



**DOCUMENTO DE REFLEXIÓN
SOBRE EL PROCESO DE
LIBERALIZACIÓN DEL TRANSPORTE
DE VIAJEROS POR FERROCARRIL**

25 de junio de 2014

PRO/DTSP/0001/14

DOCUMENTO DE REFLEXIÓN SOBRE EL PROCESO DE LIBERALIZACIÓN DEL TRANSPORTE DE VIAJEROS POR FERROCARRIL

PRO/DTSP/0001/14

CONSEJO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y DE LA COMPETENCIA

Presidente

D. José María Marín Quemada.

Vicepresidenta

D^a María Fernández Pérez.

Consejeros

D. Eduardo García Matilla.

D. Josep María Guinart Solá.

D. Clotilde de la Higuera González.

D. María Ortiz Aguilar.

D. Diego Rodríguez Rodríguez.

D. Fernando Torremocha y García-Sáenz

D. Benigno Valdés Díaz.

D^a Idoia Zenarrutzabeitia Beldarraín.

Secretario del Consejo

D. Tomás Suárez-Inclán González

En Madrid, a 25 de junio de 2014

El Pleno del Consejo de la CNMC, en su sesión del día 25 de junio de 2014, acuerda aprobar el siguiente:

DOCUMENTO DE REFLEXIÓN SOBRE EL PROCESO DE LIBERALIZACIÓN DEL TRANSPORTE DE VIAJEROS POR FERROCARRIL

I. INTRODUCCIÓN

En España, el mercado del transporte de viajeros por ferrocarril se encuentra prácticamente cerrado a la competencia, con excepción del transporte con finalidad prioritariamente turística, liberalizado en el año 2013. La apertura del mercado ferroviario ha sido de carácter gradual y a impulso de los paquetes ferroviarios aprobados en el ámbito comunitario¹. En el año 2003 se aprobó en España la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario que supuso la liberalización del mercado de transporte de mercancías por ferrocarril en el año 2005. Posteriormente, en el año 2010 se produjo la apertura del transporte internacional de viajeros.

Recientemente, el Ministerio de Fomento ha decidido dar unos primeros pasos encaminados a la liberalización paulatina del transporte nacional de viajeros por ferrocarril, anticipándose al establecimiento de un plazo para la misma por parte de la Unión Europea y uniéndose así a los principales países europeos que ya han abierto sus mercados.

El sector transporte representa el 5% del PIB en España y un 4,4% del empleo total. Además, a nivel cualitativo, el transporte es un sector estratégico al ser esencial para el desarrollo de otras industrias y para la vertebración integral del territorio. El objetivo de un sistema global de transporte es posibilitar la movilidad de la población en el conjunto del territorio y favorecer la vertebración económica y social del país, empleando cada medio de transporte de la manera más eficiente.

Por ello, sintetizando los conocimientos acumulados por las Autoridades de Competencia y Regulación en los procesos de liberalización de las industrias de red, y con el objetivo de favorecer un marco adecuado para la liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril, la CNMC quiere contribuir en el proceso a través de este documento. Un proceso de liberalización bien diseñado y que cuente con los mecanismos de regulación óptimos, desde el punto de vista de competencia y regulación económica eficiente, favorece las ganancias de bienestar de la sociedad. Igualmente, incrementa la confianza y la credibilidad de las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus funciones.

El objetivo de todo proceso de apertura a la competencia es la consecución de mayores niveles de eficiencia, lo que debe traducirse en una mayor variedad y

¹ Primer Paquete Ferroviario (2001), Segundo Paquete Ferroviario (2004) y Tercer Paquete Ferroviario (2007). Actualmente, se encuentra en tramitación el Cuarto Paquete Ferroviario; la propuesta de la Comisión Europea propone la liberalización de los servicios nacionales para 2019.

frecuencia de los servicios², mayor calidad en su prestación, fomento de la innovación y precios más ajustados a costes. Además, los beneficios que se derivan de la liberalización no sólo afectan al sector ferroviario. Dada su función de cohesión social y los eslabonamientos, hacia adelante y hacia atrás, que presenta respecto a otras industrias, generará efectos de arrastre positivos en otros sectores económicos. Estos efectos pueden ser directos, como es el caso de la fabricación de las locomotoras y vagones ferroviarios, o bien de manera indirecta, como por ejemplo en el sector turístico.

Ese buen diseño del proceso partiría de una concepción global del sistema de transporte en España y constituiría una oportunidad extraordinaria para ordenar el sistema de transportes desde una óptica intermodal, consistente en utilizar en cada trayecto el medio de transporte más eficiente, pudiendo competir varios medios de transporte siempre que el mercado absorba dicha oferta. En aquellos casos en los que el mercado no pueda determinar el transporte público más eficiente socialmente, debería impulsarse su identificación con otros instrumentos económicos y la elección del medio más eficiente para cada destino o punto de destinos. Esto permitiría reducir duplicidades innecesarias o desproporcionadas en aquellos lugares que no presentan, ni previsiblemente presentarán, una demanda suficiente para cubrir razonablemente los costes de la inversión en infraestructuras y los costes de la operación y mantenimiento del servicio de transporte.

Además, debe considerarse que determinados servicios no serían prestados por la iniciativa privada en un mercado liberalizado, por lo que, para garantizar la movilidad y la cohesión territorial cabe prever Obligaciones de Servicio Público (OSP)³, siempre que éstos sean necesarios y proporcionados y no sean cubiertos por otros medios de transporte de modo más eficiente.

II. CARACTERIZACIÓN DEL SECTOR

El proceso de liberalización del transporte ferroviario se ha impulsado desde la UE en el año 2001 y desde entonces se ha producido un proceso de apertura gradual con distintas velocidades en los países europeos.

- El Primer Paquete Ferroviario⁴ garantiza la independencia en la gestión del administrador de infraestructuras y liberaliza los servicios internacionales de transporte de mercancías. La Directiva 2012/34/UE supone la refundición del Primer Paquete Ferroviario con las modificaciones que han tenido lugar.

² Es importante señalar que la mayor frecuencia de los servicios también implica mayores ingresos de ADIF vía cánones y, consecuentemente, menor tiempo para recuperar las inversiones en infraestructuras ferroviarias.

³ Comprende los servicios de Cercanías, media distancia, servicios sobre red de ancho métrico y servicios AVANT (servicios de media distancia en alta velocidad).

⁴ Directiva 2001/13/EC; Directiva 2001/24/EC y Directiva 2001/16/EC.

- El Segundo Paquete Ferroviario⁵ se centra en medidas relativas a la seguridad, interoperabilidad y la creación de la ERA⁶.
- El Tercer Paquete Ferroviario⁷ se orienta hacia la liberalización del transporte internacional de viajeros, estableciendo el 1 de enero de 2010 como fecha límite para la apertura del mercado.

Actualmente se está negociando el Cuarto Paquete Ferroviario en el que se pretende establecer el año 2019 como fecha para la apertura del mercado nacional de transporte de viajeros y el año 2023 para la apertura de las obligaciones de servicio público.

En España, el proceso se inicia con la aprobación de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario (LSF), que entró en vigor el 1 de enero de 2005 y liberalizaba el transporte de mercancías por ferrocarril.

La configuración del modelo ferroviario recogido en la normativa nacional se basa en la separación vertical entre las infraestructuras, que permanecen siendo un monopolio de carácter público, y la prestación del servicio, que se abre a la competencia. En España, el monopolio público desde 1941, RENFE, se escindió en dos compañías públicas distintas, siendo el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) el órgano competente para la administración de la Red Ferroviaria de Interés General (RFIG)⁸ y RENFE-Operadora la compañía encargada de llevar a cabo la prestación del servicio de transporte. En las vías estrechas o de ancho métrico, la entidad pública empresarial Ferrocarriles de Vía Estrecha (FEVE) tenía la administración de estas vías y la prestación del servicio.

En la actualidad, RENFE cuenta con una plantilla de 14.000 trabajadores y el volumen de viajeros transportados por RENFE-Operadora desde el año 2005 se recoge en la siguiente tabla:

Tabla 1: Número de ViajerosxKm. RENFE-Operadora⁹. 2005-2013.

PERIODO	TOTAL	CERCANÍAS	MEDIA DISTANCIA CONVENCIONAL	MEDIA DISTANCIA ALTA	ALTA VELOCIDAD Y LARGA
---------	-------	-----------	------------------------------	----------------------	------------------------

⁵ Directiva 2004/49/EC; Directiva 2004/50/EC; y Directiva 2004/51/EC.

⁶ European Railway Agency. Se aprueba en el Reglamento (CE) 881/2004 del Parlamento Europeo y el Consejo.

⁷ Directiva 2007/58/EC; Directiva 2007/59/EC.

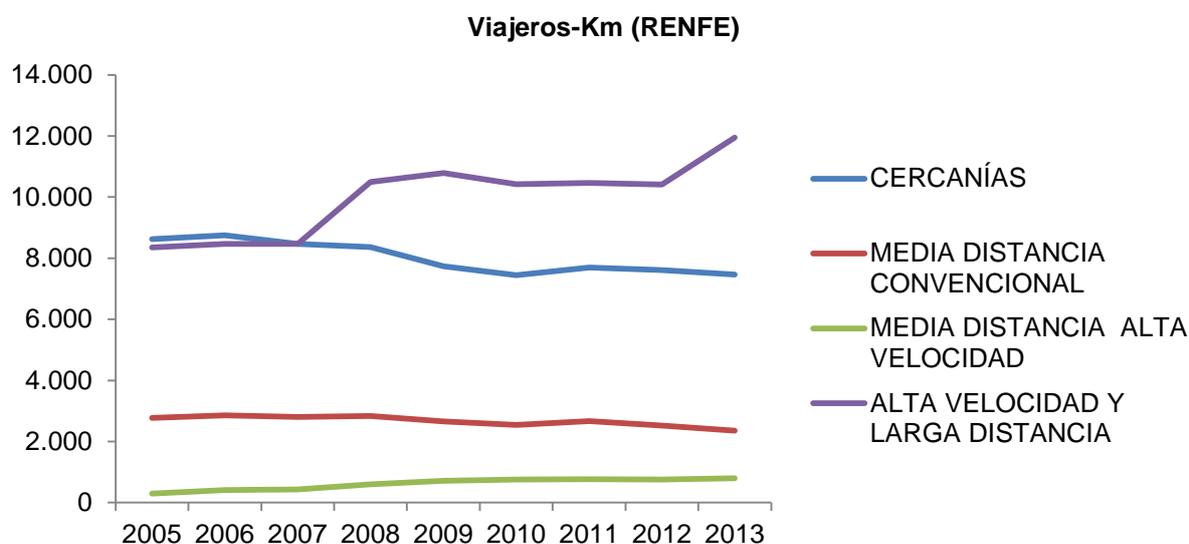
⁸ Además de ADIF, existe un segundo administrador de infraestructuras de la RFIG, TP Ferro que gestiona la red de ancho internacional (UIC) que conecta Figueras y Perpiñán. TP Ferro es una empresa concesionaria, participada en un 50% por la empresa francesa Eiffage y el otro 50% por la española ACS.

⁹ Incluye las cifras de FEVE.

				VELOCIDAD	DISTANCIA
2005	20.042	8.621	2.776	293	8.352
2006	20.480	8.748	2.855	410	8.468
2007	20.167	8.468	2.802	431	8.466
2008	22.281	8.364	2.831	595	10.491
2009	21.895	7.731	2.659	717	10.788
2010	21.166	7.448	2.542	754	10.423
2011	21.585	7.689	2.665	769	10.462
2012	21.319	7.614	2.527	762	10.416
2013	22.563	7.467	2.351	801	11.943

Fuente: Ministerio de Fomento.

