

## CAPÍTULO XI

# El camino del estudio sobre la liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril\*

Iván Santos Esteras  
Andrés García Pereda  
Alfonso Camba Crespo

En 2019 la CNMC publicó el *Estudio sobre la liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril*. Su objetivo era analizar este sector para comprender qué obstáculos y retos se planteaban en el proceso de apertura a la competencia y proponer recomendaciones para facilitar una liberalización efectiva. El estudio revisaba las experiencias de otros países europeos, en donde la liberalización había dado lugar a una oferta más variada, con precios menores, con mayores calidades y usos más eficientes de la infraestructura. También se indicaba que la entrada de competencia requería contar con un marco competitivo adecuado para poner en valor todos sus potenciales beneficios. A tal fin, entre otras cosas, se destacó la importancia de un marco competitivo equilibrado entre entrantes e incumbentes en materia de acceso a infraestructuras, cánones, material rodante, servicios de mantenimiento y formación y contratación de personal especializado, como los maquinistas. Desde la publicación del estudio se ha llevado a cabo exitosamente el proceso de adjudicación de capacidad y se están revisando los cánones, de cara a promover la consecución de un mercado eficiente y competitivo. Todo esto ha permitido que hoy contemos ya con competencia en los corredores ferroviarios de Madrid-Barcelona y Madrid-Valencia, y que pronto otros corredores vayan a abrirse también a la competencia, lo cual promueve una mayor eficiencia y mejores ofertas para los consumidores.

*Palabras clave:* liberalización, competencia, transporte de viajeros por ferrocarril, eficiencia.

*JEL classification:* L40, L51, L92.

---

\* Los puntos de vista expresados en este artículo son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente los de las instituciones en donde trabajan.

## 1. INTRODUCCIÓN

El transporte ferroviario en España ha dado un vuelco en los últimos años. Tras unos 65 años en los que Renfe operó el servicio como monopolista, en 2005 se inició una nueva vía con la liberalización del transporte de mercancías por ferrocarril. Desde ese momento se han ido introduciendo reformas para transformar el sector, incluyendo su apertura a la competencia. El último hito en este proceso es que, desde el 14 de diciembre de 2020, el transporte de viajeros en alta velocidad y larga distancia convencional puede ser prestado por operadores distintos de Renfe.

La liberalización en este sector tiene una enorme importancia, ya que el transporte ferroviario de viajeros juega un papel clave para la economía y para el bienestar ciudadano. Por un lado, este sector es muy relevante para la movilidad de las personas y en la vertebración territorial. Sirva de ejemplo que el 36 por 100 de los desplazamientos de larga distancia en España en 2021 se hicieron en ferrocarril, lo que suman unos 18,8 millones de viajes a lo largo de ese año (INE, 2022). Todo ello a partir de los 15.500 km de red ferroviaria y más de 5.000 circulaciones diarias de trenes con los que cuenta España. Por otro lado, el ferrocarril también ofrece beneficios respecto a otros medios en materia de sostenibilidad, al emitir muchos menos gases contaminantes que el transporte por carretera o avión y, además, es uno de los transportes más seguros<sup>1</sup>. Lo anterior, sumado a que requiere una infraestructura muy costosa y su naturaleza de industria de red, explica que las autoridades públicas hayan tenido mucha presencia en este sector.

El transporte ferroviario también tiene un gran protagonismo en la Unión Europea (UE). Así, las instituciones comunitarias han trabajado para construir un espacio ferroviario único europeo con el fin de afianzar la libre circulación y avanzar en la integración el mercado común. Reflejo de su importancia es que la UE declaró 2021 como Año Europeo del Ferrocarril. El impulso europeo, de hecho, ha sido clave en la transformación del sector. En general, en los Estados miembros, incluyendo España, la liberalización se ha realizado al hilo de la transposición de diversas directivas que han ido reorientando el modelo tradicional a uno abierto a la competencia. Así, a lo largo de los años se han aprobado hasta cuatro “Paquetes Ferroviarios” en el seno de la UE, que han dado forma a esa transformación.

Entre esos paquetes, tiene especial relevancia para este artículo el *Cuarto Paquete Ferroviario* de 2016, que estableció la apertura a la competencia de los servicios comerciales de transporte de viajeros en ferrocarril para 2020. Dicho protagonismo se debe a que esa liberalización propició la elaboración del estudio de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) que tratamos en estas líneas: ante la apertura a la competencia del sector, la CNMC realizó un estudio (CNMC, 2019), en el que se analizaba los servicios comerciales de transportes de viajeros por ferrocarril en España, con la intención de examinar los principales retos que afrontaba este sector de cara a su liberalización. La finalidad de este análisis fue la realización de recomendaciones a las autoridades para facilitar el mejor resultado posible de este proceso, en beneficio del bienestar de los consumidores. En concreto, a partir

---

<sup>1</sup> Ver [https://europa.eu/year-of-rail/why-rail\\_es](https://europa.eu/year-of-rail/why-rail_es)

de esas recomendaciones se intentaba aprender de las experiencias de liberalización sucedidas en países de nuestro entorno, que muestran cómo la entrada de competencia facilitó, entre otras cosas, ofertas más competitivas, mayores frecuencias de trenes y un servicio de mayor calidad.

Tres años después de la publicación de dicho estudio, y año y medio tras la entrada de competencia en el transporte ferroviario de pasajeros, resulta pertinente realizar una reflexión sobre las aportaciones del estudio y la situación actual del sector en España. A tal fin, en el presente capítulo haremos un repaso de estas cuestiones. En concreto, en la segunda sección presentamos una breve descripción del contexto en el que se planteó y elaboró el estudio. En la sección tercera se exponen los aspectos más destacados del estudio y de sus recomendaciones. La quinta sección hace una revisión sobre las novedades destacadas desde la publicación del estudio. Y, finalmente, la quinta y última sección presenta algunas conclusiones sobre las aportaciones del estudio y la situación actual del sector.

## 2. EL CONTEXTO DEL ESTUDIO

La CNMC y sus antecesores habían prestado atención al transporte ferroviario en múltiples ocasiones y por distintos motivos, que incluyen tanto estudios e informes como expedientes en materia de competencia y de regulación sectorial. Esto se debe, en primer lugar, a que se trata de un sector muy relevante para la movilidad de los ciudadanos, con una importancia estratégica para el desarrollo de otras industrias y servicios, y la vertebración territorial. Además, es un ámbito en el que la CNMC tiene competencias regulatorias, lo que implica necesariamente que debe atender a la situación del sector.

Ya en un informe elaborado hace una década por la Comisión Nacional de la Competencia (la CNC, antecesora de la CNMC) sobre el transporte ferroviario de mercancías se alertaba de la existencia de problemas de competencia que dificultaban la entrada de competidores (CNC, 2012). Entre dichos problemas se pueden destacar los diferentes estándares técnicos presentes en la infraestructura ferroviaria española, y el predominio de Renfe en los mercados de alquiler y de mantenimiento de material rodante.

