

RESOLUCIÓN SOBRE LA INSTRUCCIÓN DE ADIF Y ADIF AV EN RELACIÓN CON LA CAPACIDAD EN ESTACIONES DE VIAJEROS

(STP/DTSP/063/24)

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 12 de diciembre de 2024

De acuerdo con las funciones establecidas en el artículo 11.2. de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, y en el Reglamento de Ejecución (UE) 2017/2177 de la Comisión, de 22 de noviembre de 2017, relativo al acceso a las instalaciones de servicio y a los servicios ferroviarios conexos, la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC, emite la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 1 de agosto de 2024 las Entidades Públicas Empresariales Administrador de Infraestructuras (en adelante, ADIF) y ADIF-Alta Velocidad (en adelante, ADIF AV) publicaron una nueva versión de la declaración sobre la red modificando los capítulos 4.5 y 7.1, en la que indicaban que el 30 de julio se aprobó la *“Instrucción de Presidencia por la que se establece la necesidad de comprobar la adecuación de las instalaciones de servicio afectadas por la*

adjudicación de capacidad de infraestructura en cada horario de servicio en ADIF y ADIF Alta Velocidad” (en adelante, la Instrucción)¹.

El mismo 1 de agosto se recibió en el registro de esta Comisión escrito de ADIF y ADIF AV en el que comunicaban la aprobación de la citada Instrucción y anunciaban su inclusión en la declaración sobre la red.

SEGUNDO.- El 4 de septiembre se notificó a ADIF y ADIF AV la apertura de un periodo de información previa (IP/DTSP/060/24) y se les requirió determinada información. ADIF AV aportó la información solicitada mediante escrito de 18 de septiembre.

TERCERO.- El 4 de octubre se notificó la apertura del presente procedimiento a ADIF, ADIF AV, Intermodalidad de Levante, S.A. (en adelante, IRYO), Ouigo España, S.A. (en adelante, OUIGO) y Renfe Viajeros S.M.E., S.A (en adelante RENFE Viajeros), indicando que quedaban incorporados todos los actos y trámites del periodo de información previa con número IP/DTSP/060/24.

El 18 de octubre se recibieron alegaciones de ADIF AV y OUIGO, y el 25 de octubre, de IRYO y RENFE Viajeros.

CUARTO.- El 6 de noviembre se comunicó la apertura del trámite de audiencia a los interesados. El 18 y el 19 de noviembre se recibieron alegaciones de IRYO y OUIGO, respectivamente, manifestando su conformidad con las conclusiones del informe sometido a audiencia. El 28 de noviembre se recibió escrito de alegaciones de ADIF y ADIF AV.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I. HABILITACIÓN COMPETENCIAL

1. De conformidad con el artículo 11.1 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, LCNMC), esta Comisión supervisará y controlará el correcto funcionamiento del sector ferroviario y la situación de competencia en los mercados de servicios ferroviarios y, en particular, en el mercado de transporte de viajeros en alta velocidad, garantizando, entre otros aspectos, la pluralidad de la oferta y la

¹ Si bien la Instrucción de incorporó a la declaración sobre la red de ADIF y ADIF AV, únicamente ADIF AV la ha implementado en la práctica por lo que únicamente se hará referencia a este administrador.

igualdad entre empresas en el acceso al mercado de los servicios ferroviarios.

2. Según el artículo 11.2 de la LCNMC, esta Comisión supervisará y controlará, por iniciativa propia, las actividades de los administradores de infraestructuras ferroviarias y, cuando proceda, las de los explotadores de instalaciones de servicio y empresas ferroviarias, en relación con, entre otros, *“a) la declaración sobre la red, en sus versiones provisional y definitiva, así como los criterios establecidos en la misma, y en particular comprobará si contiene cláusulas discriminatorias u otorga poderes discrecionales al administrador de infraestructuras que este pueda utilizar para discriminar a los candidatos [...] e) las disposiciones sobre acceso a la infraestructura y a los servicios ferroviarios, así como el procedimiento de adjudicación y sus resultados”*.
3. El artículo 11.3 de la LCNMC habilita a esta Comisión a decidir, *“por iniciativa propia, cuando corresponda, 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 1.º a 9.º del apartado 1.f) del artículo 12”*. El punto 1º del señalado artículo 12.1.f) se refiere a el *“contenido y la aplicación de las declaraciones sobre la red”*; el punto 2º a los *“procedimientos de adjudicación de capacidad y sus resultados”*; y el punto 4º a *“[c]ualquier trato discriminatorio en el acceso a las infraestructuras o a las instalaciones de servicio, y en relación con los servicios que en ellas se lleven a cabo”*.
4. Por su parte, el Reglamento de Ejecución (UE) 2017/2177 de la Comisión, de 22 de noviembre de 2017, relativo al acceso a las instalaciones de servicio y a los servicios ferroviarios conexos (en adelante, Reglamento 2017/2177) habilita a la CNMC para *“pedir al explotador de la instalación de servicio que tome medidas destinadas a compatibilizar solicitudes adicionales de acceso a su instalación”*, que deberán ser transparentes y no discriminatorias (artículo 10.5) y solicitar información cuando las solicitudes no puedan ser atendidas (artículo 12.1) y resulten en la denegación de la solicitud, incluyendo los motivos de esta (artículo 13.4).
5. 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. ANTECEDENTES DEL PROCEDIMIENTO

Primero. Actuaciones de los administradores de infraestructuras

6. Los Antecedentes de la Instrucción señalan que:
 - Las empresas ferroviarias firmantes de los acuerdos marco habrán completado próximamente la entrada en los tres corredores incluidos en la oferta de capacidad marco. Además, los operadores han solicitado nuevas frecuencias y destinos en el horario de servicio: *“para el próximo horario de servicio [2024-2025] se ha producido un incremento importante de estas peticiones adicionales [a los acuerdos marco] respecto al horario de servicio anterior”*.
 - Con la firma de los acuerdos marco, las infraestructuras ferroviarias en las estaciones de Madrid-Puerta de Atocha-Almudena Grandes (en adelante, estación de Atocha), Madrid-Chamartín-Clara Campoamor (en adelante, estación de Chamartín), Barcelona-Sants (en adelante, estación de Sants) y Murcia del Carmen han sido declaradas congestionadas.
 - El incremento de pasajeros en las estaciones dificulta la gestión de las incidencias en terminales donde se están acometiendo obras, provocando situaciones indeseadas de tensión a los viajeros.

