



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

**SITUACIÓN ACTUAL DE LA
LIBERALIZACIÓN DEL TRANSPORTE
FERROVIARIO DE PERSONAS EN ESPAÑA**

Autor: Rodrigo Ramos Rodríguez
5º Derecho y Administración y Dirección de Empresas (E-3) C

Derecho Administrativo
Tutor: Antonio Jesús Alonso Timón

Madrid
Abril 2023

Resumen:

Tras la aprobación del cuarto paquete ferroviario en el año 2016, se dio inicio en España a la liberalización del sector ferroviario de pasajeros. Como resultado de dicha aprobación, se habilitó la entrada de nuevos operadores en los servicios comerciales de Alta Velocidad. Además, se encuentra previsto que, en un escenario próximo, se abran también a la competencia los servicios sujetos a obligaciones de servicio público. Cabe destacar que, a pesar de que el proceso de liberalización del sector inició hace tres décadas, comenzando por el transporte de mercancías, aún no se ha logrado su completa implementación. En el caso de España, este proceso no ha estado exento de dificultades, por lo que se procede a examinar tanto los aciertos como las deficiencias, los principales cambios experimentados en el sector y los retos que han de afrontarse en el futuro. Con este fin, se establecerá una comparativa con otras experiencias europeas.

Palabras clave: sectores regulados, liberalización, transporte ferroviario, competencia.

Abstract:

Following the approval of the fourth railway package in 2016, the liberalization of the passenger railway sector began in Spain. As a result of this approval, the entry of new operators in commercial high-speed services was enabled. In addition, it is expected that, in the near future, services subject to public service obligations will also be opened to competition. It should be noted that, although the process of liberalization of the sector began three decades ago, starting with freight transport, it has not yet been fully implemented. In the case of Spain, this process has not been free of difficulties, so we will examine both the successes and shortcomings, the main changes experienced in the sector and the challenges to be faced in the future. In order to do so, a comparison will be made with other European experiences.

Key words: *regulated sectors, liberalization, rail transport, competition.*

ÍNDICE

1. Preliminar	5
1.1. Introducción	5
1.2. Objetivos.....	6
1.3. Metodología.....	6
2. Intervención administrativa en la actividad económica	8
2.1. Formas de intervención administrativa.....	8
2.2. Modelo constitucional de intervención administrativa.....	10
2.3. Finalidad de los procesos de liberalización	12
3. Políticas de transporte ferroviario	13
3.1. Características del proceso liberalizador	13
3.2. Normativa comunitaria: Paquetes ferroviarios	14
3.3. Incorporación de la normativa europea a la legislación nacional	20
4. Cuarto paquete ferroviario	24
4.1. «Pilar de Gobernanza o político»	24
4.1.1. Apertura del mercado nacional del transporte por ferrocarril de viajeros	25
4.1.2. Separación de la gestión de la infraestructura y la explotación	26
4.1.3. Agencia Ferroviaria Europea y Agencias Nacionales de Seguridad	28
4.2. «Pilar Técnico»	29
4.2.1. Interoperabilidad e intermodalidad	30
4.2.2. Declaración sobre la red y adjudicación de la capacidad de la infraestructura ferroviaria	31
5. Sistema de cánones	32
6. Servicios ferroviarios	34
6.1. Servicios comerciales: larga distancia convencional y Alta Velocidad	34
6.2. Obligaciones de Servicio Público (OSP).....	37
7. Evaluación del sector ferroviario de personas tras su liberalización	40
7.1. Efectos de la liberalización y retos futuros.....	40
7.2. Futuro de RENFE y ADIF.....	43
8. Proceso de liberalización del sector en la Unión Europea: análisis comparado del proceso de apertura a la competencia en distintos países europeos	45
8.1. Italia.....	46
8.2. Francia.....	47
8.3. Alemania.....	48
8.4. Reino Unido.....	49
9. Conclusiones	51
10. Bibliografía	54

ABREVIATURAS

AFE / ERA	Agencia Ferroviaria Europea / European Union Agency for Railways
AGE	Administración General del Estado
ANS	Agencia Nacional de Seguridad
AV	Alta Velocidad
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española
CNC	Comisión Nacional de la Competencia
CNMC	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
CRF	Comité de Regulación Ferroviaria
ERTMS	Sistema Europeo de Gestión del Tráfico
ETI	Especificaciones Técnicas de Interoperabilidad
LSF	Ley del Sector Ferroviario
MITMA	Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana
OSP	Obligaciones de servicio público
PCT	Política Común de Transporte
RTE-T	Red Transeuropea de Transporte
SIEG	Servicios de interés general
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
UE	Unión Europea
BOE	Boletín Oficial del Estado
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea

1. Preliminar

1.1. Introducción

El sector ferroviario de pasajeros en España tiene una extraordinaria relevancia estratégica, debido a que resulta indispensable para garantizar la movilidad y la vertebración del territorio. El transporte por ferrocarril es, además, una modalidad de transporte energéticamente eficiente y con una incidencia medioambiental significativamente inferior a otros medios, como el transporte por carretera o aéreo.

Históricamente, en España, el sector ferroviario se ha encontrado fuertemente ligado a la intervención estatal. Sin embargo, actualmente nos encontramos en un nuevo escenario en que sectores antaño intervenidos se encuentran inmersos en procesos de apertura a la competencia que, o bien se encuentran ya culminados, o bien, por completar, como es el caso del sector objeto de la presente investigación. En el caso español, la liberalización del sector se ha desarrollado eminentemente a partir la adopción al ordenamiento interno de los actos jurídicos emanados de las instituciones europeas.

La política ferroviaria común tiene como principal objetivo la creación de un mercado único ferroviario a nivel europeo, donde se garantice la libre circulación de personas, bienes y servicios. Para lograr este propósito, la Unión Europea inició hace más de tres décadas un proceso de liberalización del transporte por ferrocarril, que implicó la eliminación progresiva de los obstáculos que impedían la competencia en un sector altamente intervenido. Este complejo proceso de liberalización ha conllevado, además, la reorganización y modernización del sistema ferroviario, con mejoras significativas en la interconexión y la interoperabilidad, importantes inversiones para modernizar la red ferroviaria y la creación de nuevas redes transeuropeas. Todo ello ha favorecido una mayor cohesión entre los países que conforman el proyecto europeo, fomentando los desplazamientos y el comercio transfronterizo, así como fortaleciendo la seguridad ferroviaria.

La aprobación de los cuatro «paquetes ferroviarios» ha supuesto el establecimiento de un marco común europeo para abordar la liberalización del sector. En un principio, se inició con la liberalización del transporte de mercancías, seguido por los servicios de transporte internacional de pasajeros, y finalmente, se abordó el transporte de pasajeros, que es el enfoque principal de este Trabajo.

Así también, debe destacarse que, en el marco de la transición energética, cuyo objetivo es la promoción de la sostenibilidad y la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero, la Unión Europea ha promovido una política de carácter transversal, con especial incidencia en materia de transporte. Por sus características, el Pacto Verde Europeo sitúa al transporte por ferrocarril como una alternativa estratégica para la «movilidad sostenible». Por esta razón, se pretende transferir un significativo porcentaje del transporte de mercancías por carretera a modalidades más eficientes, en términos de consumo energético. En consecuencia, se configura como un elemento decisivo para alcanzar la neutralidad de carbono para el año 2050.

1.2. Objetivos

El presente Trabajo de Fin de Grado tiene como objeto de estudio la evolución del proceso de liberalización del transporte ferroviario de pasajeros en España, el cual se ha desarrollado al amparo de la normativa comunitaria.

Para delimitar el alcance de esta investigación, se presentan los siguientes objetivos específicos:

- (i) analizar la evolución del proceso de liberalización del sector ferroviario de pasajeros en España;
- (ii) identificar los cambios más significativos que ha experimentado el sector, como resultado de la liberalización;
- (iii) examinar los problemas que se han suscitado a lo largo de este proceso y los retos futuros que se deben abordar; y
- (iv) comparar de forma concisa el proceso de apertura a la competencia en distintos países europeos.

1.3. Metodología

Para la consecución de los objetivos mencionados *ut supra*, en la investigación se procede, en primer lugar, a realizar una conceptualización doctrinal sobre los modos de intervención administrativa y sus implicaciones en el sector ferroviario. A continuación, se expondrá el proceso de apertura a la competencia en el sector en el ámbito comunitario y su incorporación a la legislación nacional. Se analizarán los resultados del proceso de

liberalización y, por último, se pondrán en relación con los obtenidos en otras experiencias europeas.

De este modo, se ha optado por emplear un método deductivo de investigación. A partir de este enfoque, se procede a elaborar un marco teórico que permita concretar la implementación de este proceso por parte de España y evaluar su ejecución.

Para este proyecto de investigación, se ha consultado legislación comunitaria y nacional, esencialmente, en materia de Transportes. Se han revisado, asimismo, diferentes fuentes bibliográficas, en su mayoría publicaciones especializadas, ensayos y artículos académicos, que se encuentran disponibles digitalmente en diferentes bases de datos como Dialnet o Google Académico. También se han empleado manuales de Derecho Administrativo y de Derecho de la Unión Europea, publicaciones de actualidad jurídica de despachos de abogados y consultoras, páginas web oficiales de distintos organismos, informes especializados y artículos de prensa.

2. Intervención administrativa en la actividad económica

Debido a su naturaleza estratégica en la economía y los altos costes asociados con la inversión en infraestructura, el sector ferroviario ha estado históricamente relacionado con la intervención estatal. A pesar de ello, la forma y el alcance de la intervención administrativa pueden variar significativamente. En este apartado, se presentará una breve concepción doctrinal sobre las formas de intervención estatal.

2.1. Formas de intervención administrativa

Con el devenir del tiempo, se ha constatado una evolución en las competencias que los Estados han asumido, lo que ha dado lugar a la articulación de diferentes técnicas de acción administrativa. En este sentido, Garrido Falla ha diferenciado cuatro etapas en este proceso¹, que se mencionan a continuación de manera sucinta:

-En un primer momento, con el nacimiento del Estado de Derecho, se encomendó a la Administración la responsabilidad de garantizar la paz social y el bienestar a través de prácticas coercitivas. En esencia, el aparato burocrático tenía un papel de «Estado gendarme», empleando técnicas de policía administrativa para preservar el orden público.

-Progresivamente, los Estados comenzaron a arrogarse determinadas prestaciones de servicios asistenciales, cuando la iniciativa privada resultaba insuficiente para asegurar su acceso en condiciones de igualdad social, como fue, por ejemplo, en materia de educativa. La Administración decimonónica asume la titularidad de servicios públicos de actividades susceptibles de explotación económica y, de este modo, realiza importantes inversiones en infraestructuras.

-El surgimiento del «Estado del bienestar» o *Welfare State* tuvo lugar en el siglo XX, momento en que se produjo una creciente asunción de competencias por parte de los Estados, quienes empezaron a intervenir directamente en la actividad económica como prestadores de servicios. Se produce, así pues, una traslación de la responsabilidad estatal como mero garante a proveedor. Comenzó entonces un proceso de nacionalización de empresas que comportó la explotación económica directa de los servicios en régimen de monopolio por parte del sector público.

¹ Garrido Falla, Fernando. "Las administraciones públicas y la burocracia ante el siglo XXI." *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*. Ministerio de Justicia, 2000, pp. 589 y ss.

-A finales del siglo XX, se produce la crisis del «Estado de bienestar», en la cual se evidenció que dicho modelo resultaba poco competitivo e ineficiente, incapaz de satisfacer plenamente las necesidades de los ciudadanos, por lo que se decide optar por la desregulación progresiva y la apertura a un régimen de competencia. Esta situación provocó indefectiblemente una crisis en el concepto de servicio público, el cual será abordado en el presente epígrafe.

Desde una perspectiva doctrinal, son muchos los autores que teorizan sobre la intervención de los poderes públicos en la actividad económica. El eje central de esta cuestión se circunscribe a la determinación de los fines que justifican la actividad de las Administraciones Públicas en el ámbito de la actividad económica y a la delimitación de su alcance, esto es, la fijación de unos determinados límites para dicha actividad.

Jordana de Pozas considera que toda intervención administrativa ha de justificarse en la exigencia de un interés general y ésta ha de ser proporcional a la insuficiencia de la iniciativa privada o social².

La doctrina española distingue tres técnicas de intervención administrativa, que, ordenadas de forma ascendente según su intensidad, son: actividad de policía administrativa, fomento y servicio público. No obstante, respecto de éste último, no existe un concepto unívoco.

León Duguit³ califica como servicio público a cualquier actividad de interés general para la sociedad que la Administración Pública tiene el deber de garantizar en todo momento mediante el empleo de métodos coercitivos. Sostiene, asimismo, que aunque el concepto permanezca invariable, no sucede lo mismo con la consideración de las actividades que deban calificarse de interés general y que, en consecuencia, la autoridad debe asumir. Ello dependerá del papel que corresponda al Estado en cada momento histórico.

No obstante, Villar Palasí señala la limitación de esta noción e introduce una nueva categoría para referirse a la actividad prestacional consistente en la producción de bienes en régimen de concurrencia, «gestión económica» o «dación de bienes al mercado»⁴. Según este autor, el agotamiento del concepto de servicio público se fundamenta en la

² Jordana de Pozas, L. "El problema de los fines de la actividad administrativa". *Revista de Administración Pública*. n. 4, 1951, p. 26.

³ Duguit, L. "The concept of Public Service". *The Yale Law Journal*, vol. 32, nº 5, 1923, pp. 431-432.

⁴ Villar Palasí, J. L. "La actividad industrial del Estado en el Derecho Administrativo." *Revista de Administración Pública* 3, 1950, p. 8

inadecuación de sus notas características en la actividad mercantil y empresarial del Estado. La principal distinción entre el concepto tradicional de servicio público y esta nueva categoría radica en que el primero alude a una situación de exclusividad monopolística, mientras que la gestión económica implica un régimen de competencia con operadores privados⁵.

Como consecuencia del impulso liberalizador fomentado por las instituciones europeas, se ha producido una notable desnaturalización de la noción de servicio público. La decidida apuesta por un régimen de competencia ha conllevado la sustitución de los tradicionales servicios públicos por los servicios de interés económico general (SIEG). El artículo 106.2 TFUE dispone que a las empresas encargadas de la explotación de SIEG les será de aplicación las normas relativas a la competencia, con la salvedad de aquellos supuestos en el que no puedan alcanzarse los objetivos de interés general⁶. Este modelo admite que los poderes públicos puedan imponer obligaciones de servicio público (OSP) a los prestadores de tales servicios. La apertura a la competencia de los servicios públicos no impide a la Administración salvaguardar el acceso a dichos servicios si el mercado resulta incapaz de conseguirlo⁷. Tras la liberalización de los sectores restringidos a la competencia, la actividad de policía administrativa deviene en el mecanismo de intervención más adecuado para garantizar el correcto funcionamiento del mercado.

2.2. Modelo constitucional de intervención administrativa

Bajo el paraguas de la denominada «Constitución económica», se articula un modelo económico ambiguo e impreciso, que ha permitido la implementación de políticas muy diversas sin necesidad de modificar nuestra *lex suprema*. Señala Herrero de Miñón⁸ que existen dos interpretaciones sobre la configuración constitucional en materia económica por la que se habría optado, inclinándose él por la primera de ellas: un modelo de economía de mercado en el que se concretan mecanismos de intervención estatal o un modelo que persigue la neutralidad entre ideas liberales e intervencionistas.

⁵ *Ibid.* p. 23.

⁶ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. (DO C 202, 7.6.2016, p. 90/202).

⁷ Tornos Mas, J.. "El concepto de servicio público a la luz del derecho comunitario." *Revista de Administración Pública* 200, 2016, p. 201.

⁸ Herrero de Miñón, M. "La Constitución económica: desde la ambigüedad a la integración." *Revista Española de Derecho Constitucional* 57, 1999, p. 15.

