

Fedea Policy Papers - 2015/12

**La competencia en el ferrocarril:
un análisis del nuevo marco institucional en Europa y en España**

Javier Campos
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

Noviembre de 2015

fedea

Índice de contenidos

1. Introducción.....	1
2. Competencia y ferrocarril: ¿un oxímoron?.....	4
2.1. Las posibilidades de competencia en las industrias de red.....	5
2.2. Los modelos de reestructuración ferroviaria y el papel de la competencia.....	9
3. Competencia y ferrocarril en la UE: de la teoría a la realidad	11
3.1. La teoría: la legislación ferroviaria comunitaria.....	12
3.2. La práctica: situación actual del ferrocarril en la Unión Europea.	18
3.2.1. Las reformas frenan, pero no logran revertir el declive de la demanda.	20
3.2.2. La participación privada comienza a introducir dinamismo en el sector.	23
3.2.3. Los precios comienzan a reflejar tímidamente el efecto de la competencia.	24
3.2.4. El sector es todavía demasiado dependiente del sector público.	27
4. El largo trayecto hacia la competencia en España.....	29
4.1. La ruptura del modelo tradicional de monopolio público.	29
4.2. Los (pobres) resultados de la competencia en el transporte de mercancías.	36
4.3. Las posibilidades de la competencia en el transporte de pasajeros.....	39
5. Discusión: ¿cuál es el papel de la competencia en el ferrocarril?	43
Referencias	51

1. Introducción.

El transporte ferroviario en España tiene una naturaleza dual. Como en la vieja tradición platónica, coexisten en él dos elementos aparentemente antagónicos que configuran de manera conjunta un sector que – aun resultando vital para el desarrollo y la modernización de la economía española – muestra simultáneamente notables dificultades para adaptarse a los nuevos tiempos. Así, por un lado, el ferrocarril en España exhibe un vigoroso *cuero* industrial, tecnológicamente avanzado y reconocido internacionalmente (particularmente en sectores como la alta velocidad, donde ocupa posiciones destacadas a nivel mundial). Pero por otro lado, el sector también exhibe internamente un *alma* antigua, que languidece comparativamente en el transporte convencional de pasajeros y en el transporte de mercancías donde, a pesar de numerosos cambios y reformas, parece incapaz de hacer frente a muchos de los desafíos impuestos por los modos alternativos de transporte.

Evidentemente, esta dualidad no es un fenómeno exclusivamente español y, de hecho, la evolución histórica del transporte ferroviario en la mayor parte de los países occidentales presenta un panorama muy similar. En su origen, el ferrocarril se asoció románticamente a la idea de modernidad y progreso y sirvió como catalizador para la apertura de horizontes – físicos y mentales – en el transporte de personas y bienes a corta y media distancia. Al facilitar la movilidad, los intercambios aumentaron, lo cual dio lugar a una mayor especialización en la división del trabajo y a la creación de riqueza a través de las ganancias de productividad (**Hibbs, 2006**). Desde mediados del siglo XIX hasta las primeras décadas del siglo XX el sector vivió una época dorada de expansión y crecimiento, durante la cual – y mayoritariamente con iniciativa privada – contribuyó de forma notable a la actividad económica como instrumento dinamizador de la industria y el comercio y como herramienta de integración regional. Aunque la sociedad española no fue ajena a esta tendencia, nuestra idiosincrasia geográfica, la posición periférica de nuestro país con respecto a los grandes centros industriales europeos (acentuada incluso por la existencia de un ancho de vía diferente) y, sobre todo, la persistencia de una estructura productiva y social anclada en el sector primario, hizo que el desarrollo del ferrocarril en España estuviera fuertemente condicionado

desde su origen por una demanda relativamente baja y con desigual distribución sobre el territorio.

Este elemento resulta particularmente relevante desde el punto de vista económico porque, al igual que ocurre en otras industrias basadas en el concepto de red, el transporte ferroviario está caracterizado por la presencia de grandes economías vinculadas a la densidad de tráfico, al mismo tiempo que existen elevados costes hundidos asociados a la construcción de las infraestructuras, cuya recuperación resulta muy difícil a corto o medio plazo. Por ello, tanto en España como en otros países – con ciertas excepciones notables como el caso de Estados Unidos – los condicionantes técnicos dieron lugar a que el sector fuera evolucionando mayoritariamente hacia un modelo organizativo con menor peso de la iniciativa privada, centralizado generalmente alrededor de un monopolio verticalmente integrado, sin apenas competencia, y con fuerte dependencia de los fondos públicos para garantizar sus operaciones y financiar nuevas inversiones (**Knieps, 2013**). Sin embargo, desde mediados del siglo XX ha ido creciendo progresivamente en muchos países cierta insatisfacción con este modelo organizativo y, en general, con su rendimiento social, ya que su cuota de mercado perdía relevancia año tras año y la carga sobre el presupuesto público se revelaba cada vez más difícil de justificar.

Aunque algunos desarrollos tecnológicos más recientes en áreas como la alta velocidad o las crecientes dificultades regulatorias impuestas a otros modos desde un punto de vista medioambiental pueden haber concedido cierto alivio puntual al transporte ferroviario, se mantienen las dudas sobre el papel que debe desempeñar este modo de transporte en el siglo XXI. Gran parte de la literatura identifica las razones que han llevado a esta situación con la incapacidad del sector para hacer frente al mayor dinamismo introducido por la popularización del transporte aéreo y a su inflexibilidad organizativa frente a las alternativas proporcionadas por el transporte por carretera (**Grossman y Cole, 2004**). Por ello, desde finales de los años ochenta, la solución elegida para hacer frente a esta aparente rigidez ha sido la reestructuración del sector, cambiando su modelo organizativo tradicional con el fin de introducir *competencia*, una receta incentivadora ya probada con éxito en otras industrias de red.

No obstante, la manera en la que se ha implementado este proceso – y aún continúa haciéndose – no ha sido homogénea, ni los resultados parecen tan claramente positivos como en el caso de la energía, las comunicaciones o incluso el transporte aéreo. La mayoría de los países de la Unión Europea (UE) y Australia han optado por un modelo de desintegración vertical, con una separación total o parcial de las infraestructuras y los servicios ferroviarios que favoreciera tanto la competencia intermodal como la operación de diferentes empresas dentro de las mismas rutas. Otros países (como Japón, Estados Unidos y muchos de América Latina) siguieron con un modelo verticalmente integrado, pero introduciendo una regulación más flexible y promoviendo abiertamente la participación privada a través de concesiones o privatizaciones (**Laurino et al., 2015**).

La ausencia de evidencia concluyente sobre qué tipo de reforma es la más adecuada para garantizar el futuro del ferrocarril a medio plazo ha llevado a que todavía hoy en día exista una discusión abierta sobre hasta qué punto y bajo qué circunstancias es válido el concepto de *competencia* asociado al transporte ferroviario, así como un debate sobre si el modelo de desintegración vertical adoptado en la UE constituye o no la respuesta más acertada. En este punto parece necesario valorar cómo se ha llevado a cabo esa reforma en los distintos países de la Unión Europea y, particularmente en España, con sus propios condicionantes, con el fin de poder reflexionar sobre la situación actual del sector y sus posibilidades de futuro desde un punto de vista institucional y económico.

Es en este contexto donde se plantea este documento, cuyo principal objetivo es aportar algunas reflexiones sobre estas cuestiones. Para ello, tras esta introducción, en la **Sección 2** se analiza el concepto de competencia en una industria de red y su aplicabilidad al caso concreto del ferrocarril. Posteriormente, se presentan y comparan los principales modelos de reestructuración que se han utilizado en diferentes países para introducir dicha competencia en el sector, valorándose de manera general sus ventajas y limitaciones. En la **Sección 3** se abordan los procesos de reforma del ferrocarril en la Unión Europea, presentándose de manera estructurada los principales paquetes legislativos – algunos de ellos aún pendientes de desarrollar – así como la situación actual en los principales mercados ferroviarios de la UE. La **Sección 4** estudia la situación actual del ferrocarril en España. Partiendo de una descripción de las reformas

emprendidas en las últimas décadas, se realiza un análisis detallado del transporte de mercancías y pasajeros desde el punto de vista de la competencia, incluyendo los cambios más recientes introducidos por la nueva legislación ferroviaria y los hitos que se esperan alcanzar en los próximos meses. Finalmente, y como conclusión de las ideas presentadas en el documento, la **Sección 5** realiza una discusión final sobre el futuro del ferrocarril en España y algunas sugerencias que buscan, una vez más, la reconciliación del *cuerpo* y el *alma* de este sector.

2. Competencia y ferrocarril: ¿un oxímoron?

Ya sea como resultado de la revolución industrial o de la propia evolución natural del negocio del transporte de carruajes y de la explotación de los caminos de postas, el transporte por ferrocarril nació en Europa a principios del siglo XIX de la mano de la iniciativa privada.¹ Este modelo organizativo, que integraba verticalmente la construcción de las infraestructuras con la provisión de los servicios, era muy eficiente de forma aislada, en el sentido de que su crecimiento se basaba siempre en la rentabilidad de la demanda esperada; sin embargo, era globalmente ineficiente, ya que no consideraba las potenciales ganancias asociadas al tamaño de la red. Por ello, desde la segunda mitad del siglo XIX, los pequeños operadores ferroviarios fueron desapareciendo poco a poco, tanto en Europa como en Estados Unidos, surgiendo a través de absorciones y fusiones nuevas empresas regionales o nacionales con un elevado poder de mercado y notables vínculos industriales y comerciales. La creciente importancia del sector en términos económicos, sociales y políticos, así como su naturaleza estratégica y militar (especialmente en Europa) fueron incrementando la presencia y relevancia del sector público, quien acabó finalmente nacionalizando la mayor parte de los operadores, bien con argumentos de índole social o bien como

¹ En 1825 surgió en el Reino Unido la primera empresa de transporte de pasajeros y carga sobre “caminos de hierro”, a la que pronto se unirían numerosos rivales que desarrollarían progresivamente las primeras redes ferroviarias alrededor de los centros mercantiles más importantes, sin apenas intervención del sector público (**Hibbs, 2006**). Aunque el primer ferrocarril español se construyó en Cuba en 1837, tradicionalmente se considera que la primera línea férrea española fue la Barcelona-Mataró, inaugurada en 1848. En los cincuenta años siguientes se produjo una rápida expansión del sector a manos de la iniciativa privada (**Lentisco, 2005**).

simple rescate de las empresas que resultaban financieramente inviables (**Estache y Serebrisky, 2004**).²

De esta manera el modelo de monopolio verticalmente integrado se convirtió pronto en la estructura organizativa dominante en el sector ferroviario en muchos países, en los que un departamento ministerial o una empresa pública era el único encargado de construir, mantener y explotar las infraestructuras y de suministrar los servicios de pasajeros y mercancías. En algunos países se permitía la existencia de otros operadores, aunque generalmente con carácter local. Este modelo organizativo no se aplicaba únicamente al ferrocarril. De hecho, durante gran parte del siglo XX, la presencia del sector público era dominante en la mayoría de las denominadas *industrias de red* (telecomunicaciones, energía, transporte aéreo,...) argumentándose que la competencia en estos sectores no era posible ni deseable (**Bitzan, 2003**). Entender (y rebatir) esta idea requiere analizar primero cómo se produce realmente la competencia en las denominadas *industrias de red* y qué alternativas existen para fomentarla.

2.1. Las posibilidades de competencia en las industrias de red

Desde un punto de vista estrictamente tecnológico los sectores productivos (como el transporte por ferrocarril) que se encuentran organizados en forma de red presentan ciertos rasgos específicos que parecen alejarlos claramente del marco teórico en el tradicionalmente se sitúan los modelos de competencia perfecta.

En primer lugar y por simple definición, el proceso productivo que se realiza en estos sectores tiene lugar a través de “nodos” emisores y receptores (de pasajeros y mercancías) conectados mediante ciertas infraestructuras (vías férreas, estaciones, depósitos, almacenes...) cuyos costes de construcción suele ser elevados y que raramente pueden destinarse a usos distintos de aquél para el que fueron construidas. Por ello, en las industrias de red existen severas limitaciones a la entrada de nuevas empresas y/o al aumento de la oferta a corto plazo por parte de las ya existentes. Esto conlleva necesariamente que exista un bajo número de competidores potenciales, lo cual

² En España, la nacionalización se produjo como consecuencia del calamitoso estado en el que habían quedado las infraestructuras tras la Guerra Civil. En enero de 1941 fue aprobada la *Ley de Bases de Ordenación Ferroviaria y de los Transportes por Carretera* por la que todas las compañías privadas de ferrocarril que tenían anchos de vía de 1,668 metros se agrupaban en una empresa estatal, RENFE, la *Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles* (**Lentisco, 2005**).

invalida automáticamente uno de los requisitos teóricos para la presencia de competencia en un mercado y hace que estos sectores sean propensos a posiciones de dominio por parte de pocas empresas, las cuales podrían explotarlas mediante tarifas y niveles de servicio que tuvieran más en cuenta sus beneficios privados que los intereses generales de la sociedad.

Derivada de la anterior, una segunda característica relevante de las industrias de red es que sus costes están muy condicionados por el grado de integración entre las infraestructuras y la producción de servicios a través de éstas (es decir, las infraestructuras y los servicios pueden coordinarse a través de una única empresa o a través de varias). La decisión depende generalmente de la complejidad tecnológica (que determina las necesidades de coordinación por cuestiones de acceso, operatividad, seguridad, etc.) y puede variar en el tiempo (con mejoras en los sistemas de comunicación, por ejemplo), pero en ocasiones son factores exógenos los que explican que haya sectores más integrados que otros.³ La tecnología determina también la existencia o no de economías de escala y densidad, dos propiedades que, aunque no son exclusivas de las industrias de red, resultan particularmente relevante en ellas, ya que favorecen la presencia de empresas de elevado tamaño y redes de amplia cobertura, conduciendo así, de forma natural, a estructuras de mercado de carácter monopolístico. Sin embargo, esto no implica necesariamente que todas las actividades desarrolladas en una industria de red tengan carácter de *monopolio natural*, sino que esta etiqueta deba asignarse sólo a aquéllas donde existan realmente ventajas de costes asociadas al tamaño. En el caso del ferrocarril, la evidencia empírica ha demostrado mayoritariamente que los rendimientos crecientes a escala únicamente aparecen en situaciones concretas relacionadas principalmente con la construcción y explotación de las infraestructuras, mientras que la prestación de servicios sobre una infraestructura dada admite generalmente la posibilidad de que exista más de un operador (Cowie, 2002).

