



FACULTAD DE DERECHO

# EL PROCESO DE LIBERALIZACIÓN DEL SECTOR FERROVIARIO EN ESPAÑA

Autor: Joaquín Martínez Calleja

5º E-3 B

Derecho Administrativo

Tutor: José María Codes Calatrava

Madrid  
Abril 2023

## ÍNDICE

<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	2
1.1. La intervención estatal en la economía. Los servicios de interés general. ....	2
1.2. Evolución histórica del sector ferroviario español. ....	10
<b>2. MARCO REGULATORIO</b> .....	14
2.1. Normativa Europea. ....	14
2.2. Normativa Española.....	15
<b>3. LA LIBERALIZACIÓN DEL SECTOR FERROVIARIO</b> .....	17
3.1. Introducción al sector ferroviario. ....	17
3.2. El papel de la Unión Europea. ....	18
3.3. La separación de actividades en España. ....	22
3.4. La independencia de ADIF y Renfe-Operadora. ....	24
3.5. Procedimiento de acceso al mercado ferroviario. Títulos administrativos. ....	28
3.5.1. La consideración de empresa ferroviaria. ....	28
3.5.2. La certificación de seguridad ferroviaria. ....	30
3.5.3. La adjudicación de la capacidad ferroviaria. ....	32
3.5.4. Canon derivado del acceso y la utilización de las infraestructuras ferroviarias. ....	36
3.6. Entrada de nuevas empresas. ....	37
<b>4. EFECTOS DE LA LIBERALIZACIÓN</b> .....	38
<b>5. CONCLUSIONES</b> .....	40
<b>6. BIBLIOGRAFÍA</b> .....	43

## 1. INTRODUCCIÓN

### 1.1. La intervención estatal en la economía. Los servicios de interés general.

De igual manera que las personas y las empresas, el Estado juega un papel dentro de la economía. Este papel varía según la actividad económica concreta y la época, y cobra especial relevancia en sectores como el ferroviario.

De acuerdo con Jordana de Pozas en su *Ensayo de una Teoría del Fomento en el Derecho Administrativo*, la intervención del Estado en la economía tiene como finalidad principal la satisfacción de las necesidades públicas. Establece que esta actuación puede dividirse en cuatro grupos (legislación, servicio público, policía y fomento), si bien serán los tres últimos los de mayor relevancia desde el punto de vista administrativo<sup>1</sup>.

La actividad de servicio público es, actualmente, la que reviste una mayor amplitud, al englobar la prestación por parte del Estado de bienes y servicios a sus receptores últimos; estos son, los particulares. Así, el Estado provee bienes y servicios, además de la infraestructura necesaria para su aprovechamiento. La evolución de esta actividad ha propiciado que se pueda manifestar de tres maneras distintas. En primer lugar, desde un punto de vista más estricto, en régimen de monopolio (como era el sector ferroviario antes, y como siguen siendo servicios como el abastecimiento de agua a las viviendas de cada localidad). En segundo lugar, puede manifestarse en forma de servicio económico de interés general (como el servicio postal). Finalmente, puede darse también la entrada del Estado en un mercado en régimen de total competencia con actores privados (así desenvuelven su actividad hostelera los Paradores del Estado). En el marco de esta actividad, procesos de liberalización como el que aborda este Trabajo de Fin de Grado han dado lugar a que servicios que antes prestaba el Estado en distintos sectores ahora son provistos por empresas privadas, quedando el Estado como mero imponedor de obligaciones a las mismas respecto de su actividad<sup>2</sup>.

La actividad de policía es aquella que limita la libertad de los particulares, cuyo fin es asegurar que la actuación de estos sea acorde al interés general. Esta actividad comprende dos etapas. Una primera de regulación, que estructura el marco ordenador de la actividad económica concreta mediante, principalmente, normas jurídicas, pero también actos

---

<sup>1</sup> Jordana de Pozas, L. (1949). Ensayo de una teoría del fomento en el derecho administrativo. *Revista de estudios políticos*, (48), 41-54. (pp. 41-42).

<sup>2</sup> Magide Herrero, M. (2022). *Introducción. Derecho administrativo económico; Marco constitucional y de derecho de la unión de la intervención de los poderes públicos en la economía. En Derecho administrativo económico*. Dykinson. (pp.12-13).

administrativos discrecionales; y una segunda de supervisión, consistente en el control, seguimiento y represión de esa actividad, en aras de proteger el cumplimiento de la regulación pertinente por parte de aquellos que operan en el sector en régimen de Derecho privado<sup>3</sup>. Santi Romano y Adolf Merckl se referían a esta actividad como aquella que, mediante restricciones susceptibles de ser aplicadas coactivamente, pretende evitar posibles perjuicios y garantizar el orden público<sup>45</sup>.

La actividad de fomento incluye las acciones destinadas a apoyar la realización por parte de particulares de aquellas actividades consideradas como de interés general, cobrando aquí especial protagonismo las ayudas y subvenciones públicas<sup>6</sup>. Jordana de Pozas la considera el producto de la conciliación del bien común y la libertad, tratando de influir sobre los particulares, para así hacer crecer en ellos una voluntad conveniente para el Estado y encaminada a solventar la necesidad pública concreta. Se trata, por tanto, de una actividad promotora, en la que no está presente la nota coactiva propia de la policía, que estimula a los particulares para que sean ellos quienes emprendan la actividad considerada como de interés general, diferenciándose, por tanto, de la actividad de servicio público, no siendo la Administración quien desenvuelva la prestación del servicio<sup>7</sup>.

La intervención estatal en la economía encuentra fundamento no sólo en construcciones doctrinales, sino también en la Constitución Española. Nuestra constitución opta en su artículo 1.2 por la economía de mercado, si bien deja espacio para distintos modelos económicos, intervencionistas en mayor o menor medida. Recoge la libertad de empresa, haciendo responsables a los poderes públicos de protegerla “de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación”<sup>8</sup>, planificación que se consagra de nuevo en el artículo 131 de la Constitución. Igualmente, cuando recoge el derecho de propiedad y herencia en el artículo 33, lo hace afirmando que “la función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes”<sup>9</sup>. Por lo tanto, el Estado goza de facultad para delimitar el ejercicio de estos derechos en la manera que le sea más conveniente, respetando en todo caso, eso sí, el contenido esencial de los mismos, estos

---

<sup>3</sup> *Id.*

<sup>4</sup> Jordana de Pozas, L. (1949). *Op. Cit.* (p. 44).

<sup>5</sup> Magide Herrero, M. (2018). *Capítulo 1. Del estado prestador al estado garante: la intervención pública en la actividad económica. Fundamentos y conceptos de la regulación económica. En Derecho Administrativo Económico.* Dykinson (p.26).

<sup>6</sup> Magide Herrero, M. (2022). *Op. Cit.* (p.12).

<sup>7</sup> Jordana de Pozas, L. *Op. Cit.* (p.46).

<sup>8</sup> Constitución Española, de 6 de diciembre de 1978 (BOE, 29 de diciembre de 1978).

<sup>9</sup> *Id.*

son, las características configuradoras de la economía de mercado y el valor económico de la propiedad. La intervención del estado deberá en todo caso estar informada por el interés general<sup>10</sup>.

Los poderes públicos tienen, en virtud del artículo 128 CE la capacidad de reservar para sí determinados “recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiera el interés general”. Esto constituye, junto con la potestad expropiatoria, la intervención más tradicional del Estado en la economía, propia de la actividad de servicio público.

Tanto la intervención más directa del Estado como su mera regulación y supervisión tienen que tener como objetivo primordial la protección de los “principios rectores de la política social y económica”<sup>11</sup>.

El Derecho de la Unión Europea también juega un papel protagonista en la configuración de la intervención del Estado en la economía. Este crea un mercado único, que “implicará un espacio sin fronteras interiores en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones de los Tratados”<sup>12</sup>. Por tanto, uno de los valores principales de la Unión Europea es el libre mercado, y este valor principal ha tenido un efecto determinante en la intervención estatal en la economía. Así, se ha producido la apertura al mercado de sectores antaño considerados monopolios naturales; esto es, que por la dificultad en su reproducción su explotación se reservaba al Estado. Ahora, existe la distinción entre titularidad y gestión de la red y quien presta el servicio. De esta manera se ha producido la liberalización de muchos sectores económicos, entre ellos, del sector ferroviario que vamos a tratar en este Trabajo de Fin de Grado.

Como consecuencia del Derecho de la UE, por tanto, la actividad de servicio público se ha retirado progresivamente en favor de un mayor protagonismo de la actividad de policía, en sus dos vertientes, regulación y supervisión. Esta actividad de policía tendrá como objetivo garantizar y proteger, en cada sector, determinados intereses públicos, como podría ser, por ejemplo, la interconexión territorial por medios ferroviarios, en el caso del tema principal que nos ocupa.

---

<sup>10</sup> Magide Herrero, M. (2022). *Op. Cit.* (p.18).

<sup>11</sup> Constitución Española, *cit.*

<sup>12</sup> Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (BOE, 30 de marzo de 2010).

La concepción liberal tradicional de Estado no le otorga muchas competencias, relegándole a un mero garante del orden público, la defensa nacional y no mucho más. Así, la actividad de policía constituía una excepción, y el Estado no se pronunciaba en la mayoría de asuntos. Sin embargo, a medida que se fue desarrollando la concepción de un Estado Social, esa misma actividad de policía no fue capaz de abarcar todas las necesidades sociales de enorme importancia. De esta manera, cobraron protagonismo la actividad de fomento y la de servicio público. Como ya ha sido mencionado, la actividad de fomento se centraba en promover ciertas actividades de los particulares que contribuyesen al bien común, por medio de ayudas o subvenciones públicas; y la actividad de servicio público se identificaba con la reserva al Estado de determinadas actuaciones, con las que llevaba a cabo una actividad prestacional, inaccesible para los agentes privados<sup>13</sup>.

La Unión Europea ha establecido límites a la actividad de policía por medio de directivas, como la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. Si bien antaño la actividad de policía implicaba un procedimiento menos dinámico de autorización previa para desarrollar determinadas actividades económicas, ahora, desde la Unión Europea, se apuesta por mecanismos impulsores de la actividad económica, con procedimientos conocidos como de “*do and tell*”, consistentes en declaraciones responsables y comunicaciones previas. Estas, si bien permiten el comienzo de las actuaciones por el actor económico en cuestión, no evitan el control administrativo de las mismas, que se ve retrasado a la posterioridad de dichos declaraciones y comunicaciones. El objetivo de este cambio es eliminar obstáculos al desarrollo de las actividades, dando pie a un ambiente económico más beneficioso para los actores, para así mejorar en la eficiencia, productividad y empleo, aumentando también la calidad y la variedad de los servicios de estas actividades<sup>14</sup>.

La actividad de fomento, en los últimos años, ha crecido bajo la luz del Derecho de la Unión Europea, y la legislación nacional derivada de éste gira entorno a asegurar valores como la igualdad, la publicidad y la libre concurrencia en las ayudas públicas<sup>15</sup>. Por lo

---

<sup>13</sup> Vega Labella, J. I. (2022). Capítulo 3. *Los servicios de interés general. En Derecho administrativo económico*. Dykinson. (p.78).

<sup>14</sup> *Id.*

<sup>15</sup> Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (BOE, 18 de noviembre de 2003).

tanto, la tendencia actual es la de promover la iniciativa privada, sin que la actuación administrativa afecte a la misma.

En cuanto a la actividad de servicio público, su progresión ha sido similar a las anteriores. Esta actividad nace como la reserva al Estado de determinados servicios, frecuentemente en forma de monopolio. Se establecía una relación de igualdad entre dicha actividad y cualquier acción administrativa dirigida a la satisfacción de un interés general. Por lo tanto, la nota de subjetividad tenía gran importancia, al considerarse que era responsabilidad del Estado llevar a cabo estas acciones, ya fuese directamente o a través de una asignación a un tercero. Posteriormente, esta actividad evolucionó, cobrando mayor importancia el componente objetivo del servicio, según el cual lo relevante no es quien provee el servicio, sino el servicio en sí y las condiciones en que se realiza. El Estado, por tanto, modifica su posición, pasando a prestar el servicio en régimen en competencia con agentes privados, o retirándose de la actividad económica y pasando a realizar un papel regulatorio.

Con estas circunstancias, consecuentemente, se avanza hacia un servicio público distinto, dando lugar a los servicios de interés general, ya sean de índole económica o no económica. Nace así el debate acerca de la permanencia de esta actividad o su posible desaparición en favor de los servicios de interés general, y de él deja constancia nuestro Tribunal Supremo<sup>16</sup>.

Estas tres actividades están presentes en los servicios de interés general, que a continuación serán abordados con mayor detenimiento. El Estado, si bien abandona de la primera línea de actuación económica, mantiene un papel principal como regulador y controlador de determinados sectores económicos, dando lugar a los “sectores regulados”, a los que pertenece el sector ferroviario. Y en ese papel regulador es la posibilidad, no sólo de establecer las “reglas del juego”, sino también de imponer obligaciones no rentables a los operadores en virtud de un interés general, enfocadas a garantizar el acceso de toda la ciudadanía al servicio<sup>17</sup>.

El desarrollo de los servicios de interés general se ha debido al proceso de liberalización impulsado desde la Unión Europea. Esto se debe a que la concepción tradicional de la actividad de servicio público, esto es, los monopolios estatales, son incompatibles con el

---

<sup>16</sup> Sentencia del Tribunal Supremo 2489/2005, de 22 de abril de 2005.

<sup>17</sup> Vega Labella, J. I. (2022). *Op. Cit.* (pp.79-80).

ideal de libre mercado que defiende la Unión. En consonancia con ese ideal, el Derecho de la Unión Europea propugna valores como la economía de mercado y la libre competencia, que representan exactamente lo opuesto a estos monopolios. Los servicios de interés general vienen a constituir un punto de encuentro entre ambas posturas, están presentes tanto la competencia y el libre mercado como la intervención del Estado en la economía. Este punto de encuentro no es inmóvil, sino que, atendiendo a las condiciones y necesidades sociales del momento, se ha ido desplazando<sup>18</sup>.

Esta es la razón por la que se produce la privatización de empresas antes públicas, formasen parte de un mercado diverso con distintos actores compitiendo entre sí, perteneciesen a un sector monopolístico o prestasen un servicio público, como puede ser el servicio postal, el sector de las telecomunicaciones o el sector ferroviario.

