



LÍNEA DE ACTUACIÓN 1.6: LIBERALIZACIÓN DEL TRANSPORTE FERROVIARIO DE VIAJEROS

CONTEXTO Y DIAGNÓSTICO

EL AVANCE HACIA EL MERCADO ÚNICO FERROVIARIO EN LA UE

La liberalización del transporte ferroviario es un proceso iniciado en el marco de la Unión Europea y que en España va a culminarse en los próximos años, con la apertura del mercado de transporte de viajeros, tanto en los servicios comerciales (diciembre de 2020) como en aquellos que tienen carácter de servicio público, si bien éstos últimos en un horizonte a más largo plazo.

En concreto, el proyecto comunitario surge en el marco de una gran fragmentación de los diferentes sistemas ferroviarios nacionales, ya que desde la aparición de este modo de transporte, cada Estado miembro optó por un desarrollo distinto, dotando de características técnicas diferentes a las infraestructuras y vehículos, estableciendo marcos normativos que respondían a sus necesidades internas y creando unas condiciones de operación propias que, por lo general, nada tenían que ver con la de los países de su entorno.

Precisamente por todos estos condicionantes, pronto se constató que para que existiera un mercado único de transporte ferroviario, era necesario realizar un gran esfuerzo, mucho mayor y durante un plazo más largo que en el modo carretera, aéreo o marítimo, donde no existían tantos y tan importantes impedimentos.

El primer gran paso en este sentido se realizó mediante la Directiva 1991/440/CEE, sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios, norma que partía de la idea de que, dado que el *"sector comunitario de los transportes constituye un elemento esencial del mercado interior y que los*

ferrocarriles son, a su vez, un elemento vital del sector de los transportes en la Comunidad", era necesario "mejorar la eficacia de la red de ferrocarriles a fin de integrarla en un mercado competitivo".

Para ello, en esta Directiva se recogían aspectos tan importantes como la necesidad de que las empresas ferroviarias estuvieran dotadas de la independencia suficiente para actuar con criterios comerciales, o la separación de la gestión de la infraestructura ferroviaria de la gestión de los servicios de transportes.

A partir de entonces, se han ido aprobando una serie de normas y elaborando otro tipo de iniciativas y estudios (entre los que destaca el Libro Blanco del Transporte, aprobado en 2001, o el de 2011, que contenía una "hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte", exponiendo la visión estratégica de la Comisión y definiendo una agenda política para la siguiente década).

Por lo que respecta al campo regulatorio, lo más relevante, sin duda alguna, han sido las diferentes normas que se han ido adoptando de manera conjunta en los denominados "paquetes ferroviarios".

El **Primer Paquete Ferroviario**, de **2001**, contempla la apertura del transporte ferroviario de mercancías, con el objetivo fundamental de procurar que éste tuviese un funcionamiento más eficiente y que pudiese absorber parte del transporte de mercancías por carretera, y como consecuencia, reducir las emisiones totales del sistema global de transportes.

El **Segundo Paquete Ferroviario**, de **2004**, se aprueba como respuesta por la diversidad de normas técnicas y de seguridad que existen en los Estados miembros. Por ello, su objetivo se centra en la interoperabilidad de los diferentes siste-

mas nacionales, así como en la unificación de unas condiciones únicas de seguridad, creando la Agencia Ferroviaria Europea. De igual forma, y ante los retrasos sucesivos de la fecha de la liberalización del transporte ferroviario de mercancías, fija el 1 de enero de 2016 como el último día para alcanzar este objetivo.

El **Tercer Paquete Ferroviario**, aprobado en **2007**, establece el 2010 como fecha para la liberalización del tráfico internacional de viajeros, y continúa avanzando en la homogenización de la normativa en temas de obligaciones de servicio público o en el campo de los derechos y obligaciones de los pasajeros.

En 2012 la Unión Europea aprobó la Directiva 2012/34 (**Directiva RECAST**), por la que se establece un espacio ferroviario europeo único, un paso fundamental para lograr un mercado unificado y abierto, con un alto grado de interoperabilidad y homogeneidad normativa, de manera que las empresas ferroviarias pudieran prestar servicios en el territorio de la Unión Europea en pie de igualdad y sin barreras ni discriminación.

