

Recorrido y próximas paradas de la liberalización del ferrocarril de viajeros

Autores¹:

Iván Santos Esteras, Subdirector de Sector Ferroviario en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)

Andrés García Pereda, Jefe de Servicio en la Subdirección de Estudios e Informes de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC).

Resumen:

La liberalización del transporte ferroviario de pasajeros es una de las reformas más significativas del siglo XXI en España, destacando por su impacto económico, social y ambiental. Este artículo examina el impacto que ha tenido la liberalización de los servicios comerciales y propone mejoras para avanzar en la licitación de los servicios públicos. La liberalización de los servicios comerciales ha mejorado la eficiencia del sector, incrementado la demanda y promovido una alternativa sostenible frente a otros medios de transporte. La próxima licitación de servicios públicos promete ahondar en estos beneficios para los usuarios y la sociedad en general.

Palabras clave:

Liberalización, licitación, competencia, competencia por el mercado, ferrocarril, OSP.

Códigos JEL:

H57, K23, L43, L92, R49.

¹ Las opiniones expresadas en el artículo pertenecen a los autores y no representan necesariamente la posición de la institución de la que forman parte.

1. Introducción

De las reformas impulsadas por la Unión Europea en la historia reciente, la liberalización del transporte ferroviario de viajeros constituye una de las más tangibles y de mayor calado. Este transporte ferroviario de pasajeros cuenta con una importante implantación en España, con 533,6 millones de usuarios en 2023. Además, es más sostenible y seguro que otros medios de transporte, por lo que su buen funcionamiento es imprescindible para la cohesión territorial y la consecución de los objetivos medioambientales.

La liberalización del transporte ferroviario de viajeros es el resultado de un proceso de cerca de 20 años de reformas y colaboración entre instituciones, en los que la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) ha desempeñado un papel fundamental. A través de numerosos informes y recomendaciones, muchas de las cuales se han puesto en práctica, la CNMC ha contribuido a fomentar la competencia, impulsar el empleo y beneficiar a los usuarios del ferrocarril.

La liberalización se inició en 2005 con la separación entre el operador del servicio (Renfe) y el administrador de la infraestructura (ADIF), seguida de la introducción de la competencia en el transporte de mercancías. En 2020 siguió la apertura de los servicios comerciales de alta velocidad y larga distancia. El proceso de liberalización culminará con la introducción de competencia por los servicios públicos ferroviarios tras la caducidad del contrato actual de Renfe.

El objetivo de este artículo es describir el pasado, presente y futuro de la liberalización del ferrocarril de viajeros en España, de la mano de las principales actuaciones de la CNMC en la materia, tanto como autoridad de competencia como regulador sectorial. Así, el artículo consta de tres apartados, además de la introducción: un segundo apartado sobre la liberalización de los servicios comerciales, un tercer apartado sobre la liberalización de los servicios públicos y un cuarto apartado de conclusión.

2. La liberalización de los servicios comerciales

El proceso de apertura a la competencia

La liberalización ferroviaria en España viene marcada por las reformas emprendidas por las instituciones de la UE para la consecución de un espacio ferroviario único europeo. En total, se han aprobado cuatro “Paquetes Ferroviarios”, esto es, conjuntos de reglamentos y directivas que han reorientado el tradicional modelo de monopolio histórico hacia uno basado en la competencia en el mercado.

El primero de los Paquetes Ferroviarios fue aprobado en 2001, concluyendo el proceso con la adopción del Cuarto Paquete Ferroviario en 2016. Este último liberalizó los servicios comerciales de transporte ferroviario de viajeros, entendiendo como tales todos aquellos no sujetos a Obligaciones de Servicio Público (OSP). Así, se otorgó a las empresas ferroviarias el derecho de acceso a las infraestructuras ferroviarias de todos los Estados miembros en 2020.

Ante la inminente liberalización de los servicios comerciales de viajeros, la CNMC elaboró un estudio (CNMC, 2019), con el objeto de identificar los principales obstáculos y proponer

soluciones para garantizar una competencia efectiva. El estudio identificó barreras como las dificultades de acceso a la infraestructura, al material rodante y a los talleres de mantenimiento, la escasez de maquinistas y las ventajas de Renfe como operador histórico y operador monopolista de los servicios públicos.

Para abordar estas barreras, la CNMC propuso medidas como:

- Mantener la separación estructural entre ADIF y Renfe, y asegurar su autonomía respecto al Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible (MTMS).
- Garantizar un acceso adecuado a la infraestructura e instalaciones de servicio.
- Reformar el sistema de cánones ferroviarios para incentivar la entrada de nuevos operadores.
- Facilitar el acceso a activos esenciales para prestar el servicio, como los talleres de mantenimiento, el material rodante o los maquinistas.

No prorrogar el Contrato de Servicio Público (CSP) adjudicado directamente a Renfe y garantizar la separación jurídica y funcional entre los servicios comerciales y los sujetos a obligaciones de servicio público (OSP).

La entrada de nuevos operadores

El 22 de julio de 2019, ADIF publicó la versión definitiva de la declaración sobre la red que incluía la oferta de capacidad marco en los corredores Madrid-Barcelona, Madrid-Levante y Madrid-Sur y el procedimiento de solicitud. A través de este sistema, que otorgaba a los operadores un derecho de acceso sobre la infraestructura ferroviaria durante diez años, ADIF daba certidumbre a los operadores para realizar sus inversiones, garantizando la pluralidad de la oferta. Esta capacidad se otorgaría al operador que garantizase un mayor aprovechamiento de la infraestructura.

Para ello, ADIF estructuró las ofertas en tres paquetes de capacidad de distintos tamaños (paquete A, con un 65% de la capacidad total, B, con un 30%, y C, con un 5%). El 27 de noviembre de 2019, ADIF acordó asignar provisionalmente la capacidad marco a Renfe, Iryo (consorcio de Airnostrum con Trenitalia) y Ouigo (filial de SNCF), firmándose los acuerdos marco el 13 de mayo de 2020 tras recibir el visto bueno de la CNMC².

Así, el primer operador en entrar fue Ouigo, que comenzó a prestar servicios entre Madrid y Barcelona el 11 de mayo de 2021. Más tarde el mismo año abrió la ruta Madrid-Valencia, en abril de 2023 la ruta Madrid-Alicante y en 2024 entre Madrid y Valladolid. Iryo comenzó a operar el 25 de noviembre de 2022 entre Madrid y Barcelona, expandiéndose a Madrid-Valencia más tarde ese año, y a Madrid-Sevilla/Málaga y Madrid-Alicante en marzo y junio de 2023, respectivamente.

² Resoluciones de 6 de abril y 6 de mayo sobre los acuerdos marco para la reserva de capacidad entre la Entidad Pública Empresarial Adif-Alta Velocidad y Renfe Viajeros, S.M.E., S.A., Intermodalidad del Levante, S.A. y Rielsfera, S.A.U. (actualmente, Ouigo, S.A.U.).