Dentro de la conceptualización del servicio público, es necesario mencionar que comprende aquellas actividades que ofrecen una rentabilidad económica. Por lo tanto, quedan fuera los servicios propios de la autoridad, como la justicia o la defensa del Estado, y los servicios de solidaridad, como los servicios sociales. Los servicios de interés general incluyen sectores diversos, desde la industria hasta la educación, pasando por otros como la sanidad. Sin embargo, no todos tendrán la misma consideración, por lo que es importante llevar a cabo una distinción cualitativa<sup>19</sup>.

De acuerdo con la Comisión Europea, dentro de los servicios de interés general, se puede establecer una triple distinción, en función de si tienen una naturaleza económica o si carecen de ella.

En primer lugar, los servicios de interés económico general son aquellos necesarios para satisfacer una necesidad social y que se proveen a cambio de una contraprestación de carácter económico. Es importante tener en cuenta con esta categoría las normas comunitarias relativas a la competencia y al mercado interior. Un ejemplo de éstos es el servicio postal.

En segundo lugar, los servicios no económicos serán aquellos no sujetos a la normativa europea relativa a competencia y mercado interior, ni ninguna otra. Entre éstos, pueden ser señalados los servicios de justicia o de policía.

---

<sup>18</sup> Unión Europea (2002). Libro verde de la Comisión Europea.

[https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/deve/20020122/com\(2001\)366\\_es.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/deve/20020122/com(2001)366_es.pdf).

<sup>19</sup> Vega Labella, J. I. (2022). *Op. Cit.* (p.85).



Finalmente, los servicios sociales de interés general, pudiendo tener un carácter económico o carecer del mismo, son aquellos cuyo destino es cubrir las necesidades de los ciudadanos en mayor situación de vulnerabilidad. Se rigen por los principios de solidaridad e igualdad de acceso a los mismos. Éstos pueden ser la seguridad social o la vivienda social.

Es relevante realizar una distinción entre los servicios con naturaleza económica y los que naturaleza no económica. Esto se debe a que distintas normas serán de aplicación dependiendo de su naturaleza. Tanto el principio de no discriminación como el de libre circulación de personas son de aplicación en ambos tipos de servicio, así como las normas de contratación pública. Sin embargo, aquellas relativas a la libertad de prestación de servicios, el derecho de establecimiento y las normas de competencia y ayudas estatales sólo concernirán a las actividades con consideración económica<sup>20</sup>.

La determinación del carácter económico de un servicio se realiza caso por caso, y depende de si ofrece bienes o servicios dentro de un mercado determinado. Las actividades no económicas, por su lado, son competencia exclusiva de los Estados Miembros, y, si bien es posible señalar algunos (educación, seguridad social, etc.), no es posible diseñar una lista cerrada con todos ellos<sup>21</sup>. Además, las características propias de la prestación de servicios de interés general son cambiantes, y responden a cambios sociales, económicos e institucionales, como puede ser el cambio en las tecnologías pertinentes<sup>22</sup>. Así, será la propia naturaleza de la actividad la que determine la normativa de aplicación, no el sector ni su forma de financiación.

Los servicios económicos de interés general serán “aquellos servicios de naturaleza económica que los poderes públicos consideran esenciales para sus ciudadanos en un espacio temporal determinado por lo que han de prestarse incluso aunque el mercado no tenga suficientes incentivos para hacerlo. Consecuentemente es necesario una intervención pública para garantizar la prestación de dicho servicio con unas condiciones mínimas (la intervención se suele concretar en la imposición de unas obligaciones de

---

<sup>20</sup> Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea (BOE, 30 de marzo de 2010).

<sup>21</sup> Comisión Europea (2001). Informe al Consejo Europeo de Laeken.

[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-5-2001-0368\\_ES.html?redirect](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-5-2001-0368_ES.html?redirect).

<sup>22</sup> Comisión Europea (2007). Comunicación «Un mercado único para la Europa del siglo veintiuno» Servicios de interés general, incluidos los sociales: un nuevo compromiso europeo. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A52007DC0725>.

servicio público)”<sup>23</sup>. Según Maíllo, las autoridades nacionales serán las responsables de la identificación de los servicios de interés general, bajo control en última instancia de las autoridades europeas. Sin embargo, el control de éstas se extiende nada más que a errores manifiestos, por lo que el margen de apreciación nacional puede ser considerado amplio.

Estos servicios de interés económico general, de acuerdo con el Libro Verde de la Comisión, traen consigo una serie de obligaciones. Estas son tanto generales como específicas.

La primera de las obligaciones generales es el conocido como “servicio universal”. Esta es la obligación de que el servicio concreto esté disponible para toda la sociedad, con una calidad determinada, independientemente de la localización geográfica en que se encuentren. Se reconoce, por tanto, el derecho de toda la ciudadanía a acceder al servicio con una calidad precisa<sup>24</sup>.

La segunda es la continuidad del servicio. Esto es, que el servicio sea prestado de forma ininterrumpida. Esta obligación toma especial importancia con servicios como la energía o el suministro de agua. Es necesario, asimismo, compatibilizar esta obligación con cuestiones como el derecho de huelga y el respeto al Estado de Derecho<sup>25</sup>.

En tercer lugar, la calidad del servicio ha de estar definida por los Estados, cumpliendo una serie de parámetros de eficiencia, seguridad o exactitud, entre otros. Tiene especial importancia dentro de otras obligaciones, como el servicio universal que ya hemos abordado o la protección de los consumidores y usuarios, de la que se hablará más tarde<sup>26</sup>.

La asequibilidad es la cuarta de las obligaciones generales. Hace referencia a la importancia de que el servicio en cuestión se provea a cambio de un precio accesible para todos. Esta obligación va dirigida a proteger la cohesión económica y social de los Estados Miembros. Especial atención merecen, en este caso, los grupos vulnerables. Los Estados Miembros deben, asimismo, garantizar esta obligación, ya sea mediante un mecanismo de control de precios o mediante subvenciones<sup>27</sup>.

---

<sup>23</sup> Maíllo González-Orús, J. (2005). *Servicios de interés general y artículo 86 del Tratado CE: una visión evolutiva*. Universidad San Pablo-CEU, Centro de Política de la Competencia. (p.25).

<sup>24</sup> Comisión de las Comunidades Europeas (2002). Libro verde sobre los servicios de interés general. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0270:FIN:ES:PDF>. (p.17).

<sup>25</sup> *Ibid.* (p.18).

<sup>26</sup> *Ibid.* (p.19).

<sup>27</sup> *Id.*

La quinta y última obligación general es la protección de los consumidores y usuarios. Se pretende proteger los derechos de los consumidores y las empresas involucradas en los servicios, y garantizar la calidad del servicio, la protección de la salud y la competencia efectiva, además del acceso a mecanismos de solución de conflictos y la elección de la forma de pago<sup>28</sup>.

Complementando a estas obligaciones generales encontramos a las obligaciones específicas. La primera de éstas es la protección y seguridad, dirigida a evitar cualquier daño a los ciudadanos de la UE. La segunda es la seguridad del suministro, basada en el aseguramiento de la prestación de forma duradera y a largo plazo. La tercera es el acceso a las redes e interconexión, cuyo fundamento es la ventaja competitiva que ostenta el operador dueño de las mismas, de modo que éste debe permitir el acceso de terceros a las mismas, ya que de lo contrario se mantendría, en la práctica, un monopolio. Finalmente, la Comisión hace referencia al pluralismo de los medios de comunicación, si bien deja a los Estados Miembros la protección del mismo<sup>29</sup>.

Los servicios no económicos de interés general, como hemos adelantado con anterioridad, no gozan, en cambio, de esa característica económica. Estos son servicios que siempre han sido prestados por el Estado, y no tendría sentido ni sería preferible, a mi parecer, su liberalización. Servicios como la policía, la justicia y la seguridad social se caracterizan por prestarse sin exigir antes una contraprestación económica, y por no ser de aplicación, en su caso, las normas de competencia y libre mercado<sup>30</sup>. Si bien su importancia es notoria, no se estudiarán en profundidad en este Trabajo de Fin de Grado, al no ser tan relevantes en el tema que nos ocupa.

## 1.2. Evolución histórica del sector ferroviario español.

Cuando retrocedemos en el tiempo para recordar la historia del ferrocarril en España, solemos afirmar que ésta comienza en 1848, con la inauguración del trayecto entre Barcelona y Mataró. Sin embargo, esto no es del todo cierto. El primer hito de la historia del sector ferroviario español es el tramo entre La Habana y Bejucal, de 1837<sup>31</sup>, en Cuba, que por aquel entonces era parte de España y lo seguiría siendo hasta su invasión por parte

---

<sup>28</sup> *Ibid.* (p.20).

<sup>29</sup> *Ibid.* (pp.21-24).

<sup>30</sup> Vega Labella, J. I. (2022). *Op. Cit.* (p.108)

<sup>31</sup> Ametller, D. C. (2000). 150 Años de Historia de los Ferrocarriles Españoles. *Revista de administración pública*, (151), 567-570. (p.567).

de Estados Unidos en 1898. Por lo tanto, la línea Barcelona-Mataró sería la primera de la Península Ibérica, o del actual territorio de España.

En el año 1855 se aprobó la Ley General de Ferrocarriles, la primera ley referente al sector. Esta se promulgó con el fin de potenciar el desarrollo de la red ferroviaria, dentro de la revolución industrial y como medio impulsor del desarrollo económico. esta ley fijaba un esquema de explotación privada por medio de concesiones, además de su estructura radial y el ancho de vía ibérico (mayor al europeo). Así, nació un entramado empresarial que estuvo presente en el sector hasta el año 1941.<sup>32</sup>

La Ley de Bases de Ordenación Ferroviaria y de los Transportes por Carretera de 24 de enero de 1941 dispuso la constitución de la Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles, conocida como RENFE, el 1 de febrero del mismo año. Esta ley supuso, además, la nacionalización de las empresas ferroviarias privadas. El desarrollo del sector ferroviario se presentaba como un gran reto, debido a que los recursos de las empresas no se encontraban en buen estado, y junto con la red ferroviaria habían sufrido grandes perjuicios a causa de la Guerra Civil (1936-1939). De esta manera, los servicios ferroviarios pasaban a ser prestados por el Estado, en régimen de monopolio<sup>33</sup>.

En la década de los 40 Renfe aprobó tres planes enfocados a impulsar el sector, el Plan General de Obras, el Plan General de Electrificaciones de 1944 y el Plan General de Reconstrucción, cuyo resultado fue escaso debido a la dureza y dificultades económicas que siguieron a la guerra. Por lo tanto, en las décadas de los 40 y 50 no se produjeron grandes cambios en la red, que comenzó siendo de 12.364 km y no experimentó grandes cambios durante este periodo. Debemos destacar, sin embargo, la construcción de treinta y dos nuevos trayectos en esos veinte años, y el paso de 86 millones de viajeros en 1941 a 128 millones en 1958<sup>34</sup>.

En 1964, el Gobierno de Francisco Franco publicó el Plan Decenal de Modernización de Renfe (PDM), que dio lugar a la más importante modernización del sector ferroviario hasta ese momento, coincidiendo con el desarrollo de la industria española. Este supuso importantes cambios en la organización de Renfe, su política comercial y tarifas, el

---

<sup>32</sup> Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. (2023). 12 hitos de la historia del ferrocarril español. <https://www.mitma.gob.es/el-ministerio/campanas-de-publicidad/2021-anio-europeo-del-ferrocarril/conociendo-el-ferrocarril/12-hitos>.

<sup>33</sup> Muñoz Rubio, M. (2016). *Renfe, 75 años de historia (1941-2016)*. Fundación de los Ferrocarriles Españoles. (pp. 7-9).

<sup>34</sup> *Ibid.* (pp. 9-13).

equilibrio presupuestario y unas nuevas relaciones laborales. A lo largo de los siguientes años, se completó la primera fase de electrificación de la red, la cual incluía los principales ejes. Además, se incorporaron a la red nuevos vehículos como los trenes TAF, TER y Talgo, y se alcanzaron máximos de usuarios, siendo en 1975 diez veces más que en 1950<sup>35</sup>

La principal competencia del sector ha sido siempre el transporte por carretera, que desde 1950 le fue arrebatando y superando en cuota de mercado. Prueba de esto es que entre 1975 y 1989 el tráfico ferroviario de viajeros creció un 0,87% anual, mientras que el tráfico por carretera aumentó un 3,79% anual durante el mismo periodo. El periodo de la transición trajo consigo importantes cambios políticos y económicos, y los primeros gobiernos posteriores a la promulgación de la Constitución impulsaron medidas dirigidas a propulsar la situación un tanto estancada de Renfe<sup>36</sup>.

A partir de 1978, con la publicación del Libro Blanco del Transporte, se empiezan a determinar los elementos fundamentales del futuro del sector, encaminadas a la futura libertad de competencia y la especialización de cada modalidad. Posteriormente, como consecuencia del Derecho de la Unión Europea, se establecerán la separación de infraestructura (de titularidad estatal) y explotación (de titularidad privada), como parte del proceso de liberalización del sector ferroviario<sup>37</sup>. Desde 1979, la relación entre el Estado y Renfe pasa a estar regida por los “contratos programas”, en los que el Estado establecía sus aportaciones a cambio de que Renfe se comprometiese a cumplir unos objetivos, como mejorar la calidad y eficacia de su servicio, lo cual requería inversión estatal<sup>38</sup>.

El Plan de Transporte Ferroviario y la Ley de Ordenación del Transporte Terrestre (LOTT), ambos de 1987, supusieron tanto un aumento extraordinario en la inversión ferroviaria como las bases del sistema ferroviario hasta la actualidad. Un año después, en 1988, se aprobó la construcción de la primera línea de Alta Velocidad Española (AVE), entre Madrid y Sevilla. Y en 1989 se dividió Renfe en las llamadas “unidades de negocio”, que implicaron un modelo de gestión nuevo. La construcción del AVE representaba el mayor reto del sector desde hacía décadas. Y su inauguración en 1992 reflejó que el AVE era el impulso que el sector necesitaba: pasó de aglutinar el 20 por ciento de la demanda

---

<sup>35</sup> *Ibid.* (pp.15-19).

