE”*.

Por tanto, con carácter general, deben definirse como tal los que se presten en las siguientes instalaciones de servicio definidas en el epígrafe I.1 anterior:

- En las estaciones de viajeros deben considerar servicios básicos, además del propio acceso a los edificios y andenes, la provisión de espacios en la estación (salas, mostradores de venta, vitrinas para las empresas, etc.) o el suministro de información que el explotador facilita a las empresas ferroviarias y los viajeros.

Igualmente, tendrá consideración de servicio básico la asignación de capacidad en las instalaciones que compongan la estación de viajeros de que se trate, como en vías de apartado, de formación y maniobras, etc.

- En terminales de mercancías tendrán la consideración de servicios básicos la manipulación de UTIs, la carga y descarga de graneles u otros productos no contenerizados, la realización de maniobras y el servicio de suministro de fuel.

Como en el caso anterior, tendrá consideración de servicio básico la asignación de capacidad en las instalaciones que compongan la terminal

de mercancías de que se trate, como en vías de carga y descarga, de formación y maniobras, de suministro de fuel, etc.

- Por lo que respecta a las instalaciones de mantenimiento, la calificación del servicio como básico está prevista para el caso de instalaciones de mantenimiento ligero (anexo II.2.e de la Directiva RECAST y 42.1.e de la Ley del Sector Ferroviario), que en ocasiones forman parte de las propias terminales de viajeros o de mercancías.

Por el contrario, los servicios de mantenimiento pesado suministrados en los talleres específicos no se considerarán como servicios básicos por no incluirse como instalación en el anexo II.2 de la Directiva RECAST.

La clasificación de un servicio como básico conlleva una regulación específica y más exigente que en el resto de casos, de acuerdo con el Reglamento, la Directiva RECAST y la Ley del Sector Ferroviario. En particular, para estos servicios destaca la necesidad de evaluación de alternativas viables con carácter previo a su posible denegación por el explotador.

Sin embargo, su prestación no es obligatoria, siendo las disposiciones aplicables únicamente cuando el servicio sea ofrecido por el explotador.

Asimismo, resulta especialmente relevante el marco económico previsto para la prestación de los servicios básicos. A este respecto, la Ley del Sector Ferroviario (artículo 98) prevé solo una regulación parcial de algunos de ellos para las instalaciones titularidad de ADIF, mientras que la Directiva RECAST prevé (artículo 31.7) que la prestación de los servicios básicos no superará el coste más un beneficio razonable.

Sin perjuicio de lo anterior, y en aplicación del Reglamento, la CNMC considera que para todos aquellos servicios básicos cuyo precio no haya sido regulado en la Ley del Sector Ferroviario, los explotadores de instalaciones de servicio deben tomar como referencia el coste de su prestación más un beneficio razonable, según se establece en el marco europeo. Ese marco será el que utilice la CNMC en cualquier acto de supervisión de aplicación del Reglamento.

1.4.2. Servicios complementarios

El anexo II.3 de la Directiva RECAST ofrece una lista abierta de servicios que pueden considerarse como complementarios. Por el contrario, el punto 18 del Anexo I de la Ley del Sector Ferroviario, define de forma exhaustiva estos servicios, al señalar que “[L]os servicios complementarios, a los que se refiere el artículo 44.2, son los siguientes: i) suministro de corriente de tracción, las cantidades abonadas por este concepto se mostrarán en las facturas por separado de los cánones aplicados por el uso de las infraestructuras ferroviarias de alimentación de energía eléctrica; ii) suministro de combustible de tracción en

instalaciones fijas; iii) precalentamiento de trenes de viajeros; iv) contratos personalizados para el control del transporte de mercancías peligrosas y la asistencia a la circulación de convoyes especiales, y; v) carga y descarga de unidades de transporte intermodal (UTI) sobre y desde vagón” (el subrayado es añadido).

La transposición anterior plantea contradicciones con el Reglamento. En primer lugar, este establece que el explotador de la instalación de servicio debe tener margen para elegir la calificación de los servicios, y el organismo regulador la posibilidad de supervisarlos (artículos 4.2.d y 6.1 respectivamente), de modo que una lista cerrada y exhaustiva limitaría esta posibilidad.

En segundo lugar, los servicios de suministro de combustible y de manipulación de unidades de transporte intermodal, identificados con las letras ii) y v) en el primer párrafo del citado punto 18 del Anexo I de la Ley del Sector Ferroviario, son servicios prestados en instalaciones de aprovisionamiento de combustible e instalaciones logísticas previstas en el anexo II.2 de la Directiva RECAST y 42.1 de la Ley del Sector Ferroviario. Por tanto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3.1 del Reglamento deberán ser en todo caso considerados como servicios básicos.

Por otra parte, entre los servicios complementarios se encuentran el suministro de tracción eléctrica y los contratos personalizados para mercancías peligrosas y convoyes especiales. Si bien su prestación excede ámbito de una instalación de servicio, son prestados por un explotador a las empresas ferroviarias y demás candidatos y, por tanto, el Reglamento resultará de aplicación, en particular en lo relativo al suministro de la información en la Declaración sobre la red, así como el plazo límite de respuesta ante las solicitudes de acceso.

Por lo que respecta a la regulación de los servicios complementarios en la legislación sectorial, al igual que en los básicos, una vez que son ofrecidos por los explotadores deberán prestarse de forma no discriminatoria a las empresas que los soliciten. En relación con la regulación económica, la Ley del Sector Ferroviario prevé que el importe de sus tarifas se fijará al coste que suponga la prestación de los servicios más un beneficio razonable.