Efectos de la liberalización

En mayo de 2024 la CNMC publicó un informe que analiza el impacto de la liberalización de los servicios comerciales (CNMC, 2024). Este análisis está influenciado por el contexto en el que tuvo lugar la liberalización. El 14 de diciembre de 2020, fecha en la que debían abrirse a la competencia los servicios comerciales de viajeros por ferrocarril, la movilidad en España no había recuperado sus niveles normales debido a las restricciones implementadas para controlar la COVID-19.

Asimismo, los costes de la energía se incrementaron sustancialmente a finales de 2021 y, aunque han disminuido desde el segundo trimestre de 2023, aún no han regresado a los niveles vigentes cuando las empresas ferroviarias solicitaron la capacidad marco.

Por otro lado, la red ferroviaria española de alta velocidad facilitaba la entrada de competidores. La red española cuenta con ciertas ventajas respecto a otras redes europeas, siendo una infraestructura nueva diseñada para ser interoperable con las redes europeas (por ejemplo, se optó por el ancho de vía internacional y todos los corredores, excepto en el Sur, cuentan con el sistema europeo de gestión de tráfico ferroviario –ERTMS–), lo que ha permitido que trenes que circulan en otras redes puedan prestar sus servicios en España sin modificaciones relevantes ni largos procesos de homologación.

Además, la infraestructura disponía de capacidad excedentaria, de modo que ADIF pudo ofrecer capacidad garantizando los servicios prestados por Renfe en monopolio.

Ganancia de cuota modal

En 2023 se realizaron casi 75 millones de viajes en tren, autobús y avión, un 23% más que en 2022 y un 10% más que en 2019. El aumento se debe principalmente al crecimiento del ferrocarril de alta velocidad, que ha ganado 5 puntos porcentuales de cuota modal.

En 2024, el ferrocarril de alta velocidad creció hasta noviembre con 6.678 millones más de viajeros que en 2023, alcanzando una cuota del 56,2%. En rutas con servicios de alta velocidad, el tren es el modo preferido, incluso entre Madrid y Barcelona, donde su cuota aumentó a más del 82%, similar a otros trayectos de alta velocidad.

Para trayectos de más de 180 minutos, la cuota del tren baja del 50%, incluso con infraestructura de alta velocidad, como Barcelona-Sevilla o Barcelona-Málaga. La introducción de los trenes de alta velocidad de rodadura desplazable (AVRIL) por Renfe en 2024 en los corredores de Galicia y Asturias ha reducido algo los tiempos de los trayectos, lo que podría mejorar la cuota actual del 20% y 47% respectivamente.

Cambios en la oferta de los servicios

La entrada de nuevos operadores en los corredores de alta velocidad Madrid-Barcelona y Madrid-Levante ha incrementado la oferta tanto en plazas (+60%) como en frecuencias (+55%). Este incremento facilita la atracción de nuevos viajeros al modo ferroviario porque aseguran la disponibilidad de asientos en horarios que se ajustan mejor a sus necesidades.

Además, los nuevos operadores han incrementado las opciones comerciales para los usuarios, con nuevas tarifas, incluyendo tarifas más competitivas para niños en Ouigo y AVLO (la marca de bajo coste lanzada por Renfe como reacción a la entrada de competidores), clases *premium* en los trenes, con diferentes calidades de asientos y opciones gastronómicas ofrecidas en el asiento, así como precios diferentes según la flexibilidad del billete en las fechas del viaje.

En cualquier caso, el impacto más relevante de la entrada de nuevos operadores ha sido en los precios. En las rutas donde la competencia entre tres operadores y cuatro marcas comenzó en 2022, la reducción en el ingreso medio de las empresas en 2023 se situó alrededor del 40%. En el corredor Sur, donde la competencia entró en marzo de 2023 y hay dos empresas compitiendo (con tres marcas), la reducción fue de entre el 10% y el 24% en función de las rutas.

Según un reciente estudio publicado por la Comisión Europea (Comisión Europea, 2024b), las reducciones de precios en Italia, Suecia o Austria tras la entrada de nuevos operadores superó el 30%. De acuerdo con este estudio, las reducciones de precios en España oscilan entre el 43% del Madrid-Barcelona y el 16% del Madrid-Málaga.

Las empresas se comportan de forma estratégica en los diferentes horarios en función de la demanda y la presión competitiva de otros operadores. Entre Madrid y Barcelona, en las horas de menor demanda, los precios de los billetes se situaron entre 25 y 40 euros, mientras que en los picos de demanda se incrementaron hasta los 85 euros. También se observó que la circulación de un tren en un horario similar a otro existente bien reduce de forma considerable el precio medio de los billetes o bien acaba con la modificación del horario de uno de ellos, para reducir la competencia en precios.

El análisis de los precios en 2024 muestra que esta tendencia de reducciones de precios se mantiene en las rutas donde entró la competencia más tarde. De acuerdo con la recogida de precios que realiza la CNMC³, entre el tercer trimestre de 2023 y de 2024, los precios medios del billete básico habían bajado casi un 20% en los trayectos donde hace un año se inició la competencia: Madrid-Sevilla (-17,3%), Madrid-Málaga (-18,2%) y Madrid-Alicante (-18,6%). Por el contrario, en los trayectos donde la competencia entró antes (Madrid-Valencia (+0,7%) y Madrid-Barcelona (+0,4%)) el precio se ha estabilizado.

Los precios muestran que la marca AVE de Renfe consigue mantener unos precios superiores a los de sus competidores. Por ejemplo, entre Madrid y Barcelona, el precio medio del AVE era de 62,28 euros mientras que la media del corredor era de 51,47 euros.

Incremento de la demanda

En 2023, el número total de viajeros de servicios comerciales por ferrocarril superó los 41 millones. La reducción de los precios y la mejora en la oferta sumaron 10 millones de pasajeros a los servicios de alta velocidad en comparación con 2019, hasta los 31,63 millones de viajeros, representando más del 75% del total.

³ Ver [informes trimestrales de la CNMC](#).

En los tres primeros trimestres de 2024 la demanda ha seguido creciendo con más de 5,2 millones de pasajeros adicionales con respecto a 2023 (+23%). Los servicios comerciales transportaron a más de 35,5 millones de pasajeros de los que 28,4 millones fueron de alta velocidad (80%).

En las rutas donde se introdujo la competencia antes y ya hay tres operadores, como Madrid-Barcelona o Madrid-Valencia, el número de viajeros casi se ha duplicado. En el corredor Sur, donde la competencia se incorporó más tarde y hay dos competidores, los incrementos han sido menores, entre el 11% y el 25%. De hecho, los viajeros del Madrid-Valencia superan a los del Madrid-Sevilla, tradicionalmente la segunda ruta con más pasajeros en España.

Los operadores firmantes de los acuerdos marco, Iryo y Ouigo, han iniciado sus operaciones en los diferentes corredores. En 2023, el 48% de los viajeros contaba con tres alternativas (y cuatro marcas) para viajar en ferrocarril de alta velocidad, un 19% con dos empresas (y tres marcas) y un 10% con solo una empresa –Renfe– (y dos marcas), además del 23% de viajeros de servicios de larga distancia convencional.

