

RESOLUCIÓN SOBRE LA DENUNCIA DE OUIGO ESPAÑA, S.A.U. RELATIVA A LA MODIFICACIÓN DE LA CABECERA DE LAS RELACIONES DE RENFE VIAJEROS S.M.E. EN EL CORREDOR DE LEVANTE.

(STP/DTSP/052/22)

CONSEJO. PLENO

Presidenta

D.^a Cani Fernández Vicién

Vicepresidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D.^a María Ortiz Aguilar

D.^a María Pilar Canedo Arrillaga

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D.^a Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D.^a María Jesús Martín Martínez

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 25 de abril de 2023

En el ejercicio de la función establecida en el artículo 11.2 y 11.3 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, LCNMC), el Pleno de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) emite la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 21 de noviembre de 2022 tuvo entrada en el Registro de esta Comisión escrito de Ouigo España, S.A.U. (en adelante, OUIGO) por el que denuncia que la Entidad Pública Empresarial ADIF Alta Velocidad (en adelante, ADIF AV) y Renfe Viajeros S.M.E. (en adelante, RENFE Viajeros) habrían materializado determinadas modificaciones de su Acuerdo Marco para la reserva de capacidad antes de que la CNMC las aprobara. Esta denuncia se complementó mediante otro escrito de OUIGO recibido el 25 de noviembre de 2022.

SEGUNDO.- El 22 de noviembre de 2022 se acordó el inicio del procedimiento de referencia, otorgando un plazo de 10 días a ADIF AV, OUIGO, RENFE Viajeros e Intermodalidad Levante, S.A. (en adelante, ILSA) para que efectuaran alegaciones y se requirió determinada información. Entre el 30 de noviembre y el 14 de diciembre de 2022 se recibieron las contestaciones de ADIF AV, OUIGO, RENFE Viajeros e ILSA.

TERCERO.- El 20 de diciembre de 2022, el Pleno de la CNMC resolvió sobre las medidas provisionales solicitadas por OUIGO, requiriendo a ADIF AV para que se abstuviera de adjudicar capacidad a RENFE Viajeros para prestar servicios entre Madrid y Valencia a partir del 23 de enero de 2023 mientras esta Comisión no se hubiera pronunciado sobre la modificación del acuerdo marco.

CUARTO.- El 10 de enero de 2023 el Pleno de la CNMC aprobó la Resolución sobre la propuesta de modificación del acuerdo marco para la reserva de capacidad entre ADIF AV y RENFE Viajeros en relación con las cabeceras del corredor de Levante¹.

QUINTO.- Con fecha 20 de enero de 2023 se requirió a ADIF AV información detallada sobre las obras y trabajos realizados en las vías 14 y 15 y sus fechas de ejecución, que, tras la concesión de la ampliación de plazo solicitada por el administrador de infraestructuras, fue contestada mediante escrito de 10 de febrero de 2023.

SEXTO.- El 10 de marzo de 2023 se notificó a las partes el informe que concluye la instrucción del procedimiento y se comunicó la apertura del trámite de

¹ <https://www.cnmc.es/expedientes/stpdtsp05322>

audiencia, recibándose alegaciones de ADIF AV y OUIGO con fecha de entrada en el Registro de esta Comisión el 29 de marzo y el 3 de abril de 2023 respectivamente.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I. HABILITACIÓN COMPETENCIAL

1. De conformidad con el artículo 11.2 de la Ley de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (LCNMC), esta Comisión debe supervisar y controlar las actividades de los administradores de infraestructuras ferroviarias, en relación con los siguientes asuntos: *“e) las disposiciones sobre acceso a la infraestructura y a los servicios ferroviarios, así como el procedimiento de adjudicación y sus resultados; f) gestión del tráfico; g) planificación de la renovación y mantenimiento programado o no programado; h) cumplimiento de los requisitos del administrador de infraestructuras ferroviarias, incluidos los relativos a los conflictos de intereses, independencia de sus funciones esenciales, imparcialidad del administrador de las infraestructuras ferroviarias respecto a la gestión del tráfico y a la planificación del mantenimiento, así como la externalización y compartición de las funciones del administrador de las infraestructuras ferroviarias”*.
2. Por su parte, el artículo 11.3 de la LCNMC señala que la CNMC estudiará todas las denuncias y decidirá por iniciativa propia las medidas adecuadas para corregir discriminaciones en perjuicio de los candidatos, distorsiones del mercado y otras situaciones indeseables en estos mercados, en particular respecto a lo dispuesto en los números 1º a 9º del apartado 1.f) del artículo 12. Los puntos 2º, 7º, 8º y 9º hacen referencia a las cuestiones objeto del presente procedimiento.
3. La CNMC resulta, por consiguiente, competente para pronunciarse sobre las cuestiones objeto del presente procedimiento.

II. DENUNCIA DE OUIGO

4. En abril de 2022 ADIF AV entabló un proceso de coordinación con RENFE Viajeros, ILSA y OUIGO para dar una respuesta a la “alarma social” que había generado en la Comunidad Valenciana, la Región de Murcia y Castilla La Mancha el traslado de los servicios ferroviarios del corredor de Levante a la estación de Chamartín, previsto en los acuerdos marco firmados entre ADIF AV

y los operadores en 2020. El 21 de septiembre de 2022 ADIF AV comunicó a OUIGO la propuesta de modificación del acuerdo marco de RENFE Viajeros para mantener ocho servicios diarios entre Madrid y Valencia/Alicante en la estación de Atocha.

5. OUIGO denunció que la modificación del acuerdo marco de RENFE Viajeros supone un cambio en las condiciones establecidas en los acuerdos marco de reserva de capacidad que otorgan una ventaja competitiva al operador histórico, y que esta misma modificación del acuerdo marco se implementó sin la correspondiente aprobación previa por parte de esta Comisión. Según explica OUIGO, los servicios de RENFE Viajeros entre Madrid y Valencia debían mantenerse en la estación de Atocha durante el horario de servicio 2021-2022 y trasladarse todos a la estación de Chamartín al inicio del horario de servicio 2022-2023 (el 11 de diciembre de 2022).
6. OUIGO dice que ADIF AV no le informó del retraso de las obras en Chamartín y que conoció la fecha efectiva del traslado de RENFE Viajeros a esta estación por la venta de billetes en la web de este operador. RENFE Viajeros contó, a juicio de OUIGO, con una ventaja competitiva por mantenerse en solitario en la estación de Atocha, estación histórica de este corredor, durante el periodo navideño.
7. En opinión de OUIGO, ADIF AV no habría justificado los retrasos en el traslado de los servicios del corredor de Levante de RENFE Viajeros a Chamartín, a pesar de la importancia comercial del periodo navideño, ni los motivos por los que, aún terminándose las obras en “diciembre”, dicho traslado se retrasó hasta el 23 de enero de 2023.
8. OUIGO solicitó que se adoptaran las medidas necesarias para garantizar que la cabecera de las relaciones de RENFE Viajeros en el corredor de Levante se mantuviera en la estación de Chamartín mientras esta Comisión no aprobase la modificación del acuerdo marco de RENFE Viajeros. Igualmente, solicitó que se requiriera toda la información necesaria sobre el estado de las obras de Chamartín, y la justificación del retraso de su puesta en servicio.
9. Como se ha señalado, el Pleno de la CNMC adoptó medidas provisionales el 20 de diciembre de 2022, requiriendo a ADIF AV para que se abstuviera de adjudicar capacidad a RENFE Viajeros para prestar servicios entre Madrid y Valencia desde/hasta la estación de Atocha a partir del 23 de enero de 2023 y hasta que esta Comisión se pronunciara sobre la modificación del acuerdo marco. El 22 de diciembre de 2022 ADIF AV remitió una carta a RENFE Viajeros señalando que *“la asignación definitiva de cabecera de estos servicios está a*

expensas de la resolución definitiva de la CNMC, que podría ratificar mantener la cabecera en Puerta de Atocha, o determinar otra decisión". Por su parte, RENFE Viajeros bloqueó la venta de billetes entre Madrid y Valencia a partir del 23 de enero de 2023 desde la estación de Atocha, que ya había iniciado.

10. Por otro lado, la Resolución del Pleno de la CNMC de 10 de enero de 2023:
 - Condicionó la aprobación de la modificación del acuerdo marco de RENFE Viajeros al incremento de la bonificación de los tráficos desde la estación de Chamartín.
 - Limitó la aprobación de la modificación del acuerdo marco de RENFE Viajeros al horario de servicio 2022-2023 y condicionó 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.
11. Las Resoluciones mencionadas ya se han pronunciado sobre algunos hechos denunciados por OUIGO. Por ello, el objeto del presente procedimiento debe limitarse a analizar el retraso de las obras y la puesta en servicio de las vías 14 y 15 en la estación de Chamartín, necesarias para el traslado de los servicios de RENFE Viajeros entre Madrid y Valencia, y la información con que contaron las empresas ferroviarias sobre los tiempos de las obras, la fecha de puesta en servicio de las vías y la fecha del traslado de la cabecera de los servicios de RENFE Viajeros a Valencia de Atocha a Chamartín.

III. TRASLADO DE LA CABECERA DEL CORREDOR DE LEVANTE A CHAMARTÍN

12. Las limitaciones de capacidad de la estación de Atocha impedían el acomodo en esa estación de los incrementos de oferta previstos tras la liberalización de los servicios de viajeros, por lo que ADIF AV optó por trasladar los servicios del corredor de Levante a la estación de Chamartín². Este traslado de los servicios del corredor de Levante a Chamartín requería, previamente:
 - De la apertura del túnel de alta velocidad entre las estaciones de Chamartín y Atocha, que se produjo el 1 de julio de 2022.

² Así lo establecía la Declaración sobre la Red 2019.

- Del incremento de la capacidad en la estación de Chamartín, habilitando dos vías adicionales de ancho estándar (las vías 14 y 15), con lo que el número de vías de ancho estándar pasaría de 6 a 8³.
13. De acuerdo con la información que obra en el expediente, las obras han consistido en la modificación de la infraestructura, incluyendo la plataforma de vía, los andenes y un paso inferior bajo los mismos, el montaje de la catenaria (electrificación) y la instalación del equipamiento de control, mando y señalización (sistema ERTMS). Tras finalizarse las obras de cambio de ancho, de acuerdo con la planificación fechada a finales de julio de 2022, las pruebas del sistema ERTMS y el montaje de la catenaria debían realizarse en la banda de mantenimiento nocturno y finalizarse a principios de noviembre, a tiempo para la puesta en servicio de las vías al inicio del horario de servicio 2022-2023. Según ADIF AV, tras el inicio de estos trabajos se constató su complejidad⁴, decidiéndose separar las pruebas de ERTMS de los trabajos de electrificación en jornadas diferentes⁵.
14. Las obras de electrificación terminaron el 12 de diciembre de 2022 y las pruebas de ERTMS el 20 de diciembre de 2022. Una vez finalizadas las obras en la infraestructura, una empresa independiente debe evaluar el sistema de gestión de riesgos y sus resultados⁶. El evaluador independiente emitió su informe definitivo el 10 de enero de 2023. Durante la primera quincena de enero de 2023 se publicaron las consignas y avisos, documentación que las empresas

³ De acuerdo con la información aportada por ADIF AV, la capacidad explotable de la estación de Chamartín con 6 vías de ancho estándar era de 96 servicios diarios, cifra ya superada sin el traslado de los servicios de RENFE Viajeros entre Madrid y Valencia. Las dos vías adicionales incrementan la capacidad de la estación de Chamartín hasta 132 servicios diarios, permitiendo este traslado.

⁴ ADIF AV explica que el tiempo requerido para cortar la tensión eléctrica en la estación, dar de baja y cargar el software del sistema ERTMS, todo lo cual era necesario para las obras, por un lado, y el proceso inverso para posibilitar la explotación ordinaria al inicio de la mañana siguiente, por otro lado, limitaba la duración del trabajo efectivo a entre 30 y 90 minutos diarios.

⁵ ADIF AV también señala otros retrasos causados por i) las incompatibilidades de las pruebas ERTMS en las vías 14 y 15 con otras pruebas dinámicas de ERTMS que se estaban desarrollando en el entorno en la línea Madrid-Valladolid, ii) los retrasos en algunas circulaciones que redujeron el tiempo de la franja de mantenimiento nocturno, iii) las intensas lluvias del mes de diciembre, que dificultaron las obras de electrificación y, iv) el retraso de tres semanas en el suministro de los pórticos de electrificación.

⁶ De conformidad con la normativa vigente; el Real Decreto 929/2020, de 27 de octubre, sobre seguridad operacional e interoperabilidad ferroviarias y el Reglamento de Ejecución UE 402/2013 de la Comisión, de 30 de abril de 2013, sobre los métodos comunes de seguridad para la evaluación y valoración del riesgo.

ferroviarias deben conocer antes de la puesta en servicio de una infraestructura⁷. ADIF AV programó, entre el 9 y el 15 de enero, las pruebas dinámicas solicitadas por las empresas ferroviarias para verificar la compatibilidad de sus trenes con las vías.

15. El 16 de enero de 2023 se pusieron finalmente en servicio las vías 14 y 15 de la estación de Chamartín, una semana antes del traslado de los servicios entre Madrid y Valencia de RENFE Viajeros.
16. En cuanto a la información que recibieron las empresas ferroviarias sobre la marcha de las obras y los retrasos en la previsión de puesta en servicio de las vías, de acuerdo con la información que obra en el expediente:
 - En la sesión TOC (Tiempos de Obra Concedidos) de mayo de 2021, ADIF AV anunció a las empresas ferroviarias que las obras en las vías 14 y 15 de la estación de Chamartín estarían finalizadas en el segundo semestre de 2022.
 - En reunión celebrada con las empresas ferroviarias de viajeros el 17 de marzo de 2022, ADIF AV concretó que dichas obras estarían finalizadas en octubre de 2022. ADIF AV actualizó esta información a OUIGO en una reunión el 6 de mayo, indicando que sería en noviembre. En la sesión TOC de junio de 2022 indicó que la puesta en servicio de las vías 14 y 15 se haría en diciembre.
 - El 26 de septiembre de 2022, ADIF AV adjudicó definitivamente la capacidad del horario de servicio 2022-2023. Los surcos entre Madrid y Valencia de RENFE Viajeros, como los de los demás operadores, tenían su origen o destino en la estación de Chamartín a partir del inicio del horario de servicio el 11 de diciembre de 2022.
 - El 5 de octubre de 2022, RENFE Viajeros requirió por segunda vez a ADIF AV para que confirmara la fecha del traslado de sus servicios entre Madrid y Valencia a Chamartín (la incertidumbre le causaba perjuicio porque sus competidores ya habían comenzado la venta de billetes). El 7 de octubre de 2022, tan solo dos semanas después de la adjudicación definitiva de la capacidad, ADIF AV comunicó por carta a RENFE Viajeros que la fecha definitiva de inicio de sus servicios entre Madrid y Valencia desde la

⁷ Las consignas describen las características, el funcionamiento y la operación de las instalaciones de seguridad. Los avisos establecen las fechas de entrada en vigor o anulación de documentos cuando se ponen en servicio, se cierran o se modifican líneas y otras infraestructuras.

estación de Chamartín sería el 23 de enero de 2023. Y procedió a la reprogramación de los surcos que RENFE Viajeros tenía adjudicados entre Madrid-Chamartín y Valencia entre el 11 de diciembre de 2022 y el 22 de enero de 2023.

- En la sesión TOC de 11 de octubre de 2022, ADIF AV indicó que la puesta en servicio de las vías 14 y 15 se produciría en diciembre de 2022.
- OUIGO dice haber tenido conocimiento de la fecha de 23 de enero de 2023 el 21 de octubre de 2022, cuando RENFE Viajeros inició la comercialización de billetes en su página web desde/hasta la estación de Chamartín a partir de esa fecha (y no antes).
- El 28 de octubre de 2022, el administrador las infraestructuras comunicó a OUIGO e ILSA que las obras de las vías 14 y 15 terminarían en diciembre y que el traslado de RENFE Viajeros a Chamartín para los tráficos de Valencia se posponía hasta el 23 de enero de 2023.
- El 7 de diciembre de 2022, ADIF AV actualizó la información del Catálogo de Restricciones Temporales de Capacidad en su web.

IV. VALORACIÓN DE LA DENUNCIA

17. La Decisión Delegada (UE) 2017/2075 de la Comisión de 4 de septiembre de 2017 por la que se sustituye el anexo VII de la Directiva 2012/34/UE del Parlamento y del Consejo, por la que se establece un espacio ferroviario europeo único (en adelante, Decisión Delegada 2017/2075) indica en sus considerandos que, si bien las obras son necesarias para el desarrollo de las infraestructuras y los servicios ferroviarios, las empresas ferroviarias deben ser informadas con antelación para adaptar sus operaciones a las condiciones de la red.
18. La Resolución de la CNMC de 7 de julio de 2022 en relación con la denuncia de la Asociación de Empresas Ferroviarias Privadas sobre el cumplimiento por ADIF y ADIF Alta Velocidad de las obligaciones de transparencia de las restricciones temporales de capacidad⁸ (en adelante, Resolución de 7 de julio de 2022) recordaba la importancia de la adecuada planificación de las obras en las infraestructuras para garantizar la competitividad del modo ferroviario. Por ello, estableció, de acuerdo con la Decisión Delegada 2017/2075, determinadas obligaciones de transparencia a los gestores de infraestructuras. En concreto,

⁸ <https://www.cnmc.es/sites/default/files/4241051.pdf>

por su relevancia para la denuncia objeto de este procedimiento, se destacan los siguientes Resolves de esa Resolución⁹:

“CUARTO.- *Requerir a las Entidades Públicas Empresariales Administrador de Infraestructuras y ADIF-Alta Velocidad para que, a partir del horario de servicio que comienza en diciembre de 2022, el Catálogo de Restricciones Temporales de Capacidad incluya para cada obra, al menos la siguiente información: la línea y el tramo afectados, la fecha de inicio y finalización de las restricciones de la capacidad consecuencia de las obras, el porcentaje de tráfico afectado en el tramo, según el cálculo a que se refiere el Resuelve segundo, así como, en su caso, la capacidad en las líneas alternativas de desviación.*

En caso de que las Entidades Públicas Empresariales Administrador de Infraestructuras y ADIF-Alta Velocidad deban modificar la planificación inicial de las restricciones temporales de capacidad, deberán informar a las empresas ferroviarias tan pronto tengan conocimiento de ello y actualizar el Catálogo de Restricciones Temporales de Capacidad, señalando los cambios que se hayan realizado desde su publicación para facilitar el seguimiento de dichas modificaciones.

Los administradores de infraestructuras consultarán trimestralmente a las empresas ferroviarias con capacidad asignada durante el horario de servicio las modificaciones anteriores al objeto de recabar sus puntos de vista sobre las limitaciones operativas y comerciales que suponen y el riesgo de que se haya de recurrir a otros modos de transporte.

QUINTO.- *Requerir a las Entidades Públicas Empresariales Administrador de Infraestructuras y ADIF-Alta Velocidad para que comuniquen la reprogramación detallada de los surcos consecuencia de las restricciones temporales de capacidad con al menos cuatro meses de antelación respecto a su inicio en el caso de tráfico de viajeros y con un mes de antelación en el caso de tráfico de mercancías”.*

19. La planificación de las obras en las infraestructuras ferroviarias es un proceso complejo, más aún cuando estas deben compatibilizarse con su explotación comercial como ha sido el caso de las obras en las vías 14 y 15 de Chamartín. ADIF AV ha explicado el desarrollo de las obras y las circunstancias que las rodearon, que llevaron a que el traslado de los servicios de RENFE Viajeros no se realizase hasta el 23 de enero de 2023.

⁹ ADIF AV solicitó la suspensión cautelar del primer párrafo de los Resolves tercero, cuarto y sexto de la Resolución de 7 de julio de 2022. Mediante Auto 288/2023, de 22 de marzo de 2023, la Sección 8ª de la Sala Contencioso administrativa de la Audiencia Nacional acordó “*no acceder a la suspensión cautelar de la resolución de fecha 7 de julio de 2022, respecto de las medidas impuestas en el primer párrafo del tercer resuelve, el cuarto resuelve y el sexto resuelve de dicha resolución*”.

20. La complejidad de las obras y de las demás actuaciones que han de completarse una vez finalizadas las obras son cuestiones que deben tenerse en cuenta en la planificación de las obras, si bien se entiende que dicha planificación pueda tener que actualizarse a medida que se presenten, en su caso, circunstancias que eran imprevisibles en el momento de la planificación.
21. En todo caso, ni la complejidad de las obras ni la concurrencia de situaciones imprevisibles en el desarrollo de las mismas eximen a los gestores de infraestructuras de la obligación de consultar y comunicar a los operadores con la antelación suficiente los plazos previstos de la puesta en servicio de las infraestructuras ferroviarias, información que ha de actualizarse a medida que van produciéndose novedades.
22. El 26 de septiembre de 2022, momento de la adjudicación definitiva de los surcos, RENFE Viajeros conoció que sus surcos a Valencia se situaban en Chamartín a partir del inicio del horario de servicio 2022-2023, es decir, el 11 de diciembre de 2022. El 7 de octubre ADIF AV comunicaba a RENFE Viajeros que la fecha definitiva del traslado de sus servicios entre Madrid y Valencia a Chamartín tendría lugar el 23 de enero de 2023, y reprogramaba los surcos de RENFE Viajeros entre el 11 de diciembre y el 22 de enero (la cabecera de los servicios a Valencia entre esas dos fechas permanecería en Atocha). Sin embargo, en la Sesión TOC de 11 de octubre de 2022, ADIF AV mantuvo la previsión de puesta en servicio de las vías 14 y 15 en diciembre de 2022, sin actualizar la información a OUIGO e ILSA hasta el 28 de octubre, y sin actualizar el Catálogo de restricciones temporales de capacidad en su web hasta el 7 de diciembre de 2022.
23. Por último, ADIF AV reprogramó los surcos asignados entre Madrid y Valencia para que se mantuvieran en la estación de Atocha con apenas dos meses de antelación, cuando tanto la Decisión Delegada 2017/2075 como el Resuelve Quinto de la Resolución de 7 de julio de 2022 exigen que la reprogramación detallada de los surcos de los servicios de viajeros se produzca con una antelación mínima de cuatro meses.
24. Según consta en carta de ADIF AV a RENFE Viajeros de 7 de octubre de 2022 en respuesta al segundo requerimiento de RENFE Viajeros para que ADIF AV confirmara la fecha del traslado de sus servicios a Chamartín, ADIF AV reprogramó los surcos asignados entre Madrid y Valencia señalando que hasta *“el 22 de enero los trenes de la relación Madrid-Valencia deberán permanecer en Puerta de Atocha, con las marchas ya anticipadas y que se procederá a asignar a través de la aplicación Sipsor”*.

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

25. ADIF AV alega que ni la Decisión Delegada 2017/2075 ni la Resolución de 7 de julio de 2022 son aplicables al proceso de cambio de cabecera de los servicios de alta velocidad a Levante al tratarse de un caso de puesta en servicio de nueva infraestructura (tras el cambio de ancho de las vías 14 y 15 de la estación de Chamartín) y no de una restricción de capacidad. De acuerdo con su escrito, *“el conocimiento previo de la restricción temporal de capacidad con antelación tiene por objeto evitar que un operador vea perturbadas sus operaciones de forma sorpresiva y los surcos que ya le han sido adjudicados sean reprogramados” y “el objeto principal de las restricciones de capacidad es la perjudicial reducción de la capacidad del tramo o línea en la que se producen, con las molestias a los viajeros e inconvenientes comerciales en las empresas que ello conlleva. La temprana información sobre las mismas, incluso antes de la petición anual de surcos, permite a las empresas no solicitar surcos que posteriormente puedan ser cancelados o desviados”*.
26. Según ADIF AV, esta no es la situación analizada en este expediente dado que no hubo afectación a la actividad de OUIGO, porque este operador dispuso de la misma capacidad y mantuvo las condiciones de prestación (horarios, tiempos de viaje, etc.) de los servicios entre Madrid y Valencia, ni a la de RENFE Viajeros, dado que el *“número de servicios a Valencia, antes y después del traslado, ha sido mismo, con la única salvedad de los ochos servicios ida y vuelta que permanecen en Pta. de Atocha”*.
27. ADIF AV considera, en consecuencia, que no estaba sujeto a las obligaciones de transparencia ni de reprogramación de los surcos con la antelación mínima de cuatro meses de la Decisión Delegada 2017/2075 y la Resolución de 7 de julio de 2022 porque el plazo de cuatro meses *“se refiere a los surcos que de forma alternativa se deben ofrecer a la empresa ferroviaria (hipotéticamente Renfe Viajeros) ante el perjuicio que le puede suponer el establecimiento de la restricción de capacidad”*. A su juicio, éste no sería el caso, dado que se mantuvieron *“los surcos que se venían operando anteriormente, con la misma cabecera”*.
28. Aunque resultara exigible ese plazo de antelación en la reprogramación de los surcos, continúa ADIF AV, dicha reprogramación debería haberse producido el 23 de septiembre, *“fecha en la que todavía la planificación de la obra establecía que el cambio iba a producirse en diciembre, por lo que dicha comunicación no hubiera tenido efecto alguno”*.

29. Según ADIF AV, en las sesiones TOC se informa a las empresas ferroviarias sobre las puestas en servicio de la infraestructura, aunque este no sea su principal objetivo ni tenga obligación de hacerlo al no tratarse de restricciones de capacidad. Además, las empresas ferroviarias habrían tenido conocimiento del retraso (hasta diciembre) de la puesta en servicio de las vías 14 y 15 de la estación de Chamartín en reuniones de mayo y junio de 2022. En la sesión TOC del 11 de octubre no actualizó la información *“porque la previsión seguía siendo la misma: finalización en diciembre de 2022”* y que *“comunicó la fecha exacta del traslado [de cabecera] al resto de operadoras 21 días después de comunicarlo a RENFE Viajeros”, “únicamente de forma excepcional”* puesto que las operadoras conocían los sucesivos retrasos en las obras y *“el traslado no afectaba directamente a la operativa de OUIGO e ILSA”*.
30. Por su parte, OUIGO considera que ADIF AV incumple de forma reiterada las obligaciones de transparencia sobre las restricciones temporales de capacidad, incluso tras la Resolución de la CNMC 7 de julio de 2022: *“ADIF-AV no comunicó a Ouigo, ni al resto de operadores con la antelación suficiente los plazos previstos de ejecución de las obras y puesta en servicio de las vías 14 y 15 de la estación de Chamartín, ni facilitó información actualizada a medida que sobrevenían nuestras circunstancias que afectaban al curso de las obras”*. Por ello, y habida cuenta del carácter reiterado de los incumplimientos de ADIF AV, *“se hace necesario adoptar medidas más efectivas que compelan al administrador de la infraestructura ferroviaria al cumplimiento escrupuloso de las obligaciones que les son exigibles, así como de las decisiones adoptadas por esta CNMC que les afecten”*.
31. OUIGO también considera que esta falta de transparencia se extiende al desarrollo de las infraestructuras ferroviarias impidiendo un acceso efectivo a los operadores alternativos. Ello mientras que RENFE Viajeros habría dispuesto de esta información siendo *“el único operador que, por el momento, ha inaugurado todas y cada una de las nuevas líneas desarrolladas en la infraestructura ferroviaria española”*. Este operador concluye que los hechos denunciados son una prueba del trato discriminatorio que sufren los operadores alternativos que no disponen, con la antelación suficiente, de *“información transparente y actualizada de las restricciones temporales y otras circunstancias (desarrollo de nuevas infraestructuras) que afectan a la capacidad ferroviaria”*.
32. Finalmente, OUIGO alega que no puede valorar si el retraso sufrido sobre la planificación inicial de la puesta en servicio de las vías 14 y 15 de la estación de Chamartín está justificado o no, recordando los importantes perjuicios sufridos

por la desigualdad en las condiciones de competencia en el momento de iniciar sus operaciones en la ruta Madrid-Valencia.

33. Sobre las alegaciones de ADIF AV respecto a **la aplicación de la Decisión Delegada 2017/2075 y la Resolución de 7 de julio de 2022** a los hechos analizados en el presente procedimiento, debe recordarse que la Decisión Delegada 2017/2075, reconociendo la necesidad de realizar obras para el mantenimiento y el desarrollo de la infraestructura, pretende asegurar a las empresas ferroviarias información sobre la disponibilidad de la red, y darles cierta seguridad en su operación una vez que el administrador de infraestructuras les ha adjudicado la capacidad. El derecho de utilización de la infraestructura ferroviaria por las empresas ferroviarias una vez se les ha adjudicado un surco les habilita incluso *“a rechazar o aprobar una petición de reprogramación efectuada por el administrador de infraestructuras”* (Considerando tercero).
34. ADIF AV pretende rebajar, de forma artificial, las obligaciones de transparencia y de reprogramar los surcos con determinada antelación aplicables a las restricciones de capacidad por el hecho de que no hubiera tráficos previos sobre la infraestructura afectada, por no ser de aplicación a ese caso la Decisión Delegada 2017/2075 en su opinión. Sin entrar a valorar si la modificación de las vías 14 y 15 es, como alega ADIF AV, una puesta en servicio de nueva infraestructura, es evidente que una vez el gestor ha adjudicado capacidad en la infraestructura, ya sea en una previamente existente o en una nueva, las empresas ferroviarias adjudicatarias de capacidad han adquirido los derechos que les reconoce la Decisión Delegada, por lo que deben ser informadas de cualquier modificación en los surcos que tienen adjudicados y, en su caso, la reprogramación de esos surcos debe realizarse con la antelación requerida por la Decisión Delegada, pues indudablemente ello les afecta de forma directa.
35. En este caso pretende ADIF AV que a RENFE Viajeros no le afectaba la reprogramación porque en todo caso los servicios Madrid-Valencia se iban a operar, desde Chamartín o desde Atocha, y el retraso en el traslado de la cabecera a Chamartín al final lo que le suponía era quedarse en Atocha haciendo lo que venía haciendo. Pero sí se veía afectado, y gravemente, RENFE Viajeros, por estas circunstancias. Prueba de ello es su insistencia por confirmar la fecha de traslado a Chamartín de sus servicios a Valencia, pues de ello dependía la puesta a la venta de sus billetes.
36. Así, pocos días después de la adjudicación de capacidad pedía confirmación al administrador de infraestructuras de que efectivamente a partir del 11 de diciembre estaría operando desde Chamartín. En respuesta a esa carta el propio

ADIF AV reconocía, al contrario de lo que ahora alega, los perjuicios que podía estar sufriendo RENFE Viajeros por la incertidumbre sobre la fecha definitiva de la puesta en servicio de las vías 14 y 15:

Dicho lo cual, ADIF es sensible al problema que nos transmitís y vamos a ver si es posible en el más breve plazo definir una fecha para el trasvase de los servicios Madrid – Valencia de Puerta de Atocha a Chamartín, que no suponga un riesgo de incumplimiento en la ejecución de la obra, y que os permita abrir la venta para los próximos meses, ya sea desde Puerta de Atocha o desde Chamartín, de acuerdo con vuestra política de comunicación de alteraciones de servicios a los clientes.

37. En la segunda carta enviada por RENFE Viajeros vuelven a constatar los problemas operativos y comerciales que le generaba la falta de seguridad en las fechas de puesta en servicio de las vías, pues sus competidores estaban vendiendo desde el día 3 de octubre billetes a Levante, colocándola en una situación de desventaja competitiva.
38. En definitiva, la Decisión Delegada 2017/2075 y la Resolución de 7 de julio de 2022 son aplicables a la situación objeto de este expediente. Las empresas ferroviarias requieren de certidumbre para comercializar sus servicios y deben conocer con antelación suficiente cualquier alteración que pueda afectar a sus servicios y, por tanto, a los viajeros.
39. En relación con las alegaciones de ADIF AV sobre la **información transmitida a las empresas ferroviarias**, como se detalla en los párrafos 16 y 22, el gestor de infraestructuras indicó la fecha de la puesta en servicio de las vías 14 y 15, primero a RENFE Viajeros (el 7 de octubre) y posteriormente al resto de empresas ferroviarias.
40. ADIF AV pretende haber cumplido con sus obligaciones de transparencia sobre la evolución de los trabajos en las infraestructuras mediante “reuniones monográficas” o comunicaciones bilaterales a los operadores cuando la Decisión Delegada 2017/2075 exige la publicación de la información en la declaración sobre la red. De hecho, la Resolución de 7 de julio de 2022 señalaba que (párrafo 102):

*Sobre las alegaciones respecto a la **actualización del Catálogo de Restricciones Temporales de Capacidad**, el punto 15 del Anexo VII establece que “[E]l administrador de infraestructuras publicará esa información, o el enlace en donde se pueda encontrar, en la declaración sobre la red a que se refiere el punto 3 del anexo IV. Deberá mantener actualizada dicha información”. Difícilmente podrá el administrador de infraestructuras mantener esta información actualizada si no incorpora las*

actualizaciones sobre la ejecución de las obras y su impacto en las restricciones temporales de capacidad cuando tenga conocimiento de ellas.

41. Por tanto, ADIF AV no puede decidir unilateralmente, como pretende, a quién y cuándo informar¹⁰, debiendo suministrar la misma información a todas las empresas ferroviarias a través de la actualización del Catálogo de Restricciones Temporales de Capacidad. En este caso, dicho Catálogo no se actualizó hasta el 7 de diciembre de 2022, dos meses más tarde de la comunicación de ADIF AV a RENFE Viajeros.
42. Sobre las alegaciones de OUIGO respecto a la **adopción de medidas adicionales para asegurar la transparencia de las restricciones de capacidad**, el cumplimiento estricto de la Decisión Delegada 2017/2075 y la Resolución de 7 de julio de 2022 garantiza que todas las empresas ferroviarias conozcan la evolución de los trabajos en las infraestructuras ferroviarias con la antelación prevista en el marco europeo. Por tanto, no se considera necesaria la adopción de medidas adicionales, sin perjuicio, en su caso, de la apertura del correspondiente procedimiento sancionador para analizar el cumplimiento de la Resolución de 7 de julio de 2022 por parte de ADIF AV.
43. Respecto al retraso en la puesta en servicio de las vías 14 y 15 de la estación de Chamartín, ADIF AV ha explicado el desarrollo de las obras y las circunstancias que las rodearon, que llevaron a que el traslado de los servicios de RENFE Viajeros no se realizase hasta el 23 de enero de 2023. Ello no excluye la posibilidad de que se produjera algún error de planificación o alguna falta, como se ha apuntado, de transparencia para con las empresas ferroviarias.
44. Finalmente, la Resolución de la CNMC de 7 de julio de 2022 identificó deficiencias en la información comunicada por ADIF AV en relación con las restricciones temporales de capacidad y los tiempos de antelación en la reprogramación de los surcos, e impuso, de conformidad con la Decisión Delegada 2017/2075, una serie de medidas para asegurar una comunicación adecuada, con el detalle y la antelación suficientes.

¹⁰ ADIF AV justifica que no informó a OUIGO de la fecha de puesta en servicio de las vías 14 y 15 de la estación de Chamartín porque sus surcos en el corredor de Levante no estaban directamente afectados (ver párrafo 26). A este respecto hay que decir, aunque la alegación se haya respondido ya con la obligación de actualizar el Catálogo de Restricciones Temporales de Capacidad con las últimas informaciones disponibles, que OUIGO e ILSA se verían afectadas, pues la fecha y las condiciones de la incorporación de un competidor en un corredor con cabecera en la misma estación afectan a las circunstancias de competencia en ese corredor, con posibles efectos en la estrategia operativa y comercial de los operadores.

V. CONCLUSIONES

45. De acuerdo con lo anterior, a la vista de la denuncia de OUIGO y la información recabada, cabe concluir que:
- ADIF AV ha explicado los retrasos en la puesta en servicio de las vías 14 y 15 de la estación de Chamartín. La complejidad de las obras y la concurrencia de determinadas circunstancias habrían producido desviaciones respecto de la planificación original de las obras.
 - ADIF AV no transmitió la información actualizada de que ya disponía en la Sesión TOC de 11 de octubre de 2022, a pesar de habérsela comunicado de forma bilateral a RENFE Viajeros el 7 de octubre. A OUIGO e ILSA se la comunicó el 28 de octubre, y actualizó el Catálogo de Restricciones Temporales de Capacidad el 7 de diciembre.
 - ADIF AV procedió a la reprogramación de los surcos que RENFE Viajeros tenía adjudicados entre Madrid-Chamartín y Valencia entre el 11 de diciembre de 2022 y el 22 de enero de 2023, con apenas dos meses de antelación.

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

RESUELVE

ÚNICO.- Acordar el archivo de la denuncia interpuesta por Ouigo España, S.A.U. relativa a la modificación de la cabecera de las relaciones de Renfe Viajeros S.M.E., S.A. entre Madrid y Valencia, sin perjuicio, en su caso, de la apertura del correspondiente procedimiento sancionador para analizar si hubo incumplimiento de la Resolución de esta Comisión de 7 de julio de 2022 por parte de la Entidad Pública Empresarial ADIF Alta Velocidad.

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