



LÍNEA DE ACTUACIÓN 1.4: LAS OBLIGACIONES DE SERVICIO PÚBLICO (OSP) ESTATALES

CONTEXTO Y DIAGNÓSTICO

La **Declaración de Obligaciones de Servicio Público** (OSP) es un mecanismo del que disponen los poderes públicos para asegurar un sistema de transporte público colectivo que llegue a todos los ciudadanos, en aquellos casos en los que un operador, si considerase exclusivamente su propio interés comercial, no asumiría el servicio o su oferta sería insuficiente o no se adecuaría a las condiciones de frecuencia, calidad o precio necesarias, sin percibir a cambio una compensación y/o el derecho de exclusividad en la prestación del servicio.

En España, la Declaración de OSP corresponde a la autoridad que ostenta la competencia sobre los servicios: el Estado, de oficio o a iniciativa de las comunidades autónomas y corporaciones locales, y las propias comunidades autónomas. La financiación de estos servicios corre a cargo de la autoridad que aprueba la Declaración, si bien los servicios ferroviarios declarados OSP por el Estado a iniciativa de las otras administraciones territoriales han de ser financiados por éstas.

En todo caso, con independencia de la autoridad que declare o promueva las OSP, dado que el usuario ha de estar en el centro de las decisiones relacionadas con la movilidad, habrá que buscar fórmulas que garanticen la homogeneidad y la coordinación de todas las OSP, a partir de un análisis de intermodalidad / multimodalidad, con el fin de ofrecer el mejor servicio.

TRANSPORTE FERROVIARIO

En relación con los servicios ferroviarios de competencia estatal, la determinación de las relaciones ferroviarias que se someten a OSP se lleva a cabo mediante un análisis técnico basado en criterios obje-

tivos de eficiencia desde una triple perspectiva: medioambiental, social y económica, incluyendo también un análisis de la movilidad recurrente en dichos servicios (utilización habitual o frecuente por parte de los viajeros) y de la cobertura económica de los mismos (cociente entre los ingresos y costes). Además de estos **factores técnicos**, también se tienen en cuenta otros derivados de las áreas geográficas (factores orográficos, climáticos y similares) y que derivarían de criterios de **vertebración territorial y cohesión social**.

La Declaración de OSP vigente incluye servicios de Cercanías y de Media Distancia en red convencional, de Media Distancia en red de Alta Velocidad (AVANT) y de Cercanías y Media Distancia en Red de Ancho Métrico.

La prestación de estos servicios se lleva a cabo por Renfe Viajeros SME, S.A., en virtud del contrato suscrito con la Administración General del Estado el 18 de diciembre de 2018, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2027, prorrogable por 5 años más (*excepto para determinados servicios, un 3%, que serán establecidos por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, a propuesta conjunta de los Ministerios de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana y de Asuntos Económicos y Transformación Digital, para los que el contrato sólo tendrá vigencia hasta el 1 de enero de 2026*). A partir del vencimiento del contrato, el Estado habrá de licitar estos servicios.

Los servicios ferroviarios de competencia estatal sometidos a OSP desempeñan un papel esencial en la movilidad cotidiana, como lo demuestra el hecho de que en 2019 los utilizaron **347,7 millones de viajeros**, de los que 317,8 millones utilizaron Cercanías, 14,8 millones Media Distancia convencional, 8,8 millones Media Distancia Alta Velocidad y 6,2 millones de viajeros la Red de Ancho Métrico. En cuanto

a los servicios ferroviarios sujetos a OSP competencia de la Generalitat de Catalunya, el número de viajeros en Rodalies fue de 119,3 millones en 2019, y en Media Distancia alcanzó los 9,1 millones de viajeros.

No obstante, a pesar del esfuerzo económico del Estado para financiar estos servicios (el techo de gasto fijado en el contrato, incluidas inversiones para la renovación del parque de material rodante, es de 9.694 millones € para el horizonte del contrato), se reciben numerosas peticiones de los territorios para ampliar la oferta de servicios OSP, que habrán de ser adecuadamente revisadas y evaluadas a partir de los principios y valores de la Estrategia de Movilidad, aplicando criterios de homogeneidad y coordinación, y de intermodalidad / multimodalidad.