Gráfico 1: Evolución viajeros-Km. RENFE (2005-2013).



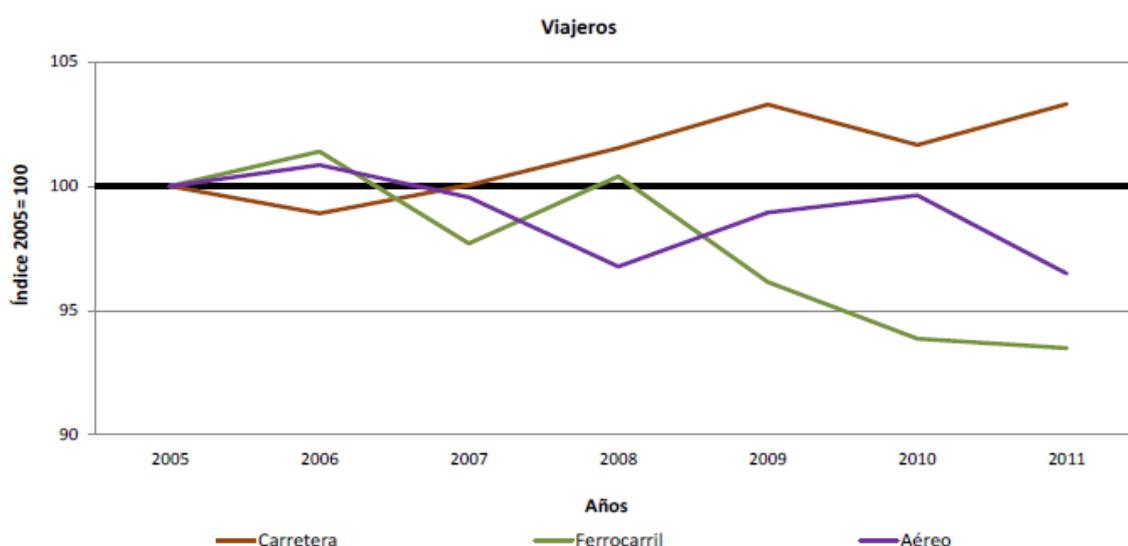
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Fomento.

Tal y como se observa en el gráfico, el transporte de alta velocidad y larga distancia ha experimentado el mayor crecimiento en los últimos ocho años, seguido por la media distancia de alta velocidad. Sin embargo, tanto el transporte de cercanías como el transporte de media distancia convencional muestran una caída de los viajeros-Km. transportados.

El Gráfico 2 muestra el índice de ocupación del transporte de viajeros por ferrocarril, hasta ahora exclusivamente operado por RENFE-Operadora, y su comparativa con el

resto de modos de transporte. El ferrocarril es el modo que presenta un menor aprovechamiento, experimentando una importante caída desde el año 2008.

Gráfico 2: Índices de ocupación en el transporte de viajeros (Índice 2005=100)



Fuente: Observatorio del Transporte y la Logística en España. Febrero 2014.

FEVE se extinguió el 31 de diciembre de 2012, pasando a integrarse las infraestructuras y la explotación del servicio en ADIF y RENFE-Operadora respectivamente. En el año 2013, se crea ADIF - Alta Velocidad¹⁰, como escisión de la rama de actividad de construcción y administración de las infraestructuras ferroviarias de alta velocidad, permaneciendo ADIF como administrador del resto de líneas ferroviarias de la RFIG (fundamentalmente las vías de ancho ibérico y ancho métrico).

El siguiente cuadro muestra las características básicas de la Red Ferroviaria de Interés General en España:

Tabla 2: Red Ferroviaria de Interés General. Tipos de ancho de vía. 2014

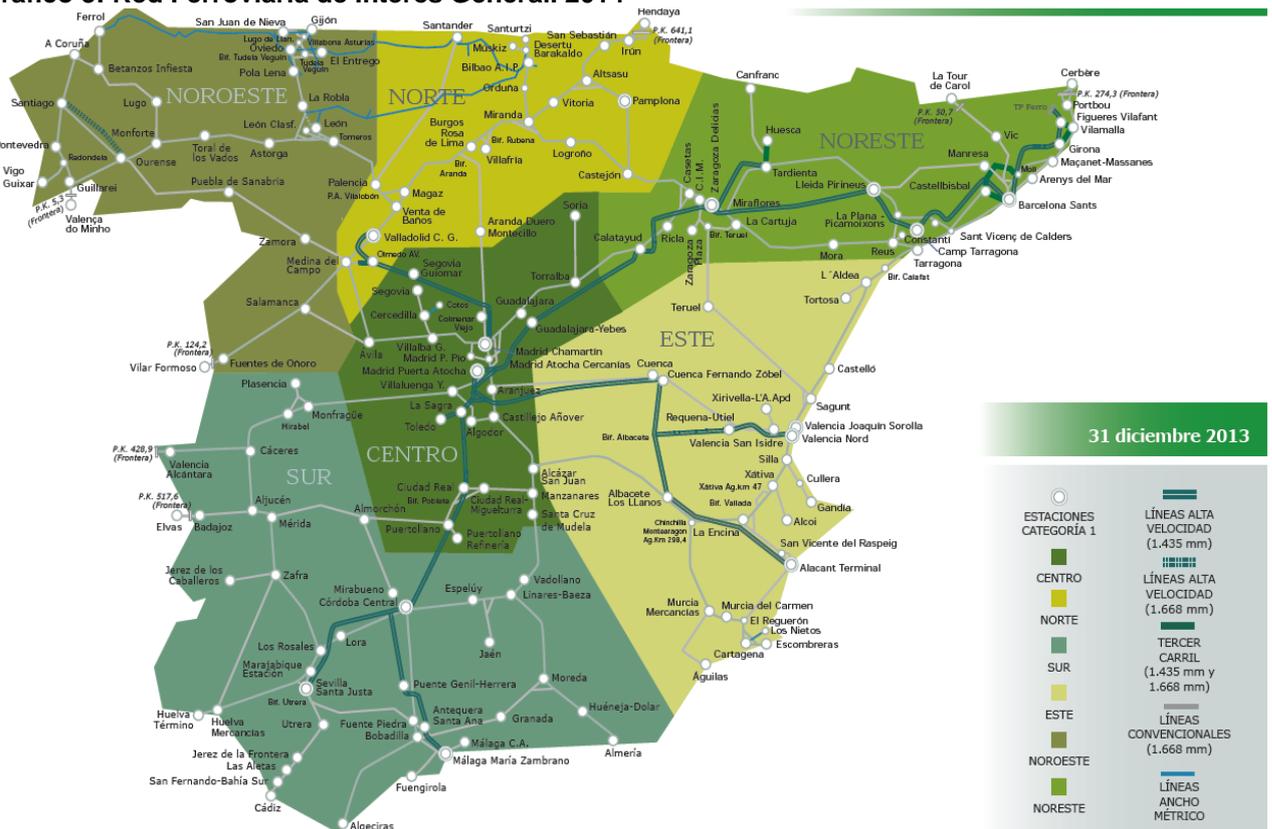
RED FERROVIARIA DE INTERÉS GENERAL	
Infraestructuras	Kilómetros
Red de Alta Velocidad de Ancho Internacional puro (1.435 mm)	2.322
Red de Alta Velocidad de Ancho Ibérico (1.668 mm)	84
Red Convencional de Ancho Ibérico puro (1.668 mm)	11.483

¹⁰ 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.

Red Mixta (combinación Ancho Ibérico y Ancho Internacional)	119
Red de Vía Estrecha de Ancho Métrico (1.000 mm)	1.207
TOTAL	15.215

Fuente: Declaración sobre la Red 2014. ADIF

Gráfico 3: Red Ferroviaria de Interés General. 2014



Fuente: Declaración sobre la Red 2014. ADIF

España cuenta con distintos anchos de vías en la configuración ferroviaria. Predomina el ancho de vía ibérico, por donde circula el transporte de viajeros y mercancías. En los últimos años, con apoyo comunitario, se ha incrementado notablemente la inversión en vías de ancho UIC o alta velocidad¹¹ por donde circula exclusivamente el transporte de viajeros. Las líneas de ancho métrico, se concentran fundamentalmente en el área cantábrica. En términos generales, las líneas de ancho UIC serían líneas rentables, mientras que las líneas de larga distancia en ancho convencional son, en su conjunto, no rentables, para el operador que actualmente las explota, RENFE-Operadora.

¹¹ Campos, J., De Rus, G., Barrón, I., El transporte ferroviario de alta velocidad (Fundación BBVA): En España se ha optado por un modelo convencional mixto de explotación de la alta velocidad, en el que algunos trenes convencionales utilizan la infraestructura construida para la alta velocidad.

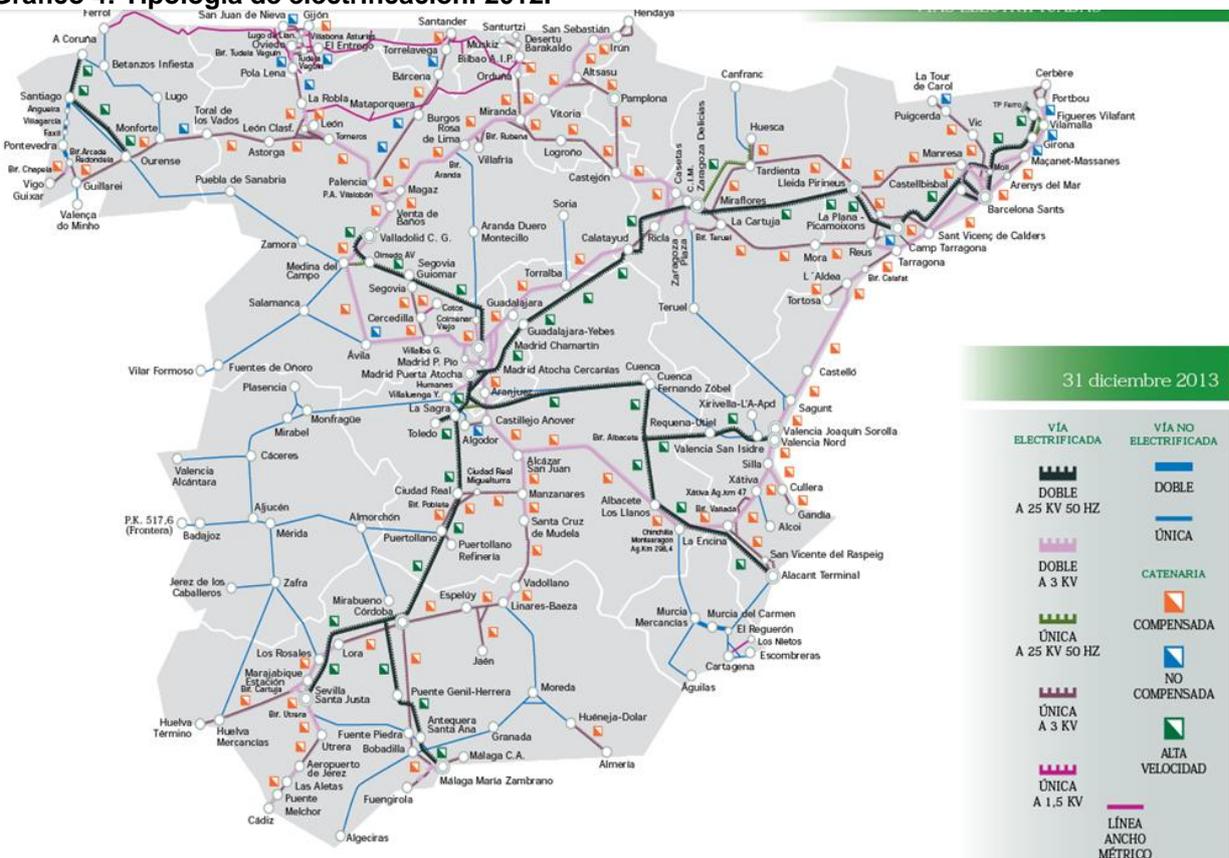
Pero además del diferente ancho de vía, existen también diferencias en el sistema de electrificación de las vías, tal y como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 3: Tipología de Electrificación. 2012.