7. Ante esta situación, la Instrucción determina que:
 - “1. Conforme a lo establecido en el artículo 7, apartado 2 del Reglamento de Ejecución (UE) 2017/2177 de la Comisión de 22 de noviembre de 2017 relativo al acceso a las instalaciones de servicio y a los servicios ferroviarios conexos, durante el proceso de confección del horario de servicio, el gestor de capacidad deberá cooperar con el gestor de la instalación de servicio y con el resto de las áreas responsables para verificar si existe capacidad suficiente en las instalaciones de servicio afectadas, que permita la prestación de los servicios en las estaciones con total seguridad para sus usuarios, así como con los niveles de calidad establecidos. A estos efectos, se recabará de dichas áreas los informes pertinentes, que quedarán incorporados en el expediente de adjudicación de capacidad.*

 - 2. Si como resultado de dicha comprobación resultase necesario, se limitarán o denegarán nuevas solicitudes de capacidad con el objetivo de mantener en todo momento un funcionamiento seguro, adecuado y eficiente de las instalaciones en las estaciones de viajeros, tal y como queda establecido en la Declaración sobre la Red”*.

8. La Dirección de Estaciones de ADIF AV elaboró, en agosto de 2024, un Informe de título *“Capacidad Estaciones Congestionadas – Gestión de Flujos en*

estaciones de viajeros en obras” (en adelante, el Informe de la Dirección de Estaciones de ADIF AV) con el objetivo de analizar, de acuerdo con la Instrucción, “la afectación de la adjudicación de capacidad en las estaciones de viajeros y en el elemento crítico de las salas de embarque, así como aquellas obras que, sin afectar a las salas de embarque, incidan en los equipamientos de las estaciones, mermando la capacidad de gestión de los flujos e impactando en la calidad del servicio ofertado”.

9. El Informe concluye que:

- La estación de Chamartín *“no admite mayor número de trenes ni con origen en esta estación ni pasantes, mientras no se produzca una considerable ampliación de la sala de embarque y se aumenten los accesos y salidas de los andenes”.*
- *“[L]as obras previstas en Atocha y su afectación en la planta baja tiene un impacto muy significativo por lo que se recomienda reducir/limitar la capacidad para el horario de servicio en el que se produzca la reducción”, situación que “hace incompatible adjudicación adicional de capacidad” en los horarios de servicios 2024-2025 y 2025-2026.*
- En la estación de Sants, *“la realización de obras en el entorno de la sala de embarque y la actual situación de saturación de andenes en torno a los elementos verticales no permite la adjudicación de capacidad adicional”.*

Alegaciones al acuerdo de inicio

10. ADIF AV recuerda que es ajeno a este procedimiento cualquier disconformidad de las empresas ferroviarias relativa a la adjudicación de capacidad del horario de servicio 2024-2025. El administrador considera que la Instrucción no supone una modificación de las condiciones de acceso a la infraestructura, ni modifica el procedimiento de adjudicación de capacidad, por lo que su incorporación a la declaración sobre la red no requería los trámites previstos en el artículo 32 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario (en adelante, Ley del Sector Ferroviario).
11. IRYO considera que ADIF AV habría incumplido el procedimiento establecido en el artículo 32.2 de la Ley del Sector Ferroviario al modificar la declaración sobre la red para incluir la Instrucción, que afectará a las condiciones de acceso a las infraestructuras de las empresas ferroviarias. Señala que se deben precisar el procedimiento y los criterios, para coordinar, y en su caso priorizar, las distintas solicitudes de capacidad de los operadores o candidatos en las estaciones. Además, cuestiona la representatividad de las simulaciones reflejadas en el

Informe, solicitando medidas para optimizar el uso de las estaciones, basadas en la información real de que dispone el administrador.

12. RENFE Viajeros cree que los administradores no han cumplido con la tramitación prevista en el artículo 32.2 de la Ley del Sector Ferroviario y considera que la Instrucción genera una absoluta indefensión a los operadores ferroviarios, tanto en su gestión operativa y comercial, como en sus planes de transporte futuros. Por ello, solicita que, antes de aplicar la Instrucción, se publiquen los criterios para su aplicación y, en particular, los de priorización de las solicitudes.
13. OUIGO señala que la Instrucción se aprobó una vez iniciado el procedimiento de adjudicación de capacidad del horario de servicio, y que el Informe **[CONFIDENCIAL]**. También considera que los administradores no han respetado el procedimiento para la modificación de la declaración sobre la red. Además, la Instrucción, al afectar a la adjudicación de capacidad, debería haberla aprobado el Consejo de Administración, y no el Presidente de ADIF AV. Finalmente, discrepa de las hipótesis del Informe, que asigna un tiempo determinado a la permanencia de los viajeros en los vestíbulos, pues podrían adelantarse los embarques. Asimismo, considera que se deberían impulsar medidas para la mejora de los flujos, y que se deberían analizar los retrasos imputables a cada operador.