Así, por un lado, el artículo 38 de la Constitución (CE) reconoce la libertad de empresa en el contexto de una economía de mercado y el deber de los poderes públicos de velar por la garantía y protección de *su ejercicio y la defensa de la productividad*⁹. El Tribunal Constitucional estima que, a pesar de no expresarse de forma explícita, se incluye en el mencionado deber la defensa de la competencia por parte de la Autoridad, en tanto que *constituye, a la vez, un presupuesto y un límite necesario de la libertad de empresa*¹⁰.

La protección de la libertad de empresa se supedita, según el inciso último del precepto, a las exigencias de la economía general y de la eventual planificación de la actividad económica, cuya admisión dispone el artículo 131 CE.

De igual forma, se reconoce la legitimidad de la iniciativa pública en la actividad económica en concurrencia con la de los operadores privados, *ex artículo 128.2 CE*. Dicho reconocimiento entraña *prima facie* una contradicción con el orden económico de mercado que declara el artículo 38 CE, pero debe considerarse la iniciativa pública como una habilitación subsidiaria para satisfacer aquellas necesidades desatendidas por el mercado¹¹.

El mismo precepto 128.2 CE permite que la Administración pueda reservar para sí «recursos o servicios esenciales», particularmente en una situación de monopolio, e incluso intervenir, mediante habilitación legal, en la administración de empresas si así lo exigiera el interés general. La reserva de un sector de la actividad económica por parte del sector público no implica necesariamente que la Administración desarrolle directamente la gestión, sino que podrá ser realizada por particulares a través de la técnica concesional. En este caso, se produce una separación entre la titularidad del servicio, que le corresponde al Estado, y la explotación económica, que corresponde a las empresas concesionarias. Cuando la Autoridad asume la gestión directa de un sector y excluye por completo la libre actividad de los operadores privados debe hacerlo a través de una declaración formal con rango de ley, conocida como *publicatio*.

Actualmente, el modelo de intervención pública favorece que los servicios se presten a través de operadores privados en régimen de competencia. Ello ha motivado un proceso de progresiva renuncia de la explotación de determinadas actividades económicas en

⁹ Constitución Española (BOE 311, 29/12/1978).

¹⁰ Fundamento Jurídico Sexto de la Sentencia del Tribunal Constitucional 208/1999, de 11 de noviembre de 1999. (BOE 300, 16.12.1999).

¹¹ Ariño Ortiz, G. "La iniciativa pública en la Constitución. Delimitación del sector público y control de su expansión." *Revista de Administración Pública* 88, 1979, pp. 89-90.

régimen de servicios públicos de titularidad estatal. Se inicia, así, un proceso de devolución al mercado de los sectores de titularidad estatal, conocido como *despublicatio*¹². Un ejemplo paradigmático de ello es la Exposición de Motivos de la Ley 54/1997 del Sector Eléctrico¹³, en que se expresa lo siguiente: *La explotación unificada del sistema eléctrico nacional deja de ser un servicio público de titularidad estatal desarrollado por el Estado.*

En cuanto al sector del transporte por ferrocarril, debe apuntarse que en 1941 culminó el proceso de nacionalización de las empresas ferroviarias, que se integraron en la Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles (RENFE), empresa estatal que, desde entonces, operó como prestador monopolista de los servicios de transporte por ferrocarril. En el presente Trabajo Fin de Grado se abordará el proceso de liberalización de uno de los sectores estatalizados por antonomasia.

2.3. Finalidad de los procesos de liberalización

La liberalización del sector ferroviario es, en mi opinión, una gran oportunidad. Sin embargo, se contraponen distintas sensibilidades: aquellos que defienden que la libre competencia es la forma más eficiente de funcionamiento del mercado, por lo que abogan por la mínima intervención, y aquellos que promueven la intervención gubernamental en la economía para corregir las distorsiones y deficiencias que el mercado, por sí mismo, es incapaz de solventar.

A mi juicio, el intervencionismo gubernamental lastra la competitividad y la eficiencia del mercado. La intervención del poder público conlleva, inevitablemente, a la pérdida de las energías humanas y una atención menos precisa de las necesidades de cada individuo. La motivación de la autosuficiencia del mercado reside en que, como medio de coordinación de esfuerzos humanos, faculta a los distintos agentes a tener acceso a la información, lo que permite ajustar su actuación en función del comportamiento de sus competidores y las variaciones de precios. Por ello, es inexcusable completar una transición liberalizadora de una situación de monopolio público a un mercado en el que los distintos operadores privados puedan prestar servicios libremente.

¹² Rodríguez-Arana Muñoz, J. “El Servicio Público a la luz del Derecho Comunitario Europeo”, *Revista de Derecho Administrativo*, 12, 2012, pp. 58.

¹³ Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico. (BOE 285, 27.11.1997).

El principal propósito del proceso de liberalización es incrementar la eficiencia y la competitividad de los servicios prestados en un mercado. La existencia de una competencia real favorece que los diferentes agentes del mercado oferten un servicio más competitivo con el objetivo de ganar la preferencia de los consumidores. Así pues, el gran beneficiado de este proceso debe ser el usuario, quien verá aumentadas sus posibilidades de elección entre distintos operadores y consolidará el acceso a un servicio, entre otros aspectos, de mejor calidad, con precios más reducidos y mayor frecuencia de trenes. Así lo advierte constantemente el profesor Alonso Timón, que concibe la liberalización ferroviaria como un medio para alcanzar un fin: la mejora en la prestación de servicios de transporte por ferrocarril¹⁴. Éste y no otro es el propósito que se persigue en la desregulación de un sector económico.

3. Políticas de transporte ferroviario

3.1. Características del proceso liberalizador

En el sector del transporte por ferrocarril, la liberalización se configura como un proceso que tiene como principal objetivo aumentar la competitividad del sector, fortalecer la cohesión territorial y garantizar la sostenibilidad del transporte. Resulta destacable el esfuerzo realizado por las instituciones europeas por armonizar la normativa en materia de transporte ferroviario y conseguir la compatibilidad técnica entre los diferentes sistemas de los Estados Miembros.

Antes de realizar un breve recorrido sobre los principales hitos de este proceso, conviene, a mi juicio, hacer las siguientes consideraciones previas:

-Este proceso se ha desarrollado a través de los denominados «paquetes ferroviarios», compuestos, principalmente, por Directivas y Reglamentos. Con arreglo al artículo 288 TFUE, las Directivas se configuran como actos que imponen una obligación de resultado, pero admiten discrecionalidad en la elección de los medios y formas por parte de las autoridades nacionales. En consecuencia, es precisa la intervención de los Estados Miembros, quienes deben transponer las obligaciones de ejecución dispuestas en las Directivas, en tanto que por sí solas carecen de eficacia directa.

En cambio, los Reglamentos son, según el mismo artículo, actos que poseen un alcance general, obligatorios en todos sus elementos y que despliegan sus efectos jurídicos de

¹⁴ Alonso Timón, A. J. “La liberalización del transporte ferroviario de personas”. Revista de Administración Pública, 210, 2019, p. 384.

forma directa. Esto es, se incorporan automáticamente en el ordenamiento jurídico de cada Estado Miembro y son vinculantes para sus ciudadanos desde el momento de su publicación.

De esta manera, mediante la fijación de unos determinados objetivos, los Estados Miembros han gozado de cierta flexibilidad y autonomía a lo largo de este proceso para adaptar las disposiciones en función de sus propias circunstancias. Sin embargo, para lograr la armonización normativa en cuanto a las normas técnicas de interoperabilidad y seguridad, ha sido necesario introducir actos legislativos en forma de Reglamento.

-Históricamente, uno de los principales objetivos del proyecto europeo es la consecución de un mercado único a nivel europeo¹⁵, que implica la completa remoción de los obstáculos técnicos y físicos que impiden el libre acceso de personas y bienes. La Política Común de Transporte (PCT) tiene su origen en el Tratado de Roma (1957), que ya auspiciaba la libre prestación de servicios de transporte. Cascales Moreno señala que, aunque el transporte aéreo y marítimo no se incorporaron a la PCT hasta la aprobación del Acta Única Europea en 1986, resulta curioso que estos sectores hayan completado el proceso de liberalización con anterioridad y mayor celeridad que el transporte por ferrocarril, que sí se encontraba incluido desde un principio¹⁶. Así, el servicio de transporte por ferrocarril constituía toda una excepción.

-En cuanto a la distribución competencial, la PCT, en virtud del artículo 4.2 TFUE, es una política compartida o, mejor dicho, «concurrente», en tanto que el ejercicio de la competencia dependerá de si la Unión ha optado por no ejercer la suya¹⁷, entre la UE y los Estados Miembros. Por esta razón, el proceso de liberalización se ha ajustado a los principios de proporcionalidad y subsidiaridad, consagrados en el artículo 5 TUE y en el Protocolo (nº2).

3.2. Normativa comunitaria: Paquetes ferroviarios

Este proceso se inicia en la década de 1990 y culmina, al menos en cuanto a la normativa comunitaria, con la aprobación del cuarto paquete en el año 2016. Cerca de tres décadas

¹⁵ Artículo 13 del Acta Única Europea. (DO L 169, 29.06.1987).

¹⁶ Cascales Moreno, F. J. "La Política común de transporte ferroviario". *Siglo y medio del ferrocarril en España, 1848-1998: Economía, industria y sociedad*. Instituto Alicantino de Cultura Juan Gil-Albert, 1999, pp. 2-4.

¹⁷ Mangas Martín, A. y Liñán Noguerras, D. J. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Editorial Tecnos, Madrid, 2020, pp. 78-79.

de un indubitado largo y complejo *iter*, cuya ralentización encuentra causa, *inter alia*, en las discrepancias de los Estados Miembros en cómo debía abordarse este proceso. Cuestión que será desarrollada en el epígrafe octavo del presente documento.

En el año 1990 surgen las primeras iniciativas orientadas a la progresiva apertura a la competencia del mercado ferroviario. Así, la Directiva 91/440/CEE¹⁸, sobre el desarrollo de ferrocarriles comunitarios, sienta las bases del proceso liberalizador, en tanto que impone (i) la autonomía y la gestión independiente de las empresas ferroviarias; (ii) la separación contable¹⁹ (obligación de elaborar balances y cuenta de pérdidas y ganancias diferenciados) de la gestión de la infraestructura ferroviaria y de la explotación de los servicios de transporte y (iii) el derecho de acceso a la red ferroviaria de los Estados Miembros para las agrupaciones internacionales y empresas ferroviarias que exploten servicios de transporte combinados internacionales de mercancías. La Directiva tenía como propósito primordial desarrollar una red ferroviaria eficiente para mejorar la competitividad del transporte por ferrocarril en comparación con otras modalidades. A pesar de los limitados resultados que entrañó la reforma, este acto legislativo puede ser considerado como el primer eslabón del proceso de liberalización del transporte ferroviario²⁰.

De acuerdo con la reforma anterior, se aprueban en 1995 dos Directivas más en el mismo sentido: la Directiva 95/18/CE²¹, que regula la concesión de licencias, y la Directiva 95/19/CE²², sobre adjudicación de las capacidades de infraestructura ferroviaria y cánones de uso. Estas Directivas disponen que, para acceder a las redes ferroviarias de otros Estados Miembros, las empresas requieren de una licencia y una certificación de seguridad que han de ser expedidos por el Estado Miembro donde radique la infraestructura en la que se pretende operar.

¹⁸ Directiva 91/440/CEE del Consejo, de 29 de julio de 1991, sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios. (DOCE 237, 24.08.1991, pp. 25-28).

¹⁹ Adviértase que la Directiva 91/440/CE impone, al menos, la separación contable entre el administrador de infraestructuras y la explotación de servicios. Los Estados Miembros podían optar de forma voluntaria por la separación orgánica e institucional.

²⁰ Miguélez Medina, J. M. "Revisión del marco jurídico comunitario del ferrocarril: la Directiva refundición" (2013). Revista de Derecho de la Unión Europea 1695-1085. n.º 25, 2013, p. 152.

²¹ Directiva 95/18/CE del Consejo, de 19 de junio de 1995, sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias. (DO L 143, 27.6.1995, pp. 70-74).

²² Directiva 95/19/CE del Consejo, de 19 de junio de 1995, sobre la adjudicación de las capacidades de la infraestructura ferroviaria y la fijación de los correspondientes cánones de utilización. (DO L 143, 27.6.1995, pp. 75-78).

En los años 1996 y 2001, la Comisión Europea presenta los Libros Blancos del Transporte que contienen los principios en que se inspira el primer paquete ferroviario. A través de este instrumento, la Comisión Europea fija las prioridades para una determinada política sectorial, así como se recogen acciones concretas orientadas a la consecución de los objetivos. En materia de Transportes, se apuesta por la progresiva apertura a la competencia para garantizar la competitividad del transporte por ferrocarril: *la revitalización de este sector requiere una competencia entre las propias compañías de ferrocarril*²³.

Como tal, el proceso de apertura a la competencia del sector ferroviario se ha desarrollado a través cuatro paquetes ferroviarios, compuestos por actos jurídicos institucionales, que han configurado un marco jurídico armonizado de los diferentes sistemas ferroviarios de los Estados Miembros.

El primero de los paquetes ferroviarios se aprueba en el año 2001 y se encontraba conformado por cuatro directivas: las Directivas 2001/12/CE, 2001/13/CE, 2001/14/CE y 2001/16/CE.

La Directiva 2001/12/CE, por la que se modifica la Directiva 91/440/CEE, profundizaba modestamente en la independencia del gestor de la infraestructura ferroviaria: impedía que las funciones esenciales del administrador²⁴ pudiesen ser desarrolladas por un operador ferroviario, aunque mantuvo el carácter voluntario de la separación orgánica e institucional. Sin duda, ahondar en la disociación entre el gestor de la infraestructura y del material rodante es una condición necesaria para alcanzar un mercado verdaderamente liberalizado. Sólo así puede garantizarse la pluralidad de oferta en la prestación de servicios. En caso contrario, el hecho de que una empresa ferroviaria ejerza también funciones esenciales propias del administrador de la infraestructura conlleva inevitable a un latente conflicto de intereses en el mercado y a la posible producción de efectos distorsionantes en la competencia.

²³ Comisión Europea. “Libro Blanco del Transporte: La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad”, *Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas*, 2001, p. 19.

²⁴ El Anexo II de la Directiva 2001/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001, por la que se modifica la Directiva 91/440/CEE, conceptualizaba las funciones esenciales. A saber: concesión de licencias a empresas ferroviarias, adjudicación de franjas, decisiones sobre percepción de cánones y cumplimiento de obligaciones de servicio público.

Esta Directiva comporta, de igual modo, la apertura a la competencia en el mercado internacional del transporte ferroviario de mercancías, en tanto que, seguido de la finalización del período transitorio, se reconoce el derecho de acceso al conjunto de la infraestructura ferroviaria europea, la Red Transeuropea de Transporte (RTE-T), a las empresas ferroviarias que sean titulares de licencia y que cumplan con los requisitos de seguridad²⁵.

Como consecuencia de la apertura a la competencia, la Directiva 2001/14/CE impone a los Estados Miembros la creación de un organismo regulador para asegurar el correcto funcionamiento en el sistema ferroviario entre el gestor de infraestructuras y los operadores del mercado²⁶. La propia Directiva, en su artículo 30, habilita a los Estados Miembros para que este regulador sectorial pueda ser, incluso, el propio Ministerio competente en materia de Transportes, pero, en todo caso, ha de gozar de independencia y autonomía en el ejercicio de sus funciones.

El segundo paquete ferroviario, sobre el transporte de mercancías, se aprueba en el año 2004, compuesto por las Directivas 2004/49/CE, 2004/50/CE y 2004/51/CE y el Reglamento 881/2004. Este último, regula la creación de la Agencia Ferroviaria Europea (AFE o ERA, por sus siglas en inglés), cuyo principal objetivo es promover un enfoque armonizado de la seguridad del sistema ferroviario²⁷. Esta Agencia debe prestar asistencia técnica a la Comisión y emitir dictámenes sobre aspectos relacionados con la seguridad ferroviaria, a solicitud de los Estados Miembros²⁸. En definitiva, la AFE se configura como el organismo especializado encargado de desarrollar las cuestiones técnicas en materia de interoperabilidad y seguridad ferroviaria²⁹.