En 2014, ante la posibilidad de la apertura a la competencia del corredor de Levante<sup>2</sup>, se publicó otro informe (CNMC, 2014) ya enfocado al proceso de liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril. Este documento subrayó la necesidad de transparencia y de garantizar neutralidad competitiva en el mercado, incluyendo, de nuevo, a las actividades conexas de alquiler y mantenimiento de material. Asimismo, la CNMC informó en 2018 sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modificó la Ley 38/2015 del Sector Ferroviario a través de un informe de proyecto normativo, el IPN/CNMC/014/18, de nuevo incidiendo en la necesidad de mantener la neutralidad competitiva en el mercado en cuestiones tales

---

<sup>2</sup> El Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de junio de 2014 determinó que el proceso de apertura a la competencia comenzaría con el corredor de Levante, mediante la licitación de un título habilitante para un operador que compitiera con Renfe en el mismo. Esta medida se pospuso hasta la aprobación del *Cuarto Paquete Ferroviario*.

como los cánones ferroviarios, el acceso al alquiler y mantenimiento de material rodante y los sistemas de venta de billetes.

Las actuaciones anteriores se circunscriben al ámbito de la promoción de la competencia, si bien también han existido actuaciones por conductas anticompetitivas. Por ejemplo, el expediente S/DC/0511/14 Renfe OPERADORA, que llevó a una sanción por prácticas concertadas y abuso de posición de dominio en el mercado de transporte ferroviario de mercancías.

Finalmente, desde el ámbito regulatorio, la CNMC aprobó diferentes Resoluciones sobre los cánones ferroviarios, las condiciones de acceso a la red, así como la metodología de equilibrio económico, necesaria para evaluar el impacto sobre el equilibrio económico de los contratos de servicio público de los nuevos servicios comerciales coincidentes con rutas sujetas a obligaciones de servicio público.

Todas estas actuaciones reflejan la labor de seguimiento que ha ido realizando la CNMC en el ámbito ferroviario, y que dieron paso al estudio de 2019. No obstante, quizás uno de los factores más relevantes en el caso concreto del estudio de 2019 fue la inminencia de la liberalización del transporte de pasajeros por ferrocarril, fijada por mandato de la normativa europea para el año siguiente. Así, para proceder a la apertura de los servicios ferroviarios a la competencia, la normativa ferroviaria exigía que las compañías interesadas presentaran sus solicitudes de capacidad en la infraestructura a finales de 2019, en un contexto de elevada incertidumbre normativa, y escasez de inputs y servicios esenciales para la operativa del servicio. Con la aprobación del estudio, la CNMC señaló lo que, a su juicio, eran las principales barreras a la competencia existentes en el mercado, solicitando su corrección a las autoridades regulatorias y a los operadores con el objetivo de lograr una liberalización efectiva del mercado. A continuación, se presenta un análisis de los aspectos más destacados de este estudio.

### 3. EL CONTENIDO DEL ESTUDIO: UN ANÁLISIS DEL SECTOR Y RECOMENDACIONES DE MEJORA

El *Estudio sobre la liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril* de la CNMC fue publicado en julio de 2019. Su objetivo era examinar el mercado de servicios comerciales de transporte de viajeros por ferrocarril en España, de cara a identificar y valorar qué obstáculos y retos se planteaban en el proceso de apertura a la competencia. Asimismo, a partir de dicho análisis se propusieron una serie de recomendaciones a las autoridades para facilitar una liberalización efectiva.

El estudio subrayó la importancia de las infraestructuras en este ámbito, que se distinguen por ser de uso específico para esta actividad y por tener un alto coste de construcción. Esto convierte a la parte de las infraestructuras ferroviarias en un monopolio natural, lo cual tradicionalmente se acompañó de un monopolio también en la prestación de los servicios de transporte ferroviarios. Así, el modelo aplicado por la mayoría de los Estados miembros de la UE durante gran parte o la totalidad del siglo XX se fundamentó en la existencia de empresas

de titularidad pública que eran propietarios de la infraestructura y, además, operaban los servicios ferroviarios. En esto, este sector no se diferenciaba de otras industrias de red, tales como energía o telecomunicaciones, caracterizadas por contar con grandes empresas públicas que eran dueñas de la red y proveían el servicio en régimen de monopolio.

En el caso concreto del transporte ferroviario, el impulso liberalizador de la UE ha dado lugar a una transformación completa del sector. La liberalización ha tenido como objetivos, por un lado, promover un funcionamiento de este servicio eficiente, competitivo y de calidad, en beneficio de los usuarios. Por otro lado, esta transformación es clave para la promoción de un mercado interior único del ferrocarril como parte de la integración general de los transportes a nivel europeo. Esta cuestión resulta esencial para vertebrar el territorio de la UE y para construir un mercado único verdaderamente integrado.

Así, con la introducción del llamado Primer Paquete Ferroviario en 2001 se inició este proceso de liberalización gradual. Desde entonces, las reformas de la UE han procurado establecer las bases de una competencia en condiciones de equidad. También se ha promovido la mejora y el desarrollo de infraestructuras para garantizar la eficiencia y la interoperabilidad, así como el fomento de ofertas competitivas para los usuarios. En el nuevo modelo, los operadores del servicio deben competir entre ellos, y no puede ser los propietarios de las infraestructuras ferroviarias. Por lo tanto, en ese nuevo modelo se encuentra separada, por un lado, la gestión de dichas infraestructuras, que por su carácter de monopolio natural no admite competencia. Y, por otro lado, quedaría la operación de los servicios de transporte ferroviario, que sí que pueden desarrollarse en régimen de competencia.

La gran importancia del impulso liberalizador de la UE queda reflejada en el estudio a través de una revisión detallada de lo que introdujeron cada uno de los Paquetes Ferroviarios de la UE. En concreto, el primero de estos paquetes, el aprobado en 2001, se compuso de cuatro directivas a través de las que se separó la propiedad y gestión de las infraestructuras con respecto a los servicios de transporte. Asimismo, esta normativa liberalizó los servicios internacionales de transporte de mercancías. Y España traspuso esta norma mediante la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario.