<sup>36</sup> *Ibid.* (p.21).

<sup>37</sup> Directiva 91/440/CEE, de 29 de julio de 1991, sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios (BOE, 24 de agosto de 1991).

<sup>38</sup> Muñoz Rubio, M., *Op. Cit.* (pp.21-22).

en 1992 al 45% en 1993. Asimismo, si bien los dos primeros años arrojaron pérdidas, a partir de 1994 se obtuvo beneficio por la explotación del servicio de alta velocidad<sup>39</sup>.

El gran éxito de la primera línea de AVE desechó la posibilidad de decidirse por un modelo tradicional de ferrocarril, haciendo que se centrasen los esfuerzos en conseguir un sistema vanguardista de alta velocidad. Así, el Plan Director de Infraestructuras introdujo dos nuevos factores: la incorporación de la red ferroviaria española a la red de alta velocidad europea y sistemas de financiación complementarios a los de la Administración central que servirían para ampliar la infraestructura de la red. A finales de 1996 el Gobierno creó el Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF), que en mayo de 1997 asumió la tarea de construir y gestionar la línea de AVE Madrid-Barcelona-Frontera Francesa, afectando a alrededor de un tercio de los españoles. Esta línea entró en pleno funcionamiento en 2003 entre Madrid-Zaragoza-Lérida, y en 2006 entre Madrid y Barcelona. De esta manera, la producción de la Alta Velocidad se duplicó entre 1993 y 2004<sup>40</sup>.

La aprobación de la Ley del Sector Ferroviario en 2003 supuso un importante cambio en el marco establecido por la LOTT. Como parte del proceso liberalizador impulsado por la Unión Europea, Renfe quedaba dividida en dos. Es el momento en que entra en escena el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, que conoceremos como ADIF, y Renfe-Operadora, cuya función será la prestación del servicio de transporte de viajeros y mercancías. Renfe-Operadora, a su vez, sufrió una posterior subdivisión, quedando Renfe Viajeros, Renfe Mercancías, Renfe Fabricación y Mantenimiento y Renfe Alquiler de Material Ferroviario<sup>41</sup>. En 2012, los Ferrocarriles Españoles de Vía Estrecha (FEVE) fue absorbida por Adif y Renfe-Operadora. Y, finalmente, en 2013, Adif se dividió en Adif y Adif-Alta Velocidad. Por lo tanto, desde 2014 había tres empresas conformando el sector ferroviario español: Adif, gestora de la red ferroviaria de ancho ibérico y ancho métrico; Adif-Alta Velocidad, encargada de la red de Alta Velocidad; y Renfe-Operadora, como entidad a cargo de prestar el servicio de transporte tanto en ancho ibérico como en ancho métrico.<sup>42</sup> Este proceso liberalizador, expuesto aquí a grandes rasgos, será el tema principal a tratar en profundidad en este TFG.

---

<sup>39</sup> *Ibid.* (pp.26-27).

<sup>40</sup> *Ibid.* (pp.29-30).

<sup>41</sup> Renfe operadora. (2023). <https://www.renfe.com/es/es/informacion-legal/renfe-operadora>.

<sup>42</sup> Muñoz Rubio, M., *Op. Cit.* (pp.33-34).

En la actualidad, España cuenta con 3.762 km de red de Alta Velocidad<sup>43</sup>. Asimismo, más del 25% de la población española cuenta con una estación de AVE en su ciudad, movilizándolo a casi 40 millones de personas al año<sup>44</sup>.

## 2. MARCO REGULATORIO

La regulación referente al sector ferroviario es extensa, existiendo pronunciamientos normativos tanto por parte de España como por parte de la Unión Europea.

### 2.1. Normativa Europea.

La Unión Europea ha dictado normas referentes al sector del transporte en general y al sector ferroviario más concretamente. Esto se debe a su objetivo de proteger la competencia y la libre prestación de servicios, que pretende alcanzar mediante la armonización de la normativa técnica, administrativa y de seguridad en el sector. Así, ha aprobado normas que tratan distintas materias<sup>45</sup>:

- Interoperabilidad: con el fin de garantizar un tráfico fluido y seguro de los trenes entre los Estados Miembros, se aprobaron la Directiva 96/48/CE, para la alta velocidad, y la Directiva 2001/16/CE, para el transporte ferroviario tradicional. Éstas fueron reformadas por la Directiva 2004/50/CE, que abarcaba también el transporte de mercancías. Finalmente, estas directivas fueron refundidas por la Directiva 2008/57/CE, modificada a su vez por las Directivas 2009/131/CE y 2011/18/UE y refundida por la Directiva 2016/767.

Con el objetivo de potenciar la interoperabilidad y la seguridad del sector, en 2004 nació la Agencia Ferroviaria Europea y seguridad ferroviaria, por el Reglamento (CE) nº 881/2004.

- Armonización social: la Directiva 2005/47/CE y la Directiva 2007/59/CE regulan las condiciones de trabajo de los empleados ferroviarios y los requisitos mínimos de cualificación de los maquinistas, respectivamente.
- Acceso de las empresas ferroviarias a las infraestructuras: la Directiva 95/18/CE estableció la obligación de las empresas de contar con una licencia expedida por

---

<sup>43</sup> ADIF (2023). Red de Alta Velocidad - Adif - AV - Adif. <https://www.adifaltavelocidad.es/red-ferroviaria/red-de-alta-velocidad>.

<sup>44</sup> Renfe (2023). Alta Velocidad. <https://www.renfe.com/es/es/grupo-renfe/sociedades/renfe-viajeros/viajeros-conocenos/alta-velocidad>.

<sup>45</sup> Parlamento Europeo. (2022). El transporte ferroviario. *Fichas temáticas sobre la Unión Europea*. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/130/el-transporte-ferroviario>.

el Estado para poder operar. Posteriormente, fue sustituida por la Directiva 2012/34/UE, que abarcaba desde los principios de desarrollo del sector hasta las licencias y los cánones por empleo de la red ferroviaria. En el año 2016, la Directiva (UE) 2016/2370 estableció nueva normativa referente a la apertura del mercado ferroviario y la gobernanza de las infraestructuras del sector. Además, existen otras directivas relativas a la presentación de un certificado de seguridad para poder hacer uso de esta red, como la Directiva (UE) 2016/798.

- Ruido ferroviario: con el objetivo de reducir la contaminación acústica producida por los trenes, se publicó la Directiva 2002/49/CE, acerca de la gestión de este ruido, y la Directiva 2012/34/UE, que crea un sistema de cánones dependiendo del nivel sonoro, conocido como Sistema Europeo de Control de Trenes (ETCS), con el fin de promover el uso de frenos de bajo ruido.

## 2.2. Normativa Española.

La normativa nacional del sector ferroviario es extensa, existiendo una normativa general y normativa específica referente a la seguridad, interoperabilidad, personal, vehículos y su mantenimiento, circulación, mercancías peligrosas y líneas ferroviarias. En este Trabajo de Fin de Grado, sin embargo, no abordaré todas ellas, sino únicamente la normativa general, que considero de mayor relevancia al tema principal de éste.

En primer lugar, la Ley 28/2015 de 29 de septiembre, del sector ferroviario sustituyó a la Ley 39/2003 de 17 de noviembre, del sector ferroviario. Esta ley diseña el marco regulatorio del sector ferroviario en España. Es fruto de la liberalización del sector, y marca las condiciones para el acceso de los operadores ferroviarios al mercado. Establece las obligaciones de la actividad de cada uno de los actores del sector, como los operadores y administradores de la red, con el fin de potenciar la competencia, eficiencia y calidad del transporte ferroviario español.

En segundo lugar, el Real Decreto-ley 23/2018 de 21 de diciembre transpone directivas en materia de marcas, transporte ferroviario y viajes combinados y servicios de viaje vinculados. En materia ferroviaria, transponía la Directiva 2016/2370/UE mencionada *supra*, que modificaba 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”<sup>46</sup>.

En tercer lugar, mediante el Real Decreto 2387/2004 de 30 de diciembre se aprobó el Reglamento del Sector Ferroviario. Éste versa sobre las condiciones de acceso a la infraestructura ferroviaria, la administración de las infraestructuras, la prestación del servicio ferroviario o la seguridad en el mismo, entre otros asuntos.

Finalmente, es importante mencionar la normativa que regula los agentes que, si bien no necesariamente forman parte exclusiva del sector ferroviario, tienen un protagonismo en el sector. Estas son, entre otras: la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público; la Ley 3/2013 de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia; el Real Decreto 362/2017 de 8 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Fomento, y se modifica el Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales; el Real Decreto 623/2014 de 18 de julio, por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes ferroviarios y la Comisión de Investigación de Accidentes Ferroviarios; el 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; el Real Decreto 2395/2004 de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias; el Real Decreto 1044/2013 de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Entidad Pública Empresarial ADIF-Alta Velocidad; el Real Decreto-ley 22/2012 de 20 de julio, por el que se adoptan medidas en materia de infraestructuras y servicios ferroviarios; el Real Decreto 2396/2004 de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la entidad pública empresarial Renfe-Operadora; y el Real Decreto 627/2014 de 18 de julio, de asistencia a las víctimas de accidentes ferroviarios y sus familiares<sup>47</sup>.

Al ser un sector regulado, podemos encontrar además un buen número de órdenes ministeriales procedentes del Ministerio de Fomento. Éstas son la Orden FOM/642/2018

---

<sup>46</sup> 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 (BOE, 23 de diciembre de 2016).

<sup>47</sup> AESF: AGENCIA ESTATAL DE SEGURIDAD FERROVIARIA. (2023). Normativa general ferroviaria. <https://www.seguridadferroviaria.es/normativa/normativa-nacional/normativa-general-ferroviaria>.

de 13 de junio, por la que se modifican la Orden FOM/897/2005, de 7 de abril, relativa a la declaración sobre la red y al procedimiento de adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria y la Orden FOM/189/2015, de 11 de febrero, por la que se desarrollan principios básicos de aplicación de incentivos en el sistema de los cánones por utilización de las infraestructuras ferroviarias, establecidos en el artículo 73 de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario; la Orden FOM/1977/2015 de 29 de septiembre, sobre el procedimiento de licitación para el otorgamiento del título habilitante para la realización del transporte ferroviario de viajeros previsto en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de junio de 2014, por el que se determina el número y vigencia de títulos habilitantes para la prestación de servicios de transporte ferroviario de viajeros en régimen de concurrencia en determinadas líneas y tramos de la Red Ferroviaria de Interés General; la Orden FOM/189/2015 de 11 de febrero, por la que se desarrollan principios básicos de aplicación de incentivos en el sistema de los cánones por utilización de las infraestructuras ferroviarias, establecidos en el artículo 73 de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario; la Orden FOM/710/2015 de 30 de enero, por la que se aprueba el Catálogo de líneas y tramos de la Red Ferroviaria de Interés General; la Orden FOM/897/2005 de 7 de abril, relativa a la declaración sobre la red y al procedimiento de adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria; la Orden FOM/898/2005 de 8 de abril, por la que se fijan las cuantías de los cánones ferroviarios establecidos en los artículos 74 y 75 de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario; la Orden FOM/1403/2013 de 19 de julio, sobre servicios de transporte ferroviario de viajeros con finalidad prioritariamente turística; y la Resolución de 27 de junio de 2014, de la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de junio de 2014, por el que se determina el número y vigencia de títulos habilitantes para la prestación de servicios de transporte ferroviario de viajeros en régimen de concurrencia en determinadas líneas y tramos de la Red Ferroviaria de interés general<sup>48</sup>.

### **3. LA LIBERALIZACIÓN DEL SECTOR FERROVIARIO**

#### **3.1. Introducción al sector ferroviario.**

En el sector ferroviario coexisten dos principales actividades, la administración de las infraestructuras ferroviarias y la prestación del servicio de transporte ferroviario.

---

<sup>48</sup> *Id.*

La administración de las infraestructuras ferroviarias consiste en el mantenimiento y la explotación de éstas, además de su gestión. En la actualidad, este papel lo cumplen las entidades públicas empresariales adscritas al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana ADIF y ADIF-Alta Velocidad y LFP, sociedad participada por ADIF y la francesa SNCF-Réseau, para la línea internacional entre Figueras y Perpiñán. Esta función de administración requiere autorización previa de la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria<sup>49</sup>.

Los administradores de infraestructuras ferroviarias tienen encomendadas las siguientes funciones:

- “La aprobación de proyectos básicos y de construcción, la construcción y la administración de infraestructuras ferroviarias, así como el control, vigilancia e inspección de aquella que administre, de sus zonas de protección y de la circulación ferroviaria que sobre ella se produzca.
- La elaboración, aprobación, y publicación de la declaración sobre la red.
- La tramitación de solicitudes, adjudicación y puesta a disposición de la capacidad de infraestructura concedida a las empresas ferroviarias y restantes candidatos.
- La determinación, revisión y cobro de los cánones por utilización de las infraestructuras ferroviarias y la aprobación y cobro de las tarifas por la prestación de servicios complementarios y auxiliares.”<sup>50</sup>

La prestación del servicio de transporte ferroviario la realizan empresas ferroviarias. Para acceder a la prestación de este servicio, las empresas han de contar con la licencia y el certificado de seguridad que expide la Agencia de Seguridad Ferroviaria (procedimiento que se especificará con detalle más adelante). Estas empresas entrarán en competencia con Renfe-Operadora, entidad pública empresarial adscrita al Ministerio de Transportes y con autonomía de gestión.<sup>51</sup>

### 3.2. El papel de la Unión Europea.

La Unión Europea promueve, desde su origen, los valores del libre mercado y la libre competencia entre las empresas, con el objetivo de alcanzar una mayor eficiencia de los

---

<sup>49</sup> Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. (2023). Estructura del sector ferroviario en España. <https://www.mitma.gob.es/ferrocarriles/estructura-del-sector-ferroviario-en-espana/principales-agentes-del-sector-ferroviario>.