²⁵ Directiva 2001/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001, por la que se modifica la Directiva 91/440/CEE sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios. (DO L 75, 15.03.2011, p. 4/25)

²⁶ Directiva 2001/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001, relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria, aplicación de cánones por su utilización y certificación de la seguridad. (DO L 75, 15.03.2011, p. 41/46)

²⁷ Reglamento (CE) 881/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se crea una Agencia Ferroviaria Europea (DO L 164, 30.4.2004, pp. 1/43).

²⁸ *Ibid.* art. 2.

²⁹ *Ibid.* art. 1.

Asimismo, este paquete aporta un marco normativo armonizado en materia de seguridad ferroviaria y en cuanto a la certificación de seguridad de los operadores de transporte³⁰, actualiza la normativa sobre Especificaciones Técnicas de Interoperabilidad (ETI)³¹ y provee disposiciones para el desarrollo de los ferrocarriles³².

El tercer paquete ferroviario pretendió abordar la apertura a la competencia del transporte de pasajeros. Así, la Directiva 2007/58/CE estableció como objetivo la liberalización de los servicios internacionales de transporte de viajeros para el primero de enero de 2010³³. Esta Directiva promovió el libre acceso a la infraestructura ferroviaria de los Estados Miembros en la prestación de servicios internacionales de transporte por ferrocarril, lo cual resulta determinante para conseguir un espacio ferroviario europeo.

El paquete también incorporaba la Directiva 2007/59/CE y los Reglamentos 1370/2007 y el 1371/2007.

Concretamente, el Reglamento 1370/2007 determinaba las condiciones en que las autoridades nacionales de los Estados Miembros se encontraban facultados para restringir la competencia en un determinado itinerario como compensación a una empresa ferroviaria por prestar servicios de transporte que, por su escasa rentabilidad, no estaría dispuesta a realizar. En consecuencia, habilitaba que las autoridades competentes pudieran intervenir para garantizar los servicios de interés general e imponer, con determinadas condiciones OSP³⁴. Nótese que la asunción de ciertas OSP por parte de un operador del mercado implica que éste deberá ser compensado con el abono de una determinada cantidad o mediante la adjudicación de derechos exclusivos en la prestación de servicios.

A pesar de las exigencias que establecía la normativa comunitaria en cuanto a su contenido y al proceso de adjudicación, en la práctica, existía una alta discrecionalidad

³⁰ Directiva 2004/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la seguridad de los ferrocarriles comunitarios y por la que se modifican las Directiva 95/18/CE y 2001/14/CE (DO L 164, 30.4.2004, p. 45/113).

³¹ Directiva 2004/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se modifican las Directiva 96/48/CE y 2001/16/CE (DO L 164, 30.4.2004, p. 116/164).

³² Directiva 2004/51/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004, por la que se modifica la Directiva 91/440/CEE (DOUE-L 164, 30.04.2004, p. 164/173).

³³ Directiva 2007/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, por la que se modifican las Directiva 91/440/CEE y 2001/14/CE (DO L 315, 3.12.2007, p. 45/50).

³⁴ Reglamento (CE) n° 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n° 1191/69 y (CEE) n° 1107/70 del Consejo.(DO L 315, p. 2/13).

para intervenir y adjudicar a empresas estatales los contratos de servicio público³⁵. El cuarto paquete ferroviario viene a solventar parcialmente esta cuestión.

Conviene destacar la importancia Directiva 2012/34/UE, la cual no se integra en ninguno de los paquetes, que, con el propósito de simplificar y clarificar el marco normativo europeo, introduce novedades en numerosos aspectos de la legislación ferroviaria e introduce la creación del espacio ferroviario europeo único. A través de esta Directiva se modifica sustancialmente las Directivas del primer paquete y se refunden en único texto, razón por la cual es conocida comúnmente como Directiva *Recast*. De este modo, esta Directiva provee un conjunto de normas comunes a los Estados Miembros, relativo a cuestiones de gobernanza entre las empresas operadoras y el gestor de infraestructuras: introduce la obligatoriedad de que exista, al menos, una separación orgánica entre ellas; concesión de licencias y aplicación de cánones por el uso de la infraestructura ferroviaria³⁶.

En el año 2011, en un contexto de adopción de nuevos compromisos para la reducción de los gases de efecto invernadero, se publica el Libro Blanco «Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible», en el que la Unión Europea se propone como objetivo para 2050 la transferencia de, al menos, la mitad del transporte de mercancías por carretera a otras modalidades con menor impacto medioambiental, como lo son el transporte ferroviario y marítimo³⁷. Con estos objetivos, la Comisión Europea pretende una transformación en el modelo de transporte, una transición hacia una «movilidad sostenible», en la que el transporte ferroviario tenga un papel de mayor relevancia.

Finalmente, se aprueba en el año 2016 el último de los paquetes de directivas, que se encuentra formado por dos «pilares»: un «pilar de gobernanza» y un «pilar técnico». Este paquete ferroviario, por abordar la liberalización del sector ferroviario de pasajeros, será analizado singularmente en el cuarto epígrafe del presente trabajo.

³⁵ García de Fuentes, N. N, y Peláez García, L. “El cuarto paquete ferroviario: pasos hacia la liberalización del sector”. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 45, 2017, p. 105.

³⁶ Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, por la que se establece un espacio ferroviario europeo único. (DO L 343, 21.11.2012, pp. 32-34/77).

³⁷ Comisión Europea, “Libro Blanco del Transporte: Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible”, 2011, p. 10.

En el marco del «Pacto Verde Europeo», la Unión Europea se compromete a realizar una transición energética a una sociedad climáticamente neutra cuyo horizonte temporal es el año 2050³⁸. La política de sostenibilidad europea es concebida desde la transversalidad, por lo que afecta a todas las políticas comunitarias. Históricamente, el sector del Transporte se identifica como uno de los más contaminantes, de hecho, representa una cuarta parte de las emisiones de gases de efecto invernadero del conjunto de los Estados Miembros; sin embargo, tan sólo un 0,4% del cómputo total del sector en el 2018 es imputable al transporte ferroviario³⁹. Esto se debe a que el transporte por ferrocarril, en tanto que se encuentra fuertemente electrificado, emite un menor volumen de dióxido de carbono. Por ello, es presentada como una alternativa de movilidad clave para el cumplimiento de los objetivos de descarbonización de la economía.

Tal es la importancia del transporte ferroviario para alcanzar los objetivos climáticos que el Parlamento Europeo instituyó el año 2021 como Año Europeo del Ferrocarril, una medida que *debe contribuir a un debate paneuropeo sobre el futuro del sector ferroviario*⁴⁰. Esta iniciativa procura impulsar la promoción institucional de esta forma de transporte, a fin de concienciar sobre los aspectos positivos de esta alternativa sostenible de movilidad y, así, incrementar de forma sustantiva la cuota de pasajeros en esta modalidad.

3.3. Incorporación de la normativa europea a la legislación nacional

El primer paquete ferroviario se transpuso al ordenamiento jurídico español con la aprobación de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario (LSF)⁴¹. En la exposición de motivos de la ley, se manifestaba la voluntad de formular una reforma que trascendiese ampliamente el acervo comunitario: *la reforma podría haberse limitado a incorporar al derecho interno las normas comunitarias mencionadas. Sin embargo, esta ley pretende reordenar por completo el sector ferroviario estatal y sentar las bases*

³⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: El Pacto Verde Europeo. COM/2019/640 final. p. 5.

³⁹ Agencia Europea del Medio Ambiente. “Transporte motorizado: tren, avión, transporte por carretera o barco, ¿cuál es el más ecológico?”, 26 de marzo de 2021. (Disponible en <https://www.eea.europa.eu/es/highlights/transporte-motorizado-tren-avion-transporte>; última consulta 1 de diciembre de 2022).

⁴⁰ Decisión (UE) 2020/2228 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de diciembre de 2020 relativa al Año Europeo del Ferrocarril (2021). (DO L 437 de 28.12.2020, p. 108/115).

⁴¹ Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario. (BOE 276, 18.11.2003).

que permitan la progresiva entrada de nuevos actores en este mercado. El legislador expresa entonces su decidida voluntad de iniciar la reorganización y modernización del sistema ferroviario, más allá, incluso, de las reformas impuestas por Europa. Bien es cierto que, como afirma Alonso Timón, el proceso liberalizador del transporte ferroviario en España no ha estado exento de ciertas obstrucciones⁴². Así pues, señala que el retraso en la transposición de las Directivas, cuyo plazo era hasta el 15 de marzo de 2003, y la ulterior postergación de la entrada en vigor al año 2005,⁴³ son algunos claros ejemplos de manifestaciones de reticencias.

Con la entrada en vigor de la ley, se produce la apertura del mercado ferroviario de mercancías a la competencia, posibilitando el acceso de las empresas ferroviarias que persigan operar servicios de transporte de bienes en las líneas de la Red Ferroviaria de Interés General (RFIG). Se produce, además, la escisión de RENFE en dos entidades públicas empresariales: el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), encargada de la actividad de gestión y mantenimiento de las infraestructuras ferroviarias, y RENFE-Operadora, empresa prestadora de servicios de transporte ferroviario de mercancías y pasajeros. Le corresponde a ADIF elaborar las declaraciones sobre la red y la adjudicación de la capacidad de la infraestructura ferroviaria a las empresas para la prestación de servicios de transporte por ferrocarril.

A través del Real Decreto Ley 22/2012⁴⁴, se aprueba la reestructuración de RENFE-Operadora, por la que mantiene su naturaleza de entidad pública empresarial, y se crean, sin previsión de participación privada en su capital, cuatro sociedades mercantiles estatales: (i) RENFE Viajeros, (ii) RENFE Mercancías, (iii) RENFE Fabricación y Mantenimiento y (iv) RENFE Alquiler de Material. Por su parte, el Real Decreto Ley 15/2013⁴⁵, crea una nueva entidad pública empresarial, ADIF Alta Velocidad (ADIF

⁴² Alonso Timón, A. J. "La liberalización del sector ferroviario". *Anuario jurídico y económico escurialense*, nº 40, 2007, pp. 49-50.

⁴³ La Ley 39/2003 establecía una *vacatio legis* de seis meses desde la publicación en el BOE. Con la formación de un nuevo gobierno, en abril de 2004, el Consejo de Ministros decide prorrogar la entrada en vigor a 31 de diciembre de 2004, a través del Real Decreto Ley 1/2004, de 7 de mayo, por el que se aplaza la entrada en vigor de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario. (BOE 114, 11.05.2004).

⁴⁴ Real Decreto-ley 22/2012, de 20 de julio, por el que se adoptan medidas en materia de infraestructuras y servicios ferroviarios. (BOE 174, 21.07.2012).

⁴⁵ Real Decreto-ley 15/2013, de 13 de diciembre, sobre reestructuración de la entidad pública empresarial "Administrador de Infraestructuras Ferroviarias" (ADIF) y otras medidas urgentes en el orden económico. (BOE 299, 14.12.2013).

AV), para la gestión de la infraestructura de alta velocidad, y ADIF mantiene sus competencias sobre la infraestructura que no es objeto de segregación.

En los Preámbulos de ambas leyes se destaca la importancia de agilizar el proceso de liberalización y mejorar la eficiencia mediante la especialización. Considero que la reestructuración de ambas entidades es una medida positiva, en términos de eficiencia en la gestión, y que puede facilitar la privatización de las distintas unidades de negocio.

En cumplimiento de lo dispuesto en la normativa europea, se creó el ya extinguido Comité de Regulación Ferroviaria (CRF), organismo adscrito a la estructura del Ministerio de Fomento, para la resolución de los eventuales conflictos que aflorasen entre el gestor de infraestructuras y los operadores o éstos entre sí⁴⁶. Aunque el referido Comité debía actuar como un árbitro imparcial en el mercado ferroviario, se sucedieron numerosas críticas por la falta de independencia de este organismo⁴⁷. Adviértase, por ejemplo, que el Ministerio era el órgano competente para pronunciarse en alzada sobre las impugnaciones contra las resoluciones de este órgano, por lo que *de facto* su autonomía era verdaderamente escasa⁴⁸.

De hecho, la propia Comisión Europea interpuso una demanda contra España por una errada transposición del primer paquete ferroviario, entre otras cuestiones, por la falta de independencia del regulador. Admite el CRF, en su Memoria del año 2011, que el organismo contaba con «notables limitaciones», que afectaban a su funcionamiento e independencia, y generaban desconfianza por una aparente «confusión de intereses» entre el regulador y la empresa ferroviaria de bandera⁴⁹.

Estas limitaciones, junto con la apertura a la competencia en los servicios internacionales de transporte por ferrocarril, impulsaron diversas modificaciones legislativas. Concretamente, mediante la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, el CRF se escinde y deja de integrar la estructura del Ministerio de Fomento. Con la aprobación de la Ley 3/2013, se crea la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

⁴⁶ Eraso Arrieta, J. "La liberalización del transporte ferroviario", 2007, p. 215.

⁴⁷ Campos Méndez, J. "Competencia en el ferrocarril en España", *Cuadernos Económicos de ICE*, n.88, 2014, p. 13.

⁴⁸ Alonso Timón, A. J. "La liberalización del sector ferroviario". *op. cit.* p. 60.

⁴⁹ Comité de Regulación Ferroviaria. "Memoria del Comité de Regulación Ferroviaria e informe sobre el mercado y el sector ferroviario en España 2011", Ministerio de Fomento-Comité de Regulación Ferroviaria, 2012, p 7.

(CNMC), un organismo «superregulador» que sucede a la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) y absorbe las funciones de otros reguladores sectoriales, entre los que se encontraba el mencionado Comité⁵⁰. En particular, el artículo 11 atribuye a la CNMC las funciones de control y supervisión del correcto funcionamiento en el sector del transporte ferroviario.

La importancia de contar con un organismo regulador que, más allá de formulaciones retóricas vacías, actúe de forma imparcial es, en mi opinión, condición *sine qua non* para que un mercado sea liberalizado de forma efectiva.

La Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario⁵¹, viene a actualizar e incorporar las nuevas normas de derecho comunitario, concretamente las referidas normas que integran el segundo y tercer paquete ferroviario, así como la Directiva *Recast*.

Posteriormente, se incorpora al ordenamiento jurídico español el cuarto paquete ferroviario con la aprobación del Real Decreto Ley 23/2018, de 21 de diciembre⁵², que procede a abrir el mercado ferroviario a las empresas que presten servicios de transporte de larga distancia y Alta Velocidad (AVE). Respecto de los servicios de transporte sujetos a OSP, se contempla que hasta 2023 puedan ser adjudicados sin licitación competitiva (*vid.* 6.2.).

Por último, debe aludirse a la última reforma de la LSF, Ley 26/2022, de 19 de diciembre⁵³, aprobada recientemente para solventar algunas incorrecciones en la transposición de la normativa europea, que incluye multitud de modificaciones legislativas, particularmente en lo concerniente a la definición de la infraestructura ferroviaria, diferenciando la infraestructura *stricto sensu* de las instalaciones de servicio; nueva regulación de los cánones ferroviarios (*vid.* 5.); y con relación a la distribución de competencias en materia de transporte ferroviario entre el Estado y las CCAA, *v.g.* la

⁵⁰ Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (BOE 134, 05.06.2013)

⁵¹ Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario. (BOE 274, 30.09.2015).

⁵² 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. (BOE 312, 21.12.2018).

⁵³ Ley 26/2022, de 19 de diciembre, por la que se modifica la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario. (BOE 304, 20.12.2022).

disposición adicional novena bis de la LSF prevé el traspaso de elementos de la RFIG en favor de aquellas administraciones autonómicas que sean competentes en exclusiva para su explotación en la prestación de servicios ferroviarios, así como de las transferencias económicas necesarias para el mantenimiento de los mismos. En mi opinión, la descentralización de la gestión de las infraestructuras que se plantea en la reciente reforma no está fundamentada en criterios técnicos para mejorar la eficiencia, sino que parece ser una concesión política que responde a las exigencias planteadas por los gobiernos autonómicos de signo independentista.