En los años siguientes continuaron las reformas normativas. En concreto, el Segundo Paquete Ferroviario, de 2004, creó la Agencia Ferroviaria Europea, introdujo medidas de seguridad e interoperabilidad a nivel de la UE, y estableció la apertura a la competencia completa del transporte ferroviario de mercancías como tarde en 2007, si bien España en este caso se adelantó dos años y lo liberalizó en 2005. El Tercer Paquete Ferroviario, aprobado en 2007, instauró la liberalización del transporte internacional de viajeros a partir de 2010. Finalmente, el *Cuarto Paquete Ferroviario*, de 2016, estableció la apertura a la competencia de los servicios comerciales de transporte de viajeros por ferrocarril para 2020, y la licitación de los servicios sujetos a obligaciones de servicio público (OSP) en 2023<sup>3</sup>. Además, introdujo

---

<sup>3</sup> Se consideran servicios comerciales todos aquellos que no se encuentran afectados por obligaciones de servicio público (OSP). Estos últimos son los servicios de cercanías, media distancia convencional y de alta velocidad, y ancho métrico, por lo que en la práctica se han liberalizado los servicios de larga distancia convencionales y de alta velocidad.

un conjunto de medidas para fomentar un terreno de juego equilibrado entre los incumbentes y los entrantes. A nivel nacional, todas estas reformas normativas europeas inevitablemente han dado lugar a cambios legislativos para adaptar la regulación nacional a lo dispuesto en las directivas. Entre ellos, se pueden destacar la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario, así como el Real Decreto Ley 23/2018.

El estudio también examinó la estructura del mercado de servicios de transporte por ferrocarril. En esta estructura es muy relevante el papel del gestor de infraestructuras, ADIF<sup>4</sup>, un monopolio público que cuenta entre sus funciones principales el garantizar que los operadores ferroviarios puedan acceder a las infraestructuras de forma transparente y equitativa. Dicho acceso acarrea el pago de cánones por parte de los operadores a ADIF, con el fin de cubrir los costes que genera su actividad. Por su parte, los operadores ferroviarios pueden prestar servicios de transporte de viajeros o de mercancías. Para ello, deben tener una licencia de operación y un certificado de seguridad, material rodante homologado, capital humano habilitado para dar el servicio y la adjudicación de capacidad por parte de ADIF. En el caso concreto del transporte de viajeros, hasta finales de 2020 el único proveedor era Renfe Viajeros, filial del Grupo Renfe. Cabe señalar que el estudio destaca que garantizar la independencia efectiva entre ADIF y Renfe no es sencillo, y puede plantear retos relevantes. Esto se debe a que, aunque están formalmente separados en dos sociedades jurídicas distintas, ambos pertenecen al ámbito del Ministerio de Fomento (hoy Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana).

El análisis del mercado español permitió advertir que España cuenta con una serie de ventajas de cara a lograr una liberalización efectiva. Por un lado, la red ferroviaria española tiene capacidad excedentaria que puede ser aprovechada en beneficio de los usuarios. Además, los servicios comerciales y aquellos sujetos a obligaciones de servicio público (OSP) presentan un solapamiento relativamente reducido entre ellos. Estos aspectos son subrayados en el estudio en buena medida porque las experiencias internacionales indican que los mejores resultados de procesos similares se han obtenido allí donde existía capacidad excedentaria. Especialmente, en donde la red de alta velocidad era dedicada y no compartía tramos con otros servicios y, en particular, con servicios sujetos a OSP.

El hecho de que la liberalización de este mercado haya tenido dimensión europea permitió que el estudio revisara la experiencia de aquellos países que habían liberalizado sus mercados internos antes que España. Así, a fecha de realización del estudio, once países europeos habían liberalizado sus servicios comerciales de ferrocarril, presentando competencia efectiva en el mercado, de los que seis fueron objeto de análisis en el estudio (Alemania, Austria, Italia, República Checa, Reino Unido y Suecia).

Esta experiencia muestra que la liberalización redujo las tarifas e impulsó la demanda de los servicios ferroviarios en todos los mercados analizados, y la actividad ferroviaria en

---

<sup>4</sup> El Real Decreto Ley 15/2013, de 13 de diciembre, sobre la reestructuración de la entidad pública empresarial “Administrador de Infraestructuras Ferroviarias” (ADIF) y otras medidas urgentes en el orden económico creó la entidad pública empresarial ADIF-Alta Velocidad. Para facilitar la exposición, en este artículo nos referiremos genéricamente a ambos gestores como ADIF.

número de circulaciones. Además, en el caso de los servicios sujetos a obligaciones de servicio público, el análisis constató que se producían caídas del coste de mantenimiento del servicio para las AA. PP. que lo subvencionaban con anterioridad. Asimismo, se producían mejoras en la calidad del servicio, con una reducción de la antigüedad del material rodante y un aumento de la oferta intermodal.

Por otra parte, las experiencias de estos mercados permitieron extraer conclusiones sobre los principales obstáculos para la competencia tras la liberalización. Estos provenían de la capacidad de la red ferroviaria, que debía ser suficiente para acomodar nuevos entrantes, y la neutralidad del administrador de infraestructuras a la hora de asignarla entre los distintos operadores. El coste de uso de la infraestructura también es relevante, así como el acceso a instalaciones críticas, como las estaciones. Los operadores también deben asegurarse el acceso a activos esenciales para prestar el servicio, como el material rodante (cabezas tractoras, vagones o coches, etc.), o los maquinistas.

En este sentido, respecto al caso de España, el estudio indica que la entrada de competencia requiere que haya un marco claro, y capaz de procurar un terreno de juego equilibrado entre competidores. Este marco competitivo debe evitar problemas tales como cobros excesivos o trato discriminatorio por parte del gestor de la red. La neutralidad competitiva requiere de un esfuerzo de planificación para gestionar adecuadamente las limitaciones de capacidad y acceso a las infraestructuras, para ordenar sin discriminación entre operadores cuestiones como la circulación de los trenes en las vías o la utilización de las estaciones.

El análisis de la CNMC así como las experiencias internacionales muestran que la liberalización acarrea retos. Uno de esos retos a destacar es la adjudicación de capacidad a los operadores que realiza ADIF. Concretamente, los operadores requieren llegar a acuerdos de capacidad marco de largo plazo, de cara a poder afrontar las importantes inversiones asociadas a la entrada en el mercado. No obstante, este tipo de acuerdos limitan la capacidad disponible para otros operadores, pudiendo por tanto ejercer un efecto restrictivo sobre la posibilidad de competir de terceros. La dificultad en este caso consiste en obtener un equilibrio adecuado entre acuerdos a plazo que faciliten la inversión, pero que no ahoguen a potenciales entrantes.

Otro reto relevante en el caso español es la diversidad de características técnicas de las vías. Así, en España coexisten vías de distinto ancho. Esta circunstancia puede afectar a la dinámica competitiva en el mercado, ya que genera retos de interoperabilidad de los servicios, al requerir material rodante que se adapte a cada tipo de vía o que pueda operar en distintos anchos. Además, existen otras características técnicas que plantean retos similares, como la presencia de diferentes sistemas de señalización en las vías.