<sup>50</sup> *Id.*

<sup>51</sup> *Id.*

sectores. Tanto es así que ya en el Tratado de Roma de 1957, por el que se fundó la Comunidad Económica Europea, se hacía referencia al “establecimiento de una política común en el sector de los transportes”<sup>52</sup>. En el sector ferroviario, la medida estrella de la UE ha sido desligar la gestión de las infraestructuras ferroviarias y la prestación del servicio de transporte, partiendo de un modelo en el que era el Estado el que prestaba ambos servicios en forma de monopolio natural, es decir, prestado por el Estado debido a su complejidad, costes y magnitud. Así, se pretendía garantizar, por un lado, la financiación de las infraestructuras y, por otro, la gestión imparcial de éstas, contando con multitud de operadores en situación de igualdad, sin favorecer a las empresas que tradicionalmente venían prestando el servicio en régimen de monopolio (en el caso de España, RENFE).<sup>53</sup>

Por lo tanto, la Unión Europea comenzó a aprobar normativa dirigida a lograr progresivamente esta liberalización del mercado ferroviario.

El primer paso se produjo con la Directiva 91/440/CEE, que en su artículo 6 establecía que los Estados debían separar contablemente la actividad de gestión y la actividad de prestación, pudiendo además estructurar esta separación en distintos departamentos dentro de una misma empresa o en distintas empresas. De esta manera, la mayoría de los países optaron por la opción de dividir la empresa en dos departamentos, pero sin llegar a escindir una parte para formar una segunda sociedad. Esto pronto se probó insuficiente, al existir un conflicto de interés, ya que la empresa siempre iba a favorecer a su departamento de prestación del servicio frente a un posible competidor externo.<sup>54</sup>

El segundo paso fue la aprobación de la Directiva 2001/12/CE, que fue más allá en esta separación de actividades. En primer lugar, obligaba a llevar una contabilidad completamente independiente entre las actividades, impidiendo que las ayudas concedidas a una pudiesen transferirse a la otra. En segundo lugar, demandó una mayor independencia entre la administración de la red y la prestación de los servicios de transporte. Así, se establecía que las actividades esenciales de la función de administración de la red debían encomendarse a entidades independientes que no operasen servicios de transporte o a unidades comerciales con separación en la gestión y contabilidad. Por lo tanto, con estas medidas, conocidas como el Primer Paquete

---

<sup>52</sup> Eraso Arrieta, J. (2007). *La liberalización del transporte ferroviario*. Universitat Jaume I. (p.208).

<sup>53</sup> Vicente Mampel, C. (2022). *La liberalización del sector ferroviario*. Universitat Jaume I. (p.97-98).

<sup>54</sup> *Ibid.* (pp.100-101).

Ferrovionario, se normativizó la separación entre la actividad de gestión de la infraestructura ferroviaria y la actividad de prestación del servicio de transporte<sup>55</sup>, si bien este primer paquete, junto con el segundo, se centraron más en el transporte de mercancías<sup>56</sup>.

El tercer paquete ferroviario lo forma, en primer lugar, la Directiva 2007/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, por la que se modifican la Directiva 91/440/CEE del Consejo, sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios y la Directiva 2001/14/CE, relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria y la aplicación de cánones por su utilización. Ésta marcaba el inicio del año 2010 como límite para la liberalización del transporte ferroviario de viajeros (entendido como aquel servicio en el que el tren cruza la frontera de un Estado Miembro al menos una vez, y cuyo objetivo sea el transporte de los viajeros entre estaciones de distintos Estados Miembros), sin referirse al transporte de pasajeros. Sin embargo, cabe la posibilidad de recoger viajeros como parte de un trayecto internacional, cuyo destino se encuentre aun dentro del Estado Miembro de origen, sin salir del mismo. Por lo tanto, podría decirse que la Directiva 2007/58/CE dio lugar, de forma indirecta, a la liberalización del mercado ferroviario nacional, aunque, en realidad, los mercados nacionales siguen estando dominados, mayoritariamente, por los operadores históricos<sup>57</sup>.

La segunda de las Directivas del tercer paquete es la Directiva 2007/59/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre la certificación de los maquinistas de locomotoras y trenes en el sistema ferroviario de la Comunidad. Esta exige una licencia válida en toda la UE para los maquinistas, además de los certificados correspondientes a las infraestructuras por las que puedan operar y al material rodante que se les permita emplear. Asimismo, forman parte de este tercer paquete el reglamento 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 el Reglamento 1371/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los derechos y obligaciones de los viajeros de ferrocarril<sup>58</sup>.

Posteriormente, las normas del primer paquete se refundieron, con el cuarto paquete ferroviario, en la Directiva 2012/34/UE, que estableció un espacio ferroviario europeo

---

<sup>55</sup> *Ibid.* (pp.101-103).

<sup>56</sup> Olmedo Gaya, A. (2017). El proceso de liberalización gradual del transporte ferroviario en la Unión Europea. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (49), (p.470).

<sup>57</sup> *Ibid.* (pp.470-471).

<sup>58</sup> *Ibid.* (pp.471-472).

único<sup>59</sup>. De acuerdo con la Comisión Europea, las normas no alcanzaban aún el objetivo de independencia entre administración y prestación ni permitía el acceso de nuevas empresas en régimen de igualdad real y no discriminación. Esto se debía a que la integración vertical de las actividades (esto es, que las actividades fuesen desempeñadas por una misma empresa estatal) daba lugar a conflictos de interés, unido a que los Estados Miembros en muchas ocasiones no cumplieron con la normativa de separación contable. De este modo, la Directiva (UE) 2016/2370, que modifica la 2012/34/UE, reforzó esta separación. Cabe destacar que esta tampoco exige la separación total de las actividades en dos empresas, sino que permite que los Estados decidan el modelo organizativo que les sea más conveniente, cuando existan garantías de gestión y operación eficaz. Por lo tanto, no existe todavía la uniformidad organizativa del sector ferroviario en la Unión Europea.<sup>60</sup>

La Directiva (UE) 2016/2370 introdujo en la Directiva 2012/34/UE que la integración vertical puede ser de tres tipos: una estructura holding, con una matriz no perteneciente al sector ferroviario, donde la gestión de las infraestructuras y la prestación del servicio se encomiendan a filiales; o una estructura integrada verticalmente, en la que la empresa administradora es filiar de una empresa ferroviaria o al revés; o una, también integrada verticalmente, en que no existe separación institucional, y las actividades se encuentran repartidas en departamentos distintos, sin existir, por tanto, personalidades jurídicas diferentes. De esta manera, la existencia de dos empresas, aun estatales, independientes entre sí, no se considera integración vertical.<sup>61</sup>

El objetivo de la UE al aprobar la 2016/2370 era incrementar la independencia en la organización y adopción de decisiones por parte de la administración de la red en lo referente a los operadores ferroviarios. Esto implica que los Estados, en la actualidad, deben configurar un marco de evaluación de conflictos que puedan tener un efecto en la independencia de los administradores en sus funciones. Los Estados Miembros deben incorporar a su Derecho una serie de requisitos de separación entre administración y operación para garantizar la eficiente prestación de los servicios, que versan, principalmente, sobre la independencia e imparcialidad en los órganos de dirección de la administración de la red ferroviaria, sus funciones y la transparencia financiera.<sup>62</sup> Junto a

---

<sup>59</sup> *Ibid.* (p.474).

<sup>60</sup> Vicente Mampel, C. (2022). *Op. Cit.* (pp.103-106).

<sup>61</sup> *Ibid.* (pp.106-107).

<sup>62</sup> *Ibid.* (pp.107-108).

esta Directiva, se aprobó el Reglamento (UE) 2016/2338 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2016 que modifica el Reglamento (CE) 1370/2007 en lo que atañe a la apertura del mercado de los servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril, que junto a ella conforma el pilar político del cuarto paquete ferroviario<sup>63</sup>.

En el mismo año 2016 se aprobó el pilar técnico del cuarto paquete ferroviario, cuyo fin es facilitar el acceso al sector, armonizando los requisitos técnicos de los Estados Miembros. Está compuesto por dos directivas y un reglamento. La Directiva 2016/797/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo, sobre la interoperabilidad del sistema ferroviario dentro de la Unión Europea que sustituye a la Directiva 2008/57, tiene el objetivo de potenciar la interoperabilidad e igualar la legislación técnica entre los países. La Directiva 2016/798/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de mayo, sobre la seguridad ferroviaria sustituye a la Directiva 2004/49 y versa sobre el aumento de la seguridad en el sector ferroviario. El 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, que deroga el Reglamento (CE) 881/2004 asigna competencias y funciones nuevas a la Agencia Europea Ferroviaria, aumentando los actos que puede dictar y creando un sistema de tramitación de autorizaciones y especificaciones técnicas<sup>64</sup>.

### 3.3. La separación de actividades en España.

En España, antes de la liberalización del sector, la estructura del sector ferroviario consistía en un monopolio integrado verticalmente. RENFE era responsable tanto de la infraestructura como de la prestación del servicio de transporte. Sin embargo, esta organización comenzó su reestructuración con la aprobación de la Directiva 91/440/CE<sup>65</sup>.

Al principio, España siguió la estructura intermedia que predominó en Europa tras la aprobación de la Directiva. En 1994 se aprobó el Real Decreto 121/1994, de 28 de enero, que aprobaba el Estatuto de RENFE. RENFE pasaba a contar con una división departamental, en virtud del art. 5.1 de dicho Real Decreto, en la que la gestión de la infraestructura y la prestación del servicio se realizaban en distintas divisiones. La posterior Ley 13/1996 creaba el Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF), a la que la ley en sus arts. 160 y 161 le encomendaba la construcción y administración de las nuevas

---

<sup>63</sup> Olmedo Gaya, A. *Op. Cit.* (p.479-480).

<sup>64</sup> *Ibid.* (p.479).

<sup>65</sup> Vicente Mampel, C. (2022). *Op. Cit.* (p.114).

infraestructuras que el Gobierno le asignase expresamente, si bien realmente sólo le fueron asignadas líneas muy concretas.<sup>66</sup>

Ya en el siglo XXI, la aprobación de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del sector ferroviario, desarrollada por el Reglamento 2387/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Sector ferroviario, supuso un cambio total en la organización de nuestro sector ferroviario. Incorporó a nuestra normativa interna el primer paquete ferroviario, pero no se limitó a esto, sino que fue más allá. La Ley 39/2003 estableció la división de RENFE en dos entidades públicas empresariales. En primer lugar, RENFE se transformó en Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), manteniendo la función de administración y gestión de la red ferroviaria y asumiendo las funciones de GIF, que, por la misma Ley 39/2003<sup>67</sup>, fue disuelta. En segundo lugar, se constituyó Renfe-Operadora, que pasaba a ser responsable de la prestación del servicio de transporte ferroviario<sup>68</sup>.

La Ley 39/2003 fue derogada por la posterior Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario. Conforme a esta ley y al Real Decreto-ley 15/2013, de 13 de diciembre, la administración de la red ferroviaria no corresponde únicamente a ADIF, sino a ADIF y a ADIF-Alta Velocidad. Esta última pasó a ostentar la competencia para la red de alta velocidad y aquellas que le sean asignadas de forma expresa. Así, la gestión y administración de la red ferroviaria española corresponde a ADIF, ADIF-Alta Velocidad y a LFP, sociedad participada por ADIF y la francesa SNCF-Réseau para la línea entre Figueras y Perpiñán, como ha sido mencionado *supra*. ADIF y ADIF-Alta Velocidad son entidades públicas empresariales, adscritas al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, de acuerdo con sus Estatutos<sup>6970</sup>.

A su vez, Renfe-Operadora también se vincula al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agencia Urbana, conforme a su Estatuto<sup>71</sup>. Su función es, por tanto, la de prestar el

---

<sup>66</sup> *Ibid.* (p.114).

<sup>67</sup> Disp. Adic. 1ª Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario (BOE, 18 de noviembre de 2003).

<sup>68</sup> Vicente Mampel, C. (2022). *Op. Cit.* (p.116).

<sup>69</sup> Real Decreto 2395/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (BOE, 31 de diciembre de 2004). y Real Decreto 1044/2013, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Entidad Pública Empresarial ADIF-Alta Velocidad (BOE, 28 de diciembre de 2013).

<sup>70</sup> Vicente Mampel, C. (2022). *Op. Cit.* (p.117).

<sup>71</sup> Real Decreto 2396/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la entidad pública empresarial Renfe-Operadora (BOE, de 31 de diciembre de 2004).



servicio de transporte ferroviario y aquellas actividades ligadas a éste, como el mantenimiento del material rodante. La estructura de Renfe-Operadora ha variado desde su constitución. En inicio, la sociedad se estructuraba conforme a sus áreas: Viajeros, Fabricación y Mantenimiento y Mercancías y Logística. Posteriormente, en 2011, la organización pasó a consistir en cuatro sociedades mercantiles: Contren Renfe Mercancías, S.A., Irion Renfe Mercancías, S.A., Multi Renfe Mercancías, S.A. y Pecovasa Renfe Mercancías, S.M.E, S.A. Al año siguiente, la aprobación del Real Decreto-ley 22/2012, de 20 de julio, por el que se adoptan medidas en materia de infraestructuras y servicios ferroviarios, la estructura se transformó, constituyéndose cuatro sociedades mercantiles nuevas, a las que se le asignaban las áreas de actividad de Renfe-Operadora, que, a su vez, es propietaria del capital social de aquéllas: Renfe Viajeros, S.A., Renfe Mercancías, S.A., Renfe Fabricación y Mantenimiento, S.A. y Renfe Alquiler de Material Ferroviario, S.A. De esta manera, Renfe-Operadora se encarga de la estrategia y la política corporativa, sin prestar directamente el servicio de transporte, que recae sobre las empresas del grupo<sup>72</sup>.

En definitiva, España ha pasado de contar con un modelo verticalmente integrado a uno verticalmente separado, con una separación, al menos jurídica, plena. Se produce, además, una diferencia sustancial: mientras que la administración de la infraestructura se mantiene como monopolio estatal, la prestación de los servicios de transporte pasa a acoger la competencia como medio de potenciación del servicio<sup>73</sup>.

