

RESOLUCIÓN SOBRE LA SOLICITUD DE EXENCIÓN SOLICITADA POR RENFE VIAJEROS, S.M.E., S.A. DE DETERMINADAS OBLIGACIONES INCLUIDAS EN EL REGLAMENTO 2017/2177, DE 22 DE NOVIEMBRE DE 2017, RELATIVO AL ACCESO A LAS INSTALACIONES DE SERVICIO Y A LOS SERVICIOS FERROVIARIOS CONEXOS

LA SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

STP/DTSP/025/19

Presidenta

D.^a María Fernández Pérez

Consejeros

D. Benigno Valdés Díaz

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

Secretario de la Sala

D. Joaquim Hortalà i Vallvé, Secretario del Consejo

En Madrid, a 5 de septiembre de 2019

En el ejercicio de la función establecida en el artículo 11.1.g) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, LCNMC), en relación con el 2.2 del Reglamento de Ejecución 2017/2177, de 22 de noviembre de 2017, relativo al acceso a las instalaciones de servicio y a los servicios ferroviarios conexos (en adelante, RE 2017/2177), la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia emite la siguiente resolución.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El RE 2017/2177 establece en su artículo 2.5 que los organismos reguladores elaborarán y publicarán principios decisorios comunes para la aplicación de los criterios previstos para la concesión de exenciones. De conformidad con esta previsión, la Sala de Supervisión Regulatoria aprobó la Resolución de 23 de enero de 2019 por la que se aprueban los principios y criterios para la aplicación del RE 2017/2177 de la Comisión Europea, relativo al acceso a las instalaciones de servicio y a los servicios ferroviarios conexos (en adelante, la Resolución de 23 de enero de 2019)¹.

¹ https://www.cnmc.es/sites/default/files/2279866_3.pdf

SEGUNDO.- En fecha 29 de marzo de 2019 se recibió en el registro de la CNMC un escrito de Renfe Viajeros, S.M.E., S.A. (en adelante, RENFE Viajeros) en el que solicita a esta Comisión, al amparo del artículo 2.2 del RE 2017/2177, la exención de una serie de obligaciones contenidas en el mismo.

TERCERO.- El 5 de abril de 2019 se comunicó a RENFE Viajeros el inicio del procedimiento con el objeto de determinar si era procedente eximirle de la aplicación de parte de las disposiciones del RE 2017/2177.

CUARTO.- El 4 de junio de 2019 la Dirección de Transportes y del Sector Postal notificó el informe que concluye la instrucción del procedimiento al interesado y comunicó la apertura del trámite de audiencia. RENFE Viajeros presentó alegaciones el 18 de junio de 2019, cuyo resumen y contestación se encuentra en el Anexo a la presente Resolución.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I. HABILITACIÓN COMPETENCIAL

De conformidad con lo previsto en el artículo 11.1.g) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, LCNMC), esta Comisión está habilitada para “realizar cualesquiera otras funciones que le sean atribuidas por ley o por norma reglamentaria”.

El artículo 2.2 del RE 2017/2177 establece que “los organismos reguladores pueden tomar la decisión de eximir a los explotadores de instalaciones de servicio” de algunas de las obligaciones de dicho Reglamento, de acuerdo con principios decisorios previamente publicados.

La CNMC resulta, por consiguiente, competente para pronunciarse sobre las cuestiones objeto del presente procedimiento.

Dentro de la CNMC, la Sala de Supervisión Regulatoria resulta competente para emitir el presente informe, de conformidad con lo establecido en el artículo 21.2 de la LCNMC.

II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

II.1. Criterios para la concesión de exenciones a la aplicación del RE 2017/2177

El considerando 2 y el artículo 2.2 del RE 2017/2177 establecen que los organismos reguladores podrán eximir a explotadores de instalaciones de servicio, basándose en alguno de los siguientes fundamentos:

- Que las instalaciones de servicio o servicios que operen no tengan 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.
- Que las instalaciones de servicio o servicios se encuentren en un entorno de mercado competitivo en el que actúen diferentes competidores que presten servicios comparables.
- Que operen instalaciones de servicio o servicios cuyo funcionamiento podría afectar negativamente la aplicación del presente Reglamento.