1.4.3. Servicios auxiliares

Tanto la legislación europea (Anexo II.4 de la Directiva RECAST) como el punto 19 del Anexo I de la Ley del Sector Ferroviario incluyen una lista no exhaustiva de los servicios que pueden considerarse como auxiliares, incluyendo: i) el acceso a las redes de telecomunicación; ii) el suministro de información complementaria; iii) la inspección técnica del material rodante; iv) los servicios de venta de billetes en estaciones de transporte de viajeros; v) los servicios de mantenimiento pesado de material rodante, siendo éstos los que requieren instalaciones específicas en las que se realizan tareas que no se llevan a cabo

como parte de las operaciones diarias de rutina y que requieren que el vehículo sea retirado del servicio.

La legislación española incluye, además, el servicio de maniobras, si bien el mismo deberá ser considerado como servicio básico, de conformidad con la definición indicada anteriormente en el artículo 3.1 del Reglamento, al tratarse de un servicio prestado en instalaciones del anexo II.2 de la Directiva RECAST y 42.1 de la Ley del Sector Ferroviario.

De acuerdo con el artículo 13.8 de la Directiva RECAST y 44.3 de la Ley del Sector Ferroviario, los servicios auxiliares allí previstos pueden ser solicitados por las empresas ferroviarias, si bien el explotador no está obligado a prestarlos. Una vez el explotador ha optado por ofrecerlos, se deberán prestar de manera no discriminatoria a cualquier empresa ferroviaria que lo solicite.

Esta regulación hace a los servicios auxiliares especialmente aptos para que las empresas ferroviarias puedan diferenciar su oferta comercial, solicitando a los explotadores de las instalaciones servicios innovadores no incluidos en el catálogo del explotador. En este contexto, una gestión flexible y eficaz de estas infraestructuras debería permitir, en la medida de lo posible, estas posibilidades.

En definitiva, los servicios prestados en las instalaciones de servicio ferroviario se considerarán, con carácter general, como básicos, salvo el caso particular de los servicios que el Reglamento, la Directiva RECAST o la Ley del Sector Ferroviario posibiliten que puedan ser complementarios o auxiliares.

II. OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA

Un objetivo principal del Reglamento es la transparencia en el acceso y la prestación de los servicios en instalaciones de servicio. Según se indica en su considerando 4, la transparencia de estas condiciones, incluyendo la información sobre los precios, es una condición necesaria para permitir que todos los candidatos accedan a dichas instalaciones y a los servicios que se prestan en ellas sobre una base no discriminatoria.

Con este objetivo se establecen, en el marco del Reglamento, toda una serie de obligaciones que se detallan en los siguientes epígrafes.

II.1. Contenido del documento descriptivo

Uno de los aspectos más destacados que establece el Reglamento es la obligación de los explotadores de instalaciones de servicio de elaborar y publicar un documento descriptivo de la instalación, donde deberán facilitar la información referente a las condiciones de acceso, adjudicación de capacidad o la prestación de servicios.

A este respecto, el artículo 4.2 del Reglamento detalla su contenido, que es el siguiente:

- Una información inicial, especificada en las letras a-d del referido artículo, que incluye la lista de las instalaciones (incluyendo ubicación y horario de apertura), datos de contacto del explotador, características técnicas de la instalación, descripción de los servicios suministrados y su tipología (básico, complementario o auxiliar).
- La información procedimental siguiente (letras f-i y k): sobre cómo realizar la solicitud para acceso y suministro de servicios (indicando plazos de presentación y tiempo de tramitación), contenido y formato de las solicitudes, procedimiento de coordinación y criterios de prioridad, así como, cuando proceda, modelo de contrato de acceso y condiciones generales y la forma de proceder en caso de instalaciones con varios explotadores.
- Información sobre la utilización de sistemas informáticos del explotador (letra j), así como sobre los cambios en las características técnicas o restricciones de capacidad que puedan repercutir en la explotación de la instalación (letra l).
- En materia económica, es preciso suministrar información sobre los precios de acceso y prestación de servicios (letra m), así como los principios que rigen los sistemas de descuentos ofrecidos a los candidatos (letra n).
- Finalmente, el explotador debe señalar si es posible la autoprestación de servicios ferroviarios y sus condiciones. El Reglamento define la autoprestación o autosuministro de servicios como la *“situación en la que una empresa ferroviaria se presta a sí misma un servicio ferroviario conexo en los locales del explotador de una instalación de servicio, siempre que el acceso a la instalación y su utilización a efectos de realizar dicho autosuministro sean viables jurídica y técnicamente, no pongan en peligro la seguridad de las operaciones y el explotador de la instalación de servicio ofrezca tal posibilidad”*.

De esta forma, el explotador debe decidir si ofrece o no la posibilidad de que las empresas ferroviarias y demás candidatos se autopresten los servicios, siendo deseable cuando no estén disponibles.

En cualquier caso, de acuerdo con el considerando 5 del Reglamento, el organismo regulador debe estar facultado para solicitar al explotador de la instalación que permita en ella la autoprestación, cuando sea necesario para corregir distorsiones o situaciones indeseables en el mercado,

siempre que ello sea legal, viable técnicamente y no ponga en peligro la seguridad de las operaciones.