También pueden surgir problemas competitivos derivados del acceso al material rodante y a las instalaciones de mantenimiento. Así, la fabricación y homologación de material rodante, y la puesta en funcionamiento de centros de mantenimiento homologados son procesos que requieren sustanciales inversiones y que tardan años en completarse. En el caso del material rodante, las especialidades técnicas de la infraestructura española impiden aprovecharse de las economías de escala y encarecen el suministro. Esto supone una ventaja importante para

Renfe, que, como operador incumbente, se encuentra ya en posesión del material rodante y las instalaciones de mantenimiento heredadas de su etapa como monopolista. En otros países, los operadores recurren al alquiler de material rodante y la contratación del servicio de mantenimiento en talleres ajenos, lo que podría ser problemático en España, donde las dos principales empresas en estos mercados pertenecen a Renfe, uno de los competidores.

La ventaja de Renfe como operador incumbente también se extiende al ámbito del capital humano. Por ejemplo, en el caso de los maquinistas, que también deben superar un complejo sistema de habilitación para cada tramo de red y tipo de material rodante empleado, lo que reduce su disponibilidad y hace necesaria la colaboración de Renfe con el operador contratante. Así, la falta de acceso a este tipo de personal ya había supuesto un importante obstáculo para los nuevos entrantes tras la liberalización de los servicios de mercancías, lo que motivó que la CNMC impusiera a Renfe una serie de obligaciones de transparencia y comunicación previa en relación con sus necesidades de personal.

Un último reto para la competencia tras la liberalización es la asimetría existente entre Renfe y los nuevos entrantes. En particular, Renfe tiene una gran ventaja en cuanto al conocimiento del mercado derivada de su posición histórica como monopolista. Además, Renfe continuará explotando los servicios sujetos a OSP hasta 2027 en régimen de monopolio, a cambio de una contraprestación que no se ha pactado en condiciones de competencia. A su vez, Renfe tendría la capacidad, de la que carecen sus competidores, de combinar billetes de larga distancia, liberalizados, con los servicios de cercanías y media distancia, que opera en monopolio, proporcionando soluciones de transporte integradas a sus clientes.

El análisis anterior reveló la existencia de barreras que podrían dificultar la competencia en el mercado, y condicionar su evolución tras la liberalización. A la vista de las barreras identificadas, la CNMC efectuó en su estudio de 2019 una serie de recomendaciones dirigidas a reducir la incidencia de las restricciones y a maximizar los efectos positivos de la liberalización.

En primer lugar, se recomendó mantener la separación estructural de los administradores de la infraestructura, ADIF y ADIF Alta Velocidad, del operador del servicio, Renfe. La ausencia de vínculos entre los administradores de la infraestructura y los operadores permitiría garantizar que estos últimos compiten en igualdad de condiciones, lo que es necesario para una liberalización efectiva del mercado.

A su vez, se recomendó asegurar que estos actores pudieran intervenir de forma autónoma en el mercado, avanzando en su independencia de gestión y administración. Esto otorgaría a Renfe una mayor flexibilidad para competir con los nuevos operadores, y permitiría a ADIF y ADIF Alta Velocidad gestionar su infraestructura de forma eficiente.

El estudio también destacó la importancia de garantizar un acceso adecuado y suficiente a la infraestructura ferroviaria, desde las vías hasta los talleres de mantenimiento y las estaciones (incluyendo los espacios de comercialización de billetes). Para ello, se recomendaba que los gestores de estas infraestructuras optimizaran su aprovechamiento

y tratasen de reducir los cuellos de botella, incrementando la capacidad en las estaciones o priorizando determinados servicios o solicitudes en base a criterios objetivos y no discriminatorios. Los gestores debían formalizar estos criterios a través de un procedimiento de coordinación reglado que adjudicase la capacidad anual de forma transparente, objetiva y no discriminatoria, y que asegurase la pluralidad de la oferta.

Como se ha analizado anteriormente, uno de los aspectos más relevantes para la competencia en relación con el acceso a la infraestructura ferroviaria es su disponibilidad en el largo plazo para los operadores. Así, la CNMC recomendó a los administradores de la infraestructura utilizar los acuerdos marco para asegurar una capacidad mínima a los inversores que les permitiera realizar las inversiones necesarias para entrar en el mercado, pero que al mismo tiempo maximizase el número de operadores diferentes en el mercado en el largo plazo.

Además del acceso, el pago por el uso de la infraestructura es otro de los principales condicionantes de la operación del servicio. En este sentido, la CNMC recomendó reformar el sistema de fijación de los cánones ferroviarios, dejando a un lado su consideración como tributos determinados en los Presupuestos Generales del Estado, permitiendo a ADIF su modulación para optimizar la utilización de la infraestructura y proporcionando una mayor certidumbre a los operadores. Por otra parte, el estudio recomendaba fijar la cuantía del canon de forma que se incentivase la entrada de nuevos operadores, siempre que esto fuera compatible con la sostenibilidad financiera de ADIF.

En relación con el acceso al material rodante y a los servicios de mantenimiento pesado, la CNMC recomendó facilitar la puesta en funcionamiento de nuevas instalaciones de mantenimiento, y asegurar el acceso de los nuevos entrantes al material rodante y a los servicios de mantenimiento pesado de las filiales de Renfe. A su vez, se recomendó desvincular Renfe Alquiler y Renfe Fabricación y Mantenimiento de Renfe-Operadora, creando sociedades independientes de esta última.

Otro de los *inputs* fundamentales para la operación del servicio es el personal de conducción. Habida cuenta de las deficiencias identificadas en el mercado de formación y contratación de maquinistas tras la liberalización de los servicios de mercancías, el estudio recordaba a los agentes involucrados la posibilidad de adoptar medidas adicionales a las ya adoptadas para garantizar el correcto funcionamiento de este mercado.

Por último, la CNMC recomendó adoptar medidas para evitar que las subvenciones concedidas a Renfe por la operación de servicios sujetos a obligaciones de servicio público (OSP) pudieran distorsionar el mercado liberalizado de servicios comerciales. Entre estas, se proponía no prorrogar el contrato de adjudicación directa de estos servicios a Renfe y garantizar una separación efectiva, contable, funcional y jurídica de la operación de servicios comerciales y sujetos a OSP. En último lugar, se recomendaba que Renfe proporcionara al resto de operadores la información necesaria para ofertar billetes combinados en igualdad de condiciones.

## 4. NOVEDADES DESTACADAS DESDE LA PUBLICACIÓN DEL ESTUDIO

### 4.1. Acceso a la infraestructura

#### *Oferta de capacidad marco*

El Real Decreto Ley 23/2018, de 21 de diciembre, de transposición de directivas en materia de marcas, transporte ferroviario y viajes combinados y servicios de viaje vinculados modificó la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario (Ley del Sector Ferroviario). Esta modificación inició el proceso de liberalización de los servicios comerciales de transporte de viajeros por ferroviario, fijando el 14 de diciembre de 2020 como fecha a partir de la que otras empresas diferentes a Renfe podrían obtener acceso a la red ferroviaria.