La Resolución de 23 de enero de 2019 estableció los criterios para considerar que una instalación carecía de importancia estratégica, en términos de actividad, tipo de servicios prestados, pertenencia a corredores internacionales y vinculación entre el explotador de la instalación solicitante y empresas ferroviarias. En relación con la situación competitiva del mercado se estableció que el explotador debía motivar la sustituibilidad de la instalación o servicio con otras cercanas, el área geográfica relevante y el nivel de competencia existente. Finalmente, las solicitudes de exención que se amparen en el impacto negativo de la aplicación del Reglamento deben indicar qué disposiciones concretas causarían dicho impacto, justificando no solo los efectos sobre el propio explotador sino sobre el mercado en su conjunto.

II.2. Alcance de las exenciones a la aplicación del RE 2017/2177

El régimen de exenciones previsto en el RE 2017/2177 tiene como objetivo, de acuerdo con su considerando 2, *“evitar cargas desproporcionadas a los explotadores de instalaciones de servicio de menor importancia”*. Por el contrario, como señalaba la Resolución de 23 de enero de 2019, *“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”*.

El punto V.2. de dicha Resolución indicaba, de forma orientativa y sin perjuicio del análisis de cada solicitud individual, las disposiciones del Reglamento que

introducen una mayor carga a los explotadores y que, por tanto, son susceptibles de ser eximidas de su cumplimiento:

- 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 y formato de las solicitudes; iii) cómo 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 su parte, la información relativa a los principios de los descuentos (letra n) es susceptible de ser eximida.

- 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.

De esta forma, cabe analizar la solicitud de RENFE Viajeros de acuerdo con este marco general establecido en la Resolución de 23 de enero de 2019.

III. ANÁLISIS DE LA SOLICITUD DE EXENCIÓN PRESENTADA POR RENFE VIAJEROS

RENFE Viajeros solicita la exención de dos tipos de instalaciones ferroviarias incluidas en el artículo 42 de la Ley del Sector Ferroviario, que señala aquellas a las que debe garantizarse el acceso por terceros: estaciones de transporte de viajeros, referidas en el epígrafe a) de dicho artículo, e instalaciones de lavado, referidas en el epígrafe f).

III.1. Estaciones de viajeros

III.1.1. Solicitud de exención de RENFE Viajeros

El Anexo 6 del Contrato entre la Administración General del Estado y la Sociedad Mercantil Estatal Renfe Viajeros, S.M.E., S.A., para la prestación de los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril de “Cercanías”, “Media Distancia Convencional”, “Alta Velocidad Media Distancia (AVANT)” y “Ancho Métrico” competencia de la Administración General del Estado, sujetos a Obligaciones de Servicio Público en el periodo 2018-2027² (en adelante CSP 2018-2027) incluye la relación de estaciones en las que RENFE Viajeros es el explotador de la instalación y que suman un total de 875.

De acuerdo con esta empresa, en las estaciones que gestiona se pueden distinguir las siguientes tipologías:

² https://www.fomento.gob.es/recursos_mfom/listado/recursos/contrato_2018-2027dic18_0.pdf

- Estaciones de viajeros con paradas exclusivamente de servicios sujetos a obligaciones de servicio público (en adelante, OSP), que sumarían un total de 846 estaciones. Para ellas, RENFE Viajeros solicita la exención de la aplicación del RE 2017/2177.
- Estaciones en las que RENFE Viajeros opera tanto con servicios sujetos a OSP como servicios comerciales. Del total de 27 estaciones que incluye en esta casuística, para 24 de ellas solicita la exención de la aplicación del RE 2017/2177 salvo del artículo 4.2, letras a-d y m³, mientras que en las otras tres considera la aplicación completa.
- Estaciones explotadas por RENFE Viajeros en las que existe concurrencia de otra empresa ferroviaria. En esta categoría se encuentran 2 estaciones, para las que no se solicita exención del RE 2017/2177.

Por tanto, RENFE Viajeros solicita la exención de 870 estaciones de viajeros de las 875 que gestiona.

III.1.2. Importancia estratégica de las estaciones comunicadas por RENFE Viajeros

De la información facilitada y de lo dispuesto en el epígrafe V.3.1.A de la Resolución de 23 de enero de 2019 cabe concluir:

- a) Criterio 1: Estaciones de viajeros con paradas exclusivas de servicios OSP. La Resolución de 23 de enero de 2019 señala que la actividad de estas estaciones se encuentra regulada por los contratos de servicio público, por lo que no cuentan con importancia estratégica a efectos de la aplicación del RE 2017/2177.