Como se expondrá más adelante, el Reglamento contempla la posibilidad de que el organismo regulador, previa solicitud del explotador de la instalación, resuelva eximirle de incluir determinados aspectos en el documento descriptivo, a excepción de las condiciones técnicas y los precios (letras a-d y m del artículo 4.2 del Reglamento), que deberán publicarse en todo caso.

II.2. Suministro y publicación del documento descriptivo

El suministro de la información relevante, así como una presentación adecuada para empresas ferroviarias y cargadores también forma parte del Reglamento. En su artículo 5.2 prevé que el sector ferroviario y los organismos reguladores a nivel comunitario elaboren una plantilla, en consulta con los explotadores de servicio, para uniformizar la presentación del documento descriptivo de las instalaciones.

En cumplimiento de este precepto, Rail Net Europe (RNE), que es una asociación participada por los administradores de infraestructura europeos, ha propuesto una plantilla³. El IRG-RAIL⁴ ha considerado recientemente⁵ que debería modificarse para tener en cuenta las necesidades de otros actores, como los operadores de las instalaciones de servicio, las empresas ferroviarias, y otros candidatos destinatarios de los servicios.

La Comisión Europea está actualmente impulsando un portal común donde en un futuro las instalaciones de servicio a nivel comunitario se puedan integrar en un entorno digital, simplificándose el suministro de información, y logrando un entorno mucho más intuitivo y útil para sus clientes.

En tanto no se concreten las diferentes iniciativas comunes a nivel europeo, es preciso desarrollar actuaciones a nivel nacional para que los explotadores de servicio aporten la información señalada en el Reglamento, haciéndola útil para los agentes ferroviarios, dando a conocer los servicios que se prestan en las

3

http://www.rne.eu/rneinhalt/uploads/Common_template_for_service_facility_information_clean.pdf

⁴ El IRG-RAIL es una asociación europea de autoridades independientes de regulación ferroviaria (<https://www.irg-rail.eu/>).

⁵ https://www.irg-rail.eu/irg/documents/position-papers/199_2018.html

instalaciones de servicio para las empresas ferroviarias, candidatos u otros clientes finales que los utilizan.

II.2.1. Obligaciones de los explotadores de las instalaciones

El Reglamento prevé que el documento descriptivo de las instalaciones sea remitido por el explotador al administrador de infraestructuras para su publicación en la Declaración sobre la red, formando, por tanto, parte de ella. Para ello, el explotador puede optar por facilitar al administrador la información lista para publicar, o bien, un enlace a una página web.

Si bien es cierto que el Reglamento posibilita esas dos formas para la remisión de la información al administrador, la primera de las opciones indicadas introduce una gran complejidad de gestión y rigidez, al aumentar considerablemente el tamaño de la Declaración sobre la red. Además, ante cualquier cambio en la información de la instalación se requeriría que el explotador remitiera una nueva versión del documento descriptivo y que el administrador realizara una nueva edición de la Declaración.

Por todo ello, se considera recomendable que los explotadores cuenten con una página web donde figure la información exigida por el Reglamento para el documento descriptivo de la instalación y que el enlace sea remitido a los administradores de infraestructuras para su inclusión en la Declaración sobre la red.

Las instalaciones señaladas en el epígrafe I.1 contarán, en general, con diferentes explotadores. Por ello, resulta fundamental una adecuada integración de la información sobre las condiciones de acceso y los servicios prestados por los diferentes explotadores. A este respecto, el Reglamento prevé, en su artículo 5.4, que los explotadores se coordinen y, en su caso, que el organismo regulador designe al explotador encargado de realizar la labor de concertación.

En línea con las disposiciones anteriores los diferentes explotadores deben coordinarse, con el fin de que las empresas ferroviarias y demás candidatos cuenten con una información homogénea y útil de las diferentes instalaciones de servicio.

Para ello, los titulares de las instalaciones, cuando se configuren como explotadores en alguno de las actividades señaladas en el epígrafe I.2, son los mejor posicionados, al conocer el funcionamiento de la instalación en su conjunto. Por ello, han de tomar la iniciativa de coordinar la información relativa a su instalación con sus diferentes explotadores.

En el caso del mercado español destacan, como titulares de las instalaciones de servicio y explotadores, en alguno de los diferentes papeles, ADIF y las Autoridades Portuarias, coordinadas, a su vez, por Puertos del Estado.

Finalmente señalar que, en línea con lo comentado anteriormente, todos los cargaderos de uso privado, incluyendo, por tanto, también los de ámbito portuario, deberán incluirse también en la Declaración sobre la red, a efectos de completar el mapa de instalaciones, si bien no les será aplicable el suministro de la misma información que a las instalaciones y servicios de uso público.

II.2.2. Obligaciones de los administradores generales de infraestructuras

ADIF y ADIF Alta Velocidad, como administradores de infraestructuras y responsables de la publicación de la Declaración sobre la Red, juegan un papel esencial en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia previstas en el Reglamento.

Los administradores de infraestructuras deberán procurar que todas las instalaciones de servicio estén incluidas en la Declaración sobre la red. Además, deberán configurar este documento de forma que el acceso a la información sea sencillo, con independencia de la titularidad de la instalación de servicio. Asimismo, es recomendable que los gestores de infraestructuras amplíen las prestaciones de la aplicación informática actual existente en su web⁶, que ya incluye información de las instalaciones titularidad de ADIF, a todas las de otros titulares, a medida que reciba la información sobre ellas.

