

## **RESOLUCIÓN POR LA QUE SE APRUEBA LA PRUEBA DE EQUILIBRIO ECONÓMICO SOBRE LOS NUEVOS SERVICIOS FERROVIARIOS NOTIFICADOS POR INTERMODALIDAD DE LEVANTE, S.A.**

(STP/DTSP/015/22)

### **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA**

#### **Presidente**

D. Bernardo Lorenzo Almendros

#### **Consejeros**

D. Xabier Ormaetxea Garai

D.<sup>a</sup> Pilar Sánchez Núñez

D.<sup>a</sup> María Ortiz Aguilar

#### **Secretario**

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 22 de diciembre de 2022

De acuerdo con la función establecida en el artículo 11.1.d) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, y el artículo 59.7 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario, la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC, emite la siguiente resolución:

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 20 de noviembre de 2018 se aprobó el Reglamento de Ejecución (UE) 2018/1795 de la Comisión, por el que se establecen el procedimiento y los criterios para la aplicación de la prueba de equilibrio económico con arreglo al artículo 11 de la Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo (en adelante, Reglamento 2018/1795).

**SEGUNDO.-** El 16 de julio de 2020, de conformidad con el artículo 14 del Reglamento (UE) 2018/1795, la CNMC aprobó la Resolución del Consejo por la que se aprueban los principios y criterios metodológicos a aplicar en relación con la prueba de equilibrio económico ante un nuevo servicio de transporte ferroviario de viajeros (en adelante, la Metodología)<sup>1</sup>.

**TERCERO.-** El 3 de marzo de 2022 se recibió en el registro electrónico de esta Comisión un escrito de Intermodalidad del Levante, S.A. (en adelante, ILSA) comunicando su intención de prestar servicios ferroviarios en rutas coincidentes parcialmente con líneas sujetas a obligaciones de servicio público (OSP):

- Dos servicios por sentido al día entre Ciudad Real y Madrid.
- Dos servicios por sentido al día entre Albacete y Madrid.
- Dos servicios por sentido al día entre Cuenca y Madrid.
- Dos servicios por sentido al día entre Cuenca y Albacete.
- Cuatro servicios por sentido al día, en el periodo comprendido entre el 15 de julio y el 31 de agosto, entre Barcelona y Camp de Tarragona.

**CUARTO.-** De conformidad con el artículo 4.4 del Reglamento (UE) 2018/1795 y el artículo 59 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario (en adelante, Ley del Sector Ferroviario), el 9 de marzo de 2022 se publicó en la web de la CNMC la comunicación de ILSA<sup>2</sup>, y se dio traslado al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (en adelante, MITMA), a Renfe Viajeros, S.M.E., S.A. (en adelante, RENFE Viajeros) y a la Entidad Pública Empresarial ADIF-Alta Velocidad (en adelante, ADIF AV).

**QUINTO.-** El 6 de abril de 2022, el MITMA presentó un escrito en el registro electrónico de la CNMC solicitando la realización de la prueba de equilibrio económico, por considerar que los servicios ferroviarios comunicados por ILSA afectan al equilibrio económico del Contrato entre la Administración General del Estado y la sociedad mercantil estatal Renfe Viajeros 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 2018-2027 (en adelante, CSP).

---

<sup>1</sup> [https://www.cnmc.es/sites/default/files/3058981\\_0.pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/3058981_0.pdf)

<sup>2</sup> <https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/transporte/nuevos-servicios-ferroviarios>

En su solicitud, el MITMA señala que los servicios propuestos por ILSA cubren trayectos coincidentes con OSP, afectando a los servicios AVANT Barcelona – Lleida y Madrid – Ciudad Real – Puertollano, así como a los de Media Distancia Convencional Madrid – Alcázar – Ciudad Real, Ciudad Real – Alicante (con parada en Albacete), Barcelona Sants – Valencia Nord (con parada en Tarragona), Barcelona – Caspe – Zaragoza (con parada en Tarragona) y Madrid – Albacete.

En relación con el trayecto entre Madrid y Albacete, el MITMA señala que el 22 de marzo de 2022 el Consejo de Ministros modificó los servicios sujetos a OSP establecidos por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2017<sup>3</sup>, ampliando hasta Albacete el servicio AVANT entre Madrid y Cuenca.

Asimismo, el MITMA solicita que, de acuerdo con el apartado IV.2 de la Metodología, se tenga en cuenta el efecto acumulado en el equilibrio económico del CSP que tienen los servicios que ya opera Ouigo España, S.A.U. (en adelante, OUIGO) entre Barcelona y Camp de Tarragona y los servicios comunicados por ILSA entre Córdoba y Málaga/Sevilla.

**SEXTO.-** El 4 de mayo de 2022 se acordó la apertura de un procedimiento con el objeto de determinar si los nuevos servicios de pasajeros comunicados por ILSA comprometen el equilibrio económico del CSP.

En el oficio de inicio del procedimiento se requirió información al MITMA, RENFE Viajeros, ADIF AV, ILSA y OUIGO. ILSA remitió su respuesta al requerimiento de información el 25 de mayo, RENFE Viajeros y ADIF AV el 26 de mayo y OUIGO el 30 de mayo. El MITMA envió su respuesta el 21 de septiembre.

**SÉPTIMO.-** En su escrito de 25 de mayo de 2022, ILSA modificó su comunicación inicial, resultando ser al final los servicios coincidentes con trayectos sujetos a OSP los siguientes:

- Dos servicios por sentido al día entre Camp de Tarragona y Barcelona entre el 15 de julio y el 14 de septiembre.
- Tres servicios de ida y dos de vuelta al día entre Madrid y Cuenca, que aumentan en dos servicios de ida y vuelta más al día entre el 15 de julio y el 14 de septiembre.

---

<sup>3</sup> <https://www.mitma.gob.es/transporte-terrestre/transporte-de-viajeros-por-ferrocarril>

- Dos servicios por sentido al día Albacete-Madrid y Cuenca-Albacete entre el 15 de julio y el 14 de septiembre.

**OCTAVO.-** El 19 de octubre de 2022 tuvo entrada en el registro de la CNMC un escrito de ILSA en el que señala que ADIF AV ha condicionado indebidamente la parada en Camp de Tarragona de su servicio de alta velocidad entre Madrid y Barcelona a la conclusión de la presente prueba de equilibrio económico.

**NOVENO.-** El 27 de octubre se notificó el informe que concluye la instrucción del procedimiento y se comunicó la apertura del trámite de audiencia a los interesados. El 17 de noviembre de 2022 se recibieron alegaciones del MITMA.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

### I. HABILITACIÓN COMPETENCIAL

1. El artículo 11.1.d) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, LCNMC) establece que esta Comisión determinará *“si está en peligro el equilibrio económico de un servicio de transporte sujeto a obligaciones de servicio público por la asignación de capacidad para realizar servicios de transporte ferroviario de viajeros total o parcialmente coincidentes”*.
2. El artículo 59.7 de la Ley del Sector Ferroviario establece que *“[e]l derecho a recoger viajeros en cualquier estación y dejarlos en cualquier otra podrá limitarse cuando un servicio con obligaciones de servicio público cubra el mismo itinerario u otro alternativo y el ejercicio de aquel derecho ponga en peligro el equilibrio económico del servicio con obligaciones de servicio público y así lo acuerde la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia”*.
3. Por otra parte, el artículo 3.2 del Reglamento (UE) 2018/1795 define la prueba de equilibrio económico como el proceso de evaluación que *“es llevado a cabo por un organismo regulador a petición de una de las entidades mencionadas en el artículo 11, apartado 2, de la Directiva 2012/34/UE a fin de determinar si el equilibrio económico de un contrato de servicio público podría verse comprometido por el nuevo servicio propuesto de transporte ferroviario de pasajeros”*.
4. La CNMC resulta, por consiguiente, competente para pronunciarse sobre las

cuestiones objeto del presente procedimiento.

5. Dentro de la CNMC, la Sala de Supervisión Regulatoria es la competente para adoptar la presente Resolución, de conformidad con lo establecido en los artículos 20.1 y 21.2 de la LCNMC y el artículo 14.1.b) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto.

## **II. PRUEBA DE EQUILIBRIO ECONÓMICO**

### **Primero. Sustituibilidad de los servicios**

6. El punto 4 del epígrafe IV de la Metodología establece que antes *“de proceder al análisis cuantitativo del impacto del nuevo servicio de transporte de viajeros sobre el equilibrio económico del contrato de servicio público, la CNMC establecerá si este entra en competencia directa con los servicios sujetos a OSP. Para ello, se podrán considerar, entre otras, las siguientes características de ambos servicios: i) calidad (tiempos de viaje, material rodante, frecuencias, horarios, ...); ii) usuarios potenciales (restricciones de la oferta, tarifas y ofertas de fidelización, ...); iii) destinos a los que se presta servicio (número y proximidad de las paradas, número de correspondencias, etc.); y iv) capacidad teórica de la oferta”*.

#### **A. Sustituibilidad de los servicios comunicados por ILSA con los servicios AVANT**

7. En su solicitud, el MITMA identifica tres servicios AVANT que coinciden con los servicios comunicados por ILSA: i) Barcelona – Lleida (con parada en Camp de Tarragona); ii) Madrid – Cuenca – Albacete, y iii) Madrid – Ciudad Real – Puerto Llano. ILSA ha desistido de prestar los servicios entre Madrid y Ciudad Real, por lo que la prueba de equilibrio económico se limita a las otras dos relaciones.
8. Los servicios AVANT son servicios de media distancia que se prestan en la red de alta velocidad, por lo que tienen características muy similares a los servicios de alta velocidad, como el tipo de trenes, los tiempos de viaje, etc. De hecho, algunos de estos servicios se prestan en los denominados trenes sinergiad<sup>4</sup>, que son trenes comerciales de alta velocidad de RENFE Viajeros que reservan un determinado número de plazas para el servicio sujeto a OSP.

---

<sup>4</sup> La cláusula 2ª del CSP 2018-2027 permite a RENFE Viajeros prestar *“los servicios del presente contrato con circulaciones de servicios comerciales, reservando en las mismas las plazas que sean necesarias, ofertándolas en idénticas condiciones tarifarias que si se hubieran efectuado con circulaciones exclusivamente dedicadas a la prestación de los servicios del contrato”*.

9. Por tanto, desde un punto de vista técnico, los nuevos servicios propuestos por ILSA y los servicios AVANT son muy similares.

**Tabla 1. Tiempos de viaje de los servicios AVANT y propuestos por ILSA**

Relación OSP	Trayecto	Servicio AVANT	Servicio ILSA
Barcelona-Lleida	Barcelona-Camp de Tarragona	30-40 min.	39 min.
Madrid-Cuenca-Albacete	Madrid-Cuenca	54-67 min.	55 min.
	Madrid-Albacete	93 min.	91 min.
	Cuenca-Albacete	33-40 min.	36 min.

10. La Resolución de la Sala de Supervisión Regulatoria del Consejo de la CNMC de 30 de abril de 2019 por la que se aprueba la prueba de equilibrio económico en relación con el nuevo servicio internacional entre Oporto y A Coruña notificado por Arriva Spain Rail, S.A.<sup>5</sup> (en adelante, Resolución de 30 de abril de 2019), señaló que la existencia de tarifas para viajeros recurrentes, como bonos multiviaje, impide su sustitución por billetes sencillos como los que oferta ILSA en estos trayectos:

*“los precios previstos por ARRIVA únicamente suponen un descuento con respecto sobre los precios máximos aplicados por RENFE Viajeros. En contra de lo que sostiene este operador, una parte sustancial de la demanda actual son usuarios cuya demanda del servicio responde a necesidades de horarios (Ida y Vuelta) o a una vinculación a más largo plazo (abonos multiviaje), y para los que el nuevo servicio no supone una mejora económica, siendo, en consecuencia, difícilmente captables”.*

11. En el trayecto Barcelona-Camp de Tarragona RENFE Viajeros ofrece diferentes tarifas, incluyendo bonos multiviaje, mientras que la declaración de OSP de los trayectos Madrid-Cuenca, Madrid-Albacete y Cuenca-Albacete se limita a *“los servicios prestados a viajeros recurrentes mediante la utilización de títulos multiviaje. La recurrencia mínima que deben tener estos títulos es de 10 viajes en un plazo máximo de 45 días”*<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> [https://www.cnmc.es/sites/default/files/2452335\\_3.pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/2452335_3.pdf)

<sup>6</sup> Ver Acuerdos del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2017 y de 22 de marzo de 2022.

**Tabla 2. Comparativa de tarifas de billetes<sup>7</sup> y abonos<sup>8</sup> entre los servicios AVANT y los servicios propuestos por ILSA (una ida en euros)**

Trayecto	Tarifa	Servicio AVANT <sup>9</sup>	Servicio ILSA
Barcelona-Camp de Tarragona	Billete sencillo	18,50	<b>[CONFIDENCIAL]</b>
	Tarifa ida y vuelta	14,80	
	Tarjeta Plus	6,75	
	Tarjeta Plus 10	7,61	
	Tarjeta Plus 10-45	12,03	
Madrid-Cuenca	Tarjeta Plus	11,96	<b>[CONFIDENCIAL]</b>
	Tarjeta Plus 10	13,42	
	Tarjeta Plus 10-45	21,26	
Madrid-Albacete	Tarjeta Plus	16,46	<b>[CONFIDENCIAL]</b>
	Tarjeta Plus 10	18,48	
	Tarjeta Plus 10-45	29,25	
Cuenca-Albacete	Tarjeta Plus	6,08	<b>[CONFIDENCIAL]</b>
	Tarjeta Plus 10	6,82	
	Tarjeta Plus 10-45	10,79	

12. De la Tabla 2 se desprende que, con bono multiviaje, los servicios de ILSA no serían más interesantes por cuestión de precio que ninguno de los servicios

<sup>7</sup> La tarifa de ida y vuelta permite comprar dos billetes sencillos con un descuento de precio del 20%:

<https://www.renfe.com/es/es/viajar/prepara-tu-viaje/trenes-media-distancia-avant/billetes-avant-media-distancia>

<sup>8</sup> Los títulos o abonos multiviajes deben usar siempre en un mismo trayecto, son nominativas e intransferibles y tienen un periodo temporal de validez. Actualmente RENFE Viajeros ofrece tres tipos de tarjetas multiviajes:

- Tarjeta Plus (30 – 50 viajes): entre 30 y 50 viajes con un periodo de validez de 3 meses y, dentro de estos, 30 días para su uso desde la primera formalización.
- Tarjeta Plus 10: 10 viajes con un periodo de validez de 30 días y, dentro de estos, 8 días para su uso desde la primera formalización.
- Tarjeta Plus 10 – 45: 10 viajes durante un periodo de 45 días.

<https://www.renfe.com/es/es/viajar/prepara-tu-viaje/trenes-media-distancia-avant/abonos-media-distancia>

<sup>9</sup> En virtud del Real Decreto-ley 14/2022, de 1 de agosto, de medidas de sostenibilidad económica en el ámbito del transporte, en materia de becas y ayudas al estudio, así como de medidas de ahorro, eficiencia energética y de reducción de la dependencia energética del gas natural, los títulos multiviajes para los servicios AVANT tendrán un descuento del 50% entre el 1 de septiembre y el 31 de diciembre de 2022.

AVANT, salvo en un caso, el de la Tarjeta Plus 10-45 en el trayecto Madrid-Cuenca.

13. Además de los precios, las frecuencias son un elemento relevante para los viajeros frecuentes porque requieren de flexibilidad para ajustar los viajes a sus necesidades. Y los servicios propuestos por ILSA, como se presenta en la tabla siguiente, en el mejor de los casos cuentan con solo el 25% de las frecuencias de los servicios sujetos a OSP. En el caso del Madrid-Cuenca, el servicio de ILSA tendrá 9 frecuencias por 32 del AVANT durante dos meses al año, y 5 frecuencias por 32 del AVANT durante el resto del año.

**Tabla 3. Frecuencias de los AVANT y de la propuesta de ILSA (ambos sentidos)**

Relación OSP	Trayecto	Servicio AVANT	Servicio ILSA
Barcelona-Lleida	Barcelona-Camp de Tarragona	14-16	4 durante 3 meses
Madrid-Cuenca-Albacete <sup>10</sup>	Madrid-Cuenca	32	9 durante 2 meses y 5 durante el resto del año
	Madrid-Albacete	24	4 durante 3 meses
	Cuenca-Albacete	24	4 durante 3 meses

14. En definitiva, los precios más elevados junto con las menores frecuencias hacen que los viajeros frecuentes no puedan sustituir los servicios AVANT por los servicios propuestos por ILSA, pudiéndose concluir que estos viajeros no son captables por los nuevos servicios ferroviarios comerciales.
15. De modo que, de entre los servicios AVANT, solamente el servicio entre Barcelona y Camp de Tarragona podría verse afectado por los nuevos servicios comunicados por ILSA.

## **B. Sustituibilidad de los servicios comunicados por ILSA con los servicios de media distancia convencional**

16. El MITMA considera como posibles afectados por los nuevos servicios comunicados por ILSA los siguientes servicios de media distancia convencional sujetos a OSP: i) Madrid – Alcázar – Ciudad Real, ii) Ciudad Real – Alicante (con parada en Albacete); iii) Barcelona Sants – Valencia Nord (con parada en Tarragona); iv) Barcelona-Caspe-Zaragoza (con parada en Tarragona); y v)

<sup>10</sup> De acuerdo con la respuesta del MITMA al requerimiento de información de la CNMC, con “la nueva Adenda nº 3, todos los trenes de servicios comerciales pasan a ofrecer la posibilidad de reservar plazas de AVANT recurrente (bonos), añadiéndose un tren físico de entrada a Madrid a primera hora y la vuelta por la tarde”.

Madrid – Albacete. Estos servicios realizan un trayecto alternativo a los servicios propuestos por ILSA en la red de alta velocidad, si bien coinciden en alguno de los núcleos de población en los que tienen parada.

17. Los servicios de media distancia prestados en la red convencional son técnicamente diferentes a los servicios de alta velocidad, en particular, por los tiempos de viaje. Los servicios de media distancia son más lentos y hacen más paradas.

**Tabla 4. Tiempos de viaje de los servicios de media distancia prestados en la red convencional y propuestos por ILSA**

Trayecto	Servicio media distancia convencional	Servicio ILSA
Barcelona-Camp de Tarragona	65-85 min.	39 min.
Madrid-Albacete	173 min.	91 min.

18. Por otra parte, los servicios de media distancia prestados en la red convencional presentan otras diferencias derivadas del material rodante y de aspectos comerciales, como que en algunos casos no se permite la selección y reserva de asientos.
19. Estas diferencias hacen que los servicios de media distancia prestados en la red convencional no sean comparables a los servicios de alta velocidad propuestos por ILSA. De hecho, en su respuesta al requerimiento de información de la CNMC, RENFE Viajeros no los considera afectados.
20. En conclusión, analizada la sustituibilidad de los servicios comunicados por ILSA con los servicios AVANT y con los servicios de media distancia convencional, se concluye que únicamente podrían estar afectados por los nuevos servicios comunicados por ILSA los servicios AVANT entre Barcelona y Camp de Tarragona incluidos en el CSP.
21. En su escrito de alegaciones el MITMA reconoce que los servicios de alta velocidad difícilmente pueden competir con los servicios de media distancia convencional por su menor precio, mayores frecuencias y flexibilidad para su adquisición. A pesar de ello señala que, si los servicios de alta velocidad fuesen más baratos, supondrían una competencia para los servicios de media distancia por lo que *“debería comprobarse, al menos, que los precios de los nuevos servicios son superiores a los existentes”*.
22. El punto 4 del epígrafe IV de la Metodología señala que los tiempos de viaje, el tipo de material rodante, las frecuencias o los horarios son elementos que determinarán la sustituibilidad de los diferentes servicios. Como se ha descrito

anteriormente, los servicios de alta velocidad presentan características tan diferentes que, a priori, no pueden ser considerados sustituibles por los servicios prestados en la red convencional.

23. En cualquier caso, el precio de los servicios de media distancia convencional es menor que el precio de los servicios propuestos por ILSA. En el trayecto entre Barcelona y Tarragona, el billete de media distancia convencional cuesta entre 7 y 8,40 euros frente a los **[CONFIDENCIAL]** euros del servicio propuesto por ILSA. En el caso del trayecto Madrid – Albacete, los billetes de media distancia convencional cuestan entre 21,15 y 24,95 euros, también por debajo de los **[CONFIDENCIAL]** euros del servicio propuesto por ILSA.

## Segundo. Incidencia financiera neta en el CSP

24. El punto IV.6) de la Metodología señala que la CNMC debe valorar si los nuevos servicios ferroviarios tienen un efecto negativo sustancial, bien en la rentabilidad obtenida por la empresa ferroviaria que explote el contrato de servicio público, bien en el coste neto para la autoridad competente adjudicadora del contrato de servicio público. En este caso, de acuerdo con el escrito del MITMA, el sistema previsto en el CSP *“tiene en cuenta tanto ingresos como costes reales ocurridos durante el ejercicio económico, la Administración se vería obligada a aumentar las compensaciones a pagar a Renfe en la liquidación anual”*.
25. En este contexto, el incremento de la compensación a RENFE Viajeros por la prestación de los servicios incluidos en el CSP será igual a la incidencia financiera neta, esto es, la diferencia entre el resultado estimado de RENFE Viajeros tras la entrada de los nuevos servicios propuestos ( $B^0_{ENTRADA}$ ) y su resultado sin la entrada de dichos servicios ( $B^0$ ):

$B^0 - B^0_{ENTRADA} = \text{Incidencia financiera neta}$
---

26. De acuerdo con la Metodología, la valoración de la incidencia financiera debe analizarse *“considerando el contrato de servicio público en su integridad, no únicamente en los servicios individuales prestados en virtud del mismo, y a lo largo de toda su duración”*.

### A. Variación en los ingresos del servicio AVANT Barcelona – Camp de Tarragona

27. La determinación de la incidencia financiera requiere estimar el impacto en los ingresos por tráfico tras la entrada del nuevo operador ( $I_{ENTRADA}$ ) desde el comienzo del nuevo servicio ( $t=1$ ) y durante todos los años de duración del

contrato (n) de acuerdo con la siguiente fórmula, donde  $P_{ENTRADA}$  y  $Q_{ENTRADA}$  son, respectivamente, los precios y el número de viajeros (billetes vendidos) esperados después de la entrada del nuevo servicio de transporte de viajeros:

$$\sum_{t=1}^n I_t ENTRADA = \sum_{t=1}^n (P_t ENTRADA * Q_t ENTRADA)$$

28. El trayecto Barcelona-Camp de Tarragona transportó **[CONFIDENCIAL]** pasajeros en 2021 en los diferentes servicios ofertados, que incluyen, además de los servicios AVANT, los siguientes servicios:
- Servicios comerciales de alta velocidad de RENFE Viajeros (AVE, incluyendo el servicio internacional entre Madrid y Marsella, y AVLO) y OUIGO.
  - Servicios de larga distancia en ancho mixto de RENFE Viajeros como los ALVIA que unen Barcelona con diferentes ciudades (A Coruña, Bilbao, Salamanca, San Sebastián, Valencia y Vigo) o los EUROMED entre Figueres y Alicante con parada tanto en Barcelona como en Camp de Tarragona.

**Tabla 5. Viajeros e ingresos de los servicios entre Barcelona y Camp de Tarragona (2021)**  
**[CONFIDENCIAL]**

29. Por su parte, el CSP previó un incremento anual del 1,5% de la demanda y del 1% del precio de los billetes, habiendo calculado que RENFE Viajeros, en ausencia del nuevo servicio ferroviario, contaría con los siguientes ingresos en el trayecto Barcelona-Camp de Tarragona<sup>11</sup>.

**Tabla 6. Viajeros e ingresos previstos en el CSP por el servicio AVANT entre Barcelona y Camp de Tarragona**  
**[CONFIDENCIAL]**

30. En relación con los servicios comerciales coincidentes con este trayecto, se ha requerido a las empresas ferroviarias sus estimaciones de demanda y estrategias comerciales:
- Como se ha señalado, ILSA prevé prestar dos frecuencias diarias por sentido en el periodo estival (91 días) a un precio medio de

---

<sup>11</sup> De acuerdo con el Adenda 2 del CSP, RENFE Viajeros será compensada por los efectos de la pandemia en la demanda por lo que, a los efectos del presente análisis, cabe analizar el efecto del nuevo servicio de ILSA en las previsiones incluidas en el contrato y no respecto a la demanda efectiva.

**[CONFIDENCIAL]** euros por billete, previendo una demanda de **[CONFIDENCIAL]** viajeros al año. Esta previsión es consistente con los viajeros transportados por OUIGO en 2021 que, con una parada diaria por sentido en Camp de Tarragona, transportó, en algo más de 7 meses, **[CONFIDENCIAL]** viajeros.

- RENFE Viajeros prevé mantener sus ingresos medios e incrementar ligeramente la demanda de sus servicios comerciales en esta ruta en un **[CONFIDENCIAL]**% anual.

**Tabla 7. Demanda e ingresos estimados por RENFE Viajeros para los años 2023 – 2027 en los servicios comerciales entre Barcelona y Camp de Tarragona**

**[CONFIDENCIAL]**

- OUIGO dejará de prestar el servicio entre Barcelona y Camp de Tarragona a partir del próximo 11 de diciembre de 2022.

31. Las características del servicio comunicado por ILSA hacen que no sea previsible la creación de nueva demanda porque sus precios son relativamente elevados. Cabría considerar si el incremento de las frecuencias podría incrementar la demanda al reducir el tiempo total del viaje y flexibilizar la oferta, facilitando un mejor ajuste a las necesidades de movilidad de los usuarios<sup>12</sup>. Sin embargo, en rutas con un número elevado de frecuencias, como sucede en la ruta entre Barcelona y Camp de Tarragona (con una media de 30 frecuencias antes de la entrada de los nuevos servicios), un incremento marginal de las frecuencias, como el que supone el nuevo servicio de ILSA, no es previsible que tenga efectos apreciables en la demanda total<sup>13</sup>.
32. Por tanto, la demanda estimada por ILSA para sus servicios entre Barcelona y Camp de Tarragona no serían previsiblemente nuevos pasajeros, sino pasajeros de los servicios actuales, tanto comerciales como AVANT. Sin embargo, hay que tener en cuenta que:
- De acuerdo con los datos aportados por el MITMA, el **[CONFIDENCIAL]** de los viajeros del servicio AVANT entre Barcelona y Camp de Tarragona son recurrentes y adquieren bonos multiviaje. Para estos viajeros, como

---

<sup>12</sup> Véase la Resolución de 30 de abril de 2019.

<sup>13</sup> La elasticidad de la demanda a la frecuencia es decreciente, llegando a ser despreciable a partir de las 15 frecuencias diarias por sentido (ver GARCÍA ÁLVAREZ, A., *Explotación comercial y operación de transporte de viajeros por ferrocarril*, Fundación de los Ferrocarriles Españoles, agosto de 2016).

se ha justificado anteriormente, el precio y las frecuencias de ILSA hacen que los servicios propuestos por este operador no puedan considerarse como sustitutos de los servicios sujetos a OSP.

- A partir de los datos aportados por RENFE Viajeros se estima que el **[CONFIDENCIAL]**% de los viajeros de sus servicios comerciales, lo son de AVLO. Estos viajeros no es previsible que se sientan atraídos por el servicio de ILSA porque las tarifas de AVLO son inferiores al precio medio planteado por ILSA (ver Tabla 5).
33. De modo que no serían captables por el nuevo servicio comunicado, ni el 62,5% de los pasajeros del servicio AVANT ni el 100% de los del servicio AVLO. Por otro lado, OUIGO no podría sufrir ninguna pérdida de pasajeros como consecuencia de la entrada de ILSA porque sus trenes dejarán de hacer parada en Camp de Tarragona en diciembre.
34. Los pasajeros que ILSA captaría con su nuevo servicio según sus previsiones **[CONFIDENCIAL]** se repartirían entre los servicios con pasajeros captables proporcionalmente con los viajeros actuales de cada uno de ellos<sup>14</sup>.
35. El impacto económico sobre la situación de partida del CSP resulta de multiplicar los viajeros de los servicios AVANT susceptibles de ser captados por ILSA por la tarifa unitaria en el CSP (se ha considerado la tarifa máxima del servicio actualizada de acuerdo con lo previsto en el CSP, es decir, la hipótesis más exigente).

**Tabla 8. Estimación de la incidencia financiera del servicio de ILSA sobre el servicio AVANT entre Barcelona y Camp de Tarragona**

**[CONFIDENCIAL]**

## **B. Valoración de otros criterios señalados en la Metodología**

36. La Metodología señala otros elementos que pueden afectar a la incidencia financiera neta del nuevo servicio comunicado por ILSA sobre el CSP como, por ejemplo, i) la variación en los costes de prestación del servicio OSP o en las inversiones necesarias para prestar el servicio OSP, ii) el incremento en la demanda total del CSP por las economías de red y iii) las posibles reacciones

---

<sup>14</sup> Si bien en la Resolución de 30 de abril de 2019 se repartió la demanda entre las frecuencias, en este caso, debido a la mayor heterogeneidad de servicios afectados, que incluyen servicios comerciales de mayor precio, es aconsejable atender al número de viajeros y no al número de frecuencias.

competitivas de la empresa que ejecuta el contrato.

37. Sin perjuicio de las consideraciones siguientes, es necesario señalar que la demanda potencialmente captable por ILSA es tan reducida que no cabe prever respuesta por parte de RENFE Viajeros.
38. En relación con los costes de prestación de los servicios, RENFE Viajeros tiene una capacidad muy limitada para reducir sus costes dado que las circulaciones que debe realizar están fijadas en el CSP. Así, no puede reducir el material rodante utilizado para la prestación del servicio OSP y dedicarlo a prestar servicio en otras rutas, o enajenarlo o alquilarlo. Por tanto, RENFE Viajeros no puede reducir significativamente los costes de prestación del servicio AVANT entre Barcelona y Camp de Tarragona tras la entrada de los nuevos servicios propuestos por ILSA.
39. La entrada de nuevos servicios podría generar nueva demanda para otros servicios sujetos a OSP incluidos en el CSP, derivados, por ejemplo, de su conexión con los servicios de cercanías de Barcelona. Como se ha justificado anteriormente, no es previsible que los nuevos servicios propuestos por ILSA generen nuevo tráfico, lo que descartaría nuevos ingresos para RENFE Viajeros por la prestación de los servicios OSP.
40. Finalmente, tal y como señala RENFE Viajeros en su escrito, el CSP establece las condiciones de prestación de los servicios, excluyendo cualquier grado de flexibilidad para ajustarlos a la nueva situación competitiva. La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos es quien, a propuesta del MITMA y previo informe favorable de los Ministerios de Asuntos Económicos y Transformación Digital, y de Hacienda y Función Pública, fija las tarifas de los servicios sujetos a OSP. Por su parte, el MITMA debe autorizar cualquier modificación en los horarios de los servicios. Este conjunto de trámites y autorizaciones dificulta cualquier respuesta por parte de RENFE Viajeros para adecuar la prestación de los servicios AVANT a la nueva situación competitiva.
41. En definitiva, las capacidades de RENFE Viajeros para modular los servicios sujetos a OSP y reducir sus costes de prestación son muy limitadas.

### **C. Resultado de la prueba de equilibrio económico**

42. Una vez analizado el impacto del nuevo servicio propuesto por ILSA en los costes e ingresos derivados de la prestación de los servicios AVANT entre Barcelona y Camp de Tarragona puede determinarse su incidencia financiera neta en el CSP. La Metodología establece que se *“considerará que la prestación*

*del nuevo servicio de viajeros por ferrocarril no tiene un impacto negativo sustancial sobre la rentabilidad de los servicios prestados en ejecución del contrato de servicio público, cuando la variación del beneficio sea igual o menor al 1% de los ingresos anteriores a la entrada del nuevo servicio”.*

43. La Tabla 8 anterior estima la reducción de ingresos que el servicio de ILSA podría suponer para RENFE Viajeros en los años restantes del CSP, obteniéndose que la merma de ingresos no alcanzaría el 0,003% de los ingresos del contrato OSP estimados en la Adenda nº2 del CSP.

**Tabla 9. Incidencia financiera neta total en el CSP 2018–2027 (euros)**

**[CONFIDENCIAL]**

44. Finalmente, en relación con el escrito de ILSA de 19 de octubre es necesario aclarar que la solicitud de ILSA de hacer parada en Camp de Tarragona en su servicio de alta velocidad entre Madrid y Barcelona es independiente de este procedimiento de prueba de equilibrio económico, pues allí se solicita parada en Camp de Tarragona, no recoger y dejar viajeros entre Camp de Tarragona y Barcelona, siendo éste el servicio objeto de este procedimiento de prueba de equilibrio económico. La parada en Camp de Tarragona sin recoger y dejar viajeros entre Camp de Tarragona y Barcelona no produce solapamiento ninguno con la OSP Barcelona-Camp de Tarragona, por lo que no ha de depender la autorización de esta parada, ni de la finalización, ni del resultado, de ésta ni de ninguna otra prueba de equilibrio económico.

### **Tercero. Impacto acumulado de los nuevos servicios en el CSP**

45. En su escrito, el MITMA indica que el análisis de la incidencia financiera de nuevos servicios comerciales en el CSP debe tener en cuenta el efecto acumulado de otros servicios coincidentes con trayectos sujetos a OSP notificados, como:
- Los servicios, comunicados por ILSA el 29 de mayo de 2020, entre Córdoba, Sevilla y Málaga.
  - Los servicios, comunicados por OUIGO el 11 de junio de 2020, entre Barcelona y Camp de Tarragona.
46. El artículo 10.6 del Reglamento 2018/179 señala que “[c]uando el organismo regulador examine varias solicitudes de acceso, podrá adoptar una decisión diferente para cada una de ellas, a partir del análisis de su respectiva incidencia en el equilibrio económico del contrato de servicio público, los efectos

*competitivos, los beneficios netos para los clientes, la incidencia en la red y sus efectos acumulativos en el equilibrio económico del contrato de servicio público”*

47. Sobre la base de este artículo, el apartado IV.2 de la Metodología establece que *“para calcular la incidencia financiera neta de un nuevo servicio de transporte ferroviario de viajeros sobre el contrato de servicio público, se tendrá en cuenta el efecto acumulado de otros servicios que hubieran superado la prueba de equilibrio económico previamente”* (el subrayado es añadido), y resulta que para los servicios que indica el MITMA no se solicitó prueba de equilibrio económico.
48. Por otra parte, RENFE Viajeros ha comenzado a operar los nuevos servicios AVLO con precios inferiores a los de los servicios AVANT y, por tanto, con un mayor impacto potencial sobre el equilibrio económico del CSP que los que son objeto de este expediente (o los de OUIGO que menciona el MITMA, que se van a dejar de prestar según ha anunciado OUIGO).

**Tabla 10. Comparativa tarifaria de los servicios comerciales y OSP**

Servicio	Tipo de tarifa	Madrid - Cuenca	Madrid - Albacete	Barcelona - Camp de Tarragona
AVANT	Tarifa ida	-	-	18,50
	Tarifa i/v	-	-	14,80
	Tarjeta Plus (50 viajes)	11,96	16,46	6,75
	Tarjeta Plus 10	13,42	18,48	7,61
	Tarjeta Plus 10 - 45	21,26	29,25	12,03
RENFE (AVLO)	Tarifa mínima	9,00	-	7,00

49. A este respecto es necesario recordar que el considerando 6º del Reglamento (UE) 2018/1795 señala que *“únicamente debe solicitarse una prueba de equilibrio económico respecto de los servicios de transporte ferroviario de viajeros que no se presten en virtud de un contrato de servicio público y que, bien sean totalmente nuevos, bien impliquen una modificación sustancial de un servicio ya existente. Esta noción engloba también los servicios comerciales prestados por el mismo operador que ejecuta el contrato de servicio público”* (el subrayado es añadido).
50. El epígrafe IV.1) de la Metodología establece los criterios para considerar que una modificación de un servicio constituye, a los efectos de la prueba de equilibrio económico, una modificación sustancial de un servicio ya existente,

incluyendo *“reducciones de precio, en el siguiente horario de servicio, que no deriven de la evolución normal del mercado, esto es, inferiores en más de 15 puntos porcentuales al precio medio observado del conjunto de empresas ferroviarias”*.

51. En conclusión, no procede tener en cuenta el efecto acumulado de los servicios que indica el MITMA porque para ellos no se solicitó, de acuerdo con el procedimiento previsto, la prueba de equilibrio económico en el momento de su notificación.
52. Por otro lado, cabe requerir a RENFE Viajeros para que comunique las modificaciones de sus servicios comerciales que coincidan con un trayecto sujeto a OSP, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento 2018/1795 y en la Metodología.
53. El MITMA alega, en relación con la consideración del impacto acumulado de varios servicios coincidentes con trayectos sujetos a OSP que:
  - La prueba de equilibrio económico debe abordar la realidad de los contratos de servicio público, debiendo prevalecer esta visión sobre si se ha realizado o no dicha prueba.
  - Solo se debería solicitar la prueba de equilibrio económico cuando resulta verosímil que un nuevo servicio ferroviario supere el umbral establecido en la Metodología. Sin embargo, de confirmarse la interpretación de la Metodología expuesta en el trámite de audiencia, el MITMA *“quedaría obligado a solicitar, en todo caso, la realización de la prueba de equilibrio económico de nuevos servicios [...] con la única finalidad de que pueda ser considerado de manera acumulativa ante solicitudes de nuevos servicios adicionales posteriores, lo que podría no llegar a ocurrir”*, lo que sería contrario a los principios de economía administrativa.
54. En primer lugar, la Metodología establece claramente, en su apartado IV.2, que sólo procede tener en cuenta *“el efecto acumulado de otros servicios que hubieran superado la prueba de equilibrio económico previamente”*. Por tanto, de la Metodología solo cabe interpretar que únicamente procede considerar el efecto acumulado de los servicios sobre los que esta Comisión ha practicado prueba de equilibrio económico con resultado positivo. Cualquier desviación de esta interpretación supondría alterar las condiciones establecidas para la evaluación del impacto de los nuevos servicios ferroviarios coincidentes con servicios sujetos a OSP.

55. En segundo lugar, la prueba de equilibrio económico y la Metodología para realizarla deben considerar tanto la afectación de los nuevos servicios en el equilibrio económico de los contratos como la seguridad jurídica de las empresas ferroviarias que pretenden participar en el mercado. Estas necesitan conocer la afectación ya acumulada en el contrato para planificar su oferta de servicios, información que sólo está disponible para los servicios sobre los que se ha practicado prueba de equilibrio económico.
56. Finalmente, la economía administrativa que señala el MITMA debe ponderarse con otros intereses públicos, como es la señalada transparencia que se requiere para competir en el mercado ferroviario. En definitiva, alterar las conclusiones expuestas anteriormente no solo iría en contra de los principios establecidos en la Metodología, lo que sería contrario a la seguridad jurídica que predica el Reglamento (UE) 2018/1795, sino que sería contrario a la transparencia que requieren los potenciales entrantes al mercado ferroviario.

Vistos los citados antecedentes de hecho y fundamentos de derecho, la Sala de Supervisión Regulatoria del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia,

## RESUELVE

**PRIMERO.-** Declarar que los nuevos servicios de viajeros propuestos por Intermodalidad de Levante, S.A. no producen un impacto negativo sustancial sobre el equilibrio económico del Contrato entre la Administración General del Estado y la sociedad mercantil estatal RENFE VIAJEROS 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 2018-2027.

**SEGUNDO.-** Requerir a RENFE Viajeros para que comunique a esta Comisión las modificaciones de sus servicios comerciales que coincidan con un trayecto sujeto a obligaciones de servicio público de conformidad con lo establecido en la Resolución de la Sala de Supervisión Regulatoria de 16 de julio de 2020 por la que se aprueban los principios y criterios metodológicos a aplicar en relación con la prueba de equilibrio económico ante un nuevo servicio de transporte ferroviario de viajeros.

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