III. VALORACIÓN DE LA INSTRUCCIÓN

Primero. Modificación de la declaración sobre la red

14. Según el artículo 32 de la Ley del Sector Ferroviario, la *“declaración sobre la red expondrá las características de la infraestructura puesta a disposición de las empresas ferroviarias e informará sobre la capacidad y condiciones técnicas de cada tramo de la red y sobre las condiciones de acceso a la misma”*. También indica que los *“administradores de infraestructuras ferroviarias, previa consulta al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda urbana, Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria, empresas ferroviarias y resto de candidatos, Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, y demás interesados, elaborarán, aprobarán y publicarán la declaración sobre la red correspondiente a su ámbito de actuación, así como sus actualizaciones”* (el subrayado es añadido).
15. Por su parte, el artículo 42.4 establece que la *“declaración sobre la red incluirá en todo caso información sobre las condiciones de acceso a las instalaciones de servicio relacionadas con la red del respectivo administrador de infraestructuras y a la prestación de servicios en dichas instalaciones, o indicará un sitio web en que dicha información pueda obtenerse gratuitamente en formato electrónico”*.

16. Finalmente, el artículo 2.3 de la Orden FOM/897/2005 señala que la *“declaración sobre la red se actualizará y modificará según proceda. En todo caso, se actualizará cuando cambien las condiciones de acceso a la infraestructura ferroviaria, a las instalaciones de servicio y a la prestación de servicios en dichas instalaciones”*.
17. Por tanto, la declaración sobre la red debe contener las condiciones de acceso a las instalaciones de servicio, incluidas las estaciones de viajeros, y su modificación debe consultarse con los candidatos y someterse a informe, entre otros, de esta Comisión.
18. El Informe de la Dirección de Estaciones de ADIF AV elaborado a raíz de la aprobación de la Instrucción concluye que no es posible adjudicar capacidad adicional a la ya adjudicada en el horario de servicio en curso, por la congestión de las salas de embarque de las estaciones de Atocha, Chamartín y Sants. Por tanto, la inclusión de la Instrucción en la declaración sobre la red modifica las condiciones de acceso a la infraestructura, pues dicta que no se adjudicará, en el próximo horario de servicio, capacidad adicional a la adjudicada en el presente horario de servicio, en las principales estaciones de la red de alta velocidad.
19. Así, la modificación de la declaración sobre la red de 1 de agosto de 2024, que modifica los capítulos 4.5 y 7.1 para incluir la Instrucción, debió seguir el procedimiento de aprobación y publicación establecido en el artículo 32 de la Ley del Sector Ferroviario.

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

20. ADIF y ADIF AV alegan que la CNMC se excede en el análisis, que debería circunscribirse a la Instrucción, excluyendo el Informe de la Dirección de Estaciones, el cual debería analizarse *“únicamente, en el marco del horario de servicio afectado, pero no en un procedimiento cuyo objeto se circunscribe, tal y como ya se ha indicado, a analizar el impacto de la Instrucción en el proceso de adjudicación de capacidad”*. Por todo lo anterior reitera que la Instrucción no modifica el procedimiento de adjudicación de capacidad y, por tanto, no era exigible, para incorporarla a la declaración sobre la red, el trámite previsto en el artículo 32.2 de la Ley del Sector Ferroviario.
21. A estas alegaciones se ha de responder que el Informe de la Dirección de Estaciones se elaboró a raíz de la Instrucción. En efecto, el punto 3º del Informe indica que su objetivo es proporcionar la información para adoptar las decisiones previstas en la Instrucción, esto es, limitar o denegar nuevas solicitudes de capacidad. Por tanto, separar ambos actos resulta artificial y no consideran

completamente los efectos de la Instrucción. Por otra parte, aunque, como confirman las alegaciones, los efectos del Informe de la Dirección de Estaciones – que no de la Instrucción – se circunscriban al horario de servicio 2024-2025, se modificaron las condiciones de acceso a la red y, por tanto, se debió seguir el procedimiento de consultas previsto en el artículo 32.2 de la Ley Del Sector Ferroviario.

Segundo. Procedimiento de coordinación y criterios de priorización

22. El Reglamento 2017/2177 indica, en su Considerando décimo, que *“los surcos ferroviarios y la capacidad en instalaciones de servicio son a menudo asignados por entidades diferentes. Es importante, por consiguiente, que estas entidades estén comunicadas entre sí para asegurarse de que los surcos ferroviarios programados y las franjas previstas en instalaciones de servicio se armonicen con el fin de permitir un funcionamiento ferroviario fluido y eficiente”*. Por ello, el artículo 7.2 establece que en *“caso necesario, los explotadores de las instalaciones de servicio (...) y los administradores de infraestructuras cooperarán entre sí con el fin de garantizar una coherencia en la asignación de capacidad en las infraestructuras y en las instalaciones de servicio”*.
23. El Real Decreto-ley 15/2013² establece que ADIF AV es el administrador de infraestructuras de la red de alta velocidad y, por tanto, es la entidad que asigna la capacidad. Por otra parte, según la Orden PRE/2443/2013³, el administrador es titular de las principales estaciones de viajeros en la red de alta velocidad, por lo que es el explotador de las mismas. Por tanto, al contrario de lo que dice la Instrucción, el artículo 7.2 del Reglamento 2017/2177 no resulta de aplicación, dado que es la misma ADIF AV quien adjudica capacidad en la infraestructura, y en la instalación de servicio.
24. Por otra parte, el artículo 10 del Reglamento 2017/2177 obliga a los explotadores de instalaciones de servicio a intentar *“conseguir la compatibilización de todas las solicitudes mediante la negociación y la coordinación con los candidatos considerados”*, buscando opciones para conciliar solicitudes incompatibles de acceso a la instalación de servicio o a la prestación de servicios en la instalación,

² Real Decreto-ley 15/2013, de 13 de diciembre, sobre reestructuración de la entidad pública empresarial "Administrador de Infraestructuras Ferroviarias" (ADIF) y otras medidas urgentes en el orden económico.