El **Cuarto Paquete Ferroviario**, aprobado en **2016**, contiene un conjunto de Directivas y Reglamentos cuya finalidad era impulsar la liberalización del transporte ferroviario y, de este modo, eliminar obstáculos a la creación del espacio ferroviario europeo único y mejorar la calidad y el atractivo del ferrocarril como medio de transporte.

Dentro del Cuarto Paquete pueden distinguirse dos grupos de normas:

1. Las conocidas como **pilar técnico**, que se publicaron en mayo de 2016 y que regulan la seguridad, interoperabilidad y la Agencia Ferroviaria de la Unión Europea, y cuyo objetivo principal es permitir un acceso más sencillo al mercado común europeo.
2. Las conocidas como **pilar político**, o también pilar de gobernanza, y de **mercado** que se publicaron en diciembre de 2016 y que incluyeron la modificación de la Directiva RECAST (Directiva 2012/34) y un nuevo reglamento de adjudicación de obligaciones de servicio público.

En cuanto a la modificación de la Directiva RECAST, lo más significativo es la apertura del mercado del transporte de viajeros por ferrocarril que otorga a las empresas ferroviarias el derecho de acceso, en condiciones equitativas, no discriminatorias y transparentes, a las infraestructuras ferroviarias de todos los Estados miembros.

Además, esta reforma refuerza la independencia e imparcialidad de los administradores de infraestructuras, garantizándose su separación contable de cualquier empresa operadora ferroviaria, bajo diferentes formas, ya sea mediante empresas diferentes o mediante un holding, y amplía las competencias del regulador ferroviario,



afianzando y colocándolo en una posición clave y central de todo el sistema.

Por otro lado, dentro del Cuarto Paquete se encuentra también la importante modificación del Reglamento que regula los servicios públicos ferroviarios, y que establece que, como norma general, la contratación de este tipo de servicio debe ser adjudicada sobre la base de un procedimiento de licitación competitiva.

Esta licitación, por otro lado, debe estar abierta a todos los operadores, ser equitativa y respetar los principios de transparencia y no discriminación, así como cumplir con diversas obligaciones de información que garanticen su correcta difusión por todo el territorio de la UE.

MEDIDAS ADOPTADAS A NIVEL NACIONAL

En 2005, y de acuerdo con las previsiones del Primer y del Segundo Paquete Ferroviario, en España se aprobó la **liberalización de los servicios de transporte ferroviario de mercancías**, aunque no fue hasta el año de **2007** cuando comenzaron a operar empresas ferroviarias alternativas a Renfe.

Por otro lado, en **2010**, y en el marco también del Tercer Paquete Ferroviario, **se liberalizó el transporte internacional de viajeros**, cumpliendo así la fecha prevista por la normativa comunitaria. Desde el 31 de julio de 2013 existe liberalización de los servicios ferroviarios de carácter turístico.

Quedaba pendiente, sin embargo, la liberalización de la parte más importante del mercado ferroviario, pues el transporte de mercancías, el transporte internacional de viajeros y el transporte turístico son actividades de una relevancia poco significativa si se comparan con el transporte nacional de viajeros que, tanto por volumen de actividad como por su importancia económica, lo convierten en un sector de primer orden en España.

En lo que se refiere a la **apertura de los servicios comerciales**, que fundamentalmente afectará a los servicios de alta velocidad, el Real Decreto-ley 23/2018, por el

que se modificó la Ley del Sector Ferroviario (Ley 38/2015), estableció el calendario de apertura a la libre competencia de este sector, que se aplicaba a partir del 1 de enero de 2019, a tiempo para el acceso a la infraestructura en el horario de servicio que se iniciara el **14 de diciembre de 2020**.

Con fecha 11 de mayo de 2020, Adif ha firmado Acuerdos Marco de adjudicación de capacidad a 10 años con RIELSFERA (hoy OUIGO España), ILSA y Renfe que permitirán a estas empresas contar con capacidad reservada en las principales líneas de alta velocidad de la red ferroviaria: Madrid-Barcelona-Frontera francesa, Madrid-Levante (Valencia/Alicante) y Madrid-Sur (Sevilla/Málaga). Pese a que el inicio de las operaciones de los nuevos entrantes ha sufrido retraso en relación con las previsiones de los Acuerdos Marco como consecuencia de la situación generada por la pandemia, OUIGO España está operando desde el 10 de mayo de 2021 en la línea Madrid-Barcelona.

Para la entidad pública empresarial Renfe Viajeros, SME, S.A., la apertura del mercado exige una adaptación a una nueva realidad en la que lleva largo tiempo trabajando, pues deja de ser el operador en exclusiva de los servicios de transporte comercial de viajeros por ferrocarril, con la entrada en el mercado de nuevas empresas.

Atendiendo a la experiencia de otros Estados miembros con una realidad similar, la apertura de este mercado debería suponer una importante reducción de precios y un incremento de los servicios que se van a ofrecer, lo que a la postre va a beneficiar a los usuarios del ferrocarril y al derecho a la movilidad de los ciudadanos en general, un factor que es la piedra angular y el verdadero objetivo que debe inspirar nuestro sistema de transporte junto con la seguridad. El proceso de liberalización derivado de la normativa comunitaria que se realiza en nuestro país debe garantizar el derecho a la movilidad de los ciudadanos, la seguridad en la circulación, la prestación de servicios públicos de calidad y las mejores condiciones de accesibilidad.

Todo el sistema institucional se ha preparado para este nuevo panorama, con Adif y

Adif Alta Velocidad con su independencia reforzada, asegurándose no sólo su total separación orgánica de las empresas ferroviarias, sino también blindándoles frente a posibles influencias o conflicto de intereses, así como ampliando sus competencias en temas tan trascendente como el establecimiento de los cánones ferroviarios.

De la misma forma, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) asume nuevas competencias y amplía su ámbito de actuación controlando el correcto funcionamiento del sector a iniciativa propia, decidiendo, cuando corresponda, las medidas adecuadas para corregir discriminaciones, distorsiones del mercado y otras situaciones similares.

En lo que se refiere a la **liberalización de los servicios públicos ferroviarios**, se ha previsto una introducción gradual del sistema establecido por la normativa de la UE en lo que se refiere a su liberalización en España. Con fecha 18 de diciembre de 2018 se ha formalizado el "Contrato entre la Administración General del Estado y la sociedad mercantil estatal Renfe Viajeros, SME, S.A., para la prestación de los servicios públicos, competencia de la Administración General del Estado, sujetos a obligaciones de servicio público en el periodo 2018-2027" (los prestados bajo la denominación de "Cercanías", "Media Distancia", "Ancho Métrico" y "Avant").

El contrato tiene una validez de diez años prorrogables 5 años más, surtiendo efectos desde el día 1 de enero de 2018. No obstante, para determinados servicios que serán establecidos por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, a propuesta conjunta de los Ministerios de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y de Asuntos Económicos y Transformación Digital, el contrato solo tendrá vigencia hasta el 1 de enero de 2026.

Estos servicios, que supondrán aproximadamente un 3% del total, deberán ser licitados por el MITMA, para que a esa fecha comiencen a ser prestados por las empresas ferroviarias que resulten adjudicatarias.

La realización de esta labor por parte del Ministerio, y que se calcula que deberá comenzar en 2023 o 2024, permitirá comprobar sobre el terreno cómo funciona el sistema de licitación, pudiendo corregir errores y adaptar el mismo para cuando la mayoría o la totalidad de los servicios sujetos a obligación de servicio público competencia del Estado deban de ser licitados.

En definitiva, España apuesta por que la liberalización del transporte ferroviario de viajeros sea una experiencia de éxito, consciente de que ello supone una gran oportunidad para optimizar el uso de sus infraestructuras y mejorar el servicio al usuario. De hecho, la participación del ferrocarril en el sistema de transportes es aún muy modesta en España, en relación con la capacidad existente. De ahí que la liberalización sea importante para extraer el mayor rendimiento a la inversión que España ha hecho en las últimas décadas en ferrocarriles, no sólo desde el punto de vista económico, sino también ambiental, social y de equilibrio territorial.

Asimismo, la entrada de nuevos operadores y la optimización del uso de la red permitirá aumentar la oferta de productos y servicios al usuario, lo que beneficiará la movilidad, competitividad y cohesión social de nuestro país. Para conseguir estos objetivos, será esencial la participación de los agentes del sector privado en un modelo que habrá de ser equilibrado, objetivo, transparente y no discriminatorio, al que se llegará mediante una transición ordenada y gradual, que permita a los privados desarrollar su actividad, sin comprometer la estabilidad y los logros del sector ferroviario.

➤ **El objetivo de esta línea de actuación es culminar con éxito el proceso de liberalización del transporte ferroviario de viajeros, poniendo especial énfasis en la protección de los derechos de los viajeros y en la convivencia del sector público y del sector privado en el nuevo mercado liberalizado.**

MEDIDAS PROPUESTAS

MEDIDA 1.6.1: REVISIÓN DEL MARCO JURÍDICO DE LOS CÁNONES FERROVIARIOS

La medida consiste en establecer un nuevo marco jurídico para los cánones ferroviarios que posibilite, respetando las normas constitucionales, que los administradores de las infraestructuras sean quienes determinen, dentro del marco legal, los cánones por la utilización de infraestructuras y los responsables de su gestión, administración y control interno, con el fin de garantizar el principio de independencia de gestión de los administradores de infraestructuras establecido en la normativa comunitaria.

MEDIDA 1.6.2: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS VIAJEROS EN EL MERCADO FERROVIARIO LIBERALIZADO

España apuesta por la construcción de un espacio ferroviario único en la Unión Europea con nuevos servicios ferroviarios y más oportunidades para los ciudadanos y para las empresas, pero poniendo especial énfasis en la seguridad y en una movilidad sostenible y conectada que sitúe al ciudadano en el centro de la acción política. En este marco, es fundamental garantizar la protección de los derechos de los viajeros, que son el fin último y la piedra angular sobre la que descansa la construcción de un mercado único ferroviario, que supere y mejore los sistemas aislados de los Estados miembros.

Esta medida consiste en trabajar en la elaboración de una normativa europea clara y homogénea que defina los derechos y obligaciones de los viajeros, y que sea aplicable a todas las empresas ferroviarias para garantizar la adecuada protección de estos derechos en el futuro mercado liberalizado. Esta normativa deberá primar la seguridad y el derecho a la movilidad del ciudadano frente a cualquier otra consideración a la hora de diseñar el sistema común de transporte, algo que es especialmente relevante en este momento, en el que la integración de los diferentes mercados en uno único exige la liberalización y la apertura a la competencia del mercado ferroviario de viajeros en el marco de un Espacio Ferroviario Único Europeo.

Asimismo, de cara al mercado liberalizado, el MITMA establecerá el procedimiento de bonificación de tarifas a miembros de familias numerosas y su posterior liquidación a empresas ferroviarias, incluyendo los controles ex post sobre los billetes que envíen los operadores, de acuerdo con lo previsto en el art. 11.3 del Real Decreto 1621/2005, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas. En paralelo, se abordará el desarrollo de la aplicación informática para el control de billetes y la consulta de datos de títulos acreditativos de la condición de miembro de familia numerosa.

MEDIDA 1.6.3: CONVIVENCIA DEL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO EN EL MERCADO FERROVIARIO LIBERALIZADO

La medida consiste en buscar fórmulas que permitan la convivencia del sector público y del sector privado en el nuevo mercado ferroviario liberalizado, adaptando la interacción entre lo público y lo privado a los nuevos desafíos de la movilidad. Se trata, por un lado, de facilitar la presencia de los operadores privados en el mercado, que se enfrentan a cuantiosas inversiones y han de asumir importantes riesgos, para lo que es esencial un proceso ordenado de adjudicación de capacidad por parte de los administradores de infraestructuras ferroviarias, transparente y no discriminatorio, que garantice las mismas reglas del juego para todos ellos y proporcione certidumbre a las empresas ferroviarias que deban invertir en nuevos trenes. Asimismo, para mejorar el servicio al usuario, será un objetivo procurar que todos los operadores ofrezcan servicios de interconectividad, conformando servicios por principales corredores. Corresponde a Adif y a Adif Alta Velocidad, como gestores de la red ferroviaria, aplicar las medidas necesarias para conseguir estos objetivos a través de sus respectivas Declaraciones sobre la Red y de su estrategia sobre el proceso de adjudicación de capacidad. Igualmente deben aplicar las mejoras de innovación necesarias en cuanto a digitalización e interoperabilidad para optimizar la oferta de capacidad existente.

En segundo lugar, se trata de potenciar un operador público español fuerte, competitivo, moderno, innovador e internacionalizado, que se configure como un operador integral de servicios de movilidad y logística en el contexto tecnológico y digital de la movilidad, sin renunciar a su carácter social. Estos objetivos se cumplirán mediante la ejecución de las acciones incluidas en el Plan Estratégico aprobado por Renfe Operadora para el horizonte de 2023.