Tras la publicación de este Real Decreto Ley, ADIF analizó el interés de las empresas ferroviarias en participar en la liberalización del mercado español de servicios de transporte de viajeros. Además, examinó la capacidad disponible constatando que, si bien la red española de alta velocidad presenta índices reducidos de utilización, la capacidad de las principales estaciones de viajeros supone un cuello de botella que limita el uso potencial de la totalidad de la red.

ADIF identificó, tras los contactos con varios grupos empresariales, la posibilidad de un exceso de demanda de capacidad, lo que aconsejaba plantear al sector una oferta de capacidad marco, que se publicaría en la declaración sobre la red<sup>5</sup>, de los tres principales ejes de alta velocidad: Madrid-frontera francesa, Madrid-Levante (Valencia y Alicante) y Madrid-Sur (Sevilla y Málaga). A través de esta oferta, el gestor daba transparencia a la capacidad máxima disponible.

Para dar seguridad jurídica a las empresas ferroviarias, ADIF suscribiría acuerdos marco<sup>6</sup>, un instrumento inédito en España, pero ampliamente utilizado en otros países europeos con redes ferroviarias con restricciones de capacidad, que asegura a las empresas ferroviarias una determinada capacidad en la red, si bien no concreta las características específicas (horario del surco), que deben establecerse en el proceso anual de asignación de capacidad.

ADIF estructuró la capacidad marco en tres paquetes incluyendo los tres corredores señalados anteriormente con surcos concatenados para permitir el mayor aprovechamiento posible del material rodante (esto es, se asegura una llegada y salida con un tiempo limitado que evite tiempos muertos de los trenes en las estaciones). El paquete A suponía en torno al 65 por 100 de la capacidad marco total, el B el 30 por 100 y el C el 5 por 100. De acuerdo con

<sup>5</sup> La Declaración sobre la Red es un documento que debe elaborar el administrador de infraestructuras en el que se detallan las características de la red ferroviaria que gestiona, las condiciones de acceso, incluyendo las económicas, y los servicios que se prestan. Este documento debe estar disponible de forma gratuita y en al menos dos idiomas.

<sup>6</sup> Los acuerdos marco están regulados mediante el Reglamento de Ejecución (UE) 2016/545 de la Comisión de 7 de abril de 2016 sobre los procedimientos y criterios relativos a los acuerdos marco de adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria.

la propuesta inicial, estos paquetes de capacidad se adjudicarían a las empresas ferroviarias que se comprometieran con un mayor uso durante un periodo de diez años. ADIF se reservaba la posibilidad de no adjudicar la capacidad marco en caso de que no se alcanzara un aprovechamiento mínimo del 65 por 100 de los surcos incluidos en cada paquete.

La CNMC analizó esta propuesta del gestor mediante Informe del 25 de junio de 2019<sup>7</sup> valorándose positivamente la iniciativa del gestor dado que permitía conocer la disponibilidad de capacidad en la red a las empresas ferroviarias potencialmente entrantes al mercado. Además, las circulaciones puestas a disposición de las empresas ferroviarias permitían un resultado competitivo en el que convivieran al menos tres operadores con cuotas de mercado significativas.

Sin embargo, la CNMC señaló que la oferta de capacidad marco adolecía de una excesiva rigidez, lo que restringía excesivamente la libertad de los candidatos para implementar sus modelos de negocio requiriendo a ADIF modificaciones para que las peticiones de los candidatos no estuvieran vinculadas a ninguno de los paquetes en los que se estructuraba la oferta de capacidad. Además, los candidatos debían poder solicitar la capacidad en los corredores que consideraran adecuados, por lo que debía eliminarse el límite mínimo de aprovechamiento del 65 por 100. Así, en caso de contar con capacidad, el gestor debía atender todas las solicitudes recibidas. Finalmente, se señalaba que, en caso de deberse priorizar las solicitudes de capacidad, esta debía asignarse a empresas diferentes para asegurar la máxima pluralidad de la oferta posible.

El 22 de julio de 2019, ADIF publicó la versión definitiva de la modificación de la Declaración sobre la Red 2019 en la que se introdujeron los cambios requeridos por la CNMC con respecto a la versión inicial. Antes del 31 de octubre de 2019, los candidatos interesados en participar en el proceso de liberalización debían presentar sus solicitudes de capacidad marco adecuadas a sus planes de negocio, sin estar vinculadas por la estructura establecida en la oferta de capacidad marco, que solo se aplicaría en caso de deberse priorizar las peticiones ante un exceso de demanda. Seis candidatos solicitaron capacidad marco: Renfe, OUIGO (filial de SNCF), ILSA (Airnostrum con compromiso de participación de TrenItalia), Motion Rail (filial de Talgo), ECORAIL y EAGLE (participada por Globalvía).

El conjunto de peticiones superó con mucho la capacidad disponible por lo que se debieron priorizar las solicitudes, resultando adjudicatarias Renfe (Paquete A), ILSA (Paquete B) y OUIGO (Paquete C). En marzo de 2020, ADIF envió a la CNMC las propuestas de acuerdos marco que fueron aprobados mediante Resoluciones de 6 de abril y 6 de mayo de 2020.

### ***Resultados del proceso de adjudicación de capacidad***

La capacidad adjudicada supone un elevado aprovechamiento de la capacidad marco (86 por 100 del paquete A, el 70 por 100 del paquete B y el 100 por 100 del paquete C), incrementándose en un 52 por 100 con respecto a los servicios que se venían prestando hasta

---

<sup>7</sup> Acuerdo por el que se emite Informe relativo a las propuestas de ADIF y ADIF Alta Velocidad sobre la modificación de la declaración sobre la red de 2019. [https://www.cnmc.es/sites/default/files/2541816\\_2.pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/2541816_2.pdf)

la fecha. Además, la competencia de tres operadores en el mercado de transporte de viajeros por ferrocarril es una situación prácticamente inédita en Europa.

La crisis sanitaria provocada por la COVID-19 impactó sustancialmente en la movilidad de todos los modos ferroviarios. Las restricciones impuestas para controlar la expansión de la pandemia en marzo de 2020 redujeron prácticamente a cero la movilidad de larga distancia en España de todos los modos de transporte que, si bien se recuperó parcialmente en el tercer trimestre de ese año, volvió a caer hasta el fin del estado de alarma el 9 de mayo de 2021. Después de la recuperación observada en la segunda parte de 2021, la movilidad volvió a caer a principios de 2022 para recuperarse de nuevo a partir de febrero.

Además del impacto sobre la demanda de los servicios, la pandemia también ralentizó los trabajos técnicos necesarios para adecuar el material rodante para su operación en la red española tanto de OUIGO como de ILSA (cierre de plantas, limitaciones en las pruebas...). De esta forma, OUIGO retrasó su entrada en la ruta Madrid-Barcelona hasta el 10 de mayo de 2021, coincidiendo con el fin del estado de alarma, y ha comenzado sus operaciones entre Madrid y Valencia el 7 de octubre de 2022. Por su parte, ILSA comenzaría sus operaciones el 25 de noviembre entre Madrid y Barcelona, el 16 de diciembre entre Madrid y Valencia y el 30 de marzo de 2023, en el corredor Madrid-Sur.