³ Orden PRE/2443/2013, de 27 de diciembre, por la que se determinan los activos y pasivos de la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias que pasan a ser titularidad de la entidad pública empresarial ADIF-Alta Velocidad.

incluyendo *“medidas que maximicen la capacidad disponible de la instalación, siempre que no acarreen inversiones suplementarias en recursos o equipamiento”*.

25. Pues bien, ni la Instrucción ni el Informe de la Dirección de Estaciones mencionan que el administrador intentará, negociando y coordinando, la compatibilización de las solicitudes. Más bien al contrario, las conclusiones del Informe suponen rechazar de forma genérica y categórica cualquier nueva solicitud de capacidad en las estaciones de Atocha, Chamartín y Sants, lo que se estima contrario al artículo 10 del Reglamento 2017/2177.
26. El artículo 11 del mismo Reglamento establece que, cuando no sea posible coordinar las solicitudes, los explotadores podrán fijar criterios de prioridad para adjudicar la capacidad, que deberán ser objetivos y no discriminatorios. Además, el artículo 4.k) establece que tanto el procedimiento de coordinación como los criterios de prioridad deben publicarse en la ficha descriptiva de la instalación.
27. Sin embargo, ADIF AV no ha publicado ninguno de estos elementos. A pesar de ello, tanto la actuación de ADIF AV como las conclusiones del Informe de la Dirección de Estaciones indican que se estarían priorizando unas solicitudes de capacidad respecto a otras, incumpliendo la obligación de transparencia respecto de los criterios de priorización que exige el Reglamento.
28. Así, los Antecedentes de la Instrucción indican que *“para el próximo horario de servicio se ha producido un incremento importante de estas peticiones adicionales respecto al horario de servicio anterior”*. En concreto, ADIF AV ha indicado que *“denegó la capacidad que por alguno de los operadores [CONFIDENCIAL] fue solicitada de forma adicional a la indicada anteriormente, es decir, adicional a la capacidad marco reservada y adicional también a la capacidad que, fuera de acuerdo marco, le fue adjudicada en el Horario de Servicio actual 2023-2024”*.
29. La *“Resolución del Director General de ADIF-Alta Velocidad, por la que se comunica la adjudicación provisional de capacidad de infraestructura para el horario de servicio 2024/2025 a la empresa ferroviaria [CONFIDENCIAL]”* incluye un apartado *“V.- Coordinación con los explotadores de instalaciones de servicio”*. Este apartado dice que se ha aprobado la Instrucción, y que la Dirección de Estaciones de ADIF AV ha emitido el Informe, del cual reproduce las conclusiones, incluyendo que las estaciones de Atocha, Chamartín y Sants

no admiten nuevas circulaciones. La Resolución concluye que⁴:

“Ante esta situación de restricciones que van a tener lugar en la red en los próximos años y para hacer frente a esta situación de saturación sistémica, Adif ha decidido, bajo las debidas garantías de objetividad, transparencia y no discriminación frente al conjunto de operadores ferroviarios, mantener la capacidad concedida en el horario de servicio 2023-24 en infraestructuras congestionadas para los próximos Horarios de Servicio y, en consecuencia, no resultará posible adjudicar capacidad de infraestructura más allá de los compromisos ya adquiridos y, por supuesto, de los acuerdos marco. Por ello, no es posible conceder surcos adicionales puesto que un incremento de los tráficos podría poner en riesgo la calidad del servicio y la seguridad de los viajeros [...]” (el subrayado es añadido).

30. De modo que la conclusión del Informe de la Dirección de Estaciones de no atender nuevas solicitudes de capacidad en las estaciones de Atocha, Chamartín y Sants se ha implementado priorizando las solicitudes de capacidad concedidas en el horario de servicio 2023-2024 respecto de las solicitudes de capacidad adicional para el horario de servicio 2024-2025.

31. Además, las conclusiones del Informe de la Dirección de Estaciones señalan que:

“ - Los trenes de alta capacidad y ocupación, definidos como aquellos que superan los 800 viajeros por circulación supone un tensionamiento alto de las salas de embarque en los momentos previos a la salida de los trenes.

- La aparición de trenes pasantes, con accesos a los andenes con 15 minutos de antelación, suponen una complejidad operativa ya que los viajeros coincidirán en el andén con los de salida. La alternativa de permitir accesos a los andenes para estos trenes con mayor tiempo supone la coincidencia de grupos de viajeros con circulaciones de tren diferentes y coincidencia de trayectos de embarque y desembarque”.

32. Sin embargo, el Informe de la Dirección de Estaciones no indica si los trenes de menor capacidad, o que no son pasantes, deben tener prioridad en la adjudicación de capacidad por su menor impacto en la ocupación de las salas de embarque y vestíbulos de las estaciones. Tampoco la *Resolución del Director General de ADIF-Alta Velocidad por la que se comunica la adjudicación provisional de capacidad de infraestructura para el horario de servicio 2024/2025*

⁴ La “Resolución de 14 de octubre del Director General de Adif-Alta Velocidad, por la que se comunica la aprobación del horario de servicio 2024/2025 y se adjudica capacidad de infraestructura a la empresa ferroviaria Ouigo España, S.A.U” confirma que la capacidad adjudicada definitivamente se corresponde con la capacidad provisional que consta en el Acuerdo de 16 de agosto de 2024.

a la empresa ferroviaria **[CONFIDENCIAL]**” indica si se han analizado los surcos adjudicados en el horario de servicio 2023-2024, ni cómo se han valorado aquellos en doble composición o pasantes respecto a las nuevas solicitudes que circularían con trenes en composición simple y no pasantes.