#### 3.4. La independencia de ADIF y Renfe-Operadora.

El artículo 7.1 de la Directiva 2012/34/UE establece que: “Los Estados miembros garantizarán que las funciones esenciales que determinan un acceso equitativo y no discriminatorio a la infraestructura se encomienden a organismos o empresas que no presten por sí mismos servicios de transporte ferroviario. Con independencia de las estructuras de organización, deberá demostrarse que se ha cumplido este objetivo [...]”. El art. 7.2 prosigue: “Si el administrador de infraestructuras no gozara de independencia respecto de cualquier empresa ferroviaria, en lo que se refiere a la forma jurídica de aquel, a su organización o a sus decisiones, las funciones a que se refiere el capítulo IV, secciones 2 y 3, serán desempeñadas respectivamente por un organismo de cánones y por

---

<sup>72</sup> Vicente Mampel, C. (2022). *Op. Cit.* (pp.117-119).

<sup>73</sup> *Ibid.* (p.119).

un organismo de adjudicación que gocen de dicha independencia respecto a cualquier empresa ferroviaria en lo que se refiere a la forma jurídica de aquellos, a su organización y a sus decisiones”. De esta manera, la Directiva impone la garantía de independencia entre el administrador de infraestructuras y los prestadores de los servicios de transporte, siendo esta garantía más importante que la organización jurídica de los organismos que lleven a cabo las actividades. Es más, establece que esa independencia ha de demostrarse, y que, en caso de no estar garantizada, habrá de encomendarse las funciones del Capítulo IV (aplicación de cánones por la utilización de infraestructuras ferroviarias y adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria) a otro organismo que sí sea independiente.

La independencia jurídica de ADIF y Renfe-Operadora existe, al ser dos entidades jurídicas diferenciadas. No obstante, está en duda su independencia funcional, al depender ambas del mismo Ministerio.

En 2011, el Comité de Regulación Ferroviaria afirmó en su memoria anual que se producía una “confusión de roles entre el Ministerio de Fomento y ADIF por un lado, y entre el Ministerio de Fomento y Renfe-Operadora por otro”. En 2013, la Comisión Nacional de Competencia (integrada posteriormente en la CNMC) sostenía que “unos vínculos excesivamente estrechos con Renfe-Operadora (por parte de ADIF) podrían generar disfunciones en el desempeño de su actividad o en el diseño de las tasas o cánones ferroviarios [...] además, existen vínculos estructurales entre Renfe-Operadora y ADIF que refuerzan la vinculación entre ambas sociedades. El Presidente de Renfe-Operadora es desde febrero de 2012 miembro del Consejo de Administración de ADIF”. Es importante destacar que esto último ya no es así. Posteriormente, en 2014, la CNMC defendió que ADIF y Renfe-Operadora dejaran de estar vinculadas al Ministerio de Fomento<sup>74</sup>.

La CNMC advirtió en 2014 de que “la credibilidad del proceso de liberalización puede verse perjudicado si los operadores ferroviarios perciben, aunque sea subjetivamente, que dicha relación (entre ADIF y Renfe-Operadora) dificulta el acceso simétrico a la información y/o la posibilidad de influir en el órgano proponente de las normas o regulador del mercado”. La solución que propuso la CNMC fue la reestructuración de

---

<sup>74</sup> González, J. A. 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 Universidad Autónoma de Madrid*, (31), 16-49 (p.35).

Renfe-Operadora en cuatro sociedades mercantiles, como finalmente se hizo. De acuerdo con la CNMC, se han producido avances en la autonomía de Renfe-Operadora, aunque todavía existen obstáculos<sup>75</sup>.

Asimismo, la CNMC sostiene que Renfe-Operadora cuenta con ventajas derivadas de que, si bien los servicios comerciales están liberalizados, aún retiene el monopolio sobre las obligaciones de servicio público (OSP). De acuerdo con la CNMC, esto supone la posibilidad de que la empresa “podría tener incentivos a extender su poder de mercado en el segmento OSP al mercado liberalizado a través de políticas comerciales que excluyan a sus competidores potenciales”, por ejemplo, en el caso de trayectos comerciales combinados con trayectos pertenecientes a OSP. Esto, a juicio de la CNMC, supone una ventaja en favor de Renfe-Operadora, y debería atajarse abriendo la posibilidad de que los nuevos competidores puedan ofrecer también estos servicios<sup>76</sup>. Respecto a esta ventaja, la CNMC recomienda que se asigne la prestación de los servicios OSP a entidades independientes, para así evitar el cruce de subsidios entre las distintas actividades realizadas por Renfe-Operadora<sup>77</sup>.

Por otro lado, la determinación de los cánones por empleo de la infraestructura, así como su revisión y su cobro corresponde a ADIF. En España, se configuran como tasas, entendidas jurídicamente como tributos por el empleo del dominio público ferroviario. De esta manera, los cánones, en sus componentes esenciales, son definidos por ley. Esto es así desde la Sentencia TJUE del 28 de febrero de 2013, ya que antes se realizaba por Orden Ministerial, lo cual implicaba, de acuerdo con el TJUE, una privación de la independencia de ADIF respecto del organismo de tarificación, que hasta 2013 no era otro que el ministerio del que ADIF dependía<sup>78</sup>.

En cuanto a la asignación de la capacidad de infraestructura, la Orden FOM/897/2005 establece los criterios para adjudicarla. La STJUE de 28 de febrero de 2013 establece que los Estados Miembros serán competentes para determinar los criterios para la asignación, con límite en la independencia del administrador de la red ferroviaria y la provisión a las empresas ferroviarias de “señales claras y coherentes de los sistemas de adjudicación de capacidad que las lleven a tomar decisiones racionales”, límites con los que no cumplía

---

<sup>75</sup> CNMC (2019). *Estudio sobre la liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril*. Colección Estudios de mercado. (pp.71-72).

<sup>76</sup> *Ibid.* (p-79).

<sup>77</sup> *Ibid.* (p-90).

<sup>78</sup> *Ibid.* (p-59).

la redacción original del art. 11. b).1 de la orden, que otorgaba al ministerio una facultad de apreciación discrecional incompatible con esos límites. De igual manera, el TJUE reprocha a España el contenido del art. 11.b).4, por ser favorable a Renfe-Operadora y discriminatorio con los demás operadores, al dar preferencia para un horario a la empresa que venga empleando efectivamente dicha franja horaria, lo que indudablemente beneficia a Renfe-Operadora, al ser el operador tradicional. La redacción posterior de la Orden FOM/420/2014 se ha topado, por un lado, con la satisfacción de la CNMC por cumplir con lo señalado por el TJUE, y por otro, con la crítica de la misma comisión, que afirma que todavía subsisten ventajas competitivas en la orden, ya que los criterios son más difíciles de cumplir para los nuevos operadores que para Renfe-Operadora. Recuerda, asimismo, que, en los procesos de liberalización de sectores económicos, conviene llevar a cabo una discriminación positiva inicial en favor de las nuevas empresas, por su inicial desventaja competitiva<sup>79</sup>.

Más recientemente, en 2020, la CNMC concluyó que no existió un quebrantamiento de los principios de no discriminación, imparcialidad e independencia de los arts. 21 y 23 de la Ley del Sector Ferroviario tras una denuncia de la Asociación de Empresas Ferroviarias Privadas. Esta se produjo a raíz de un acuerdo de colaboración entre Renfe-Operadora, ADIF y ADIF-Alta Velocidad “para impulsar la innovación en el sector ferroviario”<sup>80</sup>.

Por lo tanto, a juicio de la CNMC como organismo regulador del sector, ADIF y Renfe-Operadora son entidades independientes, si bien esta independencia comenzó siendo menor. Es cierto, a su juicio, que la situación no es perfecta, y que todavía puede potenciarse esta independencia. Sin embargo, parece clara su satisfacción general con ella y, sobre todo, con su progresión.

En lo referente a la independencia de los directivos de ADIF y Renfe-Operadora, la Directiva 2012/34/UE prohíbe en su art. 7.4 que los directivos de una de las empresas integradas verticalmente obtengan una remuneración en función del desempeño de la otra entidad integrada. Igualmente, en su art. 7.5 prohíbe la transmisión de información sensible relativa a las funciones esenciales de la entidad al resto de entidades integradas verticalmente, salvo autorización del administrador de la red ferroviaria. El objetivo de

---

<sup>79</sup> *Ibid.* (pp.27-30).

<sup>80</sup> CNMC (2020). Acuerdo por el que se archiva la denuncia de la asociación de empresas ferroviarias privadas en relación con el protocolo de colaboración para impulsar la innovación en el sector ferroviario suscrito por las entidades públicas empresariales Renfe Operadora, Administrador de Infraestructuras Ferroviarias y ADIF-Alta Velocidad. <https://www.cnmc.es/sites/default/files/3245380.pdf>.

estas medidas es alcanzar tanto la independencia como la imparcialidad de los directivos del administrador de la red, para así no alterar el cumplimiento de sus funciones por existencia de conflictos de interés<sup>81</sup>.

### 3.5. Procedimiento de acceso al mercado ferroviario. Títulos administrativos.

#### 3.5.1. La consideración de empresa ferroviaria.

Para poder acceder al mercado ferroviario es necesario ostentar la consideración de empresa ferroviaria. Esto se produce cuando una empresa, ya sea de titularidad pública o privada, es titular de una licencia y su actividad principal es la prestación de servicios de transporte ferroviario. Es necesario, además, que aporte la tracción, esto es, locomotora y conductor<sup>82</sup>.

Si bien es cierto que la licencia de empresa ferroviaria es necesaria para poder prestar los servicios de transporte ferroviario, éste no es el único requisito<sup>83</sup>. Además, serán necesarios el certificado de seguridad ferroviaria y la asignación de la capacidad de infraestructura ferroviaria por parte, en España, de ADIF. La licencia es, por tanto, la autorización a la empresa que reconoce la capacidad de ésta de llevar a cabo la actividad prestacional y le concede la condición de empresa ferroviaria<sup>84</sup>.

La licencia, válida en toda la UE, es concedida por la autoridad competente del Estado Miembro, siendo ésta la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria en España, conforme al art. 49.2 de la Ley del Sector Ferroviario. Esta autorización es única<sup>85</sup> para toda la red e intransferible<sup>86</sup>, habilitando a la empresa a prestar los servicios de transporte especificados en la misma<sup>87</sup>. Es necesario que la empresa, en su solicitud de licencia, establezca el tipo, las características y la cantidad de servicios de transporte que pretende prestar<sup>88</sup>. Además, la licencia es variable, es decir, las actividades que permite realizar pueden modificarse<sup>89</sup>. Las licencias se organizan según estas actividades, pudiendo ser de tracción exclusiva, de transporte ferroviario de mercancías y de transporte ferroviario de

---

<sup>81</sup> Vicente Mampel, C. (2022). *Op. Cit.* (p.108).

<sup>82</sup> Art. 3.1 Directiva 2012/34/UE el Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, por la que se establece un espacio ferroviario europeo único (BOE, 14 de diciembre de 2012).

<sup>83</sup> Art. 17.1 Directiva 2012/34/UE, *cit.*

<sup>84</sup> Vicente Mampel, C. (2022). *Op. Cit.* (pp.146-147).

<sup>85</sup> Art. 49.3 Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario (BOE, 30 de septiembre de 2015).

<sup>86</sup> *Ibid.* Art. 49.6.

<sup>87</sup> *Ibid.* Art. 49.5.

<sup>88</sup> *Ibid.* Art. 49.1.

<sup>89</sup> *Ibid.* Art. 49.5.

viajeros. Asimismo, las licencias serán de nivel 1, 2 o 3 dependiendo del volumen de tráfico de las actividades, en unidades de tren-kilómetro/año<sup>90</sup>.

La obtención de la licencia de empresa ferroviaria implica el cumplimiento de los requisitos establecidos, tanto por norma europea como por norma española.

Los artículos 18 a 22 de la Directiva 2012/34/UE y, en el mismo sentido, los artículos 51 a 53 de la Ley del Sector Ferroviario determinan que las condiciones generales para la obtención de la licencia son las siguientes<sup>91</sup>:

- Honorabilidad: ni la empresa ni sus gestores han sido condenados por infracciones graves de la legislación penal, transportes, laboral o social, además de no haber sido objeto de un procedimiento de insolvencia.
- Capacidad financiera: capacidad para cumplir con sus obligaciones en el periodo de doce meses posterior a la solicitud, estando, además, al corriente de las deudas tributarias y de Seguridad Social.
- Competencia profesional: la empresa puede demostrar que cuenta con recursos humanos (principalmente directivos) y materiales para efectuar la explotación del servicio con fiabilidad y seguridad.
- Cobertura de responsabilidad civil de la empresa: cobertura de las posibles responsabilidades derivadas de daños a los viajeros, la carga, el equipaje, el correo, terceros o las infraestructuras ferroviarias.

De igual manera, existen condiciones específicas, que dependen principalmente de la legislación nacional de cada Estado Miembro. En el caso de España, son las siguientes<sup>92</sup>:

- La empresa ha de ser una sociedad anónima, de carácter indefinido y con un capital representado por acciones nominativas mínimo de 60.000 euros (a excepción de Renfe-Operadora<sup>93</sup>).
- Su objeto principal debe ser el de prestar servicios de transporte ferroviario.

La duración de la licencia es ilimitada, exigiéndose el cumplimiento continuado de los requisitos necesarios para su obtención. Por lo tanto, cabe la posibilidad de su suspensión

---

<sup>90</sup> Vicente Mampel, C. (2022). *Op. Cit.* (pp.151-152).

<sup>91</sup> *Ibid.* (pp.152-153).

<sup>92</sup> *Ibid.* (pp.153-154).

<sup>93</sup> Disp. Adic. 3ª.4 Ley 39/2003, *cit.*

o revocación por la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria. Las causas de suspensión y revocación están contenidas en los arts. 55 y 56 de la Ley 38/2015<sup>94</sup>.

La consideración de empresa ferroviaria tiene, junto con la licencia, otra exigencia principal: la aportación de tracción, es decir, de locomotora y conductor, además de los servicios complementarios que contribuyen al movimiento de los trenes por la red<sup>95</sup>. Esto se puede conseguir tanto contando con estos medios en propiedad como ostentando su disponibilidad por cualquier otro medio jurídicamente válido. Además, una empresa podrá asistir excepcionalmente a otra en este ámbito, sin que sea algo habitual<sup>96</sup>.

La división técnica existente entre los Estados Miembros en sus redes ferroviarias, y el hecho de que los conductores no cuentan con habilitación en todos ellos, suponen una importante barrera de entrada al mercado ferroviario. La obtención en propiedad del material supone un alto coste, de modo que la opción más atractiva en este sentido es el arrendamiento del material. En este contexto, ha obligado la normativa europea a las autoridades estatales a proteger el acceso a este material por parte de las empresas de forma efectiva y no discriminatoria<sup>97</sup>.