Finalmente, corresponde a ADIF y ADIF Alta Velocidad establecer los aspectos relevantes sobre la coordinación con titulares y explotadores de servicios, así como la forma y fechas para el suministro de información al objeto de ser publicados en la próxima Declaración sobre la red, prevista para diciembre de 2018.

En definitiva, se considera que la elaboración de la información a publicar requiere involucrar a los distintos actores de la siguiente forma:

- ADIF y ADIF Alta Velocidad, como responsables de la edición de la Declaración sobre la red, deben homogeneizar la información referida a las distintas instalaciones velando, especialmente, por la ordenación adecuada de la información.
- Los titulares de cada instalación, que deben preparar la información relativa a su instalación, incluyendo, en su caso, la información suministrada por cada explotador.

⁶ <http://www.adif.es/AdifWeb/instalacionesMapa.jsp>

- Los explotadores de la instalación, que deben elaborar la información del documento descriptivo de la instalación, así como suministrar el correspondiente enlace.

II.3. Calendario

Por último, es obligado hacer referencia al calendario que es preciso seguir para la aplicación efectiva de las disposiciones relativas a la publicación de la información recogida en el Reglamento. A este respecto, el considerando 19 indica que la Declaración sobre la red para el horario de servicio que comienza en diciembre de 2020 (es decir, publicada en diciembre de 2019) debe ser la primera que contenga toda la información relativa a las instalaciones de servicio.

Para ello, en la Declaración sobre la red previa, cuyo horario de servicio comienza en diciembre de 2019 (publicada en diciembre de 2018), es preciso que los administradores de infraestructuras faciliten a los titulares y explotadores de las instalaciones unas pautas comunes para el suministro de la información, según lo indicado en el apartado anterior, así como la fecha límite de remisión de la información, según se indica en el artículo 5.2 del Reglamento.

La Declaración sobre la red del horario de servicio que comienza en diciembre de 2019 y que, por tanto, se publica en diciembre de 2018 debe contener toda la información relevante a fin de que los explotadores interesados puedan solicitar, a partir del 1 de enero de 2019, la exención del cumplimiento de ciertos artículos del Reglamento, en los términos descritos en esta Resolución.

III. PLAZO PARA LAS RESPUESTA A LAS SOLICITUDES DE ACCESO A LAS INSTALACIONES DE SERVICIO

La Directiva RECAST (artículo 13.4), el propio Reglamento (artículo 9), y la Ley del Sector Ferroviario (artículo 43.2) establecen que la CNMC, como organismo regulador, fijará el plazo razonable en que las solicitudes de las empresas ferroviarias y demás candidatos han de ser respondidas.

Dada la distinta tipología de servicios que pueden ser prestados en las instalaciones de servicio, y su posible caracterización como servicios básicos, complementarios y auxiliares, se considera apropiado, para ofrecer un escenario de certidumbre a los operadores, establecer un plazo de respuesta general para todas las instalaciones de servicio y servicios ferroviarios.

III.1. Determinación del plazo de respuesta a las solicitudes de acceso a las instalaciones de servicio

En relación con la fijación del plazo para la respuesta a una solicitud de acceso a instalaciones ferroviarias o prestación de servicios es preciso tener en cuenta

las particularidades del proceso de adjudicación de capacidad en la RFIG. De acuerdo con el marco regulatorio vigente⁷ y de forma simplificada, la adjudicación de capacidad sobre la infraestructura se puede realizar: i) mediante una reserva previa del surco, que se enmarca dentro de un procedimiento anual de solicitud de capacidad y; ii) a través de la asignación de capacidad *ad hoc*, que se efectúa en una fecha próxima a la salida del tren.

Es evidente que los surcos asignados sobre la infraestructura deben compatibilizarse con las solicitudes de acceso a las instalaciones de servicio a fin de posibilitar que el tren pueda acceder a ellas y a los servicios, haciendo necesario su diferenciación.

III.2. Solicitudes de acceso vinculadas con un surco con reserva

A la hora de establecer el plazo de respuesta a las solicitudes de acceso, resulta apropiado analizar los precedentes existentes tanto en el mercado español como a nivel internacional.

III.2.1. Plazos de respuesta establecido en el procedimiento de adjudicación de capacidad de ADIF y ADIF Alta Velocidad

En relación con los plazos de respuesta en el mercado español, cabe señalar que ADIF ha implantado un procedimiento de asignación de capacidad en instalaciones de servicio, que se recoge en el apartado 4.9 de la Declaración sobre la Red y que fue objeto de informe por la Sala de Regulación de la CNMC⁸.

Este procedimiento recoge las siguientes instalaciones de las que ADIF es titular y explotador:

- Vías con andén para estacionamiento de trenes para realizar otras operaciones.
- Vías de apartado, de formación de trenes y maniobras, de mantenimiento, lavado y limpieza, de suministro de combustible.
- Puntos de carga para mercancías.

⁷ Esencialmente, 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).

⁸ Ver Acuerdo de 21 de junio de 2016 por el que se emite informe relativo a la modificación de las Declaraciones sobre la red 2016 de ADIF y ADIF Alta Velocidad.

Como puede apreciarse, las aproximaciones seguidas entre los países que ya han fijado plazos concretos son muy variables, siendo la media estimada de unos 27 días naturales.