33. Por todo lo anterior, debe requerirse a ADIF AV para que publique en la declaración sobre la red: i) el procedimiento de coordinación de solicitudes a que se refiere el artículo 10 del Reglamento 2017/2177, y ii) los criterios de priorización que utilizará para adjudicar capacidad cuando las solicitudes no hayan podido coordinarse, de acuerdo con el artículo 11 del Reglamento 2017/2177. Con este fin, deberá someter a consulta la modificación de la declaración sobre la red en el plazo de dos meses desde la notificación de la presente Resolución y, tras el procedimiento previsto en el artículo 32.2 de la Ley del Sector Ferroviario, aprobarla sin demora.
34. Finalmente, ADIF AV deberá informar a esta Comisión, a la vez que lo notifica al candidato, las solicitudes de acceso que no puedan ser atendidas y los motivos de la denegación de la capacidad, de conformidad con los artículos 12.1 y 13.4 del Reglamento 2017/2177. Esta obligación estará en vigor durante los tres próximos horarios de servicio (hasta el horario de servicio 2026-2027) -pues, de acuerdo con el Informe de la Dirección de Estaciones, es en ese periodo en el que se producirán obras en las estaciones de Atocha, Chamartín y Sants-, salvo que esta Comisión decida su prórroga en atención a la situación de las obras en las estaciones de viajeros de alta velocidad.

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

35. ADIF y ADIF AV alegan que el artículo 7.2 del Reglamento 2017/2177 “*no exige de forma expresa que, para su aplicación, el gestor de capacidad y el explotador de la instalación de servicio sean, necesariamente, entidades diferentes*”, y que el artículo 13.3 de la Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, por la que se establece un espacio ferroviario europeo único, exige la independencia del explotador de servicio respecto del administrador de infraestructuras, requiriéndose, así, la coordinación prevista en el artículo 7.2. Además, consideran que es contradictorio que se niegue la aplicabilidad del artículo 7.2 del Reglamento 2017/2177 con que la CNMC vaya a exigir, según dice la propuesta sometida a alegaciones, la adopción de un procedimiento de coordinación de las solicitudes de acceso a instalaciones de servicio, con criterios de priorización, independiente del de las solicitudes de acceso a la infraestructura. Ello obligaría a las empresas a realizar solicitudes de capacidad diferentes ante una misma entidad y daría como resultado dos resoluciones de adjudicación, lo que generaría mayores

cargas administrativas y riesgos de contradicciones *“ya sea en las solicitudes de capacidad, ya sea en las propias resoluciones, ya sea en la resolución de los recursos”*.

36. Estando en desacuerdo con el requerimiento de cualquier nuevo procedimiento de adjudicación, con carácter subsidiario ADIF y ADIF AV solicitan que, de haberlo, sea de un solo procedimiento para la coordinación de las solicitudes de capacidad en la infraestructura y en las estaciones de viajeros.
37. En respuesta a estas alegaciones hay que decir que, de la lectura conjunta del Considerando décimo y el artículo 7.2 del Reglamento 2017/2177 ha de concluirse que la aplicabilidad de este último se limita a situaciones en las que la adjudicación de capacidad en la infraestructura y en la instalación de servicio se realiza por entidades diferentes. Tampoco resulta de aplicación el supuesto alegado del artículo 13.3 de la Directiva 2012/34/UE, que se refiere exclusivamente a la independencia entre el explotador y *“un organismo o empresa que también opere en mercados nacionales de servicios de transporte ferroviario para los que se use la instalación y tenga en ellos una posición dominante (...)”*.
38. Por otro lado, el hecho de que no resulte de aplicación el artículo 7.2 del Reglamento 2017/2177 no implica que el administrador no deba coordinar la adjudicación de capacidad en las infraestructuras y en las instalaciones de servicio que gestiona, más aún cuando la aplicación aislada de los criterios de adjudicación en las infraestructuras y en las instalaciones de servicio, pueden dar lugar a soluciones incompatibles. Así, por ejemplo, los trenes pasantes o de gran capacidad, que serían más eficientes en el uso de la capacidad de la infraestructura, podrían tener prioridad en la adjudicación de capacidad en la infraestructura, cuando, sin embargo, al congestionar en mayor medida las salas de embarque y andenes, según dice el Informe de la Dirección de Estaciones, no tendrían prioridad en la adjudicación de capacidad en las estaciones.
39. La transparencia en los procedimientos y cómo interactúan entre ellos, detallando, en caso de colisión, qué criterios prevalecen sobre otros no implica que deban realizarse dos solicitudes de capacidad ni que deban tramitarse dos procedimientos separados. Así, en la propuesta modificación de la declaración sobre la red, los administradores deberán detallar el procedimiento de solicitud y adjudicación de capacidad, lo cual bien podría hacerse en un único procedimiento para la adjudicación de capacidad en la infraestructura y en las estaciones, que reduzca las cargas administrativas de las empresas ferroviarias y de los propios administradores.