En el caso de España, son pocas las empresas que arriendan material rodante. De hecho, sólo son dos: Alpha Trains Iberia S.L. y Renfe Alquiler, filial de Renfe-Operadora. La primera arrienda la totalidad de su flota, mientras que la segunda cuenta con una flota de gran tamaño, al contar con los trenes del antiguo monopolio de RENFE. Renfe Alquiler cuenta con la obligación de garantizar el acceso al material rodante de una forma objetiva, transparente y no discriminatoria a las empresas, a la vez que sus consejeros han de mantenerse independientes a las demás empresas del sector<sup>98</sup>. La CNMC será la encargada de asegurar el cumplimiento de esa obligación<sup>99</sup>.

### 3.5.2. La certificación de seguridad ferroviaria.

El acceso al mercado ferroviario exige como segundo requisito fundamental la obtención del certificado de seguridad ferroviaria. Para ello, es necesaria la acreditación, por parte de la empresa interesada, del cumplimiento de las normas de seguridad ferroviaria. Esto implica la existencia de un sistema empresarial de gestión de la seguridad con validez en

---

<sup>94</sup> Vicente Mampel, C. (2022). *Op. Cit.* (pp.154-155).

<sup>95</sup> Art. 3.1 Directiva 2012/34/UE, *cit.*

<sup>96</sup> Vicente Mampel, C. (2022). *Op. Cit.* (p.156).

<sup>97</sup> *Ibid.* (pp.156-158).

<sup>98</sup> Disp. Adic. 16ª Ley 39/2003, *cit.*

<sup>99</sup> Vicente Mampel, C. (2022). *Op. Cit.* (pp.159-161).

toda la Unión Europea y la habilidad de cumplir con las exigencias técnicas y operativas relativas al sistema de control, la circulación y la seguridad ferroviaria. Del mismo modo, su personal debe cumplir y conocer los requisitos en materia de seguridad ferroviaria y las características propias del material que empleará, así como su mantenimiento. El certificado de seguridad ferroviaria concede, junto con la consideración de empresa ferroviaria, la capacidad de prestación del servicio de transporte ferroviario<sup>100</sup>.

Tras un proceso de armonización normativa europeo y nacional en materia de seguridad, fue aprobada la Directiva (UE) 2016/798, que aglutinaba la Directiva 2004/49/CE y sus posteriores reformas. Esta directiva es, consecuentemente, el contexto normativo en materia de seguridad ferroviaria a nivel europeo. La principal novedad de esta normativa es la consecución de un certificado de seguridad único para toda la Unión Europea. Su obtención es, por lo tanto, válida en toda la UE, y se podrá tramitar, bien ante la Agencia Ferroviaria de la Unión Europea, bien ante la autoridad nacional en cuyo país vaya a desarrollarse la actividad prestacional<sup>101</sup>.

En España, la Directiva (UE) 2016/798 ha sido transpuesta por el Real Decreto 929/2020, de 27 de octubre, sobre seguridad operacional e interoperabilidad ferroviarias. Además, es de aplicación el Reglamento de Ejecución (UE) 2018/763, modificado posteriormente por el Reglamento de Ejecución (UE) 2020/777. El Real Decreto 929/2020 establece el requisito indispensable de ser titular del certificado de seguridad ferroviaria para prestar los servicios de transporte ferroviario<sup>102</sup>. Como se ha expuesto *supra*, el certificado es concedido, modificado o revocado por la Agencia Ferroviaria de la Unión Europea o la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria, según se pretenda operar en una pluralidad de Estados Miembros o en España, respectivamente<sup>103</sup>.

La presentación de la solicitud ante la española Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria deberá ir acompañada, en primer lugar, de una especificación de la tipología y alcance de los servicios a prestar y el ámbito de los mismos dentro de la red ferroviaria y, en segundo lugar, la documentación acreditante del establecimiento de un sistema de gestión de la seguridad y el cumplimiento de los requisitos de interoperabilidad y seguridad ferroviaria

---

<sup>100</sup> *Ibid.* (p.162).

<sup>101</sup> *Ibid.* (p.168).

<sup>102</sup> Art. 21.1 Real Decreto 929/2020, de 27 de octubre, sobre seguridad operacional e interoperabilidad ferroviarias (BOE, 29 de octubre de 2020).

<sup>103</sup> Vicente Mampel, C. (2022). *Op. Cit.* (p.170).



necesarios, tanto a nivel nacional como europeo<sup>104</sup>. A la solicitud le seguirá un procedimiento administrativo cuya demora no deberá superar los cuatro meses, en el que se alcanzará una resolución y se notificará el resultado del mismo, que podrá ser la concesión o la denegación del certificado de seguridad único<sup>105</sup>. Este certificado determinará la tipología y alcance mencionados previamente, asumiendo la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria la responsabilidad de su expedición<sup>106</sup>.

La duración del certificado de seguridad ferroviaria será limitada, en contraposición con la duración ilimitada de la licencia de empresa ferroviaria. Su vigencia podrá ser, como máximo, de cinco años, y se renovará por periodos de la misma duración. Dicha renovación estará sujeta a la continuación en el cumplimiento de las condiciones de expedición durante los seis meses previos a su caducidad<sup>107</sup>. La Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria podrá, justificadamente, otorgar una duración inferior a cinco años al certificado, fundamentada en el aseguramiento del control de los riesgos propios de la seguridad de las operaciones ferroviarias<sup>108</sup>.

Igualmente, el certificado podrá ser actualizado en su totalidad o parcialmente cuando se produzca una alteración sustancial de las condiciones acreditadas en la solicitud inicial. De estas alteraciones deberá ser informada la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria a la mayor brevedad<sup>109</sup>, pudiendo ésta proceder a la revocación del certificado si concurre un incumplimiento por parte de la empresa de las condiciones exigidas para la inicial concesión<sup>110</sup>.

### 3.5.3. La adjudicación de la capacidad ferroviaria.

La tenencia de la condición de empresa ferroviaria y el certificado de seguridad no otorga por sí misma el derecho de acceso a la infraestructura. Será necesario, además, que se le adjudique la capacidad ferroviaria, es decir, la franja horaria en la infraestructura que requiera. La capacidad ferroviaria será, por tanto, la capacidad para programar las franjas

---

<sup>104</sup> Art. 22 Real Decreto 929/2020, *cit.*

<sup>105</sup> *Ibid.* Art. 23.4.

<sup>106</sup> *Ibid.* Art. 23.7.

<sup>107</sup> *Ibid.* Art. 24.1.

<sup>108</sup> Art. 8 Reglamento de Ejecución (UE) 2018/763, de 9 de abril de 2018 por el que se establecen las modalidades prácticas para la expedición de certificados de seguridad únicos a empresas ferroviarias con arreglo a la Directiva (UE) 2016/798 del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 653/2007 de la Comisión (BOE, 25 de mayo de 2018).

<sup>109</sup> Art. 24.2 Real Decreto Real Decreto 929/2020, *cit.*

<sup>110</sup> *Ibid.* Art. 26.

horarias solicitadas en un periodo temporal determinado<sup>111</sup>, teniendo en cuenta el tipo de tráfico. La franja o surco horario es la capacidad de red ferroviaria necesaria para la circulación del material rodante en un trayecto y horario determinados<sup>112</sup>. Así, la adjudicación de la capacidad será la asignación por parte de ADIF o ADIF-Alta Velocidad (en España) de dichas franjas horarias, para permitir la circulación del material rodante en el trayecto y horario correspondientes. La adjudicación concede no sólo el derecho a emplear las infraestructuras en ese horario establecido, sino también otros servicios complementarios como la utilización de las bifurcaciones y desvíos de la red, la obtención de información acerca de la circulación ferroviaria o el empleo de las instalaciones de alimentación eléctrica<sup>113</sup>.

El procedimiento de adjudicación, en el marco de la libertad de acceso al sector, ha de comportar un trato equitativo de todos los operadores, a la vez que debe permitir la optimización de la red ferroviaria<sup>114</sup>.

El procedimiento de adjudicación de la capacidad ferroviaria en España se encuentra legislado en los artículos 33 a 38 de la Ley del Sector Ferroviario de 2015. Además, ha sido reglamentada por los arts. 46 a 48 del Reglamento del Sector Ferroviario y la Orden FOM/897/2005, de 7 de abril, relativa a la declaración sobre la red y al procedimiento de adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria.

ADIF y ADIF-Alta Velocidad establecen el horario en sus respectivas competencias una vez al año<sup>115</sup>, y los candidatos a la asignación de capacidad ferroviaria deberán presentar sus solicitudes antes de los ocho meses previos a la entrada en vigor del horario de servicio al que quieran acceder, en el caso del tráfico internacional, y antes de los seis meses previos, en el caso del tráfico nacional<sup>116</sup>.

Tras la finalización del plazo, el administrador de la red ferroviaria correspondiente diseñará un proyecto de horario, que habrá de comunicar antes de los cuatro meses previos a su entrada en vigor a los solicitantes<sup>117</sup>. Mientras tanto, les será asignada

---

<sup>111</sup> Art. 3.24 Directiva 2012/34/UE, *cit.*

<sup>112</sup> *Ibid.* Art. 3.27.

<sup>113</sup> Vicente Mampel, C. (2022). *Op. Cit.* (pp.175-176).

<sup>114</sup> *Ibid.* (p.177).

<sup>115</sup> Art. 7.2 a) Orden FOM/897/2005, de 7 de abril, relativa a la declaración sobre la red y al procedimiento de adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria (BOE, 9 de abril de 2005).

<sup>116</sup> *Ibid.* Art. 7.2 c).

<sup>117</sup> *Ibid.* Art. 7.2 d).

provisionalmente la capacidad<sup>118</sup>. Éstos contarán con un mes para presentar las alegaciones que consideren, además de las observaciones que estimen que pueden perjudicar su capacidad de suministro de los servicios de transporte, pudiendo en consecuencia tomar las medidas oportunas el administrador de la red<sup>119</sup>.

La aprobación del horario y la definitiva adjudicación de la capacidad ferroviaria se producirán dos meses antes de la entrada en vigor de dicho horario, resolución que se comunicará a los candidatos<sup>120</sup>.

En caso de que no haya sido adjudicada toda la capacidad disponible, el administrador la podrá a disposición de los candidatos un mes antes de la entrada en vigor del horario, pudiendo ser solicitada por éstos<sup>121</sup>. Además, siempre que haya capacidad suficiente para satisfacer las demandas de los candidatos, ésta deberá ser concedida conforme a las solicitudes<sup>122</sup>.

La incompatibilidad de solicitudes se tratará de solventar mediante la coordinación<sup>123</sup>, por la que el administrador propondrá a los candidatos adjudicaciones distintas de las solicitadas, que podrán ser aceptadas o rechazadas por ellos en un plazo de diez días<sup>124</sup>. En caso de rechazo de las propuestas por parte de los candidatos, la franja afectada se declarará como congestionada<sup>125</sup>.

La declaración de congestión para una franja horaria implicará la realización de un análisis de capacidad por parte del administrador de la red en el plazo de seis meses desde la declaración, para determinar qué impide atender debidamente todas las solicitudes y proponer soluciones al conflicto<sup>126</sup>. Este análisis no será necesario cuando esté siendo aplicado por parte del administrador un plan de aumento de capacidad cuyo fin sea reducir las limitaciones que hayan llevado a la declaración de la red como congestionada<sup>127</sup>.

En la asignación de la capacidad tras la declaración de red congestionada serán tenidas en cuenta las siguientes prioridades para la asignación de la franja, el orden descendente:

---

<sup>118</sup> Disp. Adic. 25ª Ley 38/2015, *cit.*

<sup>119</sup> Art. 7.2 e) Orden FOM/897/2005, *cit.*

<sup>120</sup> *Ibid.* Art. 7.2 f).

<sup>121</sup> *Ibid.* Art. 7.3.

<sup>122</sup> *Ibid.* Art. 11.a).

<sup>123</sup> *Ibid.* Art. 8.1.

<sup>124</sup> *Ibid.* Art. 8.2.

<sup>125</sup> *Ibid.* Art. 17.1.

<sup>126</sup> *Ibid.* Art. 18.

<sup>127</sup> *Ibid.* Art. 17.2.

la existencia de infraestructuras especializadas y la posibilidad de atender dichas solicitudes en dichas infraestructuras; los servicios declarados de interés público; los servicios internacionales; la eventual existencia de acuerdos marco que prevean la adjudicación de esa solicitud de capacidad; la solicitud, por un candidato, de una misma franja horaria durante varios días de la semana o en sucesivas semanas del periodo horario; y la eficiencia del sistema<sup>128</sup>. El administrador de la red podrá modular la aplicación de estos criterios, con el fin de proteger el acceso de todos los candidatos al mercado<sup>129</sup>. Además, el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (nombre actual del tradicional Ministerio de Fomento) podrá intervenir de forma no discriminatoria para garantizar los servicios de interés público y el transporte de mercancías<sup>130</sup>.

Cabe mencionar, asimismo, la facultad de ADIF y ADIF-Alta Velocidad de llegar a los denominados “acuerdos marco”, por los que se permite a candidatos el empleo de la red ferroviaria durante un periodo superior a la vigencia del horario de servicio. Éstos no hacen referencia a las franjas horarias, pero sí a la capacidad solicitada y ofrecida a los candidatos y los procedimientos establecidos para salvaguardar los derechos de aquellos candidatos no parte del acuerdo marco. Los candidatos parte del acuerdo marco podrán, además, solicitar más capacidad de infraestructura siguiendo el procedimiento común detallado *supra*<sup>131</sup>. La duración de estos acuerdos, generalmente, será de cinco años, salvo causas excepcionales o acuerdo entre las partes para un mejor empleo de la red. Las duraciones superiores a cinco años deberán justificarse por la concurrencia de contratos comerciales, inversiones particulares o riesgos. Igualmente, la duración podrá ser mayor a diez años cuando se hayan producido grandes inversiones, sobre todo cuando éstas sean objeto de compromisos contractuales<sup>132</sup>. La CNMC (anteriormente, el Comité de Regulación Ferroviaria) deberá aprobar estos acuerdos marco de manera previa, y el administrador de la red deberá comunicar a los interesados de la generalidad del contenido del acuerdo<sup>133</sup>.