4. Cuarto paquete ferroviario

La aprobación del cuarto paquete ferroviario entraña la definitiva remoción de los obstáculos que impiden que el espacio ferroviario europeo único se materialice, esencialmente, con la apertura a la competencia en el sector de transporte ferroviario de pasajeros. Es el paquete legislativo más complejo y que más modificaciones introduce⁵⁴.

4.1. «Pilar de Gobernanza o político»

El «Pilar de Gobernanza o Político» del cuarto de los paquetes ferroviarios se encuentra compuesto, principalmente, por tres actos legislativos de Derecho Comunitario:

- (i) La Directiva 2016/2370, conocida comúnmente como Directiva sobre gobernanza, que modifica la Directiva 2012/34/UE en relación con la apertura del mercado nacional del transporte de viajeros por ferrocarril y sobre la gestión de las infraestructuras ferroviarias⁵⁵.
- (ii) El Reglamento 2016/2338, que modifica el Reglamento 1370/2007 en relación con la apertura del mercado de los servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril⁵⁶.

⁵⁴ ADIF. “El pilar técnico del Cuarto Paquete Ferroviario. Guía para ‘Principiantes’”, Grupo de organismos representativos, 2018, p. 7.

⁵⁵ Directiva (UE) 2016/2370 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016, que modifica la Directiva 2012/34/UE, en lo que atañe a la apertura del mercado de los servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril y a la gobernanza de las infraestructuras ferroviarias (DO L 352, 23.12.2016, p. 1/17).

⁵⁶ Reglamento (UE) 2016/2338 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016, que modifica el Reglamento (CE) n.º 1370/2007 en lo que atañe a la apertura del mercado de los servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril. (DO L 354, 23.12.2016, p. 22/31).

- (iii) El Reglamento 2016/2337, sobre normativa común de los balances de las empresas, por el que se deroga el «obsoleto» Reglamento 1992/69 tras la liberalización⁵⁷.

4.1.1. Apertura del mercado nacional del transporte por ferrocarril de viajeros

La apertura del mercado del transporte de pasajeros por ferrocarril se encuentra regulado en los ya referidos Directiva 2016/2370 y Reglamento 2016/2338.

La Directiva garantiza a las empresas ferroviarias el acceso equitativo, no discriminatorio y transparente a las infraestructuras ferroviarias. La aprobación de esta Directiva, contenida en el cuarto paquete ferroviario, supuso la necesidad de introducir los cambios legales en la Ley 38/2015, del Sector Ferroviario, para dar cumplimiento a lo dispuesto en la misma. El plazo para la transposición tuvo como fecha límite el 25 de diciembre de 2018, aunque la apertura a la competencia no resultó efectiva hasta el primero de enero de 2019, a tiempo para el acceso a la infraestructura en el nuevo horario de servicio que se inicia el 14 de diciembre de 2020⁵⁸. No obstante, las restricciones impuestas por la crisis sanitaria de la COVID-19 retrasaron la entrada de nuevos operadores en el sector ferroviario de pasajeros hasta marzo de 2021.

Por otra parte, la Directiva habilita a los Estados Miembros a que puedan limitar el acceso al mercado para el caso en que concurra los siguientes requisitos copulativos: (i) que un itinerario u otro alternativo se encuentre cubierto por un contrato de servicio público; (ii) se comprometa el equilibrio económico de dichos contratos; y (iii) que el regulador, la CNMC, en el caso de España, así lo determine⁵⁹. Corresponde, entonces, al órgano regulador determinar si peligra el equilibrio económico de dichos contratos mediante una evaluación económica y, en su caso, procederá a restringir el acceso al mercado. Así lo recoge el artículo 58.1 de la LSF.

⁵⁷ Reglamento (UE) 2016/2337 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016, por el que se deroga el Reglamento (CEE) n.º 1192/69 del Consejo, relativo a las normas comunes para la normalización de las cuentas de las empresas ferroviarias (DO L 354, 23.12.2016, p. 20/21).

⁵⁸ Artículos 2.1 y 3.2 de la Directiva (UE) 2016/2370 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016, que modifica la Directiva 2012/34/UE.

⁵⁹ *Ibid.*, art.1.7, que modifica el art. 11 de la Directiva (UE) 2012/34.

4.1.2. Separación de la gestión de la infraestructura y la explotación

En cuanto a la separación entre la gestión de infraestructura y la explotación de los servicios de transporte ferroviario, la Directiva 2016/2370/UE, en su artículo 7, establece que las autoridades nacionales han de elegir de entre dos modelos de organización:

- a) El gestor de la infraestructura ferroviaria se constituye en una entidad jurídica distinta a cualquier otra empresa ferroviaria, esto es, un modelo de completa separación estructural; o
- b) Una estructura verticalmente integrada. Para que tenga ésta consideración se ha de acudir al concepto de «control», recogido en el Reglamento 139/2004.

Adviértase que ambas opciones son igualmente aceptadas como válidas por la Directiva. En todo caso, en ambos modelos, exige la Directiva que debe garantizarse la efectiva imparcialidad de la administración de infraestructuras.

La independencia ha de ser tanto organizativa como funcional, por lo que exige que ninguna de las empresas que se encuentren verticalmente integradas pueden ejercer una «influencia decisiva» en el gestor de infraestructuras en el ejercicio de sus funciones esenciales (relativas a la financiación de las infraestructuras, establecimiento de cánones para su uso y adjudicación de la capacidad)⁶⁰ y que no se produzcan conflictos de interés en el ejercicio las funciones de gestión del tráfico y planificación del mantenimiento.⁶¹ Debe evitarse cualquier conflicto de interés y garantizar un acceso a la infraestructura en igualdad de condiciones, sin que puedan producirse tratos desiguales en favor de las empresas ferroviarias que se encuentren integradas verticalmente. En este sentido, la Directiva impone determinadas precauciones para que el ejercicio de las funciones del administrador de infraestructuras resulte, de forma efectiva, independiente y no discriminatoria. Por lo que, en caso de inclinarse por el segundo modelo organizativo, se han de procurar todos los medios para salvaguardar la independencia del gestor de infraestructuras, a través de las comúnmente conocidas como *chinese walls* o «murallas chinas». Estas «murallas» deben asegurar que no se produce ningún trato de favor a un concreto operador ferroviario por parte de la administración de infraestructuras.

⁶⁰ *Ibid.* art. 5, por el que se introduce el art. 7 bis de la Directiva (UE) 2012/34.

⁶¹ *Ibid.* art. 5, por el que se introduce el art. 7 ter de la Directiva (UE) 2012/34.

Así pues, el nuevo artículo 7 de la Directiva *Recast* plantea una serie de incompatibilidades legales. En particular, se prohíbe que quienes tomen parte en la decisión de funciones esenciales o formen parte del órgano de administración de la empresa de gestión de las infraestructuras puedan, simultáneamente, integrar la administración de una empresa que preste servicios de transporte ferroviario.

Los Estados Miembros tienen que velar por la independencia real de la administración de infraestructuras. El órgano encargado de procurar el acceso a la infraestructura a los operadores ha de hacerlo de manera imparcial, sin que puedan producirse situaciones de discriminación que distorsionen la competencia. Esta cuestión constituye, a mi juicio, una de las piedras angulares del proceso liberalizador del sector ferroviario.

En el caso español, con la Ley 39/2003 del Sector Ferroviario, el legislador optó por una separación completa entre el gestor de infraestructuras y del material rodante, que supuso la escisión de RENFE en dos entidades públicas empresariales. En el año 2016, con la aprobación del cuarto paquete ferroviario, se planteó la posibilidad de crear una estructura organizativa de integración vertical tipo *holding*, que sea matriz del administrador de infraestructuras y la empresa ferroviaria de bandera, lo que supondría una enmienda o, más bien, en mi opinión, un retroceso a la decisión que fue adoptada en el año 2003. La inclusión de esta opción por los colegisladores europeos condujo a la reapertura del debate y suscitó vacilaciones por parte de los responsables del Ministerio de Fomento del gobierno «popular», quienes, tras la aprobación de la Directiva, evaluaron la posibilidad de reunificar RENFE⁶², con la voluntad de emular el modelo de países como Alemania y Francia, con Deutsche Bahn (DB) y la Société Nationale des Chemins de fer Français (SNCF), respectivamente.

El modelo de integración ha causado discrepancias por las posibles distorsiones que generan en la competencia e ineficiencias en el mercado⁶³. Alonso Timón considera que una eventual reintegración de RENFE sería un desacierto por las dificultades que entraña

⁶² Semprún, A., “Fomento encarga reunificar Renfe y Adif para plantar cara a Francia y Alemania”, *El Economista*, 9 de diciembre de 2016. (Disponible en <https://www.eleconomista.es/empresas-finanzas/noticias/8013998/12/16/Fomento-encarga-a-los-jefes-de-Renfe-y-Adif-la-creacion-un-holding-ferroviario.html>; última consulta 28 de diciembre de 2022)

⁶³ Altzelai Uliondo, M. I. “La liberalización del sector ferroviario: ¿una política congruente con el derecho comunitario de la competencia? *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 58, 2017, pp. 961-963.

garantizar la independencia efectiva del administrador de infraestructuras y porque aboga por la privatización de la empresa ferroviaria de bandera en un escenario próximo⁶⁴.

En cualquier caso, más allá del mero anuncio de su consideración, no trascendió ningún detalle adicional sobre el proyecto de fusión. No se ha vuelto a sugerir esta cuestión desde entonces, luego podemos entender que esta opción ha sido descartada, al menos por el momento.

4.1.3. Agencia Ferroviaria Europea y Agencias Nacionales de Seguridad

El Reglamento 2016/796 otorga un papel más relevante a la AFE, creada por el Reglamento 991/2004, y le atribuye nuevas competencias. En particular, en virtud de esta nueva regulación, la Agencia es la encargada de (i) emitir autorizaciones de vehículos para actividades transfronterizas y certificados de seguridad para los operadores que presten servicios en varios Estados Miembros⁶⁵; y (ii) antes de cualquier licitación, deberá aprobar proyectos de equipos del Sistema Europeo de Gestión del Tráfico (ERTMS) para garantizar su compatibilidad con las ETI⁶⁶. No obstante, los operadores ferroviarios que actúen en el ámbito de un único Estado Miembro podrán optar por solicitar dicho certificado a la AFE o a la autoridad nacional de seguridad⁶⁷. Es decir, que si el ámbito en el que un operador presta servicios de transporte se circunscribe a la RFIG, podrá solicitar directamente la certificación de seguridad a la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria.

Con anterioridad a la aprobación de este Reglamento, la AFE elaboraba un formato armonizado para la solicitud del certificado de seguridad ferroviario, que había de solicitarse ante el órgano competente de cada Estado Miembro, las Agencias Nacionales de Seguridad (ANS), en que se operaba. Sin duda, esta dispersión constituía un obstáculo para la plena consecución de un verdadero espacio ferroviario europeo. Además, Los operadores que accedían al mercado sufrían costes administrativos innecesarios debido a la dispersión normativa en los aspectos técnicos y los sistemas de homologación

⁶⁴ Alonso Timón, A. J. “La liberalización... de personas”, *op. cit.*, p. 15

⁶⁵ Art. 2. Reglamento (UE) 2016/796 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativo a la Agencia Ferroviaria de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 881/2004 (DO L 138 de 26.5.2016, p. 1/43).

⁶⁶ *Ibid.* art. 22.

⁶⁷ *Ibid.*

ferroviaria, especialmente para nuevos participantes y empresas de construcción de material rodante⁶⁸.

Se implanta, de este modo, el sistema de informaciones y comunicaciones *One-Stop Shop* o «ventanilla única europea», en virtud del artículo 12 del Reglamento. Se configura como un único punto de entrada para la tramitación de los expedientes de solicitud de autorizaciones y de los certificados de seguridad únicos. Este sistema por el que se refuerza a la AFE aumenta la eficiencia y la transparencia en la tramitación de estos procedimientos. Se reducen, igualmente, los costes y las cargas administrativas para los operadores que prestan servicios de transporte en diferentes Estados Miembros.

A mayor abundamiento, la Directiva de Seguridad⁶⁹ establece un sistema de cooperación entre la AFE y las ANS para coordinar sus respectivas competencias, prestarse asistencia mutua y establecer los medios de resolución de conflictos que puedan originarse como consecuencia de las eventuales discrepancias que puedan sucederse en el procedimiento de evaluación de una solicitud. Preferiblemente, la relación entre ambas ha de sustanciarse mediante convenios de cooperación⁷⁰.

Por su parte, las ANS retienen la competencia de supervisión de la entidad encargada de la gestión de las infraestructuras y los operadores ferroviarios. Deben velar por el cumplimiento de la obligación impuesta por ley de emplear constantemente un sistema de gestión de la seguridad⁷¹.

4.2. «Pilar Técnico»

El establecimiento de un marco común europeo entraña la complejidad de establecer normas de compatibilidad técnica para el conjunto de los Estados Miembros. Con el objetivo de hacer del espacio ferroviario europeo una realidad, este pilar viene a definir requisitos de interoperabilidad, intermodalidad y seguridad ferroviaria para, así, evitar obstáculos en el libre tránsito de trenes y mejorar la competitividad del sistema ferroviario europeo.

⁶⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: «Cuarto Paquete Ferroviario: Completar el Espacio Ferroviario Europeo Único para fomentar la competitividad y el crecimiento europeos». COM(2013) 25 final.

⁶⁹ Directiva (UE) 2016/798 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, sobre la seguridad ferroviaria (DO L 138, 26.5.2016, p. 102/149)

⁷⁰ *Ibid.* Art. 11.

⁷¹ *Ibid.* Art. 16.

El «Pilar Técnico» lo conforman los siguientes actos legislativos:

- (i) Directiva 2016/797, de Interoperabilidad, que sustituye a la Directiva 2008/57.
- (ii) Directiva 2016/798, de Seguridad, que sustituye a la Directiva 2004/49.
- (iii) Reglamento 2016/796, de la Agencia Ferroviaria Europea, que sustituye al Reglamento 2004/881.

4.2.1. Interoperabilidad e intermodalidad

La interoperabilidad es definida por la Directiva 2016/797 como *la capacidad de un sistema ferroviario para permitir la circulación segura e ininterrumpida de trenes que cumplan las prestaciones requeridas*⁷². Así pues, para asegurar dicha capacidad, resulta esencial asegurar la compatibilidad de los subsistemas⁷³ que conforman el sistema y el material rodante. Los subsistemas se sujetan a los requisitos esenciales y a las especificaciones técnicas (ETI).

La interoperabilidad ferroviaria garantiza la coordinación efectiva entre los veintisiete sistemas ferroviarios distintos de Europa, lo que resulta crítico para lograr una verdadera integración del mercado único europeo del transporte ferroviario.

Señala Alonso Timón el acierto de la decisión adoptada en 1992 en España para la Alta Velocidad de ajustarse al ancho de vía estándar europeo, lo que ha evitado que deban realizarse cambios ulteriores de adaptación de la vía, exigidos en las normas europeas de interoperabilidad, con los grandes costes que ello conlleva⁷⁴.

Como consecuencia de este proceso de armonización técnica, la AFE deviene en una institución clave en el sistema ferroviario europeo.

Aparte de la cuestión de la interoperabilidad, debe destacarse la apuesta de la UE por el transporte intermodal. Esto es, un sistema de transporte capaz de combinar diferentes opciones para ofrecer una solución de movilidad que resulte más completa e integrada. El fundamento del transporte intermodal es aprovechar las ventajas de cada modalidad

⁷² Art. 2 de la Directiva 2016/797, de Interoperabilidad.

⁷³ El Anexo II de la Directiva distingue los diferentes subsistemas y los clasifica en dos grupos: subsistemas de naturaleza estructural y de naturaleza funcional.