Tercero. Medidas para optimizar el uso de las estaciones de viajeros

40. El Informe de la Dirección de Estaciones simula la ocupación un día del año⁵ de las estaciones de Atocha, Chamartín y Sants, en función de diferentes factores como el tamaño de las salas de embarque, el número de circulaciones de trenes por día, el tipo de servicio ferroviario, la antelación con la que los viajeros acceden a la estación, etc., estimando el aforo por franjas de 5 minutos a lo largo del día.
41. El Informe⁶ considera tres factores - la existencia o no de obras, la ocupación media de los trenes (del 85% o del 100%) y la existencia o no de retrasos de 20 minutos en franja punta - y simula 8 escenarios⁷ para las salas de embarque de las estaciones de Chamartín y planta baja de la estación de Atocha, 6 para la sala de embarque de la planta primera de la estación de Atocha⁸ y 4 para la sala de embarque de la estación de Sants⁹.
42. El resultado de las simulaciones se califica como:
 - Fluido, si la ocupación está entre el 0 y el 50% del aforo, lo que no compromete el confort de los viajeros

⁵ Los días elegidos para realizar las simulaciones son el 6 de septiembre para la estación de Madrid Chamartín, el 24 de octubre para la sala de embarque de la planta baja de la estación de Atocha, el 4 de octubre para la sala de embarque de la planta primera de la estación de Atocha y el 14 de noviembre para la estación de Sants.

⁶ El Informe utiliza la metodología *Fruin*, que permite definir unos niveles de servicio en las estaciones en función de la capacidad de desplazamientos, esperas en colas y tránsito por escaleras de los pasajeros. ADIF AV fija en 0,5 personas/m² el nivel de ocupación a partir del cual “*se compromete poderosamente el movimiento*”. En consecuencia, los resultados de los modelos de simulación se miden en niveles de confort, definidos en porcentaje de esta ratio de ocupación fijada (por ejemplo, una ratio de ocupación de 0,25 personas/m² equivale a un nivel de ocupación de la sala de embarque del 50%).

⁷ Escenario 1 (sin obras, con ocupación del 100% de los trenes y sin retrasos), escenario 2 (sin obras, con ocupación del 85% de los trenes y sin retrasos), escenario 3 (sin obras, con ocupación del 100% de los trenes y 20 minutos de retraso en la franja punta), escenario 4 (sin obras, con ocupación del 85% de los trenes y 20 minutos de retraso en la franja punta), escenario 5 (con obras, con ocupación del 100% de los trenes y sin retrasos), escenario 6 (con obras, con ocupación del 85% de los trenes y sin retrasos), escenario 7 (con obras, con ocupación del 100% de los trenes y 20 minutos de retraso en la franja punta) y escenario 8 (con obras, con ocupación del 85% de los trenes y 20 minutos de retraso en la franja punta).

⁸ No se realizan las simulaciones de los escenarios 2 y 4, al no presentar problemas las simulaciones de los escenarios 1 y 3, que son más estrictos.

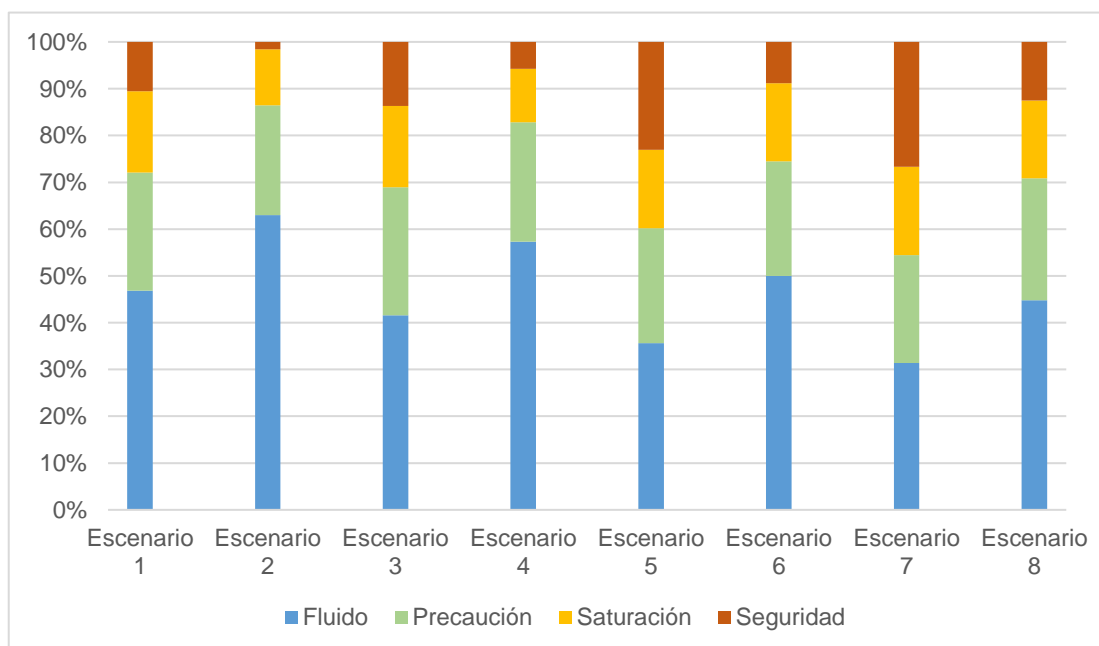
⁹ No se realizan las simulaciones de los escenarios con obras (escenarios 5 a 8).

- Precaución, si la ocupación está entre el 51 y el 75%. Si bien supera la mitad del aforo considerado adecuado por el administrador de infraestructuras, no existe saturación.
- Saturación, si la ocupación está entre el 76 y el 100%. El nivel de aforo dificulta la movilidad y habría que tomar medidas.
- Seguridad, si la ocupación es superior al 100% del aforo. La movilidad estaría claramente comprometida, y habría que tomar medidas como cerrar el acceso a la sala de embarque o restringir el acceso de trenes a la estación.