En 2024, la prestación de los servicios de larga distancia convencional en los corredores del norte ha cambiado gracias al lanzamiento de los servicios AVLO de Renfe en dichos corredores utilizando los nuevos trenes AVRIL de Talgo y a la entrada de Ouigo con servicios a Valladolid desde Madrid, extendiéndose a Valencia y Alicante, y entre Madrid y Murcia.

Del total de los 41 millones de viajeros comerciales en 2023, las empresas alternativas capturaron un total de 10,6 millones (26%). Iryo alcanzó una cuota del 14,8% y Ouigo del 11,2%. En las rutas con las tres empresas compitiendo, como Madrid-Barcelona o Madrid-Valencia, la cuota de mercado de Renfe baja hasta el 54%. La reacción de Renfe a través de su marca AVLO es también más intensa donde hay otras dos empresas compitiendo, alcanzando una cuota del 11,67%, mientras que donde solo compite con Iryo, la oferta de AVLO es más reducida y su cuota se reduce al 3,9%.

Sostenibilidad del proceso

Las empresas ferroviarias sufren pérdidas debido a la liberalización. En 2023, Renfe perdió, en la prestación de los servicios comerciales, 70 millones de euros, Iryo 79 millones y Ouigo 43 millones. Las altas inversiones iniciales y costes fijos dificultan la amortización temprana. En el caso de 2023, los factores coyunturales, como los costes de la energía, explican parte de estas pérdidas.

Consolidación del mercado

El diseño de la liberalización resultó en una reducción significativa de los precios. Por un lado, la entrada de tres operadores intensificó la presión competitiva. Por otro lado, los criterios de priorización de ADIF para la adjudicación de la capacidad marco incentivaron la entrada simultánea de los operadores, lo que provocó un shock de oferta en un breve periodo. Para incentivar la demanda, se debieron reducir los precios de manera más intensa.

El Estudio de la Comisión Europea (Comisión Europea, 2024b) indica que, tras las bajadas iniciales de precios necesarias para dar a conocer a los nuevos competidores, estos tienden a estabilizarse o incluso revertirse paulatinamente a medida que el mercado se consolida. Por ejemplo, en Austria, el competidor WestBahn pudo incrementar ligeramente sus precios en el primer y segundo año tras su entrada, y prácticamente ha equiparado sus precios con los del operador histórico en 2023, doce años después de su entrada en 2011.

Es necesario analizar la tendencia en España, que cuenta con características particulares, especialmente la competencia entre tres operadores, para comprobar si la consolidación del proceso de liberalización derivará en un incremento de los precios para los usuarios finales.

Cánones ferroviarios

En el caso italiano, esta consolidación se favoreció regulatoriamente a través de una reducción significativa de los cánones ferroviarios, que suponen un elemento muy relevante de los costes de los operadores. Según el [Informe Anual de la CNMC de 2023](#) (CNMC, 2024b), los ingresos por venta de billetes en el corredor Madrid-Barcelona superaron los 538 millones de euros mientras que los cánones satisfechos por los operadores ascendieron a 310 millones de euros (el 57%). En el corredor Madrid-Valencia los ingresos por venta de billetes han sido de 139 millones de euros y en concepto de cánones se recaudó algo menos de 48 millones de euros (el 35%).

Los cánones ferroviarios han experimentado una modificación tanto legal como estructural. La Ley 26/2022, de 19 de diciembre, por la que se modifica la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario, redefine la naturaleza jurídica de los cánones ferroviarios como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario y desvincula su determinación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado. A partir de la entrada en vigor de esta Ley, los administradores determinarán los cánones ferroviarios a través de una decisión aprobada por el Consejo de Administración, que deberá ser publicada en el BOE e incorporada a la declaración sobre la red.

En cuanto a la determinación de los cánones ferroviarios, la CNMC aprobó la Comunicación 1/2024 estableciendo los principios y criterios que utilizará para la supervisión de los cánones ferroviarios. De acuerdo con la Ley del Sector Ferroviario (LSF), los cánones se componen principalmente de dos partes: el canon propiamente dicho, que debe reflejar los costes variables con el tráfico ferroviario (coste directo), y el recargo, que puede añadirse sólo cuando el mercado puede aceptarlo, para recuperar otros costes asumidos por los administradores de infraestructuras.

El coste directo calculado por ADIF es considerablemente superior al calculado por otros administradores europeos. La CNMC ha desarrollado un modelo econométrico, que sigue los estándares internacionales, para su correcta estimación. Así se obtienen unos cánones comparables a los de otros países europeos.

En relación con los recargos, la Comunicación requiere, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE, que se justifiquen mediante un análisis de mercado. Para supervisar la legalidad de los recargos de los administradores de infraestructuras, se aplicará un test de

eficiencia para determinar si el reparto entre los diferentes segmentos del mercado ferroviario del coste a recuperar mediante los recargos es eficiente. Es decir, que aquellos segmentos con una demanda menos sensible al precio soporten una mayor proporción de los costes que aquellos con una demanda más sensible al precio. Además, se aplicará un test de mercado para garantizar que los recargos no reduzcan la demanda de los segmentos, salvo circunstancias excepcionales como la pandemia de COVID-19.

En la primera revisión de los cánones tras la adopción de la Comunicación, se comprobará si los recargos permitirían a un operador eficiente medio ofrecer de forma rentable los servicios necesarios para satisfacer la demanda de movilidad óptima de cada segmento, determinada en el estudio de mercado que deben elaborar los administradores de infraestructuras.

Los administradores de infraestructuras iniciaron el proceso de modificación del Reglamento de cánones el 16 de diciembre de 2024 con el trámite de consulta pública. En este Reglamento deberán implementarse los principios anteriores, lo que debería facilitar la consolidación del mercado.

Entrada de competencia en los corredores de ancho variable

La entrada de nuevos competidores ha demostrado ser una estrategia eficaz para aumentar la demanda de los servicios ferroviarios de alta velocidad y promover el cambio hacia el ferrocarril. Por tanto, resulta imprescindible facilitar este proceso en corredores de ancho variable, donde actualmente no existe competencia y la demanda permanece estancada a pesar de las significativas inversiones en mejoras de infraestructura.

El 29 de octubre de 2024, ADIF anunció la segunda oferta de capacidad marco, que incluye 32 surcos por sentido al día entre Madrid y Galicia, 24 entre Madrid y Asturias/Cantabria, y 16 entre Madrid y Cádiz/Huelva. Según la información disponible, durante el primer trimestre de 2025 se establecerá el procedimiento para adjudicar esta capacidad con el objetivo de concluir el proceso a finales de 2026. A partir de ese momento, los operadores deberán adquirir el material rodante que deberán fabricarse, lo que dilatará la entrada efectiva.

La extensión de la liberalización a estas líneas presenta retos adicionales. En primer lugar, el mercado es más limitado, ya que las provincias cubiertas por esta oferta de capacidad albergan a 7,5 millones de habitantes en comparación con los 25,5 millones de la primera oferta. Además, la prestación de servicios en estas líneas requiere material rodante desplazable, cuya disponibilidad está limitada a un único proveedor (Talgo).