---

<sup>128</sup> *Ibid.* Art. 11.c).

<sup>129</sup> *Ibid.* Art. 17.3.

<sup>130</sup> *Ibid.* Art. 17.4.

<sup>131</sup> *Ibid.* Art. 13.1.

<sup>132</sup> *Ibid.* Art. 13.2.

<sup>133</sup> *Ibid.* Art. 13.3.

### 3.5.4. Canon derivado del acceso y la utilización de las infraestructuras ferroviarias.

Una vez concedida la capacidad ferroviaria, las empresas operadoras deberán pagar un canon por utilizar las infraestructuras ferroviarias. La actual Ley del Sector Ferroviario hace referencia a esta tarifa en sus artículos 96 a 102.

Este pago se realizará al administrador de la red que corresponda, ADIF o ADIF-Alta Velocidad, siendo éstos quienes establezcan su cuantía mediante reglamento<sup>134</sup>. La determinación de los cánones ferroviarios deberá ser informada por los principios de viabilidad económica de la red, la explotación eficaz de la misma, la situación del mercado y el equilibrio financiero en la prestación de servicios, además de los de igualdad, transparencia y no discriminación entre operadores. Así, ADIF y ADIF-Alta Velocidad deberán tratar de mantener la semejanza de los servicios prestados por cada operador y la similitud de la parte del mercado en que opere cada una<sup>135</sup>. Además, la cuantía de éstos no deberá ser superior a los costes de la administración de la red más un “beneficio razonable<sup>136</sup>”<sup>137</sup>.

La determinación reglamentaria de los cánones ferroviarios se realiza a través de la Orden FOM/898/2005, de 8 de abril, por la que se fijan las cuantías de los cánones ferroviarios establecidos en los artículos 74 y 75 de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario.

Esta orden ministerial determina los cánones por la utilización de las líneas ferroviarias integrantes de la Red Ferroviaria de Interés General en cuatro modalidades: acceso (Modalidad A)<sup>138</sup>, reserva de capacidad (Modalidad B)<sup>139</sup>, circulación (Modalidad C)<sup>140</sup>, y tráfico (Modalidad D)<sup>141</sup>.

---

<sup>134</sup> Art. 96.1 Ley 38/2015, *cit.*

<sup>135</sup> *Ibid.* Art. 96.3.

<sup>136</sup> *Ibid.* Anexo I. Definición 32: “un índice de remuneración del capital propio que tenga en cuenta el riesgo, incluido el riesgo que afecta a los ingresos, o la inexistencia del mismo, soportado por el explotador de la instalación de servicio y que esté en consonancia con el índice medio registrado en el sector durante los últimos años”.

<sup>137</sup> *Ibid.* Art. 96.5.

<sup>138</sup> Art.1.1.a) Orden FOM/898/2005, de 8 de abril, por la que se fijan las cuantías de los cánones ferroviarios establecidos en los artículos 74 y 75 de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario (BOE, 9 de abril de 2005).

<sup>139</sup> *Ibid.* Art.1.1.b).

<sup>140</sup> *Ibid.* Art.1.1.c).

<sup>141</sup> *Ibid.* Art.1.1.d).

Igualmente, la orden establece los cánones por utilización de las estaciones y otras instalaciones ferroviarias, en cinco modalidades: utilización de estaciones por parte de los viajeros (Modalidad A)<sup>142</sup>, estacionamiento y utilización de andenes en las estaciones (Modalidad B)<sup>143</sup>, paso por cambiadores de ancho (Modalidad C)<sup>144</sup>, utilización de vías de apartado (Modalidad D)<sup>145</sup>, y prestación de servicios que precisen de autorización para la utilización del dominio público ferroviario (Modalidad E)<sup>146</sup>.

Por otro lado, el artículo 96.6 de la Ley 38/2015 hace referencia al establecimiento de un sistema de incentivos con el fin de incentivar a las empresas operadoras y a los administradores de la infraestructura a reducir las perturbaciones del tráfico en la red. Efectivamente, este sistema ha sido formulado por la Orden FOM/189/2015, de 11 de febrero, por la que se desarrollan principios básicos de aplicación de incentivos en el sistema de los cánones por utilización de las infraestructuras ferroviarias, establecidos en el artículo 73 de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario. Así, el sistema de incentivos incluye penalizaciones “malus” por la perturbación de la red y compensaciones “bonus” a las que las sufran, además de primas a las que alcancen resultados que exceden las expectativas<sup>147</sup>.

El sistema de incentivos será acordado de manera previa por los administradores de la red con las empresas ferroviarias y los candidatos, de forma transparente y no discriminatoria. Las perturbaciones a las que se refiere el art. 96.6 de la Ley del Sector Ferroviario son los retrasos y las impuntualidades en que incurran los operadores ferroviarios<sup>148</sup>.

### 3.6. Entrada de nuevas empresas.

La liberalización del sector ferroviario ha tenido en la Alta Velocidad su máximo exponente. Si bien al inicio de la década de 2020 sólo contábamos con los servicios del AVE de Renfe-Operadora, en 2023 ya coexisten cuatro compañías de alta velocidad: AVE, AVLO (ambas de Renfe-Operadora), Ouigo (propiedad de la francesa SNCF) e

---

<sup>142</sup> *Ibid.* Art.2.1.a).

<sup>143</sup> *Ibid.* Art.2.1.b).

<sup>144</sup> *Ibid.* Art.2.1.c).

<sup>145</sup> *Ibid.* Art.2.1.d).

<sup>146</sup> *Ibid.* Art.2.1.e).

<sup>147</sup> Art.2.1 Orden FOM/189/2015, de 11 de febrero, por la que se desarrollan principios básicos de aplicación de incentivos en el sistema de los cánones por utilización de las infraestructuras ferroviarias, establecidos en el artículo 73 de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario (BOE, 12 de febrero de 2015).

<sup>148</sup> *Ibid.* Art.2.2.

Iryo. Sin embargo, salvo AVE, no todas ellas operan en todas las líneas de alta velocidad de España<sup>149</sup>:

- Avlo (entrada en 2021): en el trayecto Madrid-Barcelona (con parada en Guadalajara, Calatayud, Zaragoza, Lérida, Tarragona, Gerona y Figueras) y Madrid-Valencia (parando en Albacete, Villena, Alicante, Cuenca y Requena-Utiel). Prevé extenderse al trayecto entre Madrid y Sevilla en 2023<sup>150</sup>.
- Ouigo (entrada en 2021): en el trayecto Madrid-Barcelona (parando en Zaragoza y Tarragona) y en el Madrid-Valencia (con parada en Albacete y Alicante). Su objetivo es expandirse a Madrid-Sevilla en 2024<sup>151</sup>.
- Iryo (entrada en 2022): en el trayecto Madrid-Barcelona (con parada en Zaragoza y Tarragona), Madrid-Valencia (con parada en Cuenca, Albacete y Alicante), Madrid-Sevilla (con parada en Córdoba, Antequera y Málaga). Para mediados de 2023 espera hacer paradas también el Albacete y Alicante, dentro de la línea Madrid-Valencia<sup>152</sup>.

Así, el proceso de liberalización del sector ferroviario, en la alta velocidad, ya se hace notar en el aumento de la oferta. Esto tiene unos efectos en las condiciones del servicio para los consumidores, que serán abordados en el siguiente capítulo.

#### 4. EFECTOS DE LA LIBERALIZACIÓN

De acuerdo con el Libro Blanco de la Comisión Europea de 1996, los objetivos que motivaron la liberalización del sector ferroviario eran la reducción de los costes, la mejora en la calidad de los servicios, la propuesta de nuevos productos y el desarrollo de los mercados. En definitiva, se pretendía la potenciación general de un sector considerado como estratégico, para lograr una mayor interconexión e integración entre los Estados Miembros. Estos objetivos se fueron desarrollando desde el año 1996, extendiéndose más recientemente, en 2011, al terreno de la sostenibilidad, incluyéndose, así, la reducción de

---

<sup>149</sup> Ginés, G. (2022). Renfe, Ouigo e Iryo ya compiten por la alta velocidad: así es la estrategia de cada uno. ABC. <https://www.abc.es/economia/transformado-ouigo-iryo-avlo-mapa-alta-velocidad-20221120130338-nt.html>.

<sup>150</sup> Renfe (2023). Avlo, Renfe Low Cost (Todos los Destinos). <https://www.renfe.com/es/es/viajar/prepara-tu-viaje/quiero-avlo/destinos>.

<sup>151</sup> Ouigo (2023). Destinos OUIGO. <https://www.ouigo.com/es/destinos>.

<sup>152</sup> IRYO (2023). Destinos Iryo [https://iryo.eu/es/destinos?gclid=Cj0KCOjwz6ShBhCMARIsAH9A0qUbpPtTAtPDkZGxxAqp9HILKBS CG0TcESfb1SIe2RgaoOrTwkTqQCcaAoV8EALw\\_wcB](https://iryo.eu/es/destinos?gclid=Cj0KCOjwz6ShBhCMARIsAH9A0qUbpPtTAtPDkZGxxAqp9HILKBS CG0TcESfb1SIe2RgaoOrTwkTqQCcaAoV8EALw_wcB).

las emisiones de CO<sub>2</sub> entre los fines del proceso de liberalización del sector<sup>153</sup>. Por lo tanto, la liberalización no es simplemente un fin en sí mismo, sino que ha de servir, como un medio que beneficie, en última instancia, al usuario<sup>154</sup>.

En consecuencia, la liberalización del mercado ferroviario tiene efectos en distintos ámbitos, como la demanda de los servicios ferroviarios, los precios y la calidad de los mismos.

En cuanto a la demanda de los servicios de transporte ferroviario, los efectos de la entrada de nuevos operadores son muy notables. A finales de 2022, la demanda de estos servicios se había triplicado desde la entrada de Ouigo en mayo de 2021<sup>155</sup>, habiéndose producido un aumento del 393% en la cantidad de viajeros desde la misma fecha<sup>156</sup>. Y el impacto de estas nuevas empresas promete ser aún mayor en este contexto, con la reciente entrada de Iryo al mercado, además de los posibles futuros competidores. Esta parece la consecuencia lógica, sobre todo si observamos el crecimiento de la demanda en la República Checa, Italia y Austria entre 2012-2015, del 91%, 65% y 25% respectivamente, tras la liberalización de sendos sectores ferroviarios. También ha sido grande el crecimiento en el Reino Unido, del 85% entre 1998 y 2015, y en Alemania, del 48% entre 1996 y 2014<sup>157</sup>.

Desde mayo de 2021 se ha producido, en España, una reducción del 49% en los precios de los billetes, en la ruta Madrid-Barcelona (la primera en experimentar la competencia)<sup>158</sup>. En otros países europeos, como Italia y Austria, se ha producido una reducción de los precios superior al 40%, entre 2012 y 2015. Además, para los trayectos que confirman las obligaciones de servicio público (aún en situación de monopolio en España, como se ha explicado *supra*), Alemania ha conseguido ahorros de entre el 15% y el 26%, según la región del país. Además, en este contexto de bajada de precios, es importante destacar que las empresas italianas y checas alcanzaron beneficios tras estas

---

<sup>153</sup> Alonso Timón, A. J. (2019). La liberalización del transporte ferroviario de personas. *Revista de administración pública*, (210), 351-392. (p.355).

<sup>154</sup> *Ibid.* (p.384).

<sup>155</sup> Elizondo, M. (2022). La liberalización ferroviaria ya se nota: triplica la demanda y reduce un 49% las tarifas. *El Español*. [https://www.elespanol.com/invertia/observatorios/movilidad/20220917/liberalizacion-ferroviaria-nota-triplica-demanda-reduce-tarifas/703680049\\_0.html](https://www.elespanol.com/invertia/observatorios/movilidad/20220917/liberalizacion-ferroviaria-nota-triplica-demanda-reduce-tarifas/703680049_0.html).

<sup>156</sup> Vargas, R. L. (2022). La llegada de Ouigo desploma a la mitad el precio de los billetes de alta velocidad Madrid-Barcelona y triplica la demanda. *La Razón*. <https://www.larazon.es/economia/20220916/h3ii3hydvmf3idtlmnmj372yi.html>.

<sup>157</sup> CNMC (2019). Estudio sobre la liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril. *Colección Estudios de mercado*. (p.40).

<sup>158</sup> Vargas, R. L. (2022). *Op. Cit.*



bajadas, lo cual demuestra que es factible la rentabilidad de estas decisiones. Igualmente, los países europeos, como Italia, demuestran que la liberalización lleva a la reducción de costes por parte de los operadores, aumentando sus márgenes<sup>159</sup>.

Finalmente, la liberalización del sector augura un aumento de la calidad del servicio de transportes. La liberalización del sector en Alemania redujo la antigüedad media de sus trenes en diez años, de los más de diecisiete a los siete años. En Italia, por su parte, se incorporaron servicios de conexión a internet y de contenido multimedia de forma gratuita. En el Reino Unido, de acuerdo con el regulador independiente que califica la calidad del servicio, se produjo un aumento en la calidad del servicio tras la entrada de competencia al sector<sup>160</sup>. Esto no es sino consecuencia lógica de la liberalización, al ser un principio básico de ésta que los actores del mercado, en régimen de competencia, tratarán de ofrecer un mejor servicio al mejor precio posible para que el usuario se decante por su oferta.

Por lo tanto, la liberalización del sector ferroviario ha tenido efectos más que evidentes. Partiendo de los objetivos iniciales de la UE, y estando aún en los momentos iniciales de la verdadera competencia en el sector, es innegable lo positivo de este proceso. Se está produciendo un aumento disparado de la demanda de los servicios ferroviarios, a la vez que se reducen notablemente los precios de éstos. Asimismo, el ejemplo de otros países europeos augura la sostenibilidad en el tiempo de estos efectos, a la vez que anuncia otros, como la reducción de los costes para los propios operadores. De este modo, no cabe duda de que se están produciendo consecuencias muy positivas para los usuarios, que, como parecen indicar los datos y las referencias extranjeras, prometen ser aún mejores, sobre todo con la entrada de más competidores.