⁷⁴ Alonso Timón, A. J. “La liberalización... de personas”, *op. cit.*, p. 382

para permitir que los pasajeros se desplacen sin obstáculos entre diferentes opciones de transporte.

4.2.2. Declaración sobre la red y adjudicación de la capacidad de la infraestructura ferroviaria

La Directiva *Recast* establece, en su artículo 27, la regulación sobre la declaración sobre la red. En el caso español, la Ley 38/2015, del Sector Ferroviario, incorpora esta normativa y dispone, en su artículo 32, que la declaración sobre la red ha de exponer (i) la características de la infraestructura ferroviaria y (ii) los requisitos de carácter técnico impuestos a los operadores para poder acceder a un determinado tramo de la RFIG.

Según el Anexo III de la LSF, los administradores de infraestructuras han de publicar la declaración sobre la red, en la que debe figurar, entre otros extremos: el estado de la infraestructura, sistema de cánones, precios por la utilización de instalaciones de servicio, criterios para la adjudicación de la capacidad, así como los procedimientos y plazos que han de seguirse.

La información contenida en este documento se pone a disposición de los operadores ferroviarios y candidatos que soliciten la adjudicación de capacidad. De este modo, se protege a las empresas ferroviarias que deseen explotar servicios de transporte ferroviario para que pueden acceder con total transparencia y en condiciones de igualdad a la información relativa a la asignación de surcos.

La asignación de capacidad se efectúa a través de un procedimiento de solicitud por parte de las empresas ferroviarias al gestor de infraestructuras de asignación de surcos para la prestación de los servicios de transporte ferroviario. Los surcos hacen referencia a la necesaria capacidad de infraestructura para que un vehículo ferroviario, en un tiempo determinado, pueda desplazarse de un punto a otro.

Los candidatos deben disponer de la correspondiente licencia de empresa ferroviaria, o de habilitación para el caso de candidatos distintos a empresas ferroviarias, otorgado por la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria, para poder solicitar la asignación de capacidad ferroviaria. Para ello deberán cumplir con los presupuestos del artículo 50 de la LSF.

Asimismo, ningún operador puede explotar servicios de transporte ferroviario sin la certificación de seguridad, que acredita el cumplimiento por parte de la empresa

ferroviaria de haber implementado correctamente un sistema de gestión de seguridad, así como la observancia de los requerimientos en materia de control, circulación, seguridad, personal cualificado para la explotación y empleo de adecuadas técnicas de mantenimiento de los trenes. El incumplimiento de lo dispuesto en el certificado de seguridad conlleva la indefectible revocación del mismo.

5. Sistema de cánones

La regulación comunitaria introdujo la tarificación de la infraestructura en España, con el propósito de garantizar la igualdad de condiciones para todas las empresas y fomentar la competencia en el sector⁷⁵. Esto se debe a que, en un mercado liberalizado, los operadores ferroviarios deben tener acceso a la infraestructura de forma justa y no discriminatoria para competir en igualdad de condiciones con el resto de operadores. Téngase en cuenta que una elevada cuantía en los cánones ferroviarios podría afectar adversamente la competencia, puesto que limitaría la entrada de nuevos operadores al mercado. Conviene, por tanto, que los reguladores estén vigilantes ante las barreras que puedan obstaculizar el acceso equitativo y no discriminatorio en la fijación de los cánones.

La Ley 26/2022 ha llevado a cabo una transformación sustancial en la regulación de los cánones ferroviarios, incluida la modificación de su naturaleza jurídica. Anteriormente a esta reforma, el artículo 96.1 de la LSF definía el canon ferroviario como una tasa, es decir, una figura tributaria (artículo 2.2.a) de la Ley General Tributaria) y, como tal, se incorporaban en la Ley de Presupuestos Generales del Estado (LPGE), a través de un procedimiento regulado en el antiguo artículo 100 de la LSF, en el que el administrador ferroviario elaboraba con carácter previo la propuesta, sometida a ulterior evaluación de la CNMC y a consulta de las empresas ferroviarias, y, finalmente, era el Ministerio de Fomento quien incluía los cánones en el anteproyecto de la LPGE. Constituía el hecho imponible del tributo la utilización, por parte de los operadores ferroviarios, de la red ferroviaria, estaciones de transporte, terminales e instalaciones de servicios.

Como señala el Preámbulo de esta Ley, la Comisión Europea advirtió, en el contexto de un procedimiento de infracción por la incorrecta transposición de la Directiva *Recast*, que la naturaleza tributaria del canon ferroviario afectaba a la autonomía del gestor de

⁷⁵ Calvo, F., de Oña, J., López, G. “Análisis crítico del canon de acceso del sistema de tarificación de la red ferroviaria española” *Publicaciones de la Universidad de Granada*

infraestructuras, restringiendo su capacidad para ajustar el importe durante el año en función de las necesidades de explotación. Como resultado, la eficacia del canon como mecanismo de administración de las infraestructuras ferroviarias se veía mermada.

Según Blanchar Roca, además de transgredir la normativa comunitaria, este modelo anterior no se adecuaba al enfoque actual en que las empresas encargadas de la administración de infraestructuras de transporte son prestadores de una actividad económica y, por ende, su remuneración no debería ser fijada *ex lege*⁷⁶.

Con esta reforma, los cánones ferroviarios pasan a tener la consideración de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario. Esta figura proporciona una mayor flexibilidad que los tributos, puesto que garantiza que sea el administrador de infraestructuras quien determine finalmente la cuantía de los cánones, si bien, debe publicar los criterios generales en la Declaración sobre la Red. El marco jurídico anterior resultaba más rígido y limitaba la facultad del administrador para cuantificar los cánones y adaptarlos a la coyuntura.

El legislador afirma, también en el Preámbulo, que el canon ferroviario es *un instrumento clave en el proceso de liberalización*. Entre otros aspectos, este instrumento puede emplearse como una suerte de catalizador, de manera que haga más atractivas aquellas líneas que se encuentren escasamente explotadas, así como reducir la presencia en aquellas vías más concurridas.

El administrador de infraestructuras se financia a través del cobro de cánones a los operadores ferroviarios. El artículo 97 de la LSF establece las siguientes modalidades de cánones:

- Modalidad A: Canon por servicios de acceso y gestión de capacidad. Son sujetos obligados al pago las empresas ferroviarias adjudicatarias de capacidad para circular por la red ferroviaria.
- Modalidad B: Canon por la utilización de las líneas ferroviarias. Tasa por el uso efectivo por parte de las empresas adjudicatarias de la red ferroviaria.

⁷⁶ Blanchar Roca, G. “La inadecuación del canon de acceso a las infraestructuras ferroviarias al Derecho De La Unión Europea”. *Revista de Derecho UNED*, nº. 25, 2019, p. 310.

- Modalidad C: Canon por la utilización de instalación de transformación y distribución de energía eléctrica de tracción.

En virtud del artículo 96.4 de la LSF, para el cómputo de los cánones de acceso mínimo a las líneas de la RFIG deberán considerarse *los costes directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario*. Por lo que, en todo caso, en el acceso mínimo rige el principio de equivalencia.

Hemos de apreciar que el canon ferroviario constituye uno de los costes más relevantes de los operadores ferroviarios, alcanzando, en algunos casos, la mitad de sus costes totales⁷⁷.

6. Servicios ferroviarios

6.1. Servicios comerciales: larga distancia convencional y Alta Velocidad

El administrador de la infraestructura ferroviaria ADIF AV, previo informe de la CNMC, publicó en julio de 2019 la modificación de la Declaración sobre la Red para posibilitar la formalización de Acuerdos marco con los diferentes operadores ferroviarios que resultaran adjudicatarios de la capacidad luego del proceso de licitación competitiva.

El gestor de infraestructuras ferroviarias procedió a estructurar la oferta de capacidad marco en tres paquetes- A, B y C-, dispuestos en función del número de surcos o circulaciones diarias, y todos ellos incluyen itinerarios en los tres principales corredores:

- (i) Madrid-Barcelona-Frontera francesa y Valencia-Barcelona.
- (ii) Madrid-Levante (Valencia y Alicante).
- (iii) Madrid-Toledo-Sevilla-Málaga.

- El primero de los paquetes, A, comprende el 65% de la capacidad marco total.

Indudablemente, este paquete es el más atractivo ya que equivale a dos tercios de la capacidad disponible.

⁷⁷ CNMC. “Informe Anual del Sector Ferroviario (2021)”, de 10 de noviembre de 2022, p. 67.

La Declaración sobre la Red de 2019 contemplaba que la adjudicación de los tres paquetes se formalizaría en Acuerdos marco de diez años de duración. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el artículo 38.5 de la LSF dispone que los Acuerdos marco tendrán una duración, como máximo, de cinco años, con opción de renovación por períodos de igual duración, y, sólo de forma excepcional, puede establecerse un período superior, en caso de que se encuentre justificado por la concurrencia de *contratos comerciales, inversiones especializadas o riesgos*. En virtud de este precepto pueden determinarse duraciones distintas en los Acuerdos marco, en función del cumplimiento de los mencionados presupuestos, sin incurrir en un trato discriminatorio. Por tal razón, la CNMC instó a ADIF AV a que, o bien redujese a cinco años la adjudicación de este paquete, o bien justificase el período de diez años, para evitar un situación de ventaja para la empresa ferroviaria RENFE Viajeros. Se observa que el paquete A pareciera haber sido diseñado *ad hoc* con el fin de asemejarse a la oferta del operador ferroviario de bandera en aquel momento, lo que, indudablemente, favorece la candidatura de esta compañía, al poder argumentar un aprovechamiento inmediato de los surcos asignados⁷⁸. Este es el motivo por el que, a juicio del regulador, la adjudicación de este paquete debía limitarse a cinco años. Finalmente, tras las alegaciones presentadas por RENFE Viajeros, la CNMC acreditó diversas inversiones especializadas, así como los riesgos asociados a la pérdida de valor del material rodante que, en caso de extender la duración a 10 años, se vería reducido. Por lo que el regulador optó por aprobar definitivamente el Acuerdo marco⁷⁹.

- El paquete B representa un 30% de la capacidad de la red.
- El paquete C es el menor de los ofertados, pues abarca sólo el 5%.

Cada paquete se asigna de manera exclusiva a un operador ferroviario y éste sólo puede ser adjudicatario de uno de ellos. De esta manera, la propuesta del gestor de infraestructuras se configura de tal forma que asegura, al menos, la entrada de dos nuevos operadores en el mercado del transporte ferroviario de pasajeros.

⁷⁸ CNMC. “Acuerdo por el que se emite informe relativo a las propuestas de ADIF y ADIF AV sobre las modificaciones de la Declaración sobre la Red de 2019”, 25 de junio de 2019, p. 21.

⁷⁹ CNMC. “Resolución sobre el Acuerdo Marco para la reserva de capacidad entre la Entidad Pública Empresarial ADIF-Alta Velocidad y RENFE Viajeros, S.M.E., S.A.”, de 6 de mayo de 2020, p. p. 25.

Las solicitudes excedieron la capacidad ofertada, por lo que hubo de aplicarse un mecanismo de jerarquización de las candidaturas. El criterio de priorización empleado por ADIF AV para la adjudicación de la capacidad marco consistió en asignarla a aquellas empresas ferroviarias que, en un plazo de diez años, optimicen la utilización de los surcos de cada paquete. La CNMC revalidó que, en caso de que el número de solicitudes recibidas supere la capacidad ofertada, como fue el caso, se debe concretar un mecanismo objetivo y no discriminatorio para adjudicar la capacidad. Así también, confirma la validez del criterio empleado y considera positivo la fijación de un período de diez años, toda vez que favorece la entrada de empresas que, aun no disponiendo del material rodante necesario desde el inicio, acrediten inversiones en material en los próximos años⁸⁰.

Se fijó como fecha máxima para la formalización de petición de capacidad por parte de las empresas ferroviarias el 31 de octubre de 2019. El 28 de noviembre, entre las empresas que solicitaron capacidad marco, ADIF AV adjudicó de manera provisional a RENFE Viajeros, ILSA, participada principalmente por Air Nostrum y Trenitalia, y RIELSFERA (bajo la marca comercial OUIGO), para que presten servicios en los tres principales corredores de Alta Velocidad. En concreto, se les adjudicó los paquetes A, B y C, respectivamente.

Es particularmente reseñable el hecho de que los adjudicatarios de los paquetes sean operadores incumbentes: las empresas ferroviarias de bandera de España, Italia y Francia.

El 11 de mayo de 2020 se formalizaron los Acuerdos Marco entre ADIF AV y los operadores ferroviarios adjudicatarios de la capacidad. En ellos se estimaba que el incremento de la oferta que comportaba la entrada de nuevos competidores supondría un aumento gradual de la actividad ferroviaria en un 52%⁸¹.

En este contexto de liberalización, RENFE impulsó un servicio *low cost* de transporte de viajeros de alta velocidad, RENFE AVLO, con el objetivo de prestar un servicio más económico a los usuarios y enfrentar la nueva competencia en el sector.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 18.

⁸¹ CNMC. “Informe Anual... (2021)”, *op. cit.*, p. 62.

6.2. Obligaciones de Servicio Público (OSP)

Por Acuerdo del Consejo de Ministros, el 15 de diciembre de 2017, se concretaron los servicios sujetos a OSP, competencia de la Administración General del Estado (AGE), prestados exclusivamente por la mercantil estatal RENFE Viajeros⁸². A saber:

- (i) Servicios de Cercanías
- (ii) Media Distancia en red de ancho convencional
- (iii) Alta Velocidad Media Distancia (AVANT)
- (iv) Servicios prestados sobre la red de ancho métrico (Cercanías AM; antigua FEVE)

Los contratos de servicio público de transporte ferroviario se encuentran regulados en el Reglamento 1370/2007, que fue posteriormente modificado con la aprobación del cuarto paquete ferroviario, concretamente por el Reglamento 2016/2338.

En el artículo 5 se regulan los diferentes métodos de adjudicación de los contratos de servicio público. En virtud del artículo 5.3, la adjudicación de este tipo de contratos ha de hacerse a través un procedimiento de licitación competitiva, en el que los diferentes operadores ferroviarios pueden presentar sus proposiciones. Este mecanismo de adjudicación se configura como la norma general y, de forma excepcional, se habilita a las autoridades competentes a que puedan adjudicar directamente dichos contratos. Si bien, la norma contemplaba un alto número de excepciones, por lo que la realidad era que resultaba relativamente sencillo adjudicar un operador de servicio público de forma directa (cuestión que ya se indicaba en el epígrafe 3.2.).

El artículo 59 de la LSF establece que podrán ser objeto de adjudicación directa los servicios de transporte ferroviario que concreta el Reglamento 1370/2007/CE. Por lo que los supuestos en los que se admite esta forma de adjudicación son:

- (i) En la nueva redacción del artículo 5.2 se expresa que la autoridad local competente puede elegir, siempre en el ámbito de la exclusiva competencia local, entre asumir directamente la prestación de los servicios públicos de transporte de

⁸² Acuerdo del Consejo de Ministros, el 15 de diciembre de 2017, por el que se establecen las Obligaciones de Servicio Público correspondientes a los servicios de transporte ferroviario de viajeros competencia de la Administración General del Estado en la red ferroviaria de interés general.

pasajeros o adjudicar directamente a una entidad jurídica independiente sobre la cual dicha autoridad ejerza un control semejante al de los servicios públicos que presta, denominado técnicamente como «operador interno». La adjudicación de estos contratos sólo es posible para la cobertura de las necesidades de las aglomeraciones urbanas, de las zonas rurales o, en su caso, de ambas. De esta forma, queda específicamente delimitado el supuesto en que es posible esta forma de adjudicación en los contratos de servicio público.