Comparación con los corredores sin competencia

Los corredores sin competencia combinan relaciones de alta velocidad y de red convencional, alcanzando 10,185 millones de pasajeros en 2023. Sin embargo, el número de pasajeros sigue siendo un 22% inferior al nivel prepandemia a pesar de las inversiones realizadas (más de 12.490 millones de euros) y las nuevas infraestructuras puestas en servicio (622,5 km) desde 2019, incluyendo la conclusión de la línea a Galicia en 2021, la conexión a Burgos en 2022 o la variante de Pajares en 2023.

Las líneas del norte han visto un incremento del 5% en pasajeros, mientras que las del sur y transversales han disminuido un 45% y un 32%, respectivamente, debido a la reducción del 50% y 39% de plazas ofertadas por Renfe.

Los ingresos medios en estos corredores han aumentado un 21% desde 2019, gracias a la mejora de servicios con nuevas infraestructuras de alta velocidad, como el Madrid-Galicia, y al aumento de los precios.

Balance de la liberalización

La liberación de los servicios comerciales de transporte de viajeros por ferrocarril es una reforma estructural que tiene un amplio impacto económico y social. La CNMC ha comenzado su estudio en base a su impacto en los agentes del sector y en la sostenibilidad del transporte.

El sector ferroviario se compone de tres tipos de agentes: viajeros, administrador de infraestructuras (ADIF) y empresas ferroviarias.

El efecto de la liberalización en los viajeros se puede evaluar comparando el excedente del consumidor en 2023 con respecto a 2019. Este excedente es la diferencia entre la utilidad total obtenida por los consumidores y el precio pagado. Los viajeros anteriores han visto incrementado su excedente gracias a precios más bajos. Además, las políticas comerciales (precios reducidos, mayor oferta, tarifas especiales para niños) han atraído a nuevos usuarios al servicio ferroviario de alta velocidad. Los 10 millones de nuevos viajeros generan un excedente significativo que debe tenerse en cuenta en el análisis del impacto de la liberalización en los consumidores.

La liberalización ha incrementado el tráfico en la red de alta velocidad, lo que ha resultado en un aumento en la recaudación por cánones ferroviarios de ADIF. Adicionalmente, los servicios han pasado de ser prestados por una única empresa en monopolio a ser proporcionados por dos o tres empresas en competencia. Este efecto de la entrada de competidores se puede estimar a partir de la variación en los ingresos por venta de billetes.

El proceso de liberalización ha beneficiado principalmente a los consumidores, quienes han visto un aumento en su excedente estimado en 343 millones de euros, principalmente por la reducción de precios. En los corredores Madrid-Barcelona y Madrid-Levante, el 25-30% del aumento se debe a la nueva demanda. Los usuarios del corredor Madrid-Barcelona han sido los mayores beneficiarios debido a la alta demanda y la significativa disminución de precios.

ADIF también ha ganado con la liberalización, aumentando sus ingresos en casi 150 millones de euros (un 52% más que en 2019) gracias a los cánones en los corredores liberalizados.

Las empresas ferroviarias no han superado el 110% de los ingresos de Renfe en 2019, a pesar de un aumento del 60% en la oferta. Este modesto crecimiento de ingresos y el aumento de costes, especialmente por la energía, explican sus resultados negativos. El corredor Madrid-Barcelona ha visto una mayor oferta y caída de precios, con cánones que superan el 40% de los costes.

La sostenibilidad del transporte es un factor a considerar al evaluar el impacto de la liberalización, ya que el avión y el coche privado generan costes externos significativamente mayores en comparación con el ferrocarril⁴. El cambio de usuarios del avión al ferrocarril de alta velocidad entre 2019 y 2023 en el trayecto Madrid-Barcelona ha resultado en un ahorro superior a 8,9 millones de euros en externalidades.

Este monto no incluye los ahorros en los costes externos derivados del aumento neto de los usuarios de los servicios de alta velocidad. Si la movilidad entre Madrid y Barcelona en 2023 se hubiera mantenido con el reparto modal observado en 2019 (aplicando las cuotas que tenían el ferrocarril y el avión en 2019), el ahorro en externalidades con la cuota modal actual sería de 27,4 millones de euros. Además, debido al incremento del tráfico ferroviario, es probable que algunos viajeros que anteriormente utilizaban el coche hayan optado por el tren, facilitados por tarifas especiales para niños. Por lo tanto, el ahorro en costes externos sería aún mayor.

3. La liberalización de los servicios públicos

Aspectos destacables del marco jurídico sobre las OSP ferroviarias

En España, los servicios ferroviarios sujetos a OSP representan un importante segmento del sector ferroviario español, ya que suponen el 92% de los viajes realizados en 2023 en ferrocarril, y cerca de un 42% de los viajeros-kilómetro transportados en este modo (CNMC, 2024b) (CNMC, 2024d).

La regulación de la UE de los servicios públicos ferroviarios viene determinada por el Reglamento (CE) 1370/2007, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007 sobre servicios públicos de transporte por ferrocarril y carretera (en adelante, Reglamento 1370/2007).

Así, el Cuarto Paquete Ferroviario modificó el Reglamento 1370/2007 para establecer la licitación competitiva como la regla general para la adjudicación de los contratos de servicios públicos de transporte de viajeros. Sin embargo, el Reglamento continuó permitiendo la adjudicación directa a medios propios, en contratos de menor tamaño, o en circunstancias excepcionales, entre otras.

Además, el Reglamento estableció un periodo transitorio en el que se admitía la adjudicación directa sin condiciones de los contratos de servicio público ferroviarios hasta el 24 de diciembre de 2023, “a fin de que el sector pueda prepararse para la apertura del mercado” (Comunicación de la Comisión Europea [2023/C 222/01](#)). Los contratos adjudicados directamente hasta esta fecha conviven con los contratos adjudicados de manera competitiva, siempre que su duración no exceda de diez años⁵.

⁴ De acuerdo con Van Essen et al. (2020), el ferrocarril de alta velocidad en España genera un impacto externo de 0,38 céntimos de euro por viajero.km frente a los 3,35 del avión y los 11,91 de la carretera, tomando en cuenta únicamente los costes externos que varían con el tráfico (sin contar los costes generados al hábitat natural por el impacto de la infraestructura). Es decir, el avión y el coche privado generan unos costes externos que son nueve y treinta y dos veces mayores que los generados por el ferrocarril.

⁵ El art. 8.2 bis del Reglamento 1370/2007 admite la prórroga de los contratos adjudicados entre el 24 de diciembre de 2017 y el 2 de diciembre de 2019, bajo los límites establecidos en el artículo 4.4 del mismo Reglamento.

En lo que respecta a la **regulación nacional**, el artículo 59.2 de la LSF exige contar con una autorización del MTMS para poder prestar servicios ferroviarios sujetos a OSP. Esta autorización debe obtenerse a través de un procedimiento de licitación o de una adjudicación directa en los términos del Reglamento 1370/2007. La declaración de OSP sobre servicios ferroviarios de competencia estatal corresponde al Consejo de Ministros o al órgano equivalente de las CC.AA., según el artículo 59.1 de la LSF⁶. A este respecto, desde el Ministerio se han mostrado abiertos a transferir los servicios de cercanías a las CC.AA.⁷.