43. Los resultados de estas simulaciones indican que¹⁰:

- En la estación de Chamartín, en el 69% o más de las horas en que se utiliza la estación el nivel es de confort “fluido” o “precaución”. En el peor de los escenarios, con obras, una ocupación del 100% de los trenes y retrasos de 20 minutos en la hora punta (escenario 7), se alcanza el nivel de “seguridad” en el 27% de las horas y de “saturación” en el 19%.

Gráfico 1. Resultados para la sala de embarque de Chamartín (% del tiempo en uso)

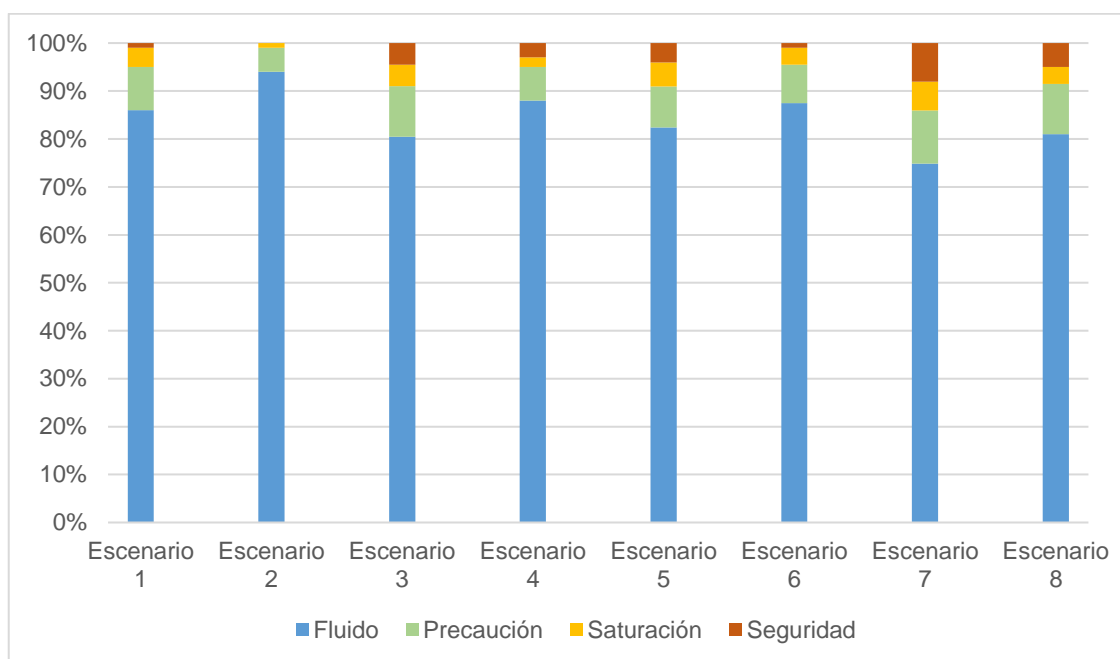


Fuente. Elaboración propia.

¹⁰ Ver descripción de los escenarios en la nota al pie 8.

- En la sala de embarque de la planta baja de la estación de Atocha, en el 91% o más de las horas se da un nivel de confort “fluido” o “precaución”, mientras que en el escenario 7 el nivel de “seguridad” sólo se alcanza en un 8% de las horas y el de “saturación” en un 6%.
- En la sala de embarque de la planta primera de la estación de Atocha, el resultado es similar al anterior, con el 4,6% de las horas en nivel de “seguridad” y del 5% de “saturación” en el escenario 7.

Gráfico 2. Resultados para la sala de embarque de la planta baja de Atocha (% del tiempo en uso)



Fuente. Elaboración propia.

- En la estación de Sants no se alcanza nunca el nivel de “seguridad”, y en el escenario 7 sólo se alcanza el nivel de “saturación” en el 3% de las horas.
44. De acuerdo con el Informe, pues, las estaciones de viajeros no presentan un problema de congestión en condiciones operativas normales. Los problemas aparecen en escenarios de obras y de retrasos en las circulaciones, en los que, los espacios en los vestíbulos se reducen por las obras y los viajeros permanecen más tiempo en la estación.
45. Reconociendo los riesgos de que se produzcan estas situaciones, lo cierto es que el Informe no cifra la probabilidad de que se den estas circunstancias, y no es lógico que la adjudicación de capacidad se dimensione conforme a la situación más desfavorable sino conforme a la situación más probable, debiendo

el administrador, en colaboración con las empresas ferroviarias, adoptar las medidas necesarias para optimizar el flujo de viajeros en las estaciones, y debiendo, tanto el administrador como las empresas ferroviarias, elaborar planes de contingencia para el caso de que se den escenarios más desfavorables. Ello tendría un coste menor para el sistema ferroviario que la congelación de las adjudicaciones de capacidad que pretende el Informe.

46. A este respecto, el Considerando 17 del Reglamento 2017/2177 indica que cuando *“las solicitudes de acceso a una instalación no puedan compatibilizarse mediante un procedimiento de coordinación y la instalación se acerque a una situación de congestión, los organismos reguladores deben estar facultados para pedir a los explotadores que instauren medidas destinadas a optimizar el uso de la instalación, y estos deben seleccionarla”*. De acuerdo con lo anterior, el artículo 10.5 del Reglamento habilita a esta Comisión a *“pedir al explotador de la instalación de servicio que tome medidas destinadas a compatibilizar solicitudes adicionales de acceso a su instalación”*.
47. Dado lo anterior, y sin perjuicio de otras medidas que pudiera adoptar la CNMC, con el objetivo de compatibilizar, en la medida de lo posible, las solicitudes de capacidad de las empresas ferroviarias, se considera necesario que ADIF AV se reúna, en el plazo máximo de un mes, con las empresas ferroviarias de viajeros, para analizar conjuntamente la gestión de los flujos en las estaciones y avanzar medidas tendentes a optimizar estos flujos y el aprovechamiento de los espacios, así como a mitigar situaciones de “saturación” y “seguridad”. Esta medida no resulta desproporcionada, dado que no supone inversiones ni costes elevados, siendo su resultado la optimización de los espacios y los flujos de viajeros en las estaciones y, en consecuencia, la optimización del uso de toda la red ferroviaria.
48. ADIF AV deberá informar periódicamente a esta Comisión de los avances relativos a estas medidas.