- (ii) El artículo 5.6 permite a las autoridades competentes adjudicar directamente los contratos de servicio público de transporte por ferrocarril. Téngase en cuenta que este precepto no exige la concurrencia de ningún requisito, lo que supone una contravención a la norma general de emplear un mecanismo de licitación pública. Por eso, el Reglamento 2016/2338 incorpora una nueva redacción del artículo 8, disposición transitoria del Reglamento, por el que establece que este artículo será aplicable hasta el 25 de diciembre de 2023. En estos casos, la duración de estos contratos no podrá exceder los diez años. Sin embargo, quedan excluidos los contratos de servicio público que se hayan adjudicado por un procedimiento de licitación directa desde el 24 de diciembre de 2017 hasta el 2 de diciembre de 2019, los cuales se mantendrán en vigencia hasta su caducidad.
- (iii) El Reglamento 2016/2338, a pesar de haber limitado la adjudicación directa de contratos de servicio público, introduce nuevas excepciones por las que las autoridades pueden optar entre la licitación competitiva o directa. Estos supuestos se formulan con la expresión: “*Salvo que lo prohíba el Derecho Nacional...*”. A saber:
 - a) Concurrencia de circunstancias excepcionales, como las expresadas en el artículo 5.3 bis.
 - b) En el marco de un procedimiento de licitación competitiva, cuando únicamente un operador ferroviario haya presentado su proposición y cumpla con los requisitos exigidos.
 - c) Cuando la licitación directa esté justificada por circunstancias estructurales y geográficas del mercado y la red, que comporten una mayor eficiencia.
 - d) Cuando un operador gestione la totalidad o práctica totalidad de la infraestructura ferroviaria en que se presten los servicios de transporte.

- e) Un contrato de servicio público de transporte ferroviario de pasajeros cuyo valor anual medio no sobrepase el umbral de 7,5 millones de euros o preste servicios públicos inferior al medio millón de kilómetros en un año.

A tenor de lo expuesto, el intento realizado por el Reglamento 2016/2338 por restringir en el mayor grado posible los supuestos en que es posible la adjudicación directa se ve fuertemente limitada en sus efectos por las nuevas excepciones que incorpora⁸³.

A partir del día 25 de diciembre del año 2023, los servicios de transporte por ferrocarril que estén sujetos a OSP se adjudicarán mediante un procedimiento de licitación pública abierta, si bien la adjudicación será exclusivamente a favor de un único operador. Es decir, haciendo referencia a la clásica distinción, los operadores participantes competirán no en el mercado, sino por el mercado.

A pesar de ello, la normativa europea permite que, con anterioridad a la fecha indicada, puedan formalizarse contratos de adjudicación directa a un determinado operador, cuya duración puede alcanzar, como máximo, diez años. Como resultado, no será, previsiblemente, hasta el año 2033 cuando se produzca la apertura real y efectiva a la competencia en la prestación de servicios públicos de transporte ferroviario de pasajeros en la UE.

En el caso de España, debe destacarse que el 18 de diciembre de 2018 se formalizó un contrato entre la AGE y Renfe Viajeros para la prestación de servicios públicos de transporte ferroviario como operador único para el período 2018-2027, con posibilidad de extender el plazo mediante la aplicación de una prórroga de cinco años adicionales al vencimiento. Luego cabe la posibilidad de que este contrato se prolongue hasta finales del año 2033. De igual modo, incluye la posibilidad de que el contrato sea rescindido el 31 de diciembre de 2023 si, tras la elaboración de un informe de cumplimiento, se concluye un incumplimiento de los objetivos previstos.

La CNMC expresó su preocupación sobre el posible exceso de contraprestación a RENFE, lo que pueda ser empleado por el operador para compensar pérdidas en la prestación de los servicios comerciales, por lo que recomienda, en todo caso, renunciar

⁸³ Olmedo Gaya, A. “El proceso de liberalización gradual del transporte ferroviario en la Unión Europea”. Revista Aragonesa de Administración Pública, 454 ISSN 2341-2135, núm. 49-50, Zaragoza, 2017, p. 30.

al ejercicio de la prórroga y adelantar el plazo para la adjudicación competitiva de los servicios OSP⁸⁴.

7. Evaluación del sector ferroviario de personas tras su liberalización

7.1. Efectos de la liberalización y retos futuros

Para una correcta evaluación de los efectos de la liberalización del sector ferroviario de pasajeros, deben considerarse los factores que han condicionado la situación económica de estos últimos años, especialmente la pandemia de la COVID-19. Como consecuencia de las restricciones a la movilidad contenidas en los estados de alarma y sus sucesivas prórrogas, se retrasó la entrada de nuevos operadores en el mercado ferroviario. Así, pues, no fue hasta mayo de 2021, momento en que decayó el último de los estados de alarma, cuando se dio inicio a las operaciones comerciales por una compañía distinta a Renfe, OUIGO, filial de la compañía SNCF, en el corredor Madrid-Barcelona. La entrada del operador IRYO, marca comercial de la empresa ferroviaria ILSA, tuvo lugar en noviembre de 2022 en el mismo corredor.

En este contexto, conviene apuntar que el proceso de liberalización del sector ferroviario ha experimentado un retraso en su implementación, hallándose aún en una etapa de desarrollo inicial. No puede ni debe obviarse esta aspecto al realizar inferencias sobre el éxito de este proceso.

Según la CNMC, son dos los factores que han supuesto que la liberalización del sector ferroviario de pasajeros, en el caso de España, sea una excelente oportunidad para favorecer la entrada de nuevos competidores y mejorar la calidad de los servicios: la infrautilización de la red ferroviaria y la limitada superposición de servicios comerciales y de servicios sujetos a OSP⁸⁵.

En el informe anual sobre la situación del sector ferroviario del año 2021⁸⁶, la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC lleva a cabo una evaluación exhaustiva del mercado

⁸⁴ CNMC. “Estudio sobre la liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril”, de 1 de julio de 2019, p. 75.

⁸⁵ CNMC. “Estudio sobre la liberalización... por ferrocarril”, *op. cit.*, p. 47.

⁸⁶ CNMC. “Informe Anual ... (2021)”, *op. cit.*

de transporte de pasajeros por ferrocarril y examina los retos que se presentan en el futuro. Entre los desafíos más notables que debe afrontar el sector, destaca:

- (i) Como consecuencia de la crisis sanitaria, el organismo regulador ha estimado necesario instar a la realización de ajustes que permitan una gestión más eficaz de la capacidad. En vista de las dificultades que enfrentan los actuales adjudicatarios para cumplir sus compromisos adquiridos con el administrador de la infraestructura, se debe evaluar el uso real de la capacidad. En este sentido, recomienda que si se verifica un excedente de capacidad, ésta debe ponerse a disposición del mercado⁸⁷.
- (ii) La tarificación de la infraestructura implica un aumento en la estructura de costes de los operadores ferroviario, lo que repercute indefectiblemente en el precio de los servicios prestados a los usuarios. Como efecto de la recuperación tras la pandemia, se pronostica un aumento de la oferta de los servicios ferroviarios. Por tanto, es indispensable prestar especial atención a la cuantía de los cánones, ya que, al representar una gran proporción en la estructura de costes de los operadores, su aumento podría tener un impacto adverso en la accesibilidad del servicio para los usuarios⁸⁸.

Además, el informe presentado por la CNMC enuncia los efectos más destacados que se han producido en el sector tras su apertura a la competencia y ofrece algunos datos muy sugerentes que se han producido en estos años:

- (i) El inicio de la actividad comercial de OUIGO no ha afectado sustancialmente a la cuota de RENFE Viajeros, la cual retiene un 81% en el corredor Madrid-Barcelona⁸⁹.
- (ii) Se ha observado un aumento significativo de pasajeros en el corredor Madrid-Barcelona, siendo particularmente reseñable el incremento del 20% en el segundo trimestre de 2022 en comparación con el mismo período del año

⁸⁷ *Ibid.*, p. 63.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 67.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 59.

2019⁹⁰. Este incremento sugiere que la liberalización ha generado un impacto positivo en la demanda de esta modalidad de transporte en dicho corredor.

- (iii) Se ha producido una reducción en la cuota modal del transporte aéreo en favor del transporte ferroviario en los desplazamientos entre Madrid y Barcelona, registrando una disminución de más de 10 puntos porcentuales respecto al año anterior⁹¹. Esta tendencia indica que los usuarios están optando cada vez más por el tren de alta velocidad como medio de transporte, por lo que podría estar relacionado con una mejora en la calidad y accesibilidad de los servicios de transporte ferroviario.
- (iv) Se espera que la entrada de los tres operadores en los tres principales corredores -escenario que se contempla para este año 2023- aumente la oferta de servicios comerciales de Alta Velocidad⁹². Esta perspectiva refleja que la competencia está generando un incremento en la calidad de los servicios de transporte en el sector ferroviario de personas.

El departamento de Infraestructuras y Transporte de KPMG señala en un informe que, en la actualidad, los desplazamientos en tren entre ciudades conectadas por la red de Alta Velocidad representan únicamente el 44%, lo que implica todavía la existencia de un excedente de capacidad de la infraestructura ferroviaria⁹³.

Gutiérrez Hita, en un análisis sobre los retos del sector⁹⁴, expresa su desacuerdo con la política actual que ha llevado a la eliminación de trenes de media distancia y a la falta de mantenimiento de las redes de cercanías en el sistema ferroviario español. A pesar de que se ha hecho énfasis en el uso de servicios de alta velocidad, como AVANT, para la media distancia, se ha evidenciado que estos no proporcionan una conexión adecuada con los núcleos de población debido a la utilización de infraestructura de alta velocidad. En

⁹⁰ *Ibid.*, p. 75.

⁹¹ *Ibid.*, p. 29.

⁹² *Ibid.*, p. 67.

⁹³ KPMG. “La red de Alta Velocidad continúa infrautilizada por el alto precio de los billetes y la escasez de frecuencias”, 17 de junio de 2022. (Disponible en <https://kpmg.com/es/es/home/sala-de-prensa/notas-de-prensa/2022/06/np-evento-ferroviario.html>; última consulta 20 de enero de 2023).

⁹⁴ Gutiérrez Hita, C. “Liberalización de trenes de pasajeros en España: ¿alta velocidad con alta competencia?”, 21 de febrero de 2023, The Conversation. (Disponible en <https://theconversation.com/liberalizacion-de-trenes-de-pasajeros-en-espana-alta-velocidad-con-alta-competencia-195789>; última consulta 27 de febrero de 2023).

consecuencia, este autor considera que una red de trenes de media distancia que haga uso de la infraestructura convencional resulta la opción más adecuada para conectar las grandes ciudades en el territorio. De esta manera, se evitará una situación deficitaria en la Alta Velocidad, mientras que cerca de las ciudades, se requieren trenes de cercanías frecuentes para brindar una conectividad eficiente. Por tanto, este autor aboga por una reformulación de la política actual y una mayor inversión en los servicios de trenes de media distancia y cercanías para mejorar la conectividad y la calidad del servicio a nivel nacional.

7.2. Futuro de RENFE y ADIF

Las entidades públicas empresariales RENFE-Operadora, ADIF y ADIF AV se integran en el Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA), antaño denominado Ministerio de Fomento. En concreto, corresponde a la Secretaría de Estado del Ministerio la dirección estratégica y la supervisión de su actividad⁹⁵. Esta común adscripción del operador ferroviario de bandera y del gestor de infraestructuras al Ministerio, aun cuando no contraviene la legislación europea, ha generado críticas por afectar a la presunción de independencia de estos organismos y por las potenciales distorsiones que pueden producirse⁹⁶. Con esta forma de organización integrada en el denominado Grupo Fomento, deviene esencial garantizar la autonomía y dotar de mayor transparencia a las entidades públicas, a fin de evitar cualquier impacto negativo en la competencia. Se ha de asegurar que las decisiones se tomen de manera objetiva y basadas en criterios técnicos.

Durante los últimos tiempos, RENFE ha sido objeto de severas críticas debido a la deficiencia en la prestación de servicios, especialmente en los servicios de Cercanías, y a escándalos públicos que han salido a la luz. Un ejemplo reciente que ha causado gran interés en la opinión pública es la polémica de los trenes de Cercanías de Cantabria y Asturias, en el que RENFE adjudicó un contrato a una empresa fabricante para renovar

⁹⁵ Artículo 14 del Real Decreto 645/2020, de 7 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. (BOE 188, 9.07.2020).

⁹⁶ Agudo González, J. "El derecho de organización como clave programadora de la actuación administrativa: Sobre la relevancia de los aspectos organizativos en el sector ferroviario para lograr la independencia del administrador de infraestructuras y su separación de las empresas ferroviarias." Revista Jurídica de la Universidad Autónoma nº 31, 2015, pp. 33.

la flota de trenes; sin embargo, esta empresa advirtió un error en el cálculo de los gálibos que constaba en el pliego de condiciones del contrato, por lo que los vehículos diseñados no cumplían con los requisitos técnicos para circular sobre esas vías⁹⁷. RENFE y ADIF se han hecho críticas cruzadas por este intolerable error, que, sin duda, generará costes extraordinarios (incluso puede comprometer el préstamo concedido por el BEI⁹⁸) y un retraso en la disponibilidad de los trenes. Esta polémica se saldó, en un inicio, con el cese de dos responsables técnicos de ADIF y RENFE, y, una vez verificada la magnitud del escándalo, se produjo, no sin dilaciones indebidas, el cese del presidente de RENFE y de la secretaria de Estado. Un auténtico dislate que, más allá de lo meramente anecdótico, pone de manifiesto la falta de competitividad y eficiencia de estos organismos públicos.

Para completar la liberalización, sería oportuno que los Estados Miembros procedieran a la privatización de los operadores incumbentes del sector ferroviario. En este punto, ha de hacerse una matización: privatización y liberalización no son términos equivalentes. En un contexto caracterizado por la ausencia de competencia, la privatización puede resultar en un simple reemplazo de un monopolio estatal por un monopolio privado, sin ocasionar necesariamente una situación de competencia efectiva y de mayor eficiencia del mercado. En consecuencia, la privatización de empresas públicas debe producirse en el marco de un proceso de liberalización, que promueva la entrada de nuevos actores.

La falta de privatización de las empresas ferroviarias de bandera favorece que mantengan una posición de dominio en el mercado y, por lo tanto, limiten el ingreso de nuevos competidores. El hecho de que estas empresas permanezcan bajo control estatal puede permitirles que continúen gozando de ciertas prebendas y protecciones que les garantice conservar su posición privilegiada.

Desde mi punto de vista, la privatización de RENFE podría aumentar la eficiencia en la prestación de los servicios de transporte por ferrocarril. En un mercado competitivo, la

⁹⁷ Farnos, A. “La gran chapuza ferroviaria: los nuevos trenes de Renfe para Cantabria no entran en los túneles”. *El Confidencial*, 3 de febrero de 2023. (Disponible en https://www.elconfidencial.com/espana/2023-02-03/revilla-cantabria-trenes-renfe-tuneles-no-entran_3569659/; última consulta 4 de febrero de 2023).

⁹⁸ Reche, C. “Renfe 'se juega' 150 millones del BEI por el error en los trenes a Cantabria”. *El Economista*, 8 de febrero de 2023 (Disponible en <https://www.eleconomista.es/transportes-turismo/noticias/12140096/02/23/Renfe-se-juega-150-millones-del-BEI-por-el-error-en-los-trenes-a-Cantabria.html>]; última consulta 8 de febrero de 2023).

empresa tendría que operar con mayor diligencia, lo que se traduciría en una mejor utilización de los recursos disponibles.

Alonso Timón considera apremiante la privatización de las empresas nacionales de servicios de transporte ferroviario, tal y como se ha producido en otros procesos de liberalización, en particular, en el sector aéreo⁹⁹. Éste, sin duda, debiera ser la fase subsiguiente de este proceso. En todo caso, podrá postergarse este escenario, pero lo que es cierto es que la privatización será inevitable si se pretende culminar correctamente la liberalización.

En cuanto al administrador de la RFIG, ha venido desempeñando un papel prevalente en este proceso. En el actual contexto, la entidad tiene como propósito intensificar el tráfico y el uso de la capacidad de la red¹⁰⁰.

Entre otras cuestiones, el administrador debe ser capaz de conciliar, por un lado, la correcta financiación para el mantenimiento de los elementos que conforman la infraestructura y, por otro lado, la fijación óptima de los cánones, de manera que resulten más favorables a los operadores y, al mismo tiempo, maximicen la rentabilidad.