III.2.3. Fijación del plazo para el conjunto de instalaciones de servicio en España

De acuerdo con los elementos anteriores y dada la importancia del plazo de respuesta de los explotadores a las solicitudes de acceso, se considera que el plazo máximo no debe superar 1 mes, a contar desde el día hábil siguiente a la recepción de la solicitud por el explotador. A este respecto, la solicitud formulada debe ser completa y contener toda la documentación requerida por el explotador en el documento descriptivo de la instalación.

El plazo anterior resultará de aplicación para las solicitudes de acceso a las instalaciones de servicio para la prestación de todos los servicios (básicos, complementarios y auxiliares).

Según prevé el Reglamento, en el caso del acceso y la prestación de servicios de mantenimiento, tanto ligero como pesado, se requiere que el plazo comience a correr una vez se haya evaluado la compatibilidad técnica del material rodante con las instalaciones y el equipo y se haya informado de ello al candidato.

III.3. Solicitudes de acceso vinculadas con un surco ad hoc

En el caso de solicitudes *ad hoc*, la propia Directiva RECAST señala, en su artículo 48.1, que “[E]l administrador de infraestructuras responderá lo antes posible a las solicitudes específicas de surcos ferroviarios concretos y en cualquier caso en un plazo nunca superior a cinco días laborables” (el subrayado es añadido). Este plazo ha sido adoptado análogamente en la Orden de capacidad, previéndose incluso situaciones excepcionales donde se puede efectuar la solicitud el día antes de la circulación del tren.

Con respecto a estas solicitudes, el Reglamento especifica que, cuando se disponga el tiempo límite del artículo 13.4 de la Directiva RECAST, “(...) el regulador tendrá en cuenta el plazo límite fijado en el artículo 48.1 de la Directiva RECAST. Cuando los organismos reguladores no hayan definido el plazo límite para estas solicitudes *ad-hoc*, el explotador de la instalación de servicio responderá la solicitud en el plazo dispuesto en el artículo 48.1 de la Directiva”.

En el caso de las solicitudes específicas de acceso a instalaciones de servicio vinculadas con un surco *ad hoc*, su necesaria coordinación con la solicitud de capacidad al administrador de infraestructura lleva a que el plazo máximo de referencia para contestar las solicitudes sea el que fija ya la legislación sectorial.

Por tanto, en el caso de solicitudes de acceso a las instalaciones de servicio vinculadas con un surco en la infraestructura ferroviaria *ad hoc*, el plazo máximo de respuesta será de 5 días desde su recepción.

IV. PRINCIPIOS PARA LA APLICACIÓN DE LAS EXENCIONES DEL REGLAMENTO

Como se ha señalado anteriormente, el objetivo del Reglamento es asegurar el acceso por parte de empresas ferroviarias y demás candidatos a las instalaciones y servicios que en ellas se prestan. Sin embargo, como se señala en su considerando segundo, el cumplimiento del Reglamento puede derivar en cargas administrativas desproporcionadas. Por este motivo, el Reglamento habilita a los organismos reguladores a eximir de todas o parte de sus disposiciones, salvo la publicación de las condiciones de acceso y económicas.

En el presente epígrafe se señalará el procedimiento que deben seguir los explotadores que pretendan solicitar la exención, el alcance de la misma, así como los criterios que seguirá la CNMC para su análisis.

IV.1. Procedimiento de solicitud de exenciones

El artículo 2 del Reglamento prevé la posibilidad de que los explotadores de las instalaciones de servicio puedan ser eximidos de la aplicación de algunas disposiciones del mismo. Para ello, los explotadores interesados deberán presentar su solicitud debidamente motivada al organismo regulador, que deberá resolverlas de forma individual, caso por caso.

Las resoluciones que a este respecto emita la CNMC se enmarcan en un procedimiento que se rige por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En las instalaciones complejas es habitual la existencia de varios explotadores, según se indicó en los epígrafes I.1 y I.2, de modo que cada uno de ellos se encuentra obligado por el presente Reglamento y facultado para presentar su solicitud de exención al organismo regulador. De este modo, una exención concedida a un explotador no vinculará al resto, ya que deben resolverse de forma individual, como se indicó anteriormente.

La solicitud presentada por el explotador ante la CNMC debe motivar las disposiciones del Reglamento para las cuales se solicita la exención, que serán valoradas de conformidad con el epígrafe IV.2. siguiente.

A la hora de analizar la concesión de la exención, la CNMC se basará en los aspectos señalados en el artículo 2.2 del Reglamento: i) instalaciones o servicios sin importancia estratégica; ii) instalaciones o servicios que se presten en un

entorno de mercado competitivo y; iii) instalaciones o servicios en los que la aplicación del Reglamento pueda afectar negativamente a su funcionamiento.

En coordinación con otros reguladores, en el marco del IRG-RAIL, y de conformidad con el artículo 2.5 del Reglamento, se han fijado los principios y criterios de análisis de los aspectos anteriores, de forma que sean conocidos por los explotadores que pretendan solicitar una exención a partir del 1 de enero de 2019.

IV.2. Obligaciones susceptibles de exención

El organismo regulador, a la vista de la solicitud de exención recibida, está facultado para declarar exentos de cumplimiento todos los artículos del Reglamento, excepto la publicación de las condiciones de acceso a las instalaciones y servicios, incluyendo la información sobre las tarifas (artículo 4.2, letras a-d y m y artículo 5)⁹.