IV. CONCLUSIONES

49. De acuerdo con lo expuesto anteriormente, se considera que:
 - La actualización de la declaración sobre la red de 1 de agosto de 2024, que modifica los capítulos 4.5 y 7.1 para incluir la *“Instrucción de Presidencia por la que se establece la necesidad de comprobar la adecuación de las instalaciones de servicio afectadas por la adjudicación de capacidad de infraestructura en cada horario de servicio en ADIF y ADIF Alta Velocidad”*, modifica las condiciones de acceso a la infraestructura, al suponer que no se adjudicará capacidad adicional en la red de alta velocidad a la ya adjudicada en el horario de servicio presente.

Por ello, debió seguir el procedimiento de aprobación y publicación de modificaciones de la declaración sobre la red establecido en el artículo 32 de la Ley del Sector Ferroviario.

- Al contrario de lo que dice la *“Instrucción de Presidencia por la que se establece la necesidad de comprobar la adecuación de las instalaciones de servicio afectadas por la adjudicación de capacidad de infraestructura en cada horario de servicio en ADIF y ADIF Alta Velocidad”*, el artículo 7.2 del Reglamento 2017/2177 no resulta de aplicación a este caso, dado que ADIF AV es quien adjudica capacidad en la infraestructura y en la instalación de servicio.
- La declaración sobre la red no describe el procedimiento de coordinación de solicitudes de capacidad en estaciones ni los criterios de priorización en caso de que éstas no puedan atenderse de acuerdo con lo establecido en los artículos 10 y 11 del Reglamento 2017/2177. ADIF AV deberá, en el plazo de dos meses desde la notificación de la presente Resolución, someter a consultas una modificación de la declaración sobre la red que incluya el procedimiento de coordinación y priorización de solicitudes de capacidad y, tras el procedimiento previsto en el artículo 32.2 de la Ley del Sector Ferroviario, aprobarla sin demora. En la modificación de la declaración sobre la red deberá detallar el procedimiento de solicitud de capacidad y su adjudicación, sin que nada impida que el análisis de la capacidad en la infraestructura y en las estaciones pueda realizarse en un único procedimiento.
- De acuerdo con el Informe de la Dirección de Estaciones de ADIF AV, los problemas de congestión en las estaciones de Atocha, Chamarín y Sants aparecen en escenarios de obras y de retrasos en las circulaciones. El administrador, en colaboración con las empresas ferroviarias, debe adoptar las medidas necesarias, incluidos planes de contingencia, para optimizar el flujo de viajeros en las estaciones, y así, del uso de la capacidad. Ello tendría un coste menor para el sistema ferroviario que la directa congelación de las adjudicaciones de capacidad.
- Sin perjuicio de otras medidas que pudiera adoptar la CNMC con el objetivo de compatibilizar, en la medida de lo posible, las solicitudes de capacidad de las empresas ferroviarias, se considera necesario que ADIF AV se reúna, en el plazo máximo de un mes, con las empresas ferroviarias de viajeros, para analizar conjuntamente la gestión de los flujos en las estaciones y avanzar medidas que pudieran optimizar estos flujos y el aprovechamiento de los espacios, y así, la capacidad de toda la red ferroviaria, así como mitigar situaciones de “saturación” y “seguridad”.

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

RESUELVE

PRIMERO.- Requerir a la Entidad Pública Empresarial ADIF – Alta Velocidad para que publique en la declaración sobre la red el procedimiento de coordinación de solicitudes y los criterios de priorización que utilizará para adjudicar capacidad cuando las solicitudes no hayan podido coordinarse, de acuerdo con los artículos 10 y 11 del Reglamento de Ejecución (UE) 2017/2177 de la Comisión, de 22 de noviembre de 2017, relativo al acceso a las instalaciones de servicio y a los servicios ferroviarios conexos.

La Entidad Pública Empresarial ADIF – Alta Velocidad deberá someter a consultas la modificación de la declaración sobre la red en el plazo de dos meses desde la notificación de la presente Resolución y, tras el procedimiento previsto en el artículo 32.2 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario, aprobarla sin demora.

SEGUNDO.- Requerir a la Entidad Pública Empresarial ADIF – Alta Velocidad para que comunique a esta Comisión, a la vez que lo notifica al candidato, las solicitudes de acceso que no puedan ser atendidas y los motivos de la denegación de la capacidad. Esta obligación estará en vigor durante los tres próximos horarios de servicio, salvo que esta Comisión decida su prórroga en atención a la situación de las obras en las estaciones de viajeros de alta velocidad.

TERCERO.- Requerir a la Entidad Pública Empresarial ADIF – Alta Velocidad para que se reúna, en el plazo máximo de un mes, con las empresas ferroviarias de viajeros, para analizar conjuntamente la gestión de los flujos en las estaciones y avanzar medidas que pudieran optimizar estos flujos y el aprovechamiento de los espacios, debiendo informar periódicamente a esta Comisión de los avances.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Transportes y del Sector Postal y notifíquese a Intermodalidad de Levante, S.A., Ouigo España, S.A., Renfe Viajeros S.M.E., S.A y a las Entidades Públicas Empresariales Administrador de Infraestructuras y 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.