TRANSPORTE POR CARRETERA

En cuanto al transporte regular de viajeros por autobús de competencia estatal, en 2019 los servicios de media y larga distancia transportaron 218,3 millones de viajeros, mientras que el transporte especial y discrecional alcanzó los 544 millones de viajeros. La participación del autobús en el reparto modal del transporte interurbano de viajeros efectuado en los medios colectivos, medido en viajeros-km, alcanza una cuota del 33,9% (según datos de 2019 proporcionados por el Observatorio del Transporte y la Logística en España), por debajo del avión que aglutina el 35,7% de los viajeros-km.

En España, de acuerdo con la legislación vigente, el transporte regular en autobús se gestiona a través de **concesiones**, en las que un operador presta el servicio con un derecho de exclusividad y en ocasiones recibiendo una compensación por parte de la Administración. Corresponde al Estado la competencia respecto a las concesiones de servicios regulares de transporte de viajeros por carretera en autobús que transcurren por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, mientras que corresponde a cada Comunidad Autónoma la competencia de los servicios que discurren íntegramente dentro de su propio territorio. En la ac-

tualidad, el MITMA gestiona en torno a 80 concesiones de líneas regulares de autobuses, a las que deben añadirse las líneas gestionadas por las Comunidades Autónomas que, en su mayoría, han elaborado y/o implantado su propio mapa concesional.

De hecho, sumando ambas redes, estatal y autonómica, España cuenta con una de las redes más tupida y eficiente de transportes de viajeros en autobús de toda Europa. Prácticamente no hay ningún núcleo de población con más de 50 habitantes que no sea atendido al menos por una línea interurbana de autobuses. Debe destacarse que, a diferencia de otros países, el transporte en autobús ha sido en España el modo de transporte público que ha garantizado la **conectividad global** al ciudadano.

Sin embargo, la mayoría de las actuales rutas regulares de autobús responden a razones históricas, es decir, se ha venido dando continuidad, en muchos casos, a las rutas que existían tradicionalmente, teniendo en cuenta que las principales rutas regulares se empezaron a establecer en los años 20 del siglo pasado y se consolidaron en la legislación posterior.

Ante las transformaciones que ha experimentado tanto la sociedad como los propios medios de transporte, es necesario estudiar un **nuevo mapa de concesiones de líneas regulares de transporte de viajeros por carretera**, que se ajuste a las necesidades de los ciudadanos garantizando la mayor conectividad posible, que permita obtener una mayor eficiencia en el gasto público asociado al transporte y garantice la rentabilidad de las líneas para los operadores de transporte. Este nuevo modelo deberá abordarse con un **enfoque integrador** de todas las líneas interurbanas con independencia de su titularidad, de forma que, si una persona necesita enlazar dos autobuses para realizar una ruta interurbana, los servicios estén coordinados lo máximo posible y el cambio de un autobús a otro sea rápido y cómodo, sin que sea relevante para ella si ambos servicios son competencia de distintas administraciones.



Avanzar en esta línea exige la **máxima colaboración y cooperación entre las administraciones** estatal y autonómica, para la coordinación de rutas, servicios, horarios y paradas. Los poderes públicos han de situar al usuario, al ciudadano, en el centro de sus decisiones, superando dificultades de coordinación entre administraciones para dar el mejor servicio posible.

TRANSPORTE MARÍTIMO DE CABOTAJE

En cuanto al modo marítimo, el servicio de cabotaje es una actividad libre en la Unión Europea, por ello, cualquier intervención pública debe responder a una necesidad real de interés público cuya cobertura no garantice el mercado con la debida suficiencia o calidad.

