

RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO INTERPUESTO POR OUIGO ESPAÑA, S.A.U. CONTRA LA RESOLUCIÓN DE 29 DE AGOSTO DE 2024 DE LA ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL ADIF ALTA VELOCIDAD POR LA QUE SE DESESTIMA LA SOLICITUD DE ACUERDO MARCO PARA LAS LÍNEAS MADRID-VALLADOLID Y MADRID-MURCIA

(CFT/DTSP/279/24)

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel García Castillejo

Consejeros

D. Josep Maria Salas Prat

D. Carlos Aguilar Paredes

D.^a María Jesús Martín Martínez

D. Enrique Monasterio Beñaran

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Barcelona a 20 de febrero 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 30 de septiembre de 2024 tuvo entrada en el Registro de esta Comisión escrito de Ouiigo España, S.A.U. (en adelante, OUIGO) interponiendo conflicto contra la Resolución de 29 de agosto de 2024 de la Entidad Pública Empresarial ADIF - Alta Velocidad (en adelante, ADIF AV) por la

que desestima la solicitud de acuerdo marco para las líneas Madrid-Valladolid y Madrid-Murcia.

SEGUNDO.- Mediante escritos de 4 de octubre, se comunicó a ADIF AV y OUIGO el inicio del presente procedimiento. Con fecha 28 de octubre tuvo entrada escrito de ADIF AV formulando alegaciones y aportando la información requerida por la CNMC.

TERCERO.- El 16 de enero 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 OUIGO el 30 de enero y de ADIF AV el 31 de enero. OUIGO manifiesta su conformidad con las conclusiones alcanzadas en el informe sometido a audiencia.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I. HABILITACIÓN COMPETENCIAL

1. El artículo 12.1.f de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC 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. Según el mismo artículo, la CNMC “[E]n caso de una reclamación contra la negativa de otorgar capacidad de infraestructura, o contra los términos en que esta se otorga, resolverá para confirmar la decisión del administrador de la infraestructura o de la instalación de servicio, o bien para requerir la modificación de esa decisión de conformidad con las instrucciones específicas que se consideren apropiadas”.
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. En junio de 2023 OUIGO solicitó un acuerdo marco de reserva de capacidad en las líneas Madrid-Valladolid y Madrid-Murcia hasta, al menos, el horario de servicio 2025-2026, es decir, al menos por los tres horarios de servicio siguientes¹. En febrero de 2024 OUIGO presentó una denuncia ante esta Comisión contra ADIF AV por no haber resuelto su solicitud. La CNMC resolvió el 24 de julio de 2024 requerir a ADIF AV para que en el plazo de un mes adoptase una decisión sobre la adjudicación o denegación de la capacidad marco solicitada por OUIGO².
5. Con fecha 29 de agosto de 2024, ADIF AV aprobó una Resolución desestimando la solicitud de acuerdo marco de OUIGO en las líneas Madrid-Valladolid y Madrid-Murcia, en base a las siguientes razones:
 - **Falta de capacidad en las estaciones de Chamartín y Valladolid**³. En la estación de Chamartín existirían “*graves problemas de saturación mientras se ejecutan las obras de remodelación y ampliación, por lo que no admite mayores compromisos de circulaciones adicionales en tanto en cuanto se avance en la ejecución de las obras que afectan al edificio de viajeros*”, y la estación de Valladolid Campogrande tendría un nivel medio de saturación del 72%, alcanzando niveles de saturación superiores al 100% en algunos periodos del día.

¹ OUIGO solicitó capacidad, que fue adjudicada por ADIF AV, entre Madrid y Valladolid/Murcia en los horarios de servicio 2023-2024 y 2024-2025 de acuerdo con el procedimiento de adjudicación de capacidad anual previsto en el artículo 7 de la Orden FOM/897/2005, de 7 de abril, relativa a la declaración sobre la red y al procedimiento de adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria (en adelante, Orden de Capacidad).