Así, en España los servicios ferroviarios sujetos a OSP son los servicios de cercanías y media distancia, establecidos por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2017, y sus modificaciones posteriores⁸. Este Acuerdo establece una serie de criterios de eficiencia para determinar la sujeción a OSP de los servicios de media distancia, basados en un estudio previo⁹. Sin embargo, los criterios fijados no consideran la posibilidad de que los servicios declarados pudieran ser atractivos desde el punto de vista comercial.

A pesar de que la LSF prevé la posibilidad de licitar los servicios públicos de ferrocarril, el Ministerio los adjudicó de forma directa a Renfe en 2018 por un plazo de 10 años prorrogable, agotando casi en su totalidad el periodo transitorio previsto en el Reglamento 1370/2007. De esta manera, el contrato actual vence el 1 de enero de 2028 y es prorrogable por cinco años adicionales (cláusula Tercera del contrato).

Por último, el contrato establece la licitación de algunos servicios que supongan en torno al 3% del contrato (cláusula Tercera bis del contrato). En consecuencia, para desarrollar el régimen de acceso y características de las autorizaciones para prestar OSP, el Ministerio de Transportes está tramitando un Proyecto de Orden¹⁰. De aprobarse, la Orden establecería el procedimiento de adjudicación de autorizaciones a través de licitación y de adjudicación directa, regulando el contenido del pliego de licitación, las condiciones de adjudicación y el contenido de la autorización. La CNMC informó favorablemente este proyecto, señalando la necesidad de poner en marcha la liberalización de los servicios públicos ferroviarios (CNMC, 2024d).

⁶ De acuerdo con el reparto constitucional en materia de transporte terrestre, las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias sobre el transporte terrestre que discorra en el interior de su territorio (art. 148.1.5ª de la Constitución Española).

⁷ “[Transportes abre la puerta a transferir los cercanías de Renfe a otras comunidades](#)” (El País, 1 de diciembre de 2023).

⁸ Se trata de los servicios de “Cercanías”, “Media Distancia Convencional”, “Alta Velocidad Media Distancia (AVANT)” y “Ancho Métrico”, establecidos en el Acuerdo por el que se establecen las obligaciones de servicio público correspondientes a los servicios de transporte ferroviario de viajeros competencia de la Administración General del Estado en la Red Ferroviaria de interés general (disponible [aquí](#)), y el Acuerdo complementario nº 1 por el que se amplían y modifican las obligaciones de servicio público contemplados en el acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2017, por el que se establecen las obligaciones de servicio público correspondientes a los servicios de transporte ferroviario de viajeros competencia de la Administración General del Estado en la Red Ferroviaria de interés general (disponible [aquí](#)).

⁹ Estudio previo realizado por INECO (2017) (disponible [aquí](#)). En concreto, el Acuerdo declara sujetos a OSP los servicios de media distancia convencional con un índice de aprovechamiento superior al 15% (o aquellos con “cobertura razonable”, “recurrencia considerable”, u otras razones sociales, de orografía, climatológicas, o de cohesión territorial) y los servicios AVANT con un índice de aprovechamiento superior al 30% (o aquellos con una “recurrencia considerable”).

¹⁰ Proyecto de Orden sobre el régimen de las autorizaciones para prestar servicios ferroviarios de transporte de viajeros sujetos a obligaciones de servicio público (disponible [aquí](#)).

Las experiencias europeas en la licitación competitiva de los servicios públicos ferroviarios

La situación en España contrasta con la de otros países europeos que ya han abierto sus mercados o están en proceso de hacerlo:

- En Alemania, la licitación de los servicios OSP empezó a mediados de los años 90 del siglo pasado. En 2023, el operador histórico nacional (DB AG) tuvo una cuota, en términos de tren-km, del 59% en los servicios sujetos a OSP. En este año, el 81% de los trenes-km adjudicados lo fueron a través de procesos competitivos (BNetzA, 2024).
- En Suecia, la primera licitación y entrada de un operador alternativo se produjo en 1990. Las primeras rondas de licitaciones produjeron un importante ahorro en el coste del servicio para las administraciones públicas y un aumento del tráfico (Alexandersson & Hultén, 2007). En el año 2020, la cuota de los nuevos entrantes ascendió al 73% del mercado (Comisión Europea, 2024a).
- En Italia, la apertura de los servicios públicos ferroviarios se inició en 2001 (CER, 2019). En 2024, el operador histórico (Trenitalia) era el único operador solo en 5 de las 21 regiones (Autorità di Regolazione dei Trasporti, 2024).
- Francia se encuentra actualmente abriendo sus servicios públicos regionales. En 2023, cuatro regiones habían concluido los procesos de licitación, cinco habían publicado su intención de licitar en 2024 y tres habían prorrogado sus contratos con el operador histórico (SNCF) (Autorità di Regolazione dei Trasporti, 2024).

Las experiencias europeas sugieren que la licitación de los servicios públicos ferroviarios podría traer los siguientes beneficios:

- Una reducción del coste unitario del servicio para las administraciones públicas. Esto permitiría a las autoridades incrementar los servicios y frecuencias ofertadas al mismo coste que el servicio actual, o mantener el servicio existente a un coste menor¹¹. Estos ahorros beneficiarían al contribuyente o al usuario del servicio, según la política tarifaria que adopte la autoridad de transporte.
- Una mejora de la calidad del servicio, en aspectos como la antigüedad del material rodante¹².
- Un aumento de la demanda, gracias a las mejoras anteriores¹³.

Sin embargo, los países que han liberalizado sus servicios públicos también han enfrentado algunos obstáculos que han limitado el alcance de la reforma. Entre estos se encuentran las

¹¹ Las autoridades de transporte participantes en el Workshop *"The tendering of Public Service Contracts for rail passengers transport: Meeting the challenge"* organizado por la Comisión Europea estiman que la licitación permite reducir en más de un 20% el coste unitario de las compensaciones, si bien los beneficios suelen ser reinvertidos en ampliar y mejorar los servicios.

¹² En Alemania la antigüedad media del material rodante se redujo desde los 17,3 años a 7,5 como consecuencia de la licitación de los servicios (Link, 2016).

¹³ En Alemania, el número de pasajeros se ha incrementado un 48% entre 1996 y 2014 (Link, 2016). En Reino Unido el volumen de pasajeros-km se más que duplicó desde el comienzo de la liberalización hasta 2015 (Smith, 2016).

ventajas del operador histórico, las dificultades en el acceso a infraestructura y activos esenciales para la prestación del servicio o la ausencia de un regulador sectorial que supervise el proceso (Comisión Europea, 2024b).

A continuación, se proponen algunas medidas que se podrían adoptar para asegurar que la licitación de los servicios beneficia a los usuarios y la sociedad en su conjunto.

Medidas para mitigar los obstáculos a la licitación efectiva de los servicios

Retos pendientes en el marco normativo relativo a la declaración y licitación de los servicios públicos

1. La definición de las OSP y el diseño de la intervención

La legislación comunitaria requiere que la intervención pública en el sector complemente y no sustituya a los servicios comerciales ofertados por los operadores ferroviarios¹⁴. Por tanto, para declarar una OSP, sería necesario que el Ministerio o la autoridad competente defina el nivel de servicio ferroviario que considere apropiado y constate que este no resulta de interés para los operadores de servicios comerciales.