En España, en el marco de la normativa comunitaria (Reglamento (CEE) 3577/1992 del Consejo) y del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, el Real Decreto 1516/2007, de 16 de noviembre, por el que se determina el régimen jurídico de las líneas regulares de cabotaje marítimo y de las navegaciones de interés público, declara ciertas líneas como de interés público y, a fin de garantizar la suficiencia de servicios, establece dos modalidades bajo las que se pueden hacer: bajo obligación de servicio público o en régimen de contrato administrativo. En la actualidad, existen **13 líneas declaradas de interés público** entre puertos de la península y territorios no peninsulares (líneas Península-Canarias, Península-Baleares, Almería-Melilla y Málaga-Melilla y Ceuta-Algeciras), para las que se fijan unas Obligaciones de Servicio Público, en concreto, unas frecuencias mínimas de servicio (en función de cada línea) y un tiempo mínimo de prestación del servicio de dos años. La normativa prevé, además, la posibilidad de suscribir contratos de navegación de interés público cuando se acredite que la imposición de obligaciones de servicio público no asegura una oferta adecuada en cantidad y calidad.

Según el citado Real Decreto, los contratos de navegación de interés público podrán dar derecho a compensaciones económicas por parte de la Administración, habiéndose de definir en procedimientos de licitación pública, transparentes, equitativos y no discriminatorios, en los que se ponderará debidamente la oferta que solicite una menor compensación.

Al igual que en otros modos, el MITMA recibe peticiones de ampliación de frecuencias de servicio, o de fijación de tarifas máximas para el transporte de viajeros y de mercancías en alguno de los trayectos, cuyo tratamiento tiene cierta complejidad en el marco normativo comunitario. Asimismo, dado el tiempo transcurrido desde la determinación de las líneas de interés público y las OSP (2007), es necesario revisar la norma española.

TRANSPORTE AÉREO

El transporte aéreo comercial dentro del espacio Económico Europeo (EEE) se encuentra sujeto a la normativa internacional y europea y está completamente liberalizado (Reglamento 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo), en el sentido que las compañías aéreas del EEE pueden establecer sus servicios con completa libertad en cuanto a aeropuertos, número de vuelos y tipo de aeronave a utilizar. En este marco, el establecimiento de Obligaciones de Servicio Público por un Estado Miembro está sujeto a condi-

ciones muy tasadas y justificadas, a partir del estudio de la proporcionalidad entre la obligación prevista y las necesidades de desarrollo económico de la región, la posibilidad de recurrir a otros modos de transporte, las tarifas aéreas y las condiciones que puedan proponerse a los usuarios y el efecto combinado de todas las compañías aéreas que operen o vayan a operar en la ruta. De ahí la dificultad de ampliar las OSP aéreas existentes sin que ello sea considerado una intervención estatal excesiva e injustificada, o de modificar las tarifas de referencia aplicadas a estas rutas sin provocar una reducción de la oferta y de la conectividad.

En la actualidad, existen **23 rutas aéreas** sobre las que el Gobierno ha establecido Obligaciones de Servicio Público: 13 en Canarias para enlaces entre las islas; 4 en Baleares, 3 de ellos entre islas y otro para la ruta Menorca-Madrid; 1 en Andalucía, en la ruta Almería-Sevilla; 2 en Extremadura, para las rutas de Badajoz con Madrid y Barcelona, y 3 en Melilla para enlaces con Almería, Granada y Sevilla. De las rutas anteriores, el Estado o la Comunidad Autónoma compensa el déficit de explotación en nueve de ellas (Gomera-Tenerife Norte, Gomera-Tenerife Sur, Menorca-Madrid y Melilla con Sevilla, Almería y Granada, estas seis compensadas por el Estado, y Almería-Sevilla, Badajoz-Madrid y Badajoz-Barcelona, financiadas por las comunidades autónomas andaluza y extremeña, respectivamente).

