

RESOLUCIÓN POR LA QUE SE APRUEBA LA PRUEBA DE EQUILIBRIO ECONÓMICO SOBRE LOS NUEVOS SERVICIOS FERROVIARIOS NOTIFICADOS POR OUIGO ESPAÑA, S.A.

(STP/DTSP/027/23)

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D.^a Pilar Sánchez Núñez

Consejeros

D. Josep Maria Salas Prat

D. Carlos Aguilar Paredes

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 22 de febrero de 2024

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

ANTECEDENTES DE HECHO

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

SEGUNDO.- El 16 de julio de 2020, de conformidad con el artículo 14 del Reglamento 2018/1795, la CNMC aprobó la Resolución por la que se aprueban los principios y criterios metodológicos a aplicar en relación con la prueba de

equilibrio económico ante un nuevo servicio de transporte ferroviario de viajeros (en adelante, la Metodología)¹.

TERCERO.- El 21 de mayo de 2023 se recibió en el registro electrónico de esta Comisión un escrito de OuiGO España, S.A.U. (en adelante, OUIGO) comunicando un nuevo servicio ferroviario entre Madrid, Segovia y Valladolid, con dos frecuencias por sentido al día, una de ellas prolongando sus servicios actuales en la ruta Alicante – Madrid, a partir del horario de servicio 2023/2024.

CUARTO.- De conformidad con el artículo 4.4 del Reglamento 2018/1795 y el artículo 59 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario (en adelante, Ley del Sector Ferroviario), el 22 de junio de 2023 se publicó en la web de la CNMC la comunicación de OUIGO², y se dio traslado al Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible (antiguo Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana; en adelante, Ministerio de Transportes), a Renfe Viajeros, S.M.E., S.A. (en adelante, RENFE Viajeros) y a la Entidad Pública Empresarial ADIF-Alta Velocidad (en adelante, ADIF AV).

QUINTO.- El 8 de junio de 2023 el Ministerio de Transportes presentó un escrito en el registro electrónico de la CNMC solicitando la realización de la prueba de equilibrio económico, por considerar que el nuevo servicio comunicado por OUIGO puede afectar al equilibrio económico del *“Contrato entre la Administración General del Estado y la sociedad mercantil estatal RENFE VIAJEROS S.A., para la prestación de los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril de “Cercanías”, “Media Distancia Convencional”, “Alta Velocidad Media Distancia (AVANT)” y “Ancho Métrico”, competencia de la Administración General del Estado, sujetos a obligaciones de servicio público en el periodo 2018-2027”* (en adelante, CSP). Señala, en concreto, que el servicio propuesto por OUIGO coincide con los servicios sujetos a obligaciones de servicio público (OSP) de media distancia en alta velocidad AVANT Madrid – Segovia – Valladolid y de media distancia convencional Madrid – Valladolid.

SEXTO.- El 22 de junio de 2023 se acordó la apertura de un procedimiento con el objeto de determinar si los nuevos servicios de pasajeros comunicados por OUIGO comprometen el equilibrio económico del CSP.

¹ https://www.cnmc.es/sites/default/files/3058981_0.pdf

²

https://www.cnmc.es/sites/default/files/editor_contenidos/Transportes/Ferroviario/20230529_notificaci%C3%B3n_osp_Valladolid-Segovia-Ouigo.PDF

En el oficio de inicio del procedimiento se requirió información a RENFE Viajeros, al Ministerio de Transportes, a OUIGO y a ADIF AV, que remitieron sus respuestas el 5, 6, 13 y 14 de julio respectivamente.

SÉPTIMO.- El 28 de julio de 2023 OUIGO solicitó a la CNMC que adoptara las medidas necesarias para que, en el marco del procedimiento de adjudicación de capacidad, ADIF AV adjudicara capacidad en la línea Madrid-Segovia-Valladolid teniendo en cuenta su solicitud de prestar servicios en esa línea, en tanto que no se adoptara una decisión definitiva sobre la prueba de equilibrio económico solicitada por el Ministerio de Transportes.

El 31 de julio se dio traslado de esta solicitud a los interesados y se recibieron alegaciones del Ministerio de Transportes (el 1 de septiembre), de RENFE Viajeros (el 5 de septiembre) y de ADIF AV (el 8 de septiembre).

El 14 de septiembre, la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC adoptó una resolución requiriendo a ADIF AV para que tramitara la solicitud de capacidad de OUIGO en la línea Madrid-Segovia-Valladolid en el marco del procedimiento anual de adjudicación de capacidad.

OCTAVO.- El 4 de octubre de 2023 se realizaron nuevos requerimientos de información a OUIGO, a RENFE Viajeros y al Ministerio de Transportes, que remitieron su respuesta el 20, 23 y 24 de octubre respectivamente.

NOVENO.- El 18 de enero de 2024 se notificó el informe que concluye la instrucción del procedimiento y se comunicó la apertura del trámite de audiencia a los interesados.

DÉCIMO.- El 23 de enero de 2024 se recibieron alegaciones de OUIGO.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I. HABILITACIÓN COMPETENCIAL

1. El artículo 11.1.d) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, LCNMC) establece que esta Comisión determinará *“si está en peligro el equilibrio económico de un servicio de transporte sujeto a obligaciones de servicio público por la asignación de capacidad para realizar servicios de transporte ferroviario de viajeros total o parcialmente coincidentes”*.
2. El artículo 59.7 de la Ley del Sector Ferroviario establece que *“[e]l derecho a recoger viajeros en cualquier estación y dejarlos en cualquier otra podrá limitarse*

cuando un servicio con obligaciones de servicio público cubra el mismo itinerario u otro alternativo y el ejercicio de aquel derecho ponga en peligro el equilibrio económico del servicio con obligaciones de servicio público y así lo acuerde la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia”.

3. Por otra parte, el artículo 3.2 del Reglamento 2018/1795 define la prueba de equilibrio económico como el proceso de evaluación que *“es llevado a cabo por un organismo regulador a petición de una de las entidades mencionadas en el artículo 11, apartado 2, de la Directiva 2012/34/UE a fin de determinar si el equilibrio económico de un contrato de servicio público podría verse comprometido por el nuevo servicio propuesto de transporte ferroviario de pasajeros”.*
4. La CNMC resulta, por consiguiente, competente para pronunciarse sobre las cuestiones objeto del presente procedimiento. Dentro de la CNMC, la Sala de Supervisión Regulatoria es la competente para adoptar la presente Resolución, de conformidad con lo establecido en los artículos 20.1 y 21.2 de la LCNMC y el artículo 14.1.b) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto.

II. PRUEBA DE EQUILIBRIO ECONÓMICO

Primero. Sustituibilidad de los servicios

5. El punto 4 del epígrafe IV de la Metodología establece que antes *“de proceder al análisis cuantitativo del impacto del nuevo servicio de transporte de viajeros sobre el equilibrio económico del contrato de servicio público, la CNMC establecerá si este entra en competencia directa con los servicios sujetos a OSP. Para ello, se podrán considerar, entre otras, las siguientes características de ambos servicios: i) calidad (tiempos de viaje, material rodante, frecuencias, horarios, ...); ii) usuarios potenciales (restricciones de la oferta, tarifas y ofertas de fidelización, ...); iii) destinos a los que se presta servicio (número y proximidad de las paradas, número de correspondencias, etc.); y iv) capacidad teórica de la oferta”.*
6. En la ruta Madrid-Valladolid, el tiempo de viaje del servicio de media distancia convencional sujeto a OSP que ha señalado el Ministerio de Transportes triplica el tiempo de viaje del servicio propuesto por OUIGO e incluye hasta 13 paradas intermedias. Esto hace que los viajeros entre Madrid y Valladolid difícilmente sustituyan los servicios de media distancia por los servicios de alta velocidad, ya sean los comerciales de RENFE Viajeros o los nuevos de OUIGO.

Tabla 1. Tiempos de viaje de los servicios de media distancia prestados en la red convencional y propuestos por OUIGO

| Trayecto | Servicios media distancia convencional | Servicio OUIGO |
|-------------------|--|----------------|
| Madrid-Valladolid | 162 – 187 min. | 60 min. |

Fuente. Página web de RENFE Viajeros e información aportada por OUIGO.

7. En cuanto a los servicios AVANT (servicios OSP de media distancia en alta velocidad) que coincidirían con los propuestos por OUIGO, esta empresa propone ofertar 4 frecuencias diarias, o sea, 28 frecuencias semanales (2 ida y vuelta al día, 14 ida y vuelta a la semana) en la ruta Madrid-Segovia-Valladolid, frente a las 235 frecuencias semanales (una media de 33 al día) del servicio AVANT de RENFE Viajeros. Adicionalmente, RENFE Viajeros presta 212 frecuencias de servicios comerciales a la semana (una media de 30 al día).
8. RENFE Viajeros ofrece diferentes tarifas para los servicios AVANT en la ruta Madrid-Segovia-Valladolid:

Tabla 2. Comparativa de tarifas de billetes³ y abonos⁴ entre los servicios AVANT y los precios medios propuestos por OUIGO⁵ (por trayecto, en euros)

| Trayecto | Tarifa | Servicio AVANT ⁶ | Servicio OUIGO |
|----------------------|---------------------|-----------------------------|-----------------------|
| Madrid – Segovia | Billete sencillo | 13,90 | [CONFIDENCIAL] |
| | Tarifa ida y vuelta | 11,10 | |
| | Tarjeta Plus | 5,06 | |
| | Tarjeta Plus 10 | 5,68 | |
| | Tarjeta Plus 10-45 | 9,03 | |
| Madrid – Valladolid | Billete sencillo | 31,10 | [CONFIDENCIAL] |
| | Tarifa ida y vuelta | 24,90 | |
| | Tarjeta Plus | 11,41 | |
| | Tarjeta Plus 10 | 12,80 | |
| | Tarjeta Plus 10-45 | 20,22 | |
| Segovia – Valladolid | Billete sencillo | 20,50 | [CONFIDENCIAL] |
| | Tarifa ida y vuelta | 16,40 | |
| | Tarjeta Plus | 7,53 | |
| | Tarjeta Plus 10 | 8,45 | |
| | Tarjeta Plus 10-45 | 13,33 | |

Fuente. Página web de RENFE Viajeros e información aportada por OUIGO.

9. Los precios de OUIGO son inferiores a los billetes sencillo y de ida y vuelta de los servicios AVANT en los trayectos Madrid-Valladolid y Segovia-Valladolid. En el trayecto Madrid-Segovia el precio de OUIGO es similar al del billete sencillo de AVANT, pero superior al del billete de ida y vuelta de AVANT. Estos billetes

³ La tarifa de ida y vuelta permite comprar dos billetes sencillos con un descuento de precio del 20%.

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

⁴ Los títulos o abonos multiviajes deben usar siempre en un mismo trayecto, son nominativas e intransferibles y tienen un periodo temporal de validez. Actualmente RENFE Viajeros ofrece tres tipos de tarjetas multiviajes:

- Tarjeta Plus (30 – 50 viajes): entre 30 y 50 viajes durante un periodo de 6 meses.
- Tarjeta Plus 10: 10 viajes, con un periodo de 30 días para la primera validación y de 20 días para usarla desde entonces.
- Tarjeta Plus 10 – 45: 10 viajes durante un periodo de 45 días.

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

⁵ Las tarifas de los servicios de OUIGO son tarifas básicas (por ejemplo, no permiten cambios, selección de asiento, pieza de equipaje adicional...).

⁶ Los precios de los servicios AVANT no incluyen el descuento del 50% para los títulos multiviaje hasta el 31 de diciembre de 2024 establecido en el Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como para paliar los efectos de la sequía.

sencillo y de ida y vuelta son los que utilizan los viajeros no recurrentes del servicio AVANT; los recurrentes utilizan bonos multiviaje (“Tarjetas”).

10. Los precios de todos los bonos multiviaje son más baratos que los ofrecidos por OUIGO, a excepción de la Tarjeta Plus 10-45 en el trayecto Madrid-Valladolid. Pero es que la comparativa de precios debe tener en cuenta que los bonos de los servicios AVANT: i) permiten viajar con más de una pieza de equipaje, opción que en OUIGO supone un incremento por pieza extra de 7 euros por pieza, ii) incluyen la elección de asiento, opción que en OUIGO supone 4 euros adicionales, iii) permiten el cambio de fecha y hora del tren, lo que supone 7 euros adicionales en OUIGO, así como la anulación del billete, opción que en OUIGO solo es posible si se ha adquirido un billete premium con un coste de 17 euros adicionales, y iv) las indemnizaciones en caso de retraso son más elevadas en los servicios AVANT⁷. A ello hay que añadir el hecho de que OUIGO dispone de un solo canal de venta, que es online, lo que podría también excluir algunos clientes objetivo.
11. En definitiva, en línea con resoluciones previas de esta Comisión⁸, se concluye que: i) únicamente los servicios AVANT de RENFE Viajeros podrían resultar afectados por el nuevo servicio de OUIGO, no siendo sustituibles por él los servicios de media distancia convencional, y ii) los viajeros frecuentes con bono multiviaje no encontrarían los servicios de OUIGO sustituibles por los bonos multiviaje del servicio AVANT por razón de su precio⁹, por sus mayores frecuencias¹⁰ y otras prestaciones que consiguen una mejor adaptación a las

⁷ El compromiso de puntualidad de RENFE Viajeros en los servicios AVANT supone la devolución del 50% del importe del billete en caso de retraso superior a 15 minutos (frente a los 60 minutos de OUIGO) y del 100% en caso de retraso superior a 30 minutos (frente a los 90 minutos de OUIGO).

<https://www.renfe.com/es/es/ayuda/compromiso-puntualidad>

<https://www.ouigo.com/es/preguntas-frecuentes?question=cuales-mis-derechos-a-indemnizacion-caso-retraso-tren>

⁸ Ver Resolución de 22 de diciembre de 2022, por la que se resolvió la prueba de equilibrio económico sobre los nuevos servicios ferroviarios notificados por Intermodalidad del Levante, S.A. (en adelante, Resolución de 22 de diciembre de 2022) y Resolución de 21 de diciembre de 2023, por la que se resolvió la prueba de equilibrio económico sobre los nuevos servicios ferroviarios notificados por OUIGO entre Madrid y Albacete (en adelante, Resolución de 21 de diciembre de 2023).

<https://www.cnmc.es/sites/default/files/4484582.pdf>

<https://www.cnmc.es/sites/default/files/5052812.pdf>

⁹ Incluso en el caso de la Tarjeta Plus 10-45 en el trayecto entre Madrid y Valladolid, la única en la que el precio de OUIGO sería más competitivo a primera vista, si los viajeros quisieran replicar las prestaciones de los bonos AVANT con la oferta comercial de OUIGO, el precio de los billetes de OUIGO sería más elevado que el resultante del bono.

¹⁰ 4 frecuencias diarias el servicio de OUIGO contra 33 frecuencias diarias el AVANT.

necesidades de los viajeros recurrentes, en particular, la flexibilidad para modificar la fecha y el horario del viaje. De modo que los viajeros de servicios sujetos a OSP captables por los servicios de OUIGO serían los viajeros no recurrentes, que adquieren billetes sencillos o de ida y vuelta del servicio AVANT entre Madrid y Valladolid y entre Segovia y Valladolid.

Segundo. Incidencia financiera neta en el CSP

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

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

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

A. Variación en los ingresos de los servicios AVANT en la ruta Madrid – Segovia – Valladolid

15. La determinación de la incidencia financiera requiere estimar el impacto en los ingresos por tráfico tras la entrada del nuevo operador ($I_{ENTRADA}$) desde el comienzo del nuevo servicio ($t=1$) y durante todos los años de duración del contrato (n) de acuerdo con la siguiente fórmula, donde $P_{ENTRADA}$ y $Q_{ENTRADA}$ son, respectivamente, los precios y el número de viajeros (billetes vendidos)

esperados después de la entrada del nuevo servicio de transporte de viajeros:

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

16. Casi 1,6 millones de pasajeros viajaron entre Madrid y Valladolid en 2019 (último ejercicio cerrado no afectado por las restricciones de movilidad impuestas durante la crisis de la COVID-19), de los que **[CONFIDENCIAL]** entre un 70 y un 80] % utilizaron los servicios AVANT (el **[CONFIDENCIAL]** entre un 20 y un 30] % restante viajó en los servicios comerciales de RENFE Viajeros). Entre Segovia y Valladolid viajaron **[CONFIDENCIAL]** pasajeros en 2019, el **[CONFIDENCIAL]** entre un 90 y un 100] % de los cuales lo hicieron en AVANT (y el **[CONFIDENCIAL]** entre un 0 y un 10] % restante en los servicios comerciales de RENFE Viajeros).

Tabla 3. Pasajeros, ingresos medios e ingresos de los servicios en la ruta Madrid-Segovia-Valladolid (2019)

[CONFIDENCIAL]

| Servicio | Viajeros al año | Ingresos medios | Ingresos | % sobre total de ingresos |
|---|-----------------------|-----------------|----------|---------------------------|
| Madrid-Valladolid | | | | |
| Servicios comerciales de RENFE Viajeros | [CONFIDENCIAL] | | | |
| AVANT | | | | |
| TOTAL | | | | |
| Valladolid-Segovia | | | | |
| Servicios comerciales de RENFE Viajeros | [CONFIDENCIAL] | | | |
| AVANT | | | | |
| TOTAL | | | | |

Fuente. Elaboración propia a partir de los datos de RENFE Viajeros.

17. RENFE Viajeros ha aportado las siguientes previsiones de viajeros e ingresos para los servicios AVANT en los trayectos en los que se ha concluido que los servicios de OUIGO podrían ser sustituibles de los de AVANT:

Tabla 4. Viajeros e ingresos servicio AVANT en la ruta Madrid-Segovia-Valladolid (previsión de RENFE Viajeros)

[CONFIDENCIAL]

| | Madrid-Valladolid | | | Valladolid-Segovia | | |
|------|-----------------------|-----------------|----------|--------------------|-----------------|----------|
| Año | Pasajeros | Ingresos medios | Ingresos | Pasajeros | Ingresos medios | Ingresos |
| 2024 | [CONFIDENCIAL] | | | | | |
| 2025 | | | | | | |
| 2026 | | | | | | |
| 2027 | | | | | | |

Fuente. Elaboración propia a partir de los datos de RENFE Viajeros.

18. Por su parte, las previsiones de RENFE Viajeros para sus servicios comerciales en la ruta Madrid-Segovia-Valladolid son las siguientes:

Tabla 5. Demanda e ingresos estimados por RENFE Viajeros en los servicios comerciales en la ruta Madrid-Segovia-Valladolid

[CONFIDENCIAL]

| | Madrid-Valladolid | | | Valladolid-Segovia | | |
|------|-----------------------|-----------------|----------|--------------------|-----------------|----------|
| Año | Pasajeros | Ingresos medios | Ingresos | Pasajeros | Ingresos medios | Ingresos |
| 2024 | [CONFIDENCIAL] | | | | | |
| 2025 | | | | | | |
| 2026 | | | | | | |
| 2027 | | | | | | |

Fuente. Elaboración propia a partir de los datos de RENFE Viajeros.

19. La Resolución de 21 de diciembre de 2023 señaló que solo son competidores aquellos servicios que circulan en franjas horarias cercanas. Por tanto, los servicios de OUIGO solo captarán viajeros no recurrentes de los servicios AVANT que circulen en franjas horarias cercanas.
20. La amplitud de las franjas horarias en las que los servicios compiten depende de los precios y del valor del tiempo. El valor del tiempo depende, a su vez, de varios factores, como la duración del viaje o el motivo del mismo (trabajo u otros motivos). Para la ruta Madrid – Segovia – Valladolid, ADIF AV realizó un estudio en 2004¹¹ en el que calculó un valor medio del tiempo entre 13,65 y 17,05 euros/hora, en función de si el servicio era de medio o de largo recorrido. Estos valores, actualizados a 2023 conforme al IPC del transporte, ascienden a 21,77

¹¹ Estudio de rentabilidad de la línea de Alta Velocidad Madrid-Segovia-Valladolid, ADIF (2004).

y 27,19 euros/hora.

Tabla 6. Franja horaria captable según la diferencia de precio de los billetes y el valor del tiempo en el trayecto Madrid – Valladolid

[CONFIDENCIAL]

| | Precio OUIGO | Precio AVANT | Valor del tiempo (€/hora) | Franja horaria captable (min) |
|----------------------|-----------------------|-----------------|------------------------------------|----------------------------------|
| Billete sencillo | [CONFIDENCIAL] | 31,10 | 27,19 | [CONFIDENCIAL] |
| Billete ida y vuelta | | 24,90 | 27,19 | |

Fuente. Elaboración propia.

21. Adoptando la aproximación más garantista para el prestador del CSP se ha tomado el valor del tiempo mayor de los calculados por ADIF AV, lo que da lugar a la franja horaria más amplia entre las posibles, de forma que se estima que los servicios de OUIGO captarán viajeros de los servicios AVANT que coincidan en una franja horaria de ± 35 minutos con respecto al horario de circulación.
22. De acuerdo con la asignación de capacidad realizada por ADIF AV para el horario de servicio 2023/2024, los servicios de OUIGO captarían viajeros de 6 servicios diarios AVANT que RENFE Viajeros presta en la ruta Madrid – Segovia – Valladolid. Además, y dado que los precios de los servicios comerciales que actualmente presta RENFE Viajeros tienen precios (aproximados por el ingreso medio) superiores (ver tablas 2 y 3) al que tendrán los servicios de OUIGO, este último captará también pasajeros de 8 de estos servicios comerciales.

Tabla 7. Circulaciones de servicios captables por los servicios de OUIGO (± 35 minutos), con indicación de los horarios y de los días de la semana en que circulan¹²

[CONFIDENCIAL]

¹² De los cuatro servicios diarios de OUIGO sólo se incluyen los tres que captarían viajeros de los servicios AVANT en el trayecto Madrid-Valladolid y los dos que captarían viajeros de los servicios AVANT entre Segovia y Valladolid.

| Dirección | Servicio | Hora de salida | Hora de llegada | Días |
|---------------------------|--------------|-----------------------|-----------------|------------|
| Madrid-Valladolid | | | | |
| Madrid-Valladolid | ALVIA | 6:36 | 7:37 | L-S |
| | AVANT | 6:43 | 7:51 | L-V |
| | OUIGO | [CONFIDENCIAL] | | L-D |
| | ALVIA | 7:15 | 8:17 | L-S |
| | AVANT | 20:24 | 21:19 | L-V, D |
| | AVE | 20:24 | 21:19 | L-D |
| | OUIGO | [CONFIDENCIAL] | | L-D |
| Valladolid-Madrid | AVANT | 8:40 | 9:45 | L-V |
| | AVANT | 8:48 | 9:53 | L-V |
| | Intercity | 8:48 | 9:53 | L-V |
| | OUIGO | [CONFIDENCIAL] | | L-D |
| | Intercity | 9:01 | 10:09 | L-S |
| | ALVIA | 9:14 | 10:15 | L-V |
| Segovia-Valladolid | | | | |
| Segovia-Valladolid | AVANT | 7:11 | 7:51 | L-V |
| | OUIGO | [CONFIDENCIAL] | | L-D |
| | ALVIA | 7:42 | 8:17 | L-S |
| Valladolid-Segovia | AVANT | 8:40 | 9:15 | L-V |
| | OUIGO | [CONFIDENCIAL] | | L-D |
| | Intercity | 9:01 | 10:09 | L-S |

Fuente. Elaboración propia a partir de los datos de RENFE Viajeros y OUIGO.

23. Debido a la diferencia en los precios de los servicios, se asume que OUIGO captará todos los viajeros de los servicios comerciales de RENFE Viajeros y todos los viajeros no recurrentes de los servicios AVANT anteriores, lo que, como se avanzaba al inicio, resulta especialmente garantista del equilibrio económico

del CSP porque la experiencia demuestra que algunos viajeros no recurrentes no han sustituido el servicio AVANT por otras alternativas comerciales aunque estas alternativas sean más económicas. Según la información aportada por RENFE Viajeros, el porcentaje de viajeros no recurrentes en los trenes AVANT en las franjas horarias afectadas es del **[CONFIDENCIAL entre 20 y 30]**% en el trayecto Madrid – Valladolid y del **[CONFIDENCIAL entre 0 y 10]**% en el trayecto Segovia – Valladolid¹³.

24. El número total de viajeros que captará el servicio de OUIGO en 2025 (primer año completo de operaciones) será de **[CONFIDENCIAL]** en el trayecto Madrid-Valladolid, de los que el 33,1% provendría de servicios AVANT, y de **[CONFIDENCIAL]** en el trayecto Segovia-Valladolid, de los que el 61% provendría de servicios AVANT.

Tabla 8. Viajeros captados por los nuevos servicios propuestos en la ruta Madrid-Segovia-Valladolid

[CONFIDENCIAL]

| Año | Madrid-Valladolid | | Valladolid-Segovia | |
|------|-----------------------|----------------------|--------------------|----------------------|
| | Viajeros OSP | Viajeros comerciales | Viajeros OSP | Viajeros comerciales |
| 2024 | [CONFIDENCIAL] | | | |
| 2025 | | | | |
| 2026 | | | | |
| 2027 | | | | |

Fuente. Elaboración propia a partir de los datos de RENFE Viajeros y OUIGO.

25. La entrada de nuevos servicios en una ruta puede generar nueva demanda por el incremento de las frecuencias, que reduce el tiempo medio efectivo del viaje, o porque los precios del viaje se reduzcan. En cuanto a la posible nueva demanda inducida por las nuevas frecuencias, en rutas con un número elevado de trenes, como sucede entre Madrid y Valladolid (con más de 25 trenes diarios por sentido, entre comerciales y OSP), no es previsible que un incremento marginal de las frecuencias, como el que suponen las 2 circulaciones adicionales

¹³ Debido al horario de circulación, estos servicios tienen una proporción de viajeros no recurrentes inferior a la media de los servicios AVANT en sus respectivos trayectos.

de OUIGO, genere nueva demanda¹⁴.

26. Sin embargo, OUIGO competirá en la ruta Madrid-Segovia-Valladolid con precios más económicos para los viajeros no recurrentes, por lo que cabe esperar un notable incremento en la demanda de los viajeros no recurrentes, que es ahora de aproximadamente un millón. Por un lado, la experiencia de la liberalización evidencia que la entrada de nuevos competidores incrementa la demanda sustancialmente (en el corredor Madrid-Barcelona, +60% en el primer semestre de 2023, en el corredor Madrid-Valencia, +90% en el mismo periodo)¹⁵. Por el otro, la ruta Madrid-Segovia-Valladolid ha experimentado un importante crecimiento de la demanda¹⁶, que ha situado la ocupación media de los servicios AVANT por encima del 90%, lo que supone que un número relevante de circulaciones vayan completas, lo que apunta a que existe demanda insatisfecha a día de hoy¹⁷.

Tabla 9. Índice de ocupación medio del servicio AVANT Madrid-Segovia-Valladolid¹⁸
[CONFIDENCIAL]

¹⁴ La elasticidad de la demanda a la frecuencia es decreciente, llegando a ser despreciable a partir de las 15 frecuencias diarias por sentido (ver GARCÍA ÁLVAREZ, A., *Explotación comercial y operación de transporte de viajeros por ferrocarril*, Fundación de los Ferrocarriles Españoles, agosto de 2016).

¹⁵ Informes Trimestrales de supervisión del mercado de transporte ferroviario de 2023 de la CNMC: <https://www.cnmc.es/expedientes/infdtsp11123>

¹⁶ En el caso de los servicios AVANT entre Madrid y Valladolid, a los descuentos del 50% establecidos por el *Real Decreto-ley 14/2022, de 1 de agosto, de medidas de sostenibilidad económica en el ámbito del transporte, en materia de becas y ayudas al estudio, así como de medidas de ahorro, eficiencia energética y de reducción de la dependencia energética del gas natural*, se suma el 25% de descuento adicional financiado por la Junta de Castilla y León para los residentes en esa Comunidad.

¹⁷ Véanse diversas noticias recientes:

<https://diariodevalladolid.elmundo.es/articulo/valladolid/usuarios-ave-denuncian-situacion-dramatica-linea-valladolid-madrid/20231101071054484958.html>

<https://www.eldiadevalladolid.com/noticia/zed4e8fdf-db18-d4f0-9022d720ab32470f/202312/solo-7-de-60-avant-desde-madrid-tiene-billete-a-valladolid>

¹⁸ En los ejercicios 2020 y 2021 los valores son anormalmente reducidos por las restricciones a la movilidad impuestas para controlar la pandemia de la COVID 19.

| Año | Ocupación |
|------|-----------------------|
| 2019 | [CONFIDENCIAL] |
| 2020 | |
| 2021 | |
| 2022 | |
| 2023 | |

Fuente. Elaboración propia a partir de los datos de RENFE Viajeros

27. En este contexto, los nuevos servicios de OUIGO generarán nueva demanda de viajeros no recurrentes y, gracias al incremento de la oferta, liberarán plazas en los servicios AVANT, que podrán ser ocupadas por viajeros recurrentes (con bonos multiviaje).
28. El impacto económico de los nuevos servicios de OUIGO se calcula sobre la situación de partida del CSP¹⁹, como el resultado de multiplicar los viajeros captados de los servicios AVANT por la tarifa correspondiente (se ha utilizado el reparto de viajeros según horario y tipo de tarifa, según la información suministrada), actualizada de acuerdo con lo previsto en el CSP²⁰. El impacto estimado asciende al 0,12% de los ingresos totales del CSP.

Tabla 10. Estimación de la incidencia financiera del servicio de OUIGO sobre el servicio AVANT en la ruta Madrid-Segovia-Valladolid

[CONFIDENCIAL]

| Año | Viajeros captados | Impacto | Ingresos CSP | Impacto % |
|--------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|----------------|
| 2024 | [CONFIDENCIAL] | [CONFIDENCIAL] | [CONFIDENCIAL] | 0,0977% |
| 2025 | | | | 0,1333% |
| 2026 | | | | 0,1329% |
| 2027 | | | | 0,1324% |
| Total | | | | 0,1244% |

Fuente. Elaboración propia.

¹⁹ Se ha ajustado el impacto en el primer ejercicio proporcionalmente al inicio efectivo de las operaciones previsto para **[CONFIDENCIAL]** abril.

²⁰ RENFE Viajeros indicó en su respuesta al requerimiento de información el crecimiento previsto de los viajeros de los servicios sujetos a OSP. Por su parte, el CSP permite un incremento del 1% del precio de los billetes anual.

29. OUIGO alega que debería modificarse la incidencia financiera anterior porque:

- El precio del servicio de OUIGO entre Madrid y Segovia no es más bajo que el precio del servicio AVANT, por lo que no afectará al servicio OSP en ese trayecto.

A este respecto, como se ha señalado en el párrafo 11, los únicos viajeros considerados para el cálculo de la incidencia financiera son los viajeros no recurrentes, que adquieren billetes sencillos o de ida y vuelta del servicio AVANT Madrid y Valladolid y entre Segovia y Valladolid. Por tanto, se han excluido, como indica OUIGO, los que utilizan los servicios entre Madrid y Segovia.

- La hipótesis de que los servicios de OUIGO captarán la totalidad de los viajeros comerciales de RENFE Viajeros no es relevante a los efectos de la prueba de equilibrio económico, que debe limitarse a los servicios sujetos a OSP.

En relación con esta alegación y de acuerdo con la Metodología, como se describe en el párrafo 30, la incidencia financiera sobre el CSP se calcula a partir de los viajeros captados por los servicios de OUIGO que utilizan el servicio AVANT. El número de viajeros que podrían captarse de los servicios comerciales preexistentes se indica por completitud del análisis.

- La experiencia señala, al contrario de lo supuesto en el cálculo de la incidencia financiera, que no todos los viajeros no recurrentes que utilizan los servicios AVANT serán sustituidos por los nuevos servicios de OUIGO.

La prueba de equilibrio económico supone un ejercicio de previsión sobre la demanda de los nuevos servicios propuestos y su impacto sobre los servicios sujetos a OSP. Si bien es cierto que, para viajeros no recurrentes, los precios de los servicios comerciales de RENFE Viajeros son más baratos que los de los servicios AVANT, y aun así siguen viajando en este servicio viajeros no recurrentes, también lo es que los precios de OUIGO batan ampliamente los precios de los servicios comerciales de RENFE Viajeros, por lo que cabría esperar que los servicios de OUIGO ejerzan atracción sobre estos viajeros no recurrentes, a calidad y horarios comparables.

- No se ha tenido en cuenta el impacto de la demanda inducida.

La demanda inducida se ha tenido en cuenta para establecer la racionalidad económica de la oferta de OUIGO de nuevos servicios en

esta ruta, dado que pondrán en el mercado una capacidad que supera la demanda captable de los servicios sujetos a OSP y de los servicios comerciales en las mismas franjas horarias. Así, en este caso se ha supuesto que parte de la demanda que espera tener OUIGO sería demanda inducida y no sería demanda existente en este momento en los servicios AVANT y comerciales.

30. Finalmente, OUIGO señala que el inicio de sus servicios Madrid – Segovia - Valladolid se adelantan a **[CONFIDENCIAL]** abril por lo que se ha actualizado la incidencia financiera neta a la nueva fecha de inicio de las operaciones.

B. Valoración de otros criterios señalados en la Metodología

31. La Metodología señala otros elementos que pueden afectar a la incidencia financiera neta del nuevo servicio comunicado por OUIGO sobre el CSP como, por ejemplo, i) la variación en los costes de prestación del servicio OSP o en las inversiones necesarias para prestar el servicio OSP, ii) el incremento en la demanda total del contrato de servicio público por las economías de red y iii) las posibles reacciones competitivas de la empresa que ejecuta el contrato.
32. En este caso cabría pensar en una reacción del operador que presta el servicio OSP ante la entrada de los nuevos servicios de OUIGO, pero RENFE Viajeros tiene una capacidad muy limitada para reducir sus costes, dado que las circulaciones que debe realizar están fijadas en el CSP. Tal y como señala RENFE Viajeros en sus escritos, el CSP establece las condiciones de prestación de los servicios, excluyendo cualquier grado de flexibilidad para ajustarlos a la nueva situación competitiva. Por un lado, la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos es quien, a propuesta del Ministerio de Transportes y previo informe favorable de los Ministerios de Economía y de Hacienda, fija las tarifas de los servicios sujetos a OSP. Por otro lado, el Ministerio de Transportes debe autorizar cualquier modificación de los horarios de los servicios.
33. Este conjunto de trámites y autorizaciones dificulta cualquier respuesta competitiva por parte de RENFE Viajeros para adecuar la prestación de los servicios AVANT entre Madrid y Valladolid a la nueva situación competitiva y modular, así, los servicios sujetos a OSP y sus costes de prestación.

C. Resultado de la prueba de equilibrio económico

34. Una vez analizado el impacto de los nuevos servicios de OUIGO en los servicios sujetos a OSP en la ruta Madrid-Segovia-Valladolid, puede determinarse su incidencia financiera neta en el CSP. La Metodología establece que se *“considerará que la prestación del nuevo servicio de viajeros por ferrocarril no*

tiene un impacto negativo sustancial sobre la rentabilidad de los servicios prestados en ejecución del contrato de servicio público, cuando la variación del beneficio sea igual o menor al 1% de los ingresos anteriores a la entrada del nuevo servicio”.

35. Por otra parte, el artículo 10.6 del Reglamento 2018/179 señala que “[c]uando el organismo regulador examine varias solicitudes de acceso, podrá adoptar una decisión diferente para cada una de ellas, a partir del análisis de su respectiva incidencia en el equilibrio económico del contrato de servicio público, los efectos competitivos, los beneficios netos para los clientes, la incidencia en la red y sus efectos acumulativos en el equilibrio económico del contrato de servicio público”
36. Sobre la base de este artículo, el apartado IV.2 de la Metodología establece que “para calcular la incidencia financiera neta de un nuevo servicio de transporte ferroviario de viajeros sobre el contrato de servicio público, se tendrá en cuenta el efecto acumulado de otros servicios que hubieran superado la prueba de equilibrio económico previamente”.
37. Por tanto, para establecer si el nuevo servicio comunicado por OUIGO afecta al equilibrio económico del CSP debe acumularse la incidencia financiera neta calculada en la tabla 10 al resultado de las pruebas de equilibrio económico analizadas por esta Comisión²¹. La merma acumulada de ingresos es del 0,14% de los ingresos del CSP estimados en su Adenda 2ª, es decir, inferior al 1% establecido en la Metodología.

Tabla 11. Incidencia financiera neta total en el CSP 2018–2027 (euros)

[CONFIDENCIAL]

| Impacto (2024 – 2027) | Ingresos previstos CSP | Incidencia financiera | Incidencia s/ ingresos (%) |
|--|-----------------------------------|----------------------------------|---------------------------------------|
| Impacto IRYO Camp de Tarragona | [CONFIDENCIAL] | | 0,0027% |
| Impacto OUIGO Madrid-Albacete | | | 0,0144% |
| Impacto OUIGO Madrid-Segovia-Valladolid | | | 0,1244% |
| Impacto acumulado (2024 – 2027) | | | 0,1414% |

Fuente. Elaboración propia.

²¹ Resoluciones de 22 de diciembre de 2022 y 21 de diciembre de 2023.

III. CONCLUSIONES

38. De acuerdo con lo expuesto anteriormente, se considera que:
- Los servicios de media distancia convencional sujetos a OSP no son sustituibles por servicios propuestos por OUIGO, y que las mayores frecuencias de los primeros, los precios de los bonos multiviaje y la gratuidad de los cambios de horario y de fecha del billete, harían que los viajeros frecuentes no encontrasen los servicios de OUIGO y los de AVANT sustituibles. De modo que los viajeros de los servicios AVANT captables por los nuevos servicios propuestos por OUIGO serían los no recurrentes entre Madrid y Valladolid y entre Valladolid y Segovia.
 - Teniendo en cuenta que solo los servicios que se encuentran dentro de determinada franja horaria (delimitada por los precios y el valor del tiempo) pueden considerarse sustituibles, solo 6 circulaciones de los servicios AVANT diarios (de un total de 33) resultarían afectadas por los nuevos servicios propuestos por OUIGO.
 - Es previsible que los nuevos servicios de OUIGO generen nueva demanda de viajeros no recurrentes en la ruta Madrid-Segovia-Valladolid y que el incremento de la oferta libere plazas en los servicios AVANT, que podrán ser ocupadas por viajeros con bonos multiviaje. Estos viajeros frecuentes podrían estar encontrando dificultades para viajar actualmente, debido a las elevadas ocupaciones actuales de los trenes AVANT.
 - La incidencia financiera neta se ha estimado, conforme a la Metodología de la CNMC, en el 0,1224% de los ingresos del contrato OSP estimados en el CSP. Añadiendo el impacto calculado en las Resoluciones de 22 de diciembre de 2022 y de 21 de diciembre de 2023, la merma acumulada de ingresos es del 0,1414%, inferior al 1% establecido en la Metodología para considerar que el nuevo servicio tiene un impacto negativo sustancial sobre los servicios prestados en ejecución del CSP.
39. Como se ha visto, los bonos AVANT presentan claras ventajas para los viajeros recurrentes, pero para los viajeros no recurrentes (los que adquieren billetes sencillos o de ida y vuelta) los precios de los servicios comerciales de RENFE Viajeros y OUIGO resultan mucho más atractivos que los precios de los servicios AVANT. En estas condiciones, como se señaló ya en la Resolución de 21 de diciembre de 2023, el Ministerio de Transportes debería analizar la posibilidad de que distintas empresas ofrezcan los servicios OSP, como ya ha ocurrido en el caso del programa “Verano Joven”. Por otra parte, el resultado de las pruebas

de equilibrio económico no debe ser limitar la oferta comercial de las empresas ferroviarias para proteger los precios, por encima del mercado, que estarían pagando los viajeros no recurrentes de los servicios OSP. De modo que, dado que las empresas ferroviarias ofrecen precios más económicos a los usuarios, el Ministerio de Transportes debería revisar el perímetro de los servicios OSP entre Madrid y Valladolid, para limitarlos a los bonos multiviaje para viajeros frecuentes.

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

RESUELVE

ÚNICO.- Declarar que el nuevo servicio de viajeros Madrid-Segovia-Valladolid propuesto por Ouigo España, S.A.U. no produce un impacto negativo sustancial sobre el equilibrio económico del Contrato entre la Administración General del Estado y la sociedad mercantil estatal Renfe Viajeros, S.M.E., S.A. para la prestación de los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril de “Cercanías”, “Media Distancia Convencional”, “Alta Velocidad Media Distancia (AVANT)” y “Ancho Métrico”, competencia de la Administración General del Estado, sujetos a obligaciones de servicio público en el periodo 2018-2027.

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