Las exenciones tienen como objetivo evitar cargas desproporcionadas a los explotadores de instalaciones de servicio, especialmente a aquellos que no tienen gran relevancia.

El Reglamento también habilita a los reguladores independientes a excluir determinados aspectos del Reglamento de las posibles exenciones. En particular existen disposiciones del Reglamento que no conllevan un coste relevante para los explotadores de instalaciones de servicio pero que resultan fundamentales para conseguir una adecuada eficacia en el transporte ferroviario. Tal es el caso, por ejemplo, de la cooperación entre los administradores de infraestructuras y los explotadores de instalaciones en materia de adjudicación de capacidad o circulación de trenes.

De acuerdo con lo anterior, se considera que podrán solicitarse exenciones de los siguientes aspectos del Reglamento:

- Transparencia sobre los procedimientos de funcionamiento de la instalación de servicio recogidos en las letras f-k del artículo 4.2 del Reglamento.

Se considera que el cumplimiento de estos preceptos supone una carga administrativa relevante al obligar a la publicación de: i) documentación relativa a cómo realizar la solicitud para el acceso y suministro de servicios (indicando plazos de presentación y tiempo de tramitación); ii) contenido

⁹ Únicamente está prevista la exención total en caso de explotadores de instalaciones de servicio utilizadas únicamente con fines de **patrimonio histórico** (artículo 2.1, párrafo 2).

y formato de las solicitudes; iii) como realizar el procedimiento de coordinación; iv) criterios de prioridad; vi) publicación cuando proceda del modelo de contrato de acceso y condiciones generales; vii) procedimiento en caso de instalaciones con varios explotadores y, viii) la información sobre la utilización de sistemas informáticos del explotador.

- En materia económica, la publicación de información sobre los precios del acceso y la prestación de los servicios (letra m) es siempre obligada, por lo que no puede solicitarse su exención. Sin embargo, su alcance deberá adaptarse a las características de cada prestación. Mención especial merece el caso de los servicios de mantenimiento, donde puede resultar difícil determinar con exactitud *a priori* los precios del mismo, ya que depende del estado particular del material rodante.

Por ello, en el contexto de las solicitudes de exención, el explotador de la instalación podrá motivar la información necesaria, que a su juicio debe publicar, y solicitar directrices a la CNMC en relación con el alcance de la obligación de transparencia.

Por su parte, la información relativa a los principios de los descuentos (letra n) es susceptible de ser exceptuada.

- Información de la capacidad disponible (artículo 6.2) en la instalación ante la solicitud del candidato. Esta obligación supone una importante dificultad práctica, lo que aconseja su exención.

Igualmente debe preverse la exención del artículo 6.3 del Reglamento relativo al suministro de información, en tiempo real, de la capacidad disponible y el impacto de las modificaciones técnicas relacionadas con las obras. Esto requiere una adecuación de la tecnología del explotador que, de hecho, aún está en fase de estudio el portal común que prevé desarrollar la Comisión Europea.

- Los artículos 10 a 14 del Reglamento se refieren al procedimiento de evaluación de las solicitudes en caso de que haya incompatibilidades entre ellas. A este respecto, si bien debe existir un mecanismo de coordinación, que de hecho se emplea habitualmente por los explotadores, estos podrán solicitar la exención de su publicación en la descripción de la instalación, para los casos que resulte de aplicación.
- En caso de que no sea posible la coordinación de las solicitudes, el Reglamento prevé, en su artículo 12, la necesidad de la evaluación de alternativas viables que posibiliten la realización del transporte por el mismo itinerario o por otro alternativo en condiciones económicas aceptables. Sin embargo, en muchas de las ocasiones, el explotador de una terminal o servicio concreto no será el actor mejor posicionado, por

desconocer las características de otras instalaciones o los planes de negocio de los propios candidatos.

Por tanto, si bien parece aceptable la evaluación conjunta entre candidato y explotador de las alternativas viables, dada la carga que eventualmente supondría para el explotador, debe preverse su exención.

El resto de disposiciones del Reglamento deberán ser cumplimentadas por todos los explotadores de instalaciones de servicio, sin que sean susceptibles de ser solicitada su exención.

IV.3. Criterios para la concesión de exención

Según el artículo 2.2 del Reglamento, el organismo regulador puede tomar la decisión de eximir a explotadores de instalaciones de servicio, basándose en alguno de los siguientes fundamentos:

- Instalaciones de servicio o servicios sin importancia estratégica para el funcionamiento del mercado de los servicios de transporte ferroviario, en particular, por el nivel de uso de la instalación, el tipo y volumen de tráfico potencialmente afectado y el tipo de servicios prestados en la instalación.
- Instalaciones de servicio o servicios que se explotan o prestan en un entorno de mercado competitivo en el que actúan diferentes competidores que prestan servicios comparables.
- Instalaciones de servicio o servicios a cuyo funcionamiento podría afectar negativamente la aplicación del presente Reglamento.

Los criterios concretos que la CNMC seguirá para conceder las exenciones han tomado como referencia estos fundamentos que se recogen en el Reglamento, así como los principios comunes elaborados por la asociación independiente de organismos reguladores ferroviarios europeos (IRG-RAIL), de conformidad con su artículo 2.5.

IV.3.1. Importancia estratégica

Por lo que respecta a la importancia estratégica, primer fundamento previsto por el Reglamento para la concesión de la exención, es posible fijar *ex ante* una serie de criterios y umbrales que se utilizarán de referencia y que permiten ofrecer cierta predictibilidad al solicitante, sin perjuicio del estudio del caso particular una vez efectuada la solicitud.