➤ **El objetivo de esta línea de actuación es garantizar un sistema de transporte público colectivo que llegue a todos los ciudadanos, ofreciendo soluciones de movilidad razonables en coste.**

➤ **Las Obligaciones de Servicio Público habrán de definirse aplicando criterios de coordinación, intermodalidad y multimodalidad, en el marco de la normativa comunitaria.**

MEDIDAS PROPUESTAS

MEDIDA 1.4.1: METODOLOGÍA PARA LA DECLARACIÓN DE NUEVAS OBLIGACIONES DE SERVICIO PÚBLICO FERROVIARIAS

El establecimiento de OSP estatales debe responder a los principios de proporcionalidad de la intervención pública en el mercado, eficiencia en el sistema de transportes, eficacia y eficiencia en la gestión del gasto público, intervención temporal en el mercado y de cooperación y corresponsabilidad entre administraciones públicas, así como a principios generales como los de transparencia, objetividad y no discriminación, de rendición de cuentas y responsabilidad.

Teniendo en cuenta dichos principios, y de acuerdo con el anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible, las solicitudes de nuevas OSP deberán ir acompañadas de una propuesta de establecimiento que incluya: su descripción y la justificación de que los mismos objetivos de movilidad no pueden alcanzarse de manera más eficiente por otros modos de transporte; la descripción de los servicios ofrecidos por modos de transporte alternativos; los datos socioeconómicos del ámbito territorial afectado; un estudio de demanda; la estimación del porcentaje de usuarios que abandonarían el coche privado y de la captación de viajeros de otros modos de transporte; el coste estimado de la compensación a establecer por la administración y el análisis de rentabilidad social de la propuesta. En su caso, se acompañará una Memoria sobre el cumplimiento de condiciones y requisitos específicos en función del modo.

En el caso de solicitudes de nuevas OSP formuladas por entidades locales, deberán contar con la conformidad de la administración autonómica correspondiente.

La medida consiste en elaborar una metodología para realizar el análisis de la rentabilidad social de las solicitudes de establecimiento de nuevas OSP, que tenga en cuenta sus costes medioambientales y los costes sociales y económicos. Asimismo, se determinarán los extremos que han de ser considerados en todo caso en los informes de seguimiento para la comprobación de que continúan cumpliéndose los criterios y las condiciones que justificaron la imposición de OSP y se fijará su periodicidad.

MEDIDA 1.4.2: PLAN DE ACCIÓN DE CERCANÍAS Y SERVICIOS DE PROXIMIDAD

Los servicios ferroviarios de Cercanías y aquellos servicios ferroviarios que atienden a la movilidad cotidiana deben tener un papel esencial, por su capacidad y elevado grado de aprovechamiento y porque contribuyen a la descarbonización del transporte, a la descongestión del tráfico y a la mejora de la calidad del aire en las ciudades.

La finalidad de esta medida es hacer de los servicios de Cercanías y de los servicios de proximidad ferroviarios una oferta de movilidad tan atractiva que los ciudadanos mejoren su satisfacción con dichos servicios e incrementen su uso de manera relevante, reduciendo la dependencia del vehículo privado.

El MITMA está actualmente llevando a cabo la elaboración del Plan Cercanías 25, que pone el foco en la calidad del servicio y la experiencia del usuario. El plan se basa en 4 objetivos:

- mejorar la puntualidad y fiabilidad.
- disponer de servicios para cada vez más personas.
- accesibilidad y calidad del servicio.
- facilitar la movilidad antes y después del viaje.

En este sentido, las medidas orientadas a mejorar la accesibilidad y usabilidad de los servicios de Cercanías tienen un papel muy destacado. Estas medidas no se refieren solo a la mejora de la accesibilidad física a estaciones y trenes, sino que también incluyen aspectos como las facilidades para la planificación del viaje, la adquisición y pago de billetes o la información en tiempo real durante el propio viaje y la atención a los usuarios.

MEDIDA 1.4.3: REVISIÓN DEL MARCO NORMATIVO DE LAS OBLIGACIONES DE SERVICIO PÚBLICO MARÍTIMAS Y DE LOS CONTRATOS DE NAVEGACIÓN DE INTERÉS PÚBLICO

En el marco del mercado liberalizado a nivel europeo, las obligaciones de servicio público tienen un carácter excepcional, de forma que sólo podrán establecerse cuando quede acreditado que las fuerzas del mercado no ofrecen un servicio adecuado a los usuarios, y serán fijadas con criterios objetivos, proporcionados y no discriminatorios y previamente conocidas por los operadores marítimos. Por su parte, los contratos de navegación de interés público constituyen un instrumento de intervención pública adicional a las OSP, y podrán comprender servicios de transporte que cumplan normas establecidas de continuidad, regularidad, capacidad y calidad, servicios de transporte complementarios, servicios de transporte a precios y condiciones específicos, en especial para determinadas categorías de viajeros o para determinadas conexiones, y adaptaciones de los servicios a las necesidades reales.