² [Resolución de 24 de julio de 2024 sobre la denuncia interpuesta por Ouiigo España, S.A.U. en relación con la solicitud de un acuerdo marco de reserva de capacidad en las líneas Valladolid-Segovia-Madrid y Madrid-Elche-Murcia](#) (en adelante, Resolución de 24 de julio de 2024).

³ Si bien la Resolución de 29 de agosto hace referencia a 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 y al Informe de la Dirección de Estaciones de título “*Capacidad Estaciones Congestionadas – Gestión de Flujos en estaciones de viajeros en obras*” para no admitir “*mayores compromisos de circulaciones adicionales*”, en las alegaciones de ADIF AV al escrito de inicio del presente conflicto indica que la denegación de la solicitud de acuerdo marco formulada por OUIGO no se fundamenta en ellos.

- **Congestión en la infraestructura.** La ruta Madrid-Murcia atraviesa infraestructuras declaradas congestionadas (artículo 17.1 de la Orden de Capacidad): la estación de Chamartín, el túnel Chamartín-Atocha⁴, el tramo entre Callosa de Segura y la estación de Murcia, y la propia estación de Murcia.
 - **2ª oferta de capacidad marco**⁵. “[L]a formalización del acuerdo marco en las líneas MUVA en estos momentos, podría comportar la necesidad de atender otras solicitudes de Acuerdo Marco ya anunciadas por otras operadoras, condicionando la nueva oferta de capacidad en perjuicio de posibles nuevos entrantes en la 2ª oferta de capacidad marco en cuya preparación está incurso esta entidad [...] que podrían percibir la existencia de derechos en la red, en cierta medida, consolidados, lo que podría ser disuasorio para nuevos entrantes”. Otros operadores no habrían solicitado capacidad marco ante la inminencia de una nueva oferta de capacidad marco, de forma que, de admitirse el acuerdo marco con OUIGO, se estaría atentando contra el principio de confianza legítima de estos operadores.
 - **Capacidad marco comprometida.** “[L]a capacidad comprometida por Acuerdos Marco en el tramo entre la estación de Chamartín y Atocha, que une Madrid-Jardín Botánico y la boca sur del Túnel de Atocha, supera en exceso el 80% por lo que, de adjudicarse el Acuerdo marco a OuiGO, se excedería de forma sustancial el umbral previsto en el artículo 8.2 del RE 2016/545 [Reglamento de Ejecución (UE) 2016/545 de la Comisión, de 7 de abril de 2016, sobre los procedimientos y criterios relativos a los acuerdos marco de adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria (en adelante, Reglamento 2016/545)] y en el apartado 4.4 de la Declaración sobre la Red”.
6. OUIGO considera técnicamente viable y compatible la capacidad marco solicitada con las restricciones y congestiones referidas por ADIF AV. De hecho, la solicitud de capacidad marco se refiere a surcos ya adjudicados en el procedimiento anual, y el incremento solicitado es de solo el 3%, pasando del 80% al 83%.

⁴ Por simplicidad se hace referencia al túnel entre Chamartín y Atocha para el tramo de entre Jardín Botánico y la boca sur del Túnel de Atocha.

⁵ La “2ª oferta de capacidad marco” es la capacidad marco que anunció en octubre de 2024 que va a ofertar en el primer trimestre de 2025 en los corredores Madrid-Galicia, Madrid-Asturias/Cantabria y Madrid-Cádiz/Huelva.

7. El objeto del presente conflicto es determinar si la decisión de ADIF AV desestimando la capacidad marco solicitada por OUIGO en las líneas Madrid-Valladolid y Madrid-Murcia está justificada.

III. VALORACIÓN

Primero. Línea Madrid-Valladolid

8. ADIF AV rechazó la solicitud de capacidad marco de OUIGO en la línea Madrid-Valladolid (4 surcos diarios) por falta de capacidad en las estaciones de Chamartín y Valladolid. Sin embargo, en octubre de 2024 ADIF AV publicó en la declaración sobre la red la 2ª oferta de capacidad marco, con 32 surcos diarios entre Madrid y Galicia y 24 surcos entre Madrid y Asturias/Cantabria, lo cual contradice su argumento de falta de capacidad.
9. Otra razón para rechazar la solicitud de acuerdo marco de OUIGO (que solicitaba capacidad hasta el horario de servicio 2025-2026) es que interfiere con la 2ª oferta de capacidad marco. Sin embargo, ADIF AV ha anunciado que el proceso de adjudicación de esa capacidad marco se iniciará en el primer trimestre de 2025 y que los acuerdos marco se firmarán a finales de 2026. Además, la entrega del nuevo material rodante necesario para prestar servicios en los corredores de la 2ª oferta de capacidad marco, de rodadura desplazable, retrasará el inicio de los servicios en esos corredores por parte de los operadores alternativos a RENFE Viajeros (que ya cuenta con ese material rodante). De modo que, como ya señaló la CNMC en la Resolución de 24 de julio de 2024, no existe *“coincidencia ni solapamiento entre el acuerdo marco solicitado por OUIGO y los acuerdos marco que pudieran resultar de la “segunda fase de la liberalización”*.
10. Sobre la confianza legítima de las empresas que no solicitaron capacidad marco, RENFE Viajeros e IRYO confirman que ADIF AV les comunicó su intención de no atender solicitudes de acuerdos marco en los corredores de la 2ª oferta de capacidad marco. Pues bien, con ello, se vería alterado el procedimiento previsto en el artículo 5.2 del Reglamento 2016/545⁶, con el que se pretende que otros interesados puedan solicitar capacidad marco, de modo que el administrador pueda examinarlas y pronunciarse sobre ellas simultáneamente, tal como establece el 5.3 del mismo Reglamento.

⁶ Reglamento 2016/545 de la Comisión de 7 de abril de 2016 sobre los procedimientos y criterios relativos a los acuerdos marco de adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria (en adelante, Reglamento 2016/545).

11. En cualquier caso, las empresas ferroviarias no podrían alegar confianza legítima, dado que el Reglamento 2016/545 reconoce el derecho de todas las empresas ferroviarias a solicitar capacidad marco y exige al administrador motivar cualquier denegación. Esta Comisión ya ha señalado con anterioridad que, *“una vez liberalizados los servicios nacionales de transporte de viajeros, las empresas ferroviarias pueden solicitar capacidad en cualquier tramo de la red ferroviaria”*⁷, y que los planes de ADIF AV de lanzar una 2ª oferta de capacidad marco *“no le eximen de tramitar y decidir sin demora sobre las peticiones de capacidad marco que reciba”*⁸.

Segundo. Madrid-Murcia

12. La denegación de la solicitud de capacidad marco en la línea Madrid-Murcia se basa en problemas de capacidad en la infraestructura. En particular, la saturación de las vías 046 (Bif. Murcia-El Reguerón) y 354 (El Reguerón-Murcia del Carmen), y de la estación de Murcia, imposibilitarían comprometer capacidad adicional más allá de un horario de servicio.
13. El Reglamento 2016/545 requiere que los acuerdos marco dejen capacidad suficiente para la adjudicación de capacidad anual y no impidan la utilización de la infraestructura por parte de otros candidatos. Su artículo 5.5 establece que el administrador de infraestructuras puede vetar los acuerdos marco en las infraestructuras declaradas congestionadas previa aprobación del organismo regulador (la cual es válida por dos años y no renovable automáticamente) y publicación en la declaración sobre la red.
14. En definitiva, si ADIF AV había decidido no ofrecer acuerdos marco entre Madrid y Murcia por la congestión de la infraestructura, debía haber solicitado la aprobación previa de esta Comisión y haberlo publicado en la declaración sobre la red.
15. Sobre el hecho de que la capacidad marco ya comprometida en el túnel entre Chamartín y Atocha supere el 70% de la capacidad total, umbral previsto en el apartado 4.4 de la declaración sobre la red, el artículo 9 del Reglamento 2016/545 establece que, si el administrador encuentra interferencias entre acuerdos marco en vigor y nuevas solicitudes de acuerdos marco, debe intentar

⁷ [Acuerdo de 25 de noviembre de 2021, por el que se emite informe a las declaraciones sobre la red 2022 de ADIF y ADIF Alta Velocidad.](#)

⁸ Resolución de 24 de julio de 2024.

coordinarlos y que, si eso no es posible, la solución final podría pasar por modificar la capacidad adjudicada en virtud de acuerdos marco en vigor.

16. Por tanto, si bien es cierto que el administrador no tiene obligación de adjudicar más capacidad marco cuando ya se ha superado determinado umbral de capacidad comprometida, sí debe aplicar en esos casos el artículo 9 del Reglamento 2016/545.
17. Sin embargo, en su Resolución ADIF AV se ha limitado a constatar que la capacidad marco comprometida superaba el umbral previsto del 70% y no ha intentado coordinar la solicitud de OUIGO y los acuerdos marco en vigor, ni ha valorado cual sería la solución de mejor aprovechamiento de la capacidad.

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

18. En cuanto a la línea Madrid-Valladolid, ADIF AV reitera que la formalización de acuerdos marco en esa línea podría condicionar la 2ª oferta de capacidad marco en perjuicio de posibles nuevos entrantes, *“que podrían percibir la existencia de derechos en la red, en cierta medida, consolidados, lo que podría ser disuasorio para los mismos”*, afirmación que no puede aceptarse porque los acuerdos marco producen efectos solo durante su vigencia y la solicitud de acuerdo marco de OUIGO no se solapa con la 2ª oferta de capacidad marco anunciada por ADIF AV (ver párrafo 9).
19. ADIF AV tampoco puede justificar su negativa basándose en la menor cobertura y aprovechamiento de la capacidad, ya que la 2ª oferta de capacidad marco se implementará después de concluir el acuerdo solicitado por OUIGO.
20. En relación con la línea Madrid-Murcia, ADIF AV insiste en que el artículo 8.2º del Reglamento 2016/545 permite al administrador de infraestructuras *“denegar la solicitud de capacidad, sin necesidad de evaluar posibilidades de coordinación o criterios de prioridad y, por tanto, inaplicando los preceptos que, precisamente, cita el informe de la DTSP”*. Reitera, además, que esta línea está congestionada¹⁰.

⁹ *“Cuando el administrador de infraestructura adjudique una capacidad no superior al 70% de la capacidad máxima en un periodo de control concreto en una línea, podrá decidir no aplicar el artículo 9, apartados 3 a 6, el artículo 10 y el artículo 11, apartado 1, en lo que se refiere a ese periodo de control”*.

¹⁰ ADIF AV señala que *“el Informe Técnico Administrativo constató que tienen un nivel de saturación superior al 100%. Así, la estación de Madrid-Chamartín Clara Campoamor en algunos momentos tiene una saturación del 136%, siendo la saturación media de la estación de Murcia del Carmen del 100%. (...) Por lo que respecta a la infraestructura, la más crítica se corresponde con el tramo entre Chamartín y Atocha (...). por dicho tramo circula un tren cada 7 minutos,*

21. Pero el hecho de que una línea esté congestionada no es relevante a efectos de la aplicación del artículo 8.2 del Reglamento 2016/545¹¹. Por otra parte, ADIF AV malinterpreta este artículo, que únicamente permite aligerar el procedimiento de coordinación y priorización cuando la capacidad adjudicada en una línea es **inferior** al 70%.
22. En definitiva, en este caso, si bien ADIF AV no está obligado a adjudicar más capacidad marco dada la capacidad ya comprometida, sí debe tratar de coordinar las solicitudes de acuerdos marco, y, en su caso, modificar la capacidad adjudicada en virtud de acuerdos marco en vigor, de conformidad con lo establecido en el Reglamento 2016/545.

Tercero. Conclusiones

23. A la importancia de aplicar de forma efectiva lo establecido en el Reglamento 2016/545 se ha referido recientemente la CNMC en su Resolución de 24 de julio de 2024, que subraya la importancia de los acuerdos marco para la liberalización de los servicios comerciales de transporte de viajeros, concluyendo que no *“celebrar acuerdos marco con los entrantes potenciales, o dilatar su celebración, confiere, por otro lado, una ventaja al operador que ya está operando en esas líneas”*.
24. En el caso del presente conflicto, i) la 2ª oferta de capacidad marco demuestra que existía capacidad para atender la solicitud de acuerdo marco de OUIGO en la línea Madrid-Valladolid, ii) el procedimiento previsto en el artículo 5.2 del Reglamento 2016/545 ante la solicitud de acuerdo marco de un candidato habría visto alterado al prevenir ADIF AV a los potenciales candidatos interesados contra la solicitud por su parte de capacidad marco; iii) ADIF AV no había solicitado previamente la aprobación de esta Comisión para no ofrecer acuerdos marco en la ruta Madrid-Murcia por razón de la congestión de la infraestructura; y iv) no intentó coordinar la solicitud de capacidad de OUIGO y los acuerdo marcos ya existentes.
25. Por todo lo anterior, se concluye que la Resolución de 29 de agosto de 2024 de ADIF AV, desestimando la capacidad marco solicitada por OUIGO en las líneas Madrid-Valladolid y Madrid-Murcia, no está justificada, debiéndose retrotraer las actuaciones al momento en que puedan corregirse los defectos identificados, y

margin muy escaso que incluso dificulta la capacidad del administrador de infraestructuras para actuar ante la más mínima incidencia y su afectación al resto de servicios”.

¹¹ En su caso, sería una razón para no celebrar acuerdos marco, previa aprobación por esta Comisión y publicación en la declaración sobre la red (ver párrafo 13).

restituir los derechos de OUIGO y de las demás empresas ferroviarias que se hubieran visto afectados.

26. En concreto, y dado el tiempo transcurrido desde la solicitud de capacidad marco, en el plazo de un mes OUIGO comunicará a ADIF AV si mantiene, desiste o modifica su solicitud, indicando, en este último caso, los términos de ésta. Una vez recibida esta comunicación, ADIF AV deberá tramitarla y decidir sobre la misma de acuerdo con el Reglamento 2016/545 y las pautas establecidas en la Resolución de 24 de julio de 2024 y en el Acuerdo de 7 de noviembre de 2024¹².

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

RESUELVE

PRIMERO.- Declarar que la Resolución de 29 de agosto de 2024 de la Entidad Pública Empresarial ADIF Alta Velocidad desestimando la capacidad marco solicitada por Oigo España, S.A.U. en las líneas Madrid-Valladolid y Madrid-Murcia no está justificada.

SEGUNDO.- Requerir a Oigo España, S.A.U. para que en el plazo de un mes desde la notificación de la presente Resolución comunique a la Entidad Pública Empresarial ADIF Alta Velocidad su intención de mantener, modificar o desistir de su solicitud de acuerdo marco en las líneas Madrid-Valladolid y Madrid-Murcia.

TERCERO.- En el que caso de que Oigo España, S.A.U. mantenga o modifique su solicitud de acuerdo marco en las líneas Madrid-Valladolid y Madrid-Murcia, requerir a la Entidad Pública Empresarial ADIF Alta Velocidad para que tramite y decida sobre la misma de acuerdo con el Reglamento 2016/545 y las pautas establecidas en la Resolución de 24 de julio de 2024 y en el Acuerdo de 7 de noviembre de 2024.

¹² [Acuerdo de 7 de noviembre de 2024 por el que se emite Informe a las declaraciones sobre la red 2025 y 2026.](#)

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Transportes y Sector Postal y notifíquese a Ouigo España, S.A.U. 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.