Por tanto, hasta la fecha, la experiencia de la liberalización de los servicios ferroviarios se concentra en las rutas de Madrid-Barcelona y Madrid-Valencia, en las que OUIGO opera cinco frecuencias por sentido. A pesar de lo limitado de esta entrada ha supuesto un cambio muy relevante en la dinámica competitiva. Por una parte, Renfe ha respondido con el lanzamiento de su servicio AVLO el 23 de junio de 2021 con cuatro frecuencias por sentido al día en la ruta Madrid-Barcelona y el 7 de febrero de 2022 entre Madrid y Valencia. Además, ha limitado la oferta del servicio AVE, tanto en este corredor como en el resto (se estima que el número de circulaciones de Renfe es todavía un 20 por 100 inferior a las de 2019). A lo largo de 2022, Renfe ha ido incorporando nuevas frecuencias en los corredores con competencia.

La competencia introducida por OUIGO ha supuesto una recuperación más rápida del corredor Madrid-Barcelona tanto de la demanda como de la oferta a niveles previos a la pandemia. Además, los precios se han reducido situándose por debajo de los de otros corredores sin competencia. De hecho, el modo aéreo también ha respondido a la nueva situación de la ruta Madrid-Barcelona con rebajas en los precios ante la irrupción de las ofertas de las empresas ferroviarias. Está todavía por ver si la liberalización ferroviaria prácticamente elimina la conectividad aérea como sucedió en Italia en la ruta Roma-Milán.

Finalmente, Renfe lanzó el servicio AVLO entre Madrid y Valencia el pasado 21 de febrero de 2021 adelantándose a la entrada de OUIGO en esa ruta.

## **4.2. Cánones ferroviarios**

### ***Regulación de los cánones ferroviarios***

Como se señalaba en el estudio de 2019, la adecuada regulación de los cánones es un elemento esencial para la liberalización ferroviaria. La normativa de los cánones ferroviarios

en España presenta una tensión entre, por una parte, el marco jurídico nacional, que establece la reserva de Ley en la fijación de los cánones ferroviarios que exige su aprobación mediante actos reglamentarios. En concreto, la Ley del Sector Ferroviario define los cánones ferroviarios como tasas que deben aprobarse, anualmente, a través de la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Por otra parte, la legislación comunitaria requiere que el sistema de fijación de los cánones ferroviarios que los Estados miembros pueden definir, según el artículo 29.1 de la Directiva 2012/34/UE, deben garantizar la independencia de gestión de los gestores de infraestructuras de forma que puedan utilizar los cánones ferroviarios como una herramienta para optimizar el uso de la red ferroviaria. Además, los reguladores independientes deben poder supervisar, tanto de oficio como a instancia de parte, los cánones establecidos por los gestores de infraestructuras.

El sistema de fijación de cánones en España impide que ADIF y ADIF Alta Velocidad puedan utilizarlos con la finalidad prevista en la señalada Directiva y limita la supervisión por parte de la CNMC dado que, una vez los cánones se aprueban por la Ley de Presupuestos Generales del Estado, no es posible su modificación. Resulta ilustrativa de la rigidez del sistema el hecho de que los gestores de infraestructuras no pudieran modificar los cánones ferroviarios como respuesta a la pandemia ocasionada por la COVID-19 a pesar del desplome del tráfico causado por las restricciones impuestas para su control en marzo de 2020.

Ante esta situación, en 2018, la Comisión Europea inició un procedimiento de infracción contra el Reino de España por, entre otros motivos, la incorrecta transposición de la Directiva 2012/34/UE en relación con los cánones ferroviarios.

A principios de 2020, el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA) comenzó los trámites para modificar la Ley del Sector Ferroviario en relación con los cánones ferroviarios. De acuerdo con el Anteproyecto de Ley, los cánones ferroviarios se convertirían en prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario, una figura más flexible que las tasas, y se aprobarían por los consejos de administración de los gestores de infraestructuras para su incorporación en la declaración sobre la red.

De acuerdo con su Exposición de Motivos, esta modificación permite cumplir con las exigencias tanto nacionales como comunitarias. Además, para garantizar la independencia de ADIF, el Anteproyecto eliminaba las referencias actuales de la Ley del Sector Ferroviario sobre el cálculo de los cánones ferroviarios, los segmentos de mercado en los que se podían establecer los recargos o los criterios para fijar las bonificaciones para incentivar el crecimiento del tráfico ferroviario. Los gestores de infraestructuras se encargarán, en el marco de su independencia de gestión, de establecer estos elementos para optimizar su red sin las limitaciones actuales.

Estos cambios también facilitan la actuación de la CNMC en relación con los cánones ferroviarios tanto de oficio como a partir de conflicto interpuesto por una empresa ferroviaria. En relación con la capacidad de intervención de los organismos reguladores en este ámbito,

la reciente Sentencia del TJUE de 9 de septiembre de 2021 (asunto C-144/20, LatRailNet) concluyó que estos deben poder adoptar una decisión que “conmine” a los administradores de infraestructuras ferroviarias a introducir determinadas modificaciones en el sistema de cánones de la infraestructura (párrafo 38). Las decisiones del organismo regulador solo pueden basarse en la infracción de las disposiciones de la sección 2 del capítulo IV de la Directiva 2012/34/UE, que incluye el cálculo del coste directo y la fijación de los recargos de los cánones ferroviarios, o en la violación del principio de no discriminación (párrafo 46).

Por todo lo anterior, el Informe de la CNMC sobre el Anteproyecto aprobado el 15 de abril de 2020 valoró positivamente las modificaciones anteriores<sup>8</sup>.

El 30 de noviembre de 2021 se remitió al Congreso el Proyecto de Ley de modificación de la Ley del Sector Ferroviario, con importantes cambios con respecto al anteproyecto inicial. Uno de los más relevantes es que el artículo 96.1 da capacidad normativa a los gestores de infraestructuras, habilitándoles para aprobar los cánones ferroviarios mediante un reglamento adoptado por su consejo de administración. Además, se reintroducen algunas reglas para la fijación de los cánones ferroviarios que se habían suprimido en el anteproyecto de ley.

El artículo 100 del Proyecto de Ley aborda el papel de la CNMC en la fijación de los cánones ferroviarios señalando, en su epígrafe 1º, que supervisará que se respeta lo establecido en el marco previsto por el Derecho de la Unión y en la propia Ley del Sector Ferroviario. En su epígrafe 2º, que establece el procedimiento de aprobación del reglamento por parte de los gestores de infraestructuras, se señala que, en cualquier caso, la CNMC podrá ejercer las competencias que la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia prevé en relación con la supervisión de la cuantía de los cánones.

Los cambios introducidos en el proyecto de ley introducen rigideces en la fijación de los cánones ferroviarios dado que requiere, como se ha señalado, de la aprobación de un reglamento y su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, con la tramitación que ello conlleva. Sin embargo, la mayor incertidumbre se introduce sobre las competencias de supervisión de la CNMC lo que podría suponer, de nuevo, una inadecuada transposición de la Directiva 2012/3/UE.

El alcance de las competencias de la CNMC según la actual redacción de la Ley del Sector Ferroviario ha supuesto una importante litigiosidad. ADIF ha recurrido seis Resoluciones dictadas por la CNMC en relación con la supervisión de las propuestas de los cánones ferroviarios<sup>9</sup>. La naturaleza de dichas resoluciones, así como la interacción entre la actuación del regulador y la señalada independencia de gestión de los gestores de infraestructuras han sido objeto de controversia todavía no resuelta a nivel nacional. La aprobación de los cánones mediante Reglamentos dictados por los propios gestores de infraestructuras no parece solucionar esta situación pudiéndose ser contraria a la legislación comunitaria y los pronunciamientos del TJUE.

<sup>8</sup> <https://www.cnmc.es/sites/default/files/2920257.pdf>

<sup>9</sup> La Sentencia de la Audiencia Nacional de 19 de septiembre de 2022 en el recurso 856/2020 ha confirmado las competencias de la CNMC en la supervisión de los cánones ferroviarios y el carácter ejecutivo de las resoluciones que dicte en esta materia.

Además del cumplimiento del marco normativo, como señalaba el estudio de la CNMC de 2019, la red ferroviaria es un monopolio natural. Esta situación de mercado junto con la dependencia de ADIF del MITMA requiere que un organismo independiente garantice la correcta fijación de los cánones ferroviarios. De otra forma, las nuevas empresas, que deben hacer frente a importantes inversiones, se enfrentan a una importante inseguridad jurídica sobre la evolución de una de las principales partidas en su estructura de costes.

### *Financiación de los gestores de infraestructuras*

Además de la regulación de los cánones, la CNMC también señaló la incertidumbre que afrontan las empresas sobre su evolución porque en España no se han desarrollado los instrumentos básicos de planificación de las infraestructuras y su financiación. El MITMA ha sometido a consulta pública, el pasado diciembre de 2021, la Estrategia Indicativa prevista en el artículo 5 de la Ley del Sector Ferroviario, acumulando un retraso de casi cinco años con respecto a la fecha establecida en la disposición adicional quinta de dicha Ley<sup>10</sup>. Esta Estrategia debe definir los objetivos estratégicos de las actuaciones en la red ferroviaria, indicando las líneas de inversión de los gestores de infraestructuras en un plazo de cinco años.

A pesar de no haber definido los objetivos estratégicos respecto al desarrollo de la red ferroviaria en la señalada estrategia, el MITMA suscribió, el pasado 26 de julio, sendos convenios con ADIF y ADIF Alta Velocidad por los que estas entidades percibirán 12.764 millones de euros en el periodo 2021-2025, con el objetivo de garantizar la sostenibilidad económica de las infraestructuras ferroviarias<sup>11</sup>. Estos convenios dan certidumbre sobre las aportaciones públicas a los gestores para afrontar las inversiones comprometidas.

ADIF no ha desarrollado aún el programa de actividad previsto en el artículo 25.4 de la Ley del Sector Ferroviario donde debe concretarse un marco estable de cánones. El artículo 100.2 de la misma Ley establece que el “programa de actividad de los administradores generales de infraestructura previsto en el artículo 25.4 contendrá una previsión de las actualizaciones de los cánones durante el período de vigencia de dicho programa. La propuesta de modificación o actualización indicada en el apartado 1 anterior se basará en dicha propuesta de manera que las cuantías no podrán incrementarse individualmente en más de un 5 por ciento respecto a las indicadas en el programa de actividad salvo por causas excepcionales que deberán ser justificadas en la memoria económico financiera correspondiente a dicho ejercicio”.

---

<sup>10</sup> Si bien la disposición adicional quinta de la Ley del Sector Ferroviario establece que el MITMA deberá publicar la estrategia indicativa antes del 16 de diciembre de 2016, el artículo 8 de la Directiva RECAST señala que la estrategia indicativa debería haberse publicado antes del 14 de diciembre de 2014, motivo por el que, entre otros, la Comisión Europea inició un procedimiento de infracción contra el Reino de España en el marco del cual se remitió al Reino de España Dictamen motivado n.º 2014/4163.

<sup>11</sup> Resoluciones de 29 de julio de 2021, de la Dirección General de Planificación y Evaluación de la Red Ferroviaria, por la que se publican los Convenios con las Entidades Públicas Empresariales Administrador de Infraestructuras Ferroviarias y Adif-Alta Velocidad, para la sostenibilidad económica de las infraestructuras ferroviarias que integran su red, durante el período 2021-2025. [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-13358](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-13358); [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-13357](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-13357)

Por tanto, a pesar del avance que ha supuesto la firma de los convenios entre el MITMA y los gestores de infraestructuras, todavía no se han implementado los instrumentos de planificación y predictibilidad de la evolución de los cánones previstos en el marco regulador.

### *Importancia de los cánones ferroviarios para la liberalización*

El importante incremento de la oferta derivada de la capacidad asignada requerirá de un sustancial estímulo de la demanda que, entre otras medidas, debe incluir una reducción de los precios. Por este motivo, los cánones ferroviarios se han situado en el centro del debate una vez se han firmado los acuerdos marco dado que constituyen uno de los principales costes de las empresas ferroviarias y, por tanto, suponen un suelo a la reducción de las tarifas de los servicios de transporte de viajeros.

El artículo 97 de la Ley del Sector Ferroviario diferencia entre el canon propiamente dicho, que se factura en función de los tren.km, y se destina a la cobertura del coste directamente imputable al servicio ferroviario (o coste directo), y un recargo o adición para la cobertura del resto de costes, que se factura en base a las plazas.km ofertadas.

El importe del recargo y, por tanto, del canon total, varía en las distintas líneas de alta velocidad. En la actualidad, el mayor recargo aprobado por ADIF Alta Velocidad se aplica sobre el corredor Madrid-Barcelona-Frontera francesa, seguido por el de Madrid-Sevilla/Málaga. Para el resto de las líneas de alta velocidad no se aplica recargo, si bien se prevé su futura incorporación.

En términos comparativos respecto a otros países europeos que cuentan con una red de alta velocidad, los cánones ferroviarios de ADIF tienen un mayor peso del coste directo sobre el importe total. Por ello, la CNMC está analizando el modelo de costes del gestor para asegurar un cálculo adecuado del coste directo coherente con lo establecido en el Reglamento 2015/909 de 12 de junio de 2015 relativo a las modalidades de cálculo de los costes directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario.

Otra particularidad es que los recargos de la red española se facturan sobre la base de plazas.km ofertadas, mientras que en el resto de los países se aplica la base de tren.km producidos, si bien, en algunos casos, se contemplan importes diferentes para dobles composiciones (Francia) o para trenes que superan un número de plazas o un peso determinado (Italia).

En relación con los importes, los cánones ferroviarios en España para los servicios de alta velocidad son similares a los alemanes mientras que en Italia son significativamente menores que los de los corredores Madrid-Barcelona y Madrid-Sevilla/Málaga y similares a los del resto de corredores de alta velocidad. Por último, el importe del recargo en Francia varía considerablemente en función del segmento de mercado y horario del trayecto. No obstante, en su límite mínimo, el importe total de los cánones sería similar al del corredor Madrid-Barcelona.

En cualquier caso, es importante señalar que la intensidad de uso de la red de alta velocidad en estos países es muy superior a la española. De acuerdo con la AIREF<sup>12</sup>, la red española se usa tres veces menos que la italiana, 3,5 veces menos que la alemana y casi cuatro veces menos que la francesa.

La fijación de los cánones ferroviarios debe tener en cuenta esta situación y encontrar un nivel adecuado que incremente su uso. La teoría económica indica que unos cánones orientados a los costes marginales o directos, y superiores a ellos solamente cuando la demanda sea lo suficientemente intensa, aseguran una optimización de la red, incrementando la recaudación. Por el contrario, unos cánones excesivos reducen la actividad ferroviaria y los ingresos por cánones.

Esta situación se ha podido comprobar empíricamente. Como se describió en el Informe de Supervisión de la CNMC del mercado de servicios comerciales de transporte de viajeros por ferrocarril del ejercicio 2017<sup>13</sup>, desde 2012 se han incrementado sustancialmente los cánones. Hasta la pandemia se ha observado que la reacción de Renfe ante este incremento de sus costes ha consistido en congelar su oferta en términos de trenes.km e incrementar la ocupación y el nivel de aprovechamiento de los trenes. Por ello, tras un incremento inicial, se produjo un estancamiento en los ingresos por cánones a pesar del incremento de viajeros transportados.

Esta dinámica contrasta con la observada en Italia, descrita en el estudio de 2019 de la CNMC, donde se produjo una reducción significativa de los cánones ferroviarios que se tradujo en un incremento de la actividad que incrementó los ingresos totales del gestor de las infraestructuras. Entre 2009 y 2014, a pesar de la bajada del importe unitario de los cánones del administrador de infraestructuras, los ingresos totales crecieron en 148 millones de euros anuales.

## 5. CONCLUSIONES

El estudio sobre la liberalización de los servicios comerciales de viajeros en ferrocarril supuso un importante impulso a la liberalización efectiva del sector, constituyendo una guía de actuación para las autoridades con el objeto de retirar los obstáculos existentes a la competencia.

La actuación de la CNMC en materia de promoción de la competencia y como regulador del sector ha servido de apoyo para que en la actualidad existan dos operadores compitiendo sobre la infraestructura ferroviaria. Se espera que la competencia se intensifique con la reciente entrada de OUIGO en el corredor de Levante, y la llegada del tercer operador, ILSA, el 25 de noviembre de 2022. Así, los acuerdos marco firmados han permitido armonizar las necesidades de certidumbre de los operadores con el objetivo de maximizar la pluralidad de

<sup>12</sup> Estudio de infraestructuras de transporte (pág. 102). <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/09/INFRAESTRUCTURAS/200730.-INFRAESTRUCTURAS.-ESTUDIO.pdf>

<sup>13</sup> [https://cnmc.es/sites/default/files/2264656\\_1.pdf](https://cnmc.es/sites/default/files/2264656_1.pdf)

la oferta. De replicarse las experiencias positivas observadas en otros mercados europeos, se espera que la competencia se traduzca en una mayor oferta ferroviaria, menores precios para los usuarios y un mejor aprovechamiento de la infraestructura.

En materia de cánones, las recomendaciones del estudio han dado lugar a un proyecto de reforma de la Ley del Sector Ferroviario con el objeto de permitir la fijación de estos a través de un reglamento del consejo de administración de ADIF. Se espera que esto mejore la autonomía de gestión del administrador de la infraestructura, y permita una mejor adecuación de la cuantía del canon a la demanda de servicios. A su vez, se ha avanzado hacia una mayor predictibilidad de su evolución futura, gracias a la propuesta de Estrategia indicativa del MITMA, que se espera que refuerce la certidumbre de los operadores en este ámbito.

A pesar de los avances registrados, la liberalización de los servicios comerciales en España continúa mostrando retos de cara al futuro. Para asegurar un marco estable de cánones para los operadores, es necesario que ADIF desarrolle el programa de actividad previsto en el artículo 25.4 de la Ley del Sector Ferroviario. A su vez, sería conveniente reevaluar la conveniencia de reducir el nivel actual de los cánones para permitir reducciones en las tarifas que estimulen la demanda del servicio y la utilización de la red, a la vista de la experiencia italiana.

Por su parte, el mercado de formación y contratación de maquinistas continúa mostrando rigideces. De esta forma, si bien los maquinistas contratados actualmente por los nuevos operadores no llegan a suponer un 1,5 por 100 del total de maquinistas<sup>14</sup>, es posible que la situación se agrave en un futuro, conforme se incrementen las necesidades de contratación de los operadores de servicios comerciales, lo que podría afectar tanto al mercado de transporte de viajeros como al de mercancías.

Por último, la prestación por parte de Renfe de los servicios sujetos a OSP en virtud de un contrato adjudicado de forma directa sigue siendo una fuente potencial de distorsión del mercado de servicios comerciales. En este sentido, las recomendaciones del estudio continúan estando vigentes, debiendo garantizarse la separación efectiva, contable, funcional y jurídica de la operación de servicios comerciales y sujetos a OSP. Asimismo, sería conveniente que el Ministerio anunciase el compromiso de no prorrogar el contrato actual con Renfe más allá de 2027, y comenzase a preparar la licitación de los servicios para esta fecha.

## Referencias

COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA, CNC. (2012). *Informe sobre la competencia en el transporte de mercancías por ferrocarril en España*.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA, CNMC. (2014). *Documento de reflexión sobre el proceso de liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril*. PRO/DTSP/0001/14.

<sup>14</sup> <https://www.cnmc.es/expedientes/ipdtsp02121>

*CAPÍTULO XI: El camino del estudio sobre la liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril*

COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA, CNMC. (2019). Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, CNMC E/CNMC/004/19

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, INE. (2021). *Estadística de Transporte de Viajeros*.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, INE. (2022). *Estadística de Transporte de Viajeros*.