Además, la CNMC señala que la entrada de nuevos competidores comporta un aumento en la demanda de servicios de transporte por ferrocarril, lo que genera un impacto positivo en los ingresos percibidos por el administrador de la infraestructura¹⁰¹.

Luego de que se haya producido la privatización del operador incumbente, Alonso Timón plantea abordar una eventual privatización del gestor de la infraestructura, ADIF. Señala, sin embargo, que no resulta tan perentorio como la privatización de RENFE¹⁰².

8. Proceso de liberalización del sector en la Unión Europea: análisis comparado del proceso de apertura a la competencia en distintos países europeos.

⁹⁹ Alonso Timón, A. J. “La liberalización... de personas”, *op. cit.*, p. 385.

¹⁰⁰ Pardo de Vera Posada, I. “ADIF piedra angular para una liberalización atractiva y efectiva”, *Economistas*, 164, 2019, p. 29.

¹⁰¹ CNMC. “Informe de supervisión del mercado de servicios comerciales de transporte de viajeros por ferrocarril 2017”, de 18 de diciembre de 2018, p. 38.

¹⁰² Alonso Timón, A. J. “La liberalización... de personas”, *op. cit.*, p. 385.

Esta sección no tiene por objeto realizar un análisis pormenorizado del desarrollo de los procesos de liberalización emprendidos en otros países, sino en establecer una conexión comparativa entre dichas experiencias y el caso español. A través de la evaluación de otros contextos, podemos identificar los retos, oportunidades y limitaciones que ha presentado la liberalización de este sector y cómo han sido éstos abordados. Se presentan someramente los casos de Italia, Francia, Alemania y Reino Unido.

8.1. Italia

La experiencia italiana de liberalización del sector ha sido reconocida como una de las más exitosas y pioneras en Europa. Italia, además, muestra determinadas particularidades, en términos de distribución geográfica de su población y de distancia entre sus núcleos urbanos, que guardan una estrecha correspondencia con las características de los corredores españoles¹⁰³.

El operador privado Nuovo Trasporte Viaggiatori (NVT), a través de Italo, inició la prestación de servicios de transporte ferroviario de pasajeros en las líneas de alta velocidad en el 2012, compitiendo directamente con el operador histórico Trenitalia en algunos de los principales corredores, como Roma-Milán.

Los efectos de este proceso han sido sumamente positivos: la llegada de este nuevo operador comportó un cambio en el panorama en el mercado, en tanto que tuvo un impacto significativo en los precios y en la cuota modal ferroviaria, en concreto, en el período comprendido entre 2011 y 2016, se produjo una reducción del 40% de los precios y un incremento del 80% en el número de usuarios ferroviario¹⁰⁴. No puede obviarse tampoco la reducción de los cánones ferroviarios efectuados por el Ministerio de Transportes para favorecer un incremento de la oferta, que en el año 2014 fue de un 15%¹⁰⁵.

Debe señalarse que en Italia, a pesar de que Trenitalia, el operador ferroviario incumbente, y Rete Ferroviaria Italiana (RFI), el gestor de infraestructuras ferroviarias, son dos entidades jurídicas independientes, ambas pertenecen al *holding* estatal Ferrovie dello Stato (FS), que depende, a su vez, del Ministerio de Transportes de Italia. Esta

¹⁰³ Alonso Timón, A. J. "La liberalización del sector ferroviario". *op. cit.* p. 390.

¹⁰⁴ Fernando García, A. "La visión desde la perspectiva de los operadores privados: ACCIONA." *Economistas* 164, 2019, p. 74.

¹⁰⁵ CNMC. "Estudio sobre la liberalización... por ferrocarril", *op. cit.*, p. 95.

integración ha generado preocupaciones por los posibles conflictos de interés que pudieran suscitarse. Como posibles solución, puede plantearse la separación del operador y el gestor mediante la introducción de capital privado en FS¹⁰⁶.

8.2. Francia

Francia, por su cultura política de carácter profundamente estatista, ha sido uno de los países que han motivado la desaceleración en el proceso de liberalización del sector impulsado por la UE¹⁰⁷.

Al principio, Francia optó, en los noventa, por la separación entre el administrador de la infraestructura ferroviaria y del material rodante. En este sentido, se creó la empresa Réseau Ferré de France (RFF) en el año 1997, para gestionar la infraestructura, y se procedió a separar al operador ferroviario de bandera SNCF en diferentes unidades de negocio, entre las que se encontraba un departamento responsable de la infraestructura. La peculiaridad que presentaba este sistema es que, por mandato legal, RFF debía delegar, conforme a sus propias pautas, la explotación y el mantenimiento de la infraestructura en el mencionado departamento de SNCF. Este modelo *sui generis* se traducían en la práctica en un vaciamiento de las funciones de RFF¹⁰⁸. Un malogrado intento de separación que sólo generó confusión y falta de coordinación en la gestión de las infraestructuras.

Por esta razón, en 2014, el gobierno francés adoptó la decisión de reintegrar SNCF en una sola empresa encargada de la gestión de la infraestructura. Este proyecto conllevó la fusión de RFF, SNCF Infra y DCF, dando lugar a la creación de SNCF Réseau, que se convirtió en el propietario y administrador único de la red ferroviaria francesa. SNCF Mobilités es la empresa subsidiaria de SNCF encargada de operar servicios de transporte de pasajeros, tanto de trenes de alta velocidad (TGV), como trenes regionales (TER).

La decisión de optar por la reintegración vertical de SNCF, en lugar de separar de forma efectiva sus funciones, se contrapone a la voluntad de las instituciones europeas de liberalizar el mercado de transporte de viajeros y permitir la entrada de competidores.

¹⁰⁶ Allotti, V. "La liberalización de los ferrocarriles en Italia: entre las directivas europeas y la legislación nacional." *Revista Transporte y Territorio*, 10, 2014, p. 128.

¹⁰⁷ Alonso Timón, A. J. "La liberalización... de personas", *op. cit.*, p. 353.

¹⁰⁸ Altzelai Uliondo, M. I. "La liberalización del sector ferroviario: ¿una política congruente con el derecho comunitario de la competencia?", *op. cit.*, p. 962.

La posición que mantuvieron países como Francia y Alemania favoreció que el cuarto paquete ferroviario, en la Directiva 2016/2370/UE, admitiera como válida esta forma de organización, siempre y cuando se cumpla con las salvaguardas necesarias para preservar la independencia del gestor de infraestructuras.

8.3. Alemania

El proceso de liberalización en Alemania comenzó 1994 con la Ley sobre la reforma del sector ferroviario, que introdujo una serie de medidas para reorganizar el sistema ferroviario tras la reunificación alemana y para introducir la incipiente normativa europea en cuanto a liberalización del sector. Así, Alemania optó por un modelo de estructura verticalmente integrada para su sistema ferroviario. Se creó la empresa estatal DB AG, como resultado de la agrupación de las empresas Bundesbahn y Reichsbahn, la cual actúa como sociedad matriz y controla varias filiales, incluyendo empresas administradoras de infraestructuras y operadores ferroviarios. Esta reforma también implicó una «regionalización» o descentralización del transporte ferroviario de viajeros, por la que los *Länder*, los estados federados, asumieron la responsabilidad de financiar, planificar y organizar los servicios ferroviarios regionales en sus territorios en los servicios de cercanías¹⁰⁹.

La CNMC ha analizado el impacto de la liberalización ferroviaria en Alemania y ha concluido que ha tenido un efecto limitado, principalmente en los servicios de larga distancia. Se basa en un informe del regulador ferroviario alemán, que afirma que la cuota de mercado de los nuevos operadores no alcanzaba el 1% en el 2017. Entre los factores que se han identificado como obstáculos para una mayor penetración en el mercado de las empresas se encuentran unos cánones ferroviarios excesivamente altos y el elevado nivel de saturación de la red ferroviaria¹¹⁰.

Los servicios de transporte ferroviario a nivel regional han arrojado resultados más positivos, gracias al desempeño de los operadores privados. Éstos compiten, en un alto porcentaje, por la concesión para prestar servicios específicos de manera exclusiva. También debe apuntarse que, en el caso específico de Alemania, los servicios regionales de transporte por ferrocarril se encuentran sujetos a OSP y reciben importantes

¹⁰⁹ Pielow, J. "El nuevo marco jurídico del transporte por ferrocarril en Alemania". *Revista de administración pública*, 141, 1996, pp. 384-385.

¹¹⁰ CNMC. "Estudio sobre la liberalización... por ferrocarril", *op. cit.*, p. 91.

subvenciones, lo que les permite garantizar la continuidad del servicio en áreas de baja densidad poblacional¹¹¹.

8.4. Reino Unido

El Reino Unido fue el primer país europeo en completar la apertura a la competencia en el sector ferroviario antes de que se implementaran las primeras iniciativas europeas orientadas a la liberalización del sector en el ámbito comunitario. Fue en la década de 1990 cuando Reino Unido acometió de manera decisiva la liberalización del sector ferroviario tras la aprobación de la *Railways Act* (1993). Como resultado, se produjo la segregación del operador ferroviario de bandera British Rail en diferentes unidades de negocio y su venta a empresas privadas.

La estrategia de liberalización adoptada por el Reino Unido se fundamenta en un sistema de competencia por el mercado, conocido como *rail franchising* o sistema de franquicias ferroviarias. Para ello, se establece un procedimiento de licitación competitiva en el que las empresas compiten por obtener la concesión exclusiva para operar una línea de transporte durante un período de tiempo determinado.

Se creó entonces, en 1994, Rail Track, una empresa privada encargada de la administración de la red de infraestructuras. Después de una serie de accidentes ferroviarios, que sugirieron que el administrador había actuado de forma negligente en la implementación de sistemas de seguridad¹¹², el gobierno británico decidió enmendar su decisión y renacionalizó la gestión de la infraestructura ferroviaria, que se llevó a cabo en el año 2002 con la creación de la empresa pública Network Rail.

Las deficiencias en este proceso pueden explicarse por la concurrencia de varios factores: la ausencia de una verdadera competencia en la prestación de servicios debido al sistema adoptado, la supervisión del sector se vio obstaculizada por la complejidad regulatoria y

¹¹¹ Beria, P., Quinet, E., de Rus, G., y Schulz, C. “A comparison of rail liberalisation levels across four European countries”. *Research in Transportation Economics*, 36(1), pp. 117-118.

¹¹² El Mundo. “La empresa que explota la red ferroviaria británica antepuso los beneficios a la seguridad”, 10 de octubre de 1999. (Disponible en <https://www.elmundo.es/elmundo/1999/octubre/10/sociedad/tren.html>; última consulta 11 de febrero de 2023).

la ausencia una infraestructura competitiva en un sistema altamente complejo y fragmentado¹¹³.

La CNMC ha subrayado diferentes logros del proceso de liberalización del transporte ferroviario en el Reino Unido, señalando que, pese a los posibles errores cometidos, se ha conseguido aumentar la cuota modal del transporte por ferrocarril, mejorar significativamente la productividad del sector y no se han reportado efectos negativos en cuanto a la situación del empleo¹¹⁴.

Con ocasión del inicio de la pandemia de COVID-19, en marzo de 2020, se adoptó la decisión de interrumpir temporalmente los acuerdos de franquicia, debido a la abrupta caída en la demanda de los servicios de transporte. Este escenario fue percibido como una oportunidad propicia para abordar la transformación del modelo, que ya había sido previamente reivindicada. Por lo tanto, se resolvió en ese mismo año proceder a la supresión definitiva de este sistema y emprender la transición hacia un modelo basado en la técnica concesional, con el fin de procurar una mayor coordinación entre los actores involucrados en la administración de los servicios de transporte¹¹⁵.

¹¹³ Ferreira, P. “The Failure of Britain's Railway ‘Privatization’”, *Mises Institute*, 23 de febrero de 2021. (Disponible en <https://mises.org/power-market/failure-britains-railway-privatization>; última consulta 11 de febrero de 2023).

¹¹⁴ CNMC. “Documento de reflexión sobre el proceso de liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril”, 25 de junio de 2014, p. 17.

¹¹⁵ GEOTREN. “Privatización británica y licitaciones abiertas de las OSP en Europa”, *Blog de publicaciones GEOTREN*, 24 de marzo de 2023. (Disponible en <https://www.geotren.es/blog/privatizacion-britanica-y-licitaciones-abiertas-de-las-osp-en-europa/>; última consulta 25 de marzo de 2023).

9. Conclusiones

El proceso de liberalización del sector ferroviario en España se ha desarrollado primordialmente en virtud de la normativa impulsada por las instituciones europeas en materia de transporte ferroviario. Desde que se diera inicio a este proceso hace cerca de treinta años, se han aprobado cuatro paquetes de Directivas y Reglamentos con el propósito de lograr la apertura del mercado a la competencia, comenzando, en primer lugar, por el transporte de mercancías y continuando, posteriormente, con el de pasajeros. La aprobación del cuarto paquete, en el año 2016, significó un avance sustancial en la consecución del objetivo de liberalizar el transporte ferroviario de personas en Europa. Este paquete estableció un marco regulatorio armonizado, orientado a la creación de un mercado que resultara más competitivo y eficiente. Además, para asegurar la efectividad del espacio ferroviario europeo único, sus disposiciones han venido a asegurar la interoperabilidad entre los diferentes sistemas ferroviarios de los Estados Miembros y la combinación del transporte ferroviario con otras opciones de movilidad.

Como resultado de la aprobación del cuarto paquete, se produjo en España la apertura a la competencia en los servicios comerciales de Alta Velocidad. Para ello, ADIF elaboró la Declaración sobre la Red (2019), fragmentando la capacidad disponible en tres paquetes que incluían itinerarios en los tres corredores más atractivos. Debido a que las solicitudes superaron la capacidad ofertada, ADIF decidió otorgar la capacidad marco a aquellas empresas ferroviarias que demostraran una maximización en el uso de los surcos de cada paquete en un plazo de diez años. Finalmente, ADIF adjudicó la capacidad ofertada a RENFE Viajeros, ILSA (participada por Air Nostrum y Trenitalia) y RIELSFERA (filial de SNCF) para prestar servicios en los tres principales corredores de Alta Velocidad. Con todos ellos, formalizó un Acuerdo Marco por un período de vigencia de diez años. Sin embargo, en un inicio, la CNMC planteó objeciones sobre la duración del Acuerdo del paquete principal, cuyo adjudicatario se preveía que fuera RENFE Viajeros, por una posible situación de ventaja para el operador histórico.

A pesar de que se esperaba que los operadores entrantes en el mercado comenzaran su actividad comercial en diciembre de 2020, la pandemia de la COVID-19 impidió que se hiciera efectiva la entrada en ese año. Fue finalmente en mayo de 2021 cuando OUIGO inició sus operaciones en el corredor Madrid-Barcelona y la entrada del operador de la

empresa ferroviaria ILSA, IRYO, se retrasó hasta noviembre de 2022, también en el mismo corredor.

La evaluación realizada por el organismo regulador acerca de la situación del mercado ferroviario en los servicios de Alta Velocidad tras su liberalización arroja datos positivos: en los desplazamientos entre Madrid y Barcelona se muestra un aumento positivo en la cuota modal de este tipo de transporte y en la tasa de reemplazo del avión por el tren. No obstante, como se viene advirtiendo a lo largo del presente Trabajo, aún nos encontramos en una etapa relativamente temprana, condicionada de manera extraordinaria por la coyuntura sanitaria y económica. Conviene, en consecuencia, que, a la hora de extraer conclusiones, se tengan estos factores en cuenta y se espere un tiempo adicional para poder valorar con mayor rigor el éxito de este proceso. El presente año, 2023, es un año crucial para el sector, puesto que se espera la presencia de los tres operadores en los tres corredores más relevantes.