A. Estaciones de viajeros

La red ferroviaria en España cuenta con casi 1.500 estaciones de viajeros. Es evidente que no todas tienen la misma importancia estratégica, por lo que el cumplimiento de todas las previsiones del Reglamento supondría una carga desproporcionada para sus explotadores.

Por ello se propone determinar su importancia estratégica atendiendo, en primer lugar, al tipo de servicio ferroviario que opera en la estación: obligación de servicio público (OSP) o servicio comercial.

Estaciones exclusivamente con servicios OSP

Las estaciones de viajeros en las que se presten solo obligaciones de servicio público se consideran exentas en la aplicación del Reglamento, ya que su actividad se considera regulada por los contratos de servicio público.

Esto no será de aplicación para el caso de estaciones en que, junto a estos servicios OSP, se ofrezcan servicios comerciales, cuya importancia estratégica se debe evaluar con los criterios aplicables a los servicios comerciales.

Tal es el caso, por ejemplo, de las estaciones de cercanías explotadas por RENFE en virtud del convenio con ADIF, y que simultáneamente son utilizadas por la empresa ALSA que opera el servicio turístico entre Madrid-Príncipe Pío y El Escorial.

Estaciones con servicios comerciales

Por lo que respecta a las estaciones con servicios comerciales serán de aplicación los criterios siguientes:

- Actividad de la estación de viajeros. El uso de la estación determina su importancia para el mercado, así como la probabilidad de que las empresas ferroviarias soliciten acceso a su explotador. Para su análisis, se utilizarán el número de viajeros anuales de la estación (sumando los subidos y bajados) y el número de trenes anuales que paran en la misma.

Por lo que respecta a la determinación del umbral para estos indicadores, se ha buscado un equilibrio para incluir las estaciones que realmente soportan el grueso de los servicios comerciales de viajeros, dejando al margen un gran número de estaciones que presentan una actividad muy baja, reduciendo considerablemente la carga administrativa de su cumplimiento.

De este modo, se considerará que tienen importancia estratégica las estaciones que cumplan alguno de estos dos criterios:

- Tengan un tráfico mayor de 300.000 viajeros anuales.

- Gestionen más de 8.000 trenes anuales.
Este umbral complementario permite seleccionar estaciones estratégicas con un número de circulaciones importantes con independencia del número de viajeros. Sin embargo, gran parte de las que se consideran estratégicas respecto a un indicador, lo serán también por el otro y viceversa.
- Vinculación entre el explotador de la instalación y alguna empresa ferroviaria o candidato. De acuerdo con este criterio, se considerará que cuentan con importancia estratégica las estaciones de viajeros en las que el explotador se encuentre participado o bajo el control de una empresa que ejerza a su vez una posición prevalente en el mercado nacional de servicios de transporte ferroviario.

Para estaciones con servicios comerciales, los dos criterios anteriores (actividad y vinculación) se valorarán independientemente, sin carácter acumulativo, de modo que la calificación de una estación como estratégica de acuerdo con alguno de ellos será suficiente para que así sea calificada.

Como se ha señalado anteriormente, la exención en el cumplimiento de determinadas obligaciones no supone la desregulación completa de las instalaciones de servicio, ya que junto a las disposiciones del Reglamento que resulten de aplicación, se debe tomar en consideración el resto de legislación sectorial, como la Directiva RECAST y la Ley del Sector Ferroviario.

B. Terminales de mercancías

La diferente naturaleza de las distintas terminales de mercancías, así como de los servicios que se prestan requieren de criterios distintos para la determinación de su importancia estratégica. Sin embargo, la existencia de instalaciones de tamaño reducido explotadas por diferentes operadores aconseja su exención con el objeto de evitar una carga desproporcionada.

El análisis de las exenciones de las terminales de mercancías se basará en los siguientes criterios:

- Pertenencia a un corredor ferroviario europeo de mercancías, de acuerdo con el Reglamento 913/2010¹⁰. Si la instalación de servicio se encuentra

¹⁰ [Reglamento 913/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de septiembre de 2010 sobre una red ferroviaria para un transporte de mercancías competitivo.](#)

adsrita a alguno de los corredores ferroviarios europeos que transcurren por España (Atlántico y Mediterráneo, en el caso español), esta se considerará de importancia estratégica, haciendo inviable, por tanto, su exención.

A este respecto, los documentos de información de los corredores publican información relativa a cuáles son esas terminales^{11,12}. Como puede apreciarse en estos documentos, contarían con una importancia estratégica un total de 39 terminales de mercancías: 26 instalaciones propiedad de ADIF, 9 situadas en los puertos de interés general y otras 4 con otra titularidad.