³ Artículo 4.2: “a) lista de todas las instalaciones en las que se prestan servicios ferroviarios conexos, incluida información sobre su ubicación y horarios de apertura; b) principales datos de contacto del explotador de la instalación de servicio; c) descripción de las características técnicas de la instalación de servicio, como los ramales y las vías para clasificación o para maniobras, el equipamiento técnico para la carga y descarga, para lavado, mantenimiento y capacidad de almacenamiento disponible; información sobre los ramales y apartaderos privados que no forman parte de la infraestructura ferroviaria pero son necesarios para acceder a instalaciones de servicio esenciales para la prestación de servicios de transporte ferroviario; d) descripción de todos los servicios ferroviarios conexos suministrados en la instalación, y tipología de los mismos (básicos, complementarios, auxiliares); m) información sobre las tarifas de acceso a las instalaciones de servicio y sobre la utilización de cada uno de los servicios ferroviarios conexos prestados en ellas”.

Por tanto, las 846 estaciones señaladas por RENFE Viajeros en las que únicamente se prestan servicios sujetos a OSP no se consideran estratégicas.

- b) Criterio 2: Actividad de las estaciones de viajeros. En las estaciones en las que se operan servicios comerciales, la Resolución de 23 de enero de 2019 estableció criterios de actividad⁴ para determinar su importante estratégica.

De acuerdo con los datos facilitados por RENFE Viajeros, como se aprecia en la siguiente tabla, 3 de las 27 estaciones en las que se prestan servicios comerciales superan alguno de los umbrales de actividad fijados para ser consideradas estratégicas: Madrid-Atocha, Sagunto, Vilanova i la Geltrú.

Tabla 1. Actividad comercial en estaciones explotadas por RENFE Viajeros con servicios comerciales y OSP

| ESTACIÓN | Viajeros/año | Trenes/año |
|-----------------------------|--------------|------------|
| MIERES-PUENTE | 11.389 | 3.397 |
| POLA DE LENA | 2.140 | 3.401 |
| VILANOVA I LA GELTRU | 11.535 | 9.474 |
| LLODIO | 6.346 | 3.317 |
| BAHIA-SUR (CÁDIZ) | 163.912 | 3.152 |
| PUERTO DE SANTA MARIA | 168.022 | 3.153 |
| ATOCHA (MADRID) | 626.133 | 7.915 |
| NUEVOS MINISTERIOS (MADRID) | 415 | 7.906 |
| ARANJUEZ | 414 | 5.256 |
| LEGANES | 2.716 | 610 |
| ORIHUELA | 16.433 | 2.145 |
| ELCHE PARQUE-ELX PARC | 25.182 | 2.147 |
| ALHAMA DE MURCIA | 2.225 | 828 |
| TOTANA | 3.845 | 828 |
| AGUILAS | 2.706 | 106 |
| TOLOSA | 4.261 | 4.823 |
| ZUMARRAGA | 51.152 | 4.824 |
| REINOSA | 12.829 | 2.171 |
| TORRELAVEGA | 77.268 | 2.168 |

⁴ En esta Resolución se indica que se considerará que tienen importancia estratégica las estaciones que cumplan alguno de estos dos criterios referidos a sus servicios comerciales: a) tengan un tráfico mayor de 300.000 viajeros anuales y b) gestionen más de 8.000 trenes anuales.

| | | |
|----------------------|---------|--------|
| CULLERA | 8.785 | 374 |
| GANDIA | 43.544 | 374 |
| ALZIRA | 2.441 | 7.137 |
| XATIVA | 66.796 | 7.137 |
| SAGUNTO | 30.759 | 11.991 |
| MATAPORQUERA | 32 | 2.211 |
| SANTANDER | 271.406 | 2.231 |
| OVIEDO Ancho Métrico | 0 | 0 |

Por tanto, las citadas estaciones de Madrid-Atocha, Sagunto y Vilanova i la Geltrú tienen importancia estratégica a los efectos de la aplicación de RE 2017/2177.

- c) Criterio 3: Interés comercial de empresas ferroviarias. La Resolución de 23 de enero de 2019 señaló que *“tienen importancia estratégica aquellas estaciones sobre las que los gestores de infraestructuras y la CNMC hayan recibido interés por obtener el acceso (...)”*. En las estaciones de Madrid-Príncipe Pío y El Escorial, junto con los servicios sujetos a OSP prestados por el operador histórico, ALSA explota un servicio turístico. Esta especial circunstancia implica la necesidad de un tratamiento diferenciado, de modo que estas estaciones deben merecer la calificación de estratégicas.

De acuerdo con lo señalado anteriormente, y a los efectos del RE 2017/2177, del total de 875 estaciones de viajeros explotadas por RENFE Viajeros, cabe concluir que no tienen importancia estratégica 870 estaciones.