En relación a los servicios sujetos a OSP, la legislación de la UE establece que, para diciembre de 2023, estos servicios ferroviarios deben ser adjudicados mediante licitación pública. Sin embargo, en España, RENFE Viajeros es operador en régimen de exclusividad regalística para la prestación de los servicios sujetos a OSP, en virtud de un contrato formalizado con la AGE para el período 2018-2027, con posibilidad de prórroga de cinco años. Por lo tanto, lamentablemente es posible que la liberalización efectiva de estos servicios no tenga lugar hasta el año 2033. En el presente año 2023 está previsto que se realice una evaluación sobre el grado de cumplimiento de los objetivos pactados, que podría dar lugar a la rescisión del contrato. A pesar de las notables deficiencias apuntadas en la prestación de estos servicios, este último supuesto parece poco probable. En todo caso, estimo oportuno respaldar la tesis sostenida por la CNMC de que no se proceda a aplicar la prórroga al término del contrato.

En relación con otras experiencias europeas, debe mencionarse que la liberalización del mercado ferroviario se ha visto obstaculizada por determinados países, como Francia y Alemania, que se han resistido a avanzar, especialmente en lo que respecta a la separación del administrador de la infraestructura y el operador incumbente. Para superar esta

oposición, la normativa europea hubo de incluir en el cuarto paquete ferroviario el modelo de integración vertical como opción, condicionado a la implementación de las debidas cautelas. De entre las distintas experiencias europeas, España debe emular lo acontecido en Italia por las semejanzas entre sus sistemas ferroviarios y por el probado éxito de su proceso.

Resulta de vital importancia culminar con éxito este proceso hacia un mercado liberalizado, que permita la participación y competencia de diversos actores privados en la prestación de los servicios de transporte por ferrocarril, en un mercado donde antes había un monopolio. Para alcanzar este objetivo, es imprescindible acometer la privatización del operador incumbente y, posteriormente, considerar la posibilidad de hacer lo propio con el gestor de la infraestructura.

Tal y como se destaca en esta investigación, no podemos perder de vista que en el centro de este de este proceso se debe situar al usuario, quien podrá disfrutar de un servicio de mayor calidad a un precio más accesible y tendrá la libertad de elegir entre opciones diversas. En consecuencia, si existe una auténtica disposición para alcanzar tal propósito, deviene imperativo avanzar con determinación hacia dicho horizonte, prescindiendo de ambigüedades y vacilaciones.

10. Bibliografía

Legislación

Acta Única Europea. (DO L 169, 29.06.1987).

Constitución Española (BOE 311, 29/12/1978).

Directiva (UE) 2016/798 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, sobre la seguridad ferroviaria (DO L 138, 26.5.2016, pp. 102/149).

Directiva 2001/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001, por la que se modifica la Directiva 91/440/CEE sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios. (DO L 75, 15.03.2011, pp. 1-25).

Directiva 2001/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001, relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria, aplicación de cánones por su utilización y certificación de la seguridad. (DO L 75, 15.03.2011, pp. 29-46).

Directiva 2004/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la seguridad de los ferrocarriles comunitarios y por la que se modifican las Directiva 95/18/CE y 2001/14/CE (DO L 164, 30.4.2004, pp. 45/113).

Directiva 2004/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se modifican las Directiva 96/48/CE y 2001/16/CE (DO L 164, 30.4.2004, pp. 116-164).

Directiva 2004/51/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004, por la que se modifica la Directiva 91/440/CEE (DOUE-L 164, 30.04.2004, pp. 164-173).

Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, por la que se establece un espacio ferroviario europeo único. (DO L 343, 21.11.2012, pp. 32-77).

Directiva 2016/2370 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016, que modifica la Directiva 2012/34/UE, en lo que atañe a la apertura del mercado de los servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril y a la gobernanza de las infraestructuras ferroviarias (DO L 352, 23.12.2016, pp. 1-17).

Directiva 91/440/CEE del Consejo, de 29 de julio de 1991, sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios. (DO L 237, 24.08.1991, pp. 25-28).

Directiva 91/440/CEE del Consejo, de 29 de julio de 1991, sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios. (DO L 237, 24.08.1991, pp. 25-28).

Directiva 95/18/CE del Consejo, de 19 de junio de 1995, sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias. (DO L 143, 27.6.1995, pp. 70-74).

Directiva 95/19/CE del Consejo, de 19 de junio de 1995, sobre la adjudicación de las capacidades de la infraestructura ferroviaria y la fijación de los correspondientes cánones de utilización. (DO L 143, 27.6.1995, pp. 75-78).

Ley 26/2022, de 19 de diciembre, por la que se modifica la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario. (BOE 304, 20.12.2022).

Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (BOE 134, 05.06.2013).

Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario. (BOE 274, 30.09.2015).

Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario. (BOE 276, 18.11.2003).

Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico. (BOE 285, 27.11.1997).

Real Decreto 645/2020, de 7 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. (BOE 188, 9.07.2020).

Real Decreto Ley 1/2004, de 7 de mayo, por el que se aplaza la entrada en vigor de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario. (BOE 114, 11.05.2004).

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. (BOE 312, 21.12.2018).

Real Decreto-ley 15/2013, de 13 de diciembre, sobre reestructuración de la entidad pública empresarial "Administrador de Infraestructuras Ferroviarias" (ADIF) y otras medidas urgentes en el orden económico. (BOE 299, 14.12.2013).

Real Decreto-ley 22/2012, de 20 de julio, por el que se adoptan medidas en materia de infraestructuras y servicios ferroviarios. (BOE 174, 21.07.2012).

Reglamento (CE) 881/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se crea una Agencia Ferroviaria Europea (DO L 164, 30.4.2004, pp. 1-43).

Reglamento (CE) n° 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n° 1191/69 y (CEE) n° 1107/70 del Consejo. (DO L 315, pp. 1-13).

Reglamento (UE) 2016/2337 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016, por el que se deroga el Reglamento (CEE) n.º 1192/69 del Consejo,

relativo a las normas comunes para la normalización de las cuentas de las empresas ferroviarias (DO L 354, 23.12.2016, pp. 20-21).

Reglamento (UE) 2016/2338 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016, que modifica el Reglamento (CE) n.º 1370/2007 en lo que atañe a la apertura del mercado de los servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril. (DO L 354, 23.12.2016, pp. 22-31).

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. (DO C 202, 7.6.2016).

Artículos

Agudo González, J. "El derecho de organización como clave programadora de la actuación administrativa: Sobre la relevancia de los aspectos organizativos en el sector ferroviario para lograr la independencia del administrador de infraestructuras y su separación de las empresas ferroviarias." *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma* n° 31, 2015, pp. 15-49.

Allotti, V. "La liberalización de los ferrocarriles en Italia: entre las directivas europeas y la legislación nacional." *Revista Transporte y Territorio*, 10, 2014, pp. 120-129.

Beria, P., Quinet, E., de Rus, G., y Schulz, C. "A comparison of rail liberalisation levels across four European countries". *Research in Transportation Economics*, 36(1), pp. 110-120.

Alonso Timón, A. J. "La liberalización del sector ferroviario". *Anuario jurídico y económico escurialense*, no 40, 2007, pp. 37-70.

Alonso Timón, A. J. "La liberalización del transporte ferroviario de personas". *Revista de Administración Pública*, 210, 2019, p. 351-392.

Altzelai Uliondo, M. I. "La liberalización del sector ferroviario: ¿una política congruente con el derecho comunitario de la competencia? *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 58, 2017, pp. 941-975.

Ariño Ortiz, G. "La iniciativa pública en la Constitución. Delimitación del sector público y control de su expansión." *Revista de Administración Pública* 88, 1979, pp. 55-106.

Blanchar Roca, G. "La inadecuación del canon de acceso a las infraestructuras ferroviarias al Derecho De La Unión Europea". *Revista de Derecho UNED*, n.º. 25, 2019, pp. 301-331.

Campos Méndez, J. "Competencia en el ferrocarril en España", *Cuadernos Económicos de ICE*, n.88, 2014, pp. 1-20.

Cascales Moreno, F. J. "La Política común de transporte ferroviario". *Siglo y medio del ferrocarril en España, 1848-1998: Economía, industria y sociedad*. Instituto Alicantino de Cultura Juan Gil-Albert, 1999, pp. 1-9.

Duguit, L. "The concept of Public Service". *The Yale Law Journal*, vol. 32, nº 5, 1923, pp. 425-435.

Eraso Arrieta, J. "La liberalización del transporte ferroviario", 2007, p. 208-222.

Fernando García, A. "La visión desde la perspectiva de los operadores privados: ACCIONA." *Economistas 164*, 2019, pp. 70-75.

García de Fuentes, N. N, y Peláez García, L. "El cuarto paquete ferroviario: pasos hacia la liberalización del sector". *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 45, 2017, pp. 102-107.

Garrido Falla, Fernando. "Las administraciones públicas y la burocracia ante el siglo XXI." *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*. Ministerio de Justicia, 2000, pp. 579-602.

Herrero de Miñón, M. "La Constitución económica: desde la ambigüedad a la integración." *Revista Española de Derecho Constitucional 57*, 1999, pp. 11-32.

Jordana de Pozas, L. "El problema de los fines de la actividad administrativa". *Revista de Administración Pública*. n. 4, 1951, pp. 11-28.

Miguélez Medina, J. M. "Revisión del marco jurídico comunitario del ferrocarril: la Directiva refundición" (2013). *Revista de Derecho de la Unión Europea* 1695-1085. nº 25, 2013, pp. 151-168.

Olmedo Gaya, A. "El proceso de liberalización gradual del transporte ferroviario en la Unión Europea". *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 454 ISSN 2341-2135, núm. 49-50, Zaragoza, 2017, pp. 454-499.

Pardo de Vera Posada, I. "ADIF piedra angular para una liberalización atractiva y efectiva", *Economistas*, 164, 2019, pp. 26-32.

Pielow, J. "El nuevo marco jurídico del transporte por ferrocarril en Alemania". *Revista de administración pública*, 141, 1996, pp. 377-394.

Rodríguez-Arana Muñoz, J. "El Servicio Público a la luz del Derecho Comunitario Europeo", *Revista de Derecho Administrativo*, 12, 2012, pp. 53-63.

Tornos Mas, J.. "El concepto de servicio público a la luz del derecho comunitario." *Revista de Administración Pública* 200, 2016, pp. 193-211.

Villar Palasí, J. L. "La actividad industrial del Estado en el Derecho Administrativo." *Revista de Administración Pública* 3, 1950, pp. 53-130.

Manuales

Mangas Martín, A. y Liñán Noguerras, D. J. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Editorial Tecnos, Madrid, 2020.

Instituciones

ADIF. “El pilar técnico del Cuarto Paquete Ferroviario. Guía para “Principiantes”, Grupo de organismos representativos, 2018, pp. 1-34.

Comité de Regulación Ferroviaria. “Memoria del Comité de Regulación Ferroviaria e informe sobre el mercado y el sector ferroviario en España 2011”, Ministerio de Fomento-Comité de Regulación Ferroviaria, 2012, pp. 1-58. (Disponible en <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.210.13>; última consulta 23 de diciembre de 2022).

Comisión Europea. Libro Blanco de la Comisión Europea. “La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad”, *Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas*, 2010, pp. 1-128.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: El Pacto Verde Europeo. COM/2019/640 final.

CNMC. “Documento de reflexión sobre el proceso de liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril”, 25 de junio de 2014, pp. 1-35.

CNMC. “Resolución sobre el Acuerdo Marco para la reserva de capacidad entre la Entidad Pública Empresarial ADIF-Alta Velocidad y RENFE Viajeros, S.M.E., S.A.”, de 6 de mayo de 2020, pp. 1-26.

CNMC. “Informe Anual del Sector Ferroviario (2021)”, de 10 de noviembre de 2022, pp. 1-80.

CNMC. “Acuerdo por el que se emite informe relativo a las propuestas de ADIF y ADIF AV sobre las modificaciones de la Declaración sobre la Red de 2019”, 25 de junio de 2019, pp. 1-41.

CNMC. “Estudio sobre la liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril”, de 1 de julio de 2019, pp. 1-105.

CNMC. “Informe de supervisión del mercado de servicios comerciales de transporte de viajeros por ferrocarril 2017”, de 18 de diciembre de 2018, p. 38.

Comisión Europea. “Libro Blanco del Transporte: La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad”, *Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas*, 2001.

Comisión Europea, “Libro Blanco del Transporte: Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible”, 2011.

Comisión Europea. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: El Pacto Verde Europeo. COM/2019/640 final.

Comisión Europea. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: «Cuarto Paquete Ferroviario: Completar el Espacio Ferroviario Europeo Único para fomentar la competitividad y el crecimiento europeos». COM(2013) 25 final.

Parlamento Europeo y Consejo de la UE. Decisión (UE) 2020/2228 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de diciembre de 2020 relativa al Año Europeo del Ferrocarril, 2021, pp. 108-115.

Prensa

Farnos, A. “La gran chapuza ferroviaria: los nuevos trenes de Renfe para Cantabria no entran en los túneles”. *El Confidencial*, 3 de febrero de 2023. (Disponible en https://www.elconfidencial.com/espana/2023-02-03/revilla-cantabria-trenes-renfe-tuneles-no-entran_3569659/; última consulta 4 de febrero de 2023).

Semprún, A. “Fomento encarga reunificar Renfe y Adif para plantar cara a Francia y Alemania”, *El Economista*, 9 de diciembre de 2016. (Disponible en <https://www.eleconomista.es/empresas-finanzas/noticias/8013998/12/16/Fomento-encarga-a-los-jefes-de-Renfe-y-Adif-la-creacion-un-holding-ferroviario.html>; última consulta 28 de diciembre de 2022).

Reche, C. “Renfe 'se juega' 150 millones del BEI por el error en los trenes a Cantabria”. *El Economista*, 8 de febrero de 2023 (Disponible en <https://www.eleconomista.es/transportes-turismo/noticias/12140096/02/23/Renfe-se-juega-150-millones-del-BEI-por-el-error-en-los-trenes-a-Cantabria.html>; última consulta 8 de febrero de 2023).

Páginas Web

KPMG. “La red de Alta Velocidad continúa infrautilizada por el alto precio de los billetes y la escasez de frecuencias”, 17 de junio de 2022. (Disponible en <https://kpmg.com/es/es/home/sala-de-prensa/notas-de-prensa/2022/06/np-evento-ferroviario.html>; última consulta 20 de enero).

Ferreira, P. “The Failure of Britain's Railway ‘Privatization’”, *Mises Institute*, 23 de febrero de 2021 (Disponible en <https://mises.org/power-market/failure-britains-railway-privatization>; última consulta 11 de febrero de 2023).

El Mundo. “La empresa que explota la red ferroviaria británica antepuso los beneficios a la seguridad”, 10 de octubre de 1999. (Disponible en

<https://www.elmundo.es/elmundo/1999/octubre/10/sociedad/tren.html>; última consulta 11 de febrero de 2023).

GEOTREN. “Privatización británica y licitaciones abiertas de las OSP en Europa”, *Blog de publicaciones GEOTREN*, 24 de marzo de 2023. (Disponible en <https://www.geotren.es/blog/privatizacion-britanica-y-licitaciones-abiertas-de-las-osp-en-europa/>; última consulta 25 de marzo de 2023).

Gutiérrez Hita, C. “Liberalización de trenes de pasajeros en España: ¿alta velocidad con alta competencia?”, 21 de febrero de 2023, *The Conversation*. (Disponible en <https://theconversation.com/liberalizacion-de-trenes-de-pasajeros-en-espana-alta-velocidad-con-alta-competencia-195789>; última consulta 27 de febrero de 2023).

Agencia Europea del Medio Ambiente. “Transporte motorizado: tren, avión, transporte por carretera o barco, ¿cuál es el más ecológico?”, 26 de marzo de 2021. (Disponible en <https://www.eea.europa.eu/es/highlights/transporte-motorizado-tren-avion-transporte>; última consulta 1 de diciembre de 2022).

Jurisprudencia

Sentencia del Tribunal Constitucional 208/1999, de 11 de noviembre de 1999STC 208/1999, de 11 de noviembre de 1999. (BOE 300, 16.12.1999, pp. 46-59).