³ En su análisis de las propiedades tecnológicas de las industrias de red, Shy (2002) se cuestiona por ejemplo por qué el transporte aéreo se gestiona de manera descentralizada (las compañías aéreas y el control del tráfico aéreo en los aeropuertos son empresas distintas) mientras que el mismo grado de separación no existe en gran parte del transporte ferroviario. Un mayor desarrollo tecnológico en la gestión de tráfico en este último, ¿permitiría entonces un mayor grado de desintegración?

Finalmente, la tercera característica relevante de las industrias de red desde el punto de vista de las limitaciones a la competencia se origina precisamente por su elevado tamaño y la especificidad de las infraestructuras implicadas. En muchos países, como regla general, estos dos factores han llevado a que los costes de las infraestructuras no sean soportados íntegramente por los operadores que las explotan, de modo que la cobertura de los mismos requiera habitualmente de un grado importante de subvenciones públicas. Aunque este rasgo se manifiesta de forma diferente entre distintas industrias, ha sido una característica dominante del transporte por ferrocarril europeo (ECMT, 2005). Así, si los precios pagados por los usuarios del ferrocarril se fijaran en términos equivalentes a los costes de explotación e inversión de la infraestructura, se haría prácticamente inviable cualquier explotación económicamente rentable (al menos en el caso de tráficos convencionales). Esta circunstancia ha conducido a que también exista cierto grado de participación pública en estos sectores (dificultando adicionalmente la competencia), si bien éste puede variar desde el control directo de los procesos productivos hasta la mera presencia supervisora mediante mecanismos regulatorios que garanticen el cumplimiento de objetivos sociales y de servicio público.

Con diferentes variantes y ciertas matizaciones, las tres características presentadas anteriormente han servido tradicionalmente para defender el modelo de monopolio público verticalmente integrado en el transporte por ferrocarril. Sin embargo, un análisis más detallado de los argumentos anteriores muestra que sí existen realmente algunas posibilidades de introducir competencia en el transporte por ferrocarril, si bien ésta no adopta necesariamente la misma forma que en otros sectores ni tampoco se identifica con la visión teórica extrema de la competencia perfecta. De hecho, la idea clave a considerar en este análisis es qué significa realmente *competencia* y por qué resulta deseable que exista en un mercado como el del transporte ferroviario.

Así, más allá de una simple definición teórica y en términos muy sencillos, competencia es *rivalidad*. Para una empresa esta rivalidad genera incentivos a actuar siempre de la mejor manera posible, a no acomodarse, a ofrecer continuamente buenos productos y servicios, con precios adecuados y niveles de calidad suficientes. Si esto no ocurre así, se perderán clientes a manos de rivales más eficientes y la propia supervivencia estará en peligro. La competencia, por tanto, traslada los principios

darwinistas de evolución y adaptación continua a las condiciones externas (cambios en la demanda y la tecnología) presentes en los mercados. A pesar de su naturaleza de industria de red, esta incentivadora rivalidad competitiva puede aparecer en el transporte por ferrocarril al menos de tres formas distintas, no siempre excluyentes entre sí (**de Rus, 2006**):

1. Mediante la competencia *en* el propio mercado ferroviario, en aquellas actividades que no tengan carácter de monopolio natural. Por ejemplo, bajo unos adecuados niveles de coordinación, una misma infraestructura puede ser compartida por dos o más operadores que compitan prestando servicios de transporte de viajeros o mercancías sobre las mismas rutas. Como se ha indicado, las necesidades de coordinación estarán supeditadas a factores técnicos y serán tanto más complejas cuanto mayor sea la densidad de las rutas y el número de participantes.
2. Mediante la competencia *por* el mercado ferroviario, en las actividades donde por razones tecnológicas u organizativas no sea posible la anterior, haciendo que distintas empresas compitan por el derecho a operar una ruta o gestionar ciertas infraestructuras bajo condiciones reguladas a través de concesiones por tiempo limitado. Para que sea efectiva, esta competencia por el mercado debe generar rivalidad *ex ante*, pero al mismo tiempo debe velar por el cumplimiento de los objetivos sociales por parte del monopolista resultante.
3. Finalmente, la competencia *entre* el mercado ferroviario y otros modos de transporte puede tener también efectos incentivadores, ya que favorece la adopción de conductas eficientes ante el riesgo de perder viajeros. No obstante, esta competencia intermodal debe plantearse generalmente desde una perspectiva social más amplia, ya que de lo contrario podría conducir a decisiones de inversión ineficientes (desde el punto de vista del sistema de transporte en su conjunto) o a la persistencia de ventajas o desventajas competitivas a favor de un modo u otro de transporte debido al diferente tratamiento, por ejemplo, de externalidades como la contaminación, la congestión o los problemas de seguridad.

En todo caso, estas diferentes posibilidades para introducir competencia en el transporte por ferrocarril son plenamente compatibles con diversos grados de

intervención del sector público, con diferentes formas de participación privada e incluso con distintas maneras de integrar las infraestructuras y la producción de servicios en esta industria, lo cual ha dado lugar a diferentes modelos de reestructuración ferroviaria.

2.2. Los modelos de reestructuración ferroviaria y el papel de la competencia.

A partir de las deficiencias y las limitaciones en el modelo de monopolio público que se han descrito, la reestructuración del sector ferroviario comienza a mediados de la década de 1980 mediante diversas experiencias liberalizadoras en Japón, Suecia y Nueva Zelanda, las cuales fueron seguidas de la profunda y fallida privatización de *British Rail* en el Reino Unido durante la década siguiente.⁴ A partir de este momento numerosos países comenzaron poco a poco a implementar reformas con el objetivo de disminuir el peso del sector público y fortalecer la competencia *en, por y entre* mercados. En la actualidad, en muchos países del mundo (con notables excepciones en China, Rusia o India, por ejemplo) se observa un creciente grado de participación privada y competencia en el sector ferroviario, limitándose progresivamente el papel del sector público a un rol regulatorio o coordinador. Aunque existen múltiples variantes, en **Gómez-Ibáñez (2006)** se identifican tres grandes modelos (no exhaustivos) de reestructuración: la desintegración vertical, la privatización y la desregulación.

El modelo de *desintegración vertical* ha sido el adoptado mayoritariamente en la Unión Europea, requiriéndose inicialmente a los países miembros la separación (al menos a nivel contable) entre los servicios de transporte ferroviario y la gestión de infraestructuras, con el fin de permitir progresivamente el acceso de otros operadores (públicos y privados) a competir sobre las mismas. Este tipo de reforma se inspiraba en la experiencia previa de otras industrias de red, como la energía o las telecomunicaciones, en los que la ruptura de monopolios había dado lugar a una eclosión de la rivalidad competitiva. También existía cierto paralelismo con el transporte por carretera o el transporte aéreo, donde diferentes operadores de transporte podían compartir una infraestructura común (monopolio natural) gestionada por el sector público o privado.

⁴ Para un análisis más detallado de estos procesos puede verse **Preston (1996)** o **Nilsson (2002)**.

El segundo modelo de reestructuración ferroviaria se centra en la introducción de *participación privada*, bien de forma completa (mediante la enajenación de los activos de los antiguos monopolios públicos), o bien de manera parcial (mediante concesiones de entre 10 y 50 años para la explotación privada de servicios públicos). Esta medida de competencia por el mercado, ampliamente utilizada en Japón y en algunos países americanos como México, Brasil o Argentina, ha sido acompañada de una profunda reorganización de los servicios, incluyendo el cierre definitivo de líneas poco rentables o la reestructuración territorial, con el fin de hacer del ferrocarril un negocio más atractivo para los potenciales inversores privados. Este último objetivo fue también el que indujo en muchos casos a mantener a las empresas verticalmente integradas, dando paso a monopolios privados (temporales y/o de carácter geográfico).

Finalmente, el tercer modelo de reestructuración (a menudo combinado con los dos anteriores) consistió en liberalizar la regulación ferroviaria, particularmente en lo relativo a las tarifas y a las condiciones de acceso al mercado. Esta desregulación, utilizada en países como Estados Unidos (donde la participación privada era relevante desde sus inicios), Canadá o Suiza, ha sido más importante en el caso del transporte de mercancías y los servicios interurbanos de pasajeros, limitándose mucho más sus efectos sobre la competencia en el transporte urbano y suburbano debido obviamente a las mayores implicaciones sociales (servicio público) en este último ámbito.

La mayor parte de estos modelos no son puros y admiten múltiples combinaciones y variantes. Por ello, en la práctica las dos decisiones más controvertidas que debe tomar un país cuando pretende introducir competencia en el sector ferroviario son, primero, si debe o no desintegrarlo verticalmente y, segundo (especialmente en caso de responder afirmativamente), cómo debe gestionarse y regularse el sector a partir de ese momento (**CER, 2012**). Ambas cuestiones se relacionan de nuevo con el debate sobre las posibilidades de competencia y la idea de que si el ferrocarril es un monopolio natural y la consiguiente necesidad de evitar la multiplicación de sus elevados (y hundidos) costes fijos por parte de varias empresas. Aunque aún persisten opiniones discrepantes, como ya se ha indicado, hay cierto consenso sobre la idea de que estos costes se asocian principalmente al desarrollo inicial de las infraestructuras (**Foreman-Peck, 1987**) y que, una vez que están instaladas, no existen restricciones tecnológicas importantes que impidan que dos o más operadores compitan sobre ella.

No obstante, tanto **Gómez-Ibáñez (2006)** como **Nash (2006)** o, más recientemente, **Drew y Nash (2011)**, **Nash et al. (2013)** o **Mizutami y Nash (2014)**, insisten en la necesidad de no subestimar los problemas de coordinación que pueden emerger tras llevar a cabo la desintegración vertical, argumentando que las infraestructuras suelen jugar un papel más relevante en el sector ferroviario que en otras industrias. Otros trabajos recientes (**Fernández et al., 2015**) profundizan empíricamente en esta cuestión y condicionan de hecho la rentabilidad de la participación privada a la posibilidad de incrementar la demanda, ya sea generada por la nueva oferta de servicios (de mayor frecuencia o mejores precios) o desviada de otros modos de transporte.

En definitiva, quienes defienden la reestructuración ferroviaria a través de la mera participación privada argumentan que las posibilidades de competencia sobre las vías asociadas a la desintegración vertical son muy limitadas debido a las economías de densidad y al escaso margen de beneficios que deja la competencia *en y entre* mercados (**Cròzet, 2015**), generándose además innecesarios problemas de coordinación en las inversiones y la gestión de la seguridad. Quienes favorecen la mera desintegración vertical argumentan por el contrario que es precisamente esa especial relación entre infraestructuras y servicios lo que encorseta a las empresas ferroviarias y que los problemas de coordinación son abordables con un adecuado marco de supervisión, al igual que sucede en otras industrias de red, como el transporte aéreo (**Lang et al, 2011**). Como veremos a continuación, ambas posturas son reconciliables y, en la práctica, se reflejan finalmente en el modelo de reestructuración del ferrocarril adoptado en general por los países de la Unión Europea y por España en particular.

3. Competencia y ferrocarril en la UE: de la teoría a la realidad

Desde la entrada en vigor del Tratado de Roma en 1958, la política de transporte comunitaria se ha centrado en la eliminación de los obstáculos a la movilidad en y entre los Estados miembros con el fin de contribuir en última instancia a la libre circulación de personas y mercancías. El transporte por ferrocarril juega un papel relevante dentro de dicha política, pero con un nivel de desarrollo inferior al desempeñado por otros modos. Este hecho se ha justificado tanto por su menor contribución relativa al PIB como por el fuerte peso de su estructura organizativa nacional en muchos países, cuyos

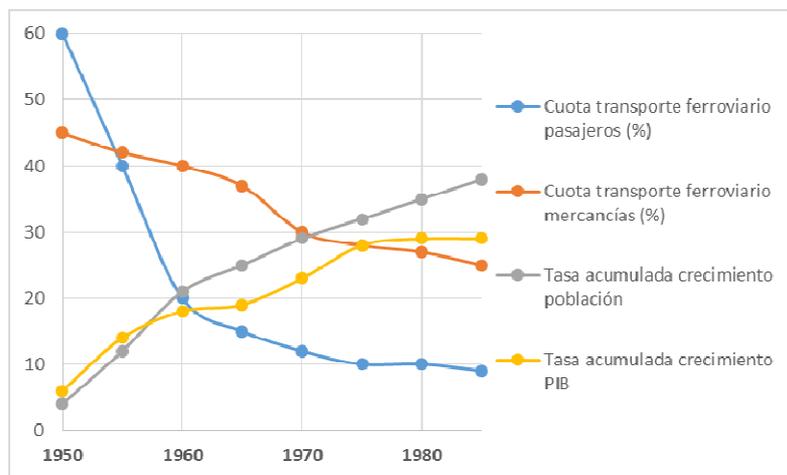
gobiernos a menudo han visto con recelo la intervención comunitaria en un sector considerado como estratégico en términos de movilidad doméstica (**De Rus y Campos, 2001**). En este contexto, la Unión Europea ha realizado un esfuerzo legislativo notable – aún incompleto – que ha forzado en muchos casos las reformas hacia la competencia en los países miembros, en algunos casos con mayor entusiasmo y diligencia que otros. En las dos próximas secciones presentamos el contraste entre estos avances legislativos (la “teoría”) y su implementación práctica (la “realidad”).

3.1. La teoría: la legislación ferroviaria comunitaria.

La primera referencia explícita a una actuación comunitaria en materia de transporte por ferrocarril se encuentra en el *Libro Blanco del Transporte* de 1979 titulado “Directrices para una nueva política de transportes”, que analizaba con cierto detalle la situación de declive del sector. Tal como muestra la **Figura 1** para el tráfico internacional, entre 1950 y 1980 se había producido en los principales países europeos⁵ una dramática caída en la cuota modal del transporte ferroviario de pasajeros (algo menos acusada en el transporte de mercancías) que no se correspondía con las (positivas) tasas de crecimiento de población y PIB, las cuales eran absorbidas por otros modos de transporte. Dado que se percibía que la naturaleza del problema era global y no particular la conclusión que se proponía para hacer frente al mismo era articular una política de transporte europea en la que la legislación nacional se supeditara progresivamente a la de la Comunidad Europea

⁵ Con el fin de mantener la homogeneidad, los datos corresponden a la media de los valores correspondientes para Francia, Alemania, Bélgica, Holanda, Luxemburgo y Reino Unido.

Figura 1. Evolución del transporte ferroviario en Europa (1950-2015)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos históricos de Eurostat.

Casi una década después, y ante la creciente necesidad de afrontar la pérdida de tráfico, la Comisión Europea presentó en 1990 una comunicación sectorial específica, sin carácter legislativo, titulada *La Política Ferroviaria Comunitaria*. En ella se diseñaba el actual sistema ferroviario común, concretado – entre otros aspectos – en la separación económica o jurídica de las áreas de infraestructura de las de operaciones en las empresas ferroviarias, y en el simultáneo desarrollo de procesos de liberalización y apertura de los mercados a través de la incorporación de nuevos operadores privados. Las propuestas de esta comunicación – cuyo objetivo último era la dinamización del sector para facilitar su supervivencia a largo plazo – han sido desarrolladas a través de varias directivas y reglamentos posteriores, ya con carácter legislativo, que se agrupan en los denominados “paquetes ferroviarios” y otras disposiciones resumidas en el **Cuadro 1**.