TIPOLOGÍA DE ELECTRIFICACION	
Tipo de Infraestructuras	Kilómetros
Infraestructuras Electrificadas	6.268
Infraestructuras sin Electrificar	9.654
Total	15.922

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Gráfico 4: Tipología de electrificación. 2012.

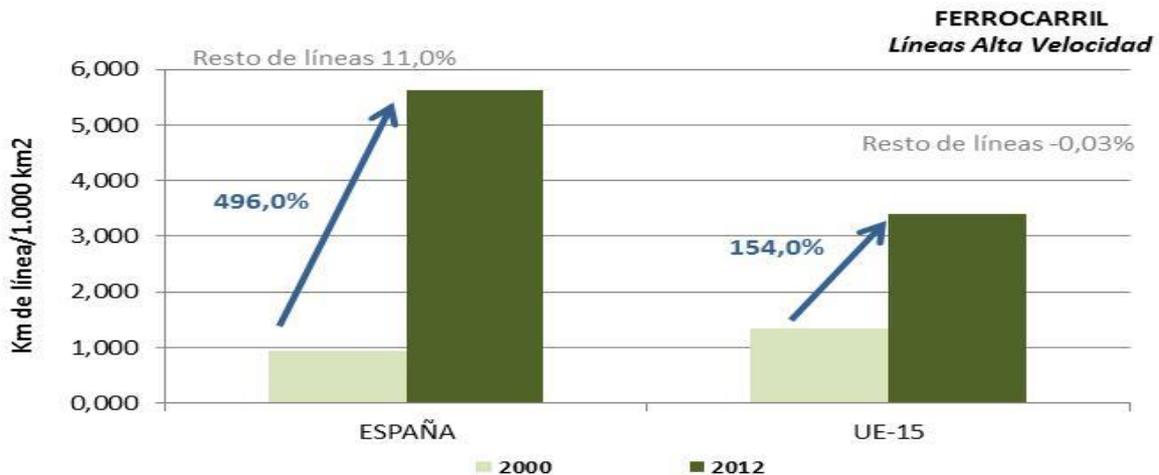


Fuente: Declaración sobre la Red 2014. ADIF.

El 61% de las líneas se encuentran sin electrificar, mientras que dentro de las líneas electrificadas, existen distintos tipos de voltaje, que plantea problemas de interoperabilidad de las líneas.

En términos de vías de alta capacidad, España ha experimentado en la última década un crecimiento muy superior, en términos de densidad por superficie de las líneas, al resto de los países de la UE-15, tal y como se observa en el Gráfico 5:

Gráfico 5: Evolución de la densidad (por superficie) de líneas ferroviarias de alta velocidad en España y UE.



Fuente: Informe anual del Observatorio del Transporte y la Logística en España 2014. Ministerio de Fomento.

Respecto a la prestación del servicio, la LSF prevé el cumplimiento de una serie de requisitos para poder operar en el mercado:

- Licencia de empresa ferroviaria: Para su concesión, se debe acreditar capacidad financiera, garantizar la competencia de su personal y revestir personalidad jurídica. Es única para toda la RFIG.
- Certificado de seguridad: Se refiere a cada una de las líneas que pretenden operarse.
- Homologación del material rodante.
- Habilitación de maquinistas: se compone de una licencia de conducción y una habilitación de conducción¹² y estas últimas son específicas a cada tipo de material rodante y a cada infraestructura.
- Adjudicación de capacidad¹³, a solicitud de las empresas ferroviarias, que se concede por el administrador de infraestructuras.

¹² Contradictoriamente, estas habilitaciones al maquinista no tienen carácter personal, con la normativa vigente pertenecen a la empresa ferroviaria.

En el mercado de mercancías por ferrocarril hay siete empresas que operan junto con RENFE-Operadora, que nueve años después sigue siendo el operador dominante con una cuota de mercado que alcanza el 85%¹⁴.

En esos 9 años el grado de penetración de los nuevos operadores ha sido escaso y el ferrocarril ha perdido peso respecto al resto de modos de transporte interior, cuyo peso representó el 4,8%¹⁵ del total en el año 2012. A la luz de estos datos, tras casi una década desde la liberalización del transporte de mercancías no se aprecia una liberalización real del sector.

En el mercado de viajeros por ferrocarril, al no haberse producido un proceso de liberalización similar, el mercado sigue siendo un monopolio público en manos de RENFE-Operadora. En todo caso, durante los últimos meses, se están dando pasos para su progresiva liberalización. Desde el punto de vista normativo, esta liberalización ha venido precedida por el Real Decreto-ley 22/2012, que prevé el inicio de la apertura del transporte de viajeros a la competencia y la división de RENFE en cuatro sociedades mercantiles estatales en razón de su objeto social¹⁶:

- Renfe Viajeros.
- Renfe Mercancías.
- Renfe Alquiler de Material Ferroviario.
- Renfe Fabricación y Mantenimiento.

RENFE-Operadora¹⁷ es propietaria del 100% del capital social de estas nuevas sociedades y actuará como matriz del grupo con funciones corporativas y de servicios.

Posteriormente, el Real Decreto-ley 4/2013 establece regímenes diferentes de liberalización, dependiendo de los servicios de viajeros que se presten:

- **El transporte ferroviario de viajeros con finalidad prioritariamente turística** se liberaliza jurídicamente, sin necesidad de autorización o título habilitante específico para operar en el mercado. Los servicios deben prestarse en el marco de una combinación que debe ser vendido por una agencia de viajes y, además del servicio de transporte, deberá incluir al menos dos de las siguientes prestaciones: i) alojamiento durante al

¹³ Se define la adjudicación de capacidad como la asignación por parte de ADIF de aquellas franjas horarias a los correspondientes candidatos con el fin de que un tren pueda circular entre dos puntos, durante un período determinado.

¹⁴ Datos ADIF, Km-Tren programados. Año 2013.

¹⁵ Eurostat.

¹⁶ Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de septiembre de 2013.

¹⁷ RENFE-Operadora contaba en el año 2013 con una plantilla de 14.800 personas y se llevó a cabo un ERE de 500 personas.

menos una noche; ii) manutención alimenticia fuera del tren; iii) otros servicios turísticos no accesorios del transporte o del alojamiento y que constituyan una parte significativa de la combinación¹⁸.

- Para los **servicios de transporte ferroviario de interés público**, se prevé la apertura más tardía a través de la “competencia por el mercado¹⁹”, es decir, a través de licitaciones públicas que otorgan, durante un determinado tiempo, el derecho de uso en monopolio de una determinada línea o conjunto de líneas a un único operador acompañados, en su caso, de mecanismos de compensación. Esta opción sigue el calendario planteado en las negociaciones sobre el Cuarto Paquete Ferroviario, en el que se permite a los Estados miembros que los procedimientos de licitación para contratos de servicio público comiencen, como límite temporal, en el año 2023²⁰. Hasta la entrada de nuevos operadores en el mercado, RENFE-Operadora es la empresa designada para la prestación de este tipo de servicios.
- Para el resto de los servicios de transporte de viajeros no contemplados en los apartados anteriores, es decir, los **servicios comerciales**, el acceso de los nuevos operadores a los servicios se llevará a cabo, transitoriamente, a través de la obtención de títulos habilitantes cuyo número es determinado por el Consejo de Ministros. Los requisitos y condiciones para su concesión serán desarrollados por el Ministerio de Fomento.

Este último grupo se refiere a los servicios comerciales que transcurren tanto por las líneas de ancho UIC como las de ancho convencional, que serán los primeros que permitirán la entrada de nuevas empresas a través de competencia en el mercado. El nuevo modelo, además de los requisitos ya enunciados, contempla transitoriamente establecer un esquema en el que el acceso para los nuevos operadores se llevará a cabo a través de la obtención de títulos habilitantes. El 13 de junio de

¹⁸ Vid. IPN 98/13 Proyecto de Orden Ministerial de Transporte Turístico Ferroviario.

¹⁹ Vid. Nota a pie 7 de página 9 en INF/DP/0004/14 Informe sobre los pliegos tipo de condiciones para los contratos de gestión de servicios públicos de transporte regular de uso general de viajeros por carretera sobre los autobuses: La competencia por el mercado podría ser, en cierto modo, sustituto de la competencia en el mercado, permitiendo alcanzar soluciones económicas eficientes, y no originar, en consecuencia, rentas monopólicas, pero sólo en el caso, entre otros supuestos, de que no existan barreras a la entrada. Vid., por ejemplo. E. Chadwick Results of Different Principles of Legislation and Administration in Europe; of Competition for the Field as Compared with Competition within the Field of service (1859). H. Demsetz. Why regulate utilities, (1968) P.A. Geroski. Competition in Markets and Competition for Markets, (2003).

²⁰ Aunque algunos de los países europeos más avanzados como Alemania, Reino Unido, Suecia e Italia ya lo realizan.

2014 el Consejo de Ministros ha aprobado un acuerdo por el que se decide iniciar el proceso de liberalización licitando un título habilitante para la prestación de servicios en el corredor Levante. El título habilitante se concederá a través de un procedimiento público de licitación y el operador que resulte adjudicatario podrá prestar servicios en dicho corredor, en competencia con RENFE-Operadora, durante un plazo de siete años. A la finalización del período de vigencia del título habilitante, los servicios se prestarán en libre competencia entre todos los operadores que quieran entrar al mercado.

III. EXPERIENCIA EUROPEA

El proceso de liberalización nacional de pasajeros por ferrocarril muestra un desarrollo asimétrico en el mercado europeo. Determinados países, como Alemania y el Reino Unido abrieron sus mercados hace más de una década y otros, como Italia y Suecia, lo han hecho recientemente. No obstante, la mayor parte de los países comunitarios, y especialmente Francia por la importancia para España, mantienen sus mercados nacionales cerrados a la competencia.

A diferencia del proceso de liberalización del transporte de mercancías por ferrocarril, donde la mayor parte de los países han aplicado un modelo de “*competencia en el mercado*”, la liberalización de viajeros presenta un mayor abanico de posibilidades. A grandes rasgos y con excepción del Reino Unido, se opta por un proceso de apertura a través de competencia en el mercado en aquellos trayectos que serían rentables y pueden, por tanto, beneficiarse de la entrada de otro u otros competidores en dichos corredores. Sin embargo, otros servicios, especialmente los derivados de las obligaciones de servicio público y los de carácter regional, se llevan a cabo a través de concesiones o contratos de exclusividad²¹.

Con el objetivo de aprender de los procesos de liberalización ya realizados en el ámbito comunitario, se hace un repaso de las experiencias de liberalización en los principales países europeos.

