

# **RESOLUCIÓN SOBRE LA PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DEL ACUERDO MARCO PARA LA RESERVA DE CAPACIDAD ENTRE LA ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL ADIF-ALTA VELOCIDAD Y RENFE VIAJEROS S.M.E, S.A, EN RELACIÓN CON LAS CABECERAS DEL CORREDOR DE LEVANTE**

(STP/DTSP/053/22)

## **CONSEJO. PLENO**

### **Presidenta**

D.<sup>a</sup> Cani Fernández Vicién

### **Vicepresidente**

D. Ángel Torres Torres

### **Consejeros**

D.<sup>a</sup> María Ortiz Aguilar

D.<sup>a</sup> María Pilar Canedo Arrillaga

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D.<sup>a</sup> Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D.<sup>a</sup> María Jesús Martín Martínez

### **Secretario del Consejo**

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 10 de enero de 2023

En el ejercicio de la función establecida en el artículo 11.1.g) y 11.2.e) 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 artículo 13.3 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 (en adelante, Orden FOM/897/2005), el Pleno de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) emite la siguiente resolución:

**PRIMERO.-** El 11 de mayo de 2020 la Entidad Pública Empresarial Adif-Alta Velocidad (en adelante, ADIF AV) y Renfe Viajeros S.M.E., S.A. (en adelante, RENFE Viajeros) suscribieron un acuerdo marco para la reserva de capacidad.

**SEGUNDO.-** Con fecha 29 de noviembre de 2022 tuvo entrada en el Registro de esta Comisión *“Resolución 28 de noviembre de 2022 de la Presidenta de ADIF-Alta Velocidad por la que se modifica el Acuerdo Marco suscrito con la empresa Renfe Viajeros, S.M.E., S.A.”*.

En dicha Resolución, ADIF AV acuerda, en primer lugar, *“[M]odificar el Acuerdo Marco de Renfe Viajeros, a los efectos de establecer que 4 servicios diarios (ida y vuelta) del Eje Madrid-Levante, dos a Alicante y dos a Valencia, tienen cabecera en Madrid-Puerta de Atocha”*. Y, en segundo lugar, acuerda *“[E]nviar una copia de la presente Resolución, de la Adenda firmada, así como del expediente a la CNMC, a los efectos de que, si procede, apruebe la presente modificación, careciendo de eficacia jurídica en tanto no se apruebe por la CNMC”*.

Con fecha 15 de diciembre de 2022 tuvo entrada en el Registro de esta Comisión escrito de ADIF AV por el que aporta copia de la Adenda al acuerdo marco para la reserva de capacidad firmada por RENFE Viajeros, cuya cláusula tercera establece *“[L]a eficacia de la presente Adenda queda supeditada a la aprobación de la presente modificación del Acuerdo Marco por la CNMC”*.

**TERCERO.-** Mediante escrito de 16 de diciembre de 2022 se inició el procedimiento para analizar y, en su caso, aprobar la propuesta de modificación del acuerdo marco suscrito entre ADIF AV y RENFE Viajeros, acordándose la tramitación de urgencia. En la misma fecha se acordó conceder la condición de interesados en el procedimiento a Ouigo España, S.A.U. (en adelante, OUIGO) e Intermodalidad Levante, S.A. (en adelante, ILSA).

**CUARTO.-** Con fecha 16 de diciembre de 2022, tuvo entrada en el Registro de esta Comisión escrito de OUIGO por el que solicita la ampliación del plazo inicialmente concedido para formular alegaciones. Mediante escrito de 19 de diciembre de 2022 se denegó la ampliación de plazo.

**QUINTO.-** Con fecha 23 de diciembre de 2022 se recibieron, en el Registro de esta Comisión, las alegaciones de OUIGO a la propuesta de modificación del acuerdo marco suscrito entre ADIF AV y RENFE Viajeros.

**SEXTO.-** El 27 de diciembre de 2022 se notificó a las partes el informe que concluye la instrucción del procedimiento y se comunicó la apertura del trámite de audiencia, recibándose alegaciones de ADIF AV, OUIGO e ILSA con fecha de entrada en el Registro de esta Comisión el 30 de diciembre de 2022, y el 3 y 4 de enero de 2023, respectivamente.

**SÉPTIMO.-** Con fecha 4 de enero de 2023 se recibió, en el Registro de esta Comisión, versión no confidencial de las alegaciones de OUIGO a que se refieren los antecedentes quinto y sexto. Mediante escrito de 9 de enero de 2023 se procedió a declarar confidencial la información contenida en la citada documentación.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

### I. HABILITACIÓN COMPETENCIAL

1. El artículo 11.2.e) 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 la CNMC supervisará y controlará, por iniciativa propia, *“las disposiciones sobre el acceso a la infraestructura y a los servicios ferroviarios, así como el procedimiento de adjudicación y sus resultados”*.
2. De conformidad con lo previsto en el artículo 11.1.g) de la LCNMC, esta Comisión está habilitada para *“realizar cualesquiera otras funciones que le sean atribuidas por ley o por norma reglamentaria”*. El artículo 13.3 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 establece que los acuerdos marco deberán ser previamente aprobados por la CNMC.
3. Por otra parte, el artículo 11.1.e) de la LCNMC habilita a esta Comisión a solicitar *“a los administradores de infraestructuras, a gestores de instalaciones de servicio, a empresas ferroviarias y candidatos, así como a otras empresas involucradas en asuntos que deben ser verificados o comprobados por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, toda la información necesaria para el ejercicio de sus funciones, en particular, con la resolución de reclamaciones, supervisión del mercado ferroviario, fines estadísticos y observación del mercado”*.

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

## II. PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DEL ACUERDO MARCO

5. El 22 de julio de 2019 ADIF AV publicó la versión definitiva de la modificación de la Declaración sobre la Red 2019<sup>1</sup>, que incluía, en su Anexo P, la oferta de capacidad marco. Dicho Anexo detallaba que la capacidad marco ofertada en el Eje 13 (corredor de Levante) tendría como estación cabecera la de Madrid-Chamartín.
6. Así, los acuerdos marco para la reserva de capacidad firmados entre ADIF AV y RENFE Viajeros, ILSA y OUIGO el 11 de mayo de 2020 recogen, en sus respectivos Anexos 1, las líneas Madrid Chamartín-Valencia Joaquín Sorolla y Madrid Chamartín-Alacant Terminal.
7. Según ADIF AV, el traslado de cabecera de Atocha a Chamartín para los servicios de alta velocidad con destino Valencia y Alicante ha producido *“una cierta alarma social en las comunidades afectadas por este cambio que tuvo su reflejo en medios de comunicación”*. Ante esta situación, ADIF AV entabló un proceso de coordinación con RENFE Viajeros, ILSA y OUIGO para dar una respuesta a dicha “alarma social” y evitar posibles perjuicios reputacionales.
8. Como resultado de dicho proceso se propone modificar el acuerdo marco de RENFE Viajeros para mantener en la estación de Madrid-Puerta de Atocha 4 servicios diarios entre Madrid y Valencia, que se prolongarían hasta Castellón, y otros 4 entre Madrid y Alicante, que continuarían hasta Orihuela<sup>2</sup>. De acuerdo con la Resolución de ADIF AV de 28 de noviembre de 2022, *“los servicios con cabecera Madrid-Puerta de Atocha en ningún caso podrán operar bajo la marca comercial de Renfe Viajeros “AVLO”*.

---

<sup>1</sup> La CNMC informó dicha modificación mediante Acuerdo de 25 de junio de 2019.  
[https://www.cnmc.es/sites/default/files/2541816\\_2.pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/2541816_2.pdf)

<sup>2</sup> El 20 de diciembre se inauguró el tramo de alta velocidad entre Orihuela-Murcia por lo que estos servicios continuarán hasta esta última.

**Tabla 1. Propuesta de trenes diarios del corredor de Levante con cabecera en Madrid-Puerta de Atocha**

Franja horaria <sup>3</sup>	Origen	Destino	Paradas intermedias
9:00-10:00	Puerta de Atocha	Castellón	Cuenca, Requena, Valencia
19:00-20:00	Puerta de Atocha	Castellón	Cuenca, Valencia
7:00-8:00	Castellón	Puerta de Atocha	Valencia, Cuenca
15:00-16:00	Castellón	Puerta de Atocha	Valencia, Requena, Cuenca
6:00-7:00	Puerta de Atocha	Orihuela <sup>4</sup>	Cuenca, Albacete, Villena, Alicante y Elx
16:00-17:00	Puerta de Atocha	Orihuela	
12:00-13:00	Orihuela	Puerta de Atocha	Elx, Alicante, Villena, Albacete y Cuenca
20:00-21:00	Orihuela	Puerta de Atocha	

Fuente. Elaboración propia.

9. La propuesta de modificación del acuerdo marco de RENFE Viajeros se limita a los horarios de servicio 2022-2023 y 2023-2024 (es decir, del 11 de diciembre de 2022 al 14 de diciembre de 2024<sup>5</sup>). De acuerdo con la Resolución de ADIF AV de 28 de noviembre de 2022, ocho meses antes de concluir dicho periodo se iniciará un nuevo procedimiento de modificación de los acuerdos marco para que las empresas que cumplan con los requisitos técnicos puedan solicitar los surcos señalados en la tabla anterior. En su caso, ADIF AV *“dará prioridad para operar desde la estación de Puerta de Atocha a aquella empresa que, habiéndolo solicitado, no haya prestado dicho servicio con anterioridad, o que, habiendo operado desde la estación de Puerta de Atocha, lo haya realizado durante menos tiempo”*.

### III. CONSIDERACIONES PREVIAS

#### Primero. Procedimiento llevado a cabo por ADIF AV

10. De acuerdo con la documentación remitida, ADIF AV inició el 17 de marzo de 2022 un procedimiento de coordinación con vistas a mantener algunos servicios del corredor de Levante en la estación de Madrid-Puerta de Atocha. Con fecha de 7 de abril de 2022, remitió a las empresas ferroviarias una propuesta concreta

<sup>3</sup> El acuerdo marco de capacidad determina una franja de una hora de duración para la salida del tren, debiéndose establecer el horario concreto en el procedimiento anual de adjudicación de capacidad.

<sup>4</sup> Ver nota al pie 2

<sup>5</sup> Las obras de cambio de ancho de las vías 14 y 15 en la estación de Chamartín han retrasado el traslado de la cabecera de los servicios entre Madrid y Valencia a Chamartín hasta el 23 de enero de 2023.

de servicios que podrían tener su salida o llegada en la estación de Madrid-Puerta de Atocha.

11. RENFE Viajeros realizó una propuesta alternativa a la de ADIF AV, que mejoraba la operatividad y rotación del material rodante. ADIF AV comunicó dicha propuesta a ILSA y OUIGO el 20 de septiembre, otorgándoles un plazo de un mes para realizar alegaciones. OUIGO envió sus alegaciones a ADIF AV el 21 de octubre de 2022.
12. Tras haber requerido información a OUIGO y haber recibido respuesta, ADIF AV concluyó su procedimiento mediante la señalada Resolución de 28 de noviembre de 2022, condicionando la modificación del acuerdo marco suscrito con RENFE Viajeros a la aprobación de esta Comisión. Finalmente, el 15 de diciembre de 2022 tuvo entrada en el Registro de esta Comisión escrito de ADIF AV por el que aporta copia de la Adenda al Acuerdo Marco para la reserva de capacidad, firmada por RENFE Viajeros. El 16 de diciembre la CNMC inició el presente procedimiento para la aprobación, en su caso, de la modificación del acuerdo marco de RENFE Viajeros.
13. El Pleno de la CNMC aprobó mediante Resoluciones de 6 de abril<sup>6</sup> y 6 de mayo de 2020<sup>7</sup> el acuerdo marco suscrito entre ADIF AV y RENFE Viajeros que ahora se propone modificar. La modificación del acuerdo marco objeto de este procedimiento cambia las condiciones en las que se adjudicó la capacidad marco y que fueron aprobadas por esta Comisión, lo que podría afectar las condiciones de competencia en el mercado, dado que el operador histórico prestará, en solitario, 8 servicios del corredor de Levante desde la estación de Madrid- Puerta de Atocha.
14. La aprobación por parte de esta Comisión de los acuerdos marco y sus modificaciones, prevista en el artículo 13 de la Orden FOM/897/2005<sup>8</sup>, responde a la necesidad de asegurar, por parte del regulador independiente, que la asignación de capacidad marco y sus condiciones son objetivas, transparentes y no distorsionan las condiciones de competencia en el mercado.

---

<sup>6</sup> Resolución de 6 de abril de 2020 sobre el acuerdo marco para la reserva de capacidad entre la Entidad Pública Empresarial Adif-Alta Velocidad y Renfe Viajeros, S.M.E., S.A.

<https://www.cnmc.es/expedientes/stpdtsp01320>

<sup>7</sup> Resolución de 6 de mayo de 2020 sobre la duración del acuerdo marco para la reserva de capacidad entre la Entidad Pública Empresarial Adif-Alta Velocidad y Renfe Viajeros, S.M.E., S.A.

<https://www.cnmc.es/expedientes/stpdtsp01320>

<sup>8</sup> 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

15. Esta labor de supervisión por parte de la CNMC, que además afecta a terceros, requiere de un plazo mínimo para su análisis, pero no ha sido hasta el 16 de diciembre que el presente procedimiento ha podido iniciarse, cuando la modificación del acuerdo marco tendría efectos a partir del próximo 23 de enero de 2023.
16. Para evitar situaciones indeseables en el futuro, como la interrupción de los servicios ya programados o perjuicios para los viajeros, debe requerirse a ADIF AV y a las empresas ferroviarias para que remitan sus propuestas de modificación de los acuerdos marco con plazo suficiente para que esta Comisión pueda ejercer sus competencias de supervisión.

## **Segundo. Modificaciones de los acuerdos marco**

17. Los acuerdos marco, regulados en el Reglamento de Ejecución (UE) 2016/545 de la Comisión de 7 de abril de 2016 sobre los procedimientos y criterios relativos a los acuerdos marco de adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria (en adelante, Reglamento 2016/545), aseguran una determinada capacidad en la red durante un periodo superior al horario de servicio, lo que resulta imprescindible para que las empresas ferroviarias acometan las cuantiosas inversiones que requiere la entrada al mercado ferroviario, como la adquisición del material rodante. Como señalaba el Acuerdo de la CNMC de 25 de junio de 2019<sup>9</sup>, la oferta de capacidad marco clarifica la capacidad disponible en la red y las condiciones de acceso al mercado ferroviario, *“facilitando a los potenciales entrantes el diseño de su modelo de negocio”*.
18. La seguridad jurídica que otorgan los acuerdos marco no implica que no puedan modificarse para adaptarse a cambios en las condiciones de mercado, en la infraestructura o cuando surjan nuevas necesidades comerciales. El propio Reglamento obliga a que los acuerdos marco incluyan disposiciones que permitan la modificación de la capacidad marco (artículo 6.2) y al administrador de infraestructuras reexaminar la capacidad marco con los candidatos (artículo 11.1).
19. En línea con el Reglamento 2016/545, la cláusula 7<sup>a</sup> de los acuerdos marco firmados entre ADIF AV, RENFE Viajeros, ILSA y OUIGO señala que el administrador de infraestructuras reexaminará periódicamente el acuerdo marco con el candidato a fin de evaluar la capacidad marco, y establece las causas de

---

<sup>9</sup> La CNMC informó dicha modificación mediante Acuerdo de 25 de junio de 2019.  
[https://www.cnmc.es/sites/default/files/2541816\\_2.pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/2541816_2.pdf)

modificación de dicho acuerdo marco: *“a) A petición de una de las partes y aceptada por la otra; b) Cuando se instauren nuevas medidas legales o regulatorias que afecten en todo o en parte a lo estipulado en el presente acuerdo marco; c) Como consecuencia de un incremento sustancial de los cánones ferroviarios por parte del administrador de infraestructuras ferroviarias”*.

20. Hasta la fecha se han modificado los acuerdos marco por motivos técnicos, como los retrasos en la entrega del material rodante, o para flexibilizar los compromisos de petición de capacidad anual de las empresas ferroviarias por la incidencia de la pandemia de COVID-19<sup>10</sup>.
21. Para asegurar el equilibrio entre la flexibilidad de los acuerdos marco y el mantenimiento de las condiciones en que fue adjudicada la capacidad marco, las modificaciones que alteren significativamente los acuerdos marco deben ser consultadas, tal y como prevé su cláusula 7<sup>a</sup>.5. Por otro lado, las modificaciones de los acuerdos marco deben ser aprobadas por esta Comisión para asegurar que no son discriminatorias ni distorsionan la competencia, tal y como prevé el artículo 13.3 de la Orden FOM/897/2005.
22. En relación con la modificación del acuerdo marco objeto del presente procedimiento, OUIGO señala que una hipotética alarma social, que ADIF AV no ha justificado, no puede suponer el incumplimiento de las condiciones en que se adjudicó la capacidad marco.
23. De acuerdo con lo señalado anteriormente, las razones que pueden motivar la modificación de un acuerdo marco pueden ser de diversa índole sin que la regulación impida ninguna de ellas siempre que se realicen de conformidad con los procedimientos previstos, incluyendo la consulta al resto de empresas afectadas, no sean discriminatorias y no distorsionen previsiblemente el mercado. Por tanto, no cabe, como alega OUIGO, que esta Comisión no apruebe *per se* la propuesta de modificación del acuerdo marco suscrito entre ADIF AV y RENFE Viajeros sin analizar su impacto en el mercado. En este caso, además, debe señalarse que el administrador de infraestructuras ofreció a todas las empresas ferroviarias la posibilidad de mantener servicios en la estación de Madrid-Puerta de Atocha, si bien únicamente RENFE Viajeros, con determinadas modificaciones sobre la propuesta inicial, aceptó dicha opción.

---

<sup>10</sup> Resolución de 26 de julio de 2022 sobre la propuesta de modificación del acuerdo marco para la reserva de capacidad entre la Entidad Pública Empresarial Adif-Alta Velocidad e Intermodalidad del Levante S.A.

<https://www.cnmc.es/expedientes/stpdtsp03822>

## IV. VALORACIÓN DE LA PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DEL ACUERDO MARCO DE RENFE VIAJEROS

### Primero. Implementación de la modificación del acuerdo marco

24. ADIF AV anunció mediante nota de prensa de 18 de agosto de 2022 que los servicios del corredor de Levante trasladaría su estación cabecera a Madrid-Chamartín a excepción de 4 trenes por sentido diarios, que tendrán la cabecera en Madrid-Puerta de Atocha<sup>11</sup>. El 13 de septiembre la cabecera de los servicios entre Madrid y Alicante de RENFE Viajeros se trasladó a Madrid-Chamartín, salvo 2 trenes por sentido diarios, que se han mantenido en Madrid-Puerta de Atocha.
25. Si bien por causas técnicas el traslado de los servicios entre Madrid y Valencia se retrasaron hasta el 23 de enero de 2023, los servicios de Alicante deberían haberse trasladado completamente a la estación de Madrid-Chamartín en tanto que no se hubiera modificado el acuerdo marco de RENFE Viajeros previa aprobación por esta Comisión.
26. Por otra parte, ADIF AV alega que el hecho de que únicamente haya un operador prestando sus servicios en el trayecto entre Madrid y Alicante impide que puedan distorsionarse las condiciones de competencia. Como señala OUIGO en su escrito de 23 de diciembre de 2022, la jurisprudencia establece que las condiciones de competencia en el mercado pueden distorsionarse si existen competidores potenciales creíbles, como son ILSA y OUIGO, que prevén comenzar su operación en la ruta Madrid-Alicante durante el segundo trimestre de 2023.
27. En todo caso no puede ser el gestor de infraestructuras quien interprete y decida, unilateralmente, si una modificación de un acuerdo marco tiene incidencia en la competencia e implementarla sin el procedimiento previsto en los propios acuerdos marco y la aprobación por la CNMC.
28. Debe requerirse a ADIF AV para que se abstenga de implementar cualquier modificación de los acuerdos marco sin que esta Comisión la haya aprobado previamente de conformidad con artículo 13.3 de la Orden FOM/897/2005.

---

<sup>11</sup> <https://www.adifaltavelocidad.es/w/la-cabecera-de-los-servicios-de-alta-velocidad-madrid-alicante/murcia-se-traslada-a-madrid-chamart%C3%ADn-clara-campoamor?pageFromPlid=265>

## Resumen y contestación a las alegaciones recibidas en el trámite de audiencia

29. ADIF AV alega que los 4 surcos de la ruta Madrid-Alicante que se han mantenido en la estación de Madrid-Puerta de Atocha no afectan a la competencia porque no hay empresas prestando servicios en esa ruta y *“son absolutamente residuales y de forma estrictamente temporal hasta la decisión de la entidad Reguladora”*. De acuerdo con ADIF AV, habría sido esta Comisión quien habría confirmado la no distorsión de la competencia en este trayecto al limitar la medida provisional al trayecto entre Madrid-Puerta de Atocha-Valencia en la Resolución de 20 de diciembre de 2022 sobre la solicitud de medidas provisionales de Ouigo España, S.A.U. en el marco de la denuncia sobre la modificación de la cabecera de las relaciones de Renfe Viajeros, S.M.E., S.A. en el corredor de Levante.
30. Como se ha mencionado anteriormente, ADIF AV adjudicó surcos en la ruta Madrid-Puerta de Atocha-Alicante a partir del 13 de septiembre de 2022, cuando el resto de los servicios a Alicante se trasladaron a la estación de Madrid-Chamartín. Estos surcos son precisamente los que deben modificarse en el acuerdo marco de RENFE Viajeros, modificación para la que ADIF AV ha solicitado, el 15 de diciembre de 2022, la aprobación de esta Comisión.
31. Es decir, el administrador de infraestructuras decidió unilateralmente que RENFE Viajeros podía mantener 4 servicios a Alicante en la estación de Madrid-Puerta de Atocha, modificando, de facto, el acuerdo marco de RENFE Viajeros el 13 de septiembre de 2022 y solicitando, posteriormente, su aprobación a esta Comisión. Este modo de proceder es contrario a lo dispuesto en el artículo 13.3 de la Orden FOM/897/2005, que prevé la supervisión del regulador independiente de los acuerdos marco para asegurar que la capacidad se adjudica de forma transparente, no discriminatoria y sin distorsionar las condiciones del mercado. Este análisis se está haciendo, por primera vez, en el presente procedimiento cuando los trenes entre la estación de Madrid-Puerta de Atocha y Alicante ya están circulando.
32. Por su parte, OUIGO señala que la tramitación de urgencia del procedimiento ha reducido sus plazos de alegaciones lo que, a su juicio, le habría provocado indefensión. Este operador considera que hubiera sido más adecuado y ajustado a Derecho tramitar el presente procedimiento con plazos más amplios dejando en suspenso su aplicación de conformidad con la citada Resolución de la CNMC de 20 de diciembre de 2022 sobre la solicitud de medidas provisionales de OUIGO. Finalmente, OUIGO añade que la Resolución que ponga fin al

expediente deberá dejar a salvo sus derechos para reclamar los daños y perjuicios causados por el cambio de cabecera de 4 servicios de Renfe Viajeros en el Eje Este.

33. Como se ha indicado anteriormente, no fue hasta el 15 de diciembre de 2022 que ADIF AV aportó toda la documentación necesaria para iniciar la tramitación del procedimiento para la aprobación previa de la modificación del acuerdo marco. Teniendo en cuenta que la citada modificación tendría efectos prácticos a partir del próximo 23 de enero de 2023, se dan, en el presente caso, las razones de interés público necesarias para, de conformidad con el artículo 33 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, acordar la tramitación de urgencia y reducir a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario, sin que se pueda alegar indefensión.
34. No obstante lo anterior, tal y como se ha señalado, se requiere a ADIF AV y a las empresas ferroviarias para que cualquier futura modificación de los acuerdos marco se someta a esta Comisión para su aprobación con el tiempo suficiente para que pueda ejercer adecuadamente sus competencias de supervisión.
35. Por último, no es objeto del presente procedimiento compensar los posibles daños y perjuicios que el cambio de cabeceras propuesto en la modificación del acuerdo marco entre ADIF AV y RENFE Viajeros pudiera producir, sino aprobar, en su caso, dicha modificación.

## Segundo. Análisis del impacto en el mercado

36. La propuesta de modificación del acuerdo marco resulta **beneficiosa para los viajeros** al incrementar sus posibilidades de elección. En función del punto de origen o destino del viaje se podría reducir el tiempo de acceso a la estación, mejorando la competitividad del modo ferroviario en un corredor, el de Levante, donde la presión competitiva de la carretera es especialmente intensa.
37. Estos beneficios para los viajeros y la competitividad del modo ferroviario deben ponderarse con los potenciales efectos negativos sobre la competencia que podría conllevar la modificación del acuerdo marco de RENFE Viajeros.
38. El primer aspecto a considerar es el **número de servicios** que mantendrán su cabecera en la estación de Madrid-Puerta de Atocha. El 23 de enero de 2023, cuando se trasladen los servicios de RENFE Viajeros entre Madrid y Valencia, la gran mayoría de servicios del corredor de Levante tendrán origen o destino en la estación de Madrid-Chamartín. De aprobarse la modificación del acuerdo marco

de RENFE Viajeros, según los compromisos de los acuerdos marco resultaría que 8 de un total de 98 servicios máximos diarios previstos en el corredor de Levante se mantendrán en la estación de Madrid-Puerta de Atocha, lo que supone un 8% del total.

39. Sin embargo, la implementación de los acuerdos marco va con retraso, de forma que ese porcentaje de servicios que se mantendrán en Madrid-Atocha en un primer momento se sitúa en el 9% del total en las relaciones con Valencia y el 18% con Alicante.

**Tabla 2. Servicios diarios previstos en los acuerdos marcos en el corredor Madrid-Levante (en ambos sentidos).**

Frecuencias	RENFE Viajeros		IRYO	OUIGO	TOTAL	% Atocha
	Chamartín	Atocha	Chamartín	Chamartín		
<b>Frecuencias previstas en el acuerdo marco</b>						
Madrid-Valencia	28	4	16	6	54	7%
Madrid-Alicante	28	4	8	4	44	9%
TOTAL	56	8	24	10	98	8%
<b>Frecuencias febrero de 2023</b>						
Madrid-Valencia	26	4	8	6	44	9%
Madrid-Alicante	18	4	-	-	22	18%
TOTAL	46	8	8	6	68	12%

*Fuente. Elaboración propia a partir de los acuerdos marco.*

40. El reducido número de frecuencias desde la estación de Madrid-Puerta de Atocha limita las posibilidades de los viajeros de combinar idas y vueltas en un amplio abanico de horarios y con diferentes empresas, lo que reduce su atractivo. Además, los viajeros que acuden a la estación en vehículo propio deben retornar a la misma estación, lo que limitará todavía más la demanda potencial de la estación de Madrid-Puerta de Atocha<sup>12</sup>.
41. En segundo lugar, todos los servicios directos entre Madrid y Valencia/Alicante tendrán como origen o destino la estación de Madrid-Chamartín y el **tiempo de viaje** será igual en todos los servicios entre Madrid y Valencia o Alicante. Ello porque los servicios que se mantienen en la estación de Madrid-Puerta de

<sup>12</sup> OUIGO estima que el 18% de los viajeros utiliza su vehículo privado para ir a la estación.

Atocha tienen paradas intermedias, compensando los 10 minutos adicionales del trayecto desde Madrid-Chamartín, para neutralizar la posible ventaja competitiva por cuestión de tiempo de viaje que podría tener RENFE Viajeros en los trenes directos desde/a Madrid-Puerta de Atocha.

**Tabla 3. Tiempos de recorrido y número los servicios en el corredor de Levante (en día laborable, febrero de 2023).**

	Origen/destino Chamartín			Origen/destino P. Atocha
<b>Madrid-Valencia</b>				
	Directo	Parada Cuenca	Parada Cuenca y Requena	Parada Cuenca y Requena
Tiempo medio	1h 49m	1h 55m	2h 2m	1h 55 m
AVE	6	0	4	2
AVLO	1	1	1	0
OUIGO	3	0	0	0
IRYO	2	2	0	0
<b>Madrid-Alicante</b>				
	Directo	Parada Albacete	Parada Cuenca y Albacete	Parada Cuenca, Albacete y Villena
Tiempo medio	2h17m	2h 20m	2h 25m	2h 32m
AVE	1	2	2	4

*Fuente. Elaboración propia.*

42. En tercer lugar, en términos de **costes de prestación** de los servicios, ADIF AV señala que el canon desde la estación de Madrid-Chamartín resulta más competitivo que desde Madrid-Puerta de Atocha dado que los servicios desde esta última utilizan un tramo perteneciente al Eje Madrid-Andalucía, que tiene una adición que no tiene el Eje Madrid-Levante.
43. Pues bien, los servicios con origen o destino en Madrid-Chamartín tienen un recorrido 7,5 km superior a los de Madrid-Puerta de Atocha, lo que genera un coste mayor por las modalidades A, B y C del canon del artículo 97 de la Ley del Sector Ferroviario, que se facturan por km recorrido. Además, un mayor recorrido incrementa el coste por el servicio de corriente de tracción. Ambos efectos compensan parcialmente los mayores costes en concepto de la adición al canon señalados por ADIF AV.

**Tabla 4. Costes por plaza (euros) por el canon de infraestructura y de corriente de tracción<sup>13</sup>**

Tren	Concepto	Coste desde Chamartín	Coste desde Atocha	Diferencia
<b>Madrid-Valencia</b>				
S-112	Canon	6,54	6,66	-0,12
	Energía	3,58	3,51	0,07
TGV 2N2	Canon	4,53	4,70	-0,17
	Energía	2,93	2,88	0,05
<b>Madrid-Alicante</b>				
S-112	Canon	8,00	8,13	-0,13
	Energía	4,38	4,31	0,07
TGV 2N2	Canon	5,55	5,71	-0,16
	Energía	3,59	3,53	0,06

*Fuente. Elaboración propia.*

44. Teniendo en cuenta los costes por canon y energía, las diferencias en estos costes de los servicios con origen y destino en Madrid-Chamartín o Madrid-Puerta de Atocha se sitúan entre el 0,5 y el 1,6%<sup>14</sup>.
45. Finalmente, respecto a posibles **ventajas competitivas en precios**, OUIGO considera que el hecho que RENFE Viajeros sea el único proveedor de algunos servicios del corredor de Levante en la estación de Madrid-Puerta de Atocha le permitirá obtener márgenes superiores, que podrá aplicar en los precios de sus servicios con origen en Madrid-Chamartín, lo que generaría una distorsión en el mercado<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Los costes del servicio de corriente de tracción se han calculado utilizando los precios y ratios de conversión incluidos en la Declaración sobre la Red de ADIF AV para el mes de octubre de 2022.

[https://www.adifaltavelocidad.es/documents/34745/5123208/20221220\\_08\\_DR\\_AV\\_2022\\_Suministro.pdf/754ceae9-2a5b-4386-ba1e-fe568e7229f3?t=1671549344506](https://www.adifaltavelocidad.es/documents/34745/5123208/20221220_08_DR_AV_2022_Suministro.pdf/754ceae9-2a5b-4386-ba1e-fe568e7229f3?t=1671549344506)

<sup>14</sup> OUIGO alega en su escrito de 23 de diciembre de 2022 que, al contrario de lo señalado por ADIF AV, el corredor de Levante tendrá una adición una vez decaiga la reducción temporal de los cánones prevista en la Disposición transitoria sexta de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2022 y en la Disposición transitoria séptima del proyecto de Presupuestos Generales del Estado de 2023. Como se establece en el siguiente apartado, se propone aprobar la modificación del acuerdo marco de RENFE Viajeros únicamente para el horario de servicio 2022-2023 por lo que no cabe valorar los costes más allá de dicho horizonte.

<sup>15</sup> OUIGO aporta una encuesta de opinión realizada por la empresa The Cocktail Analysis, S. L. en la que afirma: "(i) Atocha parte con ventaja sobre Chamartín en cuanto a la preferencia de llegada. Hasta el 60% la prefiere, frente al 28% que prefiere Chamartín. (ii) En términos generales, y entre todos los viajeros de Valencia a Madrid, el 30% está dispuesto a pagar más por asegurar la llegada en Atocha". (iii) Para el 30% de los que pagarían por llegar a Atocha, la cifra media es de 9€ para el sobre coste".

46. ADIF AV considera que las estaciones de Madrid-Puerta de Atocha y Madrid-Chamartín son sustituibles por sus localizaciones, conectividad y servicios, por lo que mantener 8 servicios del corredor de Levante en Madrid-Puerta de Atocha no otorgaría una ventaja competitiva a RENFE Viajeros. ADIF AV considera que la realidad del mercado no ha acreditado las distorsiones señaladas por OUIGO dado que esta empresa *“ha incrementado su operación a 10 servicios diarios en el eje Madrid-Valencia (frente a los 6 servicios inicialmente previstos en su Acuerdo Marco) y parte de los trenes que opera, coincidentes en horario con los que salen de Atocha, empiezan a tener una ocupación completa”*.
47. Esta Comisión ha recabado datos sobre los servicios entre Madrid y Valencia del periodo del 1 de octubre al 15 de noviembre de los operadores que han prestado servicio en esta línea. La evidente limitación del tamaño de la muestra no permite concluir taxativamente que mantener la cabecera de ciertos servicios en Madrid-Puerta de Atocha le haya otorgado a RENFE Viajeros una clara ventaja competitiva frente a la entrada de OUIGO (que ha operado con cabecera en la estación de Madrid-Chamartín), pero si permiten ver ciertos indicios de ello. También pueden analizarse, con las limitaciones propias de ser productos no idénticos, las variables económicas en la línea donde han empezado a prestar servicio operadores alternativos anteriormente, la de Madrid- Barcelona. Así, el ingreso medio por pasajero del servicio AVE en el trayecto Madrid-Valencia es similar al de 2019, mientras que en el corredor Madrid-Barcelona se ha reducido en un **[CONFIDENCIAL]**%. Por otra parte, la estrategia del servicio AVLO también se diferencia en ambos corredores, con un ingreso medio en el trayecto Madrid-Valencia por encima del de OUIGO. Finalmente, con un ingreso medio por km de recorrido similar, OUIGO obtiene un índice de ocupación menor en el trayecto Madrid-Valencia que en el Madrid-Barcelona.

**Tabla 5. Ingreso medio por pasajero e índice de ocupación en el corredor Madrid-Barcelona y el trayecto Madrid-Valencia**

	Madrid-Valencia (1/10 al 15/11 de 2022)			Madrid-Barcelona (desde el inicio de la liberalización)	
	Cabecera	Ingreso medio (euros)	Ocupación	Ingreso medio (euros)	Ocupación
AVE	Puerta de Atocha	<b>[CONFIDENCIAL]</b>			
AVLO	Puerta de Atocha				
OUIGO	Chamartín				

48. De modo que, con todas las limitaciones que tiene este ejercicio de análisis, estos datos entre el 1 de octubre y el 15 de noviembre serían compatibles con la tesis de que RENFE Viajeros hubiera tenido una ventaja competitiva por ser el

único en prestar servicios desde la estación de Madrid-Puerta de Atocha en la línea Madrid-Valencia. Además, OUIGO redujo sus frecuencias entre Madrid y Valencia de 10 a 6, las estrictamente previstas en su acuerdo marco, a partir del 9 de enero de 2023.

### **Resumen y contestación a las alegaciones recibidas en el trámite de audiencia**

49. OUIGO concluye que la modificación del acuerdo marco de RENFE Viajeros no está justificada y distorsiona el mercado por lo que no debería ser aprobada por la CNMC. De hecho, considera que el análisis realizado minimiza la distorsión del mercado que genera la propuesta al no considerarse:
- Las plazas de los trenes con origen o destino en la estación de Madrid-Puerta de Atocha lo que, en caso de que RENFE Viajeros optara por circular en doble composición, podría suponer un mayor impacto en términos de viajeros que en términos de frecuencias, como se ha analizado.
  - El efecto de los programas de fidelización y abonos de RENFE Viajeros que incentivarían la elección de este operador en la estación de Madrid-Chamartín gracias a sus servicios desde Madrid-Puerta de Atocha.
  - Que las paradas intermedias incluidas en los trayectos Madrid-Valencia y Madrid-Alicante desde la estación de Madrid-Puerta de Atocha están sujetas a obligaciones de servicio público, lo que generará ingresos adicionales a RENFE Viajeros.
  - Los precios superiores que está fijando RENFE Viajeros en sus servicios desde la estación de Madrid-Puerta de Atocha en comparación con los de la estación de Madrid-Chamartín.
50. Esta Comisión considera, por las razones expuestas anteriormente, que los acuerdos marco deben poderse modificar siempre que ello no resulte en discriminación ni previsible alteración de las condiciones de competencia en el mercado. Por otra parte, han de tenerse en cuenta también otros factores a la hora de valorar la modificación del acuerdo marco propuesto, como son los posibles efectos positivos en la demanda ferroviaria, para los viajeros, ya que contarán con dos estaciones alternativas en Madrid para realizar sus trayectos en el corredor de Levante, reduciéndose los tiempos totales de viaje. Este aspecto es relevante en un corredor en el que la carretera es una alternativa muy competitiva. Finalmente, el número de servicios y las limitaciones para su combinación con otros pueden, por otro lado, limitar el atractivo inicial de

mantener estos servicios en la estación de Madrid-Puerta de Atocha, limitando, por tanto, el efecto en el mercado considerado inicialmente.

51. En relación con la distorsión en el mercado, si bien los datos disponibles, con sus limitaciones como se detalla en el epígrafe V, permitirían indiciariamente apreciar un cierto aislamiento de RENFE Viajeros de la competencia por haber prestado sus servicios desde la estación de Madrid-Puerta de Atocha en el trayecto Madrid-Valencia cuando sus competidores lo hacían desde Madrid-Chamartín, es previsible que esta situación cambie cuando RENFE Viajeros se traslade también a esta última estación.
52. El cambio estructural que se producirá el 23 de enero de 2023, cuando todos los servicios de RENFE Viajeros se trasladen a Madrid-Chamartín, dificulta el ejercicio de anticipar el impacto de la propuesta de modificación de su acuerdo marco, incluso considerando los elementos que señala OUIGO que, efectivamente, son relevantes, salvo por lo que respecta al efecto de las paradas intermedias sujetas a obligaciones de servicio público que alega OUIGO. En primer lugar, porque RENFE Viajeros debe separar sus cuentas entre servicios comerciales y sujetos a obligaciones de servicio público de conformidad con el artículo 58 de la Ley del Sector Ferroviario, lo cual previene la subvención cruzada entre servicios comerciales y sujetos a obligaciones de servicio público<sup>16</sup>. En segundo lugar, porque los viajeros de trayectos intermedios sujetos a obligaciones de servicio público utilizarán la capacidad de los trenes desde la estación de Madrid-Puerta de Atocha, limitando, en su caso, el impacto en la demanda del trayecto Madrid-Valencia o Madrid-Alicante.

## **V. MEDIDAS PARA EVITAR LA DISTORSIÓN DEL MERCADO**

### **Primero. Bonificación de los servicios desde Chamartín**

53. Apiciándose la existencia de indicios de que la permanencia de los servicios de RENFE Viajeros en la estación de Madrid-Puerta de Atocha podría haberlos aislado de la presión competitiva de la entrada de OUIGO, la cuestión es qué ocurriría, de aprobarse la modificación de su acuerdo marco, cuando todos los servicios a Levante tengan como cabecera la estación de Madrid-Chamartín

---

<sup>16</sup> La separación de cuentas es supervisada por la CNMC. Resolución de 21 de julio de 2021 sobre la verificación de la obligación de separación contable de los servicios sujetos a obligaciones de servicio público prestados por Renfe Viajeros S.M.E. S.A.  
[https://www.cnmc.es/sites/default/files/3646715\\_1.pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/3646715_1.pdf)

salvo los 8 servicios que prestaría RENFE Viajeros desde Madrid-Puerta de Atocha.

54. De haber alguna ventaja competitiva, hasta el final del horario de servicio 2023-2024 existiría el riesgo de que RENFE Viajeros aprovechara los recursos adicionales generados por los servicios desde la estación de Madrid-Puerta de Atocha para fijar unos precios irreplicables por sus competidores desde la estación de Madrid-Chamartín, con la consiguiente distorsión del mercado, en el momento en que las empresas alternativas de viajeros están comenzando a operar los servicios a Levante<sup>17</sup>. Por ello se considera necesario condicionar la aprobación de la modificación del acuerdo marco entre ADIF AV y RENFE Viajeros a determinadas medidas que mejoren la competitividad de los tráficos desde la estación de Madrid-Chamartín, incentivando su crecimiento a pesar del potencial impacto en la competencia de que determinados servicios del corredor de Levante se mantengan en la estación de Madrid-Puerta de Atocha.
55. En concreto, deben reducirse los costes de los servicios con origen o destino en la estación de Madrid-Chamartín mediante un incremento en la bonificación prevista en el artículo 97.6.1º de la Ley del Sector Ferroviario.
56. La aplicación de esta bonificación se basa en dos conceptos: el “tráfico de referencia” y el “tráfico objetivo”. El “tráfico de referencia” es aquel por encima del cual se aplica, de forma progresiva, el porcentaje de descuento sobre las modalidades A y B del canon de infraestructura, y el “tráfico objetivo” es aquel a partir del cual aplica el máximo de la bonificación.
57. ADIF AV deberá modificar, en la Declaración sobre la Red 2023, los tráficos de referencia y objetivo correspondientes a las líneas “040 Madrid Chamartín Clara Campoamor-Bif. Torrejón de Velasco-Valencia Joaquin Sorolla” y “042 Bif. Albacete-Alacant Terminal”. Para estas líneas el tráfico de referencia de los servicios VL1 se corresponderá con el tráfico de 2019, y el tráfico objetivo con el tráfico de referencia actualmente publicado para dichos servicios y líneas en la tabla de la página 137 de la Declaración sobre la Red de ADIF AV<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> OUIGO comenzó sus operaciones en la ruta Madrid-Valencia el 7 de octubre de 2022 e ILSA el 16 de diciembre. Se espera que ambos operadores lancen sus servicios en el trayecto Madrid-Alicante a finales del segundo trimestre de 2023.

<sup>18</sup>

[https://www.adifaltavelocidad.es/documents/34745/12551307/20221220\\_01\\_DR\\_AV\\_Libro\\_2023.pdf/5121f8ef-4253-4421-0816-7f9660c5438b?t=1671471550434](https://www.adifaltavelocidad.es/documents/34745/12551307/20221220_01_DR_AV_Libro_2023.pdf/5121f8ef-4253-4421-0816-7f9660c5438b?t=1671471550434)

58. Caso de que finalmente se llevara a cabo la modificación del acuerdo marco, antes del 31 de enero de 2023, ADIF AV deberá haber iniciado el procedimiento de modificación de la Declaración sobre la Red 2023, según lo previsto en el artículo 32.2 de la Ley del Sector Ferroviario.
59. El incremento de la bonificación de las líneas del corredor de Levante se limitaría al ejercicio 2023 dado que, como se detalla en el epígrafe siguiente, es necesario analizar el desarrollo del mercado para determinar los efectos en la situación competitiva de los servicios que permanecen en la estación de Madrid-Puerta de Atocha.

### **Resumen y contestación a las alegaciones recibidas en el trámite de audiencia**

60. ADIF AV alega, en primer lugar, que **se adopta una medida sin haber monitorizado el impacto de la modificación** propuesta del acuerdo marco cuando todos los servicios del corredor de Levante, salvo 8, tengan origen o destino en la estación de Madrid-Chamartín.
61. Como se ha establecido anteriormente, con sus limitaciones los datos disponibles permiten ver indicios de que la estación de Madrid-Puerta de Atocha puede ser un elemento competitivo relevante que habría protegido los servicios de RENFE Viajeros entre Madrid y Valencia de la presión competitiva de la liberalización. Resulta contradictorio que ADIF AV solicite que no se utilicen los datos disponibles cuando el propio ADIF AV, en su Informe sobre el impacto del cambio de cabeceras del Eje Este y la propuesta de modificación del acuerdo marco suscrito con Renfe Viajeros, S.M.E., S.A. en el resto de los acuerdos marco, descartaba la distorsión de mercado que denuncia OUIGO sobre la base de la situación actual de mercado.
62. En cualquier caso, ya se ha mencionado la incertidumbre de los efectos de la modificación del acuerdo marco cuando la mayor parte de los servicios de RENFE Viajeros del corredor de Levante se trasladen a Madrid-Chamartín. Esta Comisión ha valorado esta incertidumbre y el riesgo potencial que supone la propuesta de modificación en un momento especialmente crítico para el desarrollo competitivo como es el inicio de las operaciones de las empresas alternativas, concluyendo que es necesario adoptar medidas para incentivar el tráfico desde la estación de Madrid-Chamartín, mejorando su competitividad mediante la modificación de la bonificación.
63. Cuando esta Comisión cuente con la información necesaria podrá pronunciarse, no tanto sobre la idoneidad de los cambios en la bonificación, sino sobre el objeto

mismo del procedimiento, aprobando o no la modificación del acuerdo marco para el horario de servicio 2023-2024 en función de sus efectos en el mercado.

64. En segundo lugar, señala ADIF AV que **la modificación de la bonificación es contraria el artículo 97.6.1 de la Ley del Sector Ferroviario** que establece que el tráfico de referencia debe ser el preexistente o su previsible evolución. Así, de atenderse el requerimiento de esta Comisión, “*se estaría bonificando la situación que debería considerarse normal, es decir, se bonificaría el normal cumplimiento de los acuerdos marco*”.
65. Sin embargo, las peticiones de capacidad en el corredor de Levante distan de lo previsto en los acuerdos marco. Por un lado, la demanda no ha recuperado los niveles previos a la pandemia. Por otro lado, las empresas ferroviarias que competirán con el operador incumbente no han comenzado a operar en la ruta Madrid-Alicante. De hecho, el administrador de infraestructuras ha reconocido esta situación modificando los acuerdos marco firmados el 11 de mayo de 2020 para incrementar la flexibilidad en las peticiones anuales de capacidad desde el 10 al 26%.

**Tabla 6. Evolución del tráfico del corredor de Levante.**

	2019	2020	2021	2022*	Var. 2019-2022
<b>Viajeros (millones)</b>					
Madrid-Alicante	1,77	0,71	1,31	1,68	-4,9%
Madrid-Valencia	2,25	0,81	1,11	2,03	-9,9%
<b>Tren.km (millones)</b>					
Madrid-Alicante	2,71	1,78	2,44	2,86	5,7%**
Madrid-Valencia	3,02	1,81	1,92	2,79	-7,5%

(\*) Previsión a partir del tráfico interanual obtenido sumando los tres primeros trimestres de 2022 y el cuarto de 2021.

(\*\*) El tráfico del trayecto a Alicante se ha incrementado por su extensión hasta Orihuela.

*Fuente. Elaboración propia a partir de los datos trimestrales.*

66. Las empresas ferroviarias pueden utilizar, además, el margen de flexibilidad modificado de sus acuerdos marco para reducir los tráficos del corredor de Levante si ven reducida su demanda como consecuencia de la modificación del acuerdo marco de RENFE Viajeros. Además, incluso en ausencia de dicho margen y en un escenario de reducida demanda, el coste para las empresas ferroviarias alternativas de realizar la capacidad comprometida en el acuerdo marco es superior a las penalizaciones previstas.
67. En definitiva, ADIF AV no puede asumir que las empresas ferroviarias cumplirán con la petición de capacidad anual de los acuerdos marco cuando se han

incrementado los márgenes de flexibilidad para su cumplimiento en un contexto de incertidumbre de demanda tras la pandemia y cuando se va a producir una modificación del acuerdo marco de RENFE Viajeros que podría detraer viajeros de los servicios con cabecera en la estación de Madrid-Chamartín.

68. En tercer lugar, ADIF AV alega que **la modificación de la bonificación sería contraria a lo establecido en los artículos 17, 18 y 75 de la Ley General Tributaria** porque la *“bonificación tiene como objetivo producir un incremento de tráfico, no compensar una posible distorsión de mercado por motivos de competencia o las posibles desventajas por operar en una estación que se encuentra en remodelación”*.
69. La determinación de los cánones como tributos, de acuerdo con la legislación española, debe ser compatible con el artículo 26 de la Directiva 2012/34/UE que determina que estos deben ser una herramienta de gestión para optimizar el uso de la red. Pero es que las bonificaciones previstas en el artículo 96 no tienen consideración de tributos ni les aplica la reserva de ley prevista para los cánones, pudiéndose determinar en la declaración sobre la red, por lo que en ningún caso les sería de aplicación las previsiones mencionadas por ADIF AV<sup>19</sup>.
70. En cualquier caso, el objetivo de la modificación de la bonificación no es compensar una distorsión de mercado sino incentivar, reduciendo los costes de las empresas ferroviarias, el tráfico desde la estación de Madrid-Chamartín ante la potencial detracción de viajeros por el mantenimiento de varios servicios desde la estación de Madrid-Puerta de Atocha, objetivo plenamente coherente con el objetivo de la bonificación prevista en el artículo 97.6.1º de la Ley del Sector Ferroviario.
71. Por último, según ADIF AV **la modificación de la bonificación no tendría los efectos esperados** porque también se aplicaría a los tráficos desde la estación de Madrid-Puerta de Atocha y el mayor beneficiado, dado su reparto, sería RENFE Viajeros. OUIGO también alega que el principal beneficiado de la modificación de la bonificación será RENFE Viajeros por lo que, para que se logren los objetivos que se pretenden, debería limitarse solo a los dos operadores perjudicados por la medida.

---

<sup>19</sup> De hecho, ADIF AV modificó, en 2020, la bonificación prevista en el artículo 97.6.1º de la Ley del Sector Ferroviaria para adecuarla a la situación provocada por la pandemia sin que ello supusiera el incumplimiento de la Ley General Tributaria.

<https://www.cnmc.es/sites/default/files/3156218.pdf>

72. De acuerdo con el artículo 97.6.1º de la Ley del Sector Ferroviario, la bonificación para incentivar el transporte ferroviario debe aplicarse a todas las empresas ferroviarias que prestan servicios en una línea. Este artículo ha sido modificado por la Ley 26/2022, de 19 de diciembre, por la que se modifica la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario, estableciéndose que “[L]a aplicación de dicha bonificación se realizará con base en el tráfico de referencia que el administrador de infraestructuras determine de acuerdo con la situación preexistente o su previsible evolución, y se calculará en proporción a la contribución de la empresa ferroviaria a este incremento de tráfico”.
73. Por tanto, al contrario de lo señalado por ADIF AV, en la medida en que los tráficos incrementales se generarán desde la estación de Madrid-Chamartín, los principales beneficiarios de la modificación de la bonificación serán las empresas alternativas que están comenzando sus operaciones en 2023.
74. Finalmente, OUIGO señala que, para dar seguridad jurídica a las empresas ferroviarias sobre los costes de prestación de los servicios, **la modificación de la Declaración sobre la Red debería hacerse antes de junio de 2023** y tener efectos retroactivos. Además, considera que la CNMC debería dar instrucciones concretas de cómo debe aplicarse la bonificación para que tenga los efectos incentivadores sobre el tráfico desde la estación de Madrid-Chamartín que se pretenden. En el mismo sentido, ILSA considera positivo este condicionante, si bien la bonificación debería aplicarse de acuerdo con la mencionada modificación del artículo 97.6.1º por la Ley 26/2022, de 19 de diciembre. A este respecto, entiende este operador que la Disposición transitoria primera prevista en esta Ley no sería de aplicación una vez ADIF AV modificara la bonificación de conformidad con la presente Resolución.
75. En efecto, para que las empresas puedan adecuar sus políticas comerciales a los costes efectivos que supondrá la bonificación prevista en el artículo 97.6.1º, en caso que se modifique el acuerdo marco de RENFE Viajeros, ADIF AV deberá modificar la Declaración sobre la Red incluyendo los valores de tráfico de referencia y objetivo antes del 31 de junio de 2023.
76. Dado que estos parámetros consideran el tráfico anual, la bonificación se aplicará con efectos retroactivos. Respecto a su aplicación, la CNMC supervisará la propuesta que realice ADIF AV de conformidad con el artículo 11.2.a) de la LCNMC. A este respecto, la Disposición transitoria primera de la Ley 26/2022, de 19 de diciembre, se refiere a la “*aplicación provisional de los cánones vigentes*” señalando que seguirá “*siendo de aplicación el sistema para la determinación de los cánones ferroviarios vigente en el momento de la entrada*”.

*en vigor de esta ley, hasta la aprobación y publicación oficial de los valores obtenidos conforme al sistema establecido en la misma". Sin embargo, las bonificaciones deben entenderse excluidas de la aplicación de esta Disposición, en tanto que no son estrictamente los valores de los cánones ferroviarios ni se determinaban en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.*

77. Finalmente, ILSA alega que han prestado servicios junto con OUIGO en 2022 en el corredor de Levante desde la estación de Madrid-Chamartín mientras que RENFE Viajeros se ha mantenido en Madrid-Puerta de Atocha. Por ello considera que la modificación de la bonificación debería aplicarse también a ese ejercicio.
78. A este respecto, en primer lugar, la modificación de la bonificación pretende incentivar, de acuerdo con el artículo 97.6.1º, los tráficos desde la estación de Madrid-Chamartín. No procede, por tanto, extender la medida a 2022 dado que carecería de tales efectos incentivadores. En segundo lugar, como se señaló en la Resolución de 20 de diciembre de 2022 sobre la solicitud de medidas provisionales de Ouigo España, S.A.U., RENFE Viajeros no trasladó la cabecera de sus servicios a Valencia por razones técnicas.

## **Segundo. Seguimiento de los servicios con origen o destino en Madrid-Puerta de Atocha**

79. La propuesta de modificación del acuerdo marco de RENFE Viajeros comprende los horarios de servicio 2022-2023 y 2023-2024, es decir, hasta el 14 de diciembre de 2024 pero los efectos de esta modificación se sentirán antes de finalizar ese periodo, pudiendo entonces analizar si la permanencia de los 8 servicios en la estación de Madrid-Puerta de Atocha confiere una ventaja competitiva a RENFE Viajeros o no, a pesar de la medida consistente en bonificar los trayectos desde/a la estación de Chamartín.
80. Por tanto, la aprobación de la modificación del acuerdo marco entre ADIF AV y RENFE Viajeros debe limitarse al primero de los dos horarios de servicio propuestos, esto es, al horario de servicio 2022-2023, quedando condicionada la aprobación de la misma modificación del acuerdo marco para el segundo horario de servicio al análisis del impacto real de la modificación en los primeros meses del primer horario de servicio. A esos efectos, debe requerirse a RENFE Viajeros, ILSA y OUIGO la información detallada en el Anexo.
81. La CNMC analizará la información anterior y aprobará una Resolución antes del 31 de julio de 2023, detallando las conclusiones alcanzadas y estableciendo si

el impacto de la modificación del acuerdo marco aprobada para el horario de servicio 2022-2023 en las condiciones de mercado aconseja aprobar la propuesta de modificación del acuerdo marco para el horario de servicio 2023-2024.

82. Por otra parte, como quiera que la modificación propuesta en la Adenda firmada no se ajusta a lo establecido en el presente Informe de Audiencia y que su cláusula 3ª supedita su eficacia a su aprobación por esta Comisión, debe entenderse que dicha Adenda carece, por tanto, de eficacia, debiendo las partes suscribir una nueva que limite sus efectos al horario de servicio 2022-2023 y en los términos establecidos en la presente Resolución.

Por todo cuanto antecede, el Pleno de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia,

## RESUELVE

**PRIMERO.-** Requerir a la Entidad Pública Empresarial ADIF-Alta Velocidad para que se abstenga de implementar modificaciones en los acuerdos marco firmados en tanto que no se pronuncie esta Comisión de conformidad con 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.

**SEGUNDO.-** Condicionar la aprobación de la modificación propuesta de los Anexos 1º y 2º del acuerdo marco firmado el 11 de mayo de 2020 por la Entidad Pública Empresarial ADIF-Alta Velocidad y Renfe Viajeros S.M.E, S.A. a que su duración se limite al horario de servicio 2022-2023 y a que se modifique la bonificación prevista en el artículo 97.6.1º de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario en los términos del apartado V.Primeros antes del 31 de junio de 2023.

**TERCERO.-** Caso de que finalmente se modificara el acuerdo marco firmado entre la Entidad Pública Empresarial ADIF-Alta Velocidad y Renfe Viajeros S.M.E., requerir a la Entidad Pública Empresarial ADIF-Alta Velocidad y Renfe Viajeros S.M.E. para que remitan una copia a esta Comisión de la nueva Adenda firmada, en el plazo de 10 días desde la notificación de la presente Resolución.

**CUARTO.** Caso de que finalmente se modificara el acuerdo marco firmado entre la Entidad Pública Empresarial ADIF-Alta Velocidad y Renfe Viajeros S.M.E., requerir a Renfe Viajeros S.M.E, S.A., Intermodalidad del Levante, S.A. y Ouigo España, S.A.U. la información detallada en el Anexo. Se trata de información

mensual, de los meses de enero a junio de 2023, que habrá de remitirse a la CNMC, a mes vencido, dentro de los 10 primeros días del mes siguiente.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Transportes y del Sector Postal y notifíquese a la Entidad Pública Empresarial ADIF-Alta, Renfe Viajeros S.M.E, S.A., Intermodalidad del Levante, S.A. y a Ouigo España, S.A.U., 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.

## **ANEXO. REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN.**

- a) RENFE Viajeros, ILSA y OUIGO deberán aportar, mensualmente, la siguiente información:
- Número de viajeros e ingresos para todas las relaciones comerciales explotadas entre las distintas paradas del corredor de Levante (matriz de origen/destino). En particular, deberá desagregarse la información de los trayectos con origen o destino en las estaciones de Madrid-Puerta de Atocha y Madrid-Chamartín.
  - Número total de circulaciones operadas, detallando si son en composición simple o en doble composición, el número de plazas, el índice de ocupación (viajeros/plazas) y el índice de aprovechamiento (viajeros.km/plazas.km).
  - En el caso de RENFE Viajeros se deberá desagregar esta información para sus dos marcas comerciales AVE y AVLO.
- b) Adicionalmente, RENFE Viajeros aportará, para los 8 servicios diarios que se mantengan en la estación de Madrid-Puerta de Atocha para el corredor de Levante, y para 8 servicios AVE en horarios similares desde la estación de Madrid-Chamartín, la siguiente información desagregada de cada servicio:
- Estación de origen y destino, horarios de salida y llegada.
  - Detalle de la composición del tren (simple o doble) y número de plazas del tren.
  - Número de viajeros e ingresos totales de cada tren.
  - Para la relación punto a punto Madrid-Valencia y Madrid-Alicante (o viceversa), el número de viajeros e ingresos por tren.
  - Ocupación del tren (viajeros totales del tren/plazas totales del tren).
  - Aprovechamiento del tren (viajeros.km/plazas.km).

La información anterior, en formato tratable, deberá remitirse mensualmente para los meses de enero a junio de 2023, a través de la sede electrónica de la CNMC, a mes vencido, dentro de los 10 primeros días del mes siguiente, junto con un informe mensual sobre la explotación de los servicios.