Cuadro 1. Principales hitos de la legislación ferroviaria comunitaria (1990-2014)

Período inicial (1990-2000)	<p>Directiva 1991/440: Apertura del mercado ferroviario</p> <p>Directiva 1995/18: Criterios para la licencia ferroviaria</p> <p>Directiva 1995/19: Adjudicación de capacidad infraestructura</p> <p>Directiva 1996/48: Especificación técnica interoperabilidad alta velocidad</p>
Primer Paquete Ferroviario	<p>Directiva 2001/12 (modifica Directiva 1991/440): Independencia gestión infraestructuras y liberalización transporte internacional</p> <p>Directiva 2001/13 (modifica Directiva 1995/18): Ampliación licencias nacionales a ámbito comunitario</p> <p>Directiva 2001/14 (deroga Directiva 1995/19): Adjudicación de capacidad, cánones e incorpora seguridad</p> <p>Directiva 2001/16: Especificación técnica interoperabilidad red convencional</p>
Segundo Paquete Ferroviario	<p>Directiva 2004/51 (modifica Directiva 2001/12): Plazos apertura mercado: viajeros internacionales (2010); mercancías internacionales (2006), mercancías nacionales (2007)</p> <p>Directiva 2004/49: Seguridad en el ferrocarril</p> <p>Directiva 2004/50 (modifica Directivas 1996/48 y 2001/16): Mejora la interoperabilidad</p> <p>Reglamento 881/2004: Creación de la Agencia Ferroviaria Europea (ERA)</p>
Tercer Paquete Ferroviario	<p>Directiva 2007/58 (modifica las Directivas 1991/440 y 2001/14): Apertura del mercado internacional de viajeros (2010)</p> <p>Directiva 2007/59: Certificación de Maquinistas</p> <p>Reglamento 2007/1370 relativo al servicio Público de Pasajeros</p> <p>Reglamento 2007/1371 sobre Derechos y Obligaciones de Pasajeros</p>
Período intermedio (2007-2012)	<p>Directiva de Interoperabilidad (deroga Directivas 1996/48 y 2001/16). Unifica directivas de interoperabilidad</p> <p>Reglamento 913/2010 de Mercancías</p> <p>Directiva 2012/34 Espacio Ferroviario Europeo: Incrementar competencia, órganos reguladores, marco inversión público-privada</p>
Cuarto Paquete Ferroviario	<p>Propuesta modificación Directiva 2013/34 y Reglamento 1370/2007/UE</p> <p>Propuesta modificación Unificación Directiva 2004/49, Directiva 2008/57 y actos posteriores (RECAST)</p> <p>Propuesta modificación Reglamento Agencia Ferroviaria, rol y funciones</p> <p>Propuesta normalización cuentas empresas ferroviarias (derogarí Reglamento 1192/69)</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de **Knieps (2013, 2014)**.

El punto de partida y la base para las reformas posteriores se estableció en la Directiva 1991/440 que sentó las bases para la apertura del mercado ferroviario en Europa centrándola en la finalidad de facilitar la adaptación de los ferrocarriles comunitarios a las necesidades del mercado único. Las otras directivas de la década de los noventa sirvieron para comenzar a definir criterios técnicos y administrativos de gestión de las infraestructuras y operación sobre las mismas, enunciando los principios sobre los que debía basarse la desintegración vertical.

Estos elementos fueron desarrollados en febrero de 2001, cuando se aprueba un conjunto de tres Directivas, 2001/12, 2001/13 y 2001/14, denominadas globalmente “Primer Paquete Ferroviario”, que ampliaba el proceso de liberalización y facilitaban el acceso a las infraestructuras. Estas directivas perseguían profundizar en la separación contable entre la infraestructura y las empresas operadoras de servicios, aunque manteniendo como voluntaria para cada estado miembro dicha separación legal e institucional.⁶

También en 2001, la Comisión Europea elaboró un nuevo libro blanco titulado *La política europea del transporte hacia 2010: tiempo para decidir*, que establecía las futuras acciones legislativas para revitalizar y acelerar la integración ferroviaria. En él se defendía explícitamente el objetivo último de la liberalización de este mercado, señalando que “un sistema de transporte ferroviario eficiente contribuiría al crecimiento económico”. Este documento establecía además un plan de acción de sesenta medidas cuyas principales disposiciones se concretaban en una nueva organización del transporte de mercancías y viajeros, una nueva política de infraestructuras, la armonización de las condiciones de la competencia y una mayor seguridad.⁷

⁶ Este primer paquete fue diseñado particularmente para liberalizar el transporte ferroviario internacional de mercancías, garantizando derechos de acceso a la red europea a todos los operadores autorizados y estableciendo un régimen normativo no discriminatorio para la asignación de las capacidades y tarifas de acceso. Se creaba así un primer marco común para la concesión de licencias a operadores en cada Estado miembro con el fin de promover la competencia en los mercados. De hecho, este primer paquete preveía la apertura del mercado de los servicios internacionales de mercancías en dos etapas: en 2003, a los 50.000 kilómetros de vías férreas prioritarias que conformaban la Red Transeuropea de Transporte Ferroviario de Mercancías, y en 2008 se debía producir la apertura del resto de la red. Sin embargo, como señala **Nash (2008)**, el progreso real quedó relegado a un conjunto de normativas cuya implementación efectiva fue retrasándose sucesivamente como resultado de los intereses contrapuestos de los Estados miembros.

⁷ Estas primeras medidas de separación generaron algunas ganancias de eficiencia, aunque la evidencia empírica no fue completamente concluyente (**Friebel et al., 2003**).

De esta manera, en marzo de 2004 se adoptó un nuevo conjunto de disposiciones, conocido como “Segundo Paquete Ferroviario”, conformado por otras tres Directivas y un Reglamento con el objetivo de reforzar la seguridad, interoperabilidad y apertura del mercado de transporte de mercancías. Las principales propuestas de este “paquete” fueron la apertura total de los mercados ferroviarios de mercancías para el 1 de enero de 2007 (adelantando los plazos inicialmente previstos) y la creación de una Agencia Ferroviaria Europea encargada de dirigir la labor técnica en material de seguridad e interoperabilidad.

En octubre de 2007 fue aprobada una nueva serie de medidas relativas a la adjudicación de capacidad (en las infraestructuras) y sobre la regulación de los permisos y certificaciones, conocidas como “Tercer Paquete Ferroviario”. A diferencia de los anteriores, este paquete se orientó al transporte de viajeros y tenía como objetivo revitalizar el transporte ferroviario internacional y reforzar los derechos de los pasajeros. Para ellos se programaba la apertura a la competencia internacional en 2010 y se regulaban los derechos de los pasajeros tanto en trayectos nacionales como internacionales.⁸

Los resultados de todas estas medidas no parecieron generar cambios sustanciales en el mercado (COM, 2009), por lo que en marzo de 2011, la Comisión publicó su extenso y esperado tercer *Libro Blanco del Transporte* en el que se establecían los objetivos y áreas de trabajo de interés hasta el año 2020. Al concentrarse en la movilidad sostenible y en ambiciosos objetivos para prevenir el cambio climática, este documento incentivaba la competencia *entre* mercados, promoviendo la consolidación de alternativas más respetuosas con el medio ambiente (frente a la carretera y al transporte aéreo), y favoreciendo explícitamente al ferrocarril para liderar el trasvase modal. De hecho, este libro blanco establece como objetivos específicos lograr antes de 2030 una transferencia modal del 50% del transporte por carretera al ferroviario y fluvial en distancias medias (de más de 300 kilómetros) para pasajeros (y del 30% para mercancías). Al mismo tiempo, promueve triplicar la longitud de la red de

⁸ Nótese que este paquete perseguía promover la constitución del mercado interior de los servicios ferroviarios mediante un escenario que permitiera explícitamente la competencia *en y por* el mercado. Asimismo, creaba la articulación necesaria de la legislación comunitaria sobre los contratos de servicio público e incorporaba una propuesta para los servicios internacionales de transporte de viajeros que – nuevamente – tardó en implementarse.

alta velocidad ferroviaria hasta 2030, con una mejor conexión con puertos y aeropuertos.

Finalmente, el borrador del “Cuarto Paquete Ferroviario” presentado en enero de 2013 y aún pendiente de aprobación definitiva,⁹ comprende diversas propuestas legislativas destinadas a dar más capacidades a los gestores de infraestructuras y ciertas garantías a las empresas nacionales que explotan los servicios con el fin de impulsar definitivamente la competencia. Así, entre otros elementos, se intenta agilizar la puesta en servicio del material rodante mediante la creación de un certificado único de seguridad y mejorar el funcionamiento de la estructura del sector ferroviario a partir de una gestión más eficiente de la red, profundizando en la separación de las actividades de operación. Asimismo, pretende proceder a la apertura definitiva de los mercados nacionales de transporte de viajeros (antes de 2019) y regular las posibles obligaciones de servicio público como situaciones de naturaleza excepcional, liberalizándolas antes de 2023.

El cuarto paquete ferroviario, por tanto, pretende finalmente reforzar el papel de los gestores de la infraestructura, que controlarán todas las funciones esenciales relacionadas con la explotación de la red, incluida la planificación de la inversión en infraestructuras, la explotación diaria, el mantenimiento así como el establecimiento de horarios. Además los diversos borradores consagran definitivamente la desintegración vertical estableciendo que las empresas de servicios ferroviarios y los operadores de las infraestructuras deberán estar separados estrictamente. En caso de no cumplirse esta condición, se incluye como novedad una cláusula de verificación que permitirá a la Comisión Europea impedir a las filiales de ferrocarriles verticalmente integrados circular en otros sistemas de países miembros si no han puesto en práctica todas las salvaguardias para garantizar la justa competencia en sus respectivos mercados nacionales.¹⁰

⁹ A finales de 2015. Es interesante comparar la duración del proceso de liberalización del transporte aéreo (menos de una década) con la del ferroviario (más de veinte años, y aún inconclusa).

¹⁰ No obstante, se admite cierta flexibilidad (como concesión realizada a países miembros como Alemania, Austria e Italia), apoyándose el mantenimiento de la estructura integrada verticalmente en un *holding* siempre que los gestores de la infraestructura sean operativa y financieramente independientes de los operadores.

En definitiva, en los últimos veinticinco años la normativa comunitaria ha avanzado de manera muy lenta hacia un irreversible (¿?) proceso de reestructuración que combina la desintegración vertical con la liberalización de los mercados ferroviarios, favoreciéndose notablemente el aumento de la participación privada y la paulatina introducción de competencia. Sin embargo, la trasposición de la legislación comunitaria a la nacional ha quedado siempre en manos de cada Estado, efectuándose este proceso a un ritmo muy desigual, en ocasiones sin respetar las fechas previstas o la completa aplicación. En la actualidad, aunque puede considerarse que ya se ha producido un replanteamiento de las estructuras organizativas de las empresas nacionales ferroviarias con respecto al modelo tradicional, aún queda margen por avanzar en muchos sistemas en cuanto a los procesos de liberalización, tal como se describe de manera más crítica a continuación.

3.2. La realidad del ferrocarril en la Unión Europea.

Aunque la Comisión Europea apostó claramente desde el primer paquete de 1991 por un modelo de reestructuración ferroviaria basado en la desintegración vertical y la liberalización de los mercados, la organización actual del transporte por ferrocarril en los distintos países de la Unión Europea resulta aún sorprendentemente heterogénea. En general, tal como ilustra el **Cuadro 2**, coexisten en la UE-26 (excluyendo a Malta y Chipre) hasta seis modelos diferentes de organización del sistema ferroviario en función del grado de separación real entre las actividades de gestión y operación de la infraestructura y del grado de liberalización efectiva existente en la actualidad en la operación de su red ferroviaria, frente a la potencial que admitiría el sistema dadas sus características y condiciones vigentes (**Kirchner, 2011**).

Cuadro 2. Modelos ferroviarios existentes en la Unión Europea (2014)

	Bajo grado de liberalización	Alto grado de liberalización
Integración vertical (gestión pública)	Lituania, Luxemburgo, Irlanda, Croacia	Alemania, Austria, Italia, Polonia, Bélgica, Letonia, Eslovenia, Hungría
Integración vertical (gestión privada)	–	Estonia
Desintegración vertical (gestión pública)	Francia, España, Portugal, Grecia, Finlandia, Eslovaquia	Suecia, Holanda, Dinamarca, Chequia, Rumanía Bulgaria
Desintegración vertical (gestión privada)	–	Reino Unido

Fuente: Adaptado de Lériida (2015).

Cuadro 3. Desintegración vertical y liberalización en los principales sistemas ferroviarios europeos

País	Inicio de la reforma	Grado de desintegración vertical	Grado de competencia alcanzado ¹¹	Operador principal de los servicios	Gestión de las infraestructuras ferroviarias
Alemania	1997	Separación organizativa	Todos los mercados	<i>DBahn AG</i> (empresa pública) + empresas privadas	<i>DBahn Netz AG</i> (empresa pública); empresas privadas.
Austria	1997	Separación institucional	Regionales y mercancías	OBB (empresa pública)	OBB Netz (empresa 90% pública)
Bélgica	1997	Separación contable	Mercancías	SNCB (empresa pública)	SNCB (empresa pública)
España	1997	Separación institucional	Mercancías	<i>RENFE Operadora</i> (empresa pública)	ADIF (empresa pública)
Finlandia	1995	Separación institucional	Mercancías	VR (empresa pública)	RHK (empresa pública)
Francia	1997	Separación institucional	Mercancías	SNCF (empresa pública)	RFK (empresa pública)
Grecia	1997	Separación contable	Mercancías (limitada)	OSE (empresa pública)	OSE (empresa pública)
Holanda	1995	Separación institucional	Regionales y mercancías	NS (empresa pública)	PRORAIL (empresa pública)
Irlanda	1997	Separación contable	Mercancías	IE (empresa pública)	IE (empresa pública)
Italia	1997	Separación organizativa	Regionales y mercancías	FS (empresa pública)	RFI (empresa pública)
Portugal	1997	Separación institucional	Todos (limitada)	CP (empresa pública)	REFER (empresa pública)
Reino Unido	1994	Separación institucional	Todos los mercados	Empresas privadas	<i>Network Rail</i> (empresa pública)
Suecia	1989	Separación institucional	Regionales y mercancías	Varias compañías	<i>Banverket</i> (empresa pública)

Fuente: Nash y Rivera-Trujillo (2004). Datos actualizados con CNMC (2014).

¹¹ Esto no significa, tal como se desarrolla más adelante para el caso español, que la competencia esté funcionando con normalidad, sino únicamente que ésta es posible desde un punto de vista teórico al permitirse la rivalidad entre varias empresas.

Tal como se refleja con mayor detalle en el **Cuadro 3** para los mayores sistemas ferroviarios europeos, en países como Suecia, Reino Unido o Finlandia se adoptaron muy pronto medidas de completa separación institucional y operativa (en organismos o empresas diferentes), mientras que otros sólo optaron (a partir 1997) por una separación contable u organizativa dentro del mismo conglomerado, con un nivel de desintegración mucho menor. En todos los casos el sector público ha mantenido el control estratégico de las infraestructuras, mientras que – salvo algunas excepciones como Alemania – en los servicios sólo se ha permitido la presencia de empresas privadas competidoras en el transporte de mercancías y en los mercados regionales.

Como consecuencia de este diseño institucional, la situación actual del transporte ferroviario en Europa podría considerarse como de una “liberalización inconclusa”, con mayores avances en el caso del transporte de mercancías y mayores retrasos en el de pasajeros, sector donde los intentos de la Comisión chocan aún con reticencias y retrasos por parte de algunos Estados miembros. Aunque algunos países, como Alemania y el Reino Unido abrieron sus mercados hace más de una década y otros, como Italia y Suecia, lo han hecho recientemente. No obstante, la mayor parte de los países comunitarios, y especialmente Francia por la importancia para España, mantienen sus mercados nacionales cerrados a los posibles competidores de su operador nacional.¹² Esto ha conducido a resultados globalmente poco brillantes, tal como reconoce abiertamente la Comisión Europea en su reciente informe bianual (**COM, 2014**) sobre un sector para el que dibuja claramente un panorama caracterizado por luces y sombras. Las principales conclusiones de este informe – que se discuten con mayor detalle a continuación – proporcionan un diagnóstico preciso de la situación actual de la competencia en el ferrocarril en Europa (**Campos, 2014**).

3.2.1. Las reformas frenan, pero no logran revertir el declive de la demanda.

De acuerdo con los datos del informe de la Comisión, resumidos en el **Cuadro 4**, la cuota de mercado del transporte ferroviario de viajeros se ha mantenido ligeramente a la baja desde 1995 hasta 2011.

¹² Véase **Quinet (2006)** sobre los obstáculos experimentados por el proceso de liberalización del ferrocarril en Francia.

Cuadro 4. Distribución modal en el transporte de viajeros en Europa (1995-2012)

	1995	2000	2005	2010	2012
Transporte privado	75,6	75,4	75,4	76,0	75,2
Autobuses	9,3	8,7	8,3	7,8	7,8
Ferrocarril	6,5	6,2	6,0	6,2	6,2
Metros y tranvías	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4
Transporte aéreo	6,5	7,7	8,4	8,0	8,8
Transporte marítimo	0,8	0,7	0,6	0,6	0,6

Fuente: Campos (2014). Datos en % de pasajeros-km.

Sin embargo, su distribución por países es muy desigual, ya que los viajes por ferrocarril han aumentado en comparación con los demás modos en los países más liberalizados (Reino Unido y Suecia) y en aquéllos donde la alta velocidad es más importante (Francia, Bélgica y España). En países como Austria, Italia y la República Checa, donde actualmente hay competencia en las líneas regionales de larga distancia, también se ha experimentado un crecimiento notable (entre el 6% y el 8%), mientras que los servicios interurbanos convencionales (especialmente en Grecia, Polonia, Bulgaria, Rumanía, Estonia y Lituania) han sufrido descensos dramáticos (entre el 60-80%) debido al recorte de los subsidios y la falta de inversiones (COM, 2014, p. 13).

Los servicios ferroviarios de pasajeros siguen siendo, en gran medida, servicios domésticos representando un 94% del total de pasajeros-km. Los servicios internacionales suponen solamente el 6% restante siendo únicamente importantes en Luxemburgo, donde suponen hasta un 30% del total de pasajeros-km transportados. La mitad de los trayectos ferroviarios se pueden encuadrar en los servicios regionales y cercanías, y la otra mitad en servicios a larga distancia y alta velocidad. Sin embargo dentro del conjunto de los sistemas ferroviarios europeos existen importantes diferencias. De hecho, existe un grupo de países donde dominan claramente los servicios regionales y cercanías, como Portugal (69%), Grecia (68%), Dinamarca (66%) o Reino Unido (62%, con un importante segmento de cercanías) frente a otro en el que es patente el predominio de los servicios de larga distancia y alta velocidad en el que se encuentran sistemas como Finlandia (78%), Francia (72%) o Irlanda (71%). Dentro del servicio de larga distancia y alta velocidad hay sistemas donde el segmento de alta

velocidad tiene una ponderación muy elevada dentro del servicio, como son Francia (58%) y España (49%).

La competencia en servicios de larga distancia también mejora la relevancia del tráfico internacional de pasajeros, que crece a tasas promedios del 5% anual. No obstante, el informe indica que desde 2011 hay claras señales de estancamiento en los mercados ferroviarios del centro de Europa y que algunos países han notado particularmente los efectos de la crisis sobre este segmento, señal de que los trenes convencionales siguen siendo poco competitivos frente a otros modos (en particular las compañías aéreas de bajo coste), tal se demostró en Italia o en Alemania (COM, 2014, p.14).

En relación con el transporte ferroviario de mercancías – formalmente abierto a la competencia desde 2007 – cabe destacar en primer lugar su concentración en unos pocos países. Alemania representa por sí sola el 27% del total de toneladas-km transportadas en la UE, Polonia el 12%, Francia el 8% e Italia y Reino Unido el 5% cada una. En términos intermodales este tipo de transporte ha mantenido una cuota más elevada pero también decreciente (12,6% en 1995, 10,9% en 2012), tal como muestra el **Cuadro 5**. La mayor estabilidad se atribuye no sólo a la competencia, sino también a que este tipo de tráfico es mucho más internacional (alrededor del 47% del total de toneladas-km se mueven entre países) y dependiente de la densidad de la red, siendo lógicamente más relevante en los países centrales (Alemania, Polonia, Francia, Bélgica y Holanda) que en los periféricos, donde sus niveles de participación son testimoniales (menos del 5% en España o Reino Unido).¹³

Cuadro 5. Distribución modal en el transporte de mercancías en Europa (2000-12)

	1995	2000	2005	2010	2012
Transporte por carretera	50,3	54,2	55,9	58,2	59,1
Ferrocarril	12,6	11,4	10,8	10,2	10,9
Transporte aéreo	0,2	0,4	0,4	0,6	0,6
Transporte marítimo	36,9	34,0	32,9	31,0	29,4

Fuente: COM (2014). Datos en % de ton-km.

¹³ En el tráfico centroeuropeo, la eficiencia de los servicios y la posibilidad de utilizar parte de la red de alta velocidad para el tráfico de mercancías también han contribuido al mantenimiento de las cuotas de mercado.

En cuanto al tipo de mercancías transportadas, el tráfico sigue estando concentrado principalmente en materias primas (productos agrarios y minerales) y en productos industriales semielaborados (metales básicos, productos químicos). El carbón, los minerales brutos, los derivados del petróleo y los productos químicos representan el 57% del total de toneladas-km transportadas. El transporte de productos químicos es el único que ha aumentado tanto en términos absolutos como relativos desde 2007 (7%) aunque la distribución es muy desigual.¹⁴

Además del informe **COM (2014)**, otros análisis empíricos sobre los efectos de la liberalización del transporte ferroviario de mercancías en Europa (por ejemplo, **Albalade et al., 2011**) confirman que los resultados son todavía poco brillantes. Así, comparando los resultados anteriores de los distintos sistemas ferroviarios europeos con relación a las características presentadas en el **Cuadro 2** se concluye por ejemplo que la desintegración vertical realmente incentiva el uso del ferrocarril en el transporte de mercancías (mantiene la cuota modal), pero sólo hasta determinado nivel, con lo que la recomendación de separar totalmente la gestión de la infraestructura de la operación de servicios no resulta determinante. Los beneficios de la separación a nivel contable son evidentes por la mejor distribución de los recursos entre las compañías separadas; sin embargo, un nivel de separación total podría resultar contraproducente por la pérdida de economías de escala y densidad y por los elevados costes de transacción que se darían en la coordinación de sistemas completamente desintegrados, tal como muestran **Mizutani et al. (2014)**.

3.2.2. La participación privada comienza a introducir dinamismo en el sector.

Un segundo aspecto que se destaca particularmente en el informe **COM (2014)** es que la mayoría de sistemas ferroviarios europeos han abandonado definitivamente el modelo de monopolio público estatal verticalmente integrado. De acuerdo con el **Cuadro 3**, muchos países han corporativizado las antiguas empresas ferroviarias, creando unidades de negocio con sistemas de gestión más orientados al mercado y – en teoría – más fácilmente accesibles al capital privado en el futuro. Como se señala críticamente en **Beria et al., (2012)**, a veces las transformaciones son más “cosméticas”

¹⁴ Por ejemplo, el transporte ferroviario de carbón en Polonia es por sí sólo más importante que todo el mercado del transporte de mercancías de más de veinte países europeos.

que reales (como en el caso de Francia) o se mantienen aún fuertes vínculos *de facto* entre los gestores de infraestructura y los principales operadores.¹⁵

En la práctica, la rivalidad competitiva comienza a emerger en algunas líneas regionales de viajeros y en el transporte de mercancías, donde ya se permite la participación de operadores privados debidamente acreditados.¹⁶ Sin embargo, en algunos países esta competencia encuentra aún obstáculos notables. De hecho, con respecto a la entrada de nuevos operadores en el transporte de mercancías, ésta se ha visto limitada por las condiciones de acceso y la posición dominante del incumbente (**Beria et al., 2012**) haciendo que la entrada efectiva de competidores en la mayor parte de rutas se haya limitado a menos de dos o tres en promedio (**COM, 2014**). Asimismo se ha observado que esta entrada no siempre genera aumentos en la cuota de mercado modal, debido a las limitaciones de la infraestructura y a la lentitud de reacción del mercado frente a los estímulos competitivos (**Nash, 2011**).

El informe sugiere que el sector está preparado para un mayor grado de participación privada, que la propia Unión Europea planea incentivar a través de alianzas internacionales, que ya suponen un 25% de los ingresos de algunas empresas. Aunque ésta es precisamente una de las líneas de trabajo del “Cuarto Paquete Ferroviario”, la idea de privatización en el transporte de viajeros todavía es vista con recelo por numerosos gobiernos y resulta aún poco aceptable para la opinión pública de muchos países.

3.2.3. *Los precios comienzan a reflejar tímidamente el efecto de la competencia.*

Una de las revelaciones más interesantes del informe **COM (2014)** se refiere a la evolución de los precios. Los datos del índice de precios de consumo armonizado (IPCA) muestran que entre 2005 y 2012 los servicios ferroviarios se han encarecido en promedio un 35% en la Unión Europea, con un crecimiento mucho mayor (cercano al 50%) en los países de Europa meridional y central-oriental, más retrasados en el proceso de reestructuración ferroviaria. No obstante, desde 2005 las tarifas de tren han aumentado menos que las de otros modos de transporte. De hecho, según datos de *Eurostat*, en la UE las tarifas de tren han aumentado un 0,15 % menos que los precios globales del

¹⁵ Véase **Link (2004)** para una discusión más detallada del caso de Alemania.

¹⁶ Los nuevos operadores emplean globalmente a unas 120.000 personas y tienen una cuota de mercado del 21% en el tráfico de viajeros y un 28% del transporte ferroviario de mercancías en toda Europa.

transporte. Esto es especialmente importante en Suecia y el Reino Unido donde los precios del transporte han aumentado un 17 % y un 15 % más que los precios del ferrocarril. El informe concluye que los precios son más bajos en los segmentos donde hay una competencia más abierta entre empresas ferroviarias y/o con otros modos de transporte, obteniendo generalmente los pasajeros mayores opciones de viaje y un mejor servicio.¹⁷

De manera desagregada, las tarifas de las líneas comerciales de transporte ferroviario de viajeros varían mucho en términos relativos en toda la UE y hay que subrayar que, desde la perspectiva del consumidor y de la comparación con el transporte aéreo (en especial, con líneas *low cost*), las tarifas de ida y vuelta en algunos itinerarios siguen siendo costosas.¹⁸ Por ejemplo, los billetes de ida y vuelta para el mismo día en los trayectos París-Londres, Madrid-Barcelona y Colonia-Múnich costaban cerca de 400 euros según un estudio efectuado por los servicios de la Comisión en febrero de 2013.¹⁹ Asimismo, la reserva de un viaje de fin de semana entre París y Londres con dos semanas de antelación todavía puede costar 260 euros, y un billete de salida inmediata de Madrid a Barcelona puede costar 173 euros.

Con relación al impacto de la liberalización sobre los precios, aún resulta pronto para extraer conclusiones definitivas, aunque el **Cuadro 6** ilustra – a modo de ejemplo – algunos resultados interesantes al comparar las tarifas efectivas en diversas líneas de alta velocidad para distintos tipos de billete (*business* y turista) en 2013. Como puede observarse, los precios por kilómetro en las rutas donde existe más de un operador pueden llegar a ser entre un 25-40% más baratos y generalmente ese segundo operador ofrece servicios menos costosos (aunque no necesariamente con las mismas frecuencias) que el operador principal.

¹⁷ Hay algunas excepciones. Por ejemplo, los datos del Reino Unido muestran que las tarifas de tren en el mismo período han evolucionado de distinta manera al resto de Europa: entre 2005 y 2012, los billetes por adelantado de los servicios suburbanos de Londres solamente se han incrementado en un 14 %, mientras que los billetes para viajar fuera de las horas punta o en cualquier momento han aumentado, respectivamente, un 44 % y un 42 % (**COM, 2014**).

¹⁸ En general, también se constata entre las compañías ferroviarias un uso creciente de técnicas de tarificación personalizada (*yield management*) que tienen en cuenta no sólo las características del billete (tipo y fecha de viaje, condiciones de compra) y del propio usuario (tarjetas de fidelización), sino también la competencia de otros modos de transporte.

¹⁹ Este análisis se incluye como anexo en **COM (2014)**.

Cuadro 6. Comparación de precios en líneas de alta velocidad (2013)

	Operador	Distancia (kms)	Tarifa <i>business</i>	Tarifa turista
Rutas con un solo operador				
París - Londres	<i>Eurostar</i>	342	1,81	0,76
París - Lyon	<i>SNCF</i>	395	0,97	0,65
Madrid - Barcelona	<i>RENFE</i>	480	0,81	0,37
Madrid - Sevilla	<i>RENFE</i>	390	0,65	0,30
Rutas con dos operadores				
Milán - Roma	<i>FS</i>	476	0,48	0,31
	Otro		0,47	0,22
Hamburgo - Colonia	DB	358	0,81	0,36
	Otro		0,45	0,16
Praga - Ostrava	CD	275	0,17	0,09
	Otro 1		0,11	0,08
	Otro 2		0,10	0,08

Fuente: COM (2014). Precios promedios (en euros por km) de tres fechas diferentes para billetes con similares condiciones.

Finalmente, y sin perjuicio de un análisis más detallado más adelante, junto con la existencia o no de competencia, uno de los factores que más afectan a los precios finales del transporte en un contexto de desintegración vertical son los cánones de acceso a la infraestructura, particularmente en el transporte de mercancías, cuyos márgenes son generalmente más estrechos. En 2014 el precio medio de acceso para un tren de mercancías de 1.000 toneladas oscilaba entre 1,60 €/tren-km y 3,40 €/tren-km, con algunas excepciones locales en ciertos países de la Unión Europea. Sin embargo, conviene destacar que las redes que están completamente desintegradas imponen normalmente cánones de infraestructura por debajo de la media europea, tal como ocurre en Bélgica, Finlandia, España, Holanda, Suecia y Reino Unido (COM, 2014). En general, la evolución del canon medio europeo de acceso a las vías para los trenes de mercancías muestra una disminución constante en los últimos años (-28 % entre 2008 y 2014) como consecuencia del mayor número de operadores y resulta más interesante todavía observar que la dispersión de los valores respecto de la media se ha reducido a la mitad en el mismo período como resultado de una convergencia de tarifas. Este proceso de convergencia podría acelerarse en el futuro, facilitando de alguna manera un mayor grado de competencia internacional en el transporte ferroviario.

3.2.4. El sector es todavía demasiado dependiente del sector público.

Aunque ninguno de los resultados analizados hasta ahora es completamente positivo, probablemente, uno de los elementos más decepcionantes de la situación actual del transporte ferroviario en Europa es que tanto la gestión de infraestructuras (notablemente deficitaria en casi todos los países) como la operación de muchas rutas urbanas e interurbanas requieren todavía de un apoyo financiero sustancial del sector público, por lo que no se ha avanzado demasiado en este aspecto desde 1991. En 2012, los servicios en régimen de obligación de servicio público (OSP) representaban el 65% de todos los pasajeros-km y cerca del 74% de los trenes-km de la UE, recibiendo un volumen de subsidios cercano a 18.000 millones de euros.²⁰ De hecho, casi todos los servicios suburbanos y regionales en Europa se prestan en régimen de OSP, mientras que los servicios de alta velocidad, que sólo representan cerca del 27% de la totalidad de pasajeros-km, tienen siempre un carácter comercial y a menudo se utilizan como fuente de subvenciones cruzadas. Existen incluso algunas excepciones, ya que en Francia e Italia, por ejemplo, algunos de servicios de larga distancia son subsidiados de manera explícita.

Varios Estados miembros licitan sus contratos de servicios ferroviarios en régimen de obligación de servicio público. Algunos lo hacen a gran escala (Reino Unido, Alemania, Suecia), mientras que otros lo han hecho hasta el momento solo para a unos pocos contratos (Polonia, Italia, Dinamarca, Portugal, los Países Bajos, la República Checa y Eslovaquia). En 2011, el Reino Unido lanzó la renovación de cinco franquicias, mientras que Alemania y Eslovaquia declararon la licitación competitiva de 18 y de un contrato de servicio público, respectivamente, aunque de menor cuantía. Curiosamente, se observa un mercado interior en crecimiento para los contratos de servicio público (CSP). Un número cada vez mayor de estos CSP en el sector del

²⁰ De esta cantidad casi 6.000 millones corresponden solamente a Alemania, 4.500 millones a Francia y 2.000 millones a Italia. En el Reino Unido y los Países Bajos, las ayudas públicas directas son muy reducidas toda vez que estos Estados miembros utilizan subsidios cruzados a favor de servicios deficitarios recurriendo a servicios rentables en el marco de los mismos contratos de servicio público ferroviario y a los ingresos de las tarifas de viajeros. Según **COM (2014)**, esto explica en parte el motivo por el cual Luxemburgo o Francia aportan cerca de 17-18 euros/tren-km de subvenciones, mientras que en el Reino Unido y los Países Bajos las subvenciones son de tan solo 0,1-0,2 euros/tren-km. Como en Francia, el nivel de ayuda neta también varía en Alemania. Por último, existen también algunas diferencias en el número de pasajeros por tren de las OSP europeas: en los Países Bajos, Francia, Bélgica, Italia y el Reino Unido se transportan cerca de 120 viajeros por tren, mientras que en la República Checa, Lituania y Luxemburgo el número es inferior a 60.

ferrocarril se publican en internet, como ya sucede con cualquier otra licitación de contrato público. La gran mayoría han sido licitaciones alemanas (unas 113), pero ello podría deberse a la cuantía de los contratos.

Sin embargo, tal como se señala en **Beria et al. (2012)**, se requiere una definición más clara de la naturaleza social del transporte de viajeros por ferrocarril, así como de un procedimiento más transparente y competitivo para la financiación. La actual confusión y falta de transparencia genera dos tipos de problemas. Uno es el equilibrio financiero de las empresas a largo plazo, dependiente siempre de las disponibilidades presupuestarias del sector público y el otro es la posibilidad de distorsionar la competencia intereuropea a través de las subvenciones nacionales. Posiblemente, en lugar de subsidiar la oferta, una forma menos costosa de proporcionar algunos servicios sociales es permitir descuentos subvencionados a algunas categorías determinadas de viajeros, un sistema cuya aplicación potencial se encuentra muy por debajo a lo realizado en otros sectores.

Finalmente, con respecto a las infraestructuras, de acuerdo de nuevo con el **Cuadro 2**, éstas siguen siendo mayoritariamente responsabilidad del sector público, quien debe proveer los fondos necesarios para su expansión y mantenimiento debido a que los cánones de acceso no cubren en ningún Estado miembro la totalidad de los costes asociados a nuevas inversiones. En el año 2012, la inversión pública estimada en líneas ferroviarias convencionales ascendió a casi 30.000 millones de euros en el conjunto de la Unión Europea, mientras que la inversión en alta velocidad (sólo en España, Francia, Alemania, Italia y Bélgica) se calculaba en otros 20.000 millones. En contraste, sobre la base de las cuentas financieras publicadas en *Eurostat* se calcula que los principales administradores de infraestructura recaudaron de las empresas ferroviarias 15.700 millones de euros en cánones en 2012 (un 3% más que en 2011), representando solo el 41% de todos los ingresos de los principales administradores de infraestructuras. La desproporción de estas cifras evidencia una preferencia clara por un sector de la industria (alta velocidad) frente a otros (convencional, mercancías) cuya rentabilidad social podría ser más elevada. Como ha señalado ampliamente la literatura (**de Rus, 2011**), esto no es tanto un problema de competencia, como de gestión pública eficiente y adecuado diseño institucional.

4. El (también) lento trayecto hacia la competencia en España

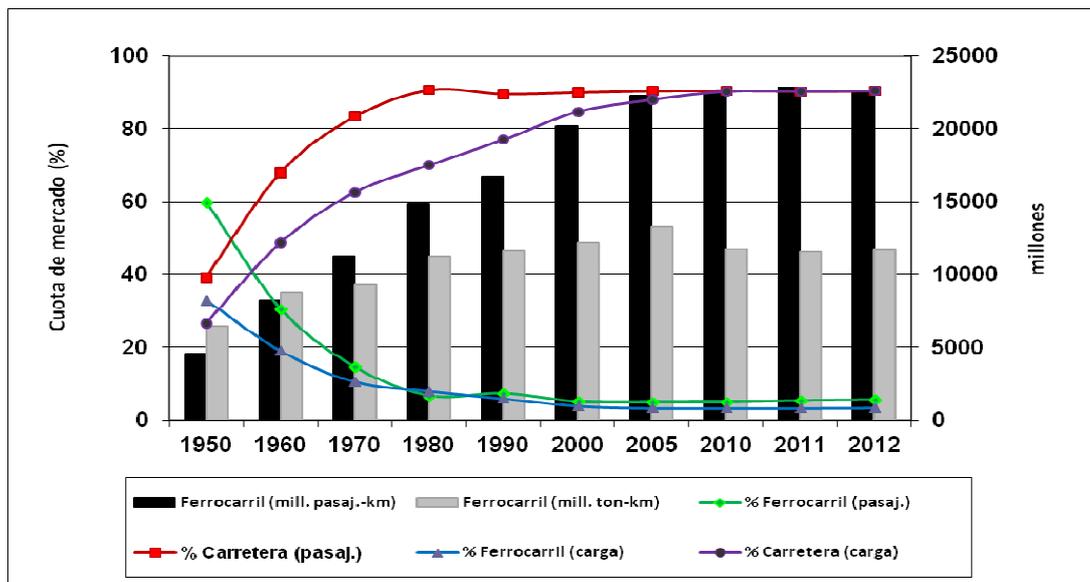
La apertura del mercado ferroviario español a la competencia ha tenido un carácter gradual, amparándose siempre en el impulso de los paquetes ferroviarios comunitarios los cuales – tal como se ha visto – se han caracterizado por un avance muy lento en comparación con otros sectores. En el año 2003 se aprobó en España la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario que suponía la liberalización del mercado de transporte de mercancías por ferrocarril a finales de 2005. Posteriormente, en el año 2010 se produjo la apertura del transporte internacional de viajeros y actualmente, aunque el mercado doméstico de viajeros se encuentra aún cerrado a la competencia,²¹ se encuentra en marcha una primera reforma que abrirá en los próximos meses algunos corredores de alta velocidad a la entrada de operadores privados. Aunque los resultados de estos cambios presentan también luces y sombras, conviene analizar con detalle cómo se ha llegado hasta ellos.

4.1. La ruptura del modelo tradicional de monopolio público.

Al igual que en otros países, el transporte ferroviario en España estuvo dominado desde 1941 por un monopolio público verticalmente integrado – RENFE – cuya cuota de mercado e importancia relativa fue declinando gradualmente a lo largo del tiempo. Desde la década de 1980, tal como muestra la **Figura 2**, el declive era notable y las cuotas de mercado en viajeros y mercancías apenas superaban el 5%. Desde el punto de vista financiero, las pérdidas eran también muy importantes, particularmente en las líneas de cercanías y media distancia, siendo la larga distancia y la alta velocidad las que conseguían mejores niveles de productividad y una mayor cobertura de costes (véase **Campos, 2006**). En 1980 el déficit global de la compañía se situaba en 5.000 millones de euros anuales. Aunque esta cifra fue reduciéndose en los años siguientes como resultado de reestructuraciones de plantilla y reformas, en 2005 aún se superaban los 1.000 millones de euros anuales. Los niveles de ocupación medios oscilaban entre el 60-65% en el tráfico de larga distancia y alta velocidad, pero apenas llegaban al 30% en promedio en el resto de líneas.

²¹ Con excepción del transporte con finalidad prioritariamente turística, liberalizado en 2013.

Figura 2. Cuota de mercado y volumen de transporte del ferrocarril en España



Fuente: Adaptado de Campos (2014).

Aunque las primeras reformas ya habían comenzado algunos años antes, el proceso de desintegración vertical promovido a nivel europeo por la Directiva 91/440 se inició realmente en España en 1994, mediante la reorganización interna de RENFE en unidades de negocio especializadas (servicios de transporte e infraestructuras), con contabilidades y objetivos diferenciados. En 1997 se creó el *Gestor de Infraestructuras Ferroviarias* (GIF), un organismo público encargado de la construcción y mantenimiento de la infraestructura y financiado a través de cánones de uso abonados por todos los operadores.

Sin embargo, no es hasta la aprobación en 2003 de la mencionada *Ley del Sector Ferroviario* (LSF) cuando se trasponen definitivamente a la legislación española los principios europeos de liberalización del ferrocarril, introduciéndose en ese momento dos modificaciones relevantes: un cambio en la estructura del sector, con nuevos agentes que consagran el principio de desintegración vertical y, por fin, la apertura a la competencia; primero en el transporte de mercancías y – todavía en proceso – en el de viajeros.

A partir de 2005, con la entrada en vigor de la LSF, el nuevo *Administrador de Infraestructuras Ferroviarias* (ADIF) asumió las principales funciones desarrolladas

hasta ese momento por el GIF. Primero, la responsabilidad de gestionar el tráfico ferroviario y adjudicar la capacidad disponible entre los operadores con licencia; en segundo lugar, la explotación y mantenimiento de la llamada *Red Ferroviaria de Interés General* (RFIG), y, en tercer lugar la ejecución de nuevas inversiones, ya fuera de forma directa o mediante concesiones a empresas privadas, de acuerdo con la legislación vigente.

El *Administrador de Infraestructuras Ferroviarias* se constituye como un órgano de carácter empresarial, dependiente del Ministerio de Fomento, con funciones equiparables a las desarrolladas en otros países europeos (véase **Cuadro 3**). Su financiación combina, por primera vez, tanto las aportaciones presupuestarias del sector público como las tasas cobradas a los operadores y usuarios del sector. De hecho, el canon por utilización de las infraestructuras ferroviarias tiene como finalidad explícita financiar los costes en los que incurre el ADIF en su relación con los operadores con respecto a cuatro conceptos principales: por conceder derechos (totales o parciales) de utilización de la RFIG (*canon de acceso*), por permitir la disponibilidad del trayecto solicitado (*canon de reserva de capacidad*), por la utilización efectiva de la capacidad reservada (*canon de circulación*), y por el tráfico producido sobre la infraestructura ferroviaria (*canon de tráfico*).

El nivel de estos cánones (junto con los existentes por el uso de estaciones, apartaderos y cambios de ancho de vía) se revisa anualmente y ha suscitado algunas quejas entre los operadores (ya que representa casi un 40% de sus costes), quienes lo interpretan a menudo como una barrera a la entrada. Los intentos del gobierno para modificar su estructura recientemente a través de una orden ministerial no han tenido una acogida totalmente favorable²² y la propia Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) considera que aún existe margen de mejora si se le permite a esta agencia participar más directamente en el proceso de negociación de los parámetros relevantes (**CNMC, 2014a**). Asimismo, con respecto a los niveles de canon fijados para 2016 (congelados de acuerdo con la ley de presupuestos del Estado), la CNMC también

²² Entre otros cambios, se introduce un sistema *bonus-malus* que prevé la imposición de penalizaciones por acciones (relacionadas fundamentalmente con la puntualidad) que perturben el funcionamiento de la infraestructura y la concesión de compensaciones a las entidades que las sufran.

ha criticado las repercusiones que esto podría tener para el sostenimiento de la infraestructura (CNMC, 2015).

Aunque su cálculo concreto depende de las condiciones de operación de cada tren (trayecto, velocidad, grado de ocupación, etc.), la comparación realizada entre países europeos tanto por el informe COM (2014) como en CNMC (2015) sitúa su nivel en España por debajo de la media comunitaria en el caso del transporte de mercancías (0,13 €/tren-km) y tráfico suburbano (0,25 €/tren-km), y por encima de dicha media en el transporte interurbano de viajeros (2,51 €/tren-km) y, particularmente, en la alta velocidad (8,30 €/tren-km). Estas diferencias y las consiguientes incertidumbres sobre la financiación de las futuras inversiones, también han sido puestas de manifiesto en un reciente informe del Tribunal de Cuentas (2015) sobre la financiación de las infraestructuras ferroviarias, donde se constata que las inversiones en las infraestructuras de la red de titularidad de ADIF experimentaron en el período 2011-2013 un incremento de 8.347 millones de euros que se financiaron principalmente con el aumento del endeudamiento bancario (65%), con aportaciones del Estado (15%) y con fondos europeos (20%). En ese período, los recursos generados por las operaciones, en lugar de constituir una fuente de financiación para ADIF, supusieron una aplicación de fondos, a pesar de que los ingresos en concepto de cánones ferroviarios ascendieron a 1.228 millones de euros.

Para abordar este problema en 2013 se creó ADIF - *Alta Velocidad*, como escisión de la rama de actividad de construcción y administración de las infraestructuras ferroviarias de alta velocidad (un 15% de la red total, con un ancho UIC de 1435 mm), permaneciendo ADIF como administrador del resto de líneas ferroviarias de la RFIG, fundamentalmente las vías de ancho ibérico (1668 mm) y ancho métrico (vías estrechas), las cuales son fundamentalmente no rentables. Asimismo, muy recientemente, en febrero de 2015, una orden ministerial ha revisado los sistemas de cálculo de los cánones, introduciendo incentivos (positivos y negativos) para aumentar su eficacia.

Por el lado de los operadores, los servicios de RENFE coexistían (sin competir) con los prestados por *Ferrocarriles de Vía Estrecha* (FEVE) en el norte de España (que fueron absorbidos en 2013), y con compañías ferroviarias regionales y metropolitanas,

cuyas actividades en el transporte de viajeros siguen desarrollándose fuera de la RFIG, en el marco monopolístico de las obligaciones de servicio público, subvencionadas por los respectivos gobiernos autonómicos y locales con autorización de la Unión Europea. La *Ley del Sector Ferroviario* promovió definitivamente el cambio de modelo, creándose *RENFE Operadora* como una empresa pública centrada en los servicios y con capacidad para competir con empresas privadas.

Aunque la nueva entidad heredó la mayor parte de los activos de RENFE, una parte importante de sus deudas (casi un 40%) fue transferida previamente al erario público, una operación de saneamiento criticada por muchas empresas relacionadas del sector. Asimismo, el nivel de las ayudas otorgadas a ciertas rutas interurbanas también ha suscitado quejas desde el punto de vista de la competencia intermodal por parte de algunos operadores del transporte por carretera. Sin embargo, debe reconocerse que en los últimos años, ha mejorado notablemente la situación financiera del *Grupo Renfe* (formado desde 2014 por cuatro sociedades anónimas, gestionadas por *Renfe Operadora: Renfe Viajeros S.A., Renfe Mercancías S.A., Renfe Fabricación y Mantenimiento S.A., y Renfe Alquiler de Material Ferroviario S.A.* En los últimos años el transporte de alta velocidad y larga distancia son los que han experimentado el mayor crecimiento, seguidos por la media distancia de alta velocidad. Sin embargo, tanto el transporte de cercanías como el transporte de media distancia convencional muestran una caída de los viajeros-km. Transportados. Tras la integración de FEVE en la compañía y la división en sociedades anónimas, el resultado neto en 2013 ascendió a -3,6 millones de euros frente a los -39,5 millones de 2012, siendo de nuevo la alta velocidad la unidad de negocio más rentable (aunque también la que se beneficia de las mayores y más modernas inversiones en infraestructura, como bien identifican **Betancor y Llobet, (2015)**).

Finalmente, como tercer agente en la estructura del sector, la LSF creó el *Comité de Regulación Ferroviaria* (CRF), un órgano no independiente, adscrito al Ministerio de Fomento, con competencias para salvaguardar la pluralidad de la oferta en la prestación de los servicios y para resolver los conflictos entre operadores. A pesar de la novedad que supuso para el sector ferroviario español contar con un regulador sectorial, inmediatamente se observó que éste nacía con un perfil competencial y un nivel de independencia extremadamente bajo en comparación con otros sectores previamente

liberalizados o con otros reguladores ferroviarios europeos. Aunque estas limitaciones fueron corregidas con modificaciones legislativas posteriores y la propia Comisión Europea comunicó en 2012 su decisión de retirar una parte de la demanda relativa a la falta de independencia de este regulador, el propio organismo reconoció en sus memorias que sus funciones no incluían aspectos importantes de la regulación y que adolecía de ciertas limitaciones presupuestarias y funcionales. Estas y otras circunstancias llevaron en 2013 a justificar su integración en un macro-organismo regulador de mayor capacidad, la *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia* (CNMC) que reemplazaría a la antigua *Comisión Nacional de la Competencia* (CNC) agrupando las funciones reguladoras y supervisoras de otros reguladores sectoriales, algo que sólo ocurre en pocos países de Unión Europea.

Los cambios introducidos por la *Ley del Sector Ferroviario* en 2003 dieron por finalizados (al menos desde el punto de vista formal) casi sesenta años de monopolio de RENFE. El mercado ferroviario español se encuentra desde entonces en una situación donde – en principio – es posible la competencia en la provisión de servicios por parte de cualquier operador (público o privado) en posesión de una licencia administrativa sobre una infraestructura gestionada desde el sector público por ADIF y bajo la supervisión de la CNMC.

Sin embargo, este modelo no es tampoco el definitivo, ya que en septiembre de 2015 fue aprobada la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario cuyo objetivo es actualizar los contenidos de la Ley 39/2003 y trasponer a la normativa española algunos contenidos de la Directiva 2012/34 de la UE sobre el espacio ferroviario único europeo, así como otros elementos presentes en el “Cuarto Paquete Ferroviario” (a pesar de que aún no se ha llegado a consenso sobre ellos en las últimas reuniones de Consejo de Transportes de la Unión Europea). Aunque todavía resulta demasiado precipitado realizar una valoración de los cambios introducidos en este reciente cambio legislativo ya que se encuentran pendientes de desarrollo reglamentario, algunas de sus novedades resultan muy interesantes desde el punto de vista de la promoción de la competencia. Entre ellas destacan, por ejemplo:

- La posible coexistencia de una pluralidad de administradores de infraestructuras ferroviarias (públicos o privados), aunque se impone expresamente la sumisión a

los mandatos de la ley de los administradores privados (que asuman en virtud de un contrato la construcción y administración de una infraestructura ferroviaria).

- Se impone al Ministerio de Fomento la obligación de aprobar y publicar, con participación de las instituciones y agentes implicados, una estrategia indicativa del desarrollo, mantenimiento y renovación de la infraestructura ferroviaria de competencia estatal (RFIG), que ha de desarrollarse con un horizonte temporal no inferior a cinco años, y se determina el régimen de construcción de obras ferroviarias, con la previsión de contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado de una vigencia máxima de cuarenta años.
- Se reconoce explícitamente el transporte ferroviario como un servicio de interés general y esencial para la comunidad que se presta en régimen de libre competencia, sin otras excepciones que las expresamente previstas en la ley por razones de servicio público. Las OSP se prestarán por una sola empresa que deberá asegurar su continuidad y se arbitran diferentes opciones para compensar económicamente tales obligaciones, siendo supervisadas tanto por el Ministerio como por la CNMC.
- Con respecto a los cánones, se arbitra una estructura más sencilla y estimuladora del tráfico que la precedente, ya que se suprime la modalidad de canon de acceso (que constituía la principal barrera a la entrada al mercado) y se implantan nuevos criterios de clasificación de líneas con el fin de vincular el canon ferroviario a la rentabilidad potencial del mercado, haciendo hincapié en los incentivos *bonus-malus* que fueron descritos anteriormente.

Finalmente, la nueva LSF con una disposición transitoria que establece un sistema provisional de apertura progresiva del mercado interior de transporte ferroviario de viajeros, en el que el acceso de los nuevos operadores se llevará a cabo mediante de la obtención, a través de un procedimiento de licitación pública, de títulos habilitantes para cada línea o grupo de líneas, que se discute más adelante. En todo caso, y aunque la implementación de este cambio legislativo estará condicionado al ciclo político, puede considerarse que – al menos en *teoría* – la nueva norma persigue mejorar la planificación de las infraestructuras, reformar el sistema de cánones de acceso a la infraestructura (suprimiendo el canon anual de acceso a la red) e impulsar la competencia en el transporte de mercancías y viajeros, cuyos resultados *reales* hasta

ahora se analizan con mayor detalle a continuación – tal como se hizo en el caso europeo – separando en esta ocasión el transporte de mercancías del transporte de viajeros.

4.2. Los (pobres) resultados de la competencia en el transporte de mercancías.

Diversos factores – desde la competencia del transporte por carretera, la estructura productiva del país o incluso la deficiente organización de los servicios – pueden esgrimirse para explicar que, desde mediados del siglo XX, el transporte de mercancías por ferrocarril en España haya sufrido un dramático declive tanto en cifras absolutas como relativas, teniendo actualmente una cuota modal inferior al 5%. Muy lejos queda el año 1951 cuando la participación del ferrocarril en el mercado de transporte terrestre en España era de un 53%, o principios de los años 1960, cuando se mantenía en niveles del 30%, o los años 1970 cuando aún se encontraba en un todavía aceptable 12%, frente al 59% de la carretera (**Lérida, 2015**).

Tal como se ha señalado anteriormente, tras la aprobación de la LSF de 2003, se considera que la liberalización ferroviaria ha sido formalmente completada en el transporte ferroviario de mercancías en España desde 2006, ya que se permite el acceso a la RFIG a todas las empresas en posesión de la correspondiente licencia habilitante, otorgada a partir de requisitos técnicos y financieros no discriminatorios establecidos a nivel europeo. Para desarrollar su actividad, los operadores deben solicitar la capacidad a ADIF a cambio de los cánones correspondientes y disponer, en el momento de la adjudicación, de los certificados de seguridad necesarios para poder circular por el itinerario solicitado, con su material rodante y su personal de conducción. Así, en el año 2013 existían once empresas con licencia y certificado de seguridad en vigor, aunque no todas ellas estaban activas de manera efectiva.²³

Son dos los factores que explican esta situación. El primero es la fuerte competencia intermodal realizada por el transporte por carretera. En 2007 se transportaron por ferrocarril únicamente 25.000 toneladas (aproximadamente, 6.000

²³ Sólo seis transportaron mercancías por ferrocarril en 2011 (*RENFE Operadora, Continental, Tracción Rail, Activa Rail, Comsa, Logitren*) y otras lo han hecho de manera limitada en 2012 y 2013. Actualmente, el Ministerio de Fomento ha concedido licencia a otras cinco empresas, aunque no todas ellas tienen aún el certificado de seguridad.

millones de toneladas-km), que representaban menos de un 5% del total del tráfico doméstico de mercancías. Entre 2008 y 2010 la actividad se redujo significativamente como consecuencia de la crisis, recuperándose tímidamente a partir de 2011. El segundo de los factores es la asimetría de los operadores ya que durante todo este tiempo, desde 2006, la empresa incumbente, *RENFE Operadora*, ha retenido una cuota de mercado absoluta cercana al 90% en casi todos los productos y corredores, siendo muy minoritaria la participación de las empresas privadas salvo en algunos tipos de mercancías (contenedores) y en zonas geográficas concretas (Cataluña y País Vasco). El cuadro siguiente, basado en los datos de un informe de la *Comisión Nacional de la Competencia (CNC, 2013)*, resume claramente la situación: sólo hay competencia efectiva en menos del 3,5% de las rutas.

Cuadro 6. Número de rutas por operador en el transporte de mercancías (2012)

Número de operadores	Número de líneas	%
Más de 3 operadores	0	0
3 operadores	2	<0,1%
2 operadores	15	3,3%
1 operador	443	96,7%
Total líneas	460	100%

Fuente: CNC (2013), pág. 66.

A la vista de los datos anteriores, el mencionado informe de la CNC realiza una valoración muy crítica de los resultados hasta el momento de la apertura a la competencia del transporte ferroviario de mercancías en España. Una de las principales razones para su escaso éxito se identifica con la preeminencia del operador público y su dominio de los mercados ferroviarios secundarios, como el de material rodante o el de mantenimiento y reparación, donde no sólo cuenta con mejor *know-how* (financiado con fondos públicos), sino también con un exceso de capacidad que le concede notables ventajas competitivas. El informe CNC (2013) identifica adicionalmente otras ventajas concedidas al incumbente por su naturaleza pública, como cláusulas de “abuelo”²⁴,

²⁴ Esto es, disposiciones que, con el supuesto objetivo de garantizar la continuidad de la actividad ferroviaria del transporte de mercancías, exceptúan a *RENFE Operadora* de una serie de trámites que el

posibles subvenciones cruzadas dentro de la misma empresa (entre actividades reservadas y no reservadas), las relaciones institucionales con ADIF y el Ministerio de Fomento e incluso los vínculos existentes con otras empresas competidoras.

Estas apreciaciones se han visto recientemente reforzadas – en octubre de 2014 – por la apertura por parte de la autoridad de la competencia de un expediente sancionador a *RENFE Operadora* por un supuesto abuso de posición dominante en el segmento del transporte de mercancías y la existencia de un posible pacto con otras empresas para repartirse el mercado del transporte de automóviles, según denuncia de la *Asociación de Empresas Ferroviarias Privadas* (AEFP).

Los datos anteriores sugieren un importante problema de diseño institucional que compromete el éxito la liberalización del transporte de mercancías en España. De hecho, el informe de la CNC señala también otros tres factores adicionales que dificultan o desincentivan la entrada de nuevos operadores en el transporte de mercancías. El primero se refiere a la dotación de infraestructuras terrestres, que aún beneficia notablemente al transporte por carretera y dificulta la intermodalidad ferroviaria, ya que se necesitan mejores conexiones con los puertos, las áreas logísticas y la frontera francesa. Un segundo factor se relaciona propiamente con ADIF, cuya naturaleza pública pero dependiente del Ministerio de Fomento genera ciertos incentivos perversos, ya que existen claramente intereses contrapuestos entre ADIF, que desea cánones elevados para sufragar su elevada deuda, RENFE que desea mantener el dominio de las rutas más rentables y el propio Ministerio, comprometido políticamente con el éxito de la liberalización. De hecho, la CNC critica aspectos concretos de la gestión de las infraestructuras, tales como la falta de flexibilidad en la apertura de las terminales de mercancías en la RFIG, la falta de desarrollo de la normativa de los servicios logísticos prestados en estas terminales y la relegación de los criterios de carácter económico en la asignación de capacidad. Finalmente, el tercer factor se refiere a ciertos elementos discrecionales en los procesos de habilitación y concesión de licencias a los operadores, abogándose en general por un mayor grado de independencia y transparencia en la regulación ferroviaria.

resto de empresas ferroviarias sí deben pasar y le otorgan derecho de uso preferente de las infraestructuras.

Como resultado final de este diagnóstico, el informe **CNC (2013)** formula finalmente un conjunto de recomendaciones al Gobierno destinadas a superar o mitigar los factores anticompetitivos mencionados.²⁵ Algunas de ellas, con relevancia también para el transporte de viajeros, se enumeran a continuación, definiendo los puntos críticos que determinarán el éxito o fracaso de la introducción de competencia en el ferrocarril en España en los próximos años:

1. Introducir la competencia intermodal entre los criterios de planificación de las nuevas infraestructuras, valorando la contribución global de éstas al sistema de transporte en su conjunto, y no de manera modal o aislada.
2. Mejorar la gestión del tráfico y de las terminales para aumentar la eficiencia del transporte de mercancías por ferrocarril y, de esta manera, incrementar el atractivo de entrada y expansión para las empresas ferroviarias.
3. Ajustar los requisitos de acceso al mercado a los principios de necesidad, proporcionalidad, transparencia y no discriminación, abaratándolos y reduciendo sus tiempos de tramitación.
4. Mejorar el diseño de los cánones para garantizar que el marco percibido por los operadores sea estable y predecible, introduciendo al mismo tiempo en ellos incentivos al uso eficiente de la infraestructura, sostenibilidad y fomento de las inversiones.
5. Reforzar la independencia de *RENFE Operadora* respecto al Ministerio de Fomento y a ADIF, no sólo a nivel funcional sino con una autonomía financiera suficiente que no genere ventajas injustas frente a operadores privados. Igualmente, se deberían separar las actividades de prestación de servicios de las relacionadas con el material rodante y el mantenimiento o, al menos, garantizar un uso no abusivo de éstas.

4.3. La (posible) competencia en el transporte de pasajeros.

Al contrario de lo sucedido con el transporte de mercancías, la LSF de 2003 supeditó la apertura a la competencia del transporte de viajeros a los plazos y calendarios establecidos por las directivas comunitarias, las cuales han ido retrasando

²⁵ Parte de estas recomendaciones han sido abordadas en la reciente reforma legislativa de la Ley 38/2015, aunque – como fue señalado anteriormente – resulta aún demasiado pronto para evaluarlas.

sucesivamente la fecha límite para su completa trasposición hasta fijarla (por ahora) en enero de 2019. En todo caso, el proceso está centrado fundamentalmente en las líneas de larga distancia y en el tráfico internacional, manteniéndose las obligaciones de servicio público en los tráficos más deficitarios. El procedimiento previsto en la legislación española para llevar a cabo la liberalización consiste de nuevo en la concesión de licencias habilitantes y certificados técnicos a las empresas privadas que lo soliciten, reservándose siempre a *RENFE Operadora* el derecho a mantener las líneas en las que opera actualmente.

De hecho, el Real Decreto-ley 4/2013 estableció tres regímenes diferentes de liberalización, dependiendo de los servicios de viajeros que se presten. En primer lugar, el transporte ferroviario de viajeros con finalidad prioritariamente turística se liberaliza jurídicamente desde la publicación de esta norma, sin necesidad de autorización o título habilitante específico para operar en el mercado.²⁶

Para los servicios de transporte ferroviario de interés público, la reciente Ley 38/2015 prevé la apertura gradual a través de mecanismos de competencia *por* el mercado, es decir, a través de licitaciones públicas que otorgarán, durante un tiempo limitado, el derecho de uso en monopolio de una determinada línea o conjunto de líneas a un único operador acompañados, en su caso, de mecanismos de compensación. Esta opción sigue el calendario planteado en las negociaciones sobre el “Cuarto Paquete Ferroviario”, en el que se permite a los Estados miembros que los procedimientos de licitación para contratos de servicio público comiencen, como límite temporal, en el año 2023. Hasta la entrada de nuevos operadores en el mercado, *RENFE Viajeros* es la empresa designada para la prestación de este tipo de servicios.²⁷

Finalmente, para el resto de los servicios de transporte de viajeros no contemplados en los apartados anteriores, es decir, los servicios comerciales, el acceso de los nuevos

²⁶ Este tipo de servicios deben prestarse en el marco de una combinación que debe ser vendida por una agencia de viajes y, además del servicio de transporte, deberá incluir como mínimo dos de las siguientes prestaciones: i) alojamiento durante al menos una noche; ii) manutención alimenticia fuera del tren; iii) otros servicios turísticos no accesorios del transporte o del alojamiento y que constituyan una parte significativa de la combinación.

²⁷ La situación transitoria está generando algunos problemas. Recientemente (septiembre 2015), por ejemplo, la Confederación Española de Transporte en Autobús (CONFEBUS), ha presentado ante la CNMC una denuncia contra *RENFE Viajeros* una denuncia por posible abuso de posición de dominio, por aplicar precios inferiores a los costes reales “con el objeto de perjudicar gravemente a otros competidores” intermodales.

operadores a los servicios se llevará a cabo, transitoriamente, a través de la obtención de títulos habilitantes cuyo número será determinado por el Consejo de Ministros. Los requisitos y condiciones para su concesión serán desarrollados por el Ministerio de Fomento. Este último grupo se refiere particularmente a los servicios comerciales que transcurren tanto por las líneas de ancho UIC como las de ancho convencional, que serán los primeros que permitirán la entrada de nuevas empresas a través de competencia en el mercado.

A lo largo de 2015, el Ministerio de Fomento ha iniciado de este proceso mediante la apertura a la competencia del corredor de alta velocidad Madrid-Levante a un operador privado que competiría con *RENFE Operadora* durante siete años (con libertad para fijar precios y las frecuencias de los servicios) y que comenzaría a operar a lo largo de los próximos meses. A pesar del importante cambio que supone esta medida, han existido ciertas dudas sobre su éxito potencial para atraer inversores privados y sobre la capacidad efectiva para competir que tengan estos después.²⁸ Además, al igual que con otros cambios, el horizonte político-electoral complica el proceso de adjudicación y puesta en marcha del nuevo servicio, por lo que éste puede quedar en suspenso.

Por otro lado, tal como se señaló para el transporte de mercancías, resulta particularmente preocupante el diseño poco transparente de los cánones y el papel que pueda desempeñar el incumbente público a través de su capacidad excedentaria en material rodante.²⁹ De nuevo, la *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC, 2014b)* ha reflexionado sobre estas cuestiones e insiste en ampliar pronto la liberalización a los corredores con mayor tráfico (Madrid-Barcelona y Madrid-Sevilla), recelando del hecho de que el Ministerio haya decidido conceder una única licencia habilitante con el argumento, según declaraciones oficiales, de proceder a una apertura “gradual y progresiva”, que permita “aprender de la experiencia”. Además, la CNMC

²⁸ Entre las empresas privadas que están interesadas en entrar en este mercado y que ya cuentan con licencia de operador ferroviario figuran las constructoras *ACS*, *Acciona*, *Ferrovial* y *Comsa*, así como las compañías de transporte por autobús *ALSA* e *Interbus*, y el grupo *Globalia*.

²⁹ Con respecto a los primeros, los cambios y supresiones introducidos por la legislación en septiembre de 2015 parecen favorecer las tesis de los operadores privados, si bien muchos de ellos han señalado en la prensa que prefieren el modelo que aplica AENA a las aerolíneas: cobrar por pasajeros / kilómetro, en lugar de por plazas / kilómetro. Si se modificara, el canon se reduciría el 35% que permitiría a las empresas cuadrar sus cuentas a costa de menores ingresos públicos.

identifica ciertas asimetrías que favorecen de nuevo a *RENFE Operadora*, que cuenta de manera automática con la concesión del título habilitante y dispone de mayor flexibilidad en la prestación de servicios.

Para reducir estas ventajas la CNMC recomienda en primer lugar reforzar las obligaciones de *RENFE Operadora* relativas a la contabilidad de costes, que debería ser más estricta que la impuesta a los nuevos entrantes en el mercado, incluyendo, por una parte, no solo la contabilidad separada del corredor Madrid-Levante, sino la contabilidad analítica de toda la actividad de viajeros, para evitar la posible existencia de subsidios cruzados. Asimismo se propone, en aras de una mayor transparencia, que *RENFE Viajeros* tenga la obligación de comunicar a la CNMC, de forma previa a su lanzamiento comercial, los descuentos y tarifas que pretende aplicar en este corredor, de forma que se pudieran prevenir los daños que, dado su peso económico, podría ocasionar al operador entrante. Además, ante las dificultades ya constatadas anteriormente de acceso al material rodante por parte de los nuevos entrantes y la estrechez del mercado de material ferroviario español, la CNMC plantea *Renfe Alquiler de Material Ferroviario S.A.* publique una oferta de referencia con las unidades puestas a disposición de terceros, así como las condiciones de acceso, precios y plazos de suministro. Además, se insiste en la necesidad de desvincular más esta unidad del *Grupo Renfe* para poder ofrecer una alternativa real y orientada por los principios de objetividad y neutralidad a los operadores ferroviarios. Por último, la CNMC advierte sobre la necesidad de valorar la adecuación sobre la actual cuantía de los cánones, que presentan un diseño muy independiente del tráfico gestionado, lo que supone un coste medio mayor para el nuevo entrante que para el operador ya establecido.

Aunque es muy pronto para valorar los resultados de esta primera iniciativa, la evolución futura de los servicios de ferrocarril de larga distancia y, particularmente, los de alta velocidad estará ligada a su capacidad para hacer frente al transporte aéreo y alcanzar un volumen de tráfico que permita rentabilizar las costosas inversiones que precisa y que absorben gran parte del presupuesto público. En este sentido, debe señalarse que la apuesta realizada por *RENFE Operadora* sigue siendo la de la confrontación vía precios y niveles de servicios, alcanzando algunos éxitos recientes en

este campo (**Jiménez y Betancor, 2012**).³⁰ No obstante, no debería descartarse la búsqueda de mayores niveles de complementariedad e integración saltando definitivamente las barreras modales y creando a medio plazo conglomerados “ferro-aéreos” que puedan ofrecer un mejor servicio a los viajeros. Los resultados, tal como muestran las experiencias en Francia y Alemania (**Givoni y Banister, 2006**) o los estudios teóricos para España (**Socorro y Vicens, 2013**) parecen prometedores pero las iniciativas concretas aún son limitadas.

5. Conclusión: ¿cuál es el papel de la competencia en el ferrocarril?

Tal como se ha visto en este documento, el transporte por ferrocarril no sólo ha estado durante mucho tiempo ajeno a los movimientos liberalizadores que tenían lugar en otros sectores sino que además – cuando le ha llegado su turno – el proceso de reformas que ha experimentado ha sido lento e incompleto. Ello no se debió, lamentablemente, a la obtención de resultados socialmente eficientes o a disfrutar de elevados niveles de uso que permitían posponer los cambios sino a todo lo contrario: el sector se reveló pronto como incapaz de hacer frente sin el apoyo público a la potencia competitiva de otros modos de transporte y, amparado por una errónea concepción de monopolio natural y en una protección más política que económica, a mediados de 1980 había entrado en un declive casi definitivo.

La apertura a la competencia fue la respuesta ideada por las autoridades públicas para revertir esta situación. Para ello, los diferentes países optaron por tres modelos de reestructuración diferentes – desintegración vertical, privatización y desregulación – no siempre completamente estancos entre sí. En la Unión Europea se eligió separar las infraestructuras de los servicios e introducir, en lo posible, competencia en el mercado mediante el acceso de múltiples operadores (públicos o privados). Al reducir el tamaño de los antiguos monopolios públicos este modelo ha permitido disminuir la dependencia del sector del apoyo presupuestario de los gobiernos, pero no ha generado – por el momento – los niveles de competencia deseados. Por consiguiente, los precios y

³⁰ De acuerdo con datos del INE, tanto en 2014 como en los meses transcurridos de 2015 el ferrocarril de larga distancia ha superado al transporte aéreo en el transporte doméstico de viajeros, gracias al impulso del AVE.

niveles de servicio no han mejorado lo suficiente y el transporte ferroviario continúa sin ser atractivo para muchos usuarios.

La pregunta clave que deberíamos formularnos en este momento es: ¿se ha elegido un modelo incorrecto o se ha implementado mal el modelo correcto? La respuesta no es sencilla. En los países donde se optó por introducir competencia manteniendo la integración vertical los resultados tampoco han sido mucho mejores, y si bien es cierto que han aparecido menos problemas de coordinación, también se han detectado en ellos graves fallos de regulación, debido al poder del incumbente. Por ello, resulta razonable suponer que, cualquiera que sea el modelo o su estado de implementación, probablemente el sector necesite aún de nuevas reformas, las cuales deberán ser implementadas de forma más rápida para poder salvar el sector.

La Unión Europea aún no ha reconocido la urgencia de este desafío, aunque ha apostado explícitamente por fomentar el transporte por ferrocarril en el horizonte 2050. Para ello prepara actualmente nuevas propuestas que obligarán a los Estados miembros a afinar aún más el proceso de reforma en dos grandes líneas de trabajo: facilitando la competencia intermodal (a través de una mejor internalización de los costes sociales de la carretera) y promoviendo la internacionalización ferroviaria (con libre acceso a todos los mercados domésticos, al igual que ocurrió con el transporte aéreo). En la medida en que los Estados miembros dejen de proteger a sus ferrocarriles nacionales y adopten una perspectiva más paneuropea este proceso tendrá mayores posibilidades de éxito, sin olvidar por supuesto la existencia de condicionantes geográficos y demográficos que impedirán al sector tener la misma relevancia en todos los lugares.

En España, como hemos visto, se ha seguido el modelo europeo y tanto la ley ferroviaria 2003 como la de 2015 han traspuesto la normativa comunitaria con el fin de cambiar definitivamente el modelo ferroviario y hacer que la competencia se asome – tímida y lentamente – a uno de los últimos monopolios públicos. Sin embargo, la experiencia de la liberalización en el transporte de mercancías no ha sido exitosa. El sector no crece ni es capaz de introducir dinamismo, en buena parte debido a deficiencias institucionales. La apertura a la competencia del transporte de viajeros está comenzando en 2015 y no resulta posible estimar sus resultados, pero parece evidente que – salvo cambios radicales en el diseño institucional – el futuro inmediato seguirá

dominado por una empresa incumbente que sólo permitirá una cuota de mercado testimonial a sus competidores privados. De esta manera, los efectos beneficiosos de la competencia no se manifestarán nunca.

En línea con algunas de las recomendaciones recientes de la CNMC, uno de tales cambios consiste posiblemente en acelerar la liberalización del transporte de viajeros, ampliando la apertura del mercado a nuevas rutas y corredores, no sólo el Madrid-Levante. Esto permitiría que los nuevos operadores se beneficiasen de una serie de ventajas derivadas de la extensión del territorio y del tamaño de la red, ya que la actividad ferroviaria requiere llevar a cabo importantes inversiones iniciales (en material rodante, pago de cánones, formación de trabajadores...) y presenta economías de escala y densidad. Cuanto mayor sea la red en la que puedan competir las nuevas empresas, mayores serán sus posibilidades de ser más eficientes en el ejercicio de su actividad, más atractivo les resultará la entrada y mayor será la rivalidad competitiva con el incumbente.

Por otro lado, sin perjuicio de la cautela asociada a la decisión de liberalizar progresivamente el transporte de viajeros y de las indudables limitaciones impuestas por el ciclo electoral, nada impide al Ministerio de Fomento anunciar un calendario más concreto de los futuros planes de liberalización. Esto permitiría una mejor adaptación de los actuales y futuros agentes ferroviarios (incluyendo a empresas extranjeras) a las nuevas circunstancias del mercado. Evidentemente, la apertura paulatina debe evitar una excesiva prolongación en el tiempo, ya que esto debilitaría la credibilidad del proceso y reduciría la rivalidad competitiva en aquellos corredores aún no liberalizados, dificultando la consolidación de operadores alternativos.

Cabe esperar que, si se realiza correctamente y las distintas incertidumbres se despejan adecuadamente, la apertura del mercado del transporte de viajeros por ferrocarril a la competencia atraerá posiblemente a nuevos competidores privados hacia trayectos suficientemente rentables. Los resultados financieros más recientes de *RENFE Operadora* muestran que las líneas de ancho UIC de alta velocidad explotadas en la actualidad incluyen, en su conjunto, trayectos rentable (una vez construidos, esto es, no considerando el coste de la construcción), mientras que las líneas de larga distancia en ancho convencional son mayoritariamente no rentables. Si la liberalización no tiene en

cuenta este hecho se podría producir un *descreme* de mercado, es decir, que los nuevos competidores sólo entrasen en los trayectos rentables y la empresa incumbente, *RENFE Operadora*, fuera el único operador que prestaría servicio en los no rentables. Esta circunstancia afectaría de manera negativa a los ingresos de la empresa pública, agravando la situación actual de su cuenta de resultados.

En el caso de que estos servicios no rentables conllevaran un impacto social irrenunciable e insustituible que requiriera su prestación obligatoria por un operador ferroviario, deberían buscarse mecanismos explícitos de financiación pública, transparentes y en consonancia con la normativa comunitaria, tales como la declaración de obligaciones de servicio público que permitiera recibir una compensación económica pública por su prestación. Alternativamente, si no fueran así declarados y los trayectos no tuvieran demanda suficiente para absorber la actividad de varios operadores, podría llevarse a cabo un proceso de licitación pública para la explotación de la línea bajo un enfoque de carácter intermodal que incluyera, por ejemplo, la utilización de servicios de autobuses, aunque es previsible que este tipo de medidas generasen un elevado nivel de contestación social.

Si a pesar de las recomendaciones anteriores se considerase necesario llevar a cabo la adjudicación directa de alguna línea o conjunto de líneas de los servicios con obligaciones de servicio público, o incluso en el caso que la licitación pública resultara desierta, cualquier otra actuación o procedimiento debería enfocarse a través de un proceso transparente, abierto a la opinión pública, no discriminatorio y proporcional, con plazos delimitados y con revisiones periódicas *ex post*. En los casos de adjudicación directa, se debería reforzar significativamente el papel de supervisión del organismo competente, la CNMC, para evitar la aprobación de una compensación excesiva que pudiera constituir una ayuda de estado o la aparición de subsidios cruzados dentro de *RENFE Operadora*.

Precisamente la existencia de asimetrías o ventajas competitivas con relación al operador incumbente parece ser otro de los elementos aún pendientes de resolver en este proceso, ya que – junto con la incapacidad de atraer nueva demanda – se ha manifestado como uno de los factores que han impedido que la liberalización del transporte de mercancías por ferrocarril haya alcanzado resultados positivos. La defensa de los

intereses nacionales, de la viabilidad y el volumen de empleo proporcionado por *RENFE Operadora* no debería hacer olvidar que el objetivo último de la reforma es garantizar la propia supervivencia del sector ferroviario a medio plazo en la medida que éste contribuya al bienestar de la sociedad en el marco de las necesidades generales de transporte, aprovechando con fuerza los vientos favorables al mismo actualmente impulsados por las políticas comunitarias.

En este sentido, y al igual que ha sucedido en otros sectores liberalizados en España que partían de posiciones de operador público dominante no debería descartarse por principio la introducción total o parcial de capital privado en *RENFE Operadora*, siempre con las suficientes salvaguardas y regulaciones necesarias para mantener y defender el interés público. En sectores como la telefonía o el transporte aéreo este cambio no ha supuesto un menoscabo a la actividad económica sino que, por el contrario, ha impulsado la competitividad de las empresas resultantes y su capacidad de internacionalización.

Al mismo tiempo, y manteniendo en este caso la presencia pública, también parece finalmente razonable introducir un mayor grado de independencia institucional en ADIF, así como mejoras sustanciales en su financiación, factores ambos que resultan imprescindibles en un futuro mercado más liberalizado. Cuando coexistan efectivamente operadores públicos y privados, el acceso a la red y las inversiones relacionadas con mejoras en la capacidad o seguridad deben abordarse con una neutralidad exquisita, ya que de lo contrario podrían surgir distorsiones que afectarían a la competencia. Finalmente, la mejora de la financiación de las infraestructuras del ferrocarril en España no debería pasar solamente por un cambio en el diseño de los cánones – actualmente en discusión – sino por un replanteamiento global de las inversiones, haciendo que, de manera transparente, primen por fin criterios económicos y sociales frente a los aparentemente políticos.

Tras estas reflexiones sobre las posibilidades de la competencia en el ferrocarril como medio – y nunca como un fin en sí misma – para garantizar la viabilidad del sector en las próximas décadas, y después del análisis de los distintos modelos utilizados para implementarla tanto en España como en la Unión Europea, la conclusión parece obvia: el camino está aún incompleto y todavía se necesita un esfuerzo mayor de

cambio institucional. Tal como se señalaba al principio de este documento, es evidente de que ninguna de las reformas por venir garantiza la inmortalidad del *alma* ferroviaria ni la supervivencia de su *cuero* actual, amenazados ambos tanto por los inminentes cambios tecnológicos como por la imparable competencia de otros modos. Lo que sí es cierto es que parar la locomotora de las reformas a mitad del camino no conduce a ninguna parte.

Referencias

- Albalade, D. y M.L. Sort (2011): “La liberalización del ferrocarril de mercancías en Europa: ¿éxito o fracaso?”, *Fundación de las Cajas de Ahorros*, Documento de Trabajo, N° 592/2011.
- Beria, P., E. Quinet; G. de Rus y C. Schulz (2012): “Comparison of rail liberalization levels across four European countries”, *Research on Transportation Economics*, 36(1), 110–120.
- Betancor, O. y G. Llobet (2015): *Contabilidad Financiera y Social de la Alta Velocidad en España. Estudios sobre la economía española - 2015/08*. Fundación de Estudios de Economía Aplicada. Madrid.
- Bitzan, J.D. (2003): “Railroad costs and competition: the implications of introducing competition to railroad networks”, *Journal of Transport Economics and Policy*, 37, 201–225.
- Campos, J. (2006): “Spain: the end of an era”, en J.A. Gómez-Ibáñez y G. de Rus (eds), *Competition in the railway industry. An international comparative analysis*, 111-131. Edward Elgar. Cheltenham.
- Campos, J. (2008): “Recent changes in the Spanish rail model: the role of competition”, *Review of Network Economics*, 7, 1, 1-17.
- Campos, J. (2014): “Competencia en el ferrocarril en España”, *ICE Cuadernos Económicos*, 88: 12-27.
- CER – Community of European Railway and Infrastructure Companies (2012): *Economic effects of vertical separation in the railway sector*. Bruselas.
- CNC – Comisión Nacional de la Competencia (2013): “Informe sobre la competencia en el transporte de mercancías por ferrocarril en España”. Madrid.
- CNMC – Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (2014a): *Informe sobre el proyecto de orden ministerial 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*. CNMC. Madrid.
- CNMC – Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (2014b): *Documento de reflexión sobre el proceso de liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril*. CNMC. Madrid.
- CNMC – Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (2015): *Resolución sobre la propuesta de cánones de ADIF y ADIF Alta Velocidad para el año 2016 y por la que se adoptan medidas para el próximo ejercicio de supervisión de acuerdo al artículo 11 de la ley 3/2013, de 4 de junio*. CNMC. Madrid.
- COM – Comisión Europea (2009): *Report from the commission to the council and the European Parliament*. Second report on monitoring development of the rail market. SEC(2009)1687. European Commission.

- COM – Comisión Europea (2014): *Cuarto informe de seguimiento de la evolución del mercado ferroviario*. Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. 13.6.2014. Bruselas.
- Cowie, J. (2002): “The production economics of a vertically separated railway – the case of the British TOCs”, *Transporti Europei*, 5, 45-52.
- Cròzet, Y. (2015): *High Speed Rail Performance in France: From Appraisal Methodologies to Ex-Post Evaluation*. OCDE, International Transport Forum, Discussion Paper 2013-26.
- de Rus, G. y J. Campos (2001): *El sistema de transporte europeo: un análisis económico*. Ed. Síntesis. Madrid.
- de Rus, G. (2006): “The prospects for competition”, en J.A. Gómez-Ibáñez y G. de Rus (eds), *Competition in the railway industry. An international comparative analysis*, 177-191. Edward Elgar. Cheltenham.
- de Rus, G. (2011): “The BCA of HSR: should the Government invest in high speed rail infrastructure?”, *The Journal of Benefit-Cost Analysis*, 2, 1-26.
- Drew, J. y C.A. Nash (2011): “Vertical Separation of Railway Infrastructure: Does It Always Make Sense?”, Working Paper #594. Institute of Transport Studies, University of Leeds.
- ECMT (2005): *Railway Reform & Charges for the use of infrastructure*, European Conference of Ministers of Transport. Paris.
- Estache, A. y T. Serebrisky (2004): “Where Do We Stand on Transport Infrastructure Deregulation and Public-Private Partnership?”, *World Bank Policy Research Working Paper* 3356, July 2004. The World Bank. Washington DC.
- Foreman-Peck, J.S. (1987): “Natural monopoly and railway policy in the nineteenth century”, *Oxford Economic Papers*, 39, 699-718.
- Friebel, G., M. Ivaldi y C. Vibes, C. (2003): “Railway (de) regulation: A European efficiency comparison”. *IDEI report no. 3 on passenger rail transport*. University of Toulouse.
- Gómez-Ibáñez, J.A. (2006): “An overview of the options”, en J.A. Gómez-Ibáñez y G. de Rus (eds), *Competition in the railway industry. An international comparative analysis*, 1-24. Edward Elgar. Cheltenham.
- Grossman, P. y D. Cole (2004): *The end of a natural monopoly*, Routledge (UK).
- Hibbs, J. (2006): “Railways and the power of emotion: from private to public ownership”, in P. Booth (ed): *The Railways, the Market and the Government*, Institute of Government Affairs, Londres.
- Jiménez, J.L. y O. Betancor (2012): “When trains go faster than planes: the strategic reaction of airlines in Spain”, *Transport Policy*, 23, 31-41.
- Kirchner, C. (2011): *Summary of the study rail liberalisation index*. Berlín: Universidad Humbolt
- Knieps, G. (2013): “Competition and the Railroads: A European Perspective”, *Journal of Competition Law & Economics*, 9(1), 153-169.

- Knieps, G. (2014): “Competition and third party access in railroads”, Discussion Paper, *Institut für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik*, 150. Berlín.
- Laurino, A.; F. Ramella y P. Beria (2015): “The economic regulation of railway networks: worldwide survey”, *Transportation Research Part A*, 77: 202-212.
- Lentisco, D. (2005): *Cuando el hierro se hace camino: historia del ferrocarril en España*. Alianza Editorial. Madrid.
- Lérida, C. (2015): “La liberalización del sector ferroviario en Europa: efectos sobre la eficiencia productiva y sobre los mercados de transporte”, Tesis Doctoral, UNED.
- Link, H. (2004): “Rail infrastructure charging and on-track competition in Germany”. *International Journal of Transport Management*, 2: 17-24.
- Mizutani, F., A. Smith, C. Nash y S. Uranishi (2014): “Comparing the Costs of Vertical Separation, Integration, and Intermediate Organisational Structures in European and East Asian Railways”. *Discussion Paper Series 2014-37*. Kobe University.
- Nash, C.A. (2006): “Europe: alternative models for restructuring”, en J.A. Gómez-Ibañez y G. de Rus (eds), *Competition in the railway industry. An international comparative analysis*, 25-48. Edward Elgar. Cheltenham.
- Nash, C.A. (2008): “Passenger railway reform in the last 20 years – European experience reconsidered”, *Research on Transportation Economics*, 22(1), 61–70.
- Nash, C.A. (2011): “Developments in European Railway Policy”, *Network Industries Quarterly*, 13(1), 11-13.
- Nash, C.A. y C. Rivera-Trujillo (2004): “Railway regulatory reform in Europe: principles and practice”, Institute for Transport Studies, ITS, University of Leeds.
- Nash, C.A., J.E. Nilsson y H. Link (2013): “Comparing three models for introduction of competition into railways”, *Journal of Transport Economics and Policy*, 47(2), 191-206.
- Nilsson, J.E. (2002): “Restructuring Sweden’s railways: the unintentional deregulation”, *Swedish Economic Policy Review*, 9(2), 3-21. Estocolmo.
- Preston, J. (1996): “The economics of British Rail privatization: an assessment”, *Transport Reviews*, 16 (1), 1-21. Amsterdam.
- Quinet, E. (2006): “France: Avoiding competition”, in Gómez-Ibañez, J.A. y G. de Rus (eds.): *Competition in the railway industry: An international comparative analysis*, Edward Elgar. Cheltenham.
- Shy, O. (2001): *The economics of network industries*, Cambridge University Press. Boston.
- Socorro, M.P. y F. Vicens (2013): “The effects of airline and high-speed train integration”, *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 160-177.