Partiendo de reconocer la existencia de especiales circunstancias en determinados territorios que requieren mecanismos de intervención pública, se propone realizar un estudio sobre las necesidades actuales de conexión marítima con los territorios extra-peninsulares, que determine si se mantienen las circunstancias que justificaron, de un lado, la declaración de determinadas líneas regulares como líneas de interés público, y de otro, el establecimiento de obligaciones de servicio público (frecuencias y prestación mínima del servicio) en el art. 8 del Real Decreto 1516/2007, de 16 de noviembre o si, por el contrario, se requiere su modificación.

Asimismo, la medida consistirá en revisar el esquema de mecanismos de intervención existentes, estableciendo una metodología basada en el principio de proporcionalidad y en la elección de la medida menos restrictiva, que analice los impactos de las posibles medidas sobre pasajeros y navieras, motivando en todo caso la necesidad de la intervención para la protección del interés público, y su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo, se establecerán mecanismos de evaluación periódica de los efectos y resultados obtenidos.

Finalmente, se revisará el procedimiento de licitación de los contratos de navegación de interés público para garantizar su adecuación a la normativa europea de ayudas de estado y una mayor eficiencia en el gasto público asociado al contrato.



MEDIDA 1.4.4: NUEVO MAPA CONCESIONAL DE LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE PÚBLICO INTERURBANO REGULAR DE VIAJEROS POR CARRETERA

La medida consiste en revisar en profundidad el diseño actual de las líneas regulares de transporte de viajeros por carretera que responde, como se ha dicho, a razones históricas, para elaborar un nuevo mapa concesional que contribuya a solucionar las nuevas necesidades de movilidad de los ciudadanos, proporcione la mayor conectividad posible, permita obtener una mayor eficiencia en el gasto público de las administraciones públicas y garantice la rentabilidad de las líneas para los operadores de transporte, con un enfoque integrador de todas las líneas interurbanas, independientemente de su titularidad.

Para el diseño del mapa, se tendrá en cuenta la oferta de servicios de otros modos de transporte y los posibles nodos entre ellos, así como otras posibles formas de movilidad, y la integración con las líneas interurbanas de las Comunidades Autónomas. Se utilizará tecnología basada en el Big Data para poder asegurar el mayor ajuste posible de la oferta y la demanda.

El diseño del mapa estará basado en la existencia de intercambiadores o puntos de conexión, especialmente para las rutas más largas, que garanticen una mayor conectividad entre los distintos puntos del territorio.

Se analizarán los contratos actuales, que conectan más de 2.400 poblaciones de toda España en diferentes corredores, tanto radiales como transversales. El servicio afectado por este análisis atiende a 4.138 paradas y su longitud es de 69.846 kilómetros, con una longitud media de 873,1 kilómetros por concesión. El número total de vehículos adscritos a estas concesiones es de 1.003, con una ocupación media de 24 pasajeros.

Dado que los actuales concesionarios deben continuar prestando servicio hasta el final de su periodo concesional, la implantación práctica de este nuevo mapa será progresiva en el tiempo.

En cuanto a la integración de los nuevos servicios estatales con los gestionados por las Comunidades Autónomas, se propone abrir una línea de trabajo en el seno de la Comisión de Directores Generales de Transporte, de forma que la optimización de rutas y servicios se plantee desde un punto de vista global de la movilidad interurbana en España y de satisfacción tanto a los usuarios como a los propios operadores de las líneas.

El MITMA realizará el diseño del nuevo Mapa Concesional con la participación de todos los agentes implicados: CCAA, operadores de transporte, asociaciones de operadores, usuarios y expertos en la materia.