III.2. Instalaciones de lavado

RENFE Viajeros distingue las instalaciones de lavado de acuerdo con su actividad: i) aquellas dedicadas en exclusiva a atender las necesidades del material rodante adscrito a servicios sujetos a OSP, para las que solicita que el RE 2017/2177 no sea de aplicación, y; ii) la instalación de lavado situada en la estación de Valencia-Joaquín Sorolla, para la que esta empresa considera que está plenamente sujeta al Reglamento.

Para determinar el carácter estratégico de estas instalaciones es preciso recordar que la Resolución de 23 de enero de 2019 señalaba que *“la exención en terminales complejas, si bien debe tramitarse de forma individual, estará condicionada por la actividad del conjunto. Por tanto, sin perjuicio de que cada explotador está facultado para presentar su solicitud de exención al organismo regulador, el carácter estratégico de la instalación viene determinado por su actividad conjunta (...)”*. A este respecto, esta misma Resolución distinguía entre tres categorías principales de instalaciones: estaciones de viajeros, terminales de mercancías y talleres.

En el caso de las instalaciones de lavado comunicadas por RENFE Viajeros, el análisis de su importancia estratégica debe considerar las estaciones de viajeros donde se ubican:

- a) Criterio 1: Actividad de las estaciones de viajeros donde se ubican. Las instalaciones de lavado ubicadas en las estaciones de Madrid-Chamartín, Sevilla, Valencia-Joaquín Sorolla y Vilanova y la Geltrú exceden los umbrales de actividad indicados en la Resolución de 23 de enero de 2019, por lo que deben considerarse como estratégicas. La estación de Vilanova y la Geltrú ha sido considerada estratégica en el epígrafe b) del punto anterior. El resto de estaciones, cuyos explotadores son ADIF y ADIF Alta Velocidad, superan los 300.000 viajeros y 8.000 trenes anuales fijados en dicha Resolución:

Tabla 2. Actividad de las estaciones de viajeros explotadas por ADIF, que cuentan con instalaciones de lavado explotadas por RENFE Viajeros

| ESTACIÓN | Viajeros/año | Trenes/año |
|--------------------------|--------------|------------|
| MADRID-CHAMARTÍN | 3.815.089 | 31.429 |
| SEVILLA-STA. JUSTA | 3.823.860 | 20.818 |
| VALENCIA-JOAQUÍN SOROLLA | 3.934.370 | 16.368 |
| A CORUÑA | 206.319 | 4.010 |
| VIGO-GUIXAR | 227.763 | 4.827 |

Por ello, las instalaciones de lavado situadas en las estaciones de Madrid Chamartín, Sevilla, Valencia-Joaquín Sorolla y Vilanova y la Geltrú se consideran estratégicas.

- b) Criterio 2: Interés comercial de empresas ferroviarias. Las instalaciones de lavado ubicadas en las estaciones de Vigo-Guixar y A Coruña, también gestionadas por ADIF, son estaciones que cuentan con interés comercial por parte de una empresa ferroviaria⁵, por lo que deben considerarse como estratégicas.

Por todo lo anterior, cabe concluir que únicamente la instalación de lavado ubicada en Montcada-Bifurcación no tiene importancia estratégica a los efectos del RE 2017/2177 dado que la estación a la que pertenece tampoco la tiene, como se ha señalado en el punto anterior. Sin perjuicio de lo anterior, de conformidad con el considerando 2, 2º párrafo del Reglamento, la CNMC podrá

⁵ Ambas estaciones se encuentran en el itinerario del trayecto internacional comunicado por Arriva Spain Rail, S.A. y que fue objeto de una prueba de equilibrio económico aprobada mediante Resolución de la Sala de Supervisión Regulatoria de 30 de abril de 2019 (https://www.cnmc.es/sites/default/files/2452335_1.pdf).

reevaluar estas conclusiones si se considera que las circunstancias descritas anteriormente han cambiado.

III.3. Alcance de las exenciones concedidas a RENFE Viajeros

Una vez se han identificado las instalaciones que no tienen importancia estratégica y, por tanto, son susceptibles de ser eximidas de la aplicación de determinadas previsiones del RE 2017/2177, cabe analizar el contenido de la exención solicitada por su explotador, RENFE Viajeros.

En primer lugar, RENFE Viajeros ha solicitado la exención del cumplimiento del Reglamento para las estaciones de viajeros e instalaciones de lavado utilizadas en exclusiva para servicios OSP. Sin embargo, ambos tipos de instalaciones de servicio se encuentran recogidas en el artículo 42 de la Ley del Sector Ferroviario por lo que, de conformidad con su artículo 43.1, el explotador deberá facilitar el acceso, de modo no discriminatorio, a todas las empresas ferroviarias y demás candidatos.

En el mismo sentido, el considerando 1º del RE 2017/2177 señala que “[L]as normas básicas de la Directiva 2012/34/UE en relación con el acceso a las instalaciones de servicio y a la utilización de los servicios que se prestan en dichas instalaciones, como las que regulan los derechos de acceso, los procedimientos básicos sobre tramitación de las solicitudes y los requisitos en materia de publicación de la información, son aplicables a todas las instalaciones de servicio” (el subrayado es añadido). En consecuencia, el artículo 2.1 del citado Reglamento⁶ que señala que los explotadores de instalaciones de servicio podrán solicitar al organismo regulador que se les exima del cumplimiento de “todas o parte de las disposiciones del presente Reglamento, con excepción del artículo 4, apartado 2, letras a) a d) y m), del artículo 5” (el subrayado es añadido).

En definitiva, el regulador nacional no puede eximir a ningún explotador del cumplimiento íntegro de las obligaciones establecidas en el RE 2017/2177.

En segundo lugar, RENFE Viajeros solicita la exención del resto de instalaciones que no son estratégicas, a excepción de los artículos 4, apartado 2, letras a-d y m del RE 2017/2177. A las instalaciones no estratégicas incluidas en su escrito cabe añadir, de conformidad con los puntos III.1 y III.2 anteriores, las estaciones e instalaciones de lavado asociadas que únicamente prestan servicios OSP y para las que, como se ha señalado, no es posible su exención completa.

⁶ 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).

En relación con estas instalaciones ferroviarias, RENFE Viajeros ha solicitado la exención de:

i) Artículo 4.2, letras f-k y n del RE 2017/2177:

“f) información sobre los procedimientos de solicitud de acceso a la instalación de servicio o a los servicios suministrados en ella o a ambos, precisando los plazos de presentación de solicitudes y el tiempo de tramitación de estas;

g) cuando las instalaciones de servicio estén gestionadas por más de un explotador, o cuando los servicios ferroviarios conexos sean prestados por más de un proveedor, información de si deben presentarse solicitudes de acceso separadas para las instalaciones y los servicios;

h) información sobre el contenido y el formato mínimos de las solicitudes de acceso a las instalaciones de servicio y a los servicios ferroviarios conexos, o modelo a utilizar en la solicitud;

i) en el caso, al menos, de las instalaciones de servicio gestionadas y de los servicios prestados por explotadores bajo el control directo o indirecto de una entidad de control, modelo de los contratos de acceso y condiciones generales;

j) cuando proceda, información sobre las condiciones de utilización de los sistemas informáticos del explotador, si los candidatos necesitaran hacer uso de ellos, y normas relativas a la protección de datos sensibles y comerciales;

k) descripción del procedimiento de coordinación, de las medidas reglamentarias a que se refiere el artículo 10 y de los criterios de prioridad a que se refiere el artículo 11;

n) información sobre los principios que rigen los sistemas de descuento ofrecidos a los candidatos, respetando los requisitos de confidencialidad comercial”.

Las obligaciones de información anteriores, relativas al contenido del documento descriptivo, suponen una carga desproporcionada para las estaciones e instalaciones de lavado no estratégicas gestionadas por RENFE Viajeros.

Sin embargo, RENFE Viajeros también ha solicitado la exención en la aplicación de las letras e) y l) del mismo artículo 4.2, referidas a la posibilidad de la autoprestación en la instalación e información sobre cambios en las características técnicas de la instalación o posibles restricciones de capacidad en la misma. Esta información resulta muy relevante para todo posible usuario

de la instalación, y los costes asociados a su cumplimiento son limitados. Por ello, no se considera adecuada su exención.

ii) Artículo 6.1 del RE 2017/2177 señala que “[E]l organismo regulador podrá exigir a los explotadores de instalaciones que justifiquen por qué han calificado un servicio conexo como básico, complementario o auxiliar.”

Este artículo habilita a la CNMC a supervisar la tipología de los servicios prestados en las instalaciones de servicio, por lo que es una previsión del Reglamento que no conlleva un coste para RENFE Viajeros. Por el contrario, resulta esencial para una adecuada supervisión de su cumplimiento, por lo que no cabe su exención.

iii) Artículo 6.2. del RE 2017/2177 establece que “[A] petición de un candidato, los explotadores de instalaciones de servicio recogidas en el punto 2, letras a) a g) del anexo II de la Directiva 2012/34/UE, facilitarán información indicativa de la capacidad disponible de la instalación de servicio”.

Además, el artículo 6.3 del RE 2017/2177 añade que “[S]iempre que sea técnicamente posible con un costo razonable, los explotadores de instalaciones de servicio difundirán la información contemplada en el apartado 2 del presente artículo y en el artículo 4, apartado 2, letra l) en tiempo real a través de unas páginas web comunes.”

Estas obligaciones de información, relativas al contenido del documento descriptivo, pueden ser consideradas una carga desproporcionada para RENFE Viajeros, de acuerdo con las características de la terminal analizada.

iii) Artículo 7, que se refiere a la necesaria cooperación entre explotadores, administradores de infraestructura y candidatos en la asignación de capacidad y en la gestión del tráfico. Se trata por tanto de dos aspectos esenciales para la eficiencia del transporte ferroviario que deberá realizarse en todo caso, y por ello no cabe su exención.

iv) Artículos 8 y 9, que se refieren a la forma de solicitar el acceso a las instalaciones ferroviarias y a los servicios que se prestan, incluyendo el plazo máximo de respuesta. Esta regulación no es susceptible de exención, ya que además se establece en el artículo 43.2 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario (en adelante, Ley del Sector Ferroviario) y se concreta en la Resolución de 23 de enero de 2019.

v) Artículos 10 a 14 del RE 2017/2177:

El artículo 10 establece la necesidad de que el explotador coordine las distintas solicitudes, aspecto que se encuentra en sintonía con la obligación de atender

todas ellas, actividad intrínseca a la explotación de la instalación y que no supone un coste adicional.

El artículo 11 establece unas consideraciones sobre los criterios de prioridad que el explotador podrá aplicar en caso de existencia de conflicto entre solicitudes. Dado que es una previsión potestativa del explotador, no requiere de su exención por parte del regulador.

El artículo 12 reitera las obligaciones sobre la evaluación de alternativas viables establecidas en la Ley del Sector Ferroviario, por lo que no es posible su exención, salvo en lo establecido en el artículo 12.3:

“(...) el explotador de la instalación de servicio indicará las posibles alternativas, incluidas, si procede, las de otros Estados miembros, sobre la base de las descripciones de otras instalaciones de servicio, de la información publicada en las páginas web comunes, contempladas en el artículo 5, y de la información facilitada por el candidato. A la hora de proponer posibles alternativas se tendrán en cuenta, como mínimo, los criterios que se mencionan a continuación, en la medida en que el explotador de la instalación de servicio pueda evaluarlos:

— la posibilidad de sustituir las características operativas de la instalación de servicio alternativa,

— la posibilidad de sustituir las características físicas y técnicas de la instalación de servicio alternativa,

— la repercusión, de forma evidente, en el atractivo y la competitividad del servicio de transporte ferroviario imaginado por el candidato,

— la estimación del coste adicional para el candidato.

El explotador de una instalación de servicio respetará la confidencialidad comercial de la información facilitada por el candidato.”

Se considera oportuna la exención de la aplicación del artículo 12.3 del Reglamento sobre las posibles alternativas de suministro, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley del Sector Ferroviario que establece que *“[S]olo podrán ser denegadas las solicitudes si existen alternativas viables que permitan a las empresas ferroviarias explotar los servicios de transporte de viajeros o mercancías en los mismos itinerarios o en itinerarios alternativos en condiciones económicamente aceptables”*.

Los artículos 13 y 14 se refieren al caso de denegación de solicitudes, y desarrollan, como en el caso anterior, aspectos ya incluidos en la normativa sectorial, constituyendo una garantía para el candidato que no ha podido acceder a una instalación de servicio.

vi) El artículo 15 introduce una serie de medidas sobre instalaciones que no han sido utilizadas durante un tiempo de al menos dos años consecutivos, con el fin de fomentar precisamente que estos espacios sigan teniendo un uso ferroviario.

IV. CONCLUSIONES

A la vista de la solicitud realizada por RENFE Viajeros y de las consideraciones anteriores, se concluye que no tienen importancia estratégica las siguientes instalaciones ferroviarias donde esta empresa es el explotador: a) 846 estaciones con paradas exclusivas de OSP; b) 24 estaciones con paradas de servicios comerciales que no exceden los umbrales de actividad incluidos en la Resolución de 23 de enero de 2019; y c) las instalaciones de lavado ubicadas en la estación de Montcada-Bifurcación.

Para estas instalaciones de servicio, se acuerda la exención de los siguientes artículos del RE 2017/2177 cuya exención se acuerda son:

- 1) Artículo 4.2., letras f-k y n.
- 2) Artículo 6.2.
- 3) Artículo 6.3.
- 4) Artículo 12.3.

Por último, de conformidad con los artículos 4 y 5 del RE 2017/2177, así como su considerando 19, RENFE Viajeros debe elaborar el documento descriptivo de las instalaciones en las que ejerce como explotador y remitirlo al administrador general de infraestructuras para inclusión en la Declaración de Red que se prevé publicar en diciembre de 2019.

Por todo cuanto antecede, la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia,

RESUELVE

PRIMERO.- Declarar, de conformidad con lo establecido en el epígrafe V.3.1.A de la Resolución de 23 de enero de 2019 por la que se aprueban 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, que no tienen importancia estratégica, a los efectos del citado Reglamento, las estaciones de viajeros gestionadas por Renfe Viajeros, S.M.E. referidas en el epígrafe III.1, salvo Madrid-Atocha, Sagunto, Vilanova i la Geltrú, Madrid-Príncipe Pío y El Escorial.

En lo que respecta a las instalaciones de lavado gestionadas por esta empresa, de acuerdo con el epígrafe III.2 de la presente Resolución se considera que no tiene importancia estratégica, a los efectos del citado Reglamento de Ejecución, la ubicada en Montcada-Bifurcación.

SEGUNDO.- Otorgar a aquellas instalaciones cuya importancia estratégica no ha sido declarada en el Resuelve Primero la exención, de acuerdo con el artículo 2 del Reglamento de Ejecución 2017/2177 de la Comisión Europea, relativo al acceso a las instalaciones de servicio y a los servicios ferroviarios conexos, de la aplicación de las obligaciones contenidas en el artículo 4.2, letras f-k y n, artículo 6.2, artículo 6.3 y artículo 12.3 del citado Reglamento.

La presente Resolución agota la vía administrativa, no siendo susceptible de recurso de reposición, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 36.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio. Puede ser recurrida, no obstante, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional cuarta, 5, de la Ley 29/1998, de 13 de julio.

ANEXO. RESUMEN Y CONTESTACIÓN A LAS ALEGACIONES DE RENFE VIAJEROS

1. Competencia del organismo regulador

RENFE Viajeros afirma en su escrito de alegaciones que *“[E]n cuanto a la concesión de las exenciones en sí, hay que partir de que no compartimos la atribución de la que se auto-dota el regulador para excluir determinados aspectos del reglamento de las posibles exenciones, como señala en su Resolución de 23 de enero de 2019”*.

En relación con estas alegaciones, el artículo 2 del RE 2017/2177 establece que *“los organismos reguladores pueden tomar la decisión de eximir a los explotadores de instalaciones de servicio”*. Su considerando 2º señala que el regulador podrá eximir *“de la obligación de ajustarse a todas o a parte de las disposiciones del presente Reglamento, con excepción de las disposiciones relativas a la publicación obligatoria de la descripción de una instalación”*. De acuerdo con estas competencias, la Resolución de 23 de enero de 2019, concluye que *“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”*.

Por tanto, es el propio Reglamento el que establece la competencia de la CNMC, el organismo regulador en España, para la concesión de exenciones a los explotadores de las instalaciones de servicio a todas o a parte de las obligaciones del mismo.

2. Falta de motivación

RENFE Viajeros sostiene que la CNMC no ha motivado la denegación de la solicitud realizada en relación con la exención de ciertos artículos del RE 2017/2177. En particular, indica que *“pese a los términos precisos sobre los que versaba la solicitud efectuada por mi representada, el citado informe sólo justifica y se pronuncia expresamente y argumenta sobre algunos preceptos y obligaciones, bien para reconocer o denegar, pero no hace consideración alguna sobre el resto. En definitiva, hay varios apartados del Reglamento sobre los que es forzoso entender que se pretende denegar la exención, pero no hay esfuerzo alguno para motivar esta implícita denegación.”*

A partir de la solicitud efectuada por RENFE Viajeros, en el epígrafe III.3 de la presente Resolución se justifican motivadamente los artículos sobre los que es posible conceder la exención, así como las disposiciones donde no es factible, tomando como referencia la Resolución de 23 de enero de 2019. En particular,

en dicho epígrafe se ha justificado que no es posible, como pretende RENFE Viajeros, eximir del cumplimiento completo del RE 2017/2177 a las estaciones de viajeros que únicamente prestan servicio OSP. El artículo 2.1 de dicho Reglamento explícitamente impide esta opción. Asimismo, se rechaza la solicitud de exención de otros artículos, como, por ejemplo, las letras e) y l) del artículo 4.2, justificándose por los reducidos costes de su cumplimiento. Igualmente, no se otorga la exención de obligaciones que ya vienen incluidas en la Ley del Sector Ferroviario, como los artículos 8 y 9 sobre plazos de contestación a las solicitudes de acceso.

En definitiva, no puede compartirse la alegación de RENFE Viajeros en la medida en que el epígrafe III.3 de la presente Resolución justifica y motiva las razones por las que concede y deniega la solicitud de exención de esta empresa.

3. Imposición de cargas administrativas

RENFE Viajeros indica que con las exenciones propuestas se le imponen “*cargas administrativas notables*” en la medida en que se imponen obligaciones en instalaciones de servicio que no van a contar con peticiones de acceso.

En el epígrafe III.1 se indica que, de las 875 estaciones de viajeros explotadas por RENFE Viajeros, no tienen importancia estratégica 870 estaciones. En el epígrafe III.2 se justifica que, para las instalaciones de lavado, el análisis de su importancia estratégica debe considerar las estaciones de viajeros donde se ubican, de modo que de las 7 solicitadas, solo la ubicada en Montcada-Bifurcación no tiene importancia estratégica a los efectos del RE 2017/2177. El resto se ubican en estaciones con relevante actividad o interés comercial.

Por otra parte, en el epígrafe III.3 de la presente Resolución se identifican aquellos artículos sobre los que es posible conceder la exención, precisamente por suponer una carga administrativa significativa para el explotador, de conformidad con lo señalado en la Resolución de 23 de enero de 2019. En el análisis realizado se ha ponderado, dentro de las posibilidades que el RE 2017/2177 confiere al organismo regulador (como se ha dicho, en ningún caso es posible la exención completa de su aplicación), los costes de su cumplimiento y los beneficios que supone para potenciales entrantes.

A juicio de esta Sala, se concede la exención a la mayor parte de las instalaciones ferroviarias solicitadas por RENFE Viajeros y a un número significativo de disposiciones del RE 2017/2177. Esto es, consciente de la falta de interés en acceder a las instalaciones comunicadas, se ha realizado una interpretación lo más amplia posible, eximiendo a esta empresa de las obligaciones que suponen una carga administrativa. Sin embargo, cabe recordar de nuevo que la CNMC no está habilitada para conceder la exención completa del cumplimiento del RE 2017/2177 ya que el artículo 2.1 explícitamente señala que “[L]os explotadores de las instalaciones de servicio (...) pueden pedir que se

les exima de la aplicación de todas o parte de las disposiciones del presente Reglamento, con excepción del artículo 4, apartado 2, letras a) a d) y m), del artículo 5". En cualquier caso, a la vista de esta situación, la CNMC evaluará la forma de cumplimiento de las anteriores obligaciones de transparencia de forma coherente con la demanda potencial de acceso.

4. Otras alegaciones

RENFE Viajeros indica la existencia de un error en la documentación de su solicitud inicial, ya que la estación de Oviedo ancho métrico no tiene servicios comerciales. A este respecto señalar que se atiende la alegación, concluyendo que esta estación no tiene la consideración de estratégica y corrigiéndose con respecto al documento sometido a audiencia.

RENFE Viajeros señala que el informe facilitado en el trámite de audiencia *"no incorpora índice de documentos obrantes en el expediente"* y añade que *"[E]sto supone una puesta de manifiesto defectuosa, de la que en este acto se formula protesta"*.

RENFE Viajeros tiene derecho, en su condición de interesado, al acceso al expediente según se prevé en el artículo 53.1.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Sin embargo, esta empresa no ha solicitado el referido acceso en ningún momento del procedimiento. En todo caso, sorprende esta alegación cuando RENFE Viajeros es el único interesado del presente procedimiento siendo los documentos que obran en el procedimiento sus propios escritos (su solicitud y la alegación al trámite de audiencia) o bien aquellos que se le han remitido (inicio e informe de la Dirección de Transporte y Sector Postal sometido a audiencia).