- Vinculación entre el explotador de la instalación y alguna empresa ferroviaria o candidato. Como en el caso de las estaciones con servicios comerciales de viajeros, cuando el explotador de una terminal de mercancías se encuentre bajo la participación o el control de una empresa que ejerza a su vez una posición prevalente en el mercado nacional de servicios de transporte ferroviario será considerada estratégica.
- Actividad de la terminal de mercancías. El tráfico de la terminal de mercancías determinará su importancia en el mercado español. Dadas las diferencias entre las terminales, se ha optado por determinar criterios específicos en función de su naturaleza, si bien son globales para el conjunto de las instalaciones que las componen:
 - Terminales de mercancías en ámbito portuario. Para caracterizar la importancia estratégica de las terminales situadas en puertos conectados a la red ferroviaria se han considerado las toneladas transportadas por ferrocarril con origen/destino en el puerto. A este respecto, se considerarán como estratégicas aquellas terminales incluidas en Puertos que en su conjunto gestionen más de 800.000 toneladas al año. Este umbral permitirá garantizar exenciones a un número importante de terminales en recintos portuarios salvo en Barcelona, Valencia, Bilbao, Gijón, Tarragona, Coruña y Santander¹³, que totalizan más del 88% del tráfico ferroportuario.
 - Terminales terrestres de mercancías. Las terminales ferroviarias de mercancías abiertas al público fuera del ámbito portuario son, en su gran mayoría, intermodales. Por ello, pueden caracterizarse

¹¹ <http://www.atlantic-corridor.eu/es/cid-es/cid-2019-es>

¹² https://www.railfreightcorridor6.eu/RFC6/Public/RFC6_CID_Book3_2018-19_06-01-2018.pdf

¹³ Observatorio del Ferrocarril de España. Ministerio de Fomento. Año 2016.

mediante el número de trenes o el número de unidades de transporte intermodal (UTIs) tratadas.

De este modo, resulta razonable establecer un umbral de 20.000 UTIs anuales gestionadas para considerar que una terminal intermodal resulta estratégica.

Asimismo, se establece un umbral de 3.000 trenes anuales, que permite distinguir las terminales relevantes que no quedaran suficientemente caracterizadas con los criterios anteriores.

A este respecto, en torno a 15 terminales intermodales contarían con una actividad superior al umbral en términos de manipulación de UTIs mientras que en torno a 12 de las terminales de mercancías de ADIF superan el tráfico señalado en términos de número de trenes.

De modo análogo al caso de las estaciones comerciales de viajeros, los criterios anteriores no son acumulativos, de modo que bastará con que de acuerdo con alguno de ellos la terminal de mercancías sea de importancia estratégica para que así deba ser calificada.

Por último, como se ha indicado anteriormente, la consideración de un puerto o una terminal interior en su conjunto como estratégica, determinará la situación estratégica de las instalaciones o servicios operadas por los diferentes explotadores en su ámbito de actuación.

C. Centros de mantenimiento

Para el análisis de las exenciones a los centros de mantenimiento, es preciso señalar que la mayor parte de los talleres o centros de mantenimiento de material rodante son propiedad de Renfe Fabricación y Mantenimiento, S.M.E., S.A. (RENFE Mantenimiento), que presta sus servicios bien directamente o a través de su participación en sociedades que ha constituido con los fabricantes de material rodante.

En menor medida existen en España talleres de otras entidades, destinados en general al tratamiento de vagones o de material rodante auxiliar.

Por ello, la vinculación del explotador de los centros de mantenimiento con empresas ferroviarias o candidatos condicionará la concesión de exenciones para estas instalaciones y servicios afectados.

En particular, cuando el explotador de un centro de mantenimiento se encuentre bajo la participación o el control de una empresa que ejerza a su vez una posición prevalente en el mercado nacional de servicios de transporte ferroviario será considerado estratégico.

IV.3.2. *Mercado competitivo*

El Reglamento prevé la posibilidad de solicitar la exención de instalaciones de servicio que se presten en un entorno competitivo. Efectivamente, la competencia garantizará un acceso adecuado por parte de las empresas ferroviarias y candidatos, sin que sea necesaria la aplicación de la extensa regulación prevista.

La enorme casuística del funcionamiento del mercado ferroviario en general, y de sus instalaciones en particular, hace imposible establecer *ex ante* criterios concretos que ofrezcan predictibilidad sobre la concesión de la exención en este caso, al contrario de lo que sucedía en el supuesto de importancia estratégica.

De este modo, el explotador que desee obtener la exención debe motivar que la instalación o los servicios se explotan en un entorno de mercado competitivo. En particular, se deberá proporcionar información detallada a la CNMC sobre la sustituibilidad de la instalación o servicio, el área geográfica relevante y el nivel de competencia existente.

IV.3.3. *Afección negativa*

Como último supuesto para la concesión de exenciones, el Reglamento prevé que determinadas disposiciones del mismo puedan afectar negativamente al funcionamiento de las instalaciones de servicios o los servicios correspondientes.

A este respecto, tal y como establece el considerando 2 del Reglamento no basta con que el explotador considere que la afección sea únicamente a la instalación o servicios que opere, sino que la misma debe afectar al mercado en el que el explotador actúe.

En todo caso, el explotador que solicite exención amparándose en esta cláusula debe indicar concretamente qué disposiciones del Reglamento tendrían ese impacto negativo sobre el mercado de la instalación o servicio, justificándolo motivadamente, para permitir a la CNMC resolver adecuadamente.

V. PROPUESTA

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos expuestos, se propondrá que, en relación con el expediente de referencia, se resuelva lo siguiente:

PRIMERO.- Aprobar los plazos máximos de respuesta a las solicitudes de acceso y suministro de servicios en las instalaciones de servicio ferroviarias, de conformidad con el epígrafe III del presente Anexo.

SEGUNDO.- Aprobar los principios para la aplicación de las exenciones del Reglamento de Ejecución (UE) 2017/2177 de la Comisión de 22 de noviembre de 2017, según se establece en el epígrafe IV del presente Anexo.