A. ALEMANIA

El proceso de reforma en Alemania se inició en 1994, cuando se adoptó la liberalización de todos los segmentos del mercado (servicios de pasajeros de larga distancia, servicios de pasajeros regionales y servicios de mercancías) y se estableció

²¹ En estos casos, la tendencia que se observa en los países europeos que ya han abierto sus mercados es un mayor protagonismo de los procesos de licitación pública en detrimento de la designación directa del operador, a efectos de impulsar la competencia por el mercado.

un sistema verticalmente integrado en el que el incumbente se configura como un holding que realiza las funciones de administración de infraestructuras y la prestación de los servicios ferroviarios²²²³. Esta reforma, también incluyó un proceso de regionalización del transporte de pasajeros, por el cual se realizaba un trasvase de competencias de este tipo de transporte, siendo los estados (*Länder*) los competentes para la planificación, gestión y financiación del transporte ferroviario²⁴.

En el ámbito del transporte de viajeros por ferrocarril, se pueden diferenciar dos segmentos:

- Servicios regionales: en principio, sería posible que se produjera *competencia en el mercado* y, por tanto, que varios operadores compitieran en un mismo trayecto. No obstante, esta circunstancia de momento no se ha producido y la competencia exclusivamente se realiza a través de los procesos de licitación pública (*competencia por el mercado*). La prestación del servicio puede concederse directamente a un operador o a través de un proceso de licitación. Se trata de un segmento fuertemente subsidiado.
- Servicios de larga distancia: la competencia se produce en el mercado y los servicios no están financiados a través de subsidios públicos al no existir obligación de servicio público en este segmento del mercado.

Al inicio del proceso de apertura del mercado a la competencia, ambos segmentos contaban con ciertas barreras a la entrada, tales como el acceso a material rodante, el tratamiento discriminatorio en las estaciones y la escasa disponibilidad de surcos ferroviarios. Tras casi dos décadas desde el proceso de liberalización, el resultado ha sido asimétrico en estos segmentos, aunque en ambos se ha observado un incremento de la productividad²⁵.

- En el caso del mercado de servicios regionales, desde la apertura del mercado se ha observado un crecimiento de la circulación de trenes, se ha incrementado la calidad y la frecuencia de los servicios y ha disminuido el coste del tren-Km. para las autoridades públicas²⁶. La perspectiva en este segmento es mantener el

²² En la actualidad, DB AG se configura como un holding que cuenta, entre otras, con las siguientes empresas: DB Schenker Rail AG (transporte mercancías), DB Regio AG (transporte de pasajeros regional), DB Fernverkehr AG (transporte de pasajeros de larga distancia) y las compañías de infraestructuras DB Netz AG (infraestructura ferroviaria), DB Energie GmbH (alimentación de corriente) and DB Station & Service AG (estaciones de pasajeros).

²³ Ante un recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión Europea contra Alemania por falta de independencia entre el administrador de infraestructuras y el operador de servicios (Asunto C-556/10), el TJUE no ha considerado suficientemente probado la existencia de esta falta de independencia.

²⁴ Para ello reciben fondos del Estado a través del fondo de regionalización.

²⁵ Especialmente por la reducción de la plantilla.

²⁶ Se calcula que se han reducido los subsidios públicos en un 20%.

crecimiento del tráfico y se avanza a través de la concesión de un mayor número de contratos públicos vía licitación pública, en detrimento de la asignación directa²⁷.

- Los resultados en el segmento de larga distancia han sido menos esperanzadores. Con la entrada en vigor de la reforma ferroviaria, el incumbente, en previsión de la entrada de nuevos operadores al mercado, reestructuró los servicios ferroviarios, suprimiendo algunos de los trayectos ofrecidos hasta entonces. El resultado ha sido una reducción del volumen de pasajeros y de la frecuencia de los servicios de larga distancia. Se apuntan una serie de razones que han podido favorecer la entrada de nuevos operadores en el mercado regional en detrimento del de larga distancia, como la ayuda financiera pública y la existencia de compañías públicas a nivel regional que fueron apoyadas para competir en el mercado.

En términos de cuotas de mercado, apenas ha existido penetración de nuevas empresas en el mercado de larga distancia de líneas rentables, mientras que en el mercado de transporte de viajeros bajo contratos de servicio público, la cuota de los nuevos operadores alcanza el 12%²⁸²⁹. En cuanto a los precios, en ambos segmentos se ha observado incrementos de los precios superiores al IPC, siendo la subida inferior para el caso de los servicios de transporte de larga distancia.

Ante los resultados de la liberalización del transporte de pasajeros de larga distancia, se plantea adoptar nuevas medidas para incentivar la mayor participación de nuevos entrantes en el mercado. Entre las opciones que se barajan, destaca la regulación de las tarifas del incumbente o reemplazar el actual sistema por un sistema de franquicias³⁰.

Han existido otros efectos en el mercado ferroviario desde el proceso de reforma, especialmente en el mercado relativo al material rodante. En este mercado surge un riesgo para los operadores derivado de que la vida útil de este material es superior a la duración de las concesiones o de operación en los servicios de larga distancia. Este riesgo se ha eliminado o reducido de manera considerable en el mercado regional, mientras que en el segmento de larga distancia, el problema no ha sido del todo solucionado. Las autoridades regionales han recurrido a distintas alternativas: la

²⁷ La sentencia de la Corte Suprema de 8 de febrero de 2011 determina que la designación directa para contratos públicos de servicios de transporte de pasajeros sólo se podrá permitir bajo determinados requisitos, por lo que se espera que en el futuro se incremente el número de contratos públicos concedidos vía licitación.

²⁸ Datos del año 2011.

²⁹ La cuota de mercado de los nuevos operadores en el mercado del transporte de mercancías por ferrocarril alcanza el 25%, en términos de Toneladas x Km.

³⁰ También se prevé la privatización hasta un 25% del capital de DB.

creación de pools de material rodante; la posibilidad de traspasar el material rodante al siguiente adjudicatario del contrato (garantías de recompra del material rodante); la adquisición por parte de las autoridades regionales del material rodante en la fecha de finalización del contrato (garantías sobre el precio residual del material rodante); y el apoyo financiero a los operadores de algunas autoridades regionales para la adquisición de material rodante.

B. REINO UNIDO³¹

Reino Unido fue uno de los primeros países europeos en impulsar una reforma del sector ferroviario, promoviendo la entrada de nuevos operadores en el mercado, a través de la aprobación del *Railways Act* en el año 1993. Esta reforma preveía la implantación de un sistema de concesiones, sobre la que se basa el sistema actual. En principio, se adoptó un sistema de privatización del administrador de infraestructuras y la creación de un agente, OPRAF³², cuya competencia consistía en gestionar el sistema de concesiones. Sin embargo, debido a la detección de diversos fallos en el sistema, se han producido reformas posteriores a través del *Transport Act* del año 2000 y el *Railways Act* del año 2005³³.

El proceso de liberalización del mercado ferroviario fue acompañado de la división del antiguo monopolio público, *British Rail*, en un centenar de empresas en relación a cada una de las actividades del mercado ferroviario (existiendo, en la mayoría de los casos, varias empresas por actividad): infraestructuras, transporte de pasajeros³⁴, transporte de mercancías, mantenimiento de infraestructuras ferroviarias, material rodante³⁵ y mantenimiento de material rodante, que fueron privatizadas. Esta división entre múltiples empresas reduce o elimina los incentivos a favorecer a aquellas compañías que anteriormente hubieran pertenecido al antiguo monopolio público.

En la actualidad, el mercado se caracteriza por un sistema de concesiones con régimen de explotación exclusiva³⁶ sobre la base de servicios agrupados por los que compiten los operadores. Se diferencia, en general, entre grupos de servicios de transporte de larga distancia, regionales y urbanos, aunque algunas concesiones presentan una combinación de los tres tipos de servicios³⁷³⁸. Los operadores (más de veinte en la

³¹ No se tiene en cuenta el mercado de transporte de viajeros por ferrocarril en Irlanda del Norte.

³² Office of Passenger Rail Franchising.

³³ El accidente de Hatfield en el año 2000 suscitó críticas por los niveles insatisfactorios de calidad de las infraestructuras, lo que llevó a la sustitución del administrador de infraestructuras Railtrack por Network Rail, abandonando el sistema de administrador de infraestructuras privado.

³⁴ Train Operator Company (TOC).

³⁵ Rolling Stock Operating Companies (ROSCOS).

³⁶ Con excepción de la línea que une el aeropuerto de Heathrow con Londres.

³⁷ Especialmente en el caso de Escocia.

³⁸ La composición de los servicios la realiza el Departamento de Transporte con el objetivo de formar grupos coherentes.

actualidad) compiten por cada uno de los paquetes. Tal y como está configurado el sistema, existe muy poco margen para la competencia en el mercado. De hecho, en la actualidad sólo el 2% de los servicios se realizan bajo este esquema, el resto de los servicios se articulan a través del sistema de concesiones.

Actualmente el período de adjudicación de las concesiones abarca desde siete a diez años, con una revisión después de los cinco años desde su asignación.

Merece la pena prestar atención al proceso de creación del mercado de material rodante en el mercado británico, a través de empresas específicas de arrendamiento de este tipo de material. Esta opción permite a los nuevos entrantes acceder, de manera menos costosa, al alquiler de este tipo de material que no está vinculado con el operador incumbente, lo cual garantiza un trato no discriminatorio entre las empresas que participan en el mercado. El origen de este mercado surge con la división del incumbente público en una serie de empresas (los denominados ROSCOS) que, en el caso del material rodante ascendieron a tres, que fueron privatizadas a principios del año 1996. Asimismo, se procedió a una división de la unidad de mantenimiento de material rodante en seis compañías distintas, independientes de los ROSCOS. Esta circunstancia que desliga el alquiler y el mantenimiento del material rodante garantiza una mayor eficiencia en la actividad de mantenimiento y reduce o elimina los incentivos a primar, bien económicamente o en términos de menor tiempo, la reparación del material rodante perteneciente a la misma compañía³⁹ (así como la posibilidad de establecer subvenciones cruzadas entre las distintas unidades de la empresa incumbente).

El resultado de este proceso de liberalización no ha sido uniforme en todo el período, pero se pueden obtener las siguientes conclusiones; i) Se ha producido un aumento del uso del ferrocarril para el transporte de pasajeros, ii) el empleo en la industria ha permanecido estable y iii) se ha observado un incremento de la productividad. En cuanto a la financiación pública, el sistema de franquicias ha derivado en un aumento de la aportación del Estado⁴⁰, aunque el gobierno británico ha expresado la intención de disminuir el apoyo público e incrementar las tarifas ferroviarias.

Como consecuencia del proceso de segmentación del antiguo monopolio público y la privatización posterior de las empresas creadas, no existe en el Reino Unido una empresa incumbente, por lo que el 100% del mercado está operado por empresas con experiencia que son, al mismo tiempo, nuevos entrantes.

³⁹ En la actualidad este problema se produce en España con la reparación y el mantenimiento del material rodante en Integria, perteneciente a RENFE-Operadora.

⁴⁰ Varios son los motivos que pueden fundamentar este incremento de precios: costes relacionados con el proceso de liberalización (costes de transacción, beneficios de los franquiciados, costes de alquiler de material rodante); y costes independientes del proceso de liberalización (incremento de los costes derivados del mantenimiento de la infraestructura y mayores estándares del material rodante).

C. ITALIA

Al igual que Alemania, en Italia se ha establecido un sistema verticalmente integrado en el que existe una compañía holding (el incumbente), *Ferrovie dello Stato*, que participa en el 100% del capital de una serie de empresas subsidiarias, entre las que destacan las siguientes compañías: el administrador de infraestructuras RFI (*Rete Ferroviaria Italiana*); el operador ferroviario *Trenitalia*, la compañía de ingeniería *Italferr*, la empresa dedicada a la gestión de las estaciones *Grandi Stazioni* y la compañía *FS Logistica*.

