



INFORME SOBRE LA COMPETENCIA EN EL TRANSPORTE DE MERCANCÍAS POR FERROCARRIL EN ESPAÑA

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO.....	4
I. INTRODUCCIÓN	8
II. CARACTERIZACIÓN JURÍDICO-ECONÓMICA DEL TRANSPORTE DE MERCANCÍAS POR FERROCARRIL EN ESPAÑA.....	10
II.1. Regulación del sector de transporte de mercancías por ferrocarril.....	10
II.1.1. La progresiva liberalización del sector en la UE	10
II.1.2. Regulación nacional.....	17
II.2. Caracterización económica del transporte ferroviario de mercancías en España.....	37
II.2.1. La infraestructura ferroviaria	42
II.2.2. El transporte ferroviario de mercancías	59
II.2.3. El acceso al material rodante	70
II.2.4. Reparación y mantenimiento de material rodante	78
II.2.5. Servicios adicionales, complementarios y auxiliares	84
III. INDICADORES DE SITUACIÓN COMPETITIVA DEL MERCADO DE TRANSPORTE DE MERCANCÍAS POR FERROCARRIL EN ESPAÑA	90
III.1. La red ferroviaria española tiene una estructura ferroviaria diferente a otros países europeos y una intensidad de uso inferior de la infraestructura ferroviaria	90
III.2. El ferrocarril tiene un peso relativo reducido en España, y en la última década, este peso ha disminuido más que en otros países.....	92
III.3. España es uno de los países con menor penetración relativa de nuevas empresas en el transporte de mercancías por ferrocarril.....	95
III.4. De acuerdo con diversos indicadores, el incumbente ferroviario español es relativamente poco eficaz	96
IV. FACTORES QUE LIMITAN EL GRADO DE COMPETENCIA EN EL SECTOR FERROVIARIO ESPAÑOL	106
IV.1. Factores relacionados con las infraestructuras	106
IV.1.1. Aislamiento internacional	106
IV.1.2. Lentitud de tránsito de las mercancías por las infraestructuras ferroviarias.....	108
IV.1.3. Tamaño medio de los trenes inferior a los principales países competidores	108
IV.1.4. Escaso desarrollo de la intermodalidad	110
IV.2. Factores relacionados con la administración y gestión de las infraestructuras y el acceso de terceros a la prestación de servicios sobre infraestructuras	113
IV.2.1. Gestión de las terminales.....	113
IV.2.2. Servicios adicionales, complementarios y auxiliares (ACA).	114

IV.2.3.	Asignación de capacidad	117
IV.2.4.	Gestión de la circulación de tráfico de viajeros y mercancías	118
IV.3.	Factores relacionados con la regulación de acceso y ejercicio de la actividad ferroviaria.....	119
IV.3.1.	Licencias.....	119
IV.3.2.	Certificado de Seguridad.....	119
IV.3.3.	Homologación del material rodante	121
IV.3.4.	Formación y habilitación del personal de conducción.	122
IV.3.5.	Cánones	125
IV.4.	Ventajas específicas de RENFE-Operadora	129
IV.4.1	Cláusulas del “abuelo”.....	129
IV.4.2	Disponibilidad de material rodante	130
IV.4.3.	Servicios de mantenimiento y reparación de material rodante	132
IV.4.4.	Estructura empresarial y financiación pública.....	134
IV.4.5.	Vínculos con ADIF y el Ministerio de Fomento	137
IV.4.6.	Vínculos de RENFE-Operadora con otras empresas competidoras	139
IV.5.	Insuficiente desarrollo del CRF.....	140
V.	CONCLUSIONES	143
VI.	RECOMENDACIONES	149
ANEXO: EXPERIENCIAS DE LIBERALIZACIÓN DEL TRANSPORTE DE MERCANCÍAS POR FERROCARRIL EN LOS PAÍSES EUROPEOS DE MAYOR TAMAÑO ECONÓMICO.....		159
Alemania.....		159
Francia.....		160
Reino Unido.....		162
Italia		163
BIBLIOGRAFÍA.....		166

INFORME SOBRE LA COMPETENCIA EN EL TRANSPORTE DE MERCANCÍAS POR FERROCARRIL EN ESPAÑA

RESUMEN EJECUTIVO

- La liberalización del transporte de mercancías por ferrocarril se inició a nivel europeo en 2001, con la aprobación del Primer Paquete Ferroviario. En España se concretó en la aprobación de la Ley del Sector Ferroviario en 2003 y la apertura del mercado a la competencia a partir de 2005. Sin embargo, **ocho años después de la liberalización, el grado de penetración del mercado de los nuevos operadores es aún escaso y el ferrocarril ha perdido peso respecto al resto de modos de transporte de mercancías en España**, teniendo en la actualidad un peso relativo mucho menor que el que tiene en otros países europeos.
- El sector transporte en la economía española representa, en términos cuantitativos, el 5% del PIB en España y un 4,8% del empleo total. Además, a nivel cualitativo, el transporte es un sector estratégico, al ser esencial para el desarrollo de otras industrias. **Un uso óptimo de los diferentes modos de transporte es, por tanto, decisivo para la competitividad de la economía en su conjunto.**
- Por estas razones, la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) comunicó públicamente en marzo de 2012 su intención de llevar a cabo un estudio sobre la competencia en el transporte de mercancías por ferrocarril. A lo largo del periodo de investigación, la CNC ha mantenido numerosas consultas con agentes, públicos y privados, participantes actuales o potenciales en el mercado del transporte ferroviario, y contrastado sus resultados y conclusiones preliminares con algunos de ellos. **El estudio realiza 9 grupos de recomendaciones, que se subdividen en un total de 26 recomendaciones detalladas, dirigidas al Gobierno de España en su calidad de regulador del sistema de transporte ferroviario sobre la Red Ferroviaria de Interés General (RFIG).**
- La práctica totalidad del transporte ferroviario de mercancías en España se realiza en la red de titularidad estatal (la RFIG), aunque existen también redes propiedad de Comunidades Autónomas. El estudio se centra en las condiciones de competencia en la RFIG, en cuyo ámbito el transporte de mercancías se liberalizó en el 2005. **El modelo de transporte de mercancías en la RFIG se basa en la separación entre la administración de las infraestructuras y la prestación del servicio. La administración de las infraestructuras se encomienda en exclusiva a ADIF**, salvo en los puertos de interés general, que compete a las Autoridades Portuarias, y en la vía de ancho internacional (UIC) que une Perpiñán con Figueras, que realiza la concesionaria TP Ferro. La

prestación del servicio de transporte se debe realizar, en competencia, por las empresas ferroviarias, entre las que destaca RENFE-Operadora, sucesora del antiguo monopolista RENFE. El **Comité de Regulación Ferroviaria** es el organismo público encargado de salvaguardar la pluralidad de la oferta.

- El informe identifica y analiza con detalle la estructura competitiva de los principales mercados y actividades que intervienen en el transporte ferroviario de mercancías: la infraestructura, el servicio de transporte ferroviario de mercancías, la disponibilidad de material rodante, el mantenimiento y reparación del material rodante y la prestación de servicios en las terminales ferroviarias. **La estructura de estos mercados muestra la posición preponderante del incumbente, RENFE-Operadora, manifestada en una cuota cercana al 85% del transporte de mercancías por ferrocarril así como por su posición predominante en actividades conexas y necesarias para prestar el servicio de transporte: la disponibilidad de material rodante y los servicios de mantenimiento y reparación. La prestación de servicios en las terminales viene realizándose prácticamente en exclusiva por ADIF, el administrador de la mayoría de la infraestructura.**
- El estudio realiza una comparativa del mercado de transporte ferroviario de mercancías en España respecto a los países europeos. **Se corrobora la situación de escaso peso relativo del ferrocarril en España** respecto al resto de los modos de transporte de mercancías y la caída relativa de este peso en los últimos años, más aguda en España que en otros países europeos. La comparativa, sin embargo, no muestra que dicha situación se deba a una escasez relativa de redes ferroviarias. **Sí evidencia la singularidad de la red española que, con tres anchos de vía distintos, plantea problemas de interoperabilidad con los países centroeuropeos. Los indicadores también muestran que España está a la cola entre los países europeos en términos del grado de penetración de los nuevos entrantes en el sector y del grado de eficiencia de los operadores incumbentes.**
- Partiendo de todo el anterior análisis, **el informe identifica cinco grupos de factores que lastran la competencia** en el transporte de mercancías por ferrocarril en España.
- En primer lugar, las **especificidades de las infraestructuras ferroviarias españolas** contribuyen a aislar el mercado español de los mercados centroeuropeos, a ralentizar la circulación de los trenes y a limitar su longitud, y a reducir la intermodalidad del ferrocarril y el transporte marítimo. El informe señala que es preciso que el análisis coste-beneficio que se adopta en la planificación de las infraestructuras y de las inversiones incorpore consideraciones sobre la competencia en los mercados, a fin de reducir tales problemas.

- En segundo lugar, se identifican una serie de factores relacionados con la **administración y gestión de las infraestructuras**. Entre los factores que reducen los incentivos a la entrada y expansión de nuevos operadores en el sector ferroviario se señalan la apertura y horarios de las terminales ferroviarias, la falta de regulación de los servicios adicionales, complementarios y auxiliares prestados en las terminales, la relegación de criterios de carácter económico en la asignación de capacidad de las infraestructuras, y el doble rol de ADIF como administrador único de infraestructuras y prestador incumbente de estos servicios. En consecuencia, se recomienda mejorar la forma en que se llevan a cabo estas tareas.
- En tercer lugar, se identifican otras barreras relativas a la **regulación de acceso y ejercicio de la actividad ferroviaria**. Para poder operar en el sector, es necesario obtener una serie de habilitaciones (licencia de empresa ferroviaria, certificado de seguridad, homologación del material rodante y personal de conducción) que conllevan costes importantes, especialmente para los nuevos operadores ferroviarios, y se prolongan en el tiempo. A éstos, hay que añadir el pago de cánones por el uso de la infraestructura, cuya configuración actual dificulta la entrada de nuevas empresas. Por ello, **se formulan recomendaciones orientadas a que los requisitos exigidos para el acceso a la actividad de transporte ferroviario de mercancías en España se ajuste a los principios de necesidad, proporcionalidad, transparencia y no discriminación**. Se recomienda también introducir modificaciones en la normativa relativa a los cánones, de forma que incentiven un uso eficiente de las redes y fomenten la competencia efectiva, además de señalarse la conveniencia de que los cánones penalicen posibles comportamientos estratégicos de las empresas en la reserva de capacidad.
- En cuarto lugar, se señalan una serie de **ventajas que el sistema confiere a RENFE-Operadora**. Estas ventajas constituyen el factor más relevante para la competencia efectiva en el mercado, confiriendo a su posición un carácter de inexpugnabilidad para el resto de las empresas ferroviarias. Entre tales ventajas se encuentran algunas de carácter normativo, como son las denominadas *cláusulas del abuelo* recogidas en la LSF o en la normativa de asignación de capacidad. Otras ventajas derivan de los recursos difícilmente replicables disponibles por RENFE-Operadora, como el material rodante de ancho ibérico, los activos de mantenimiento y reparación de dicho material y la financiación pública que recibe. Finalmente, existen ventajas de información y capacidad de influencia en el administrador de infraestructuras y en el regulador del sistema, al encontrarse adscritas al Ministerio de Fomento tanto RENFE-Operadora como ADIF. Esta vinculación merma la credibilidad de la competencia en el mercado para los nuevos entrantes. Se recogen por ello una serie de recomendaciones que tienen por objetivo eliminar o, en su caso, mitigar, las barreras anteriormente señaladas, entre las que se

incluye la consecución de la independencia jurídica, contable y funcional de las unidades de negocio de RENFE-Operadora y su desvinculación del Ministerio de Fomento y del administrador de infraestructuras.

- En último lugar, se constata la **falta de desarrollo de la figura del regulador ferroviario**, que en la actualidad no tiene competencias sancionadoras ni personalidad jurídica, y en materia de recursos depende del Ministerio de Fomento y está infradotado. Por ello, se recomienda aprovechar los cambios proyectados por el Gobierno con la creación de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia para reforzar el papel del regulador ferroviario en el mercado.

I. INTRODUCCIÓN

- (1) El presente estudio analiza el grado de competencia efectiva existente en el transporte de mercancías por ferrocarril en España con objeto de ofrecer recomendaciones que permitan mejorar las condiciones de competencia en la prestación de los distintos servicios que integran esta actividad, en beneficio de los usuarios finales.
- (2) En la red de titularidad estatal¹, el transporte de mercancías por ferrocarril se liberalizó formalmente en España mediante la Ley 39/2003, del Sector Ferroviario, que entró en vigor el 1 de enero de 2005. No obstante, transcurridos más de 8 años desde esta liberalización formal, no se aprecia una liberalización real del sector. En la RFIG tan sólo operan 7 empresas, y RENFE-Operadora, entidad pública empresarial heredera del antiguo monopolio ferroviario (y actual monopolista en el tráfico ferroviario nacional de viajeros) mantiene una cuota de mercado cercana al 85%². Paralelamente, el ferrocarril ha ido perdiendo importancia frente a otros medios de transporte de mercancías, de manera que hoy España es uno de los países de la UE-27 donde la cuota del ferrocarril es más reducida.
- (3) El transporte de mercancías por ferrocarril ha sido objeto de análisis en varias ocasiones por parte de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC). En particular, en los Informes sobre proyectos normativos *IPN 30/09, Reales Decretos Ómnibus. Sector ferroviario* e *IPN 31/09, Reales Decretos Ómnibus. Estatuto ADIF*, se constata la existencia de posibles barreras de entrada en relación a los requisitos para la obtención de la licencia de empresa ferroviaria, la permanencia de ciertas ventajas en la normativa favorables a RENFE-Operadora y se analiza la apertura de los servicios complementarios y auxiliares. Más recientemente, el *Informe de Posición de la CNC en relación al Real Decreto-Ley 22/2012* sigue constatando la existencia de barreras de entrada al mercado y ventajas a favor de RENFE-Operadora.
- (4) A la vista de estos precedentes, éste busca identificar las posibles barreras que persisten en el mercado del transporte de mercancías por ferrocarril y que deberían ser removidas con el fin de alcanzar una competencia efectiva en el mercado. Asimismo, teniendo en cuenta que en los planes del Gobierno, el ferrocarril es una de las infraestructuras

¹ La Red Ferroviaria de Interés General (RFIG). Las Comunidades Autónomas son titulares de las redes que discurren íntegramente por su territorio y no integran la RFIG, aunque la práctica totalidad del transporte de mercancías se realiza por la RFIG.

² Sin contar la posición monopolística de RENFE-Operadora en la antigua red de FEVE, que desde el 1.01.2013 se ha integrado en RENFE-Operadora en lo relativo a prestación del servicio.

donde se prevén inversiones significativas en los próximos años³, cobra aún más importancia el análisis coste/beneficio y de impacto sobre la competencia en cualquier decisión en materia de infraestructuras, algo a lo que este informe pretende contribuir.

- (5) Para ello, el informe se estructura como sigue. El capítulo 2 caracteriza y describe el mercado de transporte de mercancías por ferrocarril desde una perspectiva jurídica y económica. En el capítulo 3 se analizan los indicadores de situación competitiva del mercado de transporte de mercancías por ferrocarril en España. El capítulo 4 analiza los factores que limitan la competencia en el mercado y sus efectos económicos. Finalmente, tras las conclusiones, se adoptan unas recomendaciones encaminadas a eliminar o reducir las barreras identificadas.
- (6) Para la elaboración de este informe, se ha contactado con los agentes e instituciones del sector ferroviario en España y otros agentes que operan en el transporte de pasajeros y de mercancías. Con el fin de poder contar con la participación de todos los interesados en la materia, el 8 de marzo de 2012, la CNC publicó una nota de prensa anunciando el inicio del estudio, señalando sus preocupaciones iniciales sobre los aspectos de competencia del transporte ferroviario de mercancías e invitando a la colaboración de cuantos agentes e instituciones quisieran aportar información o su visión sobre el mismo. Desde esa fecha, se han mantenido diversas entrevistas y se ha recabado información del Ministerio de Fomento, el Comité de Regulación Ferroviaria, los administradores de infraestructuras, las empresas ferroviarias y otros agentes de interés para la CNC por su participación en el mercado.
- (7) Este informe ha sido aprobado por el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) en su sesión de 8 de mayo de 2013, en ejercicio de las competencias consultivas que le atribuye el artículo 26.1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC). En dicho precepto se establece el deber de la CNC de promover la existencia de una competencia efectiva en los mercados mediante actuaciones como promover y realizar estudios y trabajos de investigación en materia de competencia, realizar propuestas de liberalización, desregulación o modificación normativa y realizar informes sobre situaciones de obstaculización del mantenimiento de la competencia efectiva en los mercados que resulten de la aplicación de normas legales.

³ El Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (PITVI), presentado el 26 de septiembre de 2012, prevé inversiones equivalentes a entre el 0,89% y el 0,94% del PIB español, en función de los escenarios de evolución macroeconómica en España hasta el año 2024. A las políticas de transporte se destina aproximadamente el 90% de estos recursos (el 10% restante corresponde a las políticas de vivienda).

II. CARACTERIZACIÓN JURÍDICO-ECONÓMICA DEL TRANSPORTE DE MERCANCÍAS POR FERROCARRIL EN ESPAÑA

II.1. Regulación del sector de transporte de mercancías por ferrocarril

II.1.1. La progresiva liberalización del sector en la UE

- (8) A pesar de que el impulso liberalizador del transporte ferroviario no se produjo en Europa hasta los primeros años de la década pasada, en los años 90 del siglo XX se aprobaron las primeras medidas normativas encaminadas a liberalizar el funcionamiento del sector. Hasta ese momento, los mercados de servicios ferroviarios de los estados miembros funcionaban en régimen de monopolio, en torno a empresas de carácter público y fuertemente dependientes del Estado.
- (9) A diferencia del modelo estadounidense de integración vertical, en el que el administrador de infraestructuras y el operador del servicio ferroviario pueden operar bajo la misma dirección comercial, la UE optó por un modelo de separación vertical y garantía de acceso a la red. El modelo europeo se enfrentó al problema de integrar mercados nacionales que estaban bajo el monopolio de los respectivos operadores públicos verticalmente integrados, en un contexto en el que la red ferroviaria es un monopolio natural. Por estos motivos, el legislador comunitario decidió otorgar la administración de las redes nacionales a un único gestor, obligado a proporcionar el acceso a dichas infraestructuras a los operadores ferroviarios bajo unas condiciones objetivas, transparentes, no discriminatorias y sujetas a regulación. De esta manera, el elevado coste que supone la construcción y gestión de la red es asumido exclusivamente por una empresa que viene encargada de su construcción, mantenimiento y gestión. Simultáneamente se introducen medidas dirigidas a integrar mercados nacionales y a introducir competencia entre operadores de transporte ferroviario.
- (10) La **Directiva 91/440/EC** estableció las primeras bases para la futura liberalización, al obligar a la separación contable de la administración de las infraestructuras y del servicio ferroviario y a la autonomía financiera de ambos respecto al Estado. Los principales elementos de esta Directiva fueron:
 - Independencia de gestión de las empresas ferroviarias: Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar la independencia de las empresas ferroviarias en materia de gestión, administración y control administrativo, económico y contable interno. Las empresas ferroviarias deberán disponer de patrimonio, presupuesto y cuentas independientes de los Estados. Asimismo, la Directiva prevé la separación jurídica voluntariamente.

- Separación entre la administración de las infraestructura y el servicio de transporte ferroviario: Los Estados miembros deben garantizar la separación entre la administración de la infraestructura y las operaciones de transporte, manteniendo cuentas de pérdidas y ganancias y balances separados⁴. La financiación pública también debe reflejar esta separación. Además, los fondos destinados a una de las actividades no podrán transferirse a la otra.
 - Acceso a la infraestructura ferroviaria: Las empresas ferroviarias afectadas por esta Directiva tendrán acceso a las infraestructuras de todos los demás países comunitarios, para la prestación de servicios internacionales de transporte ferroviario de mercancías y pasajeros. Se prevé el pago de un canon por parte de las empresas ferroviarias para acceder a la infraestructura.
 - Contempla la asunción, por parte del Estado, de la deuda histórica de las compañías ferroviarias, procediendo de esta forma a un saneamiento de su estructura financiera.
- (11) En 1995, se aprobaron las **Directivas 95/18/EC y 95/19/EC**, que desarrollan algunos aspectos de la anterior. La primera establece una licencia ferroviaria, válida para todo el territorio comunitario, y regula las condiciones para la concesión de licencias a las empresas ferroviarias que prestan servicio internacional⁵ y los requisitos que deben cumplir las empresas para la obtención de las licencias⁶. La segunda desarrolla el acceso a la infraestructura, definiendo los principios y procedimiento de adjudicación de la capacidad de infraestructura y el cobro de los correspondientes cánones por la utilización de la misma, establece el requisito del certificado de seguridad para las empresas ferroviarias y obliga a la designación de un organismo independiente que conozca de los conflictos relativos a la asignación de capacidad y al cobro de los cánones.
- (12) La década posterior registró una profundización en las, hasta entonces, escasas medidas liberalizadoras adoptadas en el sector del transporte ferroviario, que culminó en los denominados Paquetes Ferroviarios (de 2001, 2004 y 2007) y la aprobación de diferentes Libros Blancos, que establecen las líneas generales de actuación del mercado europeo del ferrocarril.

⁴ Es, por tanto, obligatoria la separación contable, siendo la separación institucional voluntaria.

⁵ Se deja al criterio de los estados miembros la decisión sobre el órgano competente para su concesión.

⁶ Estos requisitos son: honorabilidad, capacidad financiera y competencia profesional.

Primer Paquete Ferroviario (2001)

- (13) De manera global, este paquete perseguía garantizar el acceso a la red ferroviaria transeuropea bajo el principio de no discriminación, una mayor separación entre la administración de las infraestructuras y la prestación del servicio de transporte, así como la creación de un regulador ferroviario. El primer paquete se compuso de cuatro Directivas.
- (14) La **Directiva 2001/12/EC**, modificativa de la Directiva 91/440/EC, tenía como objetivos garantizar la independencia en la gestión del administrador de infraestructuras y liberalizar los servicios internacionales de transporte de mercancías. Para lo primero, se mantiene la voluntariedad en la separación orgánica e institucional entre la gestión de la infraestructura y la explotación, siendo obligatoria la separación de las funciones básicas⁷, que no pueden ser realizadas por un prestador de servicios ferroviarios. Para la apertura del mercado, se establecieron dos fechas límite: 2003 para los 50.000 kilómetros de vías férreas que conforman la Red Transeuropea de Transporte Ferroviario de Mercancías y 2008 para toda la red ferroviaria europea.
- (15) La **Directiva 2001/13/EC**, que modifica la Directiva 95/18/EC, amplió el sistema de licencias a las empresas ferroviarias que prestan servicios de carácter nacional, haciendo, del mismo modo, válida esta licencia en todo el territorio comunitario.
- (16) La **Directiva 2001/14/EC**, que modifica la Directiva 95/19/EC, regula la adjudicación de la capacidad de la infraestructura, la aplicación de cánones por su utilización y la certificación de la seguridad.
- Establece que la función de adjudicación de la capacidad será ejercida por un organismo independiente, pudiendo ser el administrador de infraestructuras, cuando sea independiente de toda empresa operadora ferroviaria. Los principales aspectos relativos a la adjudicación de capacidad se contendrán en un documento denominado Declaración de red⁸.

⁷ Las denominadas funciones básicas son: asignación de surcos, decisiones sobre percepción de cánones, concesión de licencias y certificados de seguridad, establecimiento de normas y reglas de seguridad.

⁸ El artículo 29.1 de la LSF determina el contenido, elaboración, características y publicación de la Declaración sobre la red. Determina que este documento “*expondrá las características de la infraestructura puesta a disposición de las empresas ferroviarias e informará sobre la capacidad de cada tramo de la red y sobre las condiciones de acceso a la misma. Asimismo, detallará las normas generales, plazos, procedimientos y criterios que rijan en relación con la adjudicación de capacidad y los cánones y principios de tarificación que se deben aplicar a los diferentes servicios que presten las empresas ferroviarias. Finalmente, contendrá cualquier otra información que pueda ser necesaria para cursar una solicitud de capacidad de infraestructura.*”

- Concede la competencia para la fijación de cánones al administrador de infraestructuras, siempre que éste sea independiente de las empresas ferroviarias.
- Obliga a la creación de un organismo regulador independiente de los agentes del mercado en cada país, que conozca de los principales conflictos de acceso que puedan tener lugar.

(17) Posteriormente, se aprobó la **Directiva 2001/16/EC**, relativa a la interoperabilidad del transporte ferroviario.

Segundo Paquete Ferroviario (2004)

(18) El mismo año 2001, la Comisión presentó en septiembre las grandes líneas de la política de transporte de la UE para la próxima década, que quedaron recogidas en el Libro Blanco del Transporte: *“La política europea del transporte hasta 2010: la hora de la verdad”*, donde para el ámbito del transporte ferroviario, contemplaba:

- Revitalizar el ferrocarril, reconociendo su carácter estratégico y abogando por introducir competencia entre operadores ferroviarios. Se prevé la armonización, tras la apertura del mercado, en el ámbito de la interoperabilidad y seguridad.
- La creación de una red dedicada exclusivamente a mercancías.
- Impulsar la intermodalidad.
- La adopción de medidas generales para todos los medios de transporte tendentes al desarrollo sostenible de los mismos, al desarrollo de los derechos y obligaciones de los usuarios y una política de tarifas eficiente.

(19) Como consecuencia de este Libro Blanco, tres años después se aprobó un segundo paquete, compuesto por tres Directivas, centradas en medidas relativas a la seguridad, interoperabilidad y apertura del transporte de mercancías. Asimismo, se creó la ERA⁹, con funciones en materia de seguridad e interoperabilidad.

(20) La **Directiva 2004/49/EC** se centra en la seguridad de los ferrocarriles comunitarios, bajo el desarrollo de un planteamiento común de seguridad y la creación de un sistema común que regule la expedición, contenido y validez de los certificados de seguridad. Así, por un lado se exige que los certificados de seguridad requieran que las empresas ferroviarias cuenten con un sistema de seguridad y puedan cumplir con las especificaciones técnicas de interoperabilidad, y por otro se establece el reconocimiento mutuo entre países de la UE de los certificados de seguridad de las empresas ferroviarias y de las autorizaciones de seguridad por los

⁹ Se aprueba en el Reglamento (CE) 881/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo.

administradores de infraestructura expedidos por los diferentes Estados miembros. Por otra parte, esta Directiva obliga a que cada Estado garantice el acceso a la formación de los maquinistas, del personal de acompañamientos de los trenes y del personal del gestor de infraestructura que desempeñe funciones esenciales de seguridad.

- (21) La **Directiva 2004/50/EC** persigue la interoperabilidad de los sistemas ferroviarios europeos, a través de la mejora de las Especificaciones Técnicas de Interoperabilidad (ETI).
- (22) La **Directiva 2004/51/EC** modifica los plazos que contempla la Directiva 91/440/CE, adelantando la liberalización de los servicios de transporte ferroviario internacional de mercancías que discurran por la red transeuropea antes del 1 de enero de 2006, y un año después los que se realicen dentro de cada país. Asimismo, propone el año 2010 para la apertura del mercado del transporte internacional de viajeros.

Tercer Paquete Ferroviario (2007)

- (23) En el año 2006, la Comisión realizó un informe sobre la aplicación del Primer Paquete Ferroviario donde destacaba que la progresiva apertura del mercado había facilitado un nuevo dinamismo en el transporte de mercancías por ferrocarril, pero subrayaba la necesidad de profundizar en la liberalización.
- (24) Mientras que los dos primeros paquetes se centraban en la apertura del transporte ferroviario de mercancías, este tercer paquete se orienta hacia la liberalización del transporte internacional de pasajeros.
- (25) La **Directiva 2007/58/EC** propone el 1 de enero de 2010 como fecha límite para la liberalización del transporte internacional de viajeros por ferrocarril. Sin embargo, no se concretan plazos para la apertura del transporte de pasajeros de carácter nacional.
- (26) La **Directiva 2007/59/EC** Establece las condiciones para la certificación de maquinistas, siendo para ello necesario la obtención de una licencia válida en todo el territorio de la UE y uno o varios certificados válidos, exclusivamente, en aquellas infraestructuras y material rodante que se indiquen en el mismo.
- (27) Dentro de este Tercer Paquete, también se aprobaron el **Reglamento CE 1370/2007** relativo al servicio público de pasajeros, el **Reglamento CE 1371/2007** relativo a los derechos y obligaciones de los pasajeros.

La Directiva 2012/34/UE (Directiva Recast)

- (28) En 2011 la Comisión Europea publicó un nuevo Libro Blanco, cuyos principales objetivos en el ámbito del ferrocarril eran:
 - Impulsar la intermodalidad.
 - Transferir para el 2030 el 30% del transporte de mercancías por carretera al ferrocarril y navegación fluvial.

- Lograr una autorización única de tipos de vehículo y una certificación de seguridad de empresa ferroviaria única mediante el refuerzo de la función de la ERA.
 - Desarrollar un enfoque integrado para la gestión de los corredores de mercancías, incluidos los cánones por acceso a las vías.
 - Asegurar el acceso efectivo y no discriminatorio a la infraestructura ferroviaria, mediante la separación estructural entre la gestión de la infraestructura y la prestación de servicios.
- (29) El 21 de noviembre de 2012, se aprobó la Directiva 2012/34/UE (Directiva Recast) por la que se establece un espacio ferroviario europeo único y se regulan, entre otros, los temas relativos al acceso a las infraestructuras, las licencias, la determinación de los cánones, adjudicación de capacidad de infraestructura y los organismos reguladores.
- (30) Asimismo, se establece que, con independencia del régimen de propiedad de las empresas ferroviarias, éstas deberán ser administradas según los principios aplicados a las sociedades mercantiles y obligan a que se garanticen cuentas de pérdidas y ganancias y balances separados para la prestación del servicio de mercancías y viajeros. De igual modo, se dispone que los fondos recibidos en concepto de servicio público deberán figurar por separado y no será posible su transferencia a otros servicios.
- (31) En lo relativo a los administradores de infraestructuras, se consideran funciones esenciales la toma de decisiones sobre la adjudicación de surcos y las decisiones que afectan a los cánones, relativas a su determinación y a su recaudación¹⁰ (artículo 7).
- (32) Por tanto, la Directiva recopila la normativa anterior e introduce algunas novedades, destacando los siguientes tres ejes de actuación:
- Incrementar la competencia: mejorando la transparencia de las condiciones de acceso al mercado y facilitando dicho acceso a través de:
 - La mejora del acceso a servicios relacionados, tales como instalaciones de mantenimiento, terminales, información e instalaciones de venta de billetes para pasajeros y mercancías.
 - El establecimiento de reglas explícitas sobre conflictos de interés y prácticas discriminatorias en el sector ferroviario.
 - La exigencia de un mayor detalle en las declaraciones de red.

¹⁰ Se reafirma, por tanto, la competencia del administrador de infraestructuras en la determinación de los cánones que ya se recogía en el artículo 4.1 de la Directiva 2001/14/CE. Cabe recordar que en España, el artículo 77.1 de la LSF, atribuye al Ministerio de Fomento la competencia para establecer la cuantía de los cánones. EL CRF en su informe de 6 de febrero de 2012 pone de manifiesto esta discrepancia normativa.

- Reforzar la supervisión regulatoria: concediendo un papel más relevante a los reguladores nacionales, a través de medidas tales como:
 - Extender la competencia de estos reguladores a servicios relacionados.
 - Exigir la independencia de los reguladores nacionales de toda autoridad pública.
 - Reforzar el papel de los reguladores nacionales en términos de sanciones, auditoría¹¹, procedimientos de recurso y poderes de investigación de oficio, así como establecer la obligación de cooperación entre los reguladores europeos.
- Reforzar el marco para la inversión pública y privada:
 - Exigir estrategias nacionales de largo plazo y acuerdos contractuales plurianuales entre el Estado y el administrador de infraestructuras (vinculando la financiación a la actuación y planes de negocio). El objetivo es conseguir una mayor certidumbre en el desarrollo de infraestructuras e incentivos para la mejora de sus actuaciones.
 - Exigir reglas de tarificación más precisas y mejorar la aplicación de los principios de tarificación, que deben llevar a un descenso de los cánones de acceso en muchos estados miembros. Estas nuevas reglas deberán atraer mayores inversiones privadas y tecnologías verdes e interoperables.

Perspectivas futuras

- (33) El 30 de enero de 2013, la Comisión ha anunciado el inicio de un proceso para la adopción de un Cuarto Paquete cuyo objetivo es una mayor calidad en la prestación de los servicios de transporte de ferrocarril y para ello se propone la apertura a la competencia de los mercados nacionales de pasajeros. La Comisión está trabajando en torno a las siguientes áreas:
- Normas y autorizaciones: El objetivo es reducir los costes administrativos a los que tienen que hacer frente las empresas ferroviarias y facilitar la entrada de nuevos operadores. Para ello se propone convertir a la Agencia Ferroviaria Europea en una “ventanilla única”, encargada de expedir los certificados de

¹¹ El artículo 56 párrafo 10 de la nueva Directiva establece que: *El organismo regulador estará facultado para efectuar auditorías a los administradores de infraestructuras, los explotadores de instalaciones de servicio y, en su caso, las empresas ferroviarias, o encargar auditorías externas, a fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones sobre separación de cuentas.*

seguridad, al igual que las autorizaciones para comercializar vehículos en la UE.

- Apertura del servicio ferroviario de pasajeros nacional a la competencia a partir de diciembre de 2019.
- Fortalecer los administradores de infraestructuras, extendiendo sus funciones para que abarquen todas aquéllas que se encuentren en el núcleo de la red ferroviaria (planificación de la inversión en infraestructuras, operaciones diarias y de mantenimiento y el establecimiento de horarios). Se pretende reforzar su independencia operativa y financiera frente a cualquier operador de transporte¹², de forma que en 2019, las empresas ferroviarias independientes de los administradores de infraestructuras tendrán un acceso inmediato al mercado interior de viajeros.
- Impulsar el mayor dinamismo del sector ferroviario a través de una mano de obra cualificada.

II.1.2. Regulación nacional

- (34) Tradicionalmente, el mercado del transporte de mercancías por ferrocarril en España era un monopolio propiedad de la empresa pública **Red Nacional de Ferrocarriles Españoles (RENFE)**, creada en 1941, que agrupaba la actividad de administración de infraestructuras y la prestación de los servicios de transporte. Esta entidad pública empresarial tenía por objeto la construcción y, en su caso, la administración de las nuevas infraestructuras ferroviarias y las infraestructuras preexistentes competencia del Estado que expresamente le atribuyera el Gobierno.
- (35) La **Constitución Española** atribuyó al **Estado** las competencias en materia ferroviaria de las redes que transcurran por el territorio de más de una comunidad autónoma, y confirió a las **Comunidades autónomas** (CCAA) la posibilidad de asumir competencias en materia de ferrocarriles cuyo itinerario se desarrollase íntegramente en su territorio. Hasta el momento, solamente tres CCAA han desarrollado normativas marco en materia ferroviaria: Cataluña (2001), País Vasco (2004) y Andalucía (2006).

¹² No obstante, se contempla la posibilidad de que existan empresas integradas verticalmente, siempre que se garantice la independencia del gestor de infraestructuras a través de mecanismos que garanticen su separación jurídica, financiera y operativa. Para ello, se establece la cláusula de verificación, de forma que si la Comisión no considera que se han establecido todas las salvaguardias que garanticen una igualdad de oportunidades en la práctica, podrá impedir a estas empresas que forman parte de una estructura integrada verticalmente que operen en otros estados miembros.

- (36) En el ámbito estatal, en 1987, se aprobó la **Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT)**, que constituyó el marco general para el sector ferroviario durante década y media y sirvió también de legislación supletoria para aquellas CCAA sin legislación específica.
- (37) Las primeras medidas para liberalizar el mercado se tomaron en la **Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social**, que creó el Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF), ente público encargado de la construcción y administración de la infraestructura ferroviaria. De acuerdo con su Estatuto¹³, el GIF tenía autonomía en la gestión y era independiente de RENFE, aunque, igual que éste, estaba adscrito al Ministerio de Fomento. RENFE mantenía el monopolio en la explotación de los servicios ferroviarios, debiendo abonar al GIF un canon por uso de las infraestructuras.
- (38) Sin embargo, no fue hasta la aprobación de la **Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario (LSF)** cuando se inició el verdadero proceso de liberalización del transporte ferroviario en España. La LSF supuso la trasposición del Primer Paquete Ferroviario, consolidando el modelo de separación vertical entre la gestión de la infraestructura y la explotación del servicio y previendo la introducción de competencia en esta última.
- (39) La LSF recoge el proceso de liberalización del servicio de transporte de mercancías y viajeros por ferrocarril en España. **Para el transporte de mercancías, se estableció un plazo de 3 años para la entrada en vigor de su liberalización.** Por el contrario, la Disposición transitoria tercera de la LSF determina que para el transporte nacional de viajeros no se producirá dicha liberalización hasta que la UE no establezca un régimen de apertura del mercado. Hasta entonces, RENFE-Operadora tendrá el derecho a explotar los servicios de transporte de viajeros que se presten sobre la Red Ferroviaria de Interés General (RFIG)¹⁴, en la forma establecida en la LOTT. Una vez que se imponga el régimen de apertura del mercado, RENFE-Operadora conservará el derecho a explotar la

¹³ Su Estatuto se aprueba por el RD 613/1997.

¹⁴ La RFIG, antigua Red Nacional Integrada, se define en el artículo 4 de la LSF como las infraestructuras ferroviarias esenciales para garantizar un sistema común de transporte ferroviario en todo el territorio del Estado, o cuya administración conjunta sea necesaria para el correcto funcionamiento del sistema común de transporte, como las vinculadas a los itinerarios de tráfico internacional, las que enlacen las distintas comunidades autónomas y sus conexiones y accesos a los principales núcleos de población y de transporte o a instalaciones esenciales para la economía o la defensa nacional. El ámbito de aplicación de la LSF se circunscribe exclusivamente a la RFIG, cuya administración se encomienda a ADIF, que desde el 1 de enero de 2013 incluye también la red de ancho métrico anteriormente perteneciente a FEVE, y a la Autoridad Portuaria correspondiente en los puertos de interés general.

capacidad de red que entonces estuviera utilizando y, podrá solicitar que se le asigne otra capacidad de red.

- (40) Con la LSF, el GIF se integró en el **Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF)**, entidad pública empresarial que ostenta las competencias de administración y construcción de las infraestructuras ferroviarias de la RFIG. ADIF asumió las competencias del GIF y amplió sus competencias, entre otros, al ámbito de la aprobación de los proyectos básicos y de construcción de infraestructuras ferroviarias, el control e inspección de la infraestructura ferroviaria que administre, la explotación de los bienes de su titularidad, la elaboración y publicación de la declaración sobre la red y la adjudicación de capacidad de infraestructura a las empresas ferroviarias. Por otra parte, RENFE se transformó en **RENFE-Operadora**, entidad pública empresarial con funciones en materia de prestación de servicios de transporte ferroviario tanto de mercancías como de viajeros. Asimismo, la LSF creó el **Comité de Regulación Ferroviaria (CRF)**, organismo competente para salvaguardar la pluralidad de la oferta en la prestación de servicios sobre la RFIG y velar porque estos servicios se presten en condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias.
- (41) Por otra parte, la LSF regulaba también el régimen aplicable a las vías de ancho métrico¹⁵, que tenía importantes diferencias con el régimen general de la RFIG, puesto que en las vías estrechas la entidad pública empresarial **Ferrocarriles de Vía Estrecha (FEVE)** mantenía el monopolio de gestión de infraestructura y explotación del servicio. No obstante, FEVE se ha **suprimido a partir del 1 de enero de 2013**, a raíz del **Real Decreto-ley 22/2012**, pasando a integrarse la administración de la infraestructura y la explotación del servicio en las vías estrechas en ADIF y en RENFE-Operadora, respectivamente. Desde el 1 de enero de 2013, las vías estrechas siguen el mismo modelo que el resto de la red estatal.
- (42) De este modo, el modelo regulatorio actual de transporte de mercancías por ferrocarril en España se puede describir como sigue.

¹⁵ En España existen tres anchos de vía diferentes: i) Ancho ibérico (1.668 mm), que abarca la red convencional y sobre la que se prestan tanto transporte de mercancías como de pasajeros; ii) Ancho UIC (1.435 mm), que corresponde fundamentalmente con las líneas de alta velocidad, reservadas prácticamente en exclusiva para el transporte de viajeros; iii) Ancho métrico (1.000 mm), gestionado hasta el 1 de enero de 2013 por FEVE y que se concentra, fundamentalmente en las CCAA del norte de España.

II.1.2.1 Reparto de competencias en materia de infraestructuras ferroviarias

- (43) La normativa española permite que puedan existir redes de titularidad pública, que a su vez pueden ser estatales o autonómicas, y redes de titularidad privada.
- (44) Tal y como establece la exposición de motivos de la LSF, “en España coexisten diversas **redes ferroviarias de titularidad pública**, tanto en el ámbito de la competencia estatal como en el de la autonómica. La Constitución expresa, en su artículo 149.1.21 y 24, que el Estado ostenta competencia exclusiva en materia de ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una comunidad autónoma y el régimen general de comunicaciones así como en materia de obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una comunidad autónoma. Igualmente el Estado tiene facultad para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (artículo 149.1.1), para establecer las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13) y para regular la Hacienda General y la deuda del Estado (artículo 149.1.14). Por su parte, el artículo 148.1.5 expresa que las comunidades autónomas podrán asumir competencias en materia de ferrocarriles cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la comunidad autónoma y en los mismos términos respecto del transporte desarrollado por este medio”.
- (45) Corresponde al Ministerio de Fomento realizar la determinación concreta de las **líneas ferroviarias que integran la Red Ferroviaria de Interés General (RFIG)**, lo que le permite tanto incluir como excluir del ámbito de la RFIG nuevas infraestructuras ferroviarias por razones de interés general, previo informe de las CCAA afectadas. Si se pretende incluir una infraestructura que discurra íntegramente por el territorio de una única CCAA y sin conexión con el resto de la Red, es necesario, para su inclusión, el consentimiento de la CCAA afectada. Por último, el artículo 4 de la LSF establece un deber de cooperación entre Estado y CCAA en materia de infraestructuras ferroviarias de su titularidad, que fomente la interoperabilidad entre las distintas redes.
- (46) Con el objetivo de **coordinar las actuaciones de las CCAA y del Estado** en materia de ferrocarril y de carreteras, el artículo 11 de la LOTT creó la Comisión de Direcciones Generales de Transporte, que se reúne de manera periódica. De acuerdo con la normativa, “actuará como **órgano ordinario de coordinación técnica y administrativa en materia de transportes terrestres, entre las distintas Administraciones Públicas, y deliberará sobre cuantos asuntos de la competencia de sus miembros puedan afectar al adecuado funcionamiento del sistema de transportes. Asimismo, la referida Comisión actuará como órgano de apoyo y de discusión previa de cuantos asuntos sean de la competencia de la**

Conferencia Nacional de Transportes, la cual podrá delegarle el conocimiento de los asuntos de su competencia”.

- (47) En relación a las **infraestructuras de titularidad privada**, la LSF recoge que para el establecimiento o explotación de una infraestructura ferroviaria de titularidad privada que transcurra por el territorio de más de una CCAA, será necesario obtener la correspondiente autorización administrativa, concedida por el Ministerio de Fomento (art. 37 LSF). Asimismo, la conexión de las infraestructuras ferroviarias de titularidad privada con la RFIG podrá realizarse únicamente cuando el ADIF expresamente lo autorice. Sobre esta infraestructura de carácter privado podrá llevarse a cabo transporte ferroviario, exclusivamente, por cuenta propia, como complemento de otras actividades principales realizadas por su titular.
- (48) A continuación, se describe el sistema integrado por la RFIG (apartados II.1.2.2 a II.1.2.7), y al final se hace una referencia concreta sobre las peculiaridades de los sistemas ferroviarios autonómicos (apartado II.1.2.8).

II.1.2.2 Organización y administración de la RFIG

- (49) La **administración de la RFIG está** encomendada a ADIF, salvo en los puertos de interés general conectados a la RFIG, donde cada Autoridad Portuaria es responsable de la administración de la red, y en el tramo gestionado por la concesionaria TP Ferro, que une Figueras y Perpiñán. La administración de la red comprende el mantenimiento y la explotación de las infraestructuras (vías, terminales y elementos accesorios a éstas)¹⁶, así como la gestión de su sistema de control, de circulación y de seguridad, y es un servicio de interés general, de acuerdo con el art. 19 de la LSF.
- (50) El **reparto general de competencias** en la RFIG es el siguiente. El Ministerio de Fomento es competente para realizar la planificación estratégica del sector ferroviario, la ordenación general y regulación del sistema, la concesión de licencias y certificados de seguridad y el establecimiento de los cánones. Por su parte, ADIF (o el administrador correspondiente) es el encargado de la aprobación de los proyectos

¹⁶ De acuerdo con el artículo 3 de la LSF “se entenderá por infraestructura ferroviaria la totalidad de los elementos que formen parte de las vías principales y de las de servicio y los ramales de desviación para particulares, con excepción de las vías situadas dentro de los talleres de reparación de material rodante y de los depósitos o garajes de máquinas de tracción. Entre dichos elementos se encuentran los terrenos, las estaciones, las terminales de carga, las obras civiles, los pasos a nivel, las instalaciones vinculadas a la seguridad, a las telecomunicaciones, a la electrificación, a la señalización de las líneas, al alumbrado y a la transformación y el transporte de la energía eléctrica, sus edificios anexos y cualesquiera otros que reglamentariamente se determinen”.

básicos y de construcción de las infraestructuras que forman parte de la RFIG, la construcción y administración de redes ferroviarias de la RFIG, la elaboración y publicación de la Declaración de red¹⁷, la adjudicación de capacidad de infraestructura, la prestación de los servicios adicionales, y en su caso, complementarios y auxiliares y la propuesta de fijación de sus tarifas y el cobro de los cánones.

- (51) Respecto a la **planificación y construcción** de infraestructuras, la planificación de infraestructuras integrantes de la RFIG, así como el establecimiento y modificación de las líneas ferroviarias, corresponden al Ministerio de Fomento (art. 5 LSF). El Ministerio de Fomento es asimismo competente para decidir si la construcción de las infraestructuras le corresponde a él o al administrador de la infraestructura (art. 6.1 LSF). Tanto el Ministerio de Fomento como ADIF (o el administrador correspondiente), previa autorización de aquél, pueden, mediante convenio de colaboración, encomendar las facultades correspondientes a la contratación de obras ferroviarias a otras Administraciones públicas, Entidades de derecho público y sociedades vinculadas o dependientes de estas Administraciones (art. 6.4 LSF). Igualmente, tanto el Ministerio de Fomento como el ADIF, previa autorización de aquél, pueden encomendar la construcción y explotación de las obras ferroviarias a una sociedad mercantil estatal de capital íntegramente estatal (art. 6.5 LSF).
- (52) Otro caso especial son las infraestructuras ferroviarias existentes en **puertos y aeropuertos de interés general**. En los aeropuertos de interés general, el artículo 36 de la LSF determina que la competencia para su administración corresponde a ADIF, mientras que en los puertos de interés general es competente la Autoridad Portuaria de cada puerto (artículos 36 LSF y 49 RSF). En el caso de los puertos de interés general, existe una estrecha colaboración entre ADIF y Puertos del Estado¹⁸, plasmada en la firma de un Acuerdo Marco sobre la aplicación de la LSF en los puertos de interés general. Este Acuerdo Marco se concreta, a su vez, en dos tipos de acuerdos: i) convenios de conexión, suscritos entre ADIF y la autoridad portuaria correspondiente, cuyo objetivo es establecer las reglas de conexión física y funcional de las infraestructuras ferroviarias administradas por ADIF y Puertos del Estado y ii) acuerdos de colaboración entre ambas entidades para la gestión de las infraestructuras y servicios ferroviarios, por los que ADIF podrá prestar los servicios adicionales de acceso a y desde la vía a las redes de los puertos

¹⁷ La Declaración sobre la red establece las características básicas de las infraestructuras de la RFIG e informa sobre la capacidad de cada tramo y las condiciones de acceso. Asimismo detalla las normas generales relativas a plazos, tarifas y servicios ferroviarios.

¹⁸ El Sistema Portuario español está integrado por 46 puertos de interés general, gestionados por 28 Autoridades Portuarias, cuya coordinación y control de eficiencia corresponde al Organismo Público Puertos del Estado, órgano dependiente del Ministerio de Fomento y que tiene atribuida la ejecución de la política portuaria del Gobierno.

de interés general del Estado, tal y como contempla el artículo 40.6 de la LSF. Por último, si el puerto o el aeropuerto de interés general está ubicado en el territorio de una Comunidad Autónoma que tiene infraestructura ferroviaria propia, ésta también será parte del Convenio, cuyo objetivo será garantizar la interoperabilidad entre la RFIG y la de la Comunidad Autónoma con la infraestructura ferroviaria existente en el puerto o aeropuerto (art. 36.6 de la LSF y 50 del RSF).

- (53) Finalmente, en los últimos años ha entrado en el mercado nacional un agente encargado de la administración de una nueva infraestructura ferroviaria, la concesionaria **TP Ferro**¹⁹. TP Ferro gestiona la red de ancho internacional (UIC) que conecta Figueras y Perpiñán. Para acceder a la red, se mantiene la exigencia de licencia y certificado de seguridad contemplados en la legislación europea. Sin embargo, es requisito tener suscrito previamente un Acuerdo Marco de Colaboración con TP Ferro. Al igual que en el caso de ADIF, el acceso a la red conlleva la obligación del pago de un canon cuyos criterios de determinación, no obstante, difieren respecto a los establecidos por la entidad pública empresarial.

II.1.2.3 Acceso a las infraestructuras

- (54) El artículo 46 del RSF establece que el acceso a la RFIG se realizará en condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias, para lo cual la propia LSF establece la forma de calcular las tasas y cánones²⁰.
- (55) El acceso a las infraestructuras se produce a través de la **adjudicación de capacidad**²¹, por parte de ADIF, en condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias. La capacidad de infraestructura ferroviaria se mide por el número de franjas horarias que pueden disponerse en un tramo de la infraestructura durante un determinado período de tiempo. ADIF es el encargado de establecer, a través de la Declaración de red, la capacidad disponible sobre la red que administra. Por tanto, la adjudicación de capacidad de infraestructura es la asignación por éste de las franjas horarias definidas en la mencionada Declaración de red a los correspondientes candidatos.

¹⁹ TP Ferro es una empresa concesionaria del trayecto Figueras-Perpiñán, participada en un 50% por la empresa francesa Eiffage y el otro 50% por la española ACS.

²⁰ En materia de cánones, estos principios se regulan en la Orden FOM/898/2005, de 8 de abril, modificada por la Orden FOM/3852/2007, de 20 de diciembre y la Orden FOM/2336/2012.

²¹ Se entiende por capacidad de infraestructura el número de franjas horarias que pueden disponerse en un tramo de la infraestructura ferroviaria durante un período determinado de tiempo y en función de la tipología del tráfico (art. 47 RSF).

- (56) El **paquete de acceso mínimo**²² comprende: a) tramitación de las solicitudes de capacidad de infraestructura; b) derecho a utilizar la capacidad concedida; c) utilización de las bifurcaciones y desvíos de la red; d) control del tren, incluida señalización, regulación, expedición, así como comunicación y suministro de información sobre circulación ferroviaria; y e) cualquier otra información necesaria para introducir o explotar el servicio para el que se ha concedido capacidad. Este derecho de uso, una vez atribuido, no podrá cederse a otra empresa. En el caso de que se tratara de una red congestionada y existiera una coincidencia de solicitudes, el artículo 11 de la Orden FOM/897/2005 establece los criterios, por orden descendiente de prioridad, para resolver la asignación:
- Las prioridades que, en su caso, establezca el Ministerio de Fomento para los distintos tipos de servicios dentro de cada línea, tomando en especial consideración los servicios de transporte de mercancías.
 - La existencia de infraestructuras especializadas y la posibilidad de atender dichas solicitudes en dichas infraestructuras.
 - Los servicios declarados de interés público.
 - La asignación y utilización efectiva por el solicitante, en anteriores horarios de servicio, de las franjas horarias cuya adjudicación se solicita.
 - Los servicios internacionales.
 - La eventual asistencia de acuerdos marco que prevean la adjudicación de esa solicitud de capacidad.
 - La solicitud, por un candidato, de una misma franja horaria durante varios días de la semana o en sucesivas semanas del período horario.
 - La eficiencia del sistema.
- (57) El acceso a la infraestructura ferroviaria conlleva el pago de un **canon por utilización de las líneas** y de un **canon por utilización de las estaciones y otras instalaciones**. La LSF establece los principios que rigen la fijación de los cánones: viabilidad económica de las infraestructuras, explotación eficaz, situación de mercado y equilibrio financiero en la prestación de los servicios. Asimismo, pueden tenerse en cuenta, para la determinación de su cuantía, costes medioambientales, de accidentes y de la infraestructura, que no se encuentren gravados por otros medios de transporte. Por último, la cuantía de los cánones también podrá reflejar el grado de congestión de las infraestructuras, el fomento de

²² Son los servicios que, según el artículo 5 de la Directiva 2001/14/CE, tienen derecho a recibir las empresas ferroviarias y que están desarrollados en el anexo II de dicha Directiva.

nuevos servicios de transporte ferroviario y la necesidad de incentivar el uso de líneas infrautilizadas, *“garantizando, en todo caso, una competencia óptima entre las empresas ferroviarias”*. Estos principios se han concretado en la existencia de varios cánones dentro de los dos grupos principales:

- Canon por utilización de línea: se compone de (i) canon de acceso, (ii) canon de reserva de capacidad, (iii) canon de circulación y (iv) canon por tráfico.
- Canon por utilización de estaciones y otras instalaciones²³: (i) canon por utilización de estaciones por parte de viajeros (que se cobra a las empresas), (ii) canon por el establecimiento y utilización de andenes en las estaciones (para cercanías y regionales), (iii) canon de paso por cambiadores de ancho (iv) canon por utilización de vías de apartado, y (v) canon por prestación de servicios que precisen de autorización para la utilización del dominio público ferroviario.

(58) De los cánones anteriores, los aplicables a los trenes de mercancías serían los siguientes:

- Canon de acceso, en función de la actividad realizada, de acuerdo con el tráfico previsto.
- Canon por reserva de capacidad, en función del tipo de línea, servicio, tren y horario y en base a los kilómetros de tramo reservado
- Canon de circulación, según el tipo de línea, servicio y tren y de acuerdo con los kilómetros recorridos.

(59) En cuanto al acceso a la infraestructura de **TP Ferro**, en su Declaración de red establece que tales cánones se establecen de conformidad con el contrato de concesión y con observancia de las normas comunitarias. También recoge los criterios de prioridad en la asignación de capacidad en el caso de que exista conflicto en el horario de servicio. Éstos son los siguientes:

- La seguridad del tráfico ferroviario.
- Los servicios declarados de interés público.
- Los servicios prioritarios establecidos por ambos Estados concedentes.
- Los surcos asignados y utilizados regularmente durante la vigencia del horario de servicio anterior.
- Los servicios internacionales Larga Distancia.
- La eficiencia del sistema.

²³ Esta modalidad de canon sólo se aplica a los trenes de viajeros.

- (60) En **las vías de ancho métrico**, la explotación del servicio de transporte tenía un régimen diferente al resto de la RFIG, según se recogía en la disposición transitoria quinta de la LSF, actualmente derogada. Para el acceso de terceros a la red FEVE era necesaria la existencia de convenios comerciales que permitieran introducir material remolcado a terceros en las líneas adscritas a FEVE. De facto era FEVE quien se ocupaba del transporte por sus líneas y solamente en ocasiones especiales autorizaba el material de tracción debidamente homologado y suscribía acuerdos con otras entidades públicas y privadas. Desde el 1 de enero de 2013, dicho régimen ha quedado derogado a tenor del Real Decreto-ley 22/2012, de modo que las vías estrechas tienen el mismo régimen de explotación que el resto de la RFIG.

II.1.2.4 Los servicios adicionales, complementarios y auxiliares (ACA)

- (61) Para utilizar las infraestructuras ferroviarias, es necesario recibir una serie de prestaciones y suministros, que se clasifican en la legislación española en **servicios adicionales, complementarios y auxiliares**. El anexo de la LSF define los conceptos de servicios adicionales, complementarios²⁴ y auxiliares, delimitando las diferencias entre ellos.
- Servicios adicionales: los de acceso desde la vía a las instalaciones de mantenimiento, reparación y suministro existentes en la RFIG, concretamente a:
 - a. Las de aprovisionamiento de combustible.
 - b. Las de electrificación para la tracción, cuando esté disponible.
 - c. Las de formación de trenes.
 - d. Las de mantenimiento y otras instalaciones técnicas.
 - e. Las terminales de carga.
 - Servicios complementarios:
 - a. El suministro de energía eléctrica de tracción.
 - b. El suministro de combustible.
 - c. El de maniobras y cualquier otro relacionado con las operaciones sobre el material ferroviario prestado en las instalaciones de mantenimiento, reparación, suministro y terminales de carga y estaciones de clasificación.

²⁴ Los servicios adicionales y complementarios se recogen y describen anualmente en la Declaración de red de ADIF.

- d. Los específicos para control del transporte de mercancías peligrosas y para la asistencia a la circulación de convoyes especiales.
 - Servicios auxiliares:
 - a. El acceso a la red de telecomunicación.
 - b. El suministro de información complementaria.
 - c. La inspección técnica del material rodante.
- (62) La reglamentación de estos servicios ha sido objeto de diversos cambios, recogidos en el artículo 24 de la **Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas Leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio** (Ley Ómnibus), así como en la **Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible** (LES). Aun así, su normativa se encuentra inconclusa, ya que aún no se ha producido el desarrollo reglamentario previsto en el artículo 40 de la LSF para fijar los criterios para la prestación de los servicios complementarios²⁵. Asimismo, se espera que el nuevo Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (PITVI)²⁶ introduzca una modificación del esquema tarifario de los servicios adicionales, complementarios y auxiliares, transformando determinados servicios complementarios en auxiliares.
- (63) La competencia de estos servicios en las áreas de las zonas de servicios ferroviario administradas por ADIF difiere unos de otros:
- La prestación de los servicios adicionales en la RFIG está reservada en exclusiva a ADIF, quien a su vez está obligado a suministrarlos a las empresas ferroviarias. La prestación de estos servicios está sujeta al pago de tarifas, que tienen carácter de precios privados, sujetos a aprobación por el Ministerio de Fomento²⁷.
 - Los servicios complementarios podrán prestarse por ADIF (siendo de obligada prestación a solicitud de las empresas ferroviarias)²⁸,

²⁵ El artículo 56.2 del RSF recoge que “el Ministerio de Fomento, a propuesta de ADIF, establecerá en el plazo de un año desde la entrada en vigor del Reglamento los requisitos exigibles para la obtención del título que habilite para la prestación de los servicios ACA, así como las condiciones de su prestación para garantizar la seguridad y el adecuado uso de las infraestructuras ferroviarias.”

²⁶ El Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (2012-2024), aprobado en septiembre de 2012 por el Ministerio de Fomento, supone un nuevo marco de la planificación estratégica de las infraestructuras del transporte.

²⁷ Las tarifas son aprobadas por el Ministerio de Fomento, a propuesta de ADIF (propuesta que carece de carácter vinculante).

²⁸ El artículo 40.3.a de la LSF establece que “los servicios complementarios que ofrezca en cada momento el administrador de infraestructuras ferroviarias, a través de la declaración

por empresas autorizadas por ADIF a través de un título habilitante, o por las propias empresas ferroviarias a sí mismas (autoprestación²⁹), quedando expresamente prohibida la prestación de servicios complementarios a terceras empresas. Con independencia de la modalidad elegida, todos los agentes deben disponer de título habilitante, concedido por ADIF para la prestación del servicio. Al igual que en el caso de los servicios adicionales, su prestación está sujeta al pago de tarifas, con carácter de precios privados³⁰, sujetos a aprobación por el Ministerio de Fomento.

- La prestación de servicios auxiliares se efectúa en régimen de derecho privado y podrá prestarse por ADIF (sin que ADIF esté obligado a prestarlos), por empresas prestadoras, sin que sea necesario la obtención de un título habilitante para ello, o por las empresas ferroviarias en régimen de autoprestación, quedando expresamente prohibida la prestación de servicios auxiliares a terceras empresas. A diferencia de las dos modalidades anteriores, su precio se acuerda libremente entre las partes.

(64) No obstante, la autoprestación de servicios complementarios y auxiliares viene determinada por la clasificación realizada por ADIF anualmente en la Declaración de red, entre terminales principales (en las que la regla es que no se permite la autoprestación de servicios por las propias empresas ferroviarias) y terminales secundarias (en las que sí se permite)³¹. En cuanto a la regulación sobre la prestación por empresas habilitadas de los servicios complementarios y auxiliares en la RFIG en las terminales gestionadas por ADIF, aún está pendiente de aprobación la determinación de los requisitos exigidos a las empresas prestadoras de servicios complementarios y auxiliares para obtener el título habilitante, así como la regulación de las condiciones conforme a las cuales ADIF ha de suscribir

sobre la red o documento equivalente, serán de obligada prestación a solicitud de las empresas ferroviarias y otros candidatos.”

²⁹ La autoprestación se realiza en una determinada instalación ferroviaria siempre en régimen de no exclusividad, es decir, que la empresa que se autopresta el servicio no disfruta en exclusiva del derecho de uso de las instalaciones, para un determinado tráfico y en una determinada franja horaria. Puede llevarse a cabo directamente por una empresa con sus propios medios y recursos, o a través de contrato con terceros, debiendo éstos últimos estar en posesión del correspondiente título habilitante otorgado por ADIF.

³⁰ Las tarifas de los servicios complementarios realizados en zonas administradas por ADIF, con independencia de quién realice la prestación, son aprobadas por el Ministerio de Fomento, a propuesta de ADIF. Si estos servicios se realizan en las áreas de zonas de servicios ferroviarios no administradas por ADIF, las tarifas son de libre fijación por la empresa prestadora, debiendo comunicarlas al Ministerio de Fomento.

³¹ Resolución de 25 de septiembre de 2012 del CRF, sobre el expediente 2012/002 abierto de oficio para analizar las terminales ferroviarias y los servicios adicionales, complementarios y auxiliares.

los acuerdos o contratos de disposición de espacios, instalaciones o medios con los prestadores de servicios complementarios.

- (65) La prestación de servicios complementarios y auxiliares en aquellas áreas de las zonas de servicio ferroviario no administradas por ADIF se efectúa en régimen de derecho privado y no requiere de título habilitante para llevar a cabo la prestación del servicio (por ejemplo, terminales privadas).
- (66) En el ámbito de los puertos, las Autoridades Portuarias gozan de las competencias asignadas a ADIF en materia de servicios ACA, aunque los servicios adicionales de acceso a y desde la vía a las redes ferroviarias de los puertos de interés general podrán prestarse por ADIF, previo acuerdo con la Autoridad Portuaria correspondiente.

II.1.2.5 Prestación de los servicios de transporte ferroviario

- (67) En el transporte de mercancías, el servicio ferroviario en España está liberalizado desde el año 2003 para el transporte internacional y desde el año 2005 para el transporte nacional³². En el transporte de viajeros, desde el año 2010 está liberalizado el transporte internacional. El transporte nacional de pasajeros, no obstante, aún está pendiente de liberalización, aunque recientemente el Real Decreto-ley 22/2012 ha establecido el 31 de julio de 2013 como plazo para la liberalización del mercado³³. En los servicios que están liberalizados, cabe la entrada de empresas ferroviarias, mientras que en el servicio nacional de viajeros es RENFE-Operadora quien, en el ámbito de la RFIG, opera en exclusiva.
- (68) Para poder llevar a cabo la prestación del servicio en los servicios abiertos a la competencia es necesario cumplir una serie de requisitos, comunes a nivel europeo: la obtención de una licencia ferroviaria y un

³² El Primer Paquete Ferroviario recogía la apertura del mercado en el transporte de mercancías, estableciendo dos fechas límite: 2003 para los 50.000 kilómetros de vías férreas que conforman la Red Transeuropea de Transporte Ferroviario de Mercancías y 2008 para toda la red ferroviaria europea. En el caso español, el plazo inicialmente establecido para la entrada en vigor de la LSF era de 6 meses tras su publicación en el BOE, pero el Real Decreto-Ley 1/2004, de 7 de mayo, amplió el plazo para la entrada en vigor de la LSF hasta el 31 de diciembre de 2004, de modo que el mercado nacional para el transporte de mercancías se liberalizó a partir del 1 de enero de 2005.

³³ La Directiva 2007/58/EC establece el 1 de enero de 2010 como fecha límite para la liberalización del transporte internacional de viajeros por ferrocarril. A nivel nacional el Real Decreto-ley 22/2012 establece el 31 de julio de 2013 como fecha para la liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril en España. El Real-Decreto-ley 4/2013 establece el régimen de libre competencia para el transporte ferroviario de viajeros con finalidad prioritariamente turística. Para los servicios de interés público es el Consejo de Ministros el encargado de establecer los términos de las licitaciones. Para el resto de los servicios, el Consejo de Ministros determinará el número de títulos habilitantes a otorgar para cada línea o conjunto de líneas.

certificado de seguridad³⁴, la homologación del material rodante³⁵ y la habilitación de los maquinistas y el resto del personal ferroviario³⁶. Para operar un trayecto concreto, es preciso contar con un certificado de seguridad para operar en ese trayecto, disponer de maquinistas habilitados para conducir por el mismo y disponer de capacidad adjudicada por el ADIF en dicho tramo.

(69) La **licencia ferroviaria** (art. 44 LSF) se concede por el Ministerio de Fomento, previo informe de ADIF³⁷, siendo la licencia única para toda la RFIG y válida para todo el territorio europeo. El artículo 45 de la LSF regula los requisitos para la obtención de licencia de empresa ferroviaria:

- *“Revestir la forma de sociedad anónima”, con la excepción de RENFE-Operadora a la que no se le exige tal requisito³⁸.*
- *“Contar con capacidad financiera para hacer frente a sus obligaciones presentes y futuras”³⁹.*
- *“Garantizar la competencia de su personal directivo y técnico y la seguridad en los servicios que pretenda prestar.”* Para ello será necesario que la empresa solicitante disponga o se comprometa a disponer en el momento de inicio de sus actividades, de los órganos directivos con los conocimientos y experiencia necesario, personal responsable de la seguridad y demás personal, material rodante y organización aptos para garantizar el suficiente grado de seguridad en los servicios prestados.

³⁴ Regulado en el RD 810/2007 y la Orden FOM/2257/2010, a partir de la cual el Ministerio de Fomento asume la competencia en esta materia, en detrimento de ADIF.

³⁵ La regulación sobre homologación del material rodante se encuentra recogida en la Orden FOM/233/2006. El RD 641/2011 regula el mantenimiento de los vehículos.

³⁶ En la actualidad, existe un régimen transitorio en el que está vigente la Orden FOM/2520/2006 de 27 de julio y paulatinamente se sustituye por el contenido de la nueva Orden FOM/2872/2010 de 5 de noviembre.

³⁷ La LSF establece un período máximo de 3 meses para la resolución de la solicitud. El coste por expedición de la licencia se fija anualmente a través de las Leyes de Presupuestos Generales y en el año 2012 alcanza los 11.041,89 euros. En caso de ampliación o revisión de la licencia, se prevé el pago de nuevas tasas cuya cuantía actual asciende a 5.520,94 euros.

³⁸ En el punto 4 de la disposición adicional tercera de la LSF se establece que en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta ley, la entidad pública empresarial RENFE-Operadora deberá cumplir las exigencias establecidas en el artículo 45 de la misma, salvo lo establecido en el punto 1.a de dicho artículo en cuanto a revestir la forma de sociedad anónima, y solicitar la correspondiente licencia.

³⁹ Se entiende cumplido este requisito cuando la empresa acredite que puede hacer frente a sus obligaciones reales y potenciales, durante un período de doce meses a contar desde la solicitud de la licencia.

- Asimismo, se requiere que la entidad solicitante de la licencia tenga *“suficientemente garantizada la responsabilidad civil en la que pueda incurrir.”*
- (70) Además, el art. 43 de la LSF exige a las empresas ferroviarias aportar tracción. Según el artículo 58 del RSF, *“se entiende que se aporta la tracción cuando se tenga la propiedad de los medios que permiten ésta o cuando se cuente permanentemente con dichos medios por cualquier título admitido en Derecho que permita su plena disponibilidad durante el período en el que se preste el servicio”*.
- (71) El **certificado de seguridad** (art. 57 LSF) se refiere a las líneas que en un momento dado pretenden operarse, de forma que cada vez que una empresa desea prestar servicio en un nuevo trayecto debe solicitar una ampliación de dicho certificado (arts. 105 y 106 RSF)⁴⁰. Al igual que la licencia, es expedido por el Ministerio de Fomento⁴¹, a través de la Dirección General de Ferrocarriles, que asume esta competencia desde septiembre de 2010⁴².
- (72) La **adjudicación de capacidad** se realiza por el administrador de infraestructuras, en base a las normas, plazos, procedimientos y criterios recogidos en la Declaración de red.
- (73) El artículo 58 de la LSF determina que será el Ministerio de Fomento el que establezca, mediante Orden, las condiciones y los requisitos para la **homologación y registro del material rodante** que circule por las líneas ferroviarias de la RFIG, así como el régimen de autorización y funcionamiento de los centros de homologación de dicho material.
- (74) La **homologación del material rodante** requiere el cumplimiento de tres requisitos, recogidos en la Orden FOM/233/2006, de 31 de enero: la validación de los vehículos ferroviarios, que consiste en verificar que el material rodante cumple con las especificaciones técnicas de homologación (ETH⁴³) de acuerdo con un informe de un organismo de

⁴⁰ La tasa actualizada por expedición de un certificado de seguridad asciende a 11.041,89 euros, mientras que el importe debido a la ampliación, renovación o revisión del mismo alcanza los 5.520,94 euros.

⁴¹ El plazo para resolver estas solicitudes es de cuatro meses, con silencio negativo. La expedición, ampliación, renovación o revisión del certificado de seguridad conlleva unos costes de igual cuantía que la licencia.

⁴² Anteriormente esta competencia correspondía a ADIF y fue asumida por el Ministerio a través del Reglamento sobre seguridad en la circulación de la RFIG, aprobado por el Real Decreto 810/2007, de 22 de junio, que establece en su artículo 4.1.e), la competencia de la Dirección General de Ferrocarriles del Ministerio de Fomento para el otorgamiento, renovación, modificación y revocación de los certificados de seguridad de las empresas ferroviarias.

⁴³ Las ETH son un conjunto de normas técnicas, requisitos y condiciones que, en materia de seguridad, fiabilidad, compatibilidad técnica, salubridad, protección del medio ambiente y, en

certificación; la autorización de puesta en servicio, expedida por la Dirección General de Ferrocarriles; y la autorización de circulación, concedida por ADIF. Para la concesión del título de homologación del material rodante es necesario abonar unas tasas, tal y como dispone el artículo 69 de la LSF, habiéndose establecido estas cuantías por la mencionada Orden Ministerial⁴⁴. Además, el artículo 12.2 de la Orden citada establece que, para obtener la autorización de circulación, es necesario que el material rodante ferroviario haya realizado un número determinado de kilómetros (el número de kilómetros a recorrer depende del tipo de material). Una vez homologada una serie de material rodante, no se precisa homologar cada locomotora o vagón, tal y como recoge el artículo 10 de la LSF⁴⁵.

- (75) La Orden FOM/233/2006 también regula los requisitos de los centros de mantenimiento del material rodante. Éstos deberán contar con una homologación, concedida por el Ministerio de Fomento, y una habilitación por cada intervención de mantenimiento que realicen de acuerdo con las características del vehículo ferroviario. Estas habilitaciones son concedidas por ADIF.
- (76) Un último requisito es la **habilitación de maquinistas**, que actualmente se encuentra regulada en la Orden FOM/2520/2006, modificada por la Orden FOM/2872/2010, para transponer determinados cambios operados por la Directiva 2007/59/CE. Estos cambios tienen como resultado que en la actualidad la regulación se encuentre en un período transitorio hacia la completa adopción de la nueva Orden, que no se encontrará plenamente en vigor hasta el año 2019.
- (77) Actualmente, el personal de conducción que opere en la RFIG debe contar con los siguientes documentos:
- Licencia de conducción, concedida por la Dirección General de Ferrocarriles del Ministerio de Fomento⁴⁶.
 - Habilitaciones de conducción, otorgadas por las empresas ferroviarias⁴⁷ o por ADIF, a propuesta de los respectivos

su caso, interoperabilidad, debe cumplir todo vehículo ferroviario para poder obtener las autorizaciones de puesta en servicio y de circulación.

⁴⁴ La tasa por homologación de locomotoras asciende a 1.800 euros; de unidades autopropulsadas a 3.000 €, de coches, 100 €, de vagones, 100 €, y de material rodante auxiliar, 100 €. Estas cuantías son actualizadas anualmente.

⁴⁵ “La autorización de puesta en servicio de una serie de vehículos ferroviarios mantendrá su eficacia en tanto no se modifiquen las características físicas o técnicas que, en materia de seguridad, fiabilidad, compatibilidad técnica, salubridad, protección medioambiental y, en su caso, interoperabilidad, definan dicha serie”.

⁴⁶ Se diferencian dos categorías de licencias, A y B, dependiendo del tipo de vehículos para los que se encuentren habilitados.

⁴⁷ Artículo 33 de la Orden FOM/2520/2006 y artículo 38 de la Orden FOM/2872/2010.

responsables de seguridad en la circulación. Estas habilitaciones son específicas a cada tipo de material rodante y a cada infraestructura (es decir, se precisa una habilitación para cada tramo o línea que se pretende operar y para cada modelo de locomotora). Además, estos certificados no tienen carácter personal, sino que pertenecen a la empresa ferroviaria que lo concede, de forma que, a diferencia de la licencia, éste pierde su validez cuando se extingue la relación laboral⁴⁸.

II.1.2.6 Mantenimiento del material rodante

- (78) Los requisitos para realizar el mantenimiento del material rodante se encuentran desarrollados en la **Orden FOM/233/2006, de 31 de enero**, que dispone que cada vehículo ferroviario debe presentar un plan de mantenimiento, diseñado por el fabricante, para obtener la correspondiente autorización de circulación por parte de ADIF. Para que se conceda la autorización de puesta a disposición, es necesario indicar en qué centros de mantenimiento homologados se llevará a cabo el mencionado plan de mantenimiento. Este proyecto puede modificarse elevando propuesta a ADIF con la justificación técnica de dicha alteración. Para determinados casos, se concede a ADIF la iniciativa de propuesta para la modificación del plan de mantenimiento debiendo motivar dicho cambio al titular del vehículo o empresa ferroviaria e instarle a que lleve a cabo la modificación.
- (79) La Orden FOM/233/2006 establece que los centros de mantenimiento deben hallarse homologados⁴⁹ y contar con una habilitación por cada tipo de intervención de mantenimiento que realicen.
- (80) Las principales operaciones de mantenimiento establecidas por la normativa difieren según se trate de locomotoras y de vagones. Para las locomotoras, las principales operaciones de mantenimiento y reparación se resumen en la **Tabla 1**. Hay diferentes niveles de inspección, en función de los kilómetros recorridos, y una reparación general a los 3,2 millones de kilómetros.

⁴⁸ Artículo 37.2.a) Orden FOM/2520/2006.

⁴⁹ Para la concesión de la homologación hay que acreditar que se cumplen los siguientes criterios: i) revestir la forma de entidad pública empresarial, de sociedad mercantil o formar parte de una de ellas; ii) capacidad técnica y competencia profesional; iii) capacidad financiera; iv) cobertura de responsabilidad civil.

Tabla 1. Tipos de mantenimiento y reparación de locomotoras

Operación	Descripción	Periodicidad
IS	Inspección de servicio	12.500 km.
IB	Inspección básica	50.000 km.
IM1	Inspección media nivel 1	100.000 km.
IM2	Inspección media nivel 2	200.000 km.
IM3	Inspección media nivel 3	400.000 km.
IM4	Inspección media nivel 4	800.000 km.
IM5	Inspección media nivel 5	1.600.000 km.
R1	Reparación General	3.200.000 km.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por las empresas ferroviarias.

(81) Las operaciones de mantenimiento y reparación de vagones presentan una tipología y calendario distintos, que se describen en la **Tabla 2**.

Tabla 2. Tipos de mantenimiento y reparación de vagones

Operación	Descripción	Periodicidad
Visita de Seguridad (VS)		5.000 Km
Reparaciones Cíclicas (RSI)	Inspección de los órganos de seguridad	3 años
Revisión de Seguridad (Rs)		6 años
Grandes Reparaciones (R) ⁵⁰	Revisión General	12 años

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por las empresas ferroviarias.

II.1.2.7 Supervisión del mercado

(82) El artículo 82 de la LSF crea el Comité de Regulación Ferroviaria (CRF), como órgano adscrito al Ministerio de Fomento, que actúa con independencia funcional plena y cuyo papel se ha visto reforzado en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LES).

(83) Entre las funciones del CRF se encuentran⁵¹:

⁵⁰ Inspección y verificación de todos sus elementos.

⁵¹ Este abanico competencial es el resultado de una revisión de la normativa recogida en los artículos 82-84 de la LSF, que se perfeccionó con la LES. En 2010, la Comisión Europea presentó un recurso contra España por incumplimiento en la transposición de la primera Directiva comunitaria (Asunto C-483/10), una parte del cual se refería a la presunta falta de independencia del CRF respecto al Ministerio de Fomento, a ADIF y a RENFE-Operadora, y

- Salvaguardar la pluralidad de la oferta en la prestación de servicios sobre la RFIG, asegurando su prestación en condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias.
 - Garantizar la igualdad entre empresas públicas y privadas en las condiciones de acceso al mercado.
 - Velar por que los cánones y tarifas cumplan lo establecido en la Ley y no sean discriminatorios.
- (84) Para ello, podrá resolver las reclamaciones planteadas por los agentes del sistema e iniciar procedimientos de oficio. Estas reclamaciones pueden versar sobre el otorgamiento y uso del certificado de seguridad, así como las obligaciones que de él se deriven; la aplicación del contenido de la Declaración de red; los procedimientos sobre la adjudicación de capacidad; en materia de cánones; así como comportamientos discriminatorios relativos al acceso a la infraestructura o servicios relacionados.
- (85) Sus funciones se completan con la supervisión y, en su caso, intervención de las negociaciones entre candidatos y administradores de infraestructuras sobre los cánones; la emisión de informes preceptivos en el caso de normativa en la que se establezcan cánones y tarifas ferroviarias; emisión de informes determinantes sobre expedientes en materia ferroviaria tramitados por la CNC, así como informar a las administraciones estatal o autonómica que lo requieran sobre proyectos de normas o resoluciones en materia ferroviaria.
- (86) En cuanto a los recursos del CRF, la LSF determina que *“dispondrá de los medios necesarios para el ejercicio de sus competencias. El Ministerio de Fomento estará obligado a prestarle la colaboración que le solicite para el cumplimiento de sus fines”*.

II.1.2.8 Sistemas ferroviarios autonómicos

- (87) La Constitución Española establece la competencia plena del Estado y de las CC.AA. en sus respectivas redes ferroviarias, tal como reconoce la Exposición de Motivos de la LSF (arts. 148.5 y 149.1.21 y 24 CE), sin perjuicio de las competencias estatales para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (artículo 149.1.1), para establecer las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13) y para regular la Hacienda General y la deuda del Estado (artículo 149.1.14).

a la falta de estructura y recursos suficientes para poder llevar a cabo la función de supervisión. Además, la LES determina que las resoluciones del CRF ponen fin a la vía administrativa y suprimió la exigencia de que sus miembros fueran funcionarios.

Así, las CCAA. pueden asumir competencias en materia de ferrocarriles cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en su territorio y en los mismos términos respecto del transporte desarrollado por este medio.

- (88) En relación al reparto competencial entre el Estado y las CCAA, el Tribunal Constitucional en su sentencia de 18 de diciembre de 2012⁵² determina que *“el legislador estatal – como hace el art. 2 de la LSF- puede establecer como finalidad genérica o abstracta la garantía de un sistema común de transporte ferroviario en el territorio del Estado. Ahora bien, esto no puede ser entendido como que el Estado tenga la competencia para establecer o mantener dicho sistema común por sí solo, atrayendo hacia la competencia estatal el conjunto de las infraestructuras ferroviarias que resulten esenciales para garantizar ese sistema común o cuya administración conjunta resulte necesaria para el correcto funcionamiento de ese sistema común.”*
- (89) La sentencia va más allá y establece que *“debe diferenciarse entre las competencias normativas (en las que el criterio de territorialidad debe aplicarse con rigidez) y las competencias de ejecución de la legislación estatal, que quedan en cierto modo desconectadas de este criterio, bastando con que el transporte tenga origen y término en el territorio de la Comunidad Autónoma para que ésta sea la competente.”* (FJ 16). Así, se deduce *“que la licencia de empresa ferroviaria que con carácter único para la RFIG se regula en el art. 44 de la LSF sólo se refiere a los transportes ferroviarios que sean competencia del Estado: los que discurren por más de una Comunidad Autónoma y los servicios parciales que constituyen fragmentos de una línea regular de transporte supracomunitario [...] Cuando los servicios ferroviarios discurren íntegramente por una Comunidad Autónoma, la entera ordenación debe corresponder a ésta, que tiene plena libertad para organizar la gestión y la financiación de los servicios ferroviarios de interés público.”*
- (90) A nivel autonómico, la normativa comunitaria no obliga a la apertura del mercado. Esta excepción queda recogida en el artículo 2.2 de la Directiva CE 91/440, que establece que *“Las empresas ferroviarias cuya actividad se limite o la explotación del transporte urbano, suburbano o regional quedan excluidas del ámbito de aplicación de lo presente Directiva”*. No obstante, algunas CCAA han aprobado normativas que liberalizan el servicio de transporte ferroviario y establecen un régimen de acceso a las redes similar al de la LSF:
- Ley 4/2006, de 31 de marzo, ferroviaria (Cataluña).

⁵² Sentencia por la que se resuelve los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley 39/2003 por las CCAA de Extremadura, Cataluña, Asturias, Aragón y Castilla la Mancha.

- Ley 9/2006, de 26 de diciembre, de Servicios Ferroviarios de Andalucía.
 - Ley 6/2004, de 21 de mayo, de Red Ferroviaria Vasca-Euskal Trenbide Sarea.
- (91) En algunas CCAA se han creado entidades de gestión de infraestructuras a semejanza de ADIF: Infraestructuras Ferroviarias de Cataluña (IFERCAT)⁵³, Ferrocarriles Vascos S.A. (ETS)⁵⁴, Ferrocarriles de la Generalitat Valenciana (FGV)⁵⁵, las ya extintas Madrid Infraestructuras de Transporte (MINTRA)⁵⁶ y Ferrocarriles de la Junta de Andalucía (FFJA)⁵⁷.
- (92) Otras CCAA, aunque no hayan desarrollado un cuerpo legislativo completo sobre el sector ferroviario, han asumido competencias en esta materia. Las principales competencias en materia autonómicas versan sobre el transporte de cercanías, materia excluida de la aplicación de la LSF. Se puede considerar la LSF de aplicación supletoria en las CCAA en materia de mercancías, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149.3 de la Constitución.

II.2. Caracterización económica del transporte ferroviario de mercancías en España

- (93) En el transporte de mercancías debe distinguirse, en primer lugar, entre **servicios de transporte y servicios de expedición de mercancías**. Las empresas que compiten en la expedición de mercancías prestan sus servicios a los clientes finales con carácter integral, ocupándose normalmente de los seguros sobre la mercancía y de todos los trámites logísticos, incluyendo los aduaneros. Los operadores de expedición contratan los servicios de transporte con las empresas que prestan este servicio y, normalmente, contratan diferentes modos o sistemas de

⁵³ Entidad pública adscrita al Departamento de Territorio y Sostenibilidad de la Generalitat de Catalunya, creada por la ley 4/2006, de 31 de marzo, ferroviaria

⁵⁴ Ley 6/2004, de 21 de mayo, de Red Ferroviaria Vasca-Euskal Trenbide Sarea, del País Vasco. Se crea este ente gestor, que presenta entre sus principios de actuación, regulados en el artículo 4, la promoción de las condiciones de competencia en la prestación de los servicios ferroviarios.

⁵⁵ Ente de derecho público constituido por la Ley 4/1986 de 10 de noviembre.

⁵⁶ Creado por la Ley 22/1999 de 21 de diciembre, con el fin de ejecutar las infraestructuras de transporte colectivo de la Comunidad de Madrid. La ley 4/2011 de 28 de julio, de extinción de MINTRA, supone la supresión de este organismo.

⁵⁷ Creado en virtud de la Ley 2/2003 de 12 de mayo, de Ordenación de los transportes urbanos y metropolitanos de viajeros en Andalucía. Este organismo se extingue en 2010, siendo sus funciones asumidas por la Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía, creada por el Decreto-Ley 5/2010, de 27 de julio, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de reordenación del sector público.

transporte para una misma carga. El transporte es, por tanto, un *input* para la prestación de servicios de expedición⁵⁸.

- (94) Así, en el transporte de mercancías, **la demanda está constituida por los clientes finales**, que tienen necesidad de transportar bienes, **y por los intermediarios**, las empresas de expedición.
- (95) Existen diferentes modos de transporte de mercancías: terrestre (carretera, ferroviario, fluvial, por tubería, o incluso, por cinta transportadora...), marítimo y aéreo. Teniendo en cuenta la situación geográfica de los clientes y las características específicas de algunas mercancías, **no todos los modos de transporte pueden considerarse completamente sustitutivos desde el punto de vista de la demanda**, sino que la cuestión debe examinarse caso por caso teniendo en cuenta las alternativas disponibles en términos de precios, tiempos de viaje, capacidad de carga (peso, tamaño, cantidad, peligrosidad, etc.) y disponibilidad geográfica, entre otras variables⁵⁹.
- (96) Con carácter general, **el transporte aéreo y el marítimo no son sustitutivos del transporte terrestre de mercancías** por el lado de la demanda⁶⁰ y, salvo casos particulares, **el ferrocarril no es sustitutivo con los demás modos de transporte terrestre**⁶¹. El ferrocarril presenta determinadas características que lo hacen más apropiado para el transporte de mercancías pesadas y a granel, para el transporte de mayores cantidades y distancias más largas y para clientes que tengan acceso a infraestructuras ferroviarias⁶². La sustituibilidad entre el tren y otros modos de transporte terrestre desde el punto de vista de la demanda sólo parece esperable en un corredor cuando los servicios de transporte de mercancías por ferrocarril presentan un precio excesivo como consecuencia, por ejemplo, de la existencia de poder de mercado

⁵⁸ Decisiones de la Comisión Europea en los asuntos COMP/M.2905 Deutsche Bahn/Stinnes; COMP/M.4746 Deutsche Bahn / English Welsh & Scottish Railway Holdings (EWS); y COMP/M.5096 RCA / MAV CARGO.

⁵⁹ Decisiones de la Comisión Europea en los asuntos COMP/M.2632 Deutsche Bahn/Stinnes; COMP/M.4294, Arcelor/SNCF/CFL; y COMP/M.3150 SNCF/Trenitalia.

⁶⁰ Decisiones de la Comisión Europea en los asuntos COMP/M.2905 Deutsche Bahn/Stinnes; COMP/M.5450 KÜHNE/HGV/TUI/HAPAG-LLOYD; y COMP/M.4439 Ryanair / Aer Lingus.

⁶¹ En algunos casos particulares la Comisión Europea ha considerado que diferentes modos de transporte terrestre pertenecían a un mismo mercado de producto. Así, por ejemplo, en el caso SNCF/Trenitalia citado, se consideró que todos los medios de transporte terrestre de mercancías que cruzaban los Alpes entre Francia e Italia podían ser sustitutivos entre sí por el lado de la demanda. Pero en decisiones que abordaban de manera más global la cuestión sobre la sustituibilidad por el lado de la demanda, la Comisión ha considerado que los demás modos de transporte terrestre no son sustitutivos del ferrocarril.

⁶² Caso Deutsche Bahn/English Welsh & Scottish Railway Holdings (EWS) citado.

en un determinado ámbito geográfico o de costes elevados debidos a la orografía⁶³.

- (97) Dentro del transporte de mercancías por ferrocarril, también suelen establecerse diversas delimitaciones.
- (98) En primer lugar, puede distinguirse entre la prestación de **servicios nacionales y servicios internacionales de transporte de mercancías por ferrocarril**, habida cuenta de las diferencias de regulación entre Estados miembros de la UE, del hecho de que las licencias y certificados de seguridad para empresas ferroviarias se conceden a nivel nacional y de las diferentes necesidades de cualificación de personal para operar en distintos Estados. Por ejemplo, en el transporte internacional son muy comunes los acuerdos cooperativos entre empresas ferroviarias de distintos Estados, mientras que dentro de cada Estado estos acuerdos no se suelen producir⁶⁴.
- (99) En segundo lugar, puede establecerse una distinción entre la prestación de **servicios de tren completo versus servicios de vagón individual o transporte de contenedores**⁶⁵. Los servicios de tren completo ofrecen conexiones “de punto a punto”, dedicadas a un solo demandante y adaptadas a las necesidades específicas de éste, que pueden ser fácilmente ofrecidas por los nuevos entrantes en tanto que no presentan economías de red que den ventaja al incumbente. Por el contrario, normalmente sólo la empresa ya instalada es capaz de facilitar un sistema nacional integral de transporte de contenedores. En algún caso, la Comisión Europea ha indicado que los nuevos entrantes únicamente podían estar en condiciones de competir efectivamente con el operador incumbente en este tipo de servicios en determinadas áreas industrializadas⁶⁶. Por otra parte, la Comisión ha reconocido que en la

⁶³ En este sentido, en el caso RCA / MAV CARGO citado, la Comisión Europea indicó que podía estar produciéndose un fenómeno conocido como la “falacia del celofán”: la razón de que los demandantes percibieran una cierta sustituibilidad entre los servicios de transporte de mercancías por carretera y por ferrocarril era la ausencia de competencia entre los operadores ferroviarios, que les permitía establecer sus precios por encima de los hipotéticos precios competitivos del ferrocarril, tan sólo limitados por los precios del transporte por carretera. Así, la Comisión manifestó que la liberalización del servicio de transporte ferroviario era susceptible de acercar los precios del ferrocarril a su nivel competitivo, aumentando la brecha entre ferrocarril y carretera y llevando a una sustituibilidad cada vez menor entre el tren y la carretera. Comparando los niveles de precios entre rutas con y sin competencia, la Comisión estimó que la introducción de competencia podía conllevar reducciones de precios de los servicios de transporte por ferrocarril de hasta el 40-50% o ganancias de calidad, como mayor puntualidad.

⁶⁴ Decisiones de la Comisión Europea en los asuntos COMP/M.5096 RCA / MAV CARGO; y COMP/M.4746 Deutsche Bahn/English Welsh & Scottish Railway Holdings (EWS).

⁶⁵ Decisiones de la Comisión Europea en los asuntos COMP/M.5096 RCA / MAV CARGO; y COMP/M.4746 Deutsche Bahn/English Welsh & Scottish Railway Holdings (EWS).

⁶⁶ Asunto COMP/ M.4746 Deutsche Bahn/English Welsh & Scottish Railway Holdings (EWS).

medida en que la dependencia del tren es mayor para el transporte de grandes cantidades, en el transporte de contenedores puede aparecer una mayor sustituibilidad entre el tren y la carretera⁶⁷.

- (100) En cuarto lugar, la prestación de servicios de transporte puede limitarse solamente a la tracción. El **servicio de tracción** incluye la puesta a disposición de la locomotora y el conductor, así como el servicio complementario de otras locomotoras y servicios de apoyo⁶⁸. La Comisión Europea considera que *“para ser significativo un contrato de tracción debe incluir todo el apoyo necesario para garantizar una seguridad razonable en términos de puntualidad, fiabilidad y continuidad del servicio. Este apoyo incluirá el mantenimiento y reparación de la locomotora así como la puesta a disposición de una locomotora de sustitución en caso necesario. Por lo que se refiere al conductor, el proveedor de tracción tiene que asegurarse de que cuenta con el permiso necesario y el conocimiento de ruta para el servicio específico. Como en el caso de la locomotora, el conductor debe encontrarse a tiempo en determinado lugar, momento y para una duración especificada. También en su caso deberá preverse un sustituto.”*⁶⁹
- (101) En quinto lugar, en el análisis del transporte a efectos de competencia normalmente se parte de un **enfoque “punto de origen/punto de destino”** o “enfoque O&D”, según el cual cada combinación entre un punto de origen y un punto de destino constituye un mercado distinto desde el punto de vista de la demanda.
- (102) Según este enfoque, para determinar cada mercado relevante es preciso analizar la **sustituibilidad de la oferta y de la demanda** entre las diferentes rutas y las distintas opciones de transporte que unen dos pares de origen y destino. Desde la óptica de la demanda, la sustituibilidad del transporte puede depender de factores como el precio, la frecuencia, la calidad del servicio, el motivo del transporte o la duración del viaje⁷⁰. Frente al transporte de viajeros, en el transporte de mercancías la sustituibilidad entre las rutas directas (sin escalas) y las rutas indirectas (al menos una escala) es mucho mayor.
- (103) Por otra parte, la **amplitud de cada punto de origen o destino** (el área de captación) puede variar según las circunstancias. En los servicios de transporte de tren completo, es más difícil que en el corto plazo pueda desviarse la cantidad de mercancías equivalente a un tren por otras rutas o modos de transporte alternativos, por ejemplo, en respuesta a un

⁶⁷ Asunto COMP/ M.4746 Deutsche Bahn/English Welsh & Scottish Railway Holdings (EWS).

⁶⁸ Definición establecida en el caso Antitrust 37685 sobre el mercado de tracción. Asunto COMP/M.6150-VEOLIA TRANSPORT/TRENITALIA/JV y COMP/M.5579 - TLP/ ERMEWA.

⁶⁹ Asunto Antitrust 37685.

⁷⁰ Por ejemplo, ver Asunto COMP M. 4439 Ryanair/Aer Lingus, referido al tráfico de viajeros.

cambio de los precios relativos. Además, los demandantes de servicios de tren completo suelen ser grandes industrias, que en muchas ocasiones han desarrollado infraestructuras específicas para el ferrocarril en sus propias instalaciones⁷¹ y pueden precisar medios de transporte adaptados a sus productos, de modo que incluso la sustituibilidad en el medio plazo con otras alternativas puede ser reducida. En el caso del transporte de contenedores, el transporte está más estandarizado, lo que hace más probable la sustituibilidad con otros medios de transporte y que las áreas de captación sean mayores. La existencia de **corredores específicos** que constituyan mercados relevantes tiende a limitarse a los casos en los que no es factible el transporte por otras rutas por factores económicos o técnicos (existencia de “**cuellos de botella**”)⁷².

(104) Por otra parte, la prestación del servicio de transporte de mercancías por ferrocarril requiere del **acceso a una infraestructura** por la que circulen los trenes. Los precedentes nacionales y comunitarios en materia de competencia consideran que existe un mercado para el acceso y la gestión de la infraestructura ferroviaria⁷³. De acuerdo con la Comisión Europea⁷⁴, este mercado comprende el paquete de acceso mínimo y el acceso de vía a las instalaciones y al suministro de los servicios, según lo previsto en la normativa nacional.

(105) Además, la prestación del servicio de transporte de mercancías por ferrocarril también precisa una serie de **productos y servicios accesorios**: material ferroviario (locomotoras y vagones), mantenimiento y reparación, personal, suministros, servicios de carga y descarga⁷⁵.

⁷¹ Por ejemplo, [...].

⁷² Por ejemplo, en el caso SNCF/Trenitalia citado, se definió como mercado relevante el paso internacional fronterizo por los Alpes de Fréjus/Mont Cenis, que une Lyon y Turín, porque era paso obligado para todo el transporte entre el noroeste de Europa y el noroeste de Italia.

⁷³ Asuntos acumulados T-374/94, T-375/94 y T-388/94, *European Night Services Ltd* (ENS), *Eurostar* (UK) Ltd, antiguamente *European Passenger Services Ltd* (EPS), *Union internationale des chemins de fer* (UIC), *NV Nederlandse Spoorwegen* (NS) y *Société nationale des chemins de fer français* (SNCF) c. *Comisión de las Comunidades Europeas*, [1998], ECR II-3141, "Sentencia ENS", apartado 220.

⁷⁴ Ver, por ejemplo, Decisión de la Comisión Europea en el asunto COMP/M. 6150 *Veolia Transport/Trenitalia/JV*.

⁷⁵ En el asunto T-229/94, *Deutsche Bahn AG* contra la Comisión, el Tribunal General de la UE estableció que “el mercado de los servicios ferroviarios constituye un submercado distinto del mercado de los transportes por ferrocarril en general. Ofrece un conjunto específico de prestaciones, en particular la puesta a disposición de locomotoras, su tracción y el acceso a la infraestructura ferroviaria que, ciertamente, se suministra en función de la demanda de los operadores de transporte por ferrocarril pero que no es intercambiable ni compite en modo alguno con las prestaciones de estos últimos. Además, el carácter distinto de los servicios ferroviarios se deduce del hecho de que poseen una demanda y una oferta específicas. En

- (106) El Plan estratégico para el impulso del transporte de mercancías en España (PEITM) estima que las partidas de costes más importantes de una empresa ferroviaria son: inversiones en material ferroviario (amortización e intereses), costes de energía, mantenimiento del material, personal, terminales, gestión del transporte, seguros y cánones de acceso a la red⁷⁶.
- (107) A continuación se describen cada una de las actividades que conforman el sector de transporte de mercancías por ferrocarril en España.

II.2.1. La infraestructura ferroviaria

- (108) La red administrada por ADIF⁷⁷ tiene una extensión de 15.214 km., de los que 12.365 km. son líneas convencionales (11.078 km. de ancho ibérico⁷⁸ y 1.287 km. de ancho métrico) y los restantes 2.849 km. son líneas de alta velocidad, en su mayoría de ancho estándar europeo o UIC⁷⁹.
- (109) El transporte de mercancías cuenta con 10.843 km. de la red convencional originaria de ADIF⁸⁰ y de 127 km. de la red de alta velocidad. Sin embargo, tal y como pone de manifiesto el CRF en su Memoria Anual de 2011, sólo 716,7 km. son exclusivamente para transporte de mercancías, mientras que la mayor parte de la red a disposición del transporte de mercancías, 10.253,9 km., son líneas con servicio compartido entre viajeros y mercancías.
- (110) Respecto a las infraestructuras de titularidad autonómica, las vías de la CAPV tienen una extensión de 226 Km, mientras que en Cataluña la extensión es de 270 Km., siendo 92 Km. de su red destinados para mercancías⁸¹.

efecto, los operadores de transporte se encuentran en la imposibilidad de efectuar sus prestaciones si no disponen de los servicios ferroviarios."

⁷⁶ El Observatorio del transporte intermodal terrestre y marítimo hace un análisis más detallado de los costes de una empresa ferroviaria, diferenciando según locomotora eléctrica y locomotora diésel-eléctrica. En todo caso, estas estimaciones deben tomarse con mucha cautela, dado que la estructura "media" de costes de una empresa ferroviaria puede ser muy diferente de la estructura real de costes de cada uno de los operadores del mercado.

⁷⁷ Desde el 31 de diciembre de 2012, ADIF ha asumido las competencias de administración de la antigua red de FEVE (1.269 km. de ancho métrico). Las cifras indicadas en este párrafo incluyen la red de FEVE, pero en el conjunto del informe determinados datos sólo están disponibles para la red originaria de ADIF, sin incluir las vías traspasadas desde FEVE.

⁷⁸ El ancho ibérico, característico de las vías de España y Portugal, es de 1.668 mm.

⁷⁹ El ancho estándar, predominante en las vías centroeuropeas, es de 1.435 mm.

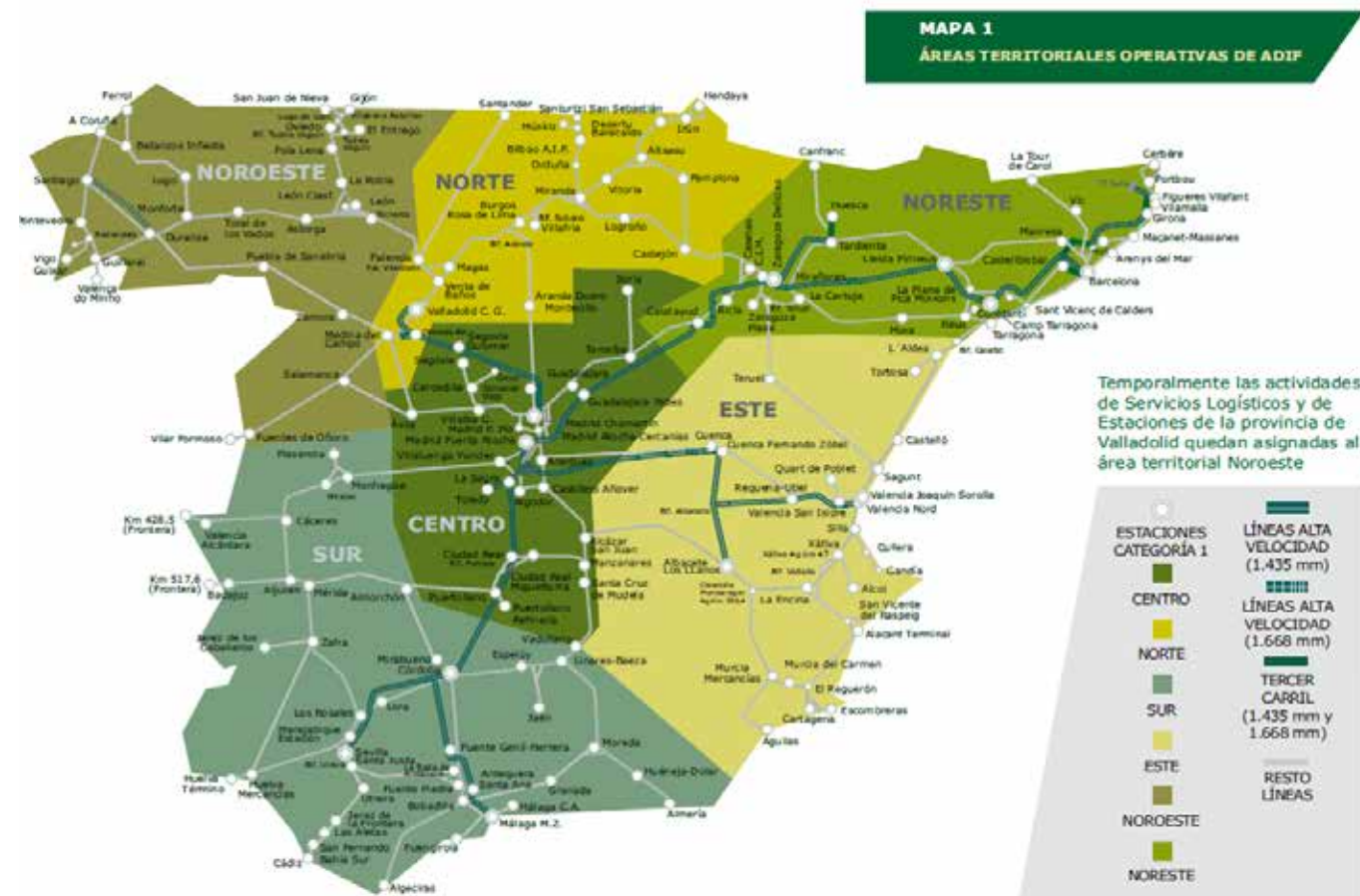
⁸⁰ Los datos que se indican en este párrafo se refieren exclusivamente a la red originaria de ADIF, sin incluir las vías traspasadas desde FEVE.

⁸¹ Fuente: International Union of Railways (2010), *International Railway Statistics*.

Características de la RFIG: España como isla

(111) El **Gráfico 1** muestra la configuración, a diciembre de 2011, de la RFIG, diferenciando las líneas de alta velocidad de las líneas convencionales. Asimismo, se especifican en el mapa las principales estaciones ferroviarias. La vía convencional muestra una disposición radial característica de la configuración ferroviaria en España.

Gráfico 1. Red Ferroviaria de Interés General. Año 2011



Fuente: ADIF, Declaración de red 2012.



(112)El Plan Estratégico para el impulso del transporte ferroviario de mercancías en España (Ministerio de Fomento, 2010) establece las rutas con prioridad para el tráfico de mercancías a 31 de diciembre de 2010. Éstas se concentran entre Madrid y el este peninsular, así como Madrid y las rutas del sur.

Gráfico 2. Líneas con prioridad para el tráfico de mercancías en ancho ibérico. Año 2010.



Fuente: Ministerio de Fomento, Plan estratégico para el impulso del transporte ferroviario de mercancías en España. Año 2010

(113)Las redes pertenecientes a la RFIG muestran particularidades que las diferencian de las infraestructuras europeas. La primera es el ancho de vía. Europa continental comparte la misma medida de ancho de vía, el denominado UIC de 1.435 mm, que en España exclusivamente se encuentra en las redes de alta velocidad y, por tanto, se destina casi absolutamente para el transporte de pasajeros, siendo residual para transporte de mercancías y con pocas perspectivas de incrementarse de manera generalizada en el corto plazo. La mayoría de las vías en España⁸² presentan un ancho de vía distinto, el denominado ancho de vía ibérico de 1.668 mm. En la actualidad, el tramo de 44,4 Km. entre Figueras y Perpiñán es la única conexión con Francia con ancho UIC para el tráfico de mercancías.

⁸² El mismo ancho que en Portugal y en Argentina.

- (114) Ante las diferencias de ancho de vía español y europeo continental, las alternativas actuales para el paso a Francia implican el transbordo de contenedores en instalaciones de ADIF u optar por el intercambiador de ejes, opción que requiere que los vagones sean también interoperables. Existe una tercera opción a través del túnel de TP Ferro. Sin embargo, actualmente sólo la entidad RENFE-Operadora y el operador incumbente francés, SNCF, prestan servicios sobre esta vía.
- (115) En segundo lugar, cabe destacar la menor longitud de los trenes que circulan por España. Las características de las infraestructuras españolas, limitan, por lo general, los convoyes a 450 m⁸³ frente a la media europea de 750 m⁸⁴. Concretamente, la longitud media de los trenes de mercancías que circulan por la RFIG y que gestiona ADIF es de 322 m. Esta falta de adaptación a trenes de mayor longitud se debe a las características de los apartaderos, los accesos a las terminales y las propias terminales. El 40% de las instalaciones logísticas principales tienen una longitud máxima para la recepción y expedición de trenes inferior a 600 m. En el caso de los apartaderos, también falta adaptación a una mayor longitud de los trenes. Prueba de ello son los datos de los 15 apartaderos de ADIF en explotación, en los que sólo 6 de ellos presentan alguna vía con longitud superior a 600 m. Ninguno de ellos tiene todas sus vías con una longitud superior a este límite.
- (116) Existen otras diferencias técnicas entre las infraestructuras ferroviarias españolas y las del resto de Europa. Una de las más relevantes es la diferencia en los sistemas de electrificación. En este caso, el problema se plantea tanto en la frontera francesa como en la portuguesa, pero con naturalezas distintas. En el caso de Portugal no existen pasos fronterizos electrificados, siendo necesario el paso con locomotoras diésel, de mayor consumo económico. En cuanto a la frontera francesa, los sistemas de electrificación son diferentes, ya que Francia utiliza sistemas de 1.500 V en corriente continua en red convencional, y en España, 3.300 V en corriente continua para este tipo de redes, que son por las que circulan principalmente los trenes de mercancías⁸⁵.
- (117) Asimismo, en Europa coexisten diferentes sistemas de señalización. Desde la UE se ha impulsado una iniciativa para adoptar un sistema común, el ERTMS (*European Rail Traffic Management System*). Su implantación es paulatina y con perspectivas de instalación en toda la red europea, habiéndose instalado ya en aquellas líneas con mayor potencial

⁸³ Con excepción del trayecto Madrid-Valencia y Barcelona-frontera francesa cuyos trenes pueden alcanzar los 750 m.

⁸⁴ En EEUU, los trenes alcanzan extensiones de 2 km. o superiores.

⁸⁵ Las líneas de alta velocidad en España tienen una alimentación eléctrica de 25.000 voltios en corriente alterna.

para el tráfico internacional. No obstante, se trata de un sistema cuya implantación total se plantea en el medio/largo plazo.

- (118) A esta cuestión, se unen distintas reglamentaciones ferroviarias en los países europeos, que exige a los operadores múltiples y distintos requisitos para prestar el servicio en los diferentes territorios. Se observan ejemplos de esta falta de armonización normativa en la formación de los maquinistas ferroviarios. De igual modo, no hay armonización en la normativa de homologación del material rodante⁸⁶.
- (119) Por último, existen aún otras características de la RFIG que agudizan la separación física con el resto de países, como las diferencias de gálibo⁸⁷ o, en determinados trayectos, rampas pronunciadas que limitan la carga y la longitud de los trenes de mercancías.

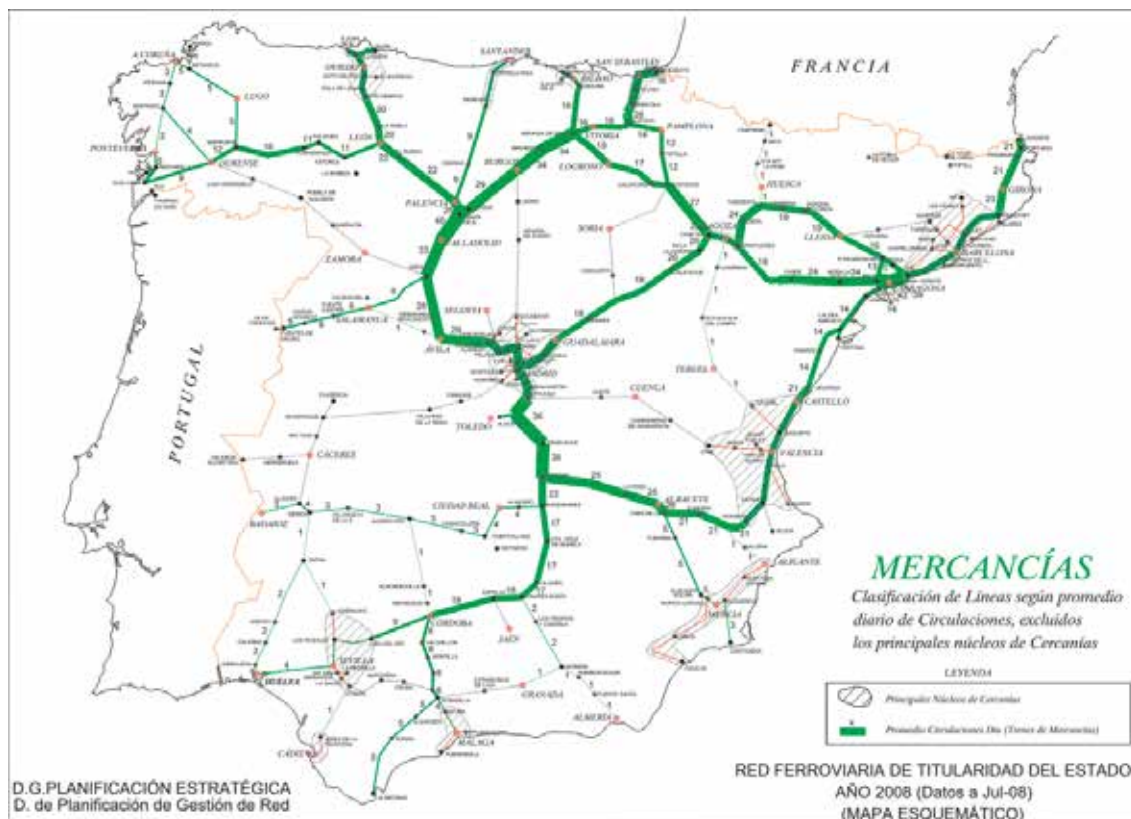
Tráfico ferroviario

- (120) A continuación se muestran los principales flujos de mercancías por ferrocarril en España y los corredores por los que se realizan.

⁸⁶ La disposición adicional sexta de la Orden FOM/233/2006 determina que los vehículos extranjeros que cumplan las normas del Convenio Internacional relativo a los Transportes Internacionales por Ferrocarril (COTIF), podrán circular por la RFIG *“bajo las condiciones que, en su caso, pueda imponer el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, de conformidad con la normativa vigente en materia de circulación y seguridad ferroviaria”*.

⁸⁷ El gálibo es el conjunto de dimensiones máximas, tanto de altura como de anchura (el arco máximo), que pueden tener los vehículos que circulan por una red ferroviaria.

Gráfico 3. Promedio diario de circulación de mercancías en la red ferroviaria titularidad del Estado.



Fuente: Ministerio de Fomento, Plan estratégico para el impulso del transporte ferroviario de mercancías en España. Año 2010

- (121) En el **Gráfico 3** se observa que los principales tráficos se desarrollan por el Corredor Mediterráneo, el Corredor Central-Sur, así como desde Madrid a los Corredores del Ebro y Noroeste.
- (122) En el **Gráfico 4**, se aprecia que los principales flujos que incluyen vagón convencional y transporte intermodal se desarrollan principalmente en el cuadrante noreste de la Península.

Gráfico 4. Flujos más significativos del transporte de mercancías por ferrocarril. Tráficos nacionales totales: vagón convencional e intermodal (> 150.000 Tn). Año 2011



Fuente: Plan de infraestructuras, transporte y vivienda. Ministerio de Fomento.



(123) Las siguientes tablas representan, para tráfico de vagones completos⁸⁸ e intermodal⁸⁹, la evolución en toneladas por kilómetro, tanto nacional como internacional, desde 2006 hasta 2011. Como puede observarse en la **Tabla 3**, se ha registrado una fuerte reducción en el transporte de mercancías por ferrocarril con origen y destino nacional (-31% entre 2006 y 2011), que ha afectado más al transporte de vagones completos que al transporte intermodal.

Tabla 3. Evolución de las TnxKm. transportadas en el período 2006-2011 (millones). Nacional

Año	Total	% Intermodal	% Vagón completo
2006	9.125	35 %	65 %
2007	8.763	32 %	68 %
2008	8.225	35 %	65 %
2009	5.864	36 %	64 %
2010	6.370	36 %	64 %
2011	6.263	37 %	63 %

Fuente: Ministerio de Fomento

(124) En el tráfico con origen o destino internacional, se aprecia también una fuerte reducción entre 2006 y 2011 (-31%). De acuerdo con los datos de la **Tabla 4**, aunque inicialmente la reducción del tráfico es superior en el transporte intermodal, a partir del año 2008 se registró una fuerte caída del tráfico de vagones completos. Así, el transporte intermodal se convierte en 2011 en el principal tipo de transporte internacional.

Tabla 4. Evolución de las TnxKm. transportadas en el período 2006-2011 (millones). Internacional

Año	TOTAL	% Transporte Intermodal	% Vagón Completo
2006	1.887	41 %	59 %
2007	1.784	29 %	71 %
2008	1.513	32 %	68 %
2009	1.109	37 %	63 %
2010	1.047	41 %	59 %
2011	1.301	53 %	47 %

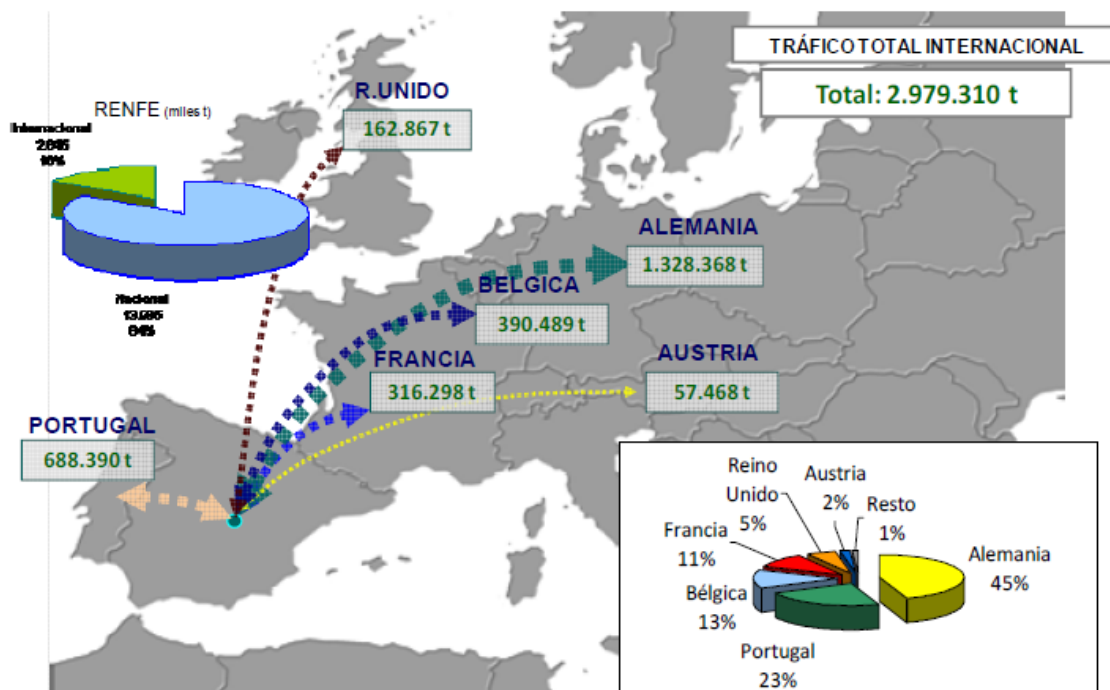
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Fomento.

⁸⁸ Servicio de transporte ferroviario de mercancías cuya unidad de carga es un vagón, aunque la capacidad de éste no sea utilizada completamente. El vagón completo es particularmente adecuado para acarrear mercancías de gran peso o volumen a largas distancias.

⁸⁹ Sistema integral de transporte de mercancías, agrupadas éstas en unidades de carga (contenedores), que utiliza más de un modo de transporte (marítimo, ferroviario, carretera o aéreo) entre el punto de origen y el de destino con un único documento de transporte.

(125) En el **Gráfico 5** se analiza la distribución de los flujos de mercancías con los países europeos. Los principales flujos se realizan con Alemania (45%) y con Portugal (23%).

Gráfico 5. Tráficos ferroviarios internacionales. Año 2009



Fuente: Plan estratégico para el impulso del transporte ferroviario de mercancías en España. Año 2010

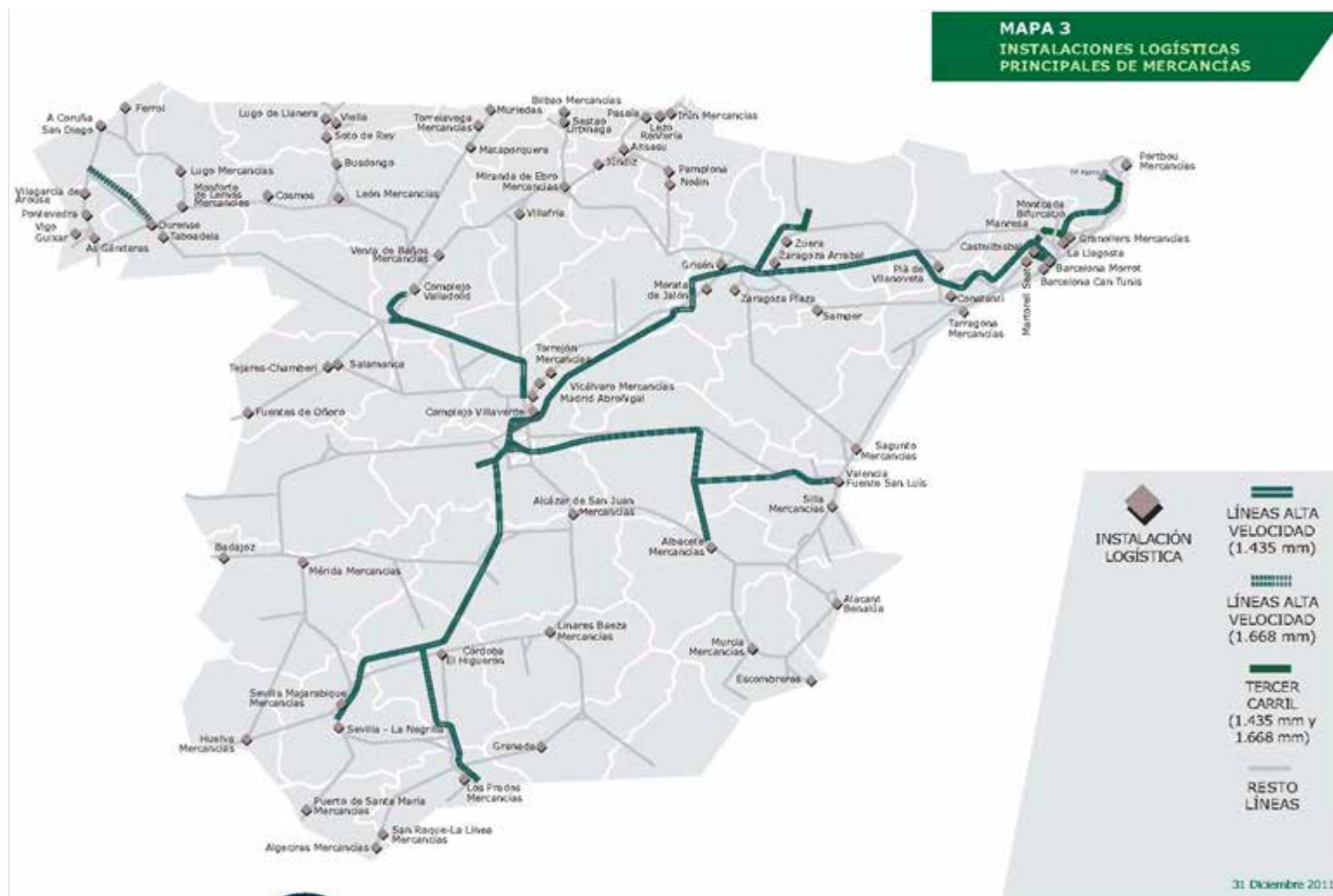
Terminales logísticas

(126) Existen distintos tipos de instalaciones logísticas dependiendo de su ubicación, tamaño, tipos de operaciones y recursos empleados por ADIF. En la Declaración de red de ADIF se encuentra la siguiente clasificación:

- Instalaciones técnicas: dedicadas a la realización de operaciones sobre el material ferroviario y relacionadas con su estacionamiento y formación para puesta en circulación.
- Instalaciones logísticas: prestan servicios logísticos relacionados con la manipulación y almacenaje de mercancía, aportando valor añadido a la cadena de transporte.
- Centros logísticos: se clasifican como tal aquellas instalaciones en función de su ubicación estratégica en los principales corredores ferroviarios, su dimensión y los recursos dedicados a las mismas.

(127)El **Gráfico 6** ubica las instalaciones logísticas para el transporte de mercancías por ferrocarril, diferenciando entre las pertenecientes a ADIF (la mayoría) y las de la extinta FEVE (ahora ADIF).

Gráfico 6. Principales instalaciones logísticas de la RFIG (2010).

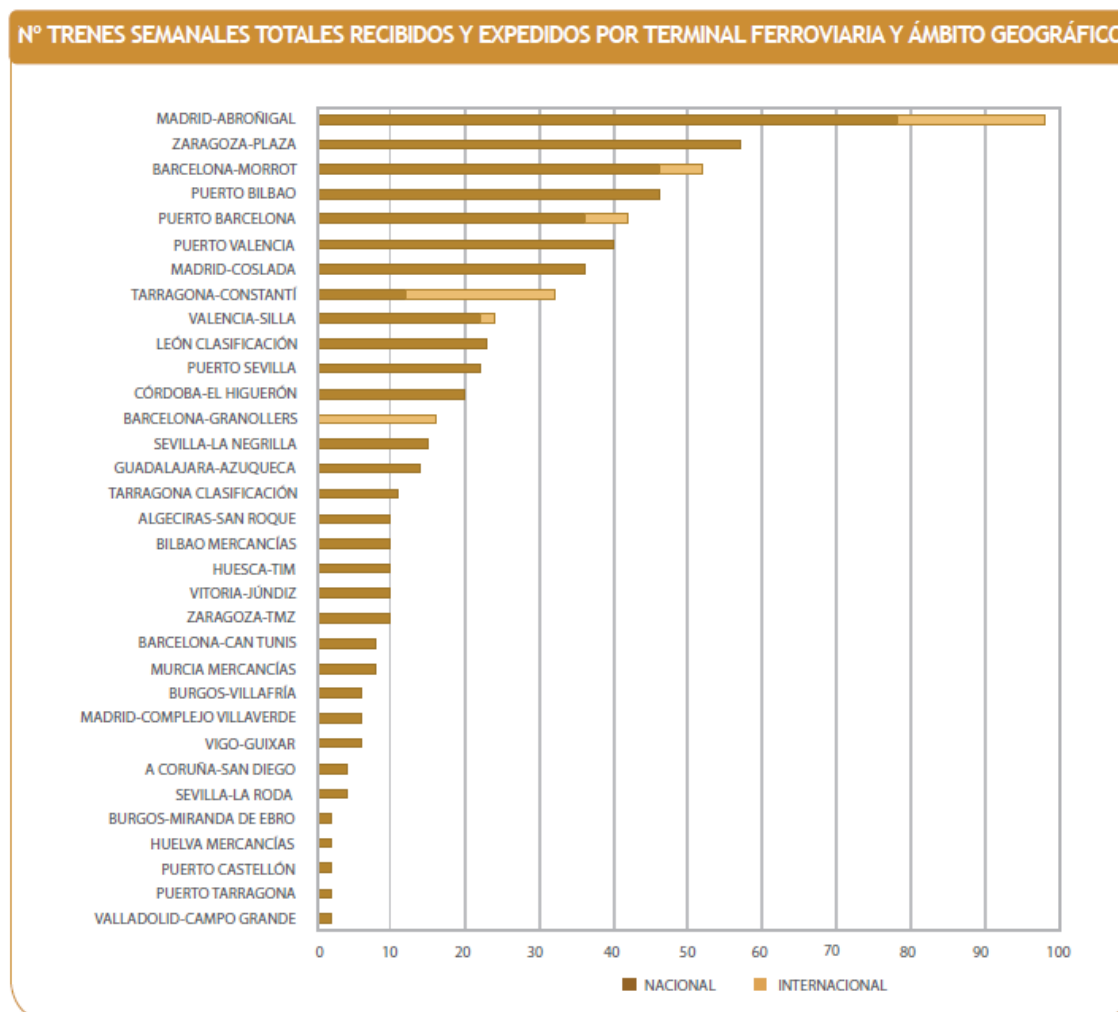


Fuente: ADIF, Declaración sobre la red (2011)



(128) Se puede ahondar en el análisis, acudiendo a la actividad por terminales, diferenciando por terminal y por ámbito geográfico nacional o internacional.

Gráfico 7. Número de trenes semanales recibidos y expedidos por terminal ferroviaria y ámbito geográfico. Año 2011



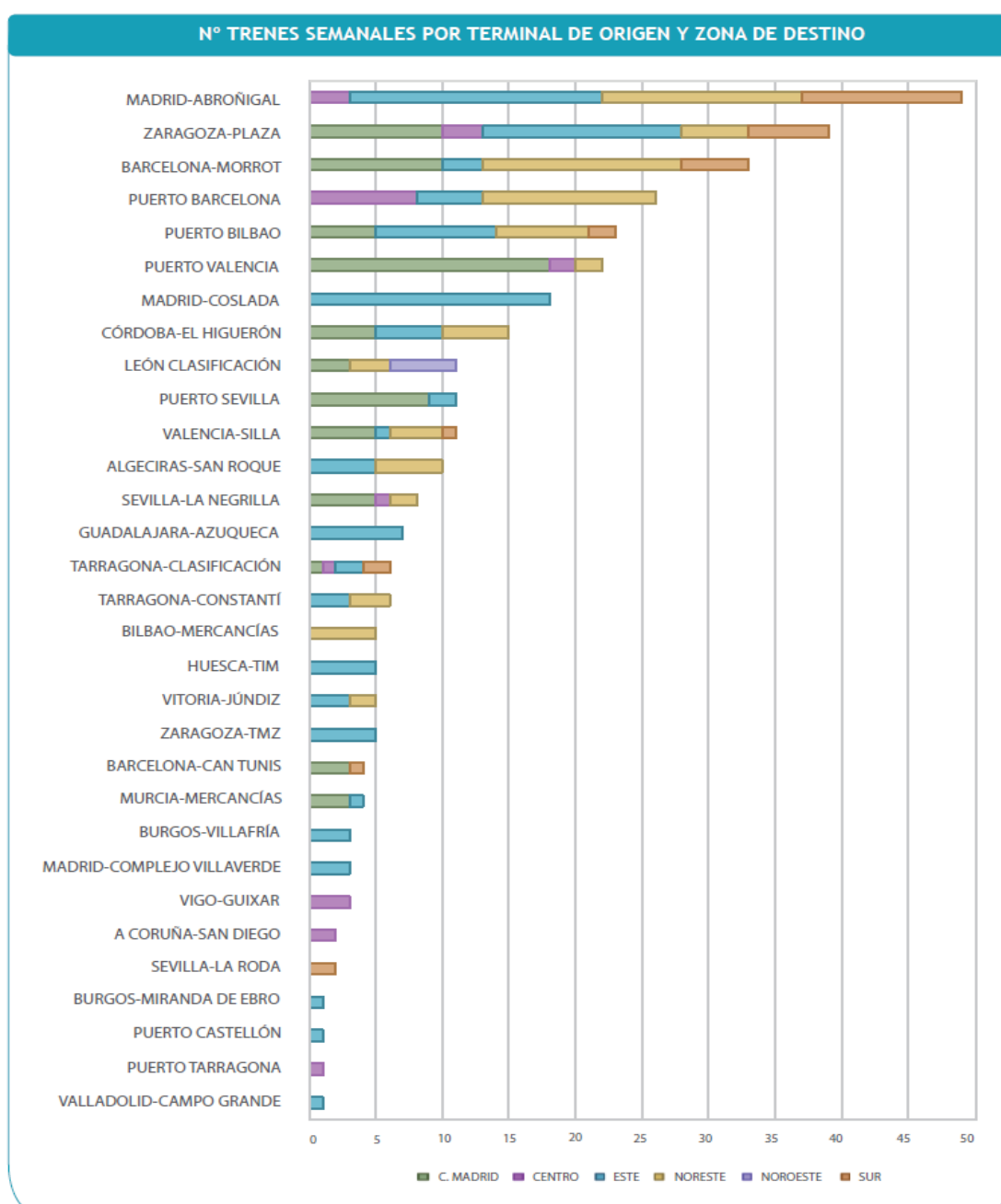
Fuente: Informe Fundación Valenciaport. Año 2011

(129) La terminal con mayor actividad es Madrid Abroñigal, seguida de las terminales de Zaragoza Plaza, Barcelona Morrot y los puertos de Bilbao, Barcelona y Valencia. En todas las terminales es mayor el tráfico nacional, frente al internacional, que solamente es significativo en las terminales de Madrid Abroñigal, Tarragona-Constati y Barcelona-Granollers⁹⁰.

⁹⁰ En Barcelona-Granollers todo su tráfico es internacional.

(130)El **Gráfico 8** recoge un análisis por terminales de los tráficos nacionales y su distribución por zonas geográficas.

Gráfico 8. Número de trenes semanales por terminal de origen y zona de destino



Fuente: Informe Fundación Valenciaport. Año 2011.

(131)Los flujos de Madrid Abroñigal y Zaragoza-Plaza se realizan fundamentalmente con el este peninsular, aunque en el caso de Madrid

Abroñigal también son relevantes los flujos con el sur y noroeste. En el caso de Barcelona Morrot y el Puerto de Barcelona, destaca el tráfico realizado con el noreste. En el Puerto de Valencia el tráfico se realiza fundamentalmente con el centro peninsular.

(132) Las cifras anteriores también permiten analizar los tráficos de las principales áreas geográficas:

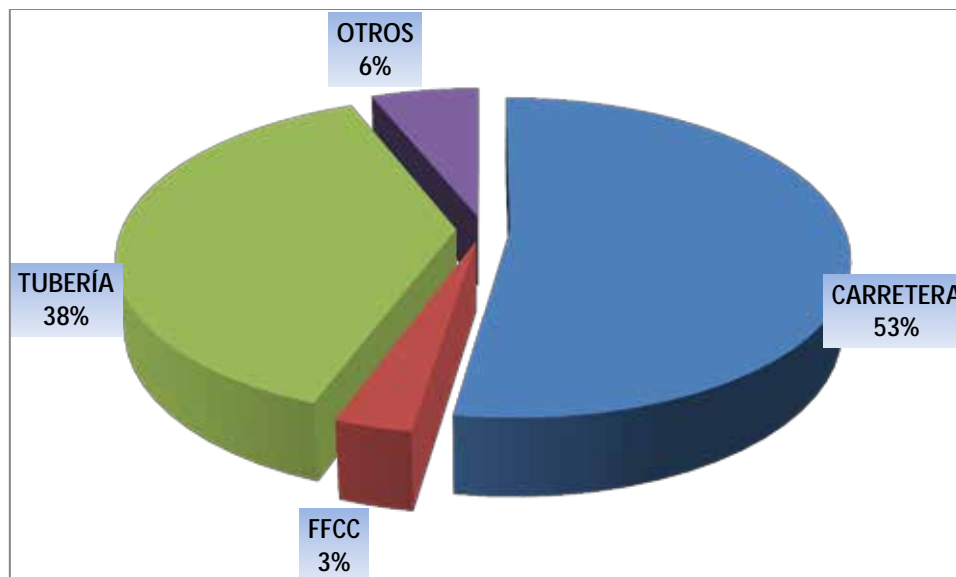
- En Cataluña, por las terminales de Barcelona-Morrot, Puerto Barcelona, Barcelona-Granollers y Barcelona-Can Tunis paran casi 120 trenes semanales, mientras que las terminales de Tarragona-Constantí, Tarragona-Clasificación y Puerto Tarragona suman otros 45 trenes semanales.
- En la Comunidad de Madrid, en las terminales de Madrid-Abroñigal, Madrid-Coslada y Madrid-Complejo Villaverde paran en torno a 140 trenes semanales. La cercana terminal de Guadalajara suma otros 14.
- Zaragoza cuenta con las terminales de Zaragoza-Plaza y Zaragoza-TMZ, que suman 67 trenes semanales. Huesca-TIM suma otros 10 trenes semanales.
- En Andalucía, por las terminales de Puerto Sevilla, Sevilla-La Negrilla y Sevilla-La Roda paran 41 trenes semanales; la terminal de Córdoba-El Higuero suma 20 trenes semanales, el Puerto de Algeciras otros 10 trenes semanales y Huelva-Mercancías 2.
- En Comunidad Valenciana, las terminales de Puerto Valencia y Valencia-Silla suman 64 trenes semanales, y la terminal Puerto Castellón otros 2.
- En País Vasco, las terminales de Puerto Bilbao y Bilbao-Mercancías suman 55 trenes semanales, y la terminal de Vitoria-Júndiz suma otros 10.
- Por último, León-Clasificación tiene 23 trenes semanales.

Tráfico intermodal marítimo-ferroviario

(133) El tráfico con los puertos puede servir como indicador del grado de transporte intermodal existente.

(134) El **Gráfico 9** plasma la participación de cada modo de transporte en los tráficos portuarios, manifestándose la prevalencia de la carretera con una cuota del 53%, seguido de la tubería (38%). El ferrocarril es el modo de transporte con menor presencia con apenas el 3% de los flujos totales.

Gráfico 9. Reparto modal a nivel nacional del tráfico portuario. Año 2010.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Anuario Estadístico 2010 de Puertos del Estado.

(135) Como se aprecia en la **Tabla 5**, la presencia del ferrocarril es muy poco significativa en todos los puertos. El ferrocarril no alcanza el 10% del total de tráficos en ningún puerto español de más de 10 millones de toneladas/año de mercancías. Santander tiene el mayor porcentaje del ferrocarril de los puertos españoles (algo menos del 20% del total de tráficos portuarios), seguido por Avilés, Pasajes y Marín y Ría de Pontevedra (en torno al 9%). Es significativa la escasa presencia del ferrocarril en los puertos de Barcelona y Bilbao. Por otra parte, muchos puertos con un elevado tráfico de mercancías carecen de actividad ferroviaria, tales como Huelva, Bahía de Algeciras o Cartagena.

Tabla 5. Reparto modal del tráfico de mercancías en los puertos (Tn). Año 2010

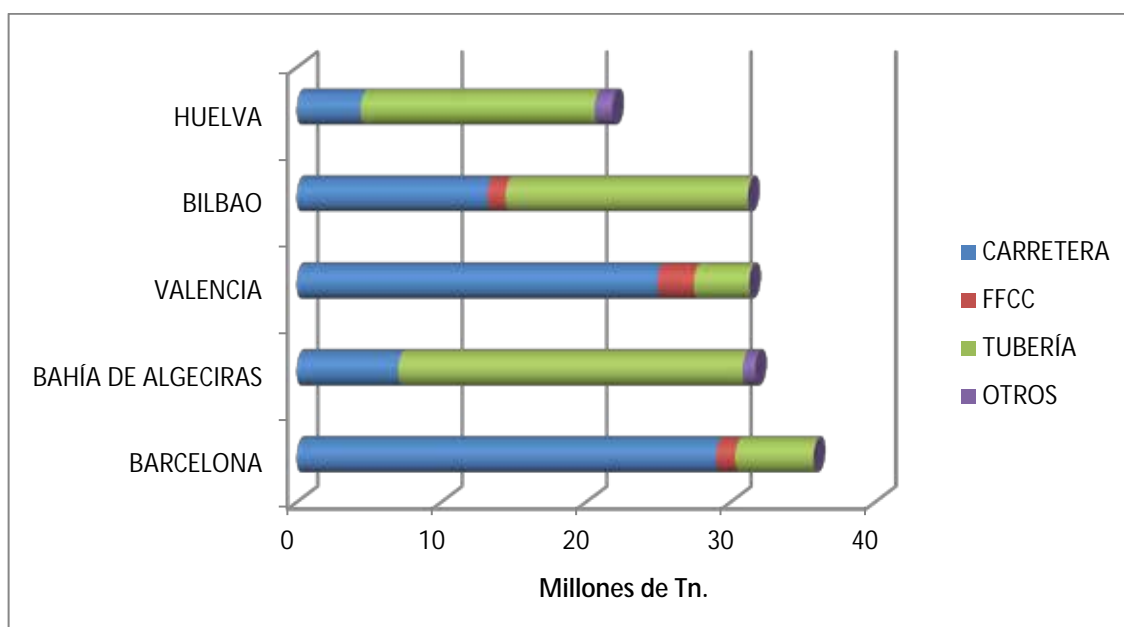
	Carretera	Ferrocarril	Tubería	Otros ⁹¹	Total (Tn.)
BARCELONA	81%	4%	15%	0%	35.743.083
BAHÍA DE ALGECIRAS	22%	0%	75%	3%	31.678.061
VALENCIA	80%	8%	12%	0%	31.271.470
BILBAO	42%	4%	54%	0%	31.195.262
HUELVA	20%	0%	74%	6%	21.801.927
CARTAGENA	20%	0%	80%	0%	19.155.773
GIJÓN	30%	7%	1%	62%	15.753.003
STA. CRUZ TENERIFE	43%	0%	57%	0%	14.812.115
TARRAGONA	45%	7%	48%	0%	13.602.866
CASTELLÓN	39%	0%	61%	0%	12.484.448
A CORUÑA	33%	2%	64%	0%	12.256.933
BALEARES	85%	0%	15%	0%	11.750.173
LAS PALMAS	84%	0%	16%	0%	10.895.812
FERROL-SAN CIBRAO	36%	0%	19%	46%	10.346.981
SANTANDER	78%	20%	2%	1%	5.006.486
AVILÉS	74%	10%	14%	3%	4.590.327
SEVILLA	91%	8%	1%	0%	4.401.203
VIGO	96%	0%	4%	0%	3.961.255
PASAJES	87%	9%	0%	4%	3.839.704
BAHÍA DE CÁDIZ	98%	0%	2%	0%	3.815.701
ALMERÍA	39%	0%	0%	61%	3.772.266
ALICANTE	95%	0%	5%	0%	2.187.873
MARIN Y RIA DE PONTEVEDRA	88%	9%	3%	0%	1.924.164
MOTRIL	63%	0%	37%	0%	1.922.662
MÁLAGA	100%	0%	0%	0%	1.427.602
CEUTA	100%	0%	0%	0%	1.090.367
MELILLA	84%	0%	16%	0%	843.619
VILAGARCÍA	100%	0%	0%	0%	718.577
TOTAL (Tn.)	163.837.194	9.718.185	119.543.146	19.151.188	312.249.713
Reparto modal	53%	3%	38%	6%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Anuario estadístico 2010 de Puertos del Estado.

⁹¹ En el caso de "Otros", destaca el transporte de graneles sólidos por cinta transportadora (Observatorio del transporte intermodal terrestre y marítimo. Documento final. 2011).

(136) El análisis de los tráficos en los cinco mayores puertos españoles corrobora la escasa importancia relativa del ferrocarril en el tráfico intermodal marítimo. En los puertos de Barcelona y Valencia, la carretera alcanza el 80% del total, mientras que en Bahía de Algeciras y el puerto de Bilbao el principal modo de transporte es la tubería, con una cuota del 75% y 54% respectivamente. En cuanto al ferrocarril, destaca su total inactividad en los puertos de Huelva y Bahía de Algeciras y la cuota poco significativa, del 4%, en los puertos de Barcelona y Bilbao. De los cinco mayores puertos, Valencia presenta la mayor participación del tren, con el 8% del total. Estos datos se reflejan en el **Gráfico 10**.

Gráfico 10. Reparto del tráfico intermodal en los cinco mayores puertos. Año 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Anuario Estadístico 2010 de Puertos del Estado.

II.2.2. El transporte ferroviario de mercancías

(137) Las empresas que tienen licencia y certificado de seguridad para operar en España son las siguientes (**Tabla 6**):

Tabla 6. Empresas con licencia y certificado de seguridad.

Empresas Ferroviarias	Fecha concesión licencia
RENFE-OPERADORA	27/09/2005
COMSA RAIL TRANSPORT	27/09/2005
CONTINENTAL RAIL	14/10/2005
ACCIONA RAIL SERVICES	16/03/2006
ACTIVA RAIL	04/07/2006
TRACCIÓN RAIL	24/07/2006
LOGITREN FERROVIARIA	30/04/2008
FESUR	28/05/2008
FGC MOBILITAT	30/07/2009
ALSA FERROCARRIL	29/03/2010
FERROVIAL RAILWAY	21/03/2011

Fuente: ADIF

(138) De las 11 empresas que cuentan con certificado de seguridad, tres de ellas lo tienen, en abril 2013, suspendido temporalmente: FESUR, FGC Mobilitat y ALSA Ferrocarril. De las restantes 8 empresas que cuentan con licencia y certificado de seguridad, sólo 6 transportaron mercancías por ferrocarril en 2011: Continental, Tracción Rail, Activa Rail, Comsa, Logitren y RENFE-Operadora. Acciona, que no operó ese año, sí lo ha hecho en 2012^{92,93}. Por otra parte, el Ministerio de Fomento ha concedido licencia a otras cinco empresas, que todavía carecen de certificado de seguridad⁹⁴: FFCC Vascos (24/08/2006), ArcelorMittal Siderail (17/07/2007), Alsa Ferrocarril (20/12/2010), Logibérica Rail (30/11/2011) y Takargo (01/10/2012). A continuación se describe brevemente la naturaleza de las empresas:

- **RENFE-Operadora:** Creada por la LSF como entidad pública empresarial de las previstas en el art. 43.1.b de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) es heredera de la antigua entidad pública RENFE. Opera en transporte de viajeros y de mercancías. Dentro del transporte de mercancías, opera a través de sociedades,

⁹² Acciona Rail transportó mercancías por ferrocarril entre 2007 y 2010. Sin embargo, en 2011 no realizó actividad [...].

⁹³ La información sobre las empresas proviene de sus respectivas páginas web.

⁹⁴ Además, hay 3 empresas que tienen concedida habilitación para asignación de capacidad (Conte Rail, Pecovasa y Tramesa), regulada en la LSF (art.31 LSF) y RSF (arts. 79 a 85). La figura de candidato (agentes de transporte, cargadores, operadores de transporte combinado y las AAPP con atribuciones en materia de prestación de servicios de transporte) está habilitada para solicitar, exclusivamente, la capacidad necesaria para la explotación del servicio de transporte ferroviario en que están interesados por su vinculación directa con el ejercicio de su actividad.

filiales al 100%: Contren (contenedores, cajas móviles y semirremolques), Irion (siderúrgico) y Multi (graneles sólidos y líquidos). Además, cuenta con el operador logístico integral Logirail. Está presente en el mercado de mantenimiento y reparación de material rodante a través de su filial Integria.

- Comsa Rail Transport: Creada en 2002, pertenece al grupo Comsa Emte. Fue la primera empresa española privada en obtener la licencia de empresa ferroviaria (septiembre de 2005) e inició su actividad en 2008. Participa en el mercado de mantenimiento y reparación a través de la empresa GMF, perteneciente también al grupo Comsa Emte.
- Continental Rail: Empresa del Grupo Vías (ACS), participada al 100% por Vías y Construcciones, S.A. Fundada en mayo del 2000, con el fin de operar en el transporte ferroviario de mercancías. Comenzó a operar en 2007. Junto con RENFE-Operadora ha constituido la sociedad Constru-Rail, dedicada al transporte multimodal de materiales y suministros y a la logística.
- Acciona Rail Services: Filial del Grupo Acciona, dedicada al transporte ferroviario de mercancías. En enero de 2007 se convirtió en la primera empresa ferroviaria privada en operar en el mercado. Durante 2011 no tuvo actividad.
- Tracción Rail: Filial del Grupo Azvi, activo en construcción, concesiones, desarrollo y gestión inmobiliaria, transporte, logística, industria y servicios. Inició su actividad en 2008.
- Activa Rail: Filial de la empresa Transfesa. En 2008, la Comisión Europea autorizó la adquisición del 51% de las acciones de Transfesa por el grupo alemán Deutsche Bahn AG (DB). Tanto RENFE-Operadora como la francesa SNCF participan en su accionariado con el 20%, cada una. Tras la venta del 20% de la participación de SNCF a Transfesa, RENFE-Operadora queda en posición minoritaria. El Plan de reestructuración y racionalización del sector público empresarial del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2012 sitúa a Transfesa entre las empresas del Anexo II, objeto de desinversión por el Estado. Activa Rail comenzó su actividad en 2009. También participa en el mercado de mantenimiento y reparación de material rodante a través de Transervi.
- Logitren Ferroviaria: Creada en 2007 por Torrescamara y Vías. En 2008 FGV, de capital público, adquiere el 33% de sus acciones. Comenzó su actividad en 2010. En 2012, Vías salió de su accionariado.
- FFCC Vascos: Empresa pública vasca con licencia de empresa ferroviaria desde 2006. Aún no cuenta con certificado de seguridad

para operar sobre la RFIG. Opera exclusivamente en la red de titularidad de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

- ArcelorMittal Siderail: Perteneciente al Grupo ArcelorMittal. Obtuvo la licencia de empresa ferroviaria en 2007. Su certificado de seguridad se encuentra en tramitación en 2013.
- Ferrocarriles del Suroeste (Fesur): Constituida en 2007. Participada al 50% por el Grupo Alfonso Gallardo y la andaluza Gea 21. Obtuvo la licencia de empresa ferroviaria en 2008 y cuenta con certificado de seguridad.
- FGC Mobilitat: Empresa pública catalana que obtuvo la licencia de empresa ferroviaria en 2009. Cuenta con certificado de seguridad. Opera exclusivamente en la red de titularidad de la Comunidad Autónoma de Cataluña.
- Alsa Ferrocarril: perteneciente al Grupo Alsa, obtuvo la licencia de empresa ferroviaria en 2010 y cuenta con certificado de seguridad.
- Guinovart Rail: Empresa perteneciente al grupo OHL – Obtuvo la licencia de empresa ferroviaria en 2010 y no cuenta con certificado de seguridad.
- Ferrovial Railway: Filial del Grupo ferrovial. Obtuvo la licencia de empresa ferroviaria en 2011 y cuenta con certificado de seguridad.
- Logibérica Rail: Constituida en 2011. Obtuvo la licencia de empresa ferroviaria en diciembre de ese año y aún no cuenta con certificado de seguridad.
- Takargo: Empresa ferroviaria del grupo portugués Mota Engil. Constituyó junto con Comsa Rail Transport, al 50%, la sociedad Ibercargo Rail. Ha obtenido la licencia de empresa ferroviaria en 2012 y aún no cuenta con certificado de seguridad. Su actividad principal es la construcción de infraestructuras, la edificación, la extracción de áridos y la logística ferroviaria.

(139) Como se aprecia en la **Tabla 7**, en 2011, la facturación total en el transporte de mercancías en España fue de [...] millones de euros, de los que RENFE-Operadora facturó el [80-90]%. Comsa fue la segunda empresa por facturación del mercado con un [0-10]%, seguida de Continental Rail ([0-10]%), Activa Rail ([0-10]%), Logitren ([0-10]%) y Tracción Rail ([0-10]%).

Tabla 7. Facturación de servicios de transporte de mercancías de las empresas ferroviarias en 2011⁹⁵.

Empresas ferroviarias	Facturación Mercancías (millones €)	%
RENFE-OPERADORA	[...]	[80-90]%
COMSA	[...]	[0-10]%
CONTINENTAL RAIL	[...]	[0-10]%
ACTIVA RAIL	[...]	[0-10]%
LOGITREN	[...]	[0-10]%
TRACCION RAIL	[...]	[0-10]%
ACCIONA	[...]	[0-10]%
TOTAL	[...]	100,0%
Total nuevos operadores	[...]	[10-20]%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de las empresas ferroviarias.

Gráfico 11. Facturación de transporte de mercancías de empresas ferroviarias en 2011.

[DATOS NO PÚBLICOS]

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados por las empresas ferroviarias.

(140) En volumen, la **Tabla 8** muestra la evolución y el reparto por empresas del transporte anual desde 2006. El máximo transportado se alcanzó en 2007, con 25.000 millones de toneladas. En 2008 y 2009, el tráfico se redujo significativamente, hasta 17.621 Tn. en 2009. A partir de entonces se ha registrado una tímida recuperación, pero en 2011 el tráfico (19.950 Tn.) estaba todavía lejos del máximo de 2007 (un 20% menos). Por empresas, RENFE-Operadora es el primer operador del mercado, y, aunque ha ido perdiendo cuota en los últimos años, todavía retiene cerca del [80-90]% del mercado. Entre 2008 y 2009 RENFE-Operadora perdió un 30% de su tráfico. Desde 2010 se ha recuperado en términos absolutos pero a un ritmo menor que sus competidores, ganando éstos cuota paulatinamente. El segundo operador en el mercado es Comsa, con un [0-10]%, seguido por Continental Rail ([0-10]%), Activa Rail ([0-10]%), Logitren ([0-10]%) y Tracción Rail ([0-10]%).

⁹⁵ Incluyendo transporte y servicios de tracción.

Tabla 8. Mercancías transportadas por ferrocarril, en volumen (miles de Tn) y por empresa. 2006-2011

Empresas Ferroviarias	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Cuota 2011
RENFE-Operadora	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[80-90]%
Comsa	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[0-10]%
Continental Rail	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[0-10]%
Activa Rail	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[0-10]%
Logitren	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[0-10]%
Tracción Rail	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[0-10]%
Acciona ⁹⁶	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[0-10]%
Total	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	100,0%
Total nuevos operadores	[...] ([0-10]%)	[...] ([0-10]%)	[...] ([0-10]%)	[...] ([0-10]%)	[...] ([10-20]%)	[...] ([10-20]%)	[10-20]%

Fuente: Elaboración propia

(141) En el transporte, el volumen transportado es una dimensión incompleta, al poder variar la distancia recorrida significativamente. Por ello se emplea como medida el producto de ambos: transporte por distancia⁹⁷. En toneladas por kilómetro, la **Tabla 9** muestra que RENFE-Operadora sigue teniendo una cuota de mercado superior al [80-90]%, y que el orden relativo de los restantes agentes es el mismo. Al comparar la cuota de RENFE-Operadora en toneladas por kilómetro con su cuota en facturación, se concluye que tiene una facturación superior a las demás por unidad de mercancía transportada.

⁹⁶ Acciona no llevó a cabo transporte de mercancías por ferrocarril en el año 2011.

⁹⁷ Las medidas habituales en el sector ferroviario son toneladas-kilómetro o trenes-kilómetro.

Tabla 9. Mercancías transportadas por ferrocarril, en volumen por distancia (millones de ToneladasxKm) y por empresa. 2006-2011⁹⁸

Empresas Ferroviarias	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Cuota 2011
RENFE-Operadora	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[80-90]%
Comsa	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[0-10]%
Continental Rail	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[0-10]%
Activa Rail	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[0-10]%
Logitren	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[0-10]%
Tracción Rail	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[0-10]%
Acciona ⁹⁹	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[0-10]%
Total	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	100,0%
Total nuevos operadores	[...] ([0-10]%)	[...] ([0-10]%)	[...] ([0-10]%)	[...] ([0-10]%)	[...] ([0-10]%)	[...] ([10-20]%)	[10-20]%

Fuente: Elaboración propia

(142) También es relevante analizar qué tipo de mercancías transporta cada operador. La **Tabla 10** muestra el tipo de mercancías transportadas por los operadores activos en la actualidad en España.

Tabla 10. Productos transportados por las empresas ferroviarias.

Empresas	Contenedores	Siderúrgicos, construcción	Mat. primas y combustibles	Automoción	Otros
Acciona	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Continental	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Tracción Rail	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Activa Rail	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Comsa Rail	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Logitren	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
RENFE-Operadora	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por las empresas ferroviarias.

⁹⁸ Los datos de Tracción Rail se han estimado como el producto de su dato de Tn. transportadas y el número de Km. medios realizados por las empresas privadas en el año 2010 de acuerdo con datos del Informe del Observatorio del Ferrocarril de 2010.

⁹⁹ Acciona no llevó a cabo transporte de mercancías por ferrocarril en el año 2011.

- (143) De acuerdo con la **Tabla 10**, la mayor parte de los operadores llevan a cabo transporte de contenedores. Sin embargo, la competencia a RENFE-Operadora se reduce significativamente en el resto de productos, especialmente para los siderúrgicos y la automoción, que, además de RENFE-Operadora, [...]. De esta forma, al margen del transporte de contenedores, sólo RENFE-Operadora y Comsa transportan un abanico diversificado de mercancías, mientras que el resto de operadores limita su actividad a productos concretos.
- (144) El análisis puede ampliarse también con el estudio de los corredores ferroviarios. Como se aprecia en la **Tabla 11**, de las 460 líneas de ADIF, solamente en 17 líneas hay más de un operador, lo que no supone ni el 4% del total de trayectos. De esas 17 líneas, en 15 hay dos operadores, y solamente en 3 líneas de 460 hay más de 2 operadores.

Tabla 11. Trayectos de tráfico de mercancías en España según número de operadores. Año 2012

Núm. operadores	Núm. líneas	% sobre el total de líneas
>3 operadores	0	0%
3 operadores	2	<0,1%
2 operadores	15	3,3%
1 operador	443	96,7%
Total líneas	460	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de ADIF.

- (145) Se ha realizado también un análisis de los trayectos servidos por los operadores entre aquellas regiones que, de acuerdo al análisis efectuado en el apartado anterior, presentan un flujo de transporte de mercancías por ferrocarril más intenso. Sólo parece existir cierta competencia en el transporte de contenedores. Únicamente entre las regiones de Cataluña y País Vasco, además de [...], circulan otras tres empresas ferroviarias: [...], [...] y [...]. Sólo hay cuatro regiones más en las que coincidan dos operadores, además de [...]: entre Madrid y la Comunidad Valenciana y entre la Comunidad Valenciana y País Vasco operan [...] y [...]; entre Madrid y Andalucía circulan [...] y [...]; y entre el País Vasco y Zaragoza operan [...] y [...].

Tabla 12. Trayectos servidos por las nuevas empresas ferroviarias entre los principales puntos (CCAA/grandes ciudades) de tráfico ferroviario. Año 2012.

Trayectos (principales puntos de tráfico ferroviario)	Tipo de mercancía transportada y empresa			
	Contenedores	Siderúrgicos	Graneles y químicos	Automoción
Madrid-Andalucía	[...]	[...]	[...]	[...]
Madrid-C. Valenciana	[...]	[...]	[...]	[...]
Madrid-Cataluña	[...]	[...]	[...]	[...]
Madrid-Galicia	[...]	[...]	[...]	[...]
Madrid-León	[...]	[...]	[...]	[...]
Madrid-País Vasco	[...]	[...]	[...]	[...]
Madrid-Zaragoza	[...]	[...]	[...]	[...]
Andalucía-C. Valenciana	[...]	[...]	[...]	[...]
Andalucía-Cataluña	[...]	[...]	[...]	[...]
Andalucía-Galicia	[...]	[...]	[...]	[...]
Andalucía-León	[...]	[...]	[...]	[...]
Andalucía-País Vasco	[...]	[...]	[...]	[...]
Andalucía-Zaragoza	[...]	[...]	[...]	[...]
C. Valenciana-Cataluña	[...]	[...]	[...]	[...]
C. Valenciana-Galicia	[...]	[...]	[...]	[...]
C. Valenciana-León	[...]	[...]	[...]	[...]
C. Valenciana-País Vasco	[...]	[...]	[...]	[...]
C. Valenciana-Zaragoza	[...]	[...]	[...]	[...]
Cataluña-Galicia	[...]	[...]	[...]	[...]
Cataluña-León	[...]	[...]	[...]	[...]
Cataluña-País Vasco	[...]	[...]	[...]	[...]
Cataluña-Zaragoza	[...]	[...]	[...]	[...]
Galicia-León	[...]	[...]	[...]	[...]
Galicia-País Vasco	[...]	[...]	[...]	[...]
Galicia-Zaragoza	[...]	[...]	[...]	[...]
León-País Vasco	[...]	[...]	[...]	[...]
León-Zaragoza	[...]	[...]	[...]	[...]
País Vasco-Zaragoza	[...]	[...]	[...]	[...]

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por las empresas ferroviarias.

(146) En cuanto al tráfico internacional, cabe mencionar que solamente RENFE-Operadora y Comsa realizan en la actualidad (2012) transporte internacional de mercancías con origen o destino en España. RENFE-Operadora es la única empresa ferroviaria habilitada para prestar servicios en España que opera en el tramo de ancho internacional (UIC) que conecta con la frontera francesa¹⁰⁰.

¹⁰⁰ De acuerdo con la información facilitada por TP Ferro, las únicas empresas ferroviarias que hacen uso de las instalaciones de dicha empresa son Renfe-Operadora y la francesa SNCF.

(147) Finalmente, se realiza un análisis del grado de utilización de la capacidad reservada por empresas ferroviarias. La **Tabla 14** recoge un indicador de la utilización efectiva de la capacidad reservada por las empresas ferroviarias en el año 2012.

Tabla 13. Capacidad reservada para transporte de mercancías en España efectivamente utilizada por las empresas ferroviarias. Año 2012.

Empresa ferroviaria	Trenes programados	Trenes circulados*	Uso de la capacidad
RENFE-OPERADORA	[...]	[...]	[60-70]%
COMSA	[...]	[...]	[80-90]%
CONTINENTAL	[...]	[...]	[60-70]%
ACTIVA RAIL	[...]	[...]	[90-100]%
TRACCIÓN RAIL	[...]	[...]	[80-90]%
LOGITREN	[...]	[...]	[80-90]%
FERROVIAL	[...]	[...]	[80-90]%
Total	87.333	60.616	69%

* No se han computado a estos efectos los trenes circulados por encima de los programados en cada trayecto, dado que ello podría sobreestimar los datos de utilización real de la capacidad reservada.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ADIF.

(148) Se observa que, en total, se ha utilizado un 69% de la capacidad inicialmente reservada, siendo Continental y RENFE-Operadora las empresas que presentan una menor utilización de dicha capacidad ([60-70]% y [60-70]%, respectivamente). Dato este último que contrasta con el de utilización efectiva de la capacidad reservada de mercancías y pasajeros por RENFE-Operadora, que asciende a más del [90-100]%¹⁰¹.

(149) Se puede profundizar en el análisis del grado de utilización efectiva de la capacidad reservada examinando con detalle el comportamiento de las empresas en los tramos de red en los que operan varias empresas ferroviarias.

¹⁰¹ Según el análisis elaborado a partir de los datos aportados por ADIF.

II.2.3. El acceso al material rodante

- (151) La adquisición de material rodante, especialmente locomotoras, constituye uno de los principales costes de las empresas ferroviarias para transportar mercancías por ferrocarril. Este coste puede ser particularmente elevado para los nuevos entrantes que deben afrontarlo antes de operar en el mercado.
- (152) Por ello, como alternativas al uso de material rodante en propiedad, se han desarrollado el alquiler, de locomotoras y de vagones, y la tracción, servicio que está más cercano a la prestación de servicios de transporte de mercancías.
- (153) En diversos precedentes comunitarios en materia de competencia, se han definido de forma separada los mercados de venta y alquiler de material rodante, pues existen diferencias que hacen que, a efectos prácticos, sean mercados pocos sustitutivos a corto plazo.
- (154) Frente a la adquisición, el alquiler resulta significativamente más barato y conlleva un menor riesgo de entrada¹⁰². Además, la adquisición de material ferroviario puede ser más lenta si precisase homologación, pudiendo prolongarse la compra entre dos y tres años.
- (155) Por otra parte, en diversos precedentes¹⁰³ la Comisión Europea distingue el alquiler de material rodante según se destine a pasajeros o a mercancías, dado que la prestación de servicios de transporte de pasajeros suele estar sujeta a concesiones públicas que implican habitualmente alquiler de material rodante específico¹⁰⁴. El material para mercancías se alquila, sin embargo, por los operadores ferroviarios en función de sus necesidades. Adicionalmente, la Comisión Europea ha establecido una ulterior distinción entre el *leasing* financiero y el *leasing* operativo a efectos de la definición de mercados¹⁰⁵.

¹⁰² Al evitar que, dados los elevados plazos de amortización del material y la menor duración de los contratos de actividad ferroviaria, el operador deba cargar con los gastos de adquisición de material rodante si eventualmente tiene menos actividad de la planeada

¹⁰³ Asuntos COMP/M.5263 - DEUTSCHE BANK LONDON / LLOYDS TSB BANK / ANTIN INFRASTRUCTURE PARTNERS (BNP Paribas) / PORTERBROOK LEASING, COMP/M. 5439 OP TRUST / DEUTSCHE BANK LONDON / LLOYDS TSB BANK / BNP PARIBAS / PORTERBROOK LEASING, COMP/M.3090 - Volkswagen / Offset / Crescent / LeasePlan / JV, COMP/M. 4844 – Fortis/ABN Amro Assets, y COMP/M.669 Charterhouse / Porterbrook Leasing Company.

¹⁰⁴ En ocasiones, también se produce una “media-franquicia”, cuando se produce una cascada en la sustitución del material rodante de una franquicia por otra.

¹⁰⁵ Estas diferencias radican desde el punto de vista de la demanda en la propiedad del material rodante. En el caso del *leasing* financiero, la propiedad y el riesgo de los activos se transfieren al arrendatario, por lo que el material aparecerá en el balance de éste bajo la rúbrica de opción de compra. Por el contrario, en el caso del *leasing* operativo, el riesgo y el

- (156) La Comisión analiza específicamente el mercado de alquiler de los vagones de mercancías en el asunto COMP/M.5579 - TLP/ ERMEWA y ha establecido distintos tipos de oferentes: i) las empresas ferroviarias tradicionales y sus filiales, que ponen en alquiler sus vagones, que suelen ser antiguos y no especializados; ii) las grandes empresas de alquiler de vagones¹⁰⁶, que surgieron de la falta de especialización de los vagones de los operadores tradicionales; iii) incluso, desde un punto de vista práctico, se incluye una tercera categoría: los *pools* de vagones, que explotan de forma común parques de vagones de mercancías para alquilar a clientes industriales o, de forma excepcional, a empresas ferroviarias¹⁰⁷.
- (157) A nivel europeo, el alquiler de maquinaria está muy extendido. Por ejemplo, en la liberalización en el Reino Unido, el antiguo operador público se fragmentó en diversas compañías dedicadas a actividades diferentes, constituyendo tres empresas de *leasing* de material rodante, que posteriormente se privatizaron. Otro ejemplo es Dinamarca, donde el incumbente está obligado a proporcionar material rodante a las empresas que prestan servicios ferroviarios en el país.
- (158) Sin embargo, esta opción es poco habitual en España. La principal vía de acceso al material es la adquisición. Un factor que contribuye a esta situación es que el ancho de vía ibérico, diferente al internacional, impide el acceso a material rodante europeo, aspecto exacerbado por otras diferencias técnicas y distintas reglamentaciones en materia de infraestructuras. La adquisición de vehículos no adaptados a la red española conllevaría modificaciones sustantivas en los vehículos aumentando de forma considerable su precio. Esto hace que en el caso español, los mercados de acceso al material sean de dimensión no superior a la nacional¹⁰⁸. Otro factor que explica el escaso desarrollo de

beneficio recaen sobre el arrendador. Ver Asuntos COMP/M.5263 - DEUTSCHE BANK LONDON / LLOYDS TSB BANK / ANTIN INFRASTRUCTURE PARTNERS (BNP Paribas) / PORTERBROOK LEASING, COMP/M.3090 - Volkswagen / Offset / Crescent / LeasePlan / JV y COMP/M. 4844 – Fortis/ABN Amro Assets.

¹⁰⁶ VTG, Ermewa, AAE, etc.

¹⁰⁷ Estos *pools* se configuraron para atender a clientes con una demanda muy fluctuante.

¹⁰⁸ Ver asunto M. 5579 TLP/ ERMEWA de la Comisión Europea para el mercado de alquiler de vagones. La Comisión considera el mercado de alquiler de vagones como un mercado europeo, excluyendo del mismo a aquellos países que presentan particularidades técnicas, especialmente relativas al diferente ancho de vía, entre los que se encuentran: España, Portugal, Reino Unido, Irlanda y Finlandia. A pesar de que la Comisión no se pronuncia sobre las locomotoras, es de aplicación este mismo argumento, debido a que las diferencias con los países europeos en el ancho de vía, en los sistemas de señalización y en la electrificación, refuerzan el carácter nacional del mercado. En los asuntos M. 5439 y M. 5263, relativos al alquiler de material rodante de pasajeros en el Reino Unido, la Comisión establece el mercado de alquiler de material rodante como un mercado nacional, dadas las características específicas de reglamentación e incompatibilidades técnicas en el Reino

alternativas a la adquisición es que RENFE-Operadora, que cuenta con un amplio y excedentario parque de material rodante, no ha desarrollado prácticamente el alquiler.

II.2.3.1. Adquisición y alquiler de locomotoras

(159) Como se muestra en la **Tabla 14**, RENFE-Operadora dispone del [...] % de las locomotoras aptas para el transporte de mercancías por las vías de la RFIG, sin incluir las vías de ancho métrico. Además, RENFE-Operadora dispone de [...] locomotoras aptas para operar en vías de ancho métrico, provenientes de la extinguida FEVE.

Tabla 15. Disponibilidad de locomotoras (incluye locomotoras propias y arrendadas de terceros) aptas para operar en la RFIG (salvo vías de ancho métrico). Año 2011.

Empresas Ferroviarias	Total locomotoras	% sobre el total
RENFE-OPERADORA	[...]	[80-90]%
COMSA	[...]	[0-10]%
CONTINENTAL RAIL	[...]	[0-10]%
ACTIVA RAIL	[...]	[0-10]%
TRACCION RAIL	[...]	[0-10]%
ACCIONA	[...]	[0-10]%
FERROVIAL	[...]	[0-10]%
LOGITREN	[...]	[0-10]%
Total	355	100,0%
Total nuevos operadores	[...]	[10-20]%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por las empresas ferroviarias.

(160) La **Tabla 15** muestra el régimen de propiedad de las locomotoras de las empresas ferroviarias. La mayoría de las locomotoras del parque español ([...] de 355, el [90-100]%) están en régimen de propiedad, debido a las escasas posibilidades de alquiler en España. Para las locomotoras de ancho métrico, el porcentaje se eleva al [90-100] %.

Unido. Esto podría extrapolarse al caso español, en que se cumplen también estas condiciones.

Tabla 16. Régimen de propiedad de las locomotoras disponibles aptas para operar en la RFIG (salvo vías de ancho métrico). Año 2011

Empresas ferroviarias	Total locomotoras	De las cuales	
		En propiedad	Alquiladas
RENFE-OPERADORA	[...]	[...]	[...]
COMSA	[...]	[...]	[...]
CONTINENTAL RAIL	[...]	[...]	[...]
ACTIVA RAIL	[...]	[...]	[...]
TRACCION RAIL	[...]	[...]	[...]
ACCIONA	[...]	[...]	[...]
FERROVIAL	[...]	[...]	[...]
LOGITREN	[...]	[...]	[...]
TOTAL	355	[...]	[...]
Total nuevos operadores	[...]	[...]	[...]

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por las empresa ferroviarias.

(161) Resulta también útil relacionar la disponibilidad de locomotoras con el transporte efectuado por cada empresa. La **Tabla 16** compara los datos de locomotoras disponibles con el volumen de mercancías transportado por las empresas ferroviarias (en Tn. X km.), midiendo el grado de utilización de las locomotoras. RENFE-Operadora tiene el menor ratio de utilización, con una locomotora por cada [...] millones de Tnxkm. transportadas, mientras que la media de los nuevos operadores se sitúa en una locomotora por cada [...] millones de Tnxkm. transportadas.

Tabla 17. Locomotoras disponibles para transporte de mercancías por la RFIG (excluidas vías de ancho métrico) vs. mercancías transportadas (en Tn. x km.). Año 2011

Empresas ferroviarias	Locomotoras disponibles (A)	Millones de Tn x km. transportadas (B)	B / A
RENFE-OPERADORA	[...]	[...]	[...]
COMSA	[...]	[...]	[...]
CONTINENTAL RAIL	[...]	[...]	[...]
ACTIVA RAIL	[...]	[...]	[...]
TRACCION RAIL	[...]	[...]	[...]
ACCIONA	[...]	[...]	[...]
FERROVIAL	[...]	[...]	[...]
LOGITREN	[...]	[...]	[...]
TOTAL	355	9.157	[...]
Total nuevos operadores	[...]	[...]	[...]

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por las empresas ferroviarias.

(162) La **Tabla 18** muestra las locomotoras para el transporte de mercancías por la RFIG vendidas en España entre 2006 y 2011, de acuerdo con los datos recabados de los operadores. RENFE-Operadora es la empresa que ha adquirido un mayor número de locomotoras, pues en 2006 adquirió [...] locomotoras. Continental es el nuevo entrante que ha adquirido durante este período un mayor número de locomotoras ([...]).

Tabla 18. Locomotoras adquiridas por empresas ferroviarias para transporte de mercancías por la RFIG (excluidas vías de ancho métrico). Años 2006-2011

Empresas ferroviarias	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
RENFE-OPERADORA	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
CONTINENTAL	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
TRACCIÓN	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ACCIONA	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
COMSA	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
TOTAL	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

Fuente: Elaboración propia a través de datos aportados por las empresas ferroviarias

(163) En cuanto al origen de los vendedores de locomotoras, como se observa en el **Gráfico 12**, Bombardier ha sido el fabricante que más locomotoras ha vendido durante el período ([70-80]% de las ventas registradas), seguido de Vossloh y CAF, que vendieron un [0-10] y [0-10]% cada uno. Todas estas empresas son fabricantes de material rodante, salvo Integria, que pertenece a RENFE-Operadora.

Gráfico 12. Cuota de mercado en la venta de locomotoras en España para transporte de mercancías por la RFIG (excluidas vías de ancho métrico). Años 2006-2011

[DATOS NO PÚBLICOS]

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por las empresas ferroviarias

(164) En cuanto al alquiler de locomotoras, existen tres grupos de oferentes: los fabricantes, los propios operadores ferroviarios y las empresas especializadas en el alquiler. En España, el alquiler entre empresas está muy poco desarrollado, debido a que, por una parte, los nuevos operadores cuentan con un escaso parque de locomotoras, que hace que sólo puedan poner en alquiler un número muy limitado de locomotoras, y

por otra parte, la única empresa ferroviaria que cuenta con un parque de locomotoras amplio y excedentario, RENFE-Operadora, no ha puesto ninguna en alquiler. Los operadores ferroviarios han señalado que prácticamente existe una única empresa de alquiler de locomotoras en España, Alpha Trains. La **Tabla 18** recoge las locomotoras alquiladas en 2011, por empresa arrendadora y arrendataria.

Tabla 19. Alquiler de locomotoras y empresas arrendadoras. Año 2011

Empresa ferroviaria	Número de locomotoras alquiladas	Arrendadores
[...]	[...]	[...]
[...]	[...]	[...]
[...]	[...]	[...]
[...]	[...]	[...]

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por las empresas ferroviarias.

II.2.3.2. Adquisición y alquiler de vagones

(165) Como se muestra en la **Tabla 20**, RENFE-Operadora dispone de más del [90-100]% de los vagones aptos para el transporte de mercancías por las vías de la RFIG, exceptuando las de ancho métrico. Además, RENFE-Operadora dispone de 1.100 vagones provenientes de FEVE.

Tabla 20. Disponibilidad de vagones (incluye vagones propios y arrendados de terceros) aptos para operar en la RFIG (salvo vías de ancho métrico). Año 2011.

Empresas Ferroviarias	Total vagones	% sobre el total
RENFE-OPERADORA	[...]	[90-100]%
COMSA	[...]	[0-10]%
CONTINENTAL RAIL	[...]	[0-10]%
ACTIVA RAIL	[...]	[0-10]%
ACCIONA	[...]	[0-10]%
LOGITREN	[...]	[0-10]%
TOTAL	14.430	100,0%
TOTAL NUEVOS OPERADORES	[...]	[0-10]%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de las empresas ferroviarias.

(166) La **Tabla 21** muestra el régimen de propiedad de los vagones de las empresas ferroviarias aptos para circular por la RFIG (sin incluir vías de ancho métrico). La mayoría de los vagones del parque español (el [90-100]%) y [...] están en régimen de propiedad.

Tabla 21. Régimen de propiedad de los vagones disponibles aptos para operar en la RFIG (excluidas vías de ancho métrico). Año 2011

Empresas ferroviarias	Total vagones	De los cuales	
		En propiedad	Alquilados
RENFE-OPERADORA	[...]	[...]	[...]
COMSA	[...]	[...]	[...]
CONTINENTAL RAIL	[...]	[...]	[...]
ACTIVA RAIL	[...]	[...]	[...]
ACCIONA	[...]	[...]	[...]
LOGITREN	[...]	[...]	[...]
TOTAL	14.430	[...]	[...]
Total nuevos operadores	[...]	[...]	[...]

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por las empresa ferroviarias.

(167) Resulta útil relacionar la disponibilidad de vagones con el transporte de cada empresa. La **Tabla 22** compara los vagones disponibles con el volumen de mercancías transportado (en Tn. X km.) por las empresas ferroviarias, lo que mide el grado de utilización de los vagones. RENFE-Operadora tiene el ratio más bajo de utilización de vagones, con menos de un vagón por cada [...] de Tnxkm. transportadas, mientras que la media de los nuevos operadores se sitúa en un vagón por cada [...] de Tnxkm. transportadas. Esta diferencia puede sugerir que RENFE-Operadora tiene más capacidad disponible u ociosa que el resto de empresas, que utilizarían más eficientemente estos recursos. Se observa también que determinadas empresas ferroviarias operan en el mercado sin disponer de vagones [...].

Tabla 22. Vagones disponibles para transporte de mercancías por la RFIG (excluidas vías de ancho métrico) vs. mercancías transportadas (en Tn. x km.). Año 2011

Empresas ferroviarias	Vagones disponibles (A)	Millones de Tn x km. transport. (B)	B / A
RENFE-OPERADORA	[...]	[...]	[...]
COMSA	[...]	[...]	[...]
CONTINENTAL RAIL	[...]	[...]	[...]
ACTIVA RAIL	[...]	[...]	[...]
TRACCION RAIL	[...]	[...]	[...]
ACCIONA	[...]	[...]	[...]
LOGITREN	[...]	[...]	[...]
FERROVIAL	[...]	[...]	[...]
TOTAL	14.430	[...]	[...]
Total nuevos operadores	[...]	[...]	[...]

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por las empresas ferroviarias.

(168) La **Tabla 23** muestra los vagones adquiridos en 2006-2011 por las empresas ferroviarias. De nuevo, RENFE-Operadora es la compañía que adquirió un mayor número de vagones ([...]), seguida de Comsa, [...]. Continental adquirió [...] y Acciona [...]. Entre 2009 y 2011, [...].

Tabla 23. Vagones adquiridos por empresas ferroviarias para transporte de mercancías por la RFIG (excluidas vías de ancho métrico). Años 2006-2011.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
RENFE-OPERADORA	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
COMSA	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
CONTINENTAL	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ACCIONA	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
TOTAL	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

Fuente: Elaboración propia a través de datos aportados por las empresas ferroviarias.

(169) De acuerdo con la información recabada de los operadores, entre 2006 y 2011, las adquisiciones de vagones se realizaron exclusivamente a dos fabricantes españoles, Tafesa ([80-90]% de los vagones vendidos) y Talleres Alegría ([10-20]%). Ahora bien, Tafesa, principal proveedor de vagones para las empresas ferroviarias, finalizó su actividad en 2012, de acuerdo con la información remitida por los operadores.

Gráfico 13. Ventas de vagones para transporte de mercancías por la RFIG (excluidas vías de ancho métrico). Años 2006-2011.

[DATOS NO PÚBLICOS]

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por las empresas ferroviarias.

(170) En cuanto al alquiler de vagones, las empresas arrendadoras en 2006-2011 han sido AAE, Construrail, VTG y Transfesa.

Tabla 24. Alquiler de vagones y empresas arrendadoras. Año 2011

Empresa	Número de vagones alquilados	Arrendadores
CONTINENTAL	[...]	[...]
ACTIVA	[...]	[...]
LOGITREN	[...]	[...]
COMSA	[...]	[...]

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por las empresas ferroviarias.

II.2.4. Reparación y mantenimiento de material rodante

(171) El mantenimiento y las reparaciones del material rodante suponen otra parte muy relevante de los costes ferroviarios. De acuerdo con los datos recogidos en el Plan estratégico para el impulso del transporte de mercancías en España, del año 2010, los gastos de mantenimiento podrían representar un 18% de los costes totales para un tren de mercancías¹⁰⁹, si bien este porcentaje podría variar sensiblemente entre empresas.

(172) La Comisión Europea ha considerado¹¹⁰ la existencia de tres tipos diferenciados de mantenimiento de locomotoras y de vagones a efectos de la definición de mercados: i) el mantenimiento denominado **ligero**, que consiste en reparaciones y revisiones con carácter regular y que abarca el cambio de piezas; ii) en segundo lugar, el mantenimiento **pesado**, que implica intervenciones de mayor entidad sobre el vehículo, siendo un mantenimiento de menor frecuencia y que puede paralizar varias semanas el material rodante; iii) y un tercer tipo consistente en la **renovación y transformación** del material, como la modernización para aumentar la productividad, adaptarse a modificaciones normativas (especialmente de seguridad), etc.

(173) En relación a los vagones, sin embargo, no se diferencia la prestación de servicios de mantenimiento y la prestación de servicios de reparación. La menor complejidad técnica de este material no requiere recursos diferenciados para ambas actividades.

(174) En cuanto al ámbito geográfico del mercado, la Comisión Europea ha delimitado la existencia de mercados nacionales en el mantenimiento y las reparaciones, por razones de eficiencia en términos de coste y orden

¹⁰⁹ El Observatorio del transporte intermodal terrestre y marítimo estima que entre el 15% y el 21% de los costes de funcionamiento de una locomotora corresponden al mantenimiento y reparaciones.

¹¹⁰ Asuntos COMP/ M. 5579 TLP/Ermewa, COMP M.221 ABB / BREL, COMP M.2139, Bombardier/ADtranz.

práctico¹¹¹. Incluso en alguna ocasión, ha apuntado la posibilidad de un mercado regional al no resultar eficiente para una empresa desplazar sólo por mantenimiento¹¹² el material rodante a una región distinta de aquélla donde realiza sus operaciones.

(175) En España, los talleres no siempre realizan los tres tipos de mantenimiento (ligero, pesado y renovación y transformación). Además, se diferencia entre reparación y mantenimiento de vagones y de locomotoras, por las distintas características y el mayor componente tecnológico de las segundas.

II.2.4.1 Mantenimiento y reparación de locomotoras

(176) En locomotoras, RENFE-Operadora presta, directa o indirectamente, servicios de mantenimiento y reparación a la mayor parte de las empresas competidoras. Por una parte, RENFE-Operadora dispone de una amplia red de talleres de mantenimiento y reparación de locomotoras a través de su filial Integria. Por otra parte, ha constituido empresas en participación con los principales fabricantes de locomotoras, que presentan una misma estructura y se encargan, respectivamente, del mantenimiento y reparación de las locomotoras de cada marca:

- Actren, Mantenimiento Ferroviario, S.A. (49%): constituida en 2007, con participación de un 51% de CAF¹¹³ y un 49% de RENFE-operadora.
- Btren Mantenimiento Ferroviario, S.A. (49%): la compañía fue creada por Bombardier Transportation¹¹⁴ (51%) y RENFE-Operadora (49%).
- Erión, Mantenimiento Ferroviario, S.A.: está participada por la empresa fabricante de material ferroviario VOSSLOH¹¹⁵ (51%) y RENFE-Operadora (49%).
- Irvia¹¹⁶ mantenimiento ferroviario, S.A.: En 2008, Alstom Transporte¹¹⁷ S.A. (51%) y RENFE Operadora (49%) constituyeron

¹¹¹ Asunto M.542 - BABCOCK/SIEMENS/BS RAILCARE.

¹¹² Asunto COMP/M.2139 – Bombardier/ADtranz.

¹¹³ Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles (CAF): Empresa dedicada al diseño, fabricación, mantenimiento y suministro de equipos y componentes para sistemas ferroviarios.

¹¹⁴ Bombardier Transportation: Empresa perteneciente a la empresa compañía canadiense Bombardier Inc. Se dedica a la fabricación, montaje y mantenimiento de equipos de propulsión para trenes de todo tipo. Asimismo, tiene una división de señalización ferroviaria encargada de la instalación de enclavamientos electrónicos.

¹¹⁵ Empresa dedicada al diseño, construcción y mantenimiento de locomotoras y trenes.

¹¹⁶ El Plan de reestructuración y racionalización del Sector Público Empresarial y Fundacional Estatal, aprobado en el Consejo de Ministros del 16 de marzo de 2012, prevé la desinversión en esta compañía.

esta empresa, cuyo objeto social se corresponde con las actividades de prestar servicios de mantenimiento integral de trenes e instalaciones ferroviarias, y el mantenimiento o reparación de toda clase de elementos industriales, electrónicos o mecánicos.

- Nertus Mantenimiento Ferroviario, S.A.: En 2002, la entonces RENFE (49%) y Siemens¹¹⁸ (51%) constituida para prestar servicios de mantenimiento integral de material rodante ferroviario.
- Tarvia¹¹⁹ Mantenimiento Ferroviario S.A.: creada en 2008, en la que participan RENFE-Operadora (49%) y Talgo¹²⁰ (51%), para el mantenimiento conjunto de trenes.

(177) En todas estas empresas, el fabricante de material ostenta un 51% del capital y RENFE-Operadora el 49% restante. Debe destacarse que estas empresas no compiten entre sí, sino que cada una repara y mantiene las locomotoras fabricadas por el fabricante respectivo. De hecho, de las respuestas recibidas de las empresas fabricantes, la mayoría ha manifestado que [...].

(178) Adicionalmente, estas actividades de reparación y mantenimiento de las locomotoras se realizan, en muchos casos, en las instalaciones de RENFE Integria y con el personal de RENFE-Operadora.

(179) La **Tabla 25** muestra el gasto de mantenimiento de locomotoras de las diferentes empresas ferroviarias atendiendo a la empresa que realiza las operaciones de mantenimiento y reparación. En el caso de las operaciones efectuadas en la red Integria, ello incluye también operaciones efectuadas por personal de alguna de las empresas participadas por los fabricantes señaladas anteriormente. Como se observa, RENFE-Operadora, a través de Integria, ostenta prácticamente el [90-100]% de cuota del mercado. Mercado que se caracteriza por el bajo número de empresas participantes y donde sólo ERION tiene también una presencia significativa. Asimismo, la mayor presencia de RENFE-Operadora no sólo se manifiesta a través de Integria, sino que

¹¹⁷ Empresa dedicada al diseño, ingeniería y construcción de todo tipo de material rodante ferroviario y sistemas. Equipos de tracción (diésel y eléctricos). Su actividad también abarca el mantenimiento, rehabilitación y modernización de todo tipo de material rodante ferroviario.

¹¹⁸ A través de la rama Siemens Mobility Rail, esta empresa se dedica al diseño, fabricación y mantenimiento de material rodante ferroviario, así como el mantenimiento de éste.

¹¹⁹ El Plan de reestructuración y racionalización del Sector Público Empresarial y Fundacional Estatal, aprobado en el Consejo de Ministros del 16 de marzo de 2012, prevé la desinversión en esta compañía. En marzo de 2013, el Consejo Consultivo de privatizaciones ha informado favorablemente sobre la venta de la participación de RENFE-Operadora en la empresa Tarvia.

¹²⁰ Talgo se dedica al diseño, fabricación de material rodante, de equipos de mantenimiento y de diversas aplicaciones de cambio de ancho. Ofrece también servicios integrales adaptados a cada cliente.

participa en las otras dos empresas que actualmente realizan el mantenimiento de las locomotoras de los operadores del mercado, ERION y BTREN. Las únicas compañías presentes en el mercado y que no presentan vínculos con el incumbente son GMF, perteneciente al grupo Comsa Emte, y Euskotren. La participación conjunta de Comsa Emte y Euskotren en el mercado apenas alcanza el [0-10]%¹²¹.

¹²¹ Aparte de que la labor de mantenimiento de Euskotren se limita a sus propios trenes, que no operan por la RFIG sino por la vía autonómica vasca.

Tabla 25. Gasto de mantenimiento de locomotoras de empresas ferroviarias y distribución por empresa de mantenimiento. Año 2011

Empresa	Gasto mantenimiento locomotoras	Empresa mantenedora	Importe por empresa
RENFE-OPERADORA	[...]	[...]	[...]
		[...]	[...]
COMSA	[...]	[...]	[...]
		[...]	[...]
		[...]	[...]
ACTIVA	[...]	[...]	[...]
CONTINENTAL	[...]	[...]	[...]
		[...]	[...]
TRACCIÓN	[...]	[...]	[...]
		[...]	[...]
LOGITREN	[...]	[...]	[...]
EUSKOTREN	[...]	[...]	[...]
ACCIONA	[...]	[...]	[...]
TOTAL	[...]		

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de las empresas ferroviarias.

Gráfico 14. Distribución del gasto de mantenimiento de locomotoras de empresas ferroviarias en España por empresa de mantenimiento. Año 2011

[DATOS NO PÚBLICOS]

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por las empresas ferroviarias.

(180)El **Gráfico 15** muestra el mantenimiento realizado a terceros, esto es, excluyendo la autoprestación de servicios de mantenimiento entre empresas del mismo grupo. Se aprecia que Integria realiza muchas menos operaciones a terceros que intragrupo. Cabe recordar que tanto ERION como BTREN están participadas por RENFE-Operadora.

Gráfico 15. Gasto de mantenimiento de locomotoras a terceros* en España por empresa de mantenimiento. Año 2011

[DATOS NO PÚBLICOS]

* Nota: la prestación de servicios de ERION a RENFE-Operadora se ha considerado prestación a terceros a los efectos de este gráfico.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por las empresas ferroviarias.

II.2.4.2 Mantenimiento y reparación de vagones

(181) En el mercado español existe una pluralidad de agentes que prestan servicios de mantenimiento y reparación de vagones: Transervi, Invatra, Talleres Celada, Auresa, Talleres Alegría, Talleres Requena, GMF, RENFE Integria¹²², así como otras empresas de menor tamaño.

(182) RENFE-Operadora, a través de su filial Integria, realiza el [90-100]% del mantenimiento, debido, principalmente, al amplio parque de material rodante de la empresa pública. El mantenimiento del parque de RENFE-Operadora se autopresta, de manera prácticamente integral, en los talleres de Integria. Alguna otra empresa se autopresta los servicios de mantenimiento y reparación de vagones, como [...], cuyo mantenimiento se realiza íntegramente a través de [...], y [...], que realiza su mantenimiento a través de [...].

Tabla 26. Gasto de mantenimiento y reparación de vagones de las empresas ferroviarias y distribución por empresa de mantenimiento. Año 2011.

Empresas ferroviarias	Gasto mantenimiento vagones	Empresas mantenedoras	Importe por empresa
RENFE-OPERADORA	[...]	[...]	[...]
		[...]	[...]
COMSA	[...]	[...]	[...]
CONTINENTAL	[...]	[...]	[...]
		[...]	[...]
		[...]	[...]
		[...]	[...]
ACTIVA	[...]	[...]	[...]
ACCIONA	[...]	[...]	[...]
LOGITREN	[...]	[...]	[...]
EUSKOTREN	[...]	[...]	[...]
TOTAL	[...]		

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por las empresas ferroviarias

(183) El **Gráfico 16** muestra el reparto del gasto en mantenimiento en España por empresas prestadoras de servicios de mantenimiento y reparación de vagones, incluyendo la autoprestación.

¹²² Información proveniente de la respuesta a los requerimientos de información de la CNC a los operadores.

Gráfico 16. Distribución del gasto de mantenimiento y reparación de vagones de las empresas ferroviarias en España, por empresa de mantenimiento. Año 2011

[DATOS NO PÚBLICOS]

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por las empresas ferroviarias

(186) Por su parte, el **Gráfico 17** muestra el reparto del gasto en mantenimiento en España por empresas prestadoras de servicios de mantenimiento y reparación de vagones, sin incluir la autoprestación a empresas del mismo grupo. La principal diferencia es que Integria, la red de RENFE-Operadora, pasa a ser la cuarta empresa, dado que la mayoría de sus servicios de mantenimiento son en régimen de autoprestación.

Gráfico 17. Distribución del gasto de mantenimiento y reparación de vagones a terceros, por empresa mantenedora. Año 2011

[DATOS NO PÚBLICOS]

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por las empresas ferroviarias.

II.2.5. Servicios adicionales, complementarios y auxiliares

(187) El Plan estratégico para el impulso del transporte de mercancías en España estima que el consumo de energía podría representar el 21% de los costes totales de un tren de mercancías y que el gasto en terminales ascendería al 9% del total. Aunque ciertamente la estructura de costes de las empresas puede variar mucho, el Plan estratégico muestra que el gasto en terminales es una partida importante para las empresas ferroviarias. En 2011 ADIF ingresó 341,8 millones de euros por servicios adicionales, complementarios y auxiliares¹²²: 49,6 millones de euros en servicios logísticos y 292,2 millones de euros por suministro de energía.

(188) En los precedentes de competencia en los que se han analizado estos servicios, no se ha cerrado una definición de mercados relevantes para todos los servicios prestados en las terminales. La Comisión Europea sí ha establecido que determinados servicios de manipulación de carga en naves y maniobra constituyen mercados separados¹²³. En estos precedentes se consideró que el área geográfica comprendida por el mercado relevante era la que sirve la terminal.

(189) Desde la óptica de la demanda, los servicios adicionales, complementarios y auxiliares son independientes y no sustitutivos entre

¹²² Sumando los prestados a trenes de viajeros y de mercancías.

¹²³ Asuntos M.1165- LUFTHANSA/MENZIES/LCC y M.5480 - DB/ PCC Logistics.

sí. Desde la oferta, la regulación española establece limitaciones legales a la prestación de estos servicios. Los servicios adicionales sólo pueden prestarse por el administrador de la infraestructura, quien tiene la obligación de suministrarlos a las empresas que los soliciten. En el caso de los servicios complementarios y de los servicios auxiliares, pueden proveerlos el administrador de infraestructuras, empresas prestadoras a través de la modalidad de riesgo y ventura, así como las propias empresas ferroviarias, exclusivamente en régimen de autoprestación.

(188) En España existen 75 instalaciones logísticas principales¹²⁵, cuya gestión de los servicios complementarios¹²⁶, clasificados según sean de maniobra y de manipulación de unidades de transporte intermodal (UTI)¹²⁷, se resumen en la **Tabla 27**. Como se puede apreciar, los servicios relacionados con la maniobra son de titularidad de ADIF en las 75 estaciones principales (no existe ninguna terminal en la que se desarrollen estos servicios bajo la modalidad de riesgo y ventura), si bien en 12 de ellas la prestación de los servicios se realiza por una empresa mixta, en cuyo capital participa ADIF con algún tercero, y en 1 de las terminales la gestión es indirecta por un tercero. Los servicios de manipulación de carga se realizan en 31 de las 75 instalaciones logísticas principales, siendo ADIF el titular del servicio en la mayoría (37 estaciones, de las cuales 16 en gestión directa por ADIF y en otras 11 en gestión indirecta). Únicamente en 4 estaciones el servicio de manipulación se lleva a cabo por empresas independientes de ADIF.

Tabla 27. Tipo de gestión de los servicios complementarios en las instalaciones logísticas ferroviarias principales, según tipo de operación logística

	Maniobra ¹²⁸	Manipulación UTI ¹²⁹
GESTIÓN DIRECTA*	62	16

¹²⁵ Se define una instalación logística como aquellas terminales de carga dedicadas a prestar exclusivamente servicios logísticos relacionados con la manipulación y almacenaje de mercancía aportando valor añadido a la cadena de transporte. Son instalaciones logísticas principales aquellas que revisten mayor interés.

¹²⁶ No se indican datos de servicios adicionales, porque su prestación está reservada a ADIF, ni de los auxiliares, puesto que no se dispone de datos.

¹²⁷ En este caso, a efectos de la gestión, se han diferenciado dos tipos de servicios complementarios: de maniobras (vinculados al tren), y de manipulación de UTI (vinculados a la carga).

¹²⁸ Dentro de los servicios complementarios de maniobras se incluyen: maniobras de entrega y/o recogida en otras instalaciones; maniobras en instalaciones sin vehículos de maniobra; maniobras de formación/selección sin vehículo de maniobras; maniobras en instalaciones con vehículos de maniobras; y maniobras de formación/selección con vehículo de maniobras.

¹²⁹ Manipulación de unidades de transporte intermodal (UTI). Consiste en la carga/descarga de UTIs dentro del modo de transporte ferroviario.

GESTIÓN MIXTA**	12	-
GESTIÓN INDIRECTA***	1	11
RIESGO Y VENTURA****	-	4
SIN SERVICIO	-	44
TOTAL INSTALACIONES	75	75

* La gestión directa es llevada a cabo por ADIF con sus propios medios. ** Gestión compartida entre ADIF y un ente privado. *** La gestión indirecta se lleva a cabo por empresas contratistas en nombre de ADIF. **** La gestión la llevan a cabo empresas prestadoras, asumiendo el riesgo de pérdida que comporta la explotación del servicio.

Fuente: ADIF

(189) En la mayoría de las instalaciones logísticas principales, ADIF se reserva la prestación del suministro de gasóleo. Sólo 10¹³⁰ de los 28 puntos fijos de suministro de gasóleo no se encuentran en una instalación logística principal.

(190) En cuanto a la autoprestación, la Declaración de red recoge las instalaciones logísticas de mercancías que permiten el régimen de autoprestación¹³¹. De acuerdo con la Declaración de 2012, ninguna de las instalaciones que permite la autoprestación es una instalación logística principal, relegando este tipo de gestión a las instalaciones de menor importancia. En la actualidad, se permite la autoprestación en 84 instalaciones: 75 instalaciones incluidas en la Declaración de Red de ADIF 2012 y otras 9 adheridas posteriormente. Sólo tres empresas ferroviarias realizan autoprestación en alguna terminal. Solamente hay al menos un autoprestador en 38 de esas 84 terminales: RENFE-Operadora se autopresta servicios en [...] terminales, Comsa en [...] y Activa en [...]. Únicamente en 3 terminales concurren más de una empresa ferroviaria en régimen de autoprestación: en la Roda de Andalucía ([...] y [...]), en Redondela ([...] y [...]) y en Oural ([...] y [...]).

¹³⁰ Valladolid, Zafra, Fuencarral, Cerronegro, Almería, Cartagena, Valencia San Isidro, Valencia Filipinas, Huesca y Lérida.

¹³¹ Para poder acceder a la autoprestación, las empresas que deciden autoprestarse el servicio deberán indicar la actividad prevista, indicando los servicios complementarios y/o auxiliares concretos que se pretendan llevar a cabo.

Tabla 28. Instalaciones en las que existe autoprestación de servicios, con indicación de la fecha de concesión del régimen de autoprestación. Año 2012

Instalaciones incluidas en la Declaración de Red 2012	RENFE	COMSA	ACTIVA RAIL
A Susana	[...]	[...]	[...]
Alconera (Cementos Balboa)	[...]	[...]	[...]
Avila	[...]	[...]	[...]
Canfranc	[...]	[...]	[...]
Celta	[...]	[...]	[...]
Cuarte de Huerva	[...]	[...]	[...]
Curtis	[...]	[...]	[...]
Flix	[...]	[...]	[...]
Fuencarral-APT.	[...]	[...]	[...]
Girona	[...]	[...]	[...]
Herradón-La Cañada	[...]	[...]	[...]
Jerez de los Caballeros	[...]	[...]	[...]
La Felguera	[...]	[...]	[...]
La Roda de Andalucía	[...]	[...]	[...]
Les Borges del Camp	[...]	[...]	[...]
Llano de Granja	[...]	[...]	[...]
Manresa	[...]	[...]	[...]
Montcada Blf.	[...]	[...]	[...]
Monzón Río Cinca	[...]	[...]	[...]
Mora de Rubielos	[...]	[...]	[...]
Peñarroya Pueblo Nuevo	[...]	[...]	[...]
Pinto	[...]	[...]	[...]
Ponferrada	[...]	[...]	[...]
Redondela	[...]	[...]	[...]
Santiago de Compostela	[...]	[...]	[...]
Selgua	[...]	[...]	[...]
Tamarite Altorricón	[...]	[...]	[...]
Teruel	[...]	[...]	[...]
Zafra	[...]	[...]	[...]
Instalaciones adheridas en 2012	RENFE	COMSA	ACTIVA RAIL
Aranda de Duero Montecillo	[...]	[...]	[...]
Els Monjos	[...]	[...]	[...]
Granollers-Canovellas	[...]	[...]	[...]
L'Arboc	[...]	[...]	[...]
Oural	[...]	[...]	[...]
Sarria	[...]	[...]	[...]

Teixeiro	[...]	[...]	[...]
Vedra-Rivadulla	[...]	[...]	[...]
Vic	[...]	[...]	[...]

Fuente: ADIF.

(191) Finalmente, los Acuerdos de Colaboración entre ADIF y Puertos del Estado, amparados por la LSF, permiten que ADIF asuma las competencias relativas a los servicios adicionales de acceso a y desde la vía a las redes de los puertos de interés general del Estado. De acuerdo con el **Gráfico 18**, existen Convenios de Conexión ya implantados con 13 puertos. En cuanto a la prestación del servicio adicional de acceso, se encuentra implantado el acuerdo de colaboración con ADIF en todos los puertos, con excepción de Barcelona, Cartagena y Málaga.

Gráfico 18. Convenios entre ADIF y las autoridades portuarias. Año 2011¹³².

	A CORUÑA	ALICANTE	AVILÉS	BAHÍA DE ALGECIRAS	BAHÍA DE CÁDIZ	BARCELONA	BILBAO	CARTAGENA	CASTELLÓN	FERROL-SAN CIBRAO	GIJÓN	HUELVA	MÁLAGA	MARÍN - PONTEVEDRA	PASAJES	SANTANDER	SEVILLA	TARRAGONA	VALENCIA	VIGO	VILAGARCÍA
Convenio de Conexión.	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✓
Constitución de la comisión de seguimiento del Convenio.	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✓
Publicación de la Información sobre la Red.	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✗
Implantación del Sistema de Gestión de la Seguridad.	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Nombramiento de la figura de Responsable de Seguridad.	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Normas internas de condiciones de circulación en la red interior no regulada en Consigna serie C.	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Prestación del servicio Adicional de Acceso.	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Participación sistemática en la Asignación de Capacidad reglada.										✗								✓			
Participación en la confección del Programa horario de trenes de la conexión.	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✓	✗	✗
Publicación del Plan de Transportes. Orden Serie B emitida por Adif.										✓									✓		
Publicación del Programa horario a la EE.FF.	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Asunción de funciones específicas relativas a la gestión operativa de los tráfico	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✓	✗	✗

 Implantado.
  Pendiente de implantación.
  Gestión directa APG
  Acuerdo colaboración con Adif.

Fuente: Guía de procedimientos para la gestión coordinada de los complejos ferroportuarios. Puertos del estado y ADIF.

¹³² Además de los anteriores, en abril de 2013 la Ministra de Fomento ha autorizado la firma de los convenios que regulan la conexión ferroviaria los puertos de Bilbao, Pasajes, Santander y Sevilla con el resto de la Red Ferroviaria de Interés General.

III. INDICADORES DE SITUACIÓN COMPETITIVA DEL MERCADO DE TRANSPORTE DE MERCANCÍAS POR FERROCARRIL EN ESPAÑA

(192) A continuación se presentan determinados indicadores relativos a la competencia y a la eficiencia en la prestación de servicios de transporte de mercancías por ferrocarril en España, contextualizados mediante la comparación con otros países del entorno europeo y de la OCDE. Además, se ha hecho hincapié en la situación respecto a los países de la UE, y en particular a las mayores economías (Alemania, Reino Unido, Francia e Italia).

III.1. La red ferroviaria española tiene una estructura ferroviaria diferente a otros países europeos y una intensidad de uso inferior de la infraestructura ferroviaria

(193) La Tabla 29 presenta una comparativa del tamaño de las redes ferroviarias utilizadas para el transporte de mercancías.

Tabla 29. Longitud de las infraestructuras (Km.). Año 2011

País	Estructura de la red (anchos de vía, en %)			Extensión de la red (km.)
	UIC	Inferior a UIC	Superior a UIC	
ALEMANIA	100%	0%	0%	33.707
FRANCIA	99%	1%	0%	29.841
POLONIA	97%	0%	3%	19.702
REINO UNIDO	94%	4%	2%	18.725
ITALIA	100%	0%	0%	17.009
ESPAÑA	15%	10%	75%	15.543
RUMANÍA	99%	0%	1%	10.777
SUECIA	100%	0%	0%	9.957
REP. CHECA	100%	0%	0%	9.468
HUNGRÍA	97%	3%	0%	7.893
FINLANDIA	0%	0%	100%	5.919
AUSTRIA	100%	0%	0%	5.039
BULGARIA	97%	3%	0%	4.097
ESLOVAQUIA	96%	1%	3%	3.622
BÉLGICA	100%	0%	0%	3.578
HOLANDA	100%	0%	0%	2.886
PORTUGAL	0%	7%	93%	2.842
DINAMARCA	100%	0%	0%	2.131

IRLANDA	0%	0%	100%	1.919
LETONIA	0%	2%	98%	1.897
LITUANIA	1%	0%	99%	1.767
ESLOVENIA	100%	0%	0%	1.228
ESTONIA	0%	0%	100%	787
LUXEMBURGO	100%	0%	0%	275
TOTAL	85%	2%	13%	210.609

Fuente: International Union of Railways (2010), *International Railway Statistics*.

(194) España es el 6º país por extensión de la red ferroviaria, con una longitud total próxima a la del Reino Unido e Italia. Alemania y Francia son los dos países de la UE-27 con más Km. de infraestructura, alcanzando 33.707 y 29.841 Km. respectivamente. España dispone de 15.543 Km.

(195) En términos relativos, la longitud de las infraestructuras españolas en relación a la extensión del territorio es inferior a Alemania, Italia, Francia y Reino Unido (**Tabla 30**). Sin embargo, el ratio entre la longitud de la red española y el volumen de mercancías transportadas (medidas en toneladas kilómetro) es mucho más elevado, lo que indica una menor intensidad de uso de la red española que en los restantes países.

Tabla 30. Extensión de la red ferroviaria en relación a la superficie total del país y al volumen de mercancías transportado

País	Longitud de la red (Km.)	Superficie (Km ²)	TnxKm. (millones)	Longitud red / superficie	Longitud red / TnxKm. (mill.)
Alemania	33.707	357.104	107.317	0,094	0,31
Francia	29.841	675.417	29.965	0,044	0,99
Reino Unido	18.725	244.023	18.576	0,077	1,01
Italia	17.009	301.338	18.616	0,056	0,91
España	15.543	504.645	9.211	0,031	1,69

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de International Union of Railways (2010), *International Railway Statistics*

(196) Adicionalmente, en España destaca que sólo un porcentaje muy reducido de las vías (el 15%) sea de ancho internacional (UIC)¹³³, circunstancia que ocurre en muy pocos países. Además de España, sólo en 6 países, geográficamente periféricos de la UE-27, el ancho UIC representa menos

¹³³ Que además, sólo se utilizan en la actualidad muy marginalmente para el transporte de mercancías.

del 90% de las vías: Finlandia, Portugal, Irlanda, Estonia, Letonia y Lituania.

III.2. El ferrocarril tiene un peso relativo reducido en España, y en la última década, este peso ha disminuido más que en otros países

(197) En 2010, se transportaron por ferrocarril en España un total de 9.211 millones de toneladas por kilómetro (Tnxkm.) de mercancías, cifra muy por debajo de los principales socios europeos, como Alemania (107.317 millones de Tnxkm. por ferrocarril), Francia (29.965 millones), Reino Unido (18.576 millones) o Italia (18.616 millones). Deflactando estas cifras por el PIB se observa un peso muy inferior del volumen transportado de mercancías por ferrocarril en España que en el resto de las principales economías europeas. La **Tabla 31** muestra los datos anteriormente expuestos, siendo Alemania el país con un mayor peso del ferrocarril, seguido a gran distancia de Francia. Reino Unido e Italia muestran un peso relativo inferior, aunque también superior al español.

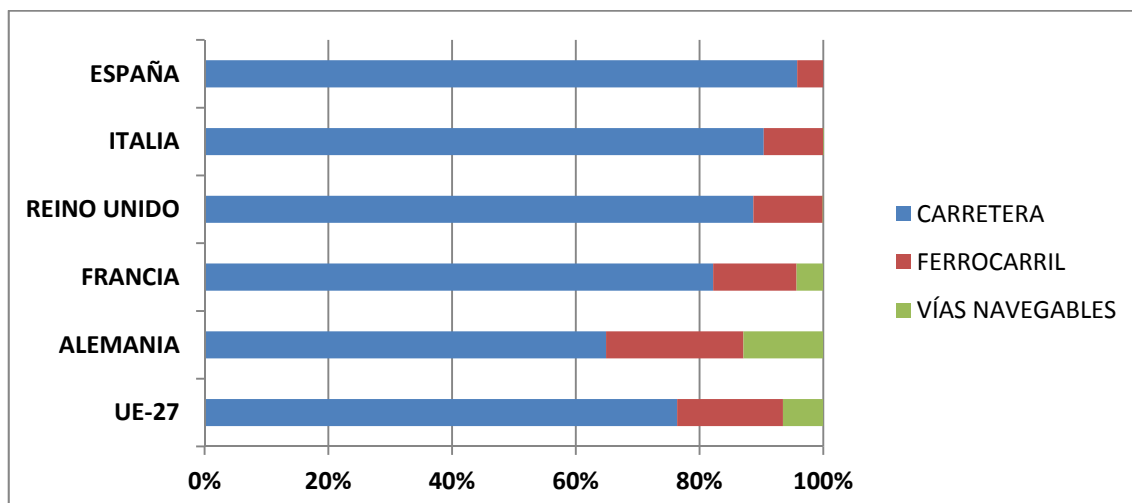
Tabla 31. TnxKm./PIB. Año 2010

PAÍS	TnxKm. (millones)	PIB (millones €)	TnxKm/PIB
Alemania	107.317	2.496.200	4,3
Francia	29.965	1.937.261	1,5
Italia	18.616	1.551.886	1,2
Reino Unido	18.576	1.709.607	1,1
España	9.211	1.048.883	0,9

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

(198) El análisis del reparto modal del transporte interior de mercancías en 2010 (ver **Gráfico 19**) pone de manifiesto la absoluta primacía del transporte de mercancías por carretera en España, que representó el 95,8% de transporte interior de mercancías, porcentaje que se sitúa casi 20 puntos por encima de la media comunitaria. El ferrocarril supuso el 4,2% del transporte interior en España, muy por debajo de la media comunitaria (17,1%) y de países como Alemania (22,2% del total), Francia (13,5%), Reino Unido (11,2%) e Italia (9,6%). El transporte por vías navegables interiores fue prácticamente inexistente en España (0%), mientras que en otros países (Alemania 12,9%; Francia, 4,3%) sí tuvo relevancia.

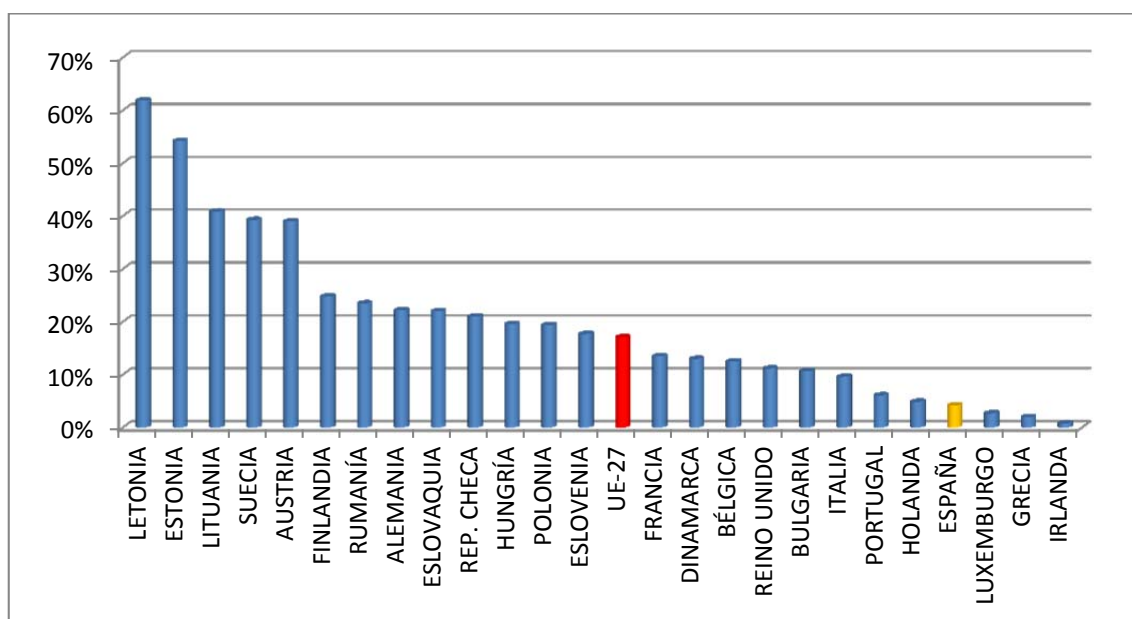
Gráfico 19. Reparto modal del transporte interior de mercancías, en % sobre el volumen por distancia transportado (TnxKm). 2010.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

(199) Las conclusiones anteriores no son exclusivas de la comparación con las principales economías europeas. Ampliando la comparativa al resto de la UE-27, se observa que España es uno de los países con menor peso del ferrocarril en el transporte interior de mercancías, sólo por delante de Luxemburgo, Grecia e Irlanda.

Gráfico 20. Peso del ferrocarril en el transporte interior de mercancías, en % sobre el volumen por distancia transportado (TnxKm), en la UE-27. Año 2010.



Fuente: Eurostat.

- (200) En la pasada década, se redujo significativamente el peso del transporte por ferrocarril en el transporte interior de mercancías en España, que pasó del 7,2% al 4,2% (ver **Tabla 32**). Esta caída fue más abrupta en el periodo previo a la liberalización del ferrocarril (2000-2005), mientras que en el quinquenio posterior (2005-2010) se ralentizó pero continuó la caída. La pérdida de cuota actual podría también mostrar la menor capacidad del ferrocarril para mantener su presencia en el mercado ante la reducción del volumen de mercancías transportadas en España por la crisis económica y el esfuerzo inversor realizado por España en carreteras¹³⁴.
- (201) La caída del peso del ferrocarril en el transporte de mercancías no es un fenómeno exclusivo de España, aunque sí su intensidad. La pasada década registró una tendencia ligeramente decreciente en el transporte de mercancías por ferrocarril en el ámbito de la UE-27, que pasó del 19,7% sobre el total de mercancías transportadas al 17,1%. Sin embargo, hay disparidad internacional en la evolución del peso del transporte de mercancías por ferrocarril. En Alemania, a partir de 2003 se registra una tendencia marcadamente ascendente, de manera que entre 2000-2010 su peso sobre el transporte interior nacional creció 3 puntos porcentuales. En el Reino Unido, la tendencia del ferrocarril también ha sido creciente, pasando del 9,8% al 11,2%. En Francia e Italia, por el contrario, se ha producido una disminución en el peso del transporte de mercancías por ferrocarril, mucho mayor en el caso francés (del 20,6% en 2000 al 13,5% en 2010) que en el italiano (del 11% al 9,6%). Pero en todo caso, la caída en el caso de España es, en términos relativos, la más pronunciada (del 7,2% al 4,2%, esto es, un 42% de caída).

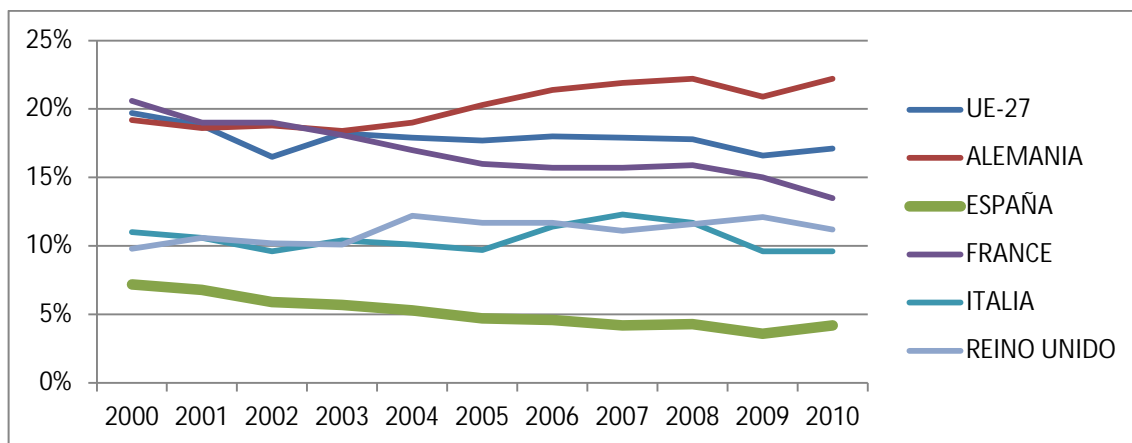
Tabla 32. Evolución del peso del transporte de mercancías por ferrocarril sobre el total de mercancías transportadas en el interior de cada país, medidas en volumen por distancia (TnxKm). 2000-2010

PAÍS	2000	2005	2010
UE-27	19,7%	17,7%	17,1%
ALEMANIA	19,2%	20,3%	22,2%
FRANCIA	20,6%	16,0%	13,5%
REINO UNIDO	9,8%	11,7%	11,2%
ITALIA	11,0%	9,7%	9,6%
ESPAÑA	7,2%	4,7%	4,2%

Fuente: Eurostat.

¹³⁴ El Anuario Estadístico 2011 del Ministerio de Fomento establece como estimación económica del PEIT un importe de 62.785 millones de euros en inversión de transporte por carretera.

Gráfico 21. Evolución del transporte de mercancías por ferrocarril (TnxKm). 2000-2010

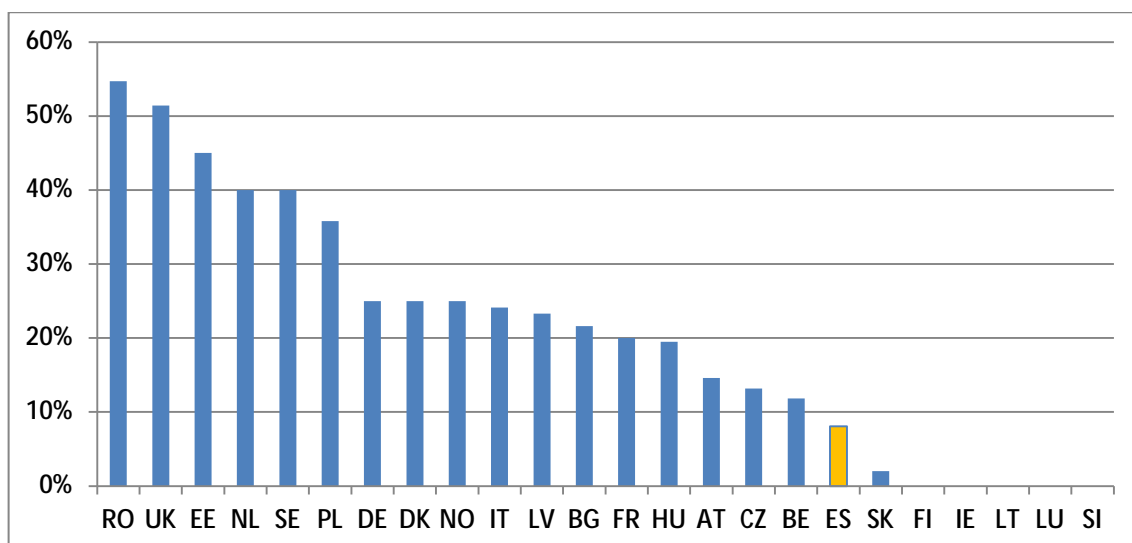


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

III.3. España es uno de los países con menor penetración relativa de nuevas empresas en el transporte de mercancías por ferrocarril

(202) La Comisión Europea publica las cuotas de mercado de las empresas ferroviarias entrantes en los mercados de los Estados miembros, calculadas conjuntamente para mercancías y pasajeros. La cuota restante hasta el 100% correspondería a los respectivos incumbentes, monopolistas tradicionales. Los datos se observan en el Gráfico 22.

Gráfico 22. Cuota de mercado de las empresas ferroviarias entrantes* en el transporte ferroviario de mercancías, en toneladas-kilómetro transportadas. Año 2010.



* Suma de las cuotas de mercado de todos los operadores salvo el operador principal, elaboradas con la información suministrada a la Comisión Europea por los Estados miembros.

Fuente: Comisión Europea, Informe al Consejo y al Parlamento Europeo de supervisión del desarrollo del mercado ferroviario. COM(2012)0459.

- (203) Como puede apreciarse, España es uno de los países de la UE-27 con menor éxito de penetración de nuevas empresas. Respecto a los países europeos de mayor tamaño, España es el que presenta una menor penetración de nuevas empresas en el transporte ferroviario de mercancías en 2010 (8,1%), mientras que los entrantes suman cuotas del 20% de Francia, 24% en Italia, 25% en Alemania y 51% en Reino Unido.
- (204) En otros documentos, la propia Comisión Europea indica en relación a estas comparaciones que la falta de competencia es una de las razones de la baja calidad y eficiencia de los servicios, de modo que los países que han avanzado más en la apertura del mercado ferroviario han mostrado una mejora en la calidad de los servicios y una cuota más alta del ferrocarril respecto a otros modos de transporte¹³⁵.

III.4. De acuerdo con diversos indicadores, el incumbente ferroviario español es relativamente poco eficaz

- (205) Se analiza, a través de distintos indicadores, la eficiencia en la utilización de los recursos por parte de RENFE-Operadora¹³⁶ en relación con otras compañías incumbentes de los países de la UE-27¹³⁷, de las que se dispone de datos¹³⁸. Aunque estas comparativas no representen el conjunto del mercado, sí suponen un fuerte indicador, por el elevado peso del incumbente en su respectivo mercado nacional.

¹³⁵ “In the case of railway networks, incumbent operators often have a de facto monopoly of the national market and this lack of competition is one of the reasons for the low quality and efficiency of services. Countries that have gone furthest in opening up the rail market have shown improvement in the quality of services and a rising market share of rail transport. The total market share of all but the biggest railway undertakings, for both freight and passenger transport (2010, source: DG MOVE) can be considered an indicator of competition in the rail sector. A low number of competitors, however, does not necessarily imply the existence of barriers to entry, but may also reflect market characteristics, for example the small size of the market.” (Comisión Europea, DG Mobility and Transport. Europe 2020 strategy: Network industries – transport.)

¹³⁶ Los datos de RENFE-Operadora incluyen también los de la antigua FEVE.

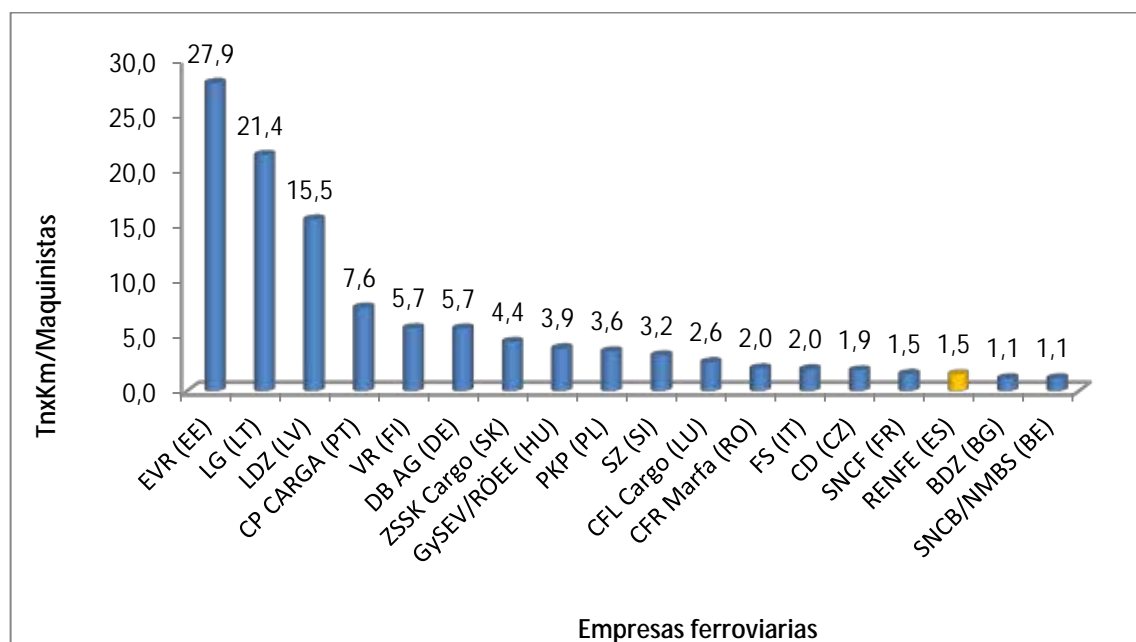
¹³⁷ Estos datos se han obtenido de acuerdo a los operadores que realizan mayor tráfico de mercancías (en TnxKm), según los datos de International Union of Railways (2010), *International Railway Statistics*.

¹³⁸ En el proceso de liberalización del Reino Unido, el operador incumbente se separó en varios operadores de transporte. Por tanto, no se dispone de datos al no existir un operador incumbente.

a) Eficacia en el aprovechamiento de los recursos laborales (maquinistas)

(206) El **Gráfico 23** muestra la relación entre la carga transportada, en TnxKm, y el número de maquinistas de la empresa¹³⁹. Cuanto mayor sea el valor del ratio, en principio mayor será la eficacia de la compañía en la utilización de sus recursos. Como puede apreciarse, RENFE-Operadora presenta uno de los ratios más bajos (1,5 TnxKm por maquinista), sólo por delante de las compañías incumbentes de Bulgaria y Bélgica. Presenta el mismo ratio que la SNCF francesa y se encuentra muy por debajo de la alemana DB (5,7).

Gráfico 23. Relación entre toneladas-kilómetro transportadas y número de maquinistas. Año 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de International Union of Railways (2010), *International Railway Statistics*.

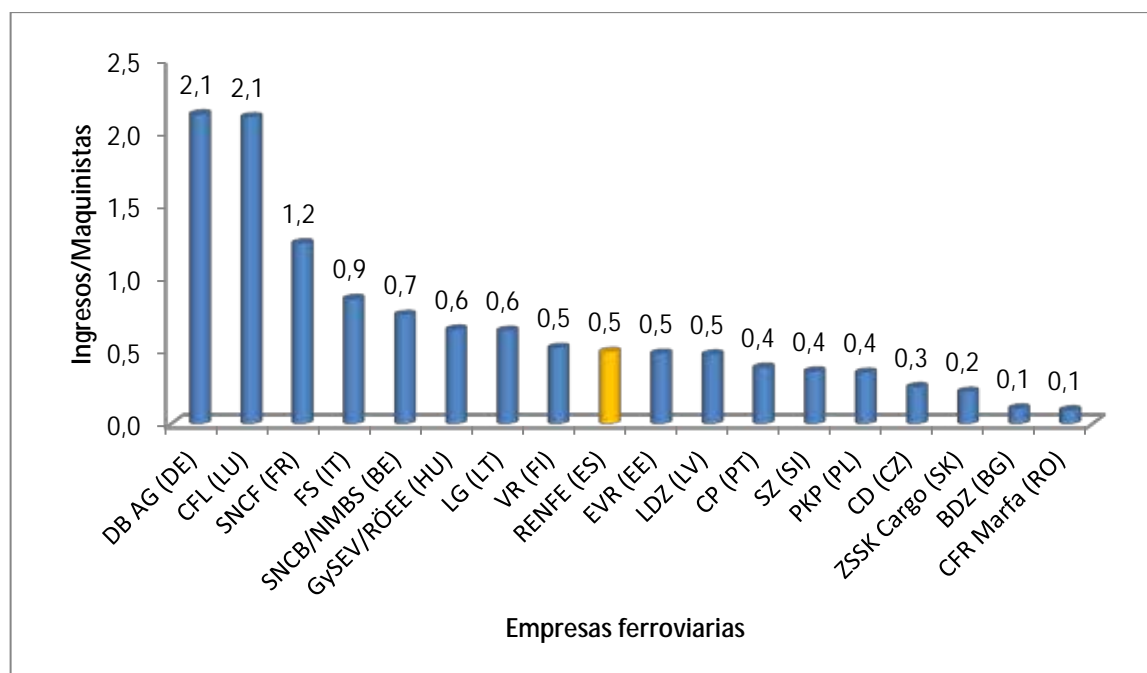
(207) El **Gráfico 24** presenta la relación entre los ingresos de explotación totales de las compañías y los maquinistas de las empresas¹⁴⁰. Un mayor ratio indica que cada maquinista genera más ingresos para la compañía. La empresa ferroviaria alemana DB AG sería la que genera mayores

¹³⁹ Incluye maquinistas de pasajeros y de mercancías.

¹⁴⁰ Incluye maquinistas de pasajeros y mercancías.

ingresos por maquinista, muy por delante de RENFE-Operadora (0,5). Ésta también se encuentra detrás de SNCF (1,2) y la italiana FS (0,9).

Gráfico 24. Relación entre ingresos por la actividad de mercancías¹⁴¹ y número de maquinistas. Año 2010.

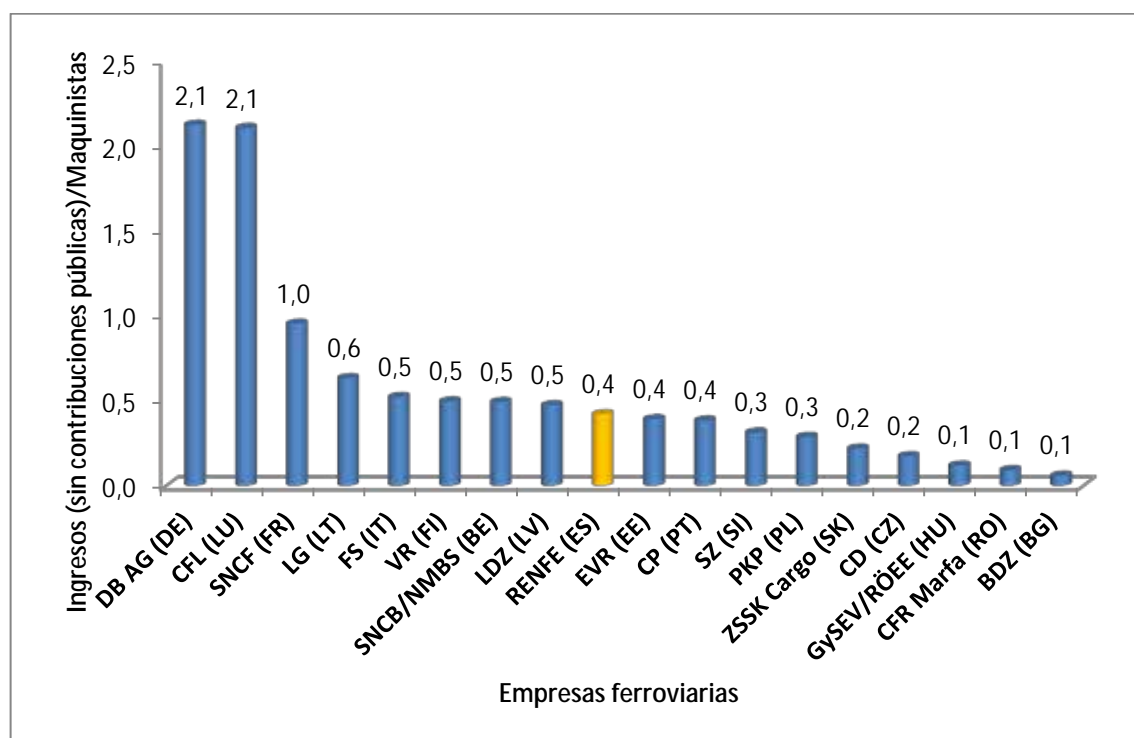


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de International Union of Railways (2010), *International Railway Statistics*.

(208) Para eliminar el efecto que pueden tener las contribuciones públicas a los ingresos de las empresas, el **Gráfico 25** compara los ingresos de las empresas, sustraídas las contribuciones públicas, y el número de maquinistas de cada compañía ferroviaria. Un indicador elevado podría señalar la mayor actividad relativa de los maquinistas en la empresa ferroviaria. RENFE-Operadora se mantiene en la mitad de la tabla, aún con un ratio pequeño y muy por debajo de DB AG, CFL y SNCF.

¹⁴¹ Por no disponer de datos de ingresos de la empresa CFL Cargo de Luxemburgo y CP Carga de Portugal, se han analizado los datos de CFL y CP respectivamente.

Gráfico 25. Relación entre ingresos (sin contribuciones públicas) y maquinistas. Año 2010



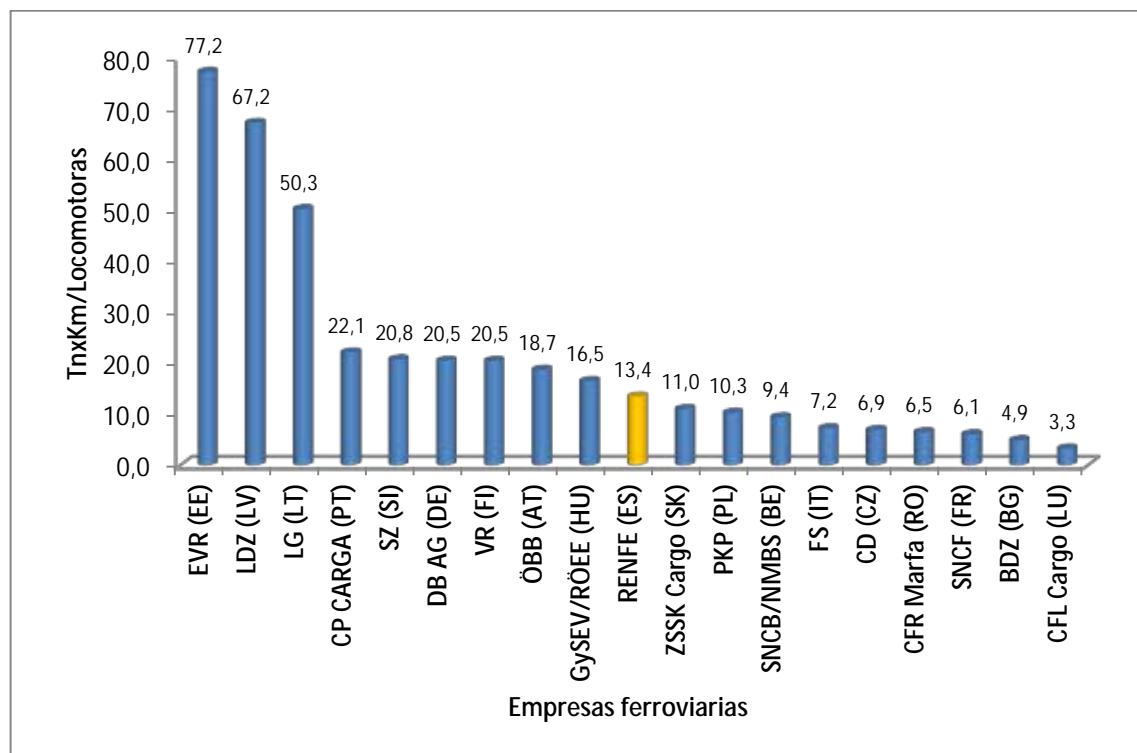
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de International Union of Railways (2010), *International Railway Statistics*.

b) Eficacia en el aprovechamiento del inmovilizado (material rodante)

(209) Otra forma de medir la eficacia en el uso de los recursos es el aprovechamiento del material rodante: locomotoras y vagones. En términos de la carga transportada, en TnxKm, por locomotora¹⁴², se observa que la EVR de Estonia sigue siendo la empresa ferroviaria que presenta un mejor indicador. RENFE-Operadora se encuentra en mitad de la tabla (13,4), muy por debajo de la portuguesa CP Carga (22,1) y la alemana DB (20,5).

¹⁴² Incluye locomotoras de pasajeros y de mercancías.

Gráfico 26. Relación entre toneladas-kilómetro transportadas y número de locomotoras. Año 2010

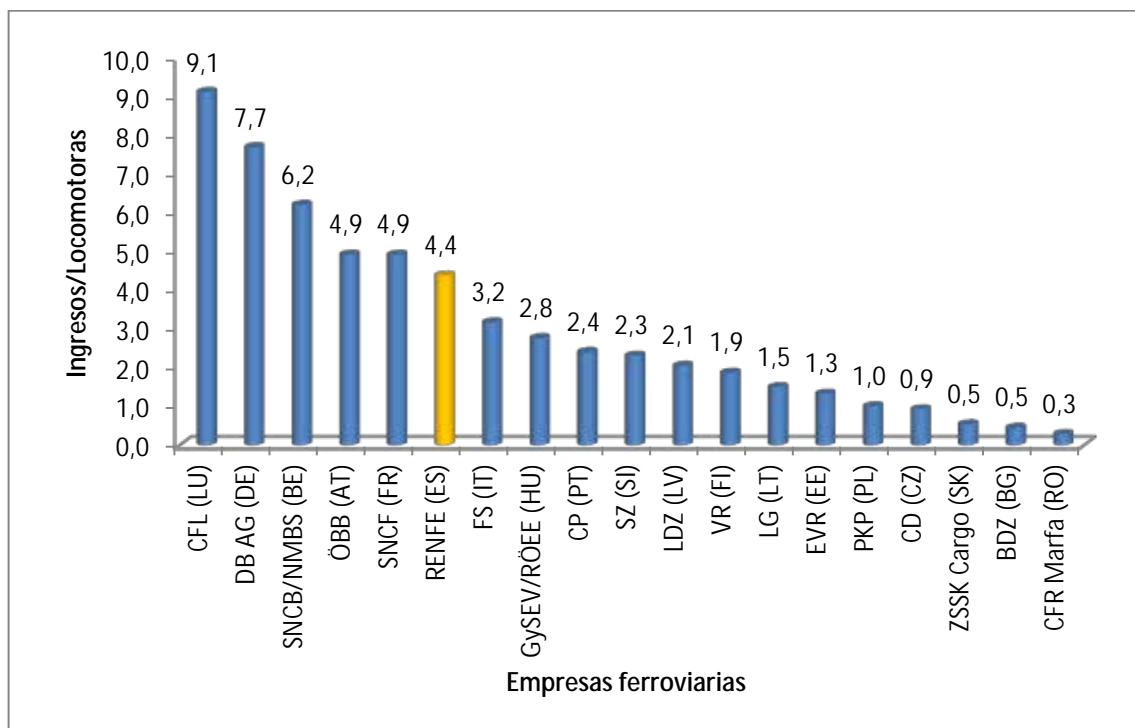


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de International Union of Railways (2010), *International Railway Statistics*.

(210) El **Gráfico 27**, que compara los ingresos de explotación y el número de locomotoras¹⁴³ de cada compañía, constituye un indicador de la productividad por unidad de material rodante. En este caso, RENFE-Operadora es la sexta compañía con mayor productividad por locomotora (4,4), por detrás de CFL (9,4), DB AG (7,7), SNBC/NMBS (6,2), ÖBB y la francesa SNCF (4,9).

¹⁴³ Incluye pasajeros y mercancías.

Gráfico 27 Relación entre ingresos por la actividad de mercancías y número de locomotoras. Año 2010.¹⁴⁴

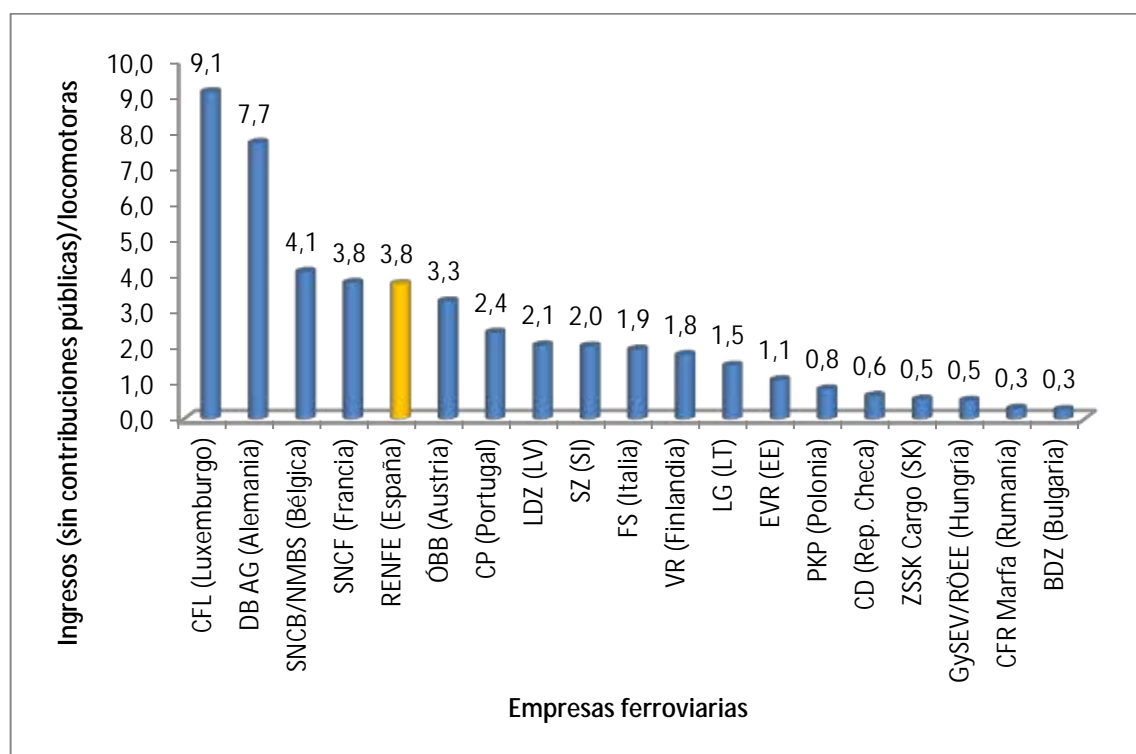


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de International Union of Railways (2010), *International Railway Statistics*.

(211) De nuevo, si se aísla el efecto de las contribuciones públicas en los ingresos, apenas existen cambios en los resultados que se obtienen:

¹⁴⁴ No se dispone de datos de la compañía italiana FS.

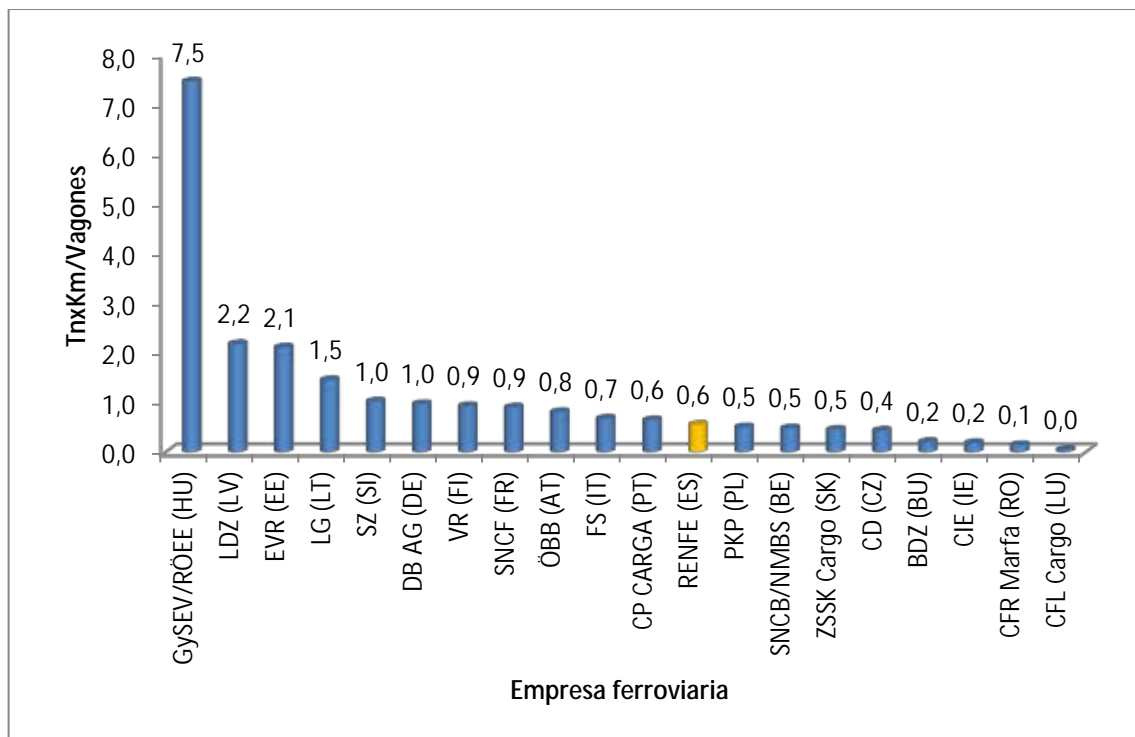
Gráfico 28. Relación entre ingresos (sin contribuciones públicas) y número de locomotoras. Año 2010.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de International Union of Railways (2010), *International Railway Statistics*.

(212) Finalmente, se han calculado ratios similares en relación al número de vagones de cada compañía, esta vez sí, exclusivamente los utilizados para el transporte de mercancías. El ratio entre las TnxKm y los vagones se observa en el **Gráfico 29**. Un mayor valor del ratio indica que cada vagón transporta una mayor cantidad de carga, lo cual puede suponer menores costes medios para la compañía. La empresa húngara es la que realiza más TnxKm por vagón (su ratio asciende a 7,5). RENFE-Operadora reduce este ratio a 0,6 y se encuentra por detrás de la alemana DB AG (1,0), la italiana FS (0,7) y la francesa SNCF (0,9), entre otras.

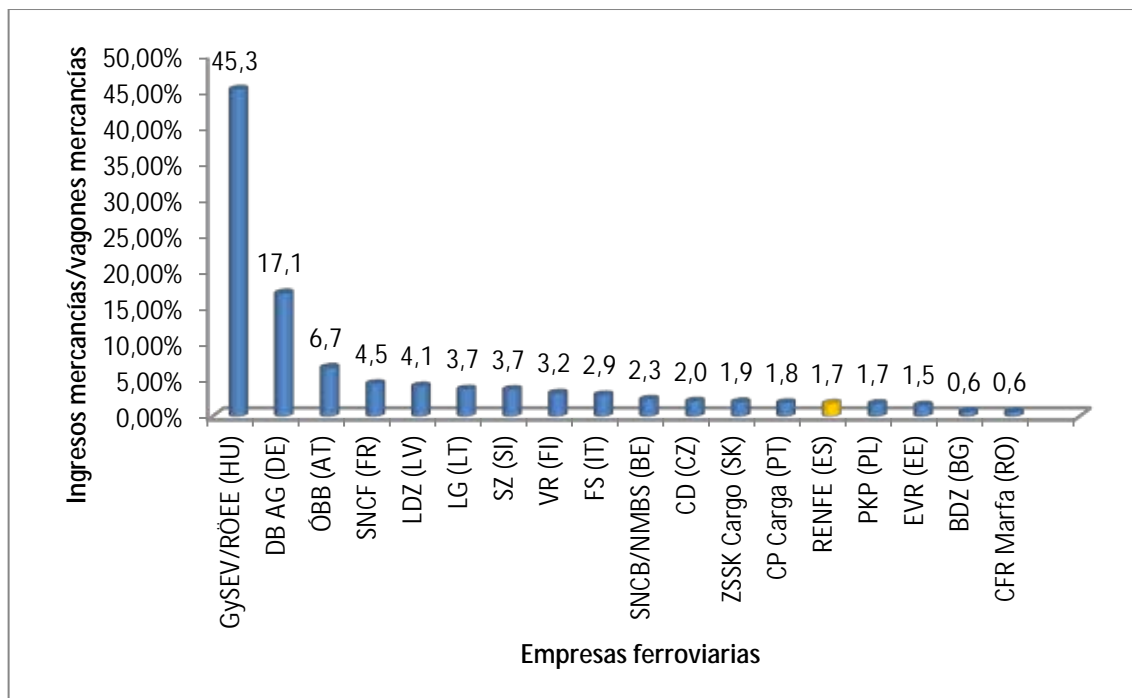
Gráfico 29. TnxKm/Vagones mercancías. Año 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de International Union of Railways (2010), *International Railway Statistics*.

(213) Si el análisis se efectúa según los ingresos específicos de mercancías por vagón de mercancías, se obtiene una medida de la productividad media por vagón de mercancías, que es un indicador más representativo de la actividad ferroviaria de mercancías y en el que RENFE-Operadora se encuentra entre los operadores menos productivos, tal y como se observa en el siguiente gráfico, donde sólo cuatro empresas presentan resultados peores que RENFE-Operadora:

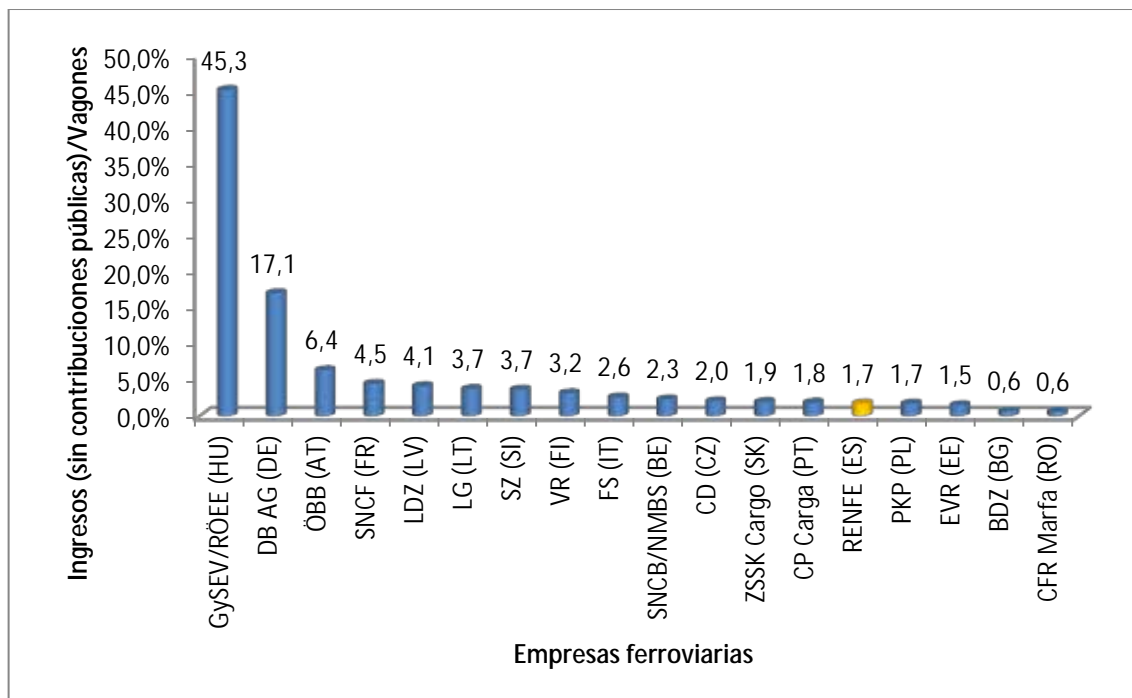
Gráfico 30. Ingresos mercancías/vagones mercancías. Año 2010.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de International Union of Railways (2010), *International Railway Statistics*.

(214) Si se restan a los ingresos de mercancías las contribuciones públicas específicas de mercancías, apenas se observan cambios. RENFE-Operadora se mantiene entre los operadores menos productivos.

Gráfico 31. Ingresos mercancías/vagones mercancías. Año 2010.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de International Union of Railways (2010), *International Railway Statistics*.

IV. FACTORES QUE LIMITAN EL GRADO DE COMPETENCIA EN EL SECTOR FERROVIARIO ESPAÑOL

(215) A continuación se analizan distintos factores que afectarían al grado de competencia efectiva en el transporte de mercancías por ferrocarril. Estos factores pueden dificultar el acceso al mercado, limitar el atractivo de entrada en el sector para los potenciales competidores, o reducir la capacidad de expansión de los operadores instalados, manteniendo así la posición en el mercado del incumbente y reducir la presión competitiva. Los factores se presentan agrupados en cuatro epígrafes: relacionados con las infraestructuras, relacionados con la administración y la gestión de las mismas, relacionados con la regulación del acceso y ejercicio de la actividad y las ventajas exclusivas de RENFE-Operadora.

IV.1. Factores relacionados con las infraestructuras

(216) El sistema ferroviario español tiene características que lo diferencian del sistema europeo, tales como el ancho de vía, la longitud de los trenes y la falta de armonización de la normativa. Estos factores reducen el tamaño del mercado y contribuyen al escaso peso del ferrocarril en el transporte de mercancías en España. Los potenciales competidores encuentran menos atractiva la entrada y las inversiones, lo que limita la presión competitiva en el mercado, la eficiencia y las posibles innovaciones.

IV.1.1. Aislamiento internacional

(217) Un primer grupo de barreras a la entrada de nuevas empresas y al desarrollo del ferrocarril proviene del escaso atractivo del ferrocarril como medio de transporte internacional, fruto de las dificultades de interconexión con los países fronterizos: Francia y Portugal.

(218) El Observatorio del Transporte Intermodal Terrestre y Marítimo¹⁴⁵ estima que el volumen de mercancías que transita anualmente por la frontera francesa asciende a 214 millones de Tn., de las cuales tan sólo 3,9 millones de Tn. (el 1,8%) se realizan por ferrocarril. El caso con Portugal es parecido: de 30 millones de Tn. de tránsito con Portugal, sólo 0,7 millones de Tn. (el 2,4%) son por ferrocarril.

(219) El aislamiento internacional reduce los incentivos a la entrada de nuevas empresas en general, dado que al reducirse el tamaño del mercado, hay menos expectativas de aprovechamiento de economías de escala y de negocio. Además, tiene un efecto especialmente desincentivador para la

¹⁴⁵ Documento Final, 3 de junio de 2011

entrada en el mercado de grandes operadores logísticos internacionales y de operadores fuertes en otros mercados de la UE. Estos potenciales entrantes podrían suponer una beneficiosa fuente de presión competitiva para el mercado español.

- (220) La práctica totalidad de las empresas consultadas coinciden en señalar que el aislamiento internacional es uno de los factores que más inciden negativamente en la competitividad del transporte de mercancías por ferrocarril y desincentivan la entrada de nuevos agentes en el mercado. También los organismos e instituciones públicas, en particular el Ministerio de Fomento¹⁴⁶, el CRF¹⁴⁷ o el Comité Consultivo de Privatizaciones¹⁴⁸ muestran su preocupación por estos factores.
- (221) Los siguientes factores de tipo técnico de las infraestructuras españolas contribuyen al aislamiento internacional.
- (222) En primer lugar, España presenta tres **anchos de vía diferentes**: a) el ancho UIC (1.435 mm.), en las vías de alta velocidad, más modernas, y que coincide con el ancho europeo, b) el denominado ancho de vía ibérico (1.668 mm.), presente en la red convencional española y por el que se realiza la mayor parte del transporte de mercancías por ferrocarril, y c) el ancho de vía métrico (1.000 mm.), de carácter residual y se concentra, fundamentalmente, en el norte de España. Los trenes de mercancías, además, no transitan en la actualidad por las vías de ancho UIC¹⁴⁹.
- (223) Esta situación contrasta con la de los países centroeuropeos, en los que el ancho de vía UIC es claramente predominante, situación que también ocurre en las cuatro principales economías europeas.
- (224) El diferente ancho de vía en España afecta a la capacidad de internacionalización de las empresas españolas tanto oferentes como demandantes de servicios de transporte de mercancías, ya que supone

¹⁴⁶ Ministerio de Fomento, *Plan Estratégico para el Impulso del Transporte Ferroviario de Mercancías en España* (PEITFM, 2010), y *Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda* (PITVI, 2012).

¹⁴⁷ CRF (2011), *Memoria del CRF e Informe sobre el mercado y el sector ferroviario en España*. El CRF señala todos estos factores como barreras que impiden el mayor desarrollo del transporte de mercancías por ferrocarril: “*las deficiencias en parámetros técnicos de la red convencional, como longitudes máximas de 450 m., limitaciones de carga por eje (máximo 22,5 toneladas por eje), rampas y pendientes excesivas en múltiples puntos de la red, diferentes anchos (1000 mm., 1435 mm. y 1668 mm.), diferentes gálibos y diferentes tensiones eléctricas*”.

¹⁴⁸ Consejo Consultivo de Privatizaciones (2011), *Informe sobre la competencia en el transporte ferroviario en España*.

¹⁴⁹ Con la excepción de la línea TP Ferro. Por otro lado, debe mencionarse que la normativa no prohíbe expresamente que los trenes de mercancías circulen por las vías de alta velocidad, de ancho UIC. Técnicamente, que las mercancías transiten por estas vías depende del peso máximo que puedan soportar.

mayores costes económicos y de tiempo frente a sus competidores comunitarios.

- (225) Además del ancho de vía, hay otros factores anteriormente señalados que contribuyen al mayor aislamiento del transporte de mercancías por ferrocarril de España a nivel internacional, tales como la distinta electrificación, señalización, reglamentaciones ferroviarias y la falta de armonización normativa.

IV.1.2. Lentitud de tránsito de las mercancías por las infraestructuras ferroviarias

- (226) El análisis DAFO¹⁵⁰ recogido en el Plan estratégico para el impulso del transporte ferroviario de mercancías en España recoge como una de las principales debilidades del transporte de mercancías por ferrocarril apuntadas por los agentes del sector, la baja velocidad comercial de los trenes. La velocidad media de los trenes de mercancías que circulan por la red gestionada por ADIF apenas alcanza los 56 Km./hora¹⁵¹. La lentitud de tránsito de las mercancías por la red ferroviaria reduce la rentabilidad del transporte ferroviario frente al transporte por carretera y al transporte marítimo nacional (cabotaje). Esto reduce el tamaño del mercado y, en consecuencia, los incentivos de los operadores a entrar en el mercado al haber menos economías de escala y oportunidades de negocio.
- (227) La lentitud de tránsito de las mercancías por las redes ferroviarias españolas reside en factores ya apuntados, como la existencia de **rampas con pendiente excesiva**, y en otros factores que se tratan en detalle más adelante, como la **prioridad absoluta que se concede al transporte de pasajeros frente al de mercancías**. Esto obliga a que los trenes de cercanías pasen largos y costosos tiempos de espera en apartaderos, o dificulte la **gestión de las terminales ferroviarias**, que en ocasiones obliga a que los trenes permanezcan parados durante varias horas.

IV.1.3. Tamaño medio de los trenes inferior a los principales países competidores

- (228) Los operadores consultados han destacado como uno de los principales problemas de desarrollo del ferrocarril en España la falta de adaptación de las vías, los apartaderos y las terminales a trenes con una longitud similar a la media europea.

¹⁵⁰ Debilidades-Amenazas-Fortalezas-Oportunidades.

¹⁵¹ Por comparación, la velocidad media de los trenes de pasajeros en la RFIG administrada por ADIF en el año 2010 fue de 73,78 Km./h. Fuente: Informe del Observatorio del Ferrocarril (2010).

- (229) De hecho, cinco de los siete operadores que realizan actividad en el mercado consideran prioritarias las inversiones destinadas a la adecuación de las infraestructuras para permitir la circulación de trenes de longitud de 750 m. Además, casi todas las empresas ferroviarias lo consideran un obstáculo para realizar transporte internacional de mercancías. Este problema ha sido señalado por el Ministerio de Fomento en el análisis DAFO recogido en el PEITFM de 2010 donde apunta la existencia de elevados costes en el transporte de mercancías por ferrocarril derivados de las limitaciones físicas de los trenes, entre las que incluye la escasa longitud de éstos.
- (230) La menor longitud de los trenes españoles conlleva importantes costes para los operadores ferroviarios. Gran parte de los costes son fijos y no dependen sensiblemente del tamaño del tren. Esto implica que los costes medios se reducen al aumentar el número de vagones, como ocurre con el coste energético, el pago de cánones, el mantenimiento del material rodante, la retribución del maquinista, etc. En definitiva, una mayor longitud permitiría reducir el coste unitario por tonelada transportada.
- (231) Además, el menor tamaño de los trenes en España en comparación con los de otros países centroeuropeos genera elevados costes adicionales en el transporte de mercancías internacional. Es necesario transferir la carga a trenes de longitud adecuada en los pasos internacionales entre Francia y España: dado que en Francia las infraestructuras están preparadas para trenes más largos (hasta 750 m.) que los españoles (322 m. de media), cuando un tren francés llega a la frontera española las mercancías transportadas deben reubicarse en dos trenes. En el trayecto España-Francia la operación sería la inversa. Dada la situación periférica de España, esto encarece de manera notable el ferrocarril frente a la carretera, cuando ésta es una opción, lo que resta competitividad a las exportaciones españolas en su conjunto, dada la mayor ventaja del ferrocarril en las distancias medias/largas.
- (232) La menor longitud de los trenes españoles se debe a la falta de adecuación de las infraestructuras ferroviarias. La infraestructura ferroviaria española cuenta actualmente con apartaderos e instalaciones sin capacidad de estacionar trenes de longitudes superiores a los 600 metros. Y en general, la longitud máxima de los trenes en España es de 450 metros, un 40% inferior al estándar europeo¹⁵². De esta forma, la longitud media de los trenes que circulan por la RFIG asciende a 322 m., muy por debajo de los 750 m. en la UE y de los trenes de 2 km. que circulan en EE.UU.

¹⁵² PricewaterhouseCoopers (2011), *Tomando la vía hacia un transporte de mercancías inteligente*.

IV.1.4. Escaso desarrollo de la intermodalidad

(233) Otro de los principales obstáculos destacados por los operadores es el escaso desarrollo de la intermodalidad, tanto entre ferrocarril y carretera como entre ferrocarril y transporte marítimo. La práctica totalidad de las empresas que realizan actividad de transporte de mercancías por ferrocarril en España han señalado a la CNC que no existe un adecuado acceso del ferrocarril a los puertos y han calificado como regular o mala la gestión de las terminales intermodales en España. El CRF considera que *“el modo ferroviario en España no ha respondido en los últimos tiempos a los requisitos de cantidad y calidad que exigía la cadena logística para responder a las demandas de intermodalidad”*¹⁵³. La CEOE también considera que para el mejor funcionamiento del transporte de mercancías por ferrocarril *“es necesario que se garantice la intermodalidad y la complementariedad de los distintos medios de transporte de mercancías”*.¹⁵⁴ Por último, el Ministerio de Fomento reconoce la existencia de determinados elementos de las infraestructuras que afectan de manera negativa a la actividad ferroviaria, especialmente la conexión de las infraestructuras de ADIF con los puertos, plataformas y nodos logísticos¹⁵⁵.

(234) El escaso desarrollo de la intermodalidad desincentiva la entrada en el mercado de los grandes operadores logísticos y de los operadores que tienen una presencia importante en otros medios de transporte, operadores que podrían ser una fuente de presión competitiva eficaz en el sector ferroviario.

Intermodalidad carretera-ferrocarril:

(235) De acuerdo con el Documento Final del Observatorio del transporte intermodal terrestre y marítimo¹⁵⁶, el transporte combinado carretera - ferrocarril en el ámbito nacional alcanzó en 2009 un total de 4,1 millones de Tn., lo que supondría en torno a una cuarta parte del total transportado ese año por las infraestructuras ferroviarias españolas. El Documento estima, con datos para 2009, que son transferibles anualmente al ferrocarril 10,8 millones de Tn. transportadas por carretera en el ámbito nacional y 12,8 millones de Tn. transportadas por carretera en el ámbito internacional.

(236) El Documento Final del Observatorio del transporte intermodal terrestre y marítimo (2011), de acuerdo con las consultas realizadas con los agentes, sugiere cuatro causas de que no se exploten las potencialidades de la

¹⁵³ CRF (2011), *Memoria del CRF e Informe sobre el mercado y el sector ferroviario en España*.

¹⁵⁴ Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE, 2010), *La liberalización del ferrocarril*.

¹⁵⁵ PEITFM (2010).

¹⁵⁶ Ministerio de Fomento (2011).

intermodalidad entre carretera y ferrocarril. De esas cuatro causas, tres están directamente relacionadas con la ineficiencia del transporte ferroviario. Así, de acuerdo con el Documento, los agentes consultados apuntan a las siguientes causas específicamente ferroviarias:

- “...la **ineficacia e ineficiencia del operador ferroviario público** (RENFE Operadora) reflejada en aspectos como la rigidez de su estructura (inexistencia trenes multiproducto, multiorigen o multidestino) y la deficiente gestión económica-financiera (elevados costes de ton-km).”
- “En Europa los costes del transporte ferroviario son menores por la mayor capacidad de los trenes (**mayores longitudes**) y las mayores distancias recorridas. En España, ni las infraestructuras lineales ni las nodales están preparadas para acoger trenes de 750 metros de longitud y además existen problemas en los pasos fronterizos (**dificultades de conexión con Europa**).”
- “A pesar de las deficiencias infraestructurales, los agentes consideran que las principales dificultades están en la **gestión**, pues en años anteriores se movían mayores tráfico con las mismas o menos infraestructuras.”

Intermodalidad ferrocarril-marítimo:

(237) En cuanto a la intermodalidad del ferrocarril y el transporte marítimo, tan sólo el 3% del total de mercancías en tránsito por los puertos españoles sale o entra del puerto por ferrocarril. El Ministerio de Fomento pone de manifiesto esta deficiente conexión entre ferrocarril y puertos en el Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (PITVI) del año 2012: “los problemas de acceso y conexión del ferrocarril con los puertos, tanto en las infraestructuras, como en los aspectos funcionales que afectan a la gestión de la circulación y de los servicios en las terminales ferroviarias en cada puerto, han propiciado un escaso éxito en el avance de la complementariedad de ambos modos”.

(238) En otros países, el transporte ferroviario juega un papel fundamental en el transporte intermodal desde los puertos al interior (*hinterland*) o viceversa. En Alemania, por ejemplo, aproximadamente un cuarto del total de las mercancías que se transportan por ferrocarril va en dirección a o desde uno de los grandes puertos alemanes¹⁵⁷.

(239) Como destaca el Documento Final del Observatorio del transporte intermodal terrestre y marítimo (2011), existen puertos que no tienen acceso ferroviario por su ubicación, lejos de la red ferroviaria (Santa Cruz de Tenerife, Las Palmas, Baleares, Ceuta y Melilla) y otros como Motril.

¹⁵⁷ Informe previo Feria Transport Logistic, Munich. Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Berlín. Año 2011.

Pero muchos de los puertos españoles con acceso ferroviario no están empleando este modo de transporte terrestre para las comunicaciones con su *hinterland* (en 2009). Es el caso de Alicante, Castellón, Cádiz, Málaga o Vigo. Destacan los volúmenes transportados por ferrocarril hacia/desde el puerto de Gijón, que reflejan el importante transporte de graneles sólidos en este modo. Sólo Barcelona, Bilbao o Valencia transportan contenedores por ferrocarril de forma significativa.

- (240) Por lo que respecta a la intermodalidad marítimo-ferrocarril, el Documento Final del Observatorio del transporte intermodal terrestre y marítimo¹⁵⁸ sugiere tres grupos de factores explicativos de su escaso desarrollo: la deficiencia de las infraestructuras de acceso a los puertos en ferrocarril, la gestión de las terminales ferroportuarias (en particular, que no se permita el acceso de prestadores de servicios en las terminales ferroportuarias) y la falta de competencia.
- (241) En cuanto a la deficiencia de las infraestructuras de acceso ferroviario a terminales portuarias, el Documento Final señala la escasa longitud útil de las vías, que obliga a realizar maniobras adicionales, y la inexistencia de terminales de apoyo en el interior de los terrenos competencia de la Autoridad Portuaria, lo que obliga a apoyarse en terminales exteriores y asumir costes adicionales de maniobras ferroviarias. El PITVI establece *“siguen existiendo déficits en materia de accesibilidad viaria a los puertos derivados de las interferencias en las redes metropolitanas entre la movilidad urbana y la movilidad de los vehículos pesados con origen o destino en los puertos”*. Además de estos factores, los agentes consultados por la CNC¹⁵⁹ indican que algunos puertos no tienen acceso ferroviario y que otros puertos, aunque sí lo tienen, no cuentan con vías electrificadas. Esto obliga a contar con una locomotora diésel o diésel-eléctrica, más caras que la eléctrica, o contratar las operaciones de remolque con el gestor de la terminal ferroportuaria¹⁶⁰.

¹⁵⁸ Ministerio de Fomento (2011).

¹⁵⁹ También lo establece el Ministerio de Fomento en el PEITFM (2010), ya que recoge entre las principales medidas de mejora de las infraestructuras ferroviarias la electrificación de líneas existentes en las infraestructuras lineales y acceso a puertos.

¹⁶⁰ De acuerdo con la información disponible recogida en las últimas Memorias Anuales publicadas por Puertos del Estado del año 2010, los puertos de Almería, Motril y Melilla carecen de acceso ferroviario, pero su incorporación al Corredor Mediterráneo ha acelerado la ejecución de planes para su implantación. El Puerto de Ceuta carece de comunicación interior ferroviaria. En el Puerto de Ferrol no hay acceso del ferrocarril al puerto exterior. Ya se ha aprobado el acceso ferroviario del Puerto de Sevilla y se ha anunciado la licitación del acceso ferroviario al Puerto de Barcelona.

IV.2. Factores relacionados con la administración y gestión de las infraestructuras y el acceso de terceros a la prestación de servicios sobre infraestructuras

(242) El segundo grupo de factores que contribuyen a la menor competencia en el transporte ferroviario son elementos relacionados con la gestión de las infraestructuras.

IV.2.1 Gestión de las terminales

(243) Todas las empresas ferroviarias que realizan actividad en España consideran que la gestión de las terminales de ADIF es significativamente mejorable. En particular, los agentes consideran que la falta de adaptación de los horarios y el calendario de apertura de las terminales a sus necesidades les supone mayores tiempos de espera y costes económicos. Asimismo, consideran que las tasas son excesivamente elevadas y muestran su disconformidad con la gestión de los servicios adicionales, complementarios y auxiliares.

(244) En palabras del CRF¹⁶¹, *“se producen cuellos de botella en ciertas terminales y el calendario y horario de funcionamiento de aquéllas en las que se desarrolla tráfico intermodal dificulta el crecimiento de éste último, teniendo en cuenta además que la apertura fuera de las fechas y horas ordinarias, cuando es factible, resulta notablemente onerosa”*. Además, constata que *“la gestión de esta red con arreglo a un patrón uniforme, en el que la regla es la titularidad en exclusiva de ADIF y la prestación de servicios con medios propios, lastra la ineludible adaptación de las terminales a las necesidades actuales y futuras del tráfico de mercancías por ferrocarril”*.

(245) El Documento Final del Observatorio del transporte intermodal terrestre y marítimo¹⁶² también cataloga como una de las principales medidas para fomentar el desarrollo del sector el *“Establecimiento de una red básica de instalaciones logísticas ferroviarias operativas durante 24 horas, los 365 días del año”*.

(246) Como se ha analizado en el apartado II.2 de este informe, de las 75 instalaciones logísticas principales de la RFIG, 17 no abren los fines de semana o uno de los dos días del fin de semana, lo que restringe el tráfico de mercancías o incrementa los costes de aquellas compañías que deban esperar la apertura de las terminales o contratar una apertura extraordinaria. Además, 14 de ellas no mantienen servicio nocturno.

¹⁶¹ Resolución del CRF de 25 de septiembre de 2012, sobre el Expediente 2012/002 sobre las terminales ferroviarias y los servicios adicionales, complementarios y auxiliares.

¹⁶² Ministerio de Fomento (2011).

- (247) Por otro lado, la prioridad absoluta del transporte de viajeros por ferrocarril relega al transporte de mercancías a la circulación en horarios menos atractivos y con mayores esperas. Unido a las anteriores restricciones de apertura resulta en que a la llegada de estos trenes a las terminales no suelen disponer de los servicios requeridos.
- (248) Esta circunstancia afecta especialmente a los servicios adicionales, que son de competencia exclusiva de ADIF y que, por tanto, no pueden ser prestados por ningún otro agente ni por la propia empresa ferroviaria en autoprestación. También afecta a los servicios complementarios y auxiliares, dado que en ninguna de las 75 terminales principales está prevista la autoprestación de estos servicios y, por tanto, es necesario contratar con ADIF.

IV.2.2. Servicios adicionales, complementarios y auxiliares (ACA).

- (249) La gestión de los servicios adicionales, complementarios y auxiliares (ACA) es uno de los aspectos más destacados por los agentes como barreras al desarrollo del transporte de mercancías por ferrocarril. El CRF también ha denunciado la deficiente regulación y el insuficiente grado de desarrollo de estos servicios, mediante un informe específico sobre estos servicios¹⁶³.
- (250) Los servicios prestados en las terminales representan un porcentaje significativo de los costes de los operadores ferroviarios y son esenciales para que los agentes puedan desarrollar su potencial competitivo.
- (251) Entre los problemas específicos que lastran la competitividad en la prestación de estos servicios, se encuentran, en primer lugar, las barreras a la entrada de agentes especializados en su prestación, que compitan con ADIF, y para el desarrollo de la autoprestación. Todas las empresas ferroviarias que desarrollan transporte de mercancías consideran que sería deseable que las empresas ferroviarias pudieran compartir la autoprestación o prestarse servicios entre ellas, posibilidad que no permite la ley.
- (252) El problema principal en los servicios ACA es la falta de desarrollo normativo de los mismos, prevista en el artículo 40.3 a) y b) de la LSF. Ante esta situación, ADIF ha ido paulatinamente estableciendo las reglas de prestación de los mismos. Así, es la propia ADIF, sin someterse a ninguna regla clara y favorable a la competencia, quien determina en qué terminales pueden autoprestarse los servicios ACA las empresas ferroviarias, quien concede la habilitación para que sus competidores en

¹⁶³ Resolución de 25 de septiembre de 2012 del Comité de Regulación Ferroviaria, sobre el expediente 2012/002 abierto de oficio para analizar las terminales ferroviarias y los servicios adicionales, complementarios y auxiliares.

la prestación de servicios ACA se puedan instalar en las terminales, quien regula la forma de prestar de cada uno de estos servicios y los supedita a las condiciones que tiene por conveniente, y quien establece si determinados servicios concretos son complementarios o auxiliares¹⁶⁴.

- (253) Desde la óptica de competencia, por tanto, se produce la anomalía de que ADIF, el titular de la infraestructura y monopolista fáctico en la prestación de los servicios ACA, tiene la capacidad para regular discrecionalmente la entrada y la actividad de empresas competidoras, la posibilidad de que sus clientes se autopresten los servicios y para decidir el contenido e incluso el precio de los mismos.
- (254) A nivel normativo, están pendientes de desarrollo los criterios conforme a los que ADIF debe prestar los servicios complementarios, los requisitos para la obtención del título habilitante para la prestación de servicios complementarios y auxiliares y las condiciones para que ADIF suscriba acuerdos o contratos de disposición de espacios, instalaciones o medios con las empresas prestadoras de servicios complementarios.
- (255) Esta situación genera inseguridad jurídica y permite una mayor discrecionalidad de ADIF en la concesión de las habilitaciones, pudiendo ser un factor que desincentive la entrada de nuevos gestores en las terminales. En la actualidad, adicionalmente, ADIF determina en qué terminales es posible la autoprestación y sus condiciones. El CRF, en su informe citado, denuncia que ADIF establece restricciones a:
- La utilización de material de tracción ajeno: ADIF, amparándose en criterios de seguridad, limita la utilización por las empresas ferroviarias de material propio, lo que reduciría sus incentivos para la autoprestación.
 - El suministro de combustible: es un servicio complementario y, como tal y de acuerdo con la normativa, es susceptible de autoprestación. Sin embargo, el CRF denuncia que en la práctica no es posible esta autoprestación en las terminales con punto fijo de suministro.
 - Subordina la autoprestación a la contratación por la empresa ferroviaria de la utilización de espacio: legalmente está previsto que la autoprestación de los servicios complementarios y auxiliares requiere suscribir con ADIF *“el correspondiente acuerdo o contrato sobre disponibilidad de espacios”*. ADIF, sin embargo, ha establecido un procedimiento administrativo previo a la asignación de estos espacios que dificulta la entrada y, a juicio del CRF, cuenta con una dudosa base jurídica.

¹⁶⁴ CRF, Resolución de 25 de septiembre de 2012.

- (256) Además, el informe del CRF apunta que el carácter anual de los contratos para formalizar la autoprestación desincentiva inversiones por parte de las empresas ferroviarias. Señala que *“la autoprestación de ciertos servicios, al llevar consigo inversiones de cierta importancia a cargo de la empresa ferroviaria, requiere una certeza y estabilidad financiera que no encaja con el carácter anual que ADIF establece en los contratos preceptivos para formalizar la autoprestación”*.
- (257) La falta de concreción y de desarrollo de la normativa y la discrecionalidad otorgada a ADIF contribuyen a explicar la práctica ausencia de prestadores de servicios complementarios y auxiliares que compitan con ADIF, así como el escaso desarrollo de la autoprestación. Como se ha indicado en el apartado II de este informe, de las más de 225 instalaciones que existen en España, sólo en 81 de ellas se puede llevar a cabo la autoprestación, entre las cuales no se encuentra ninguna instalación logística principal (hay 75 estaciones logísticas principales). Sólo dos empresas ferroviarias, además de RENFE-Operadora, han optado por la autoprestación: Comsa y Activa Rail, en [...] y en [...] estaciones, respectivamente. En cuanto a la prestación de los servicios complementarios en las instalaciones logísticas principales por terceras empresas, apenas se ha producido apertura en la prestación de los mismos: solamente en 4 terminales se han instalado agentes distintos de ADIF que gestionan estos servicios.
- (258) Por otra parte, el informe del CRF subraya el incremento, a través de la Declaración de red de ADIF, del número de servicios complementarios y auxiliares, con el consiguiente aumento de costes para las empresas ferroviarias. El CRF señala que *“Por su régimen de prestación obligatoria una vez ofrecidos por ADIF y por estar sujeto su precio al régimen de tarifa, la estructura y contenido de los servicios complementarios deben gozar de una cierta estabilidad que permita a las empresas ferroviarias y demás operadores conocer con certeza los costes de este modo de transporte”*. De no ser así, la discrecionalidad tendría repercusiones sobre la estructura de costes de las empresas ferroviarias. Estos cambios perjudican a la correcta planificación por los operadores, que pueden ver alteradas sus previsiones de costes por las modificaciones en la prestación de estos servicios.
- (259) Asimismo, el CRF destaca la falta de seguridad del marco tarifario de los servicios adicionales y complementarios. La CNC considera especialmente grave el incumplimiento del Real Decreto 100/2010, de 5 de febrero, por el que se modifica el RSF. Este Real Decreto establecía en su disposición adicional única la obligación del Ministerio de Fomento de desarrollar las tarifas en el plazo de un año. Este plazo ha sido incumplido, manteniéndose el sistema de tarifas provisionales anuales, desfavorable para la promoción de la competencia.

IV.2.3. Asignación de capacidad

- (260) El TJUE analiza en la sentencia de 28 de febrero de 2013 (asunto C-483/10) el sistema de adjudicación de capacidad en España, constatando la existencia de elementos contrarios al espíritu de la normativa comunitaria. La CNC también ha señalado en el IPN 30/09 los problemas normativos en la adjudicación de capacidad.
- (261) La adjudicación de capacidad es una de las principales competencias atribuidas al administrador de las infraestructuras. Este proceso se rige por criterios de adjudicación contemplados en el artículo 11 de la Orden FOM/897/2005. Como ya advirtió la CNC en el IPN 30/09, esta regulación *“permite un grado considerable de discrecionalidad en caso de existir coincidencia de solicitudes o congestión de red”* por parte del administrador de infraestructuras, lo que reduce la seguridad jurídica para los nuevos entrantes.
- (262) En efecto, la citada Orden establece, en caso de congestión o coincidencia de solicitudes, un orden de prioridades de adjudicación que relega al último lugar el criterio económico de eficiencia del sistema, en favor de otros principios de carácter más discrecional o que no cuentan con fundamentación económica.
- (263) Por otra parte, tal y como señaló la CNC en el mencionado IPN, *“extraña que, si bien los principios citados son necesarios, no se contemplen con el principio de concurrencia competitiva, que otorgaría un marco suficiente para asegurar una adjudicación próxima a la naturaleza de un mercado liberalizado. Es decir, entendiendo que la capacidad de infraestructura ferroviaria será limitada en muchas ocasiones, de ser imposible la competencia “en el mercado”, debe asegurarse al menos la competencia “por el mercado”.”*
- (264) El IPN 30/09 prosigue que *“los criterios establecidos actualmente en la aludida Orden 897/2005, siendo válidos, son susceptibles de favorecer al operador dominante, RENFE-Operadora, que parte de una situación privilegiada al estar ya establecido en toda la Red y por tanto beneficiarse de las eficiencias derivadas de su grado de implantación.”*
- (265) A este respecto llama la atención la introducción como 4º criterio en el orden de prelación *“la asignación y utilización efectiva por el solicitante, en anteriores horarios de servicio, de las franjas horarias cuya adjudicación se solicita.”* Esto significa que, en caso de congestión y ante la coincidencia de solicitudes, se concedería dicho surco a aquel operador que previamente hubiera hecho uso de la línea en cuestión, lo cual favorece claramente a RENFE-Operadora. En la medida en que RENFE-Operadora es el operador incumbente y la única entidad implantada en todo el territorio nacional, en caso de conflicto en la adjudicación de capacidad, la entidad pública siempre partiría con ventaja, reduciendo, por

tanto, las posibilidades de entrada o de expansión de los nuevos entrantes.

- (266) Esta consideración del IPN 30/09 de la CNC se reitera en la sentencia de 28 de febrero de 2013 del TJUE. El Tribunal Europeo considera que la facultad que la normativa española concede al Ministro de Fomento para la adjudicación de capacidad en caso de congestión ferroviaria *“constituye por sí misma una fuente de inseguridad jurídica para los operadores”*. La sentencia también critica los criterios de la normativa española para asignar capacidad porque *“cuando exista coincidencia de solicitudes para una misma franja horaria o la red esté congestionada, conduce a mantener las ventajas de los usuarios tradicionales y a impedir el acceso de nuevos operadores a las franjas horarias más atractivas”*. El TJUE considera que para alcanzar los objetivos de eficiencia pretendidos por el regulador español existen otras alternativas, no siendo necesario que se produzca esta discriminación entre empresas ferroviarias.

IV.2.4. Gestión de la circulación de tráfico de viajeros y mercancías

- (267) La mayor parte de las empresas ferroviarias presentes en España destacan los problemas de congestión en las cercanías de las principales ciudades, donde el transporte de viajeros tiene prioridad absoluta frente al transporte de mercancías.
- (268) La Declaración de red determina la existencia de líneas especializadas para el tráfico de viajeros, cuya prioridad viene asegurada en el artículo 11 de la Orden FOM/897/2005. Esta normativa establece que en caso de congestión, el segundo criterio de prioridad para la asignación de surcos es la existencia de infraestructuras especializadas.
- (269) En estas líneas con prioridad para pasajeros, los operadores han manifestado las dificultades que existen para la circulación de trenes de mercancías. En las proximidades de grandes ciudades (Madrid, Barcelona, Valencia o Bilbao) la práctica totalidad de las vías se destinan a los trenes de cercanías y esto, en general, implica la falta de acceso prioritario de los trenes de mercancías, lo que conlleva esperas prolongadas de los mismos.
- (270) A su vez, este hecho implica una menor velocidad media de circulación de los trenes como consecuencia de las esperas en apartaderos. Estos recorridos más lentos, en ocasiones, resultan en la llegada a terminales ferroviarias fuera de horario de servicio, originando gastos adicionales de espera para el operador, o gastos derivados de la contratación extraordinaria de las terminales y del personal asociado.

(271) Esos factores afectan de manera negativa a la capacidad del transporte de mercancías por ferrocarril para conseguir una mayor presencia en la cadena logística en España¹⁶⁵.

IV.3. Factores relacionados con la regulación de acceso y ejercicio de la actividad ferroviaria

IV.3.1. Licencias

(272) La normativa ferroviaria actual establece requisitos para participar en el mercado que, en la práctica, incrementan la necesidad de capacidad de financiación, que opera como barrera de entrada al mercado, retrasan la entrada de un nuevo operador o la expansión de los operadores existentes. Estos factores tienden a desincentivar las estrategias competitivas de los nuevos entrantes. Un operador ha llegado a apuntar que los requisitos relativos a la licencia *“suponen una perfecta barrera de entrada al sector”* y los considera *“completamente desproporcionados”*.

(273) En cuanto a las licencias, los operadores han destacado como principales problemas el **coste y el tiempo de tramitación**. También señalan que alguno de los requisitos puede ser excesivo, como el **plan de actuación a 5 años**, que debe incorporar *“un organigrama del personal directivo y técnico de la sociedad, con indicación expresa de quienes asumen competencia en materia de seguridad ferroviaria”* (art. 68 RSF). Desde que el operador solicita la licencia (y debe presentar este plan) hasta que verdaderamente empieza a operar puede transcurrir holgadamente más de un año.

(274) En cuanto al tiempo de tramitación de las licencias, la LSF establece un período máximo de *“tres meses desde su presentación o al momento en que se complete la documentación exigible”*, pero los operadores han señalado que, *de facto*, este período se prolonga entre cinco y ocho meses hasta la concesión de la licencia.

IV.3.2. Certificado de Seguridad

(275) Además de la licencia de empresa ferroviaria, las entidades que quieran operar en España deben contar con un certificado de seguridad, expedido por el Ministerio de Fomento. Casi la mitad de las empresas ferroviarias consideran que los requisitos para la obtención del certificado de

¹⁶⁵ El Reglamento 913/2010 establece unos corredores de mercancías a nivel europeo. Se han designado las siguientes líneas en España: en el Corredor 4 Madrid-Medina del Campo/Bilbao/San Sebastián-Irún; y en el Corredor 6: Almería-Valencia/Madrid-Zaragoza/Barcelona.

seguridad no son proporcionados en términos de tiempo, de falta de transparencia en el proceso o de coste excesivo en términos de la ampliación del certificado de seguridad.

- (276) Desde la óptica de competencia, la actual rigidez del certificado de seguridad podría ser un requisito desproporcionado que desincentivara la entrada de nuevos agentes.
- (277) El certificado de seguridad en España tiene un ámbito referido exclusivamente a las líneas y material rodante que en un momento dado pretenden operarse, de forma que cada vez que una empresa desea prestar servicio en un nuevo trayecto o utilizar nuevo material rodante debe solicitar una ampliación de dicho certificado (arts. 105 y 106 RSF), con el consiguiente coste monetario y temporal.
- (278) El plazo para resolver las solicitudes es de 4 meses, con silencio negativo. La expedición del certificado de seguridad conlleva unos costes de igual cuantía que la licencia, al igual que su ampliación, renovación o revisión. En otros países europeos, como Alemania, los gastos en estos conceptos son marginales. Por ejemplo, el certificado de seguridad no está restringido a determinadas líneas, salvo que así lo solicite el operador en cuestión¹⁶⁶. Además, en caso de ampliación del certificado, la Autoridad Federal del Ferrocarril imputaría al operador determinados gastos de gestión, que se limitan a 100 euros la hora.
- (279) Uno de los requisitos más criticados por los operadores y aparentemente más restrictivo es la necesidad de **aportar tracción para poder ser empresa ferroviaria**. La definición de empresa ferroviaria del art. 43 LSF implica dos elementos imprescindibles para tener tal calificación: la obtención de una licencia y la necesidad de aportar tracción. La aportación de tracción se verifica en el momento de solicitar el certificado de seguridad¹⁶⁷.
- (280) De esta forma, antes de que el operador ferroviario sepa sobre qué líneas va a poder operar y mucho antes de que acuda a ADIF a solicitar la asignación de capacidad, debe disponer al menos de un contrato de adquisición de locomotoras en el que se materialice dicha tracción¹⁶⁸. La adquisición de cada locomotora supone un desembolso de dos o tres millones de euros, a realizar antes de comenzar actividad comercial

¹⁶⁶ Este sería el caso para un operador que sólo utilizara líneas específicas y, por tanto, quisiera reducir los costes burocráticos.

¹⁶⁷ Un operador, por ejemplo, ha manifestado que “*sin tracción no nos permitan obtener el certificado de seguridad*”.

¹⁶⁸ Según el artículo 58 del RSF, “*se entiende que se aporta la tracción cuando se tenga la propiedad de los medios que permiten ésta o cuando se cuente permanentemente con dichos medios por cualquier título admitido en Derecho que permita su plena disponibilidad durante el período en el que se preste el servicio*”.

alguna. Y en el caso de España, apenas existe mercado de adquisición de segunda mano de locomotoras, el mercado de alquiler es muy estrecho y las importaciones de segunda mano o alquiler no tendrían ancho ibérico. La limitación de opciones económicas hace prácticamente inevitable elevados desembolsos.

- (281) Esta circunstancia ya fue subrayada por la CNC en el IPN 30/09, donde se determina que puede constituir una *“posible barrera de entrada, dado el alto coste que supone contar con material rodante con carácter previo al inicio de la actividad de prestación de servicios ferroviarios, dada la incertidumbre sobre a qué capacidad de infraestructura se tendrá acceso y por tanto con respecto a qué servicios podrán prestarse, y sobre si podrá o no amortizarse la inversión. En caso de que no se tengan estos activos en propiedad, la posibilidad de arrendarlos o subcontratarlos se ve a su vez limitada por la situación de monopolio que existía hasta ahora en el mercado español, y por las dificultades de movilidad de dichos activos, que provocan un mercado muy estrecho de material rodante de forma que, aun no siendo necesaria la propiedad directa del mismo, es difícil su disposición”*.

IV.3.3. Homologación del material rodante

- (282) Para que el material rodante circule por las infraestructuras ferroviarias, es necesaria su homologación con los criterios analizados en el apartado II.1.2. Este procedimiento puede realizarse por las empresas ferroviarias o por los propios fabricantes.
- (283) Existe la percepción entre los agentes del sector de que el procedimiento de homologación es excesivo en términos de costes económicos y de tiempo¹⁶⁹, y de que los últimos cambios en la regulación¹⁷⁰ han introducido mayor complejidad administrativa, al haber incrementado el número de instancias a las que acudir para obtener las diversas autorizaciones del proceso de homologación: un organismo de certificación, el Ministerio de Fomento y ADIF, lo que puede dilatar desproporcionadamente el tiempo hasta la obtención del material homologado¹⁷¹. Un fabricante critica el incremento del número de

¹⁶⁹ Un fabricante ha señalado que *“los vehículos se diseñan y construyen en plazos sensiblemente más cortos que los necesarios para completar el proceso de homologación”*.

¹⁷⁰ La aprobación de la Orden FOM/233/2006 supone el abandono de un modelo de “ventanilla única” (antigua RENFE) a un modelo en el que participan ADIF, el Ministerio de Fomento y la entidad de certificación.

¹⁷¹ El procedimiento de homologación implica la obtención de tres certificados diferentes: la validación de los vehículos ferroviarios, la autorización de puesta en servicio y la autorización de circulación, expedidos por tres autoridades distintas: las entidades de certificación, el Ministerio de Fomento y ADIF, respectivamente, que llevan a cabo la

intervinientes en el proceso y apunta que *“la falta de una obligación o compromiso de respuesta en un plazo razonable fijo por parte de las entidades intervinientes contribuye a que el proceso de homologación sea lento”*.

- (284)Adicionalmente, largos tiempos de homologación retrasan la entrada en el mercado de modelos de material rodante más eficientes, innovadores y adaptados a las necesidades específicas de los clientes, que son parte de las principales ventajas de un nuevo entrante respecto al operador tradicional.
- (285)Además, la homologación adquiere un mayor peso en España: al escasear la oferta de material rodante de segunda mano o de alquiler, los operadores encuentran pocas alternativas económicas para evitar o reducir estos tiempos de homologación y los costes aparejados.
- (286)En este sentido, deben tenerse en cuenta las limitaciones al principio de reconocimiento mutuo de las autorizaciones de material rodante impulsado por la UE. Así, el Real Decreto 1434/2010, al tiempo que reconoce que *“una autorización concedida por otro Estado miembro de la Unión Europea será válida en España”*, subordina tal posibilidad a *“lo dispuesto respecto a autorizaciones adicionales”*, autorizaciones adicionales que dependen *“de si el vehículo en cuestión es o no conforme con la totalidad de las ETI que le son de aplicación”*. De esta forma, las singularidades técnicas de las infraestructuras españolas requieren modificaciones en el material rodante y, por tanto, se precisa una nueva autorización para dicho material. El reconocimiento mutuo se ve en gran medida diluido, sin que los operadores puedan contar con la agilidad que parecería que ofrece esta disposición.

IV.3.4. Formación y habilitación del personal de conducción.

- (287)El acceso a personal de conducción ha sido destacado por muchos operadores como una de las principales barreras de entrada al mercado. Debe partirse de la consideración inicial de que **la formación de maquinistas es costosa** y los períodos de formación prolongados, por lo que la inversión en formación es un coste relevante para las empresas ferroviarias.
- (288)Además, debe tenerse en cuenta que la normativa no promueve la movilidad de maquinistas entre empresas ferroviarias. Por un lado, el certificado de seguridad¹⁷² está supeditado a la relación laboral con la

comprobación del cumplimiento de las Especificidades Técnicas de Interoperabilidad (ETI) y la aprobación de las Especificidades Técnicas de Homologación (ETH).

¹⁷² La conducción de un tren de mercancías exige al maquinista estar en posesión de una licencia de conducción y de un certificado de seguridad para esa línea.

empresa ferroviaria, de modo que pierde su validez cuando se extingue tal relación¹⁷³; así, la empresa ferroviaria que contrate a un maquinista de otra compañía debe habilitar nuevamente al maquinista, aunque dedique al maquinista al mismo tramo de la red¹⁷⁴. Por otro lado, cuando se produce un trasvase de personal de conducción entre empresas ferroviarias, se exige a la empresa que capta al maquinista compensar a la otra por los gastos incurridos en formación si el maquinista ha permanecido menos de dos años en esta empresa¹⁷⁵.

- (289) Tradicionalmente, existía una falta de centros de formación alternativos a RENFE-Operadora, originando problemas de acceso a los maquinistas por los nuevos entrantes. Sin embargo, en los últimos años, habrían surgido empresas de formación homologadas por el Ministerio de Fomento, pertenecientes a otras empresas ferroviarias o independientes, que han paliado esta cuestión. En relación al personal de conducción, se observa que además de los centros pertenecientes a RENFE-Operadora y a ADIF, han surgido otros centros no pertenecientes a empresas ferroviarias, como Cetren, Cefoim y Ceff y junto a éstos, de manera más reciente, se han creado escuelas pertenecientes a Acciona y Comsa, que sí realizan transporte ferroviario.

¹⁷³ Artículo 41.3 de la Orden FOM/2872/2010. Esta disposición desarrolla el artículo 17 de la Directiva 2007/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

¹⁷⁴ Si bien el artículo 47.3 de la Orden FOM/2872/2010 prevé la posibilidad de convalidación de los conocimientos y la experiencia adquirida por los maquinistas para la obtención de un nuevo certificado.

¹⁷⁵ Disposición adicional 9ª de la Orden FOM/2872/2010. Esta disposición desarrolla el artículo 24 de la Directiva 2007/59/CE, que establece que *“los Estados miembros velarán por que se adopten las medidas necesarias para evitar que, en el caso de que un maquinista deje voluntariamente una empresa ferroviaria o a un administrador de infraestructuras por otra empresa ferroviaria o administrador de infraestructuras, la inversión realizada por aquellos para su formación beneficie de forma indebida a esta otra empresa ferroviaria o administrador de infraestructuras”*.

Tabla 33. Centros de formación para el personal ferroviario. Año 2012.

	Responsable circulación	Auxiliar circulación	Encargado de trabajos	Piloto Seguridad	Operador maquinaria infraestructura	Auxiliar operaciones tren	Cargador	Operador vehículos maniobras	Personal conducción	Personal responsable mantenimiento
RENFE-Operadora					X	X	X	X	X	X
ADIF	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
CETREN	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Cefoim									X	
CEFF	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Plasser Española										X
Forma Rail			X	X						
Acciona									X	
Forinem			X	X	X					X
Comsa									X	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Fomento.

(290) A pesar de que parece haberse superado el escollo inicial relativo a la ausencia de escuelas de formación alternativas, la regulación actual en materia de formación de maquinistas sigue planteando cuestiones que pueden suponer una barrera de entrada para los nuevos operadores.

(291) A los maquinistas se les exige una licencia¹⁷⁶, que acredita sus conocimientos generales, y una **habilitación, que es específica para cada tramo y para cada tipo de material rodante**, aspecto que, en la práctica, parece ser uno de los obstáculos más relevantes a los que se enfrentan los nuevos entrantes: la mayoría nuevos entrantes que realizan transporte de mercancías por ferrocarril apuntan las dificultades para poder acceder a las prácticas de trayectos concretos al depender en buena medida de la disponibilidad y condiciones de RENFE-Operadora.

(292) La habilitación específica de un maquinista para cada tramo y para cada tipo de material rodante exige la **realización previa de prácticas sobre esa línea**. Si una empresa desea habilitar a un maquinista para una línea en la que no posea maquinista acreditado, se ve obligada a acudir a otra compañía que le permita que **uno de sus conductores acreditados acompañe al maquinista en prácticas**¹⁷⁷. Esta exigencia lleva a que, en la práctica, RENFE-Operadora sea la compañía clave para permitir a trabajadores de sus competidores lograr esta habilitación, ya que es la única empresa que cuenta con maquinistas acreditados para

¹⁷⁶ Son válidas a estos efectos, las licencias en vigor expedidas en cualquiera de los Estados de la UE, si bien para operar en España se requieren, adicionalmente, unos conocimientos mínimos de castellano.

¹⁷⁷ Disposición adicional cuarta de la Orden FOM/2872/2010.

prácticamente todas las líneas de la RFIG. En la medida en que la solicitud procede de una empresa competidora o potencial competidora de RENFE-Operadora, existe el riesgo de que esta compañía dificulte la obtención del servicio por las empresas rivales, bien estableciendo un precio elevado y desproporcionado por el servicio, o bien dilatando en el tiempo su prestación.

IV.3.5. Cánones

- (293) El uso de las infraestructuras conlleva el pago de cánones, gestionados por el administrador de infraestructuras correspondiente. La normativa actual diferencia dos modalidades de pagos: el **canon por utilización de las infraestructuras ferroviarias** y el **canon por utilización de estaciones y otras instalaciones ferroviarias**, que a su vez se subdividen en varios cánones¹⁷⁸.
- (294) El sistema actual de cánones ha sido calificado por numerosos agentes consultados como una barrera a la entrada relevante. La Asociación de Empresas Ferroviarias (AEF) señaló en relación al expediente sobre cánones ferroviarios del CRF que *“la estructura de los cánones de acceso, reserva de capacidad y tráfico deben ser revisados de cara a la prestación de los servicios ferroviarios en condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias”*. Otra empresa ferroviaria subraya la discriminación que genera el canon de acceso al exigir el pago al inicio de año, con independencia de cuándo comience a operarse. El CRF ha elaborado también un informe, destacando la inadecuación de los cánones a objetivos de eficiencia, sostenibilidad y eficiencia, entre otros¹⁷⁹. La CNC colaboró en la elaboración de dicho informe, remitiendo sus observaciones al CRF.
- (295) Desde la óptica de competencia, los problemas principales relativos a los cánones son los siguientes.
- (296) En primer lugar, el art. 73.3 LSF precisa que los cánones se fijarán de acuerdo con unos principios generales (viabilidad económica de las infraestructuras, explotación eficaz, situación del mercado, no discriminación entre operadores, etc.), pudiendo tenerse en cuenta consideraciones (art. 73.5 LSF) que reflejen el grado de congestión de la infraestructura, el fomento de nuevos servicios de transporte ferroviario, la necesidad de incentivar el uso de líneas infrautilizadas y garantizando en todo caso una competencia óptima entre las empresas ferroviarias. Sin

¹⁷⁸ En particular, como se ha explicado en la sección II.1, el canon por utilización de las líneas ferroviarias integrantes de la RFIG comprende cuatro modalidades: canon de acceso, por reserva de capacidad, de circulación y por tráfico.

¹⁷⁹ Resolución del CRF de 6 de febrero de 2012 sobre los cánones ferroviarios en España y sus posibles efectos discriminatorios sobre la oferta ferroviaria.

embargo, como señala el CRF, **la fijación de los cánones no sigue un proceso transparente y objetivo que incentive la utilización eficiente de las infraestructuras ferroviarias**, de manera que no es posible verificar el cumplimiento efectivo de tales principios.

(297) Así, el CRF, en la conclusión tercera de su informe, dispone que *“la ausencia de una norma que desarrolle los principios del artículo 73 de la LSF ha dado lugar a unas cuantías que no tienen en cuenta las circunstancias particulares de la actividad ferroviaria y tampoco fomentan la competitividad de las empresas ferroviarias, ni la explotación eficaz de la infraestructura”*. El Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) considera que el artículo 73.5 de la LSF no se ajusta a las exigencias de la normativa comunitaria ya que *“la mera posibilidad de establecer un sistema de incentivos no es suficiente para dar cumplida aplicación al artículo 11 de la Directiva 2001/14”*¹⁸⁰ [...] *este último artículo exige que los estados miembros incluyan en los sistemas de tarificación un sistema de incentivos”*¹⁸¹.

(298) En segundo lugar, **el sistema actual de cánones tiene una enorme complejidad**, lo que puede operar como una barrera a la entrada de nuevos agentes. En la actualidad, existen hasta nueve cánones ferroviarios diferentes, con las cargas económicas y de gestión burocrática que llevan aparejadas, a lo que se añade la complejidad de estimar el coste de todos ellos. Esto supone una dificultad añadida que afecta más a los nuevos entrantes que a RENFE-Operadora.

(299) En tercer lugar, el **diseño específico del canon de acceso**, como denuncia el CRF en su informe, supone también una carga relativamente más pesada para los nuevos entrantes que para RENFE-Operadora.

(300) Por un lado, la estructura de este canon (ver Tabla 37) hace que el coste medio del canon de acceso según tráfico (en euros por kilómetro) sea decreciente, lo que supone que los operadores más pequeños paguen relativamente más por este canon que el incumbente. Además, se producen “picos de sierra” en el canon medio, al producirse saltos con los cambios de tramo conforme es mayor el número de km. Por las cuantías fijas específicamente determinadas para cada tramo, incrementos de tráfico que originen cambios de tramo implican repuntes en el coste medio para el operador (ver **Gráfico 32**).

¹⁸⁰ El artículo 11 de la Directiva 2001/14 establece que *“los sistemas de tarificación por infraestructura deberán incentivar a las empresas ferroviarias y al administrador de infraestructuras, a través de un sistema de incentivos, a reducir al mínimo las perturbaciones y a mejorar el funcionamiento de la red ferroviaria. Dicho sistema podrá incluir la imposición de penalizaciones por acciones que perturben el funcionamiento de la red, la concesión de indemnizaciones a las empresas que las sufran y la concesión de primas a los resultados mejores de lo previsto”*.

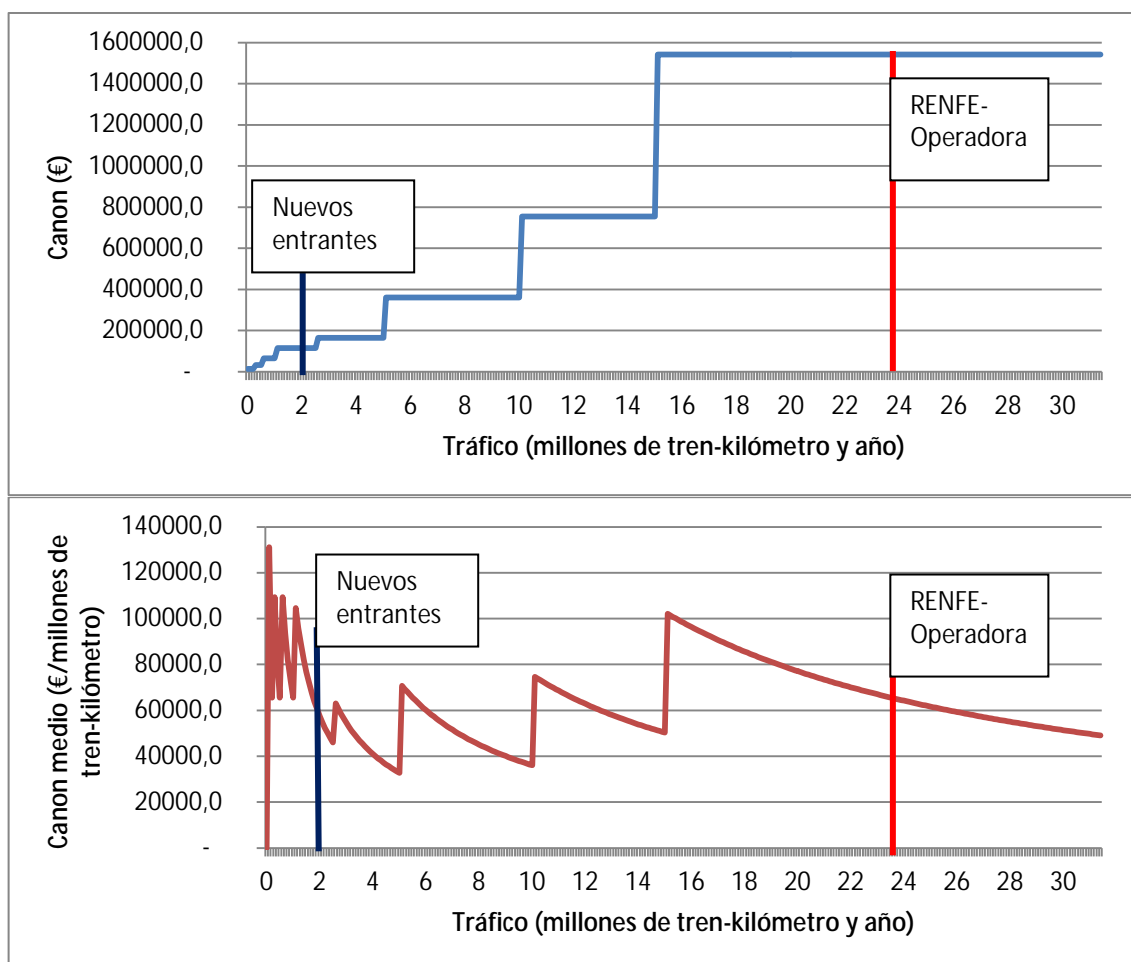
¹⁸¹ Sentencia del TJUE de 28 de febrero de 2013. Asunto C-483/10.

Tabla 34. Estructura del canon de acceso

Nivel	Volumen de Tráfico (millones de tren-Km Año)	Euros/año
N1.a	$\leq 0,2$	13.120,36
N1.b	$>0,2$ y $\leq 0,5$	32.800,91
N1.c	$>0,5$ y ≤ 1	65.601,81
N2.a	>1 y $\leq 2,5$	115.028,32
N2.b	$>2,5$ y ≤ 5	164.004,55
N2.c	>5 y ≤ 10	360.810,01
N3.a	>10 y ≤ 15	754.420,93
N3.b	> 15	1.541.642,76

Fuente: Orden FOM/2336/2012

Gráfico 32. Cuantía del canon de acceso (parte superior) y canon medio de acceso (parte inferior), en función del tráfico.



Fuente: Informe del observatorio del ferrocarril 2010 y elaboración propia.

(301) Además, se paga la anualidad completa del canon de acceso con independencia del mes en el que se inicie la actividad. Este pago único,

no prorrateable, desincentiva el comienzo de la actividad y puede desmotivar a las nuevas empresas al no existir un criterio flexible en razón de la penetración en el mercado, ni que atienda a los días de actividad real.

- (302) Estos dos factores implican que, aunque RENFE-Operadora tenga una mayor actividad que el resto de las empresas ferroviarias, éstas contribuyen conjuntamente en mayor medida al canon de acceso total percibido por ADIF (Gráfico 28).

Gráfico 33. Canon por utilización líneas ferroviarias. Año 2011.

[DATOS NO PÚBLICOS]

Fuente: Elaboración propia en base a los datos aportados por las empresas ferroviarias.

- (303) En cuanto al **canon de reserva de capacidad**, se aplica a todas las empresas y para toda la capacidad solicitada, no sólo para la no utilizada. El CRF considera que esto supone que el canon no persigue de forma primordial el fomento del uso eficiente de la infraestructura ferroviaria. No existen en la regulación actual reglas que desincentiven el uso ineficiente de la capacidad asignada o permitan la opción de cancelación anticipada, con o sin penalización. De hecho, el TJUE, en la sentencia de 28 de febrero de 2013, considera que *“respecto del canon por reserva previsto en la legislación española, procede señalar que la posibilidad de que el administrador de infraestructuras perciba dicho canon en concepto de la capacidad ferroviaria que, habiéndose solicitado, no se utilice, tal como prevé el artículo 12 de la Directiva 2001/14, tiene una finalidad más limitada que la de incitar a reducir al mínimo las perturbaciones y a mejorar el funcionamiento de la red ferroviaria, es decir, utilizar de forma eficiente la capacidad”*.

- (304) Desde la óptica de competencia, la falta de penalización suficiente por la reserva de capacidad no utilizada genera el **riesgo de que la empresa incumbente reserve surcos estratégicamente por encima de sus necesidades reales**, con el objetivo de impedir o dificultar la entrada o la actividad de nuevos operadores en determinados trayectos. Este comportamiento se ha constatado recientemente en el incumbente francés¹⁸². De hecho, la CNC considera que uno de los problemas en la estructura de los cánones es que no prevé mecanismos de mercado para

¹⁸² La Decisión nº12-D-25 de 18 de diciembre de 2012 de la Autoridad Francesa de la Competencia sanciona la comisión de esta práctica por el incumbente francés (la SNCF), ya que considera que ha privado al resto de los operadores del mercado de utilizar dichos surcos y la indisponibilidad de éstos últimos ha obligado a los nuevos entrantes a recurrir a soluciones alternativas que han aumentado sus costes y reducido la calidad del servicio.

resolver la congestión de las infraestructuras e incentivar su eficiente utilización.

IV.4. Ventajas específicas de RENFE-Operadora

- (305) Hasta ahora, se han analizado elementos normativos o estructurales del mercado que afectan o pueden afectar a los incentivos y la capacidad de entrada y actividad de los operadores. En este punto, se pone de manifiesto la perpetuación, tras ocho años de liberalización del transporte de mercancías por ferrocarril, de una serie de ventajas limitadoras de la competencia de las que aún goza RENFE-Operadora, antiguo monopolista y actual entidad pública empresarial dependiente, al igual que ADIF, del Ministerio de Fomento.
- (306) Antes de llevar a cabo un análisis más profundo, conviene subrayar las ventajas de carácter económico derivadas del mayor conocimiento y experiencia del mercado y, a priori, un menor coste medio de funcionamiento debido a las economías de escala y las economías de red por su implantación en todo el territorio nacional. El poder de mercado de RENFE-Operadora se plasma en una cuota del [80-90]% en términos de Toneladas transportadas. Además, pese a que en la actualidad existan 16 empresas que disponen de licencia de empresa ferroviaria y 11 cuentan con certificado de seguridad, sólo 6 realizan actividad ferroviaria en la RFIG. Y una de las primeras está participada en un 20% por RENFE-Operadora.
- (307) El posicionamiento de RENFE-Operadora se refuerza en el mercado al ser la única empresa que cuenta con presencia a nivel nacional, ya que la actividad del resto de las empresas participantes se circunscribe a regiones concretas y líneas específicas, sin que hayan llegado a constituir una red de extensión nacional.

IV.4.1 Cláusulas del “abuelo”

- (308) Las cláusulas del “abuelo” son 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 resto de empresas ferroviarias sí deben pasar y le otorgan derecho de uso preferente de las infraestructuras.
- (309) La LSF conservó para RENFE-Operadora los derechos de uso de capacidad que venía utilizando Renfe¹⁸³. Y además, en caso de

¹⁸³ La DA 9ª de la LSF dispone que RENFE-Operadora, “desde la entrada en vigor de la ley, tendrá asignada toda la capacidad de infraestructura necesaria para la realización de los

congestión de infraestructuras, la normativa da ventaja a RENFE-Operadora sobre los nuevos entrantes a efectos de asignación de capacidad. La adjudicación de la capacidad considera como criterio “*la asignación y utilización efectiva por el solicitante, en anteriores horarios de servicio, de las franjas horarias cuya adjudicación se solicita*”, lo que de facto otorga una ventaja irreplicable a RENFE-Operadora frente a sus potenciales competidores. La sentencia del TJUE de 28 de febrero de 2013 (asunto C-483/10) considera que este criterio de asignación de capacidad es contrario a la normativa comunitaria.

- (310) La CNC ha denunciado esta situación en el *Informe de posición de la CNC en relación con el Real Decreto-Ley 22/2012, de 20 de julio, por el que se adoptan medidas en materia de infraestructuras y servicios ferroviarios*. En este IP, la CNC señala que “*RENFE-Operadora disfruta de la llamada cláusula del abuelo, mediante la cual este operador, en un entorno liberalizado, seguirá manteniendo el derecho a explotar la capacidad de red que utilice efectivamente en el momento en que tal liberalización tenga lugar. En este mismo sentido, aún persisten normas reglamentarias que seguirían beneficiando discriminatoriamente a RENFE-Operadora (o a su heredera) a la hora de acceder, en particular, al uso efectivo del surco en determinadas franjas horarias*”.
- (311) La consolidación de estos derechos adquiridos se une a las mayores facilidades derivadas de la ya Disposición adicional sexta de la LSF, que permitía la habilitación automática de todo personal ferroviario de RENFE-Operadora en el momento de aprobación de la Ley, así como la homologación del material rodante de la compañía, concediendo un plazo de dos años para realizar estos trámites. Estos períodos de adaptación, si bien perseguían evitar una interrupción en la prestación del servicio, han incrementado la inexpugnabilidad de RENFE-Operadora en el territorio nacional, así como a reforzar su poder significativo en el mercado vinculado de material rodante y en la formación de maquinistas.

IV.4.2 Disponibilidad de material rodante

- (312) La adquisición de material rodante constituye un coste importante, que puede suponer una barrera de entrada para los nuevos operadores.
- (313) Las alternativas a la compra del material rodante se encuentran comparativamente limitadas en España. En primer lugar, existen escasas opciones para acceder a este tipo de material en el extranjero, debido a las singularidades de las infraestructuras españolas. Estas restricciones se plasman en el escaso desarrollo del alquiler a nivel nacional, afectando

servicios de transporte de mercancías que estuviera prestando en dicho momento la entidad pública empresarial RENFE”.

especialmente al mercado de locomotoras. A los problemas derivados del aislamiento internacional se suma el hecho de que RENFE-Operadora cuenta con un parque excedentario de locomotoras y vagones que podría rentabilizar de forma favorable a la competencia a través de su puesta a disposición en España. Frente a esta opción, se ha observado en años anteriores que RENFE-Operadora ha vendido parte de su flota a países terceros con ancho de vía ibérico que no tienen empresas potencialmente competidoras¹⁸⁴. Por el contrario, no ha vendido ninguna locomotora para el transporte de mercancías a las empresas ferroviarias que operan o pueden operar en España.

- (314) RENFE-Operadora es la empresa en España con un mayor parque de material rodante. A los vehículos heredados y ya homologados de la antigua Renfe (y los procedentes de FEVE a partir del 1.01.2013) se unen las adquisiciones realizadas desde 2006, que ascienden a [...] vagones y [...] locomotoras.
- (315) RENFE-Operadora, según han manifestado varias empresas ferroviarias a la CNC, contaría con capacidad sobrante de material ferroviario (especialmente locomotoras) ya homologado, mientras que los nuevos operadores se encuentran con una escasa oferta de material rodante en España y las dificultades señaladas para la homologación de nuevo material. La dificultad de acceso a material rodante ha sido calificada por la mayor parte de las empresas ferroviarias como uno de los problemas principales para acceder y operar en el mercado.
- (316) Las empresas ferroviarias indican que en la actualidad RENFE-Operadora mantiene ociosa una parte significativa de su material rodante, sin ponerlo a disposición de los nuevos entrantes en venta ni en alquiler¹⁸⁵. El análisis efectuado en este informe permite indicar que, efectivamente, RENFE-Operadora pueda tener material rodante excedentario:
- Primero, RENFE-Operadora tiene más proporción de locomotoras y vagones aptos para el transporte de mercancías en la RFIG que su cuota de mercado: RENFE-Operadora tiene el [80-90]% de las locomotoras aptas para circular por la RFIG y el [90-100]% de los vagones, mientras que su cuota de mercado está en torno al [80-90]%.
 - Segundo, que el promedio de utilización de las locomotoras y vagones de RENFE-Operadora es muy inferior al de sus competidores: así, según se ha señalado en el apartado II.2, RENFE-Operadora transporta [...] de Tn. por locomotora y [...] de Tn. por vagón, mientras que el promedio de los nuevos entrantes

¹⁸⁴ De acuerdo con información suministrada por Renfe-Operadora a la CNC, se han vendido un total de [...].

¹⁸⁵ Como se ha indicado en el apartado II.2, hasta 2011 [...].

transportan [...] de Tn. por locomotora y [...] de Tn. por vagón, lo que de media supone, respectivamente, un [30-40]% y un [440-450]% más que RENFE-Operadora.

- Tercero, que en la comparativa efectuada con los incumbentes ferroviarios de los países más comparables (apartado III.4), RENFE-Operadora es una de las que dispone de más vagones de mercancías en relación a sus ingresos de mercancías.

(317) El Real Decreto-ley 22/2012, de 20 de julio, por el que se adoptan medidas en materia de infraestructuras y servicios ferroviarios, contempla la creación de cuatro sociedades mercantiles estatales, participadas íntegramente por RENFE-Operadora, siendo una de ellas una empresa dedicada a la *“realización de operaciones de arrendamiento y otras vinculadas de los activos de material ferroviario y, subsidiariamente, la venta y otras formas de puesta en disposición de dicho material e instalaciones.”*

(318) Teniendo en cuenta la actual reestructuración de RENFE-Operadora, el riesgo que se deriva de esta estructura es que esta unidad de arrendamiento, similar a los ROSCOS británicos¹⁸⁶, al estar vinculada a la sociedad matriz RENFE-Operadora, no actúe de manera independiente y pueda estar incentivada a obstaculizar el acceso de los nuevos operadores al material rodante, bien a través de precios excesivos o de plazos dilatados para el acceso al material rodante. Por ello, la CNC insiste en el IP en relación a este Real Decreto-Ley que *“debería garantizarse la absoluta independencia funcional, jurídica y contable de las unidades de fabricación y mantenimiento y de mantenimiento del material rodante, para facilitar una verdadera liberalización del sector. Teniendo en cuenta las características de las infraestructuras en España, la escasa oferta de material rodante puede constituir una barrera de entrada para los nuevos operadores en el sector o para los operadores instalados que quieran ampliar su oferta comercial”*.

IV.4.3. Servicios de mantenimiento y reparación de material rodante

(319) El acceso al mantenimiento y reparación del material rodante es esencial para las empresas que transportan mercancías por ferrocarril. Se trata de una actividad en la que las alternativas reales a la empresa Integria, filial de Renfe-Operadora, son prácticamente nulas, dado que Integria es la única que dispone de una red de talleres en todo el territorio nacional y,

¹⁸⁶ En el Reino Unido se crearon los denominados ROSCOS, a partir de la escisión de la unidad de material rodante del operador incumbente. Con esta medida se ponía a disposición de los nuevos operadores este material rodante y, a su vez, se desligaba éste del prestador de servicios incumbente, para evitar que estableciera obstáculo en el acceso para los nuevos operadores.

además, tiene vínculos con todos los fabricantes de material ferroviario en España¹⁸⁷. Esta situación entraña el riesgo de que RENFE-Operadora pueda realizar negativas de suministro absolutas o constructivas a sus rivales, encareciendo o retrasando el mantenimiento y reparación del material rodante de sus competidores.

- (320) La mayor parte de las empresas que operan en el mercado del transporte de mercancías por ferrocarril subrayan el comportamiento de RENFE-Operadora en este mercado. Un operador indica lo siguiente: *“Lo importante del mantenimiento del material es que RENFE-Operador a través de su sociedad RENFE-Integria ejerce un cuasimonopolio al tener bajo su órbita la inmensa mayoría de talleres homologados, así como propias o participadas las empresas homologadas para ejecutar el mantenimiento [...] Por lo que las condiciones para trabajar en sus instalaciones son abusivas en coste. A ello se añade una total falta de flexibilidad y disponibilidad de horarios”*.
- (321) La CNC también se ha posicionado acerca de estos posibles efectos negativos para la competencia en este asunto en el IP en relación con el Real Decreto-Ley 22/2012, de 20 de julio. En relación a la nueva estructura propuesta para RENFE-Operadora articulada sobre cuatro sociedades participadas todas ellas de manera íntegra por RENFE-Operadora, la CNC considera que puede resultar insuficiente y propone garantizar *“la absoluta independencia funcional, jurídica y contable de las unidades de fabricación y mantenimiento y de arrendamiento de material rodante, para facilitar una verdadera liberalización del sector”*.
- (322) Desde la óptica de competencia, por tanto, los problemas que se plantean en esta actividad son de dos clases.
- (323) En primer lugar, **la posición de que disfruta RENFE-Operadora con su red de talleres de reparación y mantenimiento Integria le otorga una ventaja significativa y probablemente irreplicable** en el mercado conexo de servicios de transporte ferroviario de mercancías, dada la significativa cuantía y el carácter de costes hundidos de las inversiones que serían necesarias para disponer de una red alternativa semejante.
- (324) En segundo lugar, **la posición de RENFE-Operadora se ve reforzada por los vínculos que tiene con los principales fabricantes** de material rodante ferroviario a través de las empresas conjuntas que tiene con cada uno de ellos, tal y como se ha analizado en el apartado II.2. Gran parte de estas sociedades desarrollan su actividad en los talleres de Integria, pertenecientes a RENFE-Operadora, lo que permite un mayor control de la entidad pública en este tipo de actividades. Pero este hecho, además, contribuye a **debilitar la competencia entre los fabricantes en la actividad de mantenimiento y reparación de material ferroviario**, dado

¹⁸⁷ Ver apartado II.2.

que el vínculo común, reforzado por su dependencia de las infraestructuras de RENFE-Operadora, reduce su capacidad e incentivos para competir entre ellos y con la entidad pública. Es indicativo que ninguna de las empresas mixtas mantenga o haya mantenido material rodante fabricado por alguno de los fabricantes competidores.

IV.4.4. Estructura empresarial y financiación pública

- (325) Varios operadores han manifestado que la financiación de RENFE-Operadora, unida al hecho de que lleva a cabo actividades en mercados liberalizados, en otros reservados en régimen de monopolio y en otros donde detenta un monopolio de facto, le otorga una ventaja irreplicable frente al resto de operadores.
- (326) En efecto, RENFE-Operadora no sólo está activa en el transporte de mercancías por ferrocarril, sino que desarrolla actividades en mercados que tiene legalmente reservados en régimen de monopolio, en particular el transporte ferroviario de pasajeros en España. Esta situación es peligrosa para la competencia en la medida en que pueden aparecer **subvenciones cruzadas, dentro de la misma empresa, entre actividades reservadas y no reservadas**, de manera que RENFE-Operadora compensase posibles pérdidas en los mercados en competencia con su actividad en los mercados donde no la tiene.
- (327) Una estricta separación contable entre las diferentes áreas de actividad podría reducir el riesgo señalado de subvenciones cruzadas, pero no parece ser el caso de RENFE-Operadora. Aunque desde 2006, RENFE-Operadora ha venido elaborando cuentas de resultados y balances segregados para cada una de sus áreas de actividad -siendo una de ellas la de servicios de mercancías y logística-, la falta de separación jurídica¹⁸⁸ y funcional de esta área de actividad no elimina la posibilidad de subvenciones cruzadas.
- (328) En particular, debe tenerse en cuenta que, pese a la separación jurídica que se ha producido en 2011 de las distintas áreas de actividad, siguen existiendo transacciones entre las distintas sociedades que componen el Grupo RENFE-Operadora por importes muy significativos. Por medio de los precios de transferencia pueden producirse subvenciones cruzadas. De hecho, la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), en su Informe de Auditoría sobre las cuentas del 2011 de RENFE-Operadora, señala: *“La entidad lleva a cabo transacciones con partes vinculadas por importes significativos. Durante la elaboración de nuestro*

¹⁸⁸ En junio de 2011 se reestructuró el área de actividad de Mercancías y Logística, segregando la comercialización de servicios de transporte ferroviario de mercancías a favor de las sociedades CONTREN, IRION, MULTI y PECOVASA.

trabajo no hemos dispuesto de la documentación soporte necesaria que nos hubiera permitido evaluar si los precios de transferencia aplicados a transacciones con las sociedades participadas, fundamentalmente, Irion Renfe Mercancías, S.A., Multi Renfe Mercancías, S.A. y Contren Renfe Mercancías, S.A., están en línea con precios de mercado.”

- (329) Además de esta posibilidad, al menos teórica, dos circunstancias apuntan a que RENFE-Operadora ha podido disfrutar de ventajas financieras frente al resto de operadores.
- (330) En primer lugar, como se aprecia en la **Tabla 35**, el área de Mercancías y Logística de RENFE-Operadora¹⁸⁹ ha venido operando con pérdidas en los últimos años. Las pérdidas se han disparado en 2011, alcanzando casi [...] millones de euros.

Tabla 35. Resultados del área de Mercancías y Logística de RENFE-Operadora. 2006-2011.

Ejercicio	Resultado (miles de euros)
2006	[...]
2007	[...]
2008	[...]
2009	[...]
2010	[...]
2011	[...]

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados por RENFE-Operadora.

- (331) En segundo lugar, RENFE-Operadora ha venido recibiendo financiación de la Administración General del Estado (AGE), no siendo posible verificar si dicha financiación se ha aplicado, directa o indirectamente, a sostener la actividad de mercancías.
- (332) Las relaciones financieras de la entidad con la AGE quedaron enmarcadas durante el período 2006-2010 en el Contrato-Programa¹⁹⁰, que determinaba los objetivos, obligaciones y compromisos mutuos de ambas partes. En virtud de este Contrato-Programa, RENFE-Operadora

¹⁸⁹ Desde el año 2006, RENFE-Operadora ha venido elaborando cuentas de resultados y balances segregados para cada una de sus áreas de actividad, siendo una de ellas la de servicios de mercancías y logística. Esta separación se consolidó a nivel jurídico con la restructuración del área de actividad de Mercancías y Logística, el 1 de junio de 2011, mediante la que se segregó la comercialización de servicios de transporte ferroviario de mercancías a favor de las sociedades CONTREN, IRION, MULTI y PECOVASA.

¹⁹⁰ El Consejo de Ministros de 29 de diciembre de 2006 aprobó el Contrato-Programa entre la Administración General del Estado (AGE) y la Entidad Pública Empresarial RENFE-Operadora, cuyo periodo de vigencia se extendía desde el 1 de enero de 2006 hasta el 31 de diciembre de 2010. Este Contrato-Programa establece los objetivos, obligaciones y compromisos mutuos entre la AGE y RENFE-Operadora

recibía aportaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado (PGE) de cada ejercicio, dentro de las cuales las transferencias corrientes se destinarían, por un lado, a la compensación de los mayores costes incurridos por RENFE-Operadora en la prestación de los servicios de Cercanías y Media Distancia respecto de los ingresos que genera su explotación¹⁹¹ y, por otro lado, **a financiar las pérdidas genéricas del resto de actividades de RENFE-Operadora**¹⁹² y las derivadas del ERE¹⁹³.

(333) En la práctica, este esquema funcionó así hasta 2009, pero en 2010, las transferencias corrientes se destinaron de manera exclusiva a cubrir el coste del ERE y en 2011 RENFE-Operadora sólo ha recibido ayudas por sus obligaciones de servicio público de viajeros. Entre 2006 y 2009, las aportaciones a RENFE-Operadora en concepto de compensación de pérdidas genéricas del resto de actividades de RENFE-Operadora fueron las siguientes.

Tabla 36. Aportaciones de la partida de compensación de pérdidas de RENFE-Operadora. 2006-2009

Ejercicio	Miles de euros
2006	[...]
2007	[...]
2008	[...]
2009	[...]

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por RENFE-Operadora.

(334) El Real Decreto-ley 22/2012 ha establecido una restructuración de RENFE-Operadora en cuatro sociedades mercantiles estatales cuyo capital social pertenecerá íntegramente a RENFE-Operadora, que serán titulares de las diferentes unidades de negocio: (i) viajeros, (ii) mercancías

¹⁹¹ La normativa ferroviaria establece que hasta que no se produzca la plena liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril, fecha recientemente establecida para el 31 de julio de 2013 por el Real Decreto-Ley 22/2012, Renfe-Operadora percibirá del Estado, por la prestación de servicios deficitarios de transporte ferroviario, las correspondientes subvenciones y compensaciones concretