

# **RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO INTERPUESTO POR OUGO ESPAÑA, S.A.U. CONTRA LA RESOLUCIÓN DE 5 DE AGOSTO DE 2024 DE LA ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL ADIF ALTA VELOCIDAD POR LA QUE SE DESESTIMA LA SOLICITUD DE MODIFICACIÓN DEL PLAZO DE VIGENCIA DEL ACUERDO MARCO SUSCRITO ENTRE AMBAS ENTIDADES**

(CFT/DTSP/313/24)

## **CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA**

### **Presidente**

D. Ángel García Castillejo

### **Consejeros**

D. Josep Maria Salas Prat

D. Carlos Aguilar Paredes

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

D. Enrique Monasterio Beñaran

### **Secretario**

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 3 de abril de 2025

De acuerdo con la función establecida en el artículo 12.1.f de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, la Sala de la Supervisión Regulatoria, emite la siguiente Resolución:

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Con fecha 9 de septiembre de 2024 tuvo entrada en el Registro de esta Comisión escrito de Ougo España, S.A.U. (en adelante, OUGO) interponiendo conflicto contra la Resolución de 5 de agosto de 2024 de la Entidad Pública Empresarial ADIF - Alta Velocidad (en adelante, ADIF AV) por la que se desestima la solicitud de modificación de determinados aspectos del acuerdo

marco suscrito entre ambas entidades el 11 de mayo de 2020 y, entre ellos, de su cláusula 6ª relativa a la vigencia del acuerdo marco.

**SEGUNDO.-** El 23 de octubre de 2024 se acordó la tramitación separada del conflicto relativo a la desestimación de la modificación de la cláusula 6ª relativa a la vigencia del acuerdo marco, mediante el presente procedimiento. En el mismo acto se acordó conceder la condición de interesados a Renfe Viajeros, S.M.E., S.A. (en adelante, RENFE Viajeros) y a Intermodalidad del Levante, S.A. (en adelante, IRYO), quienes con fechas 19 y 22 de noviembre, respectivamente, presentaron alegaciones.

**TERCERO.-** El 13 de febrero de 2025 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 y OUIGO el 4 y el 7 de marzo de 2025, respectivamente.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

### I. HABILITACIÓN COMPETENCIAL

1. El artículo 12.1.f 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 *“corresponde a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en exclusiva conocer y resolver las reclamaciones que presenten las empresas ferroviarias y los restantes candidatos en relación con la actuación del administrador de infraestructuras ferroviarias, los explotadores de instalaciones de servicio o prestadores de los servicios, así como las empresas ferroviarias y restantes candidatos, y que versen, en particular, sobre: [...] 2.º Los procedimientos de adjudicación de capacidad y sus resultados [...] 4º Cualquier trato discriminatorio en el acceso a las infraestructuras o a las instalaciones de servicio, y en relación con los servicios que en ellas se llevan a cabo”*.
2. Asimismo, conforme a la cláusula 10ª del Acuerdo Marco suscrito entre ADIF AV y OUIGO el 11 de mayo de 2020, *“el candidato tendrá derecho, en lo que concierne a las actuaciones y decisiones del administrador de infraestructuras ferroviarias a presentar una reclamación ante la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia [...]”*.
3. 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. OBJETO DEL CONFLICTO

4. El 23 de febrero de 2023 OUIGO solicitó modificar el acuerdo marco de capacidad firmado con ADIF AV el 11 de mayo de 2020, para, entre otras cuestiones, cambiar en el acuerdo las fechas de inicio de sus operaciones en el eje Madrid- Este y en el eje Madrid-Sur, para reflejar las fechas reales en que se iniciaron dichas operaciones, y extender el plazo de vigencia del acuerdo marco para asegurar un periodo de diez años de explotación en cada eje.
5. Mediante resolución de 5 agosto de 2024, ADIF AV aceptó cambiar las fechas de inicio de las operaciones<sup>1</sup> y desestimó la solicitud de modificar el plazo de vigencia.
6. Es objeto del presente conflicto analizar si la decisión de ADIF AV de desestimar la solicitud de OUIGO de modificar el plazo de vigencia del acuerdo marco está justificada.

## III. VALORACIÓN

7. OUIGO justifica su solicitud de modificar la vigencia del acuerdo marco en la necesidad de asegurar un plazo de explotación diez años en cada uno, como estaba previsto inicialmente. ADIF AV justifica su desestimación de dicha petición en que se firmó un único acuerdo marco para los tres ejes, por lo que el periodo de vigencia debe computarse desde el 10 de mayo de 2021, cuando OUIGO inició sus servicios en eje Madrid-Barcelona, aunque los servicios se iniciaran más tarde en los otros dos ejes.
8. Pues bien, siendo así que no solo OUIGO sino también IRYO inició de forma escalonada sus operaciones en los diferentes ejes, fijar vigencias diferenciadas por cada eje en cada uno de los acuerdos marco fracturaría la disponibilidad de la capacidad de infraestructura en el tiempo, comprometiendo la consecución del objetivo que debe tener ADIF AV de optimizar su uso, de conformidad con la normativa. Por ello, resulta justificado computar el periodo de vigencia del

---

<sup>1</sup> Las fechas de inicio de las operaciones por OUIGO son: Eje Madrid-Este (Madrid-Valencia el 7 de octubre de 2022 y Madrid-Alicante el 28 de abril de 2023) y Eje Madrid-Sur (30 de octubre de 2024, finalmente pospuesta hasta el 16 de enero de 2025).

acuerdo marco de OUIGO desde el inicio de sus operaciones, esto es, el 10 de mayo de 2021.

9. Esto supone que OUIGO contará con un horizonte temporal más corto que previsto inicialmente para la amortización de las inversiones realizadas en los dos ejes en los que inició más tarde la operación, motivo por el que insiste en sus alegaciones al informe para audiencia en que es necesaria la modificación del plazo de vigencia del acuerdo marco para ajustarla a los diez años en cada eje.
10. A este respecto, la cláusula 6ª del acuerdo marco contempla la existencia de inversiones pendientes de amortizar como requisito para la renovación del acuerdo marco: *“[L]os candidatos podrán solicitar la renovación del Acuerdo Marco y el administrador de infraestructuras, de conformidad con el artículo 38.5 de la LSF [Ley del Sector Ferroviario], podrá atender dicha solicitud siempre que el candidato haya cumplido con los compromisos adquiridos a la firma del Acuerdo Marco, se justifique la existencia de inversiones de su plan inicial de negocio pendientes de amortizar y haya implantado el plan de reducción de la huella de carbono desde el inicio del Acuerdo Marco, cuyos resultados, a su finalización, puedan ser verificados por una entidad independiente debidamente acreditada”*.
11. Habiéndose previsto la renovación del acuerdo marco en caso de que a su finalización haya inversiones pendientes de amortización, esta renovación sería el instrumento adecuado para abordar esta cuestión.
12. ADIF AV, en su escrito de alegaciones al informe de audiencia, señala que la cláusula 6ª de los acuerdos marco establece de manera precisa los tres requisitos que deben cumplirse para renovar los acuerdos marco:
  - El cumplimiento de los compromisos adquiridos en el acuerdo marco.
  - La existencia de inversiones pendientes de amortización.
  - El cumplimiento de la implantación de un plan de reducción de huella de carbono, cuyos resultados puedan ser verificados por una entidad independiente acreditada.
13. Ahora bien, esta cláusula no concreta aspectos esenciales para dar la certidumbre necesaria a los operadores sobre los indicadores que se tendrán en cuenta a la hora de valorar los tres requisitos, ni los valores de referencia que se tomarán para determinar su cumplimiento ni el periodo en que se analizará si se ha cumplido o no. Tampoco detalla la antelación, respecto de la terminación del

acuerdo marco, con que se procederá a la valoración del cumplimiento de los requisitos ni el momento en que se acordará la renovación o no de los acuerdos marco, momento éste a partir del cual los operadores tendrían certeza sobre ello.

14. El informe para audiencia requería que estas cuestiones fueran aclaradas en el plazo de 6 meses e incorporadas, en su caso, como adenda a los acuerdos marcos, no que en ese plazo ADIF AV tomara la decisión sobre la renovación de los acuerdos marco, como erróneamente ha interpretado el administrador<sup>2</sup>. Esta Comisión considera que dicho plazo de 6 meses es suficiente para negociar y en su caso modificar el acuerdo marco en los términos que se exponen en el párrafo siguiente.
15. En definitiva, para compatibilizar la necesaria flexibilidad del administrador para optimizar el uso de la capacidad de infraestructura y la certidumbre que requieren las empresas sobre el horizonte para la amortización de sus inversiones<sup>3</sup>, se debe clarificar, de acuerdo con lo indicado en el párrafo 13, cómo y cuándo se valorará el cumplimiento de los requisitos fijados en la cláusula 6ª de los acuerdos marco, y cuándo se tomará la decisión sobre la renovación de dichos acuerdos marco.

En atención a lo recogido en los anteriores Antecedentes de Hecho y Fundamentos de Derecho, la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

---

<sup>2</sup> En el [Acuerdo de 25 de junio de 2019 por el que se emite Informe relativo a las propuestas de ADIF y ADIF Alta Velocidad sobre la modificación de la declaración sobre la red de 2019](#) esta Comisión ya requirió que se clarificaran *“las condiciones en las que se procederá a la renovación de la capacidad marco, vinculándolas con un uso eficiente de la misma por parte de la empresa ferroviaria. De otra forma, se correría el riesgo de forzar a las empresas ferroviarias a una amortización acelerada del material rodante y de otras inversiones (como instalaciones de mantenimiento), comprometiendo su viabilidad y la capacidad de competir de forma adecuada en el mercado”*.

<sup>3</sup> *“Al celebrar acuerdos marco, los administradores de infraestructuras deben optimizar el uso de la capacidad de infraestructura disponible. Al mismo tiempo, para invertir en servicios, los solicitantes de capacidad marco pueden necesitar una mayor seguridad jurídica en lo que se refiere a la capacidad de infraestructura disponible para un período superior al de un horario de servicio”* (Considerando 1 del Reglamento de Ejecución 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).

*“Es importante dejar a los administradores de infraestructuras la máxima flexibilidad para adjudicar capacidades de infraestructura, pero conviene que esta flexibilidad sea compatible con la satisfacción de las necesidades razonables del candidato”* (Considerando 13 del mismo Reglamento de Ejecución).

## RESUELVE

**Primero.-** Declarar que la Resolución de 5 de agosto de 2024 de la Entidad Pública Empresarial ADIF – Alta Velocidad desestimando la solicitud de Ouigo España, S.A.U. de modificación de la cláusula 6ª de su Acuerdo Marco de 11 de mayo de 2020 para establecer una vigencia de 10 de años en cada Eje, está justificada.

**Segundo.-** Requerir a las partes en los acuerdos marco para que, en el plazo de 6 meses a contar desde la notificación de la presente Resolución, (i) negocien una modificación de los acuerdos marco para concretar la forma y el periodo en que se valorarán los requisitos para la renovación de los acuerdos marco, así como el momento en que se decidirá sobre dicha renovación, y (ii) comuniquen a esta Comisión los resultados, presentando, en su caso, las correspondientes adendas para su aprobación por parte de esta Comisión, de conformidad con lo dispuesto en 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.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Transportes y Sector Postal y notifíquese a Intermodalidad del Levante, S.A., Ouigo España, S.A.U., RENFE Viajeros, S.M.E., y a 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.