## 5. CONCLUSIONES

El sector ferroviario representa uno de esos servicios de interés general a los que hacía referencia la antes denominada Comisión de las Comunidades Europeas en su Libro Verde. La transformación que ha experimentado este sector, pasando de ser un monopolio estatal a un sector regulado por éste, al que acceden actores privados, responde a la tendencia liberalizadora de la Unión Europea y a los valores que ella defiende, como el libre mercado y la protección de los consumidores y usuarios. Es por ello que ha sido

---

<sup>159</sup> CNMC (2019). *Op. Cit.* (p.41).

<sup>160</sup> *Ibid.* (p.42).

resaltada la muy importante función que ha desempeñado la Unión Europea en este proceso, ya que sin ella es muy posible que no se hubiera producido, tanto en la separación de ADIF y Renfe-Operadora como en la aceptación de nuevos operadores de titularidad privada al mercado.

Como se puede apreciar en este TFG, la apertura a la competencia ha supuesto un beneficio instantáneo para los usuarios, que hoy cuentan con una variedad, pequeña todavía, de operadores a elegir. Siendo un servicio de interés general, destaca que ese interés es el de la población, que, como demuestran las primeras informaciones referentes a la competitividad en el sector, ha triplicado la demanda de estos servicios.

Haciendo referencia a los servicios de interés general, en concreto, a las obligaciones de servicio público, considero que su situación actual no es la ideal. Como ha sido puesto en relieve en su correspondiente apartado, las obligaciones de servicio público cuentan todavía con un régimen de monopolio en favor de Renfe-Operadora. Desde mi punto de vista, considero que debería extenderse también a los demás operadores, por dos razones principales. En primer lugar, por las posibles combinaciones comerciales que podrían llevar a cabo los operadores y resultar beneficiosas para ellos, a las cuales hoy no pueden acceder. Y, en segundo lugar, por el beneficio que esto supondría para los usuarios de las líneas incluidas dentro de las obligaciones de servicio público, ya que la competencia entre operadores supondría un mayor desarrollo e innovación para estos trayectos.

Cabe mencionar, asimismo, que no es único el beneficio de los usuarios: las empresas, si bien todavía es pronto para asegurarlo, parece que van a poder obtener un beneficio de sus servicios, tomando el ejemplo de otros países europeos con más recorrido en este camino liberalizador. Así, al menos por el momento, podría afirmarse que todos los actores del mercado ferroviario se están viendo beneficiados por su liberalización.

Uno de los cometidos de este Trabajo de Fin de Grado era la identificación del proceso concreto que ha de seguir una empresa que, beneficiándose de su liberalización, pretenda acceder al mercado ferroviario. Este proceso ha quedado definido con claridad en su respectivo apartado, estando especificados además qué títulos administrativos deberá ostentar la empresa interesada para poder culminar el procedimiento de acceso.

Objetivo principal de este trabajo era delimitar la normativa legal y reglamentaria que conforma la regulación del sector ferroviario, tanto a nivel europeo como nacional. Pero no sólo establecer la normativa actual, sino tratar de exponer la evolución de la misma a

lo largo de todo el proceso de liberalización. Considero que en el trabajo se ha llevado a cabo una demarcación profunda de esta evolución, desde los inicios de la liberalización, culminando en la normativa actual.

Otro de los principales fines de este trabajo ha sido la independencia de ADIF y Renfe-Operadora, con el ministerio y entre sí. Como he señalado en su correspondiente apartado, y en consonancia con la opinión de la CNMC, esta independencia existe, y existe a unos niveles satisfactorios, sobre todo teniendo en cuenta que estamos todavía en los primeros instantes de la vida del sector como sector liberalizado. No obstante, como apunta la CNMC, la independencia podría ser aun mayor, y deberá avanzar en este sentido en los próximos años, para maximizar la independencia del proceso liberalizador. En este sentido, creo que sería beneficioso para el mercado y los usuarios la privatización, al menos en parte, de ADIF y Renfe-Operadora, ya que produciría en ambas empresas un incentivo a la potenciación de la eficiencia de su actividad y la minimización de los costes. De esta manera, coexistirían los intereses de los accionistas, que impulsarían la eficacia y rentabilidad de la empresa, con los intereses nacionales, pudiendo el Estado tener voz en posibles decisiones trascendentales para el sector. Con esta medida se impulsaría, en última instancia, la productividad económica incentivada por el lucro de los nuevos accionistas e inversores que entrasen en el capital social de la empresa

Finalmente, el tercer objetivo de este trabajo, y el más importante, por aglutinar a los anteriores y dar nombre al mismo TFG, era el de describir fielmente el proceso de liberalización del sector ferroviario español. Para cumplir con este objetivo se han abordado cuestiones diversas, unas de introducción y contextualización del tema y otras que, siendo objetivos en sí mismas, coadyuvaban a la consecución de este objetivo fundamental. Considero que este trabajo refleja, dentro de los límites de extensión establecidos para un trabajo de esta categoría, cómo ha discurrido y sigue discurriendo la liberalización del sector ferroviario, con sus implicaciones y sus consecuencias.

En cuanto a futuras líneas de investigación, tendrá especial valor el estudio del desarrollo del sector en los años venideros, sobre todo en lo concerniente a la reducción de los precios y la obtención de beneficio por parte de las empresas ferroviarias. Como he señalado con anterioridad, el mercado ferroviario como sector regulado está hoy dando sus primeros pasos, por lo que es todavía pronto para realizar afirmaciones inequívocas acerca de las consecuencias de su liberalización, aunque, a día de hoy, todo parece apuntar a que éstas son positivas.

## **6. BIBLIOGRAFÍA**

### **LEGISLACIÓN**

Constitución Española, de 6 de diciembre de 1978 (BOE, 29 de diciembre de 1978).

Directiva 91/440/CEE, de 29 de julio de 1991, sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios (BOE, 24 de agosto de 1991).

Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (BOE, 27 de diciembre de 2006).

Directiva 2012/34/UE el Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, por la que se establece un espacio ferroviario europeo único (BOE, 14 de diciembre de 2012).

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 (BOE, 23 de diciembre de 2016).

Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (BOE, 18 de noviembre de 2003).

Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario (BOE, 30 de septiembre de 2015).

Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario (BOE, 18 de noviembre de 2003).

Orden FOM/189/2015, de 11 de febrero, por la que se desarrollan principios básicos de aplicación de incentivos en el sistema de los cánones por utilización de las infraestructuras ferroviarias, establecidos en el artículo 73 de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario (BOE, 12 de febrero de 2015).

Orden FOM/897/2005, de 7 de abril, relativa a la declaración sobre la red y al procedimiento de adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria (BOE, 9 de abril de 2005).

Orden FOM/898/2005, de 8 de abril, por la que se fijan las cuantías de los cánones ferroviarios establecidos en los artículos 74 y 75 de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario (BOE, 9 de abril de 2005).

Real Decreto 929/2020, de 27 de octubre, sobre seguridad operacional e interoperabilidad ferroviarias (BOE, 29 de octubre de 2020).

Real Decreto 1044/2013, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Entidad Pública Empresarial ADIF-Alta Velocidad (BOE, 28 de diciembre de 2013).

Real Decreto 2395/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (BOE núm. 315, de 31 de diciembre de 2004).

Real Decreto 2396/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la entidad pública empresarial Renfe-Operadora (BOE, de 31 de diciembre de 2004).

Reglamento de Ejecución (UE) 2018/763, de 9 de abril de 2018 por el que se establecen las modalidades prácticas para la expedición de certificados de seguridad únicos a empresas ferroviarias con arreglo a la Directiva (UE) 2016/798 del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 653/2007 de la Comisión (BOE, 25 de mayo de 2018).

Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (BOE, 30 de marzo de 2010).

Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea (BOE, 30 de marzo de 2010).

## **JURISPRUDENCIA**

Sentencia del Tribunal Supremo 2489/2005, de 22 de abril de 2005.

## **OBRAS DOCTRINALES**

Alonso Timón, A. J. (2019). La liberalización del transporte ferroviario de personas. *Revista de administración pública*, (210), 351-392

Ametller, D. C. (2000). 150 Años de Historia de los Ferrocarriles Españoles. *Revista de administración pública*, (151), 567-570.

CNMC (2019). *Estudio sobre la liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril*. Colección Estudios de mercado.

Eraso Arrieta, J. (2007). *La liberalización del transporte ferroviario*. Universitat Jaume I.

González, J. A. 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 Universidad Autónoma de Madrid*, (31), 16-49

Ibarz Pérez, I. (2008). *La liberalización del sector ferroviario español: oportunidades y limitaciones*. Universitat Politècnica de Catalunya.

Jordana de Pozas, L. (1949). Ensayo de una teoría del fomento en el derecho administrativo. *Revista de estudios políticos*, (48), 41-54.

Magide Herrero, M. (2018). *Capítulo 1. Del estado prestador al estado garante: la intervención pública en la actividad económica. Fundamentos y conceptos de la regulación económica*. En *Derecho Administrativo Económico* (pp. 25-45). Dykinson

Magide Herrero, M. (2022). *Introducción. Derecho administrativo económico; Marco constitucional y de derecho de la unión de la intervención de los poderes públicos en la economía*. En *Derecho administrativo económico* (pp. 11-24). Dykinson.

Maíllo González-Orús, J. (2005). *Servicios de interés general y artículo 86 del Tratado CE: una visión evolutiva*. Universidad San Pablo-CEU, Centro de Política de la Competencia.

Muñoz Rubio, M. (2016). *Renfe, 75 años de historia (1941-2016)*. Fundación de los Ferrocarriles Españoles.

Olmedo Gaya, A. (2017). El proceso de liberalización gradual del transporte ferroviario en la Unión Europea. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (49), 454-499.

Vega Labella, J. I. (2022). *Capítulo 3. Los servicios de interés general*. En *Derecho administrativo económico* (pp. 77-112). Dykinson.

Vicente Mampel, C. (2022). *La liberalización del sector ferroviario*. Universitat Jaume I.

## **RECURSOS DE INTERNET**

ADIF (2023). Red de Alta Velocidad - Adif - AV - Adif. <https://www.adifaltavelocidad.es/red-ferroviaria/red-de-alta-velocidad>.

AESF:AGENCIA ESTATAL DE SEGURIDAD FERROVIARIA. (2023). Normativa general ferroviaria. <https://www.seguridadferroviaria.es/normativa/normativa-nacional/normativa-general-ferroviaria>.

CNMC (2020). Acuerdo por el que se archiva la denuncia de la asociación de empresas ferroviarias privadas en relación con el protocolo de colaboración para impulsar la innovación en el sector ferroviario suscrito por las entidades públicas empresariales Renfe Operadora, Administrador de Infraestructuras Ferroviarias y ADIF-Alta Velocidad. <https://www.cnmc.es/sites/default/files/3245380.pdf>.

Comisión Europea (2001). Informe al Consejo Europeo de Laeken. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-5-2001-0368\\_ES.html?redirect](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-5-2001-0368_ES.html?redirect).

Comisión Europea (2007). Comunicación «Un mercado único para la Europa del siglo veintiuno» Servicios de interés general, incluidos los sociales: un nuevo compromiso europeo. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A52007DC0725>.

Comisión Europea (2023). Servicios de interés general [https://commission.europa.eu/topics/single-market/services-general-interest\\_es](https://commission.europa.eu/topics/single-market/services-general-interest_es).

Elizondo, M. (2022). La liberalización ferroviaria ya se nota: triplica la demanda y reduce un 49% las tarifas. *El Español*. [https://www.elespanol.com/invertia/observatorios/movilidad/20220917/liberalizacion-ferroviaria-nota-triplica-demanda-reduce-tarifas/703680049\\_0.html](https://www.elespanol.com/invertia/observatorios/movilidad/20220917/liberalizacion-ferroviaria-nota-triplica-demanda-reduce-tarifas/703680049_0.html).

Ginés, G. (2022). Renfe, Ouigo e Iryo ya compiten por la alta velocidad: así es la estrategia de cada uno. *ABC*. <https://www.abc.es/economia/transformado-ouigo-iryo-avlo-mapa-alta-velocidad-20221120130338-nt.html>.

IRYO (2023). Destinos Iryo [https://iryo.eu/es/destinos?gclid=Cj0KCQjwz6ShBhCMARIsAH9A0qUbpPtTAtPDkZGxxAqp9HILKBSCG0TcESfb1Sle2RgaoOrTwkTqQCcaAoV8EALw\\_wcB](https://iryo.eu/es/destinos?gclid=Cj0KCQjwz6ShBhCMARIsAH9A0qUbpPtTAtPDkZGxxAqp9HILKBSCG0TcESfb1Sle2RgaoOrTwkTqQCcaAoV8EALw_wcB).

Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. (2023). 12 hitos de la historia del ferrocarril español. <https://www.mitma.gob.es/el-ministerio/campanas-de-publicidad/2021-anio-europeo-del-ferrocarril/conociendo-el-ferrocarril/12-hitos>.

Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. (2023). Estructura del sector ferroviario en España. <https://www.mitma.gob.es/ferrocarriles/estructura-del-sector-ferroviario-en-espana/principales-agentes-del-sector-ferroviario>.

Ouigo (2023). Destinos OUIGO. <https://www.ouigo.com/es/destinos>.

Parlamento Europeo. (2022). El transporte ferroviario. *Fichas temáticas sobre la Unión Europea*. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/130/el-transporte-ferroviario>.

Renfe (2023). Alta Velocidad. <https://www.renfe.com/es/es/grupo-renfe/sociedades/renfe-viajeros/viajeros-conocenos/alta-velocidad>.

Renfe (2023). Avlo, Renfe Low Cost (Todos los Destinos). <https://www.renfe.com/es/es/viajar/prepara-tu-viaje/quiero-avlo/destinos>.

Renfe operadora. (2023). <https://www.renfe.com/es/es/informacion-legal/renfe-operadora>.

Comisión de las Comunidades Europeas (2002). Libro verde sobre los servicios de interés general. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0270:FIN:ES:PDF>.

Vargas, R. L. (2022). La llegada de Ouigo desploma a la mitad el precio de los billetes de alta velocidad Madrid-Barcelona y triplica la demanda. *La Razón*. <https://www.larazon.es/economia/20220916/h3ii3hydvfaf3idtlmmj372yi.html>.