A este respecto, la intervención necesaria no tiene por qué suponer la adjudicación de una concesión exclusiva. Así, en otros sectores, como el aéreo, resulta habitual que se impongan OSP en régimen de libre competencia, que permiten la entrada a cualquier operador que cumpla con los requisitos de la OSP (en materia de continuidad, frecuencia, capacidad o precios) (CNMC, 2020). El diseño e intensidad de la intervención debería modularse en función de las características de la concesión.

Además, el perímetro de los servicios sujetos a OSP debería definirse de manera clara y abarcar únicamente aquellos servicios de interés público no cubiertos por el mercado. La declaración de la OSP debería precisar no solo los tráficos origen-destino cubiertos, como actualmente está previsto en los artículos 4 y 10 del Proyecto de orden en tramitación, sino también sus horarios y frecuencias, e incluso el tipo de viajero o billete objeto de la intervención¹⁵.

Por último, en otros ámbitos del transporte terrestre resulta habitual que las autoridades públicas agrupen servicios sin interés comercial con otros de mayor rentabilidad para reducir la cuantía de los subsidios necesarios. Esta práctica limita la oferta de servicios comerciales competitivos y hace recaer el coste de prestación del servicio sobre los usuarios del servicio rentable en lugar del conjunto de la ciudadanía, lo que puede tener carácter

¹⁴ El Reglamento 1370/2007 habilita a las autoridades públicas a intervenir en el sector del transporte terrestre de viajeros “para garantizar la prestación de servicios de interés general que sean más frecuentes, más seguros, de mayor calidad y más baratos que los que el simple juego del mercado hubiera permitido prestar.”

¹⁵ Así lo solicitó la CNMC en su Resolución STP/DTSP/048/23 por la que se aprueba la prueba de equilibrio económico en relación con el nuevo servicio entre Sevilla y Córdoba notificado por Ouigo España, S.A.U. La CNMC recomendaba limitar el alcance de la OSP a los bonos multiviaje para viajeros frecuentes, ya que “para los viajeros ocasiones los servicios comerciales son más baratos que los públicos y tienen suficientes frecuencias” (CNMC, 2024e).

regresivo. Por este motivo, aunque está amparada por la normativa comunitaria, las Directrices de la Comisión Europea de 2023¹⁶ exigen que las autoridades públicas justifiquen esta medida, que “deberá ser necesaria y proporcionada” y “reflejar el objetivo de garantizar un sistema de transporte coherente, en particular a nivel geográfico, y de aprovechar los beneficios de los efectos positivos de red, en lugar de simplemente limitar el importe de la compensación”.

2. Las excepciones a la obligación de licitar

Para que la liberalización de los servicios públicos beneficie a los usuarios y consiga las esperadas reducciones en el coste de prestación del servicio, es necesario que el contrato se otorgue al operador más eficiente. La licitación competitiva es la mejor herramienta a disposición de las autoridades para alcanzar este objetivo.

Si bien el Reglamento 1370/2007 contiene varias excepciones a la obligación de licitar, su redacción permite al legislador nacional inaplicar la mayor parte de estas excepciones. Su aplicación tampoco es obligatoria para las autoridades de transporte, que deberán valorar su adecuación a los principios de buena regulación¹⁷. Además, algunas de las excepciones previstas tienen una interpretación amplia, por lo que su alcance debería ser precisado por la regulación nacional. En general, el recurso a la adjudicación directa debería limitarse a situaciones de constatación de la falta de interés del mercado en el servicio, para evitar un uso generalizado que cierre a la competencia partes significativas del mercado.

3. El diseño institucional y la intervención del regulador independiente

La existencia de un vínculo entre estos operadores históricos y las autoridades encargadas de definir las OSP y adjudicar los contratos puede dar lugar a situaciones anticompetitivas, incertidumbre y, en última instancia, suponer una barrera de entrada al mercado para nuevos operadores.

Por este motivo, el diseño institucional del proceso de adjudicación de los CSP ferroviarios debe proporcionar unas garantías adecuadas a los nuevos entrantes, como puede ser la supervisión por un órgano independiente que resuelva los conflictos que pudieran surgir. Actualmente, el artículo 5.7 del Reglamento y el Proyecto de Orden en tramitación prevén que la CNMC emita un informe sobre si está justificada la decisión de la autoridad de transporte de recurrir a la adjudicación directa. Se podría explorar la posibilidad de que esta labor de supervisión se extendiera al paso previo de la declaración OSP o al proceso de licitación¹⁸. Todo ello sin perjuicio de las competencias que ya ostenta la CNMC como regulador y autoridad de competencia en relación con el acceso a los activos esenciales.

¹⁶ Comunicación de la Comisión relativa a directrices de interpretación del Reglamento (CE) nº 1370/2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera (2023/C 222/01).

¹⁷ Art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

¹⁸ El regulador francés ART emitió opiniones no vinculantes sobre la transferencia de personal entre el operador histórico y los adjudicatarios. En Dinamarca, el regulador se pronunció sobre la exclusión del operador histórico del proceso de licitación por formular una oferta anormalmente baja (Comisión Europea, 2024b).

Retos pendientes en el acceso a los activos esenciales para prestar el servicio

1. El acceso a la infraestructura

Es necesario clarificar el procedimiento de acceso a la infraestructura ferroviaria de los adjudicatarios de un CSP. Así, el artículo 2 del Proyecto de Orden en tramitación prevé que el Ministerio de Transportes solicite un informe a ADIF sobre la capacidad de la infraestructura disponible durante el plazo de vigencia de la autorización. Sin embargo, sería necesario clarificar qué derechos de acceso obtiene el adjudicatario tras la firma del contrato y en qué medida pueden modularse en caso de entrar en conflicto con otros servicios coincidentes (tanto servicios comerciales como de mercancías).

2. El acceso al material rodante y talleres de mantenimiento

La adquisición de material rodante y puesta en funcionamiento de talleres de mantenimiento es uno de los principales obstáculos a la entrada en el mercado ferroviario, a causa de su elevado coste y dilatado plazo de puesta a disposición. Las características físicas de la infraestructura sobre la que discurren los servicios de cercanías y media distancia (ancho métrico, menor tensión de la red o ausencia de electrificación, distinto sistema de señalización) agravan este problema. Esto juega en ventaja del operador histórico, que ya posee todo el material rodante y los talleres necesarios para prestar el servicio.

Por otro lado, la vida útil del material y los talleres (30 o más años) (Nash & Wolanski, 2010), son superiores a la duración máxima del contrato prevista por la normativa europea (15 años con posibilidad de prórroga, según el art. 4.3 del Reglamento 1370/2007), por lo que resulta más eficiente que sea la autoridad la que gestione el acceso a estos activos y organice la transición entre el operador saliente y el nuevo adjudicatario.

Por ello, es necesario que las autoridades de transporte garanticen el acceso a estos activos esenciales a los adjudicatarios. Esto podría asegurarse mediante el traspaso del material rodante y los talleres existentes (adquiridos con financiación pública) a las autoridades de transporte, que gestionarían el acceso de los adjudicatarios. Otra alternativa seguida en países como Reino Unido sería traspasar el material rodante y los talleres a entidades independientes de Renfe (los llamados ROSCOS). Cualquiera de estas alternativas sería más garantista con los nuevos entrantes que la opción seguida por el Proyecto de Orden en tramitación, que se limita a establecer el derecho del adjudicatario de acceder a los talleres y servicios de mantenimiento del operador saliente en condiciones “transparentes, objetivas y no discriminatorias” (art. 13.1.c)¹⁹.

3. El acceso a los maquinistas

El acceso a una bolsa de maquinistas formados es otro de los activos esenciales para la prestación de servicios ferroviarios. Renfe emplea el 90% de los maquinistas de España, bajo condiciones laborales que provocan un “efecto llamada” sobre los empleados de otros operadores cuando publica sus convocatorias de empleo. Esto ha llevado a la CNMC a imponer obligaciones de información previa a Renfe en lo relativo a sus convocatorias de empleo para garantizar la competencia en el mercado (CNMC, 2024f).

¹⁹ El CSP prevé que Renfe transmita el material rodante adscrito a la OSP al nuevo prestador del servicio público.

Para asegurar el acceso a los maquinistas, el Proyecto de Orden en tramitación prevé que el adjudicatario se subroge en las relaciones laborales del operador saliente (arts. 4.ñ) y 10.1 k), si bien este es un derecho del trabajador y no del adjudicatario. A su vez, el art. 12 del Proyecto prevé que el operador saliente facilite la formación del nuevo personal del adjudicatario, con un plazo que fue juzgado suficiente por la CNMC, si bien el pliego debería concretar esta obligación.

4. El acceso a la información y asimetrías de información

La necesidad de obtener una autorización para la operación de servicios ferroviarios proporciona a los adjudicatarios información de primera mano sobre las características del servicio que está vedada al resto de agentes, tanto empresas como administraciones públicas. Esta información es de gran relevancia para la planificación del servicio y para la formulación de ofertas en los concursos. Por ello, es necesario garantizar que tanto los nuevos entrantes como la administración obtienen esta información para su toma de decisiones.

El Proyecto de Orden en tramitación contiene obligaciones de información sobre aspectos de interés (demanda, tarifas, costes e ingresos), pero no asegura que esta información se proporciona con suficiente detalle (a nivel de relación origen-destino, frecuencia diaria o mensual) o en un formato tratable. El traspaso de información relevante es una actividad costosa para el operador histórico, por lo que la regulación debería detallar el alcance de su obligación.

Diseño procompetitivo de los pliegos y del contrato

1. El tamaño del contrato

El tamaño del contrato puede convertirse en una barrera de entrada significativa para los nuevos entrantes en el sector. Los contratos de mayor tamaño pueden ser más complejos de operar²⁰, y pueden conllevar la imposición de requisitos de solvencia técnica y experiencia previa más exigentes por el órgano de contratación. Por otro lado, los contratos de menor tamaño pueden impedir a los operadores aprovechar las economías de densidad de la operación, o recuperar las inversiones realizadas.

La evidencia disponible de otros países sugiere que existe un tamaño óptimo del contrato de entre 1,5 millones y 3 millones de trenes-kilómetro, que permite rentabilizar la entrada sin suponer una barrera significativa. El tamaño podría incrementarse hasta los 3-5 millones de trenes-kilómetro tras los primeros años de liberalización, una vez que el mercado madure (Perrines, 2020) (Montero-Pascual, Finger, & Serafimova, 2022).

2. Duración del contrato

La duración del contrato debe equilibrar la necesidad de amortizar las inversiones realizadas con la necesidad de renovar periódicamente el contrato para actualizarlo a la demanda de servicios y mantener la intensidad competitiva en el sector.

²⁰ Nash, Crozet, Nilsson, & Link (2016) encuentran evidencia de deseconomías de escala en los mayores contratos de Alemania y Reino Unido, que podrían ser demasiado grandes para un solo operador.

La normativa comunitaria establece un límite máximo de 15 años (art. 4.3 del Reglamento 1370/2007), con la posibilidad de prórroga durante, como máximo, la mitad del período original si el operador aporta activos significativos. Sin embargo, este plazo máximo podría acortarse cuando el adjudicatario del contrato no deba aportar el material rodante (por ejemplo, si se lo proporciona la autoridad de transporte). Así, la literatura económica fija la duración óptima del contrato entre los 8 y los 12 años (Nash & Wolanski, 2010).

La reducción de la duración de los contratos, respetando su equilibrio económico, puede ser deseable desde la perspectiva de competencia y de la eficiencia. En los primeros años de la liberalización, impulsaría la convocatoria regular de licitaciones que permitiría la entrada de nuevos operadores, evitando cerrar el mercado durante largos periodos de tiempo. Además, esto permitiría a las autoridades de transporte actualizar frecuentemente sus servicios para adaptarlos a la demanda.

3. Valoración de la oferta económica

En una licitación, la oferta económica es aquella que resulta de mayor interés para los usuarios y que refleja en mayor medida la eficiencia del licitador. Una valoración adecuada de la oferta económica debe incentivar a los operadores a formular ofertas competitivas. Para ello, es necesario que la puntuación asignada a este criterio sea suficiente y decisiva y que las fórmulas de puntuación incentiven las ofertas competitivas.

En el caso de los servicios de transporte ferroviario, el coste de prestación viene determinado por tres elementos que deben valorarse, según el tipo de contrato: i) el coste unitario de remuneración por tren y kilómetro ofertado; ii) el precio a pagar por el usuario (en su caso) por kilómetro recorrido y; iii) el número de kilómetros recorridos (y su distribución según las frecuencias y el calendario).

Retos en la gestión de las licitaciones y contratos por las autoridades de transporte

1. La publicación de un calendario de licitaciones

Para poder presentarse a las licitaciones, los operadores ferroviarios deben formular ofertas. Sin embargo, no todos los operadores cuentan con los recursos financieros o humanos necesarios para mantener a los equipos necesarios para poder formular ofertas competitivas.

Así, la Autorité de la Concurrence francesa cuantificaba en 3 millones de euros el coste de presentar una oferta a un concurso para un operador (Autorité de la Concurrence, 2023). Estos costes pueden ser superiores para los nuevos entrantes frente al incumbente, que cuenta con un mayor conocimiento del mercado, lo que puede condicionar la concurrencia. La duración media de un procedimiento de licitación en Francia es de dos años. Así, Transdev, el competidor más creíble de SNCF, declaraba no tener capacidad para responder a más de dos licitaciones simultáneas.

Por este motivo, es necesario que las autoridades de transporte publiquen un calendario de licitaciones realista de todos los servicios bajo su competencia. Este calendario debería asegurar que, de forma progresiva, en 2033 todos los servicios públicos se encuentren adjudicados

de manera competitiva. Esto permitiría a los operadores organizarse para poder acudir a los procesos que se convoquen, y garantizaría la concurrencia por las licitaciones y el éxito de la liberalización. A su vez, la licitación progresiva del mercado permite a los operadores entrar en el mercado o expandir sus operaciones de manera progresiva, en lugar de tener que esperar a que caduquen los contratos actuales para acudir a una nueva licitación, dinamizando el mercado (Montero-Pascual, Finger, & Serafimova, 2022).

2. La prórroga del contrato actual de Renfe

El periodo transitorio previsto en el Reglamento 1370/2007 no debería haberse entendido como una habilitación para la adjudicación directa generalizada de los contratos, sino que conllevaba la obligación de introducir progresivamente la competencia en el sector para evitar una transición brusca al nuevo régimen de competencia por el mercado²¹.

Idealmente, el MTMS habría empleado el periodo transitorio desde la aprobación de la modificación del Reglamento 1370/2007 en 2016 para sentar las bases de la licitación competitiva de los servicios. Esto habría permitido ir introduciendo gradualmente la competencia por el mercado para alcanzar el objetivo final de haber licitado todos los servicios al finalizar el contrato actual con Renfe el 1 de enero de 2028.

Sin embargo, las limitaciones y características del proceso de licitación especificadas en el presente artículo (duración de al menos 2 años del proceso de licitación, necesidad de espaciar las licitaciones para poder asegurar la concurrencia) hacen necesario prorrogar parcialmente el contrato actual en 2028. Esta prórroga debería permitir la licitación progresiva, en línea con las recomendaciones anteriores, de los servicios antes de su vencimiento en 2033.

4. Conclusión y próximas paradas en la liberalización del ferrocarril de viajeros

La liberalización del transporte ferroviario de pasajeros es una de las reformas estructurales más significativas impulsadas por la Unión Europea, con un gran impacto económico, social y ambiental.

La liberalización de los servicios comerciales en 2020 y la entrada de nuevos operadores ferroviarios ha incrementado el bienestar de los consumidores en 343 millones de euros, gracias a la reducción de los precios y la nueva demanda inducida. También ha mejorado la recaudación de ADIF y el aprovechamiento de la infraestructura ferroviaria, gracias al incremento de las plazas ofertadas y las frecuencias. Todo ello ha redundado en un aumento de la demanda y del atractivo del modo ferroviario frente al aéreo y la carretera.

De cara al futuro será necesario continuar monitorizando la evolución de los precios conforme el mercado se consolide. A su vez, la liberalización de los nuevos corredores de ancho variable

²¹ En este sentido, la Comisión Europea advertía que los Estados miembros debían cumplir progresivamente con la obligación de licitar *“con el fin de evitar que la capacidad de transporte disponible en el mercado de transporte público impida a los operadores de transporte responder satisfactoriamente a todos los procedimientos de licitación que se pongan en marcha al finalizar el periodo de transición”* (apartado 2.6.2 de la Comunicación de la Comisión 2014/C 92/01 relativa a directrices de interpretación del Reglamento (CE) no 1370/2007).

(Madrid-Galicia, Madrid-Asturias/Cantabria, y Madrid-Cádiz/Huelva) plantea retos adicionales, habida cuenta de su relativa menor demanda y requerimientos de material rodante.

En lo que respecta a los servicios públicos ferroviarios, la introducción de competencia por el mercado tiene el potencial de reducir los costes de prestación del servicio y ampliar la oferta disponible. Sin embargo, es necesario adoptar varias medidas para garantizar una competencia adecuada en los concursos que se convoquen. En especial, es necesario que las autoridades de transporte inicien los trámites para la licitación progresiva de los servicios, publicando el calendario de licitaciones previstas. En paralelo, el marco normativo debería revisarse para asegurar la necesidad y proporcionalidad de las OSP declaradas, minimizar el uso de la adjudicación directa y garantizar un diseño procompetitivo del contrato y de los pliegos. Por último, es necesario garantizar que los adjudicatarios pueden acceder a la infraestructura y los activos esenciales para prestar el servicio, como el material rodante y los talleres de mantenimiento.

Bibliografía

- ADLC. (2023). *Opinion 23-A-18 du Novembre 2023 relatif au secteur des transports terrestres de personnes*.
- ALEXANDERSSON, G., & HULTÉN, S. (2007). *Competitive tendering of regional and interregional rail services in Sweden*.
- ART (FR). (2024). *Rail market monitoring report in France 2022*.
- ART (IT). (2024). *Relazione annuale al Parlamento*.
- BNetzA. (2024). *Railway Market Analysis*.
- CER. (2017). *Public Service Rail Transport in the European Union: an Overview*.
- CNC. (2012). *Informe sobre la competencia en el transporte de mercancías por ferrocarril en España*.
- CNMC. (2019). *Estudio sobre la liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril (E/CNMC/004/19)*.
- CNMC. (2020). *Estudio sobre precios de billetes aéreos en territorios no peninsulares (E/CNMC/005/18)*.
- CNMC. (2024). *Informe anual del sector ferroviario (INF/DTSP/033/24)*.
- CNMC. (2024a). *Balance de la liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril (INF/DTSP/031/2024)*.
- CNMC. (2024b). *Informe Anual del Sector Ferroviario 2023*.
- CNMC. (2024c). *Comunicación sobre la supervisión de los cánones de las líneas ferroviarias (COMUNICACION/DTSP/005/22)*.
- CNMC. (2024d). *IPN/CNMC/014/24 P.O.M. sobre el régimen de las autorizaciones para prestar servicios ferroviarios de transporte de viajeros sujetos a obligaciones de servicio público*.
- CNMC. (2024e). *Resolución por la que se aprueba la prueba de equilibrio económico en relación con el nuevo servicio entre Sevilla y Córdoba notificado por Ouigo España, S.A.U. (STP/DTSP/048/23)*.
- CNMC. (2024f). *Resolución sobre la denuncia interpuesta por Intermodalidad del Levante, s.a. en relación con la contratación de personal de conducción por Renfe Operadora, E.P.E. (STP/DTSP/059/23)*.
- COMISIÓN EUROPEA. (2024a). *Eighth monitoring report on the development of the rail market*.
- COMISIÓN EUROPEA. (2024b). *Study on passenger and freight rail transport services' prices to final customers*.

- INECO. (2017). *Revisión de los servicios ferroviarios de viajeros declarados como Obligación de Servicio Público*.
- LINK, H. (2016). Liberalisation of passenger rail services: case study Germany.
- MONTERO-PASCUAL, J. J., Finger, M., & Serafimova, T. (2022). *Progressive tendering of regional railway services*.
- NASH, C., & WOLAŃSKI, M. (2010). Workshop report–Benchmarking the outcome of competitive tendering. *Research in Transportation Economics*, 29(1), 6-10.
- NASH, C., CROZET, Y., NILSSON, J., & LINK, H. (2016). Liberalisation of passenger rail services. *CE-RRE Report*.
- PERENNES, P. (2020). Competitive tendering for regional trains: what can be learnt from economic literature? En *Handbook on Railway Regulation* (págs. 270-283). Edward Elgar Publishing.
- SMITH, A. (2016). Liberalisation of passenger rail services: case study Britain.
- VAN ESSEN, H. E. (2020). *Handbook on the external costs of transport, version 2019* (No. 18.4 K83. 131).