El mercado ferroviario italiano se abrió a la competencia tanto para el transporte de mercancías como el de viajeros en el año 2000, aunque el proceso ha sido más lento para el caso de pasajeros⁴¹. Para este último ámbito, se ha adoptado un modelo mixto de acceso al mercado (en general para servicios de alta velocidad y trenes rápidos) y de contratos de servicio público en régimen de exclusividad (en general para servicios urbanos y regionales). Algunos de los trayectos considerados como no rentables, son clasificados como de servicio universal y, por tanto, cuentan con financiación pública para llevar a cabo su actividad⁴².

Uno de los problemas, ya apuntados, para la participación de los nuevos entrantes en el mercado es la no consideración del material rodante como una instalación esencial. Esto supone que el incumbente, *Trenitalia*, no está obligado a poner a disposición del resto de operadores del mercado su material rodante excedente. Para paliar esta posible barrera de entrada, las regiones cuentan con fondos públicos para facilitar el acceso al material rodante a las empresas ferroviarias.

En abril de 2010 se produjo la entrada del primer operador privado (*Arenaways*) en el segmento comercial del mercado y en abril del 2012 entró en el mercado de alta velocidad la empresa *Italo*, de capital privado⁴³, que compite con *Trenitalia* en algunos trayectos de alta velocidad. En el año 2011, la cuota de mercado de los nuevos entrantes en el mercado de transporte de viajeros por ferrocarril alcanzaba el 10%, teniendo en cuenta su participación en todos los segmentos del mercado de viajeros.

La apertura del mercado a la competencia ha tenido como resultado un incremento de la productividad, una reducción del empleo en el sector, una reducción de la financiación pública y un aumento de la calidad y la eficiencia de RFI y *Trenitalia*, fundamentalmente por la racionalización de los servicios.

⁴¹ Además, en el caso del transporte de viajeros por ferrocarril en el mercado nacional, el derecho a prestar servicios en el mercado nacional sólo se reconoce a aquellas compañías extranjeras cuyos países de origen reconozcan la reciprocidad.

⁴² Dentro del denominado servicio universal, se encuentran los servicios regionales y urbanos y aquellos servicios de larga distancia no rentables que se consideran de interés nacional.

⁴³ La empresa pública francesa SNCF participa en un 20% del capital de la compañía.

D. SUECIA

El proceso de reforma ferroviaria en Suecia se inició a finales de la década de los años 80, siendo Suecia el primer país europeo en llevar a cabo la separación del monopolio público en dos empresas distintas: Banverket, que asumía las competencias en materia de administración de infraestructuras y SJ AB, como prestador de servicios ferroviarios. En el año 2001, SJ AB realizó una reestructuración para separar las distintas unidades de actividad, siendo ocho el total de unidades creadas, entre las que destacan la empresa responsable de la prestación del transporte de viajeros (SJ Ltd) y la empresa que asume competencias en el transporte de mercancías (Green Cargo).

El proceso de liberalización en el ámbito de pasajeros se ha realizado de manera gradual⁴⁴, hasta llegar a su completa culminación en octubre del año 2010⁴⁵⁴⁶. En este mismo año se creó una nueva autoridad, Trafikverket, que asume las competencias en materia de administración de infraestructuras ferroviarias, que hasta entonces ejercía Banverket, y cuyas competencias también abarcan la administración y gestión de los ámbitos aéreos, marítimos y del transporte por carretera. Asimismo, esta nueva autoridad también ha asumido las competencias de gestión de los procesos de licitación, que anteriormente realizaba la Agencia Nacional de Transporte Público⁴⁷, para el transporte de viajeros de larga distancia.

La apertura del mercado se realiza a través de procedimientos de licitación pública para los distintos trayectos. En concreto, en el año 1990 se realizó un reparto de competencias, concediendo competencia para las líneas ferroviarias regionales a las Autoridades Regionales de Transporte Público⁴⁸, mientras que SJ mantenía sus competencias para las principales líneas de viajeros y para el transporte de mercancías⁴⁹. Las primeras licitaciones para la prestación del servicio de transporte de viajeros tuvieron lugar en el ámbito regional.

⁴⁴ En primer lugar se llevó a cabo la apertura a la competencia de los servicios chárter en el año 2007. En el año 2009 se abrió el mercado del tráfico de vacaciones y fines de semana y la total liberalización del tráfico internacional de viajeros se produjo el 1 de octubre de 2009 (antes de la obligación europea del tercer Paquete Ferroviario). Por último, en 2010 se ha producido la completa liberalización del mercado de transporte de viajeros en Suecia.

⁴⁵ El único trayecto que aún se encuentra cerrado a la competencia es la línea entre el Aeropuerto de Arlanda de Estocolmo y la Estación Central de Estocolmo, donde el operador privado A-Train tiene una concesión exclusiva hasta el año 2040 para realizar el servicio Arlandaexpress.

⁴⁶ Además, este proceso ha ido acompañado de la liberalización de los mercados conexos a la prestación del servicio de transporte, tales como el mercado de mantenimiento del material rodante.

⁴⁷ Rikstrafiken.

⁴⁸ County Public Transport Authorities (CPTAs).

⁴⁹ La liberalización del transporte de mercancías por ferrocarril tuvo lugar en Suecia en el año 1996.

En la actualidad, a nivel nacional, el responsable de la gestión de las licitaciones de las líneas de larga distancia de pasajeros bajo contratos de servicio público en régimen de exclusividad⁵⁰ es Trafikverket, mientras que la gestión de las licitaciones públicas para los trayectos regionales que se realizan bajo contratos de servicio público en régimen de exclusividad recae sobre las autoridades regionales. En el caso de los trayectos de larga distancia de carácter comercial⁵¹, hasta el año 2010, la prestación del servicio la realizaba el operador incumbente SJ AB⁵², el cual podía adjudicar concesiones para aquellas líneas que no consideraba rentables. Sin embargo, a partir del año 2010 se ha producido la apertura total de estos servicios a la competencia.

Cabe destacar las menores barreras administrativas existentes en Suecia respecto al resto de países analizados y respecto a España, ya que la expedición de licencias, certificados de seguridad y homologación de material rodante, necesarios para poder acceder a las infraestructuras, no conllevan el pago de ninguna cantidad⁵³.

Los resultados del proceso de liberalización en Suecia han sido moderadamente positivos. Se ha producido un incremento en el número de viajeros transportados y un incremento de la cuota modal del ferrocarril en el transporte de pasajeros, en detrimento del avión y del transporte por carretera. La cuota de mercado de los nuevos entrantes en el mercado del transporte de viajeros por ferrocarril es de un 45% para el caso de los contratos de servicio público, mientras que la penetración en el segmento de los servicios rentables es menor, siendo la presencia de los nuevos operadores sólo del 10% del mercado⁵⁴⁵⁵. Asimismo, se ha observado una reducción del precio de los billetes, una reducción de los costes totales y una reducción del nivel de empleo directo del sector ferroviario. No obstante, en el caso de las concesiones, cabe destacar la existencia de un número reducido de competidores que se han presentado a los procesos de licitación pública.

IV. VALORACIÓN

Una vez analizados el funcionamiento y los componentes esenciales del mercado, así como la experiencia liberalizadora de otros países europeos, en primer lugar, la CNMC valora positivamente la iniciativa de adelantar el proceso de liberalización antes de la aprobación del “Cuarto Paquete Ferroviario”. Además, cabe establecer una valoración

⁵⁰ La duración de los contratos es de cinco años.

⁵¹ Aquéllos no sometidos a contratos de servicio público.

⁵² Con excepción de la prestación de trenes nocturnos comerciales que se abrieron a la competencia en abril del año 2007.

⁵³ Además, en el caso de la expedición del certificado de seguridad, el plazo máximo para su resolución es de tres meses, frente a los cuatro de la normativa española.

⁵⁴ Datos del año 2011.

⁵⁵ En el caso del transporte de mercancías por ferrocarril, la cuota de mercado de los nuevos operadores alcanza el 55%.

de aquellos elementos que, ante el acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de junio de 2014, la CNMC considera que pueden contribuir a mejorar el proceso iniciado de liberalización del transporte de viajeros.

Tras el escaso éxito de los procesos de liberalización previos de mercancías y transporte de viajeros con finalidad prioritariamente turística, el proceso liberalizador comenzado debe abordarse desde la credibilidad y reputación del modelo adoptado, con el objetivo de generar los máximos beneficios a la sociedad. En ese contexto, la CNMC es consciente de los intereses en esta área de los ciudadanos (usuarios y contribuyentes) y los diferentes agentes del mercado, en el sector y otros mercados conexos.

1. El ámbito geográfico de los títulos habilitantes debe ser el más amplio posible para el óptimo aprovechamiento de las economías de escala y bajo el principio de unidad de mercado

El articulado del Real Decreto-ley 4/2013 es ambiguo respecto al ámbito del modelo de títulos habilitantes, si éste se refiere a un ámbito nacional o un ámbito territorial más limitado. Más bien, la lectura literal del artículo permite interpretar una preferencia hacia un modelo de carácter fragmentado, ya que establece que *“El Consejo de Ministros determinará el número de títulos habilitantes a otorgar para cada línea o conjunto de líneas en las que se prestará el servicio en régimen de concurrencia, así como el período de vigencia de dichos títulos habilitantes”*. Finalmente, el Consejo de Ministros ha optado por la concesión de un título por corredor ferroviario, siendo el primero de ellos el correspondiente al corredor Levante.

La apertura del mercado de transporte ferroviario de viajeros a través de un modelo de carácter nacional permitiría que los operadores se beneficien de una serie de ventajas derivadas de la extensión del territorio. En primer lugar, la actividad ferroviaria requiere llevar a cabo importantes inversiones (material rodante, pago de cánones, formación de trabajadores...) y presenta economías de escala⁵⁶, de forma que, hasta determinado nivel de actividad, el coste medio disminuye a medida que aumenta la actividad, al poder ser utilizadas, en términos generales, las locomotoras y vagones en las líneas de ancho UIC. Cuanto mayor sea el territorio liberalizado, en el que puedan competir las nuevas empresas, mayores serán sus posibilidades de aprovechar las economías de escala, ser más eficientes en el ejercicio de su actividad y poder competir con el incumbente.

⁵⁶ OCDE (2005), Structural Reform in the Rail Industry.

Este argumento se enmarca dentro de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado que establece que *“esta fragmentación del mercado nacional dificulta la competencia efectiva e impide aprovechar las economías de escala que ofrece operar en un mercado de mayores dimensiones, lo que desincentivaría la inversión y, en definitiva, reduce la productividad, la competitividad, el crecimiento económico y el empleo”*. Además, se establece que las Administraciones Públicas observarán estos principios recogidos en la mencionada ley especialmente en sectores que tengan un carácter estratégico (el transporte, entre otros) y sectores con potencial para la dinamización y crecimiento económico (entre los que se encuentran las infraestructuras). Se trata, en definitiva, de asegurar la capacidad de los nuevos operadores de ejercer presiones competitivas de manera creíble, como ha ocurrido en el transporte aéreo, donde la agilidad de las compañías para mover los aviones a nuevas rutas supuso una pieza clave en el éxito del proceso de liberalización.

Asimismo, los títulos de carácter territorial pueden forzar a los nuevos entrantes a concentrar su actividad en un ámbito geográfico excesivamente limitado, impidiéndoles aprovechar las economías de escala de las que sí dispone el operador establecido, RENFE-Operadora, por las ventajas derivadas de su implantación en todo el territorio. Además, obviamente, aquél parte de un mayor conocimiento y experiencia en el mercado, con mayor capilaridad y posibilidades de realizar un mayor número de conexiones, así como de un mayor conocimiento por parte de los usuarios, programas de fidelización incluidos⁵⁷.

La CNMC entiende también las razones de prudencia que pueden haber motivado haberse inclinado por comenzar la liberalización por un único corredor, incluida la necesidad de adaptar de forma no traumática al operador ya establecido, así como la necesidad de poner en pleno funcionamiento a la recién creada Agencia de Seguridad Ferroviaria. Sin embargo, esta Comisión considera que el proceso no debería detenerse en la apertura de un único corredor, sino que deberían establecerse unos criterios objetivos que marquen la hoja de ruta para una apertura ágil y que de credibilidad al proceso, al tiempo que se impulsa la consolidación de los operadores alternativos.

2. Progresividad

⁵⁷ La teoría económica, avalada por la experiencia, demuestra que en estos sectores de red solo se produce una competencia efectiva cuando los entrantes son capaces de articular estrategias de entrada y salida (o movimiento) creíbles. Al margen de las economías de escala, alcance y densidad que existen al operar simultáneamente más de un corredor, existen muchas ventajas cuando es el mercado el que determina los servicios y productos a ofertar.

El Consejo de Ministros ha optado por la apertura de acuerdo con un modelo de carácter progresivo. La CNMC entiende que una eventual progresividad debería hacerse de acuerdo con criterios definidos y con un calendario orientativo. El Consejo de Ministros ha anunciado la apertura del corredor Levante, pero aún no se ha pronunciado sobre el calendario y el orden de apertura del resto de corredores.

La progresividad debería contemplar la apertura de un número definido y conocido de corredores, que permita la adaptación de todos los agentes ferroviarios a las nuevas circunstancias del mercado. Evidentemente, la apertura paulatina debe evitar una excesiva prolongación en el tiempo, ya que una duración desmesurada del período transitorio minaría la credibilidad del proceso y reduciría o eliminaría la tensión competitiva en aquellos corredores aún no liberalizados, dificultando la consolidación de operadores alternativos.

3. El modelo debería comprender, al menos, la apertura inicial de los trayectos de mayor demanda para incentivar la entrada de nuevos operadores y la duración de los títulos debe asegurar la presión competitiva en el mercado

Este modelo de carácter progresivo supone una etapa de transición hasta la completa liberalización del sector. Su éxito resulta fundamental para la posterior apertura del mercado tras la expiración de los títulos habilitantes.

El modelo de títulos habilitantes se basa en la concesión limitada de una serie de títulos para operar en la RFIG. Para reforzar la seguridad jurídica y facilitar la planificación a los potenciales entrantes, es necesario definir de manera previa y transparente el número de títulos, su ámbito de aplicación, su duración, para evitar posibles percepciones de asimetrías⁵⁸, con el objetivo principal del mantenimiento de la presión competitiva durante todo el período de duración de los títulos, tal que una vez expirado el mismo, persistan en el mercado empresas dispuestas a prestar servicios en un contexto de liberalización plena de los servicios comerciales de larga duración y que pueda impulsar, también, la posterior apertura de servicios OSP.

Para ello, hay dos factores esenciales que debe reflejar el sistema de títulos habilitantes: la rentabilidad de las rutas ferroviarias y la duración de los títulos habilitantes.

En primer lugar, bajo un modelo de carácter gradual, el éxito del modelo se facilita con la apertura inicial a los nuevos operadores de los corredores y trayectos ferroviarios que ofrecen una mayor demanda con objeto de incentivar una mayor participación en el

⁵⁸ Vid. Aplicación de la Guía de Contratación y Competencia a los procesos de licitación para la provisión de la sanidad pública en España.

proceso de concesión de títulos habilitantes y faciliten la recuperación de las inversiones⁵⁹. El Consejo de Ministros ha decidido iniciar el proceso de liberalización con la apertura del corredor Levante, lo que indica que en todos aquellos trayectos que presenten una demanda igual o superior son capaces de absorber un segundo operador en el mercado, fundamentalmente las líneas Madrid-Barcelona y Madrid-Sevilla. De no ser así, la apertura inicial de trayectos menos demandados para los operadores desincentivaría la participación en el proceso de nuevos agentes en el mercado, ya que resulta obvio la capacidad del incumbente de utilizar recursos económicos de otras líneas más rentables para, en su caso, realizar una competencia en precios agresiva⁶⁰ en los corredores liberalizados, resultando finalmente una menor competencia en el mercado. Esta situación reforzaría innecesaria y desproporcionadamente la posición de ventaja inicial de RENFE-Operadora y minaría la credibilidad del proceso de liberalización tras el período transitorio.

A nivel internacional, Italia ha iniciado su proceso de liberalización a través de la apertura del trayecto de mayor demanda, que comprende la línea de alta velocidad, en ancho UIC, Roma-Milán.

Un segundo elemento a tener en cuenta es el relativo a la duración de los títulos habilitantes, duración que para atraer a nuevos competidores, debe permitir la amortización de las inversiones realizadas. No obstante, la duración del título también tiene un componente esencial para asegurar la presión competitiva en el mercado, especialmente en este período transitorio, ya que una duración excesivamente elevada eliminaría *de facto* la competencia potencial en el mismo⁶¹. La duración del título habilitante aprobado por el Consejo de Ministros asciende a siete años.

La CNMC considera que la duración debería analizarse de manera individualizada para cada uno de los corredores, atendiendo a cada caso concreto y debe ser tal que i) genere una presión competitiva óptima para la prestación del servicio y la mejora progresiva del mismo, ii) permita rentabilizar suficientemente las inversiones realizadas atrayendo al mayor número de licitadores posibles.

4. El argumento del posible descreme del mercado de servicios de larga distancia convencional no debería impedir una liberalización efectiva.

⁵⁹ Tráfico diario de los principales trayectos en líneas UIC punto a punto: Madrid-Barcelona 3.117.361; Madrid-Sevilla: 2.791.000; Madrid-Valencia: 1.885.850; Madrid-Málaga: 1.450.000; Madrid-Zaragoza: 1.189.000; Madrid-Alicante: 900.000

⁶⁰ Lo cual podría reducir la tensión competitiva en esta variable fundamental: la simple señalización de que existen otras líneas de las que el incumbente puede distraer recursos para competir en las liberalizadas erosiona la tensión competitiva y la voluntad de los nuevos operadores de iniciar una competencia en precios favorable para los usuarios.

⁶¹ Vid. Guía de Contratación pública y competencia.

Si se realiza correctamente, la apertura del mercado de servicios comerciales a la competencia resultará en la entrada de nuevos competidores en los trayectos de carácter rentable. Las líneas de ancho UIC explotadas en la actualidad en alta velocidad son, en su conjunto, trayectos de carácter rentable, mientras que las líneas de larga distancia en ancho convencional son, en su conjunto, no rentables.

A nivel teórico, una liberalización incorrectamente diseñada podría originar un posible descreme de mercado, es decir, que los competidores entren en los trayectos rentables y la empresa incumbente, RENFE-Operadora, sea el único operador forzado a prestar servicio en los trayectos no rentables. Esta circunstancia afectaría de manera negativa a los ingresos de la empresa pública, agravando la situación de su cuenta de resultados, ya deficitaria. No obstante, existen diversos factores que deberían tenerse en consideración por el sector público al establecer medidas relativas a las líneas de carácter no rentable.

En primer lugar, determinadas líneas comerciales que no son rentables en la actualidad podrían llegar a serlo con una gestión más eficiente de los recursos. Más aún, aunque algunas de las líneas no sean rentables desde un punto de vista económico limitado estrictamente a la línea, RENFE-Operadora obtendría un beneficio indirecto por su prestación derivado de las economías de red⁶². La prestación de estos servicios es un reflejo de la capilaridad del incumbente y de su mayor implantación en el territorio nacional. Además, la operación obligada en este tipo de líneas de ancho ibérico supondría costes adicionales para los nuevos entrantes, que tendrían que invertir en material rodante apto para circular por las vías convencionales (además de las inversiones en material rodante que circule por las vías de ancho UIC, propias de los trayectos de alta velocidad y de velocidad alta), frente a RENFE-Operadora que ya dispone, prácticamente en monopolio, de este tipo de material rodante en un mercado estrecho, sin apenas posibilidad de aprovisionamiento en mercados internacionales por las especificidades del ancho ibérico.

En segundo lugar, en el caso de que estos servicios no rentables de transporte público de larga distancia supusiesen un impacto social irrenunciable e insustituible que requiriera su prestación obligatoria por un operador ferroviario, deberían declararse servicios OSP y recibir una compensación económica pública por su prestación. En el caso de que no sean declarados OSP pero el trayecto no tenga demanda suficiente para absorber la actividad de varios operadores, debería, bajo un enfoque de carácter intermodal, llevarse a cabo un proceso de licitación pública para la explotación de la línea.

⁶² De Rus, G., Campos, J., Los Fundamentos Económicos de la Política de Transporte Europea: un Análisis Crítico.

De hecho, bajo un enfoque intermodal, la conveniencia o no de operar este tipo de trayectos se obtendría a través del análisis económico de los distintos modos de transporte. En aquellos trayectos en los que la operación del ferrocarril fuera menos eficiente que la de otros medios de transporte, sería aconsejable reducir o evitar la actividad en dicha infraestructura para no incurrir en ineficiencias innecesarias del sistema.

5. La liberalización de los servicios OSP debería realizarse, preferentemente, a través de licitaciones públicas diseñadas atendiendo a los principios de la regulación económica eficiente y requiere la dotación de mayores competencias al organismo regulador

La CNMC considera que la apertura al mercado de los servicios denominados OSP debería realizarse, como norma general y en el marco del Reglamento (CE) 1370/2007, de la forma más favorable a la competencia entre las jurídicamente disponibles en el marco comunitario, es decir a través, al menos, de “competencia por el mercado”. Aún no existe un calendario de apertura de los servicios OSP en el ámbito europeo, aunque en las negociaciones del Cuarto Paquete se baraja el año 2023 para la apertura de estos servicios. **La CNMC considera que, si se decide su apertura, siempre deben primar los procesos de licitación pública⁶³ frente a la asignación directa, ya que permiten la existencia de competencia ex ante y facilitan la estimación de la compensación mínima necesaria para la prestación del servicio bajo determinados criterios de calidad.** Si el proceso licitador está correctamente diseñado, la mera existencia de competencia potencial podría tener un “efecto disciplina” que haga que el comportamiento del único operador del trayecto sea cercano al que tendría si realmente existiera competencia.

En todo caso, si no obstante las recomendaciones anteriores se considerase necesario llevar a cabo la adjudicación directa de alguna línea o conjunto de líneas de los servicios OSP, o en el caso que la licitación pública resultara desierta, la sostenibilidad del proceso de liberalización requeriría hacerlo a través de un proceso transparente, no discriminatorio y proporcional, con plazos ajustados, pudiendo establecer revisiones periódicas que reforzasen la competencia ex post. En los casos de adjudicación directa, se debería reforzar significativamente el papel de supervisión para evitar la aprobación de una compensación excesiva que pudiera constituir una ayuda de estado. El organismo supervisor competente, la CNMC, debería poder verificar la contabilidad analítica y el coste neto del operador u operadores designados para prestar servicios

⁶³ Esto reduce los riesgos de realizar una compensación económica inadecuada, bien por exceso o por defecto, para los operadores designados, y facilitar la elección de la mejor oferta posible para la prestación del servicio. Una compensación excesiva, que pudiese tener la consideración de ayuda de Estado, podría vulnerar el artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la UE si con ello se pudiera afectar a la competencia.

OSP, determinando desde la independencia de los departamentos ministeriales y las empresas, la compensación necesaria para prestar los servicios bajo determinados requisitos pública y previamente establecidos.

Además, los pliegos de las licitaciones públicas deben recoger las condiciones y requisitos que debe cumplir el adjudicatario, que deberán ser objeto de control posterior por parte del organismo regulador. En el Reino Unido esta labor estaba encomendada a un organismo independiente (*Strategic Railway Authority*), encargado de controlar el cumplimiento de los términos de las concesiones⁶⁴.

Parece altamente oportuna la independencia del órgano supervisor de las licitaciones para la viabilidad del proceso de liberalización.

6. La liberalización debe ir precedida de la reestructuración de RENFE-Operadora y de mayor transparencia en la contabilidad del incumbente para eliminar los incentivos a la aparición de subsidios cruzados

Para asegurar la viabilidad del operador público, RENFE-Operadora debe aprovechar este impulso liberalizador para continuar y acelerar su senda de adaptación y reestructuración interna, a través de una reducción de los costes y un incremento de la productividad, que persiga la sostenibilidad financiera de cada una de sus unidades de negocio y la mayor eficiencia en la prestación de los servicios, que le sitúe en una posición aventajada para competir en el mercado español y en otros mercados europeos.

Este proceso de reestructuración interna contribuirá a mejorar la cuenta de resultados de RENFE-Operadora, situándola en una mejor posición para competir con los nuevos entrantes, a la vez que contribuiría a una mejor asignación de los recursos excedentes de RENFE-Operadora entre las otras empresas del sector. Existe el ejemplo de otros sectores, como el sector postal, cuya liberalización se produjo sin abordar de forma previa la reestructuración del incumbente y donde apenas, desde el año 2010, se ha observado la entrada de nuevos operadores en el mercado, ya que Correos, el operador incumbente, mantiene más del 90% de cuota de mercado en términos de facturación en el mercado postal tradicional.

Asimismo, este proceso de reestructuración de RENFE-Operadora debe ir acompañado de una mayor transparencia en la contabilidad de las líneas, especialmente en el contexto de apertura a través del modelo de carácter territorial

⁶⁴ Este órgano desapareció en el año 2006 y sus funciones fueron asumidas por el Departamento de Transporte. Debe recordarse que en el Reino Unido, a diferencia de España, no existe una empresa incumbente que dependa administrativamente del Ministerio encargado de la regulación y aprobación de las concesiones.

limitativo con el operador monopolista, RENFE-Operadora, en todo el territorio nacional o, en su caso, a través de un modelo de apertura de todos los corredores nacionales, pero de carácter gradual. Estos dos posibles modelos pueden dar lugar a la perpetuación de la opacidad en la contabilidad analítica del incumbente y la posible existencia de “subsidios cruzados” por parte de la empresa pública, que dificultarían el éxito de la liberalización.

La existencia de competencia y una regulación económica eficiente debería conllevar, en su caso⁶⁵, la convergencia de los precios en dichos trayectos, a través de la oferta y la demanda, hacia precios de mercado, relacionados con los costes. RENFE-Operadora, al encontrarse operando en todo el territorio nacional y siendo monopolista en el resto de líneas no abiertas a la competencia, podría tener incentivos a ofrecer, al menos temporalmente, precios menores que la competencia, y no conectados a costes, en aquellos corredores en los que operaran empresas ferroviarias competidoras con el objetivo de ganar cuota de mercado y ralentizar el proceso de liberalización, detrayendo recursos de sus rivales, sin que esto necesariamente se tradujera en la prestación más eficiente del servicio de transporte. En términos estratégicos, simplemente la posibilidad de que pueda hacerlo será tenida en consideración por los operadores potenciales antes de acceder al nuevo mercado, disminuyendo, *caeteris paribus*, su interés en el mismo si no se toman medidas correctoras previas.

La posibilidad de precios sistemáticamente inferiores en los corredores con competencia podría mantenerse, aún con los requisitos jurídicos actuales de separación contable, gracias a la mayor rentabilidad relativa que obtuviera RENFE-Operadora en otros corredores aún no abiertos. Por ejemplo, el incumbente podría cargar mayores precios en los corredores en los que fuera monopolista para compensar los resultados de los trayectos en los que compitiera con otras empresas. Los nuevos entrantes, no obstante, no podrían realizar esta práctica ya que su actividad en el sector se limitaría a los corredores en los que compitieran con RENFE-Operadora, situándoles en una posición de desventaja competitiva y corriendo el riesgo de ser expulsados del mercado, por factores ajenos a la eficiencia operativa. Esta situación también implica que, *de facto*, se limitaría innecesariamente el tipo de operadores que podrían plantearse acceder al mercado, teniendo una ventaja estratégica aquellos operadores que cuenten con otras fuentes de recursos fuera del sector ferroviario con las que competir con el incumbente en el trayecto liberalizado.

Para evitar que pueda surgir esta circunstancia, como condición necesaria, no suficiente, para una liberalización con posibilidades de éxito, sería exigible de forma previa al incumbente una reestructuración interna y la transparencia en sus cuentas, suficiente para que los operadores potenciales evalúen, sin incertidumbre innecesaria,

⁶⁵ Se producirá este resultado si la competencia es vía precios. Existen otras variables en las que se puede competir: calidad, horarios, servicios añadidos...

las posibilidades de rentabilizar su entrada en el mercado. Por ejemplo, a través de la publicación de una contabilidad analítica separada y detallada por línea o por corredor ferroviario, que impute transparentemente el coste del servicio a cada uno de los trayectos.

7. La liberalización debe llevar aparejado un proceso de eliminación de los privilegios que puedan favorecer al incumbente frente a los nuevos entrantes

RENFE-Operadora, como empresa incumbente, cuenta con una **serie de ventajas de carácter económico**, irreproducibles en el corto plazo pero que podrían alcanzarse por los nuevos operadores en su momento, derivadas del mayor conocimiento y experiencia en el mercado y, en principio, un menor coste medio derivado de las economías de escala y las economías de red como consecuencia de su implantación en todo el territorio nacional.

Sin embargo, a estas ventajas económicas derivadas de la actual configuración y funcionamiento del mercado, se deben añadir otras ventajas de carácter fundamentalmente normativo que deberían ser corregidas antes de la liberalización.

El Consejo de Ministros es el órgano competente para la determinación del número de títulos habilitantes por línea o conjunto de líneas y el Ministerio de Fomento será el responsable en la determinación del desarrollo de los requisitos y condiciones para participar en los procesos de licitación de los títulos habilitantes, estableciendo de forma expresa que *RENFE-Operadora dispondrá de un título habilitante para operar los servicios en todo el territorio sin necesidad de acudir al proceso de licitación.*

Este sistema favorece a RENFE-Operadora, ya que existen condiciones asimétricas de partida que benefician al incumbente respecto al resto de empresas ferroviarias. La empresa pública queda exenta de realizar el trámite para la obtención de un título habilitante, que es un requisito esencial para la participación del resto de operadores en el mercado. Esta situación se asemeja a la extinta Disposición Adicional novena de la Ley 39/2003 relativa al transporte de mercancías por ferrocarril, que disponía que RENFE-Operadora *“desde la entrada en vigor de la ley, tendrá asignada toda la capacidad de infraestructuras necesaria para la realización de los servicios de transporte de mercancías que estuviera prestando en dicho momento la entidad pública empresarial RENFE”*.

Más aún, podría tratarse de una *cláusula del abuelo* que, con el supuesto objetivo de garantizar la continuidad de la prestación del servicio ferroviario, exceptúa al incumbente de una serie de trámites, obligatorios para el resto de participantes, y le otorgan un uso preferente de las infraestructuras. En este caso, se habilita automáticamente a RENFE-Operadora para la prestación del servicio en todos aquellos corredores en los que anteriormente ya se encontraba operando, es decir, en todo el territorio nacional. La participación en la licitación para la obtención de títulos

habilitantes supone un coste económico y de tiempo para las empresas ferroviarias, de los que se encuentra exenta RENFE-Operadora.

La CNMC recomienda que en el inicio del proceso de liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril, como en todos los sectores de red, se valore la conveniencia de imponer determinadas obligaciones al incumbente⁶⁶. En este contexto, cualquier elemento normativo que favorezca vía regulación a los entrantes no constituye una asimetría competitiva discriminatoria, sino la creación de condiciones mínimamente neutrales ante una situación de partida favorable al monopolista histórico.

8. El proceso de reestructuración de RENFE-Operadora debería ir acompañado de una desvinculación con el Ministerio de Fomento y con ADIF que impulse la entrada de nuevos operadores en el sector ferroviario

RENFE-Operadora es una entidad pública empresarial adscrita al mismo ministerio que el administrador de infraestructuras, ADIF. Esta vinculación de los dos agentes con un mismo departamento ministerial puede generar incentivos alineados, que van en contra de los principios de separación de actividades, los cuales se han revelado empíricamente como esenciales en los procesos de liberalización de todos los sectores en red.

Por una parte, el Ministerio competente tiene como funciones las recogidas en el artículo 81 de la LSF, entre las que destacan la planificación estratégica del sector ferroviario, la ordenación general y regulación del sistema, el otorgamiento de licencias, el otorgamiento de autorizaciones para la prestación de servicios ferroviarios declarados de interés público y el desarrollo del marco general de cánones. Todas estas competencias, en un mercado con varios operadores, requieren no sólo una actuación imparcial e independiente, orientada a conseguir la eficiencia y el buen funcionamiento del sistema sino la percepción subjetiva por parte de los nuevos entrantes de que indudablemente esto es así. No obstante, al ser RENFE-Operadora en estos momentos una empresa adscrita al ministerio regulador, éste, incluso asumiendo que no tuviese incentivos a favorecer a la empresa incumbente en sus decisiones o que es capaz de evitar dichos incentivos, no podrá señalar en un mercado liberalizado que esto es realmente así y que sus decisiones no repercuten directamente en la actividad y en la cuenta de resultados de la entidad y, en último término, del propio departamento ministerial.

Por otra parte, ADIF, como administrador de infraestructuras, también tiene encomendadas funciones que influyen en la configuración y funcionamiento del

⁶⁶ Por ejemplo, imponer una serie de obligaciones en términos de la presentación de la contabilidad analítica de RENFE-Operadora, al ser la única empresa que se encuentra operando en todo el territorio nacional.

mercado, recogidas en el artículo 21 de la LSF, como es la adjudicación de capacidad, la determinación de los cánones y la emisión de informes previos a la concesión de licencias de empresa ferroviaria. La pertenencia de RENFE-Operadora y ADIF al mismo ministerio, podría generar una percepción en el nuevo mercado liberalizado de existencia, reales o no, de desviaciones en el comportamiento de ADIF respecto a la necesaria neutralidad e igualdad de trato. Teóricamente existen alicientes para primar al operador incumbente con el que se comparten vínculos, frente al resto de empresas ferroviarias del mercado. Convencer a los operadores potenciales de que esto no es así es complicado desde el punto de vista práctico si se mantiene dicha dependencia simultánea.

Los potenciales operadores tendrán constancia de que el incumbente, RENFE-Operadora, es una empresa pública adscrita al mismo ministerio que ADIF. Esto puede originar al menos dos problemas:

- i) pueden existir incentivos a que el diseño del modelo se guíe por el objetivo parcial de maximizar el valor de RENFE-Operadora y/o ADIF en detrimento del objetivo más amplio de la eficiencia del sistema,
- ii) la credibilidad del proceso de liberalización puede verse perjudicado si los operadores ferroviarios perciben, aunque sea subjetivamente, que dicha relación dificulta el acceso simétrico a la información y/o la posibilidad de influir en el órgano proponente de las normas o regulador del mercado. Por ello, el proceso de liberalización debería ir acompañado de un fortalecimiento de la CNMC como órgano regulador independiente, adjudicándole capacidad sancionadora y especialmente, mayores funciones en materia de supervisión de la contabilidad del administrador de infraestructuras, con el objetivo de garantizar el equilibrio financiero y la sostenibilidad del sistema.

Ambos obstáculos se diluirían si se llevara a cabo la reestructuración previa de RENFE-Operadora, que le permitiera competir en el mercado en términos más eficientes.

Para reducir o eliminar estos incentivos, se propone una mayor participación de la CNMC en algunos procesos, tales como en la determinación de los cánones ferroviarios, que son aprobados por el administrador de infraestructura⁶⁷. Para garantizar una mayor objetividad en el proceso, la CNMC considera deseable que la propuesta proviniera del administrador de infraestructuras, ya que dispone de toda la información sobre sus costes. Adicionalmente, sería conveniente valorar el interés en que la aprobación la realizara el órgano regulador, en este caso la CNMC, que es un

⁶⁷ Hasta el Real Decreto-ley 11/2013 el Ministerio de Fomento era el órgano competente para su determinación.

órgano independiente y por su propio diseño en la Ley 3/2013, imparcial respecto a las administraciones y a todos los agentes del mercado.

Por ello, para evitar que estos incentivos se materialicen, realmente o en la percepción subjetiva de los operadores, en un trato discriminatorio del resto de operadores frente al operador incumbente, **se recomienda que, de forma previa al proceso de liberalización, el operador incumbente y el administrador de infraestructuras dejen de depender del mismo ministerio.**

9. Un proceso de liberalización efectivo pasa por garantizar la neutralidad de las empresas de Alquiler de y Mantenimiento de Material Rodante de RENFE-Operadora lo cual implica la separación de actividades y desvinculación, preferiblemente, a través de su privatización por un procedimiento competitivo.

El acceso de los mercados conexos de material rodante y mantenimiento del mismo es esencial para garantizar un acceso adecuado para los nuevos operadores y el buen funcionamiento del mercado ferroviario. Más aún en el contexto del modelo de títulos habilitantes que de manera transitoria habilitan la operación de un número determinado de empresas ferroviarias en el mercado. La incertidumbre de su duración hace razonable priorizar el alquiler del material rodante frente a la compra del mismo, dado el importante coste en términos económicos y de tiempo que supone su adquisición y homologación. De forma previa al proceso de liberalización, el Ministerio de Fomento ha procedido a la segregación de RENFE-Operadora en cuatro sociedades distintas, cuya separación habría que reforzar de cara a garantizar un acceso pleno a los servicios de alquiler y mantenimiento del material rodante.

El acceso al material rodante cuenta con una particularidad en España, que dificulta su adquisición, ya que España presenta redes de diverso ancho y siendo la red convencional de un ancho distinto al ancho europeo. La estrechez de estos mercados con ancho no estándar hace que las posibilidades de adquirir material rodante sean aún más restringidas.

Con el objetivo de reducir esta barrera, se considera conveniente de forma simultánea al proceso de liberalización, **garantizar el acceso al material rodante en condiciones no discriminatorias y asequibles para los nuevos entrantes.** Por ejemplo, a través de la creación de una o varias compañías de arrendamiento de material rodante con dotación suficiente de vagones y locomotoras para poder operar en el mercado sin ningún tipo de dependencia del incumbente.

En este sentido, se valora positivamente que el sector público haya reestructurado RENFE-Operadora en cuatro sociedades mercantiles. La división de Alquiler de Material Rodante, en principio, pone a disposición de los operadores del mercado este tipo de activos con el objetivo de paliar o eliminar dicha barrera de acceso. No obstante, el 100% del capital social de esta compañía es propiedad del mismo grupo

empresarial que el incumbente, por lo seguirían existiendo incentivos a presentar objetivos comunes con la empresa matriz y a obstaculizar el acceso de los nuevos entrantes al material rodante, bien a través de un precio innecesariamente elevado, una escasa o tardía puesta a disposición de material rodante o la disponibilidad de material rodante más antiguo, que sea menos competitivo que aquél utilizado por el incumbente.

Además de esta opción, existen otras posibilidades que ya se encuentran desarrolladas a nivel europeo. Por ejemplo, la creación de *pools* o fondos de material rodante. En el caso de aquellos mercados que funcionan a través de concesiones, por ejemplo, se puede ofrecer la posibilidad de que el siguiente adjudicatario opte por asumir el material rodante del contrato o utilice su propio material (garantías de recompra del material rodante) y la adquisición por parte de las autoridades del material rodante en la fecha de finalización del contrato (garantías sobre el precio residual del material rodante).

La CNMC considera igualmente fundamental para el proceso liberalizador que la cantidad de trenes puesta a disposición de la sociedad responsable del alquiler resulte suficiente para que los operadores generen un volumen de negocio que les permita competir en términos equivalentes con el incumbente⁶⁸. De hecho, un número excesivamente escaso de trenes destinados a los trayectos de ancho UIC constituiría un obstáculo adicional a la competencia difícilmente superable que dificultaría en gran medida la entrada de empresas ferroviarias al mercado.

Teniendo en cuenta la singularidad que han tenido en todos los países los períodos transitorios y, en el caso particular de España, la especificidad y multiplicidad del ancho de vía, resulta imprescindible garantizar el acceso suficiente y en condiciones económicamente justas a este tipo de material. **Esto sólo sería posible si la unidad de material rodante se segregase completamente del incumbente.** Por ejemplo, en experiencias comparadas, esta segregación se podría articular a través de procesos similares a los ROSCOS británicos⁶⁹. De acuerdo con dicho proceso, la unidad de material rodante actual debería desvincularse del incumbente y, a su vez, segregarse en distintas empresas de la misma unidad de negocio, permitiendo la entrada de capital privado.

Además del mercado de material rodante, existe un segundo mercado conexo muy ligado a la empresa incumbente y que también constituye una barrera de entrada⁷⁰. Se

⁶⁸ El parque de material rodante de la empresa RENFE Alquiler de Material Ferroviario está compuesto por 51 trenes, 19 de ellos de alta velocidad (AVE) y otros 12 de ancho variable, es decir, aquellos capaces de circular tanto por vías de alta velocidad como por las convencionales. A su vez, también arrendará dos composiciones de coches Talgo y 49 locomotoras, 37 de ellas eléctricas y 12 diésel. También pondrá a disposición 1.173 vagones para transporte de todo tipo de mercancías.

⁶⁹ Proceso por el que se produjo la segregación del antiguo monopolio público británico en diversas empresas. En el caso del material rodante, se crearon los denominados Rolling Stock Operating Companies (ROSCOS) y posteriormente se produjo su privatización.

⁷⁰ Vid. informe sobre la Competencia en el transporte de mercancías por ferrocarril en España.

trata del mercado de mantenimiento del material rodante. Con el objetivo de cumplir las exigencias jurídicas en materia de seguridad, el material rodante debe cumplir un plan de mantenimiento. Esto supone un coste económico para la empresa, que debería ser eficiente y lograr plenamente el objetivo de seguridad exigido, tanto en términos del coste de la reparación o mantenimiento, como por los ingresos que deja de percibir por la falta de actividad durante el tiempo que la locomotora o el vagón se encuentra en el taller.

La empresa incumbente, dispone de una red propia de talleres, Renfe Fabricación y Mantenimiento (anterior red Integria), que lleva a cabo el mantenimiento del material rodante propio y de otras empresas ferroviarias. Pero, al igual que en el caso del material rodante, las alternativas reales a esta red son prácticamente inexistentes en España, ya que RENFE es la única empresa que cuenta con una red de talleres en todo el territorio nacional y, además, tiene vínculos con todos los fabricantes de material ferroviario en España, a través de la participación en sociedades mixtas con los principales fabricantes de material rodante. Esta circunstancia, en un marco liberalizado como debería existir, limitaría la competencia en el mercado de mantenimiento y posibilitaría que el operador histórico influya en el servicio que se presta al resto de empresas ferroviarias, bien a través del retraso en la puesta a punto del material rodante, concediendo prioridad a su propio material rodante, o a través de un precio ineficiente que afecte negativamente a todas las empresas y proporcionalmente más a sus competidores por su menor escala.

En definitiva, **el mantenimiento del material rodante es un servicio fundamental y necesario para la prestación del transporte ferroviario en todos los mercados e irremplazable en un mercado liberalizado**. Este mantenimiento no puede depender del incumbente, al existir incentivos a no comportarse de manera eficiente y a atender a objetivos ajenos a la propia eficiencia en la prestación del servicio. Por ello, **la CNMC consideraría conveniente, en paralelo al proceso de liberalización, una completa separación jurídica, contable y funcional de esta unidad para el alquiler del material rodante** que, podría realizarse, por ejemplo, por las vías ya comentadas.

10. La liberalización presenta un marco de oportunidad para eliminar otras barreras de acceso al mercado

El proceso de liberalización supone la reestructuración de buena parte de este sector estratégico y persigue la eficiencia del sistema, para lo que es necesario realizar cambios normativos y operativos en el mercado. **Debería aprovecharse esta circunstancia para acometer una serie de medidas que faciliten la entrada de nuevos operadores en el mercado y, además de eliminar los ya comentados privilegios con los que cuenta RENFE-Operadora en el marco regulatorio actual, avanzar en la mayor transparencia, independencia y celeridad de los procesos ya existentes.**

No en vano el proceso para la obtención de todos los títulos que habilitan para operar puede durar más de un año. Se requiere la obtención de una licencia, de un certificado de seguridad, la homologación de material rodante y la habilitación del personal ferroviario. A todos estos requisitos, se une para el caso de los servicios comerciales, la obtención del título habilitante. Para evitar que este proceso suponga elevados costes administrativos para las empresas ferroviarias, que ya disponen de los elementos anteriormente enunciados, **es deseable que las condiciones y requisitos para participar en la licitación de los títulos habilitantes no dupliquen las exigencias ya cumplidas por las empresas ferroviarias para la obtención de la licencia, en términos de solvencia, capacidad financiera y formación del personal.** Además, cabe recordar que, tal y como figura la regulación actual, estas obligaciones sólo recaen en los nuevos participantes en el mercado, ya que RENFE-Operadora se encuentra exenta de obtener título habilitante para operar en todo el territorio nacional.

Asimismo, y para asegurar un trato no discriminatorio para los nuevos operadores, habría que establecer un sistema objetivo, transparente y no discriminatorio de asignación de capacidad, donde los derechos históricos (cláusulas del abuelo) se eliminen o se limiten a circunstancias muy específicas y tasadas aplicando los principios de necesidad y proporcionalidad. De no ser así, y tal y como ha manifestado la CNMC en el *Informe sobre el Proyecto de Orden de la declaración sobre la red y al procedimiento de adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria*, habría incentivos para que el operador dominante mantuviera aquellos trayectos y horarios más rentables, limitando o desincentivando la entrada de nuevas empresas en el mercado en perjuicio final de los usuarios.