

I. DISPOSICIONES GENERALES

MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE

26701 *Orden TRM/1522/2025, de 21 de diciembre, por la que se modifica la Orden FOM/897/2005, de 7 de abril, relativa a la declaración sobre la red y al procedimiento de adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria.*

El cambiante panorama en torno al sector ferroviario, enfocado en la creación de un espacio ferroviario común europeo, exige la adaptación del marco normativo que lo regula. En este sentido, la presente orden, constituida por este preámbulo, un artículo único y una disposición final única, tiene tres finalidades fundamentales: el adelanto del calendario de adjudicación de capacidad ferroviarias, una mayor digitalización de las comunicaciones entre los candidatos y el administrador de infraestructuras y, por último, la actualización de los criterios de prioridad y coordinación en los supuestos de infraestructuras ferroviarias congestionadas.

Respecto a la primera de estas modificaciones, cabe señalar que actualmente, los candidatos que pueden solicitar capacidad de infraestructura ferroviaria tienen determinadas desventajas en comparación con las empresas de otros modos de transporte; entre ellas, destaca sobre todo el hecho de que la capacidad definitivamente asignada a cada candidato sólo puede conocerse dos meses antes de la entrada en vigor del horario de servicio, que se produce cada año el segundo sábado de diciembre. Esto supone que el transporte ferroviario de pasajeros no puede llevar a cabo la planificación de sus servicios con la misma antelación y en condiciones de igualdad con los operadores aéreos o con las empresas de transporte por carretera.

Con la intención de mejorar esta situación, el 15 de febrero de 2024, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia publicó la Resolución relativa al procedimiento de adjudicación de capacidad en la infraestructura ferroviaria, en la que se preveían diferentes medidas para adelantar el calendario de adjudicación de capacidad ferroviaria.

Entre estas propuestas, realizadas principalmente a los administradores de infraestructuras ferroviarias, se encontraba una dirigida al Ministerio de Transporte y Movilidad Sostenible por la que se pedía modificar la Orden FOM/897/2005 para adelantar la fecha límite para solicitar capacidad, que pasaría de los seis meses previstos en su artículo 7, a los ocho meses y quince días previos al inicio del horario de servicio.

Con ello, el resto de los plazos del procedimiento de adjudicación se adelantarían, de forma que la asignación definitiva de capacidad pudiese ser conocida por los candidatos con cuatro meses y medio de antelación, y no con dos meses, como ha sucedido hasta hoy.

En este mismo sentido, también conviene señalar que, en la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea, entre los que se encuentran Francia, Alemania, Italia o Portugal, la finalización del plazo para presentar solicitudes de capacidad concluye ocho meses antes de la entrada en vigor del horario de servicio, lo que permite a su vez adelantar la comunicación definitiva de este por el administrador de infraestructuras ferroviarias.

Por otro lado, atendiendo al desarrollo y a la utilización generalizada de medios telemáticos y para mejorar la gestión administrativa de las solicitudes de capacidad, en el apartado 2 b) del artículo 10 de la Orden ministerial FOM/897/2005, de 7 de abril, se ha eliminado el requisito de aportación de la copia compulsada del certificado de seguridad.

Asimismo, los criterios de priorización para la adjudicación de capacidad cuando la red hubiese sido declarada como congestionada pasan al artículo 17.

En este mismo artículo, también se aclara que la declaración de una infraestructura ferroviaria como congestionada no se refiere únicamente a la totalidad de la línea, sino a cualquier tramo o infraestructura de la misma.

Por último, y en lo que se refiere a los criterios de prioridad, hasta hoy, en el cuarto lugar de estos criterios se encontraban los acuerdos marco, aunque la importancia de este

método de asignación de capacidad ferroviaria se ha puesto de manifiesto considerablemente a lo largo de los últimos años.

En este sentido, cabe recordar que en la liberalización de los servicios comerciales de transporte de viajeros esta herramienta ha sido indispensable para avalar capacidad a las nuevas empresas ferroviarias entrantes, ya que la importante inversión que han tenido que realizar para iniciar a prestar sus servicios en la Red Ferroviaria de Interés General requería de una garantía sobre los surcos concretos que se les iba a ir concediendo con cada horario de servicio durante un plazo de diez años.

Dado que el proceso de liberalización de los servicios comerciales ha continuado extendiéndose, los acuerdos marco pasan a ser el primer criterio de prioridad en aquellas situaciones donde se declare que una infraestructura está congestionada, así como en los restantes supuestos en los que el administrador de infraestructuras ferroviarias pueda aplicar los criterios del artículo 17.

Esta norma se ajusta a los principios de buena regulación contenidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La orden cumple con los principios de necesidad y eficacia. Su tramitación responde a la exigencia de que el ordenamiento jurídico siga adaptándose a la realidad ferroviaria y socioeconómica, en aras de evitar que permanezca estanco a los cambios. También pretende garantizar una mayor homogeneidad respecto del marco jurídico del resto de Estados miembros. De forma concreta, la orden prioriza el método de asignación de capacidad más efectivo para asegurar la operación de las empresas ferroviarias, método que ganará aún mayor importancia con la futura liberalización de los servicios de obligación de servicio público. Al minimizar las desventajas de las empresas ferroviarias ante otros operadores de otros modos de transporte, se fomenta el transporte ferroviario y se contribuye, con esta mejora de su competitividad, en la mejora de la competitividad y productividad de la economía española.

De acuerdo con el principio de proporcionalidad, la norma contiene la regulación imprescindible para atender la necesidad descrita anteriormente, sin que existan otras medidas menos restrictivas de derechos o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.

El principio de seguridad jurídica se ve garantizado por la presente orden habida cuenta de su imbricación óptima en el ordenamiento jurídico español, con plena coherencia con la reglamentación nacional y europea vigente en la materia.

Asimismo, la norma cumple con el principio de transparencia, definiéndose el objeto y ámbito de aplicación de la misma, así como promoviéndose la participación del sector en el proceso de tramitación, sometiéndose a tal efecto el proyecto normativo a la correspondiente consulta pública previa de conformidad con el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, así como al trámite de audiencia e información pública, de acuerdo con el artículo 26.6 de la misma, en aras de obtener la mayor participación posible de la sociedad.

Por último, la norma es coherente con el principio de eficiencia, siendo una norma que no supone un incremento significativo de cargas administrativas ni de gasto público. En este sentido, se ha eliminado la exigencia por la cual las empresas ferroviarias debían aportar copia compulsada del certificado de seguridad, lo cual implica una reducción de las cargas administrativas para las empresas ferroviarias.

Durante el procedimiento de elaboración de la norma se ha garantizado la participación activa de los interesados a través del trámite de consulta pública previa, así como los posteriores trámites de audiencia e información pública. Concretamente, en su elaboración han sido consultados los administradores de infraestructuras ferroviarias, las empresas ferroviarias tanto de viajeros como de mercancías, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) y la Asociación de Empresas Ferroviarias Privadas (AEFP). Asimismo, la presente orden ha sido informada por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible.

La presente norma se dicta en virtud de la competencia estatal prevista en el artículo 149.1, regla 21.^a, de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una comunidad autónoma.

En su virtud, a iniciativa del Ministro de Transportes y Movilidad Sostenible, con la aprobación previa del Ministro para la Transformación Digital y de la Función Pública y de acuerdo con el Consejo de Estado, dispongo:

Artículo único. *Modificación 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.*

Uno. Se añade el apartado 8 al artículo 6, que queda redactado como sigue:

«8. Todas las comunicaciones que se realicen entre los administradores de infraestructuras y cualquiera de los interesados en el procedimiento de adjudicación de la capacidad de infraestructura deberá realizarse por medios electrónicos. Los administradores de infraestructuras garantizarán que las plataformas de comunicación que se utilicen para ello sean plenamente accesibles.»

Dos. El apartado 2 del artículo 7 queda redactado como sigue:

«2. El administrador de infraestructuras ferroviarias adjudicará la capacidad de infraestructura ferroviaria de acuerdo con el siguiente procedimiento:

a) El horario de servicio se fijará una vez al año y entrará en vigor a las doce de la noche del segundo sábado de diciembre. Cuando se lleve a cabo un cambio o ajuste después del invierno, en particular para tener en cuenta, en su caso, los cambios de horario del tráfico regional de pasajeros, este tendrá lugar a medianoche del segundo sábado de junio y a tantos otros intervalos, entre dichas fechas, como sean necesarios.

El administrador de infraestructuras ferroviarias podrá acordar otras fechas de entrada en vigor y de vigencia para el nuevo horario de servicio siempre que lo comunique, previamente y con la necesaria antelación, al Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible y, en el caso de que aquel afecte a tráficos internacionales, a la Comisión Europea.

El horario de servicio recoge el conjunto de todos los datos que determinan los movimientos planificados de trenes y material rodante que tendrán lugar sobre una determinada infraestructura, en el período al que dicho horario de servicio se refiere.

b) El administrador de infraestructuras ferroviarias determinará, en colaboración con los administradores de infraestructuras de otros Estados, las franjas horarias consideradas necesarias para la explotación de tráficos internacionales, como mínimo, once meses antes de que vaya a entrar en vigor el horario de servicio.

Los administradores de infraestructuras ferroviarias velarán por que, en la medida de lo posible, se respeten estas franjas horarias en los procedimientos posteriores.

Solamente se harán ajustes en caso de que sean absolutamente necesarios.

c) El plazo para la presentación de las solicitudes de adjudicación de capacidad se iniciará en la fecha en que se publique el acuerdo de aprobación de la declaración sobre la red y concluirá, tanto para los tráficos ferroviarios internacionales como para los nacionales, ocho meses y quince días antes de la entrada en vigor del horario de servicio.

d) Cumplidos los plazos referidos en el apartado anterior, el administrador de infraestructuras ferroviarias elaborará y publicará el proyecto de horario de servicio, como mínimo, seis meses y quince días antes de la entrada en vigor de dicho horario. Durante este periodo, se intentará la coordinación de las solicitudes presentadas, de acuerdo con lo establecido en el artículo siguiente.

e) Los solicitantes de capacidad podrán presentar las alegaciones oportunas hasta cinco meses y quince días antes de la entrada en vigor del horario de servicio.

Asimismo, y en el mismo plazo, podrán hacer observaciones todos los que consideren que dicho horario, durante su periodo de vigencia, puede afectar a su capacidad de suministro de servicios ferroviarios, así como otros administradores de infraestructura que pudieran verse afectados por el mismo.

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

El administrador de infraestructuras justificará, en todo caso, las denegaciones de capacidad.

f) Como mínimo, cuatro meses y medio antes de la entrada en vigor del horario de servicio el administrador de infraestructuras ferroviarias aprobará y comunicará a los candidatos la adjudicación definitiva de capacidad.

g) Cuatro meses y siete días antes de la entrada en vigor del horario de servicio, el administrador de infraestructuras informará de los días concretos de circulación durante todo el horario de servicio a todos los candidatos que hubieren presentado solicitud.»

Tres. El apartado 3 del artículo 7 queda redactado como sigue:

«Tres meses y quince días antes de la entrada en vigor del horario de servicio, el administrador de infraestructuras ferroviarias pondrá a disposición de los candidatos la capacidad que no hubiere sido adjudicada de acuerdo con el procedimiento descrito en el apartado anterior.

La referida capacidad podrá ser solicitada, a partir de dicho momento y hasta la conclusión de la vigencia del horario de servicio, conforme al siguiente procedimiento:

a) Las solicitudes de adjudicación de capacidad de infraestructura, a las que se refiere este apartado, obtendrán la respuesta del administrador de infraestructuras ferroviarias en el plazo máximo de cinco días hábiles a contar desde la fecha de su recepción en su registro de entrada, de acuerdo con las reglas o criterios por él establecidos y siempre que se cumplan los requisitos previstos, para la solicitud de capacidad, en el artículo 10.

b) Excepcionalmente y en la forma y condiciones que establezca el administrador de infraestructuras ferroviarias en la declaración sobre la red, los candidatos podrán solicitar, de forma motivada, la adjudicación de capacidad hasta un día antes de la utilización efectiva de la franja ferroviaria solicitada. A tal efecto, esta solicitud deberá ser presentada por el candidato antes de las doce horas del día anterior al de la pretendida prestación del servicio. El administrador de infraestructuras ferroviarias responderá a dicha solicitud antes de las dieciocho horas del referido día.»

Cuatro. El artículo 8 queda redactado como sigue:

«Artículo 8. *Coordinación de solicitudes.*

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

2. En la coordinación de solicitudes, el administrador de infraestructuras ferroviarias se pondrá en contacto con todos los candidatos afectados y facilitará una solución negociada entre los candidatos cuyas solicitudes son incompatibles.

Asimismo, valorará, previo análisis de su viabilidad, aquellas propuestas conjuntas que puedan presentar varios candidatos.

En caso de no resolverse así el conflicto entre solicitudes, el administrador propondrá a los candidatos, dentro de límites razonables, adjudicaciones de capacidad de infraestructuras que difieran de lo solicitado. Los candidatos podrán aceptar o rechazar la propuesta en el plazo máximo de diez días hábiles desde que se les notifique.

3. El administrador de infraestructuras ferroviarias procurará resolver los conflictos que surjan consultando a los candidatos interesados. Para realizar dicha consulta se facilitará la siguiente información, de forma gratuita por vía electrónica:

- a) La adjudicación de capacidad solicitada por otros candidatos en los mismos trayectos.
- b) La adjudicación de capacidad otorgada previamente a todos los demás candidatos en los mismos trayectos.
- c) La adjudicación de capacidad alternativa propuesta en los trayectos de que se trate de conformidad con el apartado 2.
- d) La información detallada sobre los criterios aplicados en el procedimiento de adjudicación de capacidad.

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

Cinco. El artículo 10 queda redactado como sigue:

«Artículo 10. *Solicitud de capacidad de infraestructura.*

1. Los candidatos a los que se refiere el artículo anterior podrán solicitar al administrador de infraestructuras ferroviarias, dentro de los plazos previstos en el artículo 7, la adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria para la prestación de servicios de transporte ferroviario, de acuerdo con lo previsto en la ley y en el reglamento del sector ferroviario y en esta orden.

2. La solicitud de capacidad deberá ir acompañada, en todo caso, de los siguientes datos y documentos:

a) La identificación del candidato y de la persona que lo represente, adjuntando su domicilio a efectos de notificaciones, así como los datos que acrediten que está en posesión de una licencia de empresa ferroviaria o título habilitante, en su caso y según corresponda. La representación se acreditará por cualquier medio admitido en Derecho que deje constancia fidedigna de ella, o mediante declaración en comparecencia ante el personal habilitado del administrador de infraestructuras ferroviarias.

Asimismo, para acreditar dicha representación, será posible utilizar el Registro Electrónico de Apoderamientos de la Administración General del Estado.

b) Cuando se trate de empresas ferroviarias y soliciten capacidad por los procedimientos previstos en los apartados 1 y 3 del artículo 7, deberán acreditar estar en posesión del correspondiente certificado de seguridad en vigor del que sea titular. A estos efectos, se comprobará la información que consta en la base de datos de certificados de seguridad de la Agencia Europea de Seguridad Ferroviaria.

Para esta acreditación, la empresa ferroviaria deberá presentar una copia compulsada del referido certificado o aportar una declaración responsable de que los datos inscritos en el citado registro europeo no han variado.

También podrán, en su caso, aportar el documento que recoja el compromiso de que la empresa ferroviaria estará en posesión del correspondiente certificado de seguridad, requisito que deberán acreditar con carácter previo a la adjudicación de capacidad.

c) La determinación concreta de la capacidad de infraestructura que se solicite.

3. El candidato que haya celebrado un acuerdo marco conforme a lo establecido en el artículo 13 presentará su solicitud en la forma prevista en el mismo.

4. El administrador de infraestructuras ferroviarias tomará debidamente en consideración la repercusión de la reserva de capacidad de infraestructura con fines de trabajos de mantenimiento sobre la actividad de los candidatos e informará tan pronto como sea posible a las partes interesadas de la falta de disponibilidad de la capacidad de infraestructura debido a trabajos de mantenimiento no programados.

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia podrá exigir al administrador de infraestructuras ferroviarias que ponga dicha información a su disposición si lo considera necesario.»

Seis. El artículo 11 queda redactado como sigue:

«Artículo 11. *Criterios de adjudicación.*

El administrador de infraestructuras ferroviarias adjudicará la capacidad de infraestructuras solicitada de la siguiente forma:

- a) Si hubiera capacidad disponible para todos los candidatos se les adjudicará.
- b) Si existiera coincidencia de solicitudes para una misma franja horaria se adjudicará la capacidad mediante el procedimiento de coordinación previsto en el artículo 8 de esta orden.
- c) En caso de líneas o infraestructuras congestionadas, se estará a lo dispuesto en el artículo 17.»

Siete. El artículo 17 queda redactado como sigue:

«Artículo 17. *Infraestructura congestionada.*

1. Cuando tras coordinar las franjas horarias solicitadas y consultar con los candidatos afectados, no sea posible atender, en la debida forma, las solicitudes de capacidad de infraestructura ferroviaria, el administrador de infraestructuras ferroviarias declarará la parte de la infraestructura afectada como congestionada. Idéntica calificación recibirá la infraestructura para la que se prevea una insuficiencia de capacidad en un futuro próximo.

2. Cuando una infraestructura se declare congestionada, el administrador de infraestructuras ferroviarias llevará a cabo un análisis de capacidad, conforme al artículo 18, a menos que ya se estuviera aplicando un plan de aumento de capacidad, conforme al artículo 19.

3. Si la línea en su totalidad, o un tramo o infraestructura de la misma, hubiera sido declarada como congestionada, se tomarán en cuenta para su asignación, por orden descendente, las siguientes prioridades de adjudicación:

- a) La eventual existencia de acuerdos marco que prevean la adjudicación de esa solicitud de capacidad.
- b) La existencia de infraestructuras especializadas y la posibilidad de atender dichas solicitudes en dichas infraestructuras.
- c) Los servicios declarados de interés público.
- d) Los servicios internacionales.
- e) El aprovechamiento de la capacidad disponible; en particular, se considerará el volumen de la solicitud, por un candidato, de un mismo surco o conjunto de surcos, valorado en términos de kilómetros x tren de la solicitud, durante el periodo considerado.
- f) La eficiencia del sistema.

En la aplicación de estos criterios de prioridad, recibirán la debida consideración los servicios de transporte de mercancías y, en especial, los de carácter internacional.

4. En todo caso, con el objetivo de conseguir una mayor eficiencia del sistema y un mejor servicio para la sociedad, así como garantizar, en la mayor medida posible, el acceso de todos los candidatos que hayan solicitado la adjudicación de capacidad, el administrador de infraestructuras ferroviarias podrá modular la aplicación estricta de los anteriores criterios de adjudicación, atendiendo a criterios sociales, económicos o medioambientales que deberán ser fijados en la declaración sobre la red.

5. Con objeto de garantizar unos servicios de transporte ferroviario adecuados y, en particular, de responder a las exigencias de los servicios declarados de interés público o de favorecer el transporte ferroviario de mercancías, el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible podrá adoptar las medidas necesarias, en condiciones no discriminatorias, para que en la adjudicación de la capacidad de infraestructura se dé prioridad a dichos servicios.

6. Declarada una infraestructura congestionada, el administrador de infraestructuras ferroviarias deberá exigir la cesión de las franjas horarias que, en un período de al menos un mes, hayan sido utilizadas menos que la cuota asignada que se establezca en la declaración sobre la red, salvo que ello se deba a causas no económicas ajenas al control de los candidatos.»

Disposición final única. *Entrada en vigor.*

Esta orden entrará en vigor el día 2 de enero de 2026.

Madrid, 21 de diciembre de 2025.—El Ministro de Transportes y Movilidad Sostenible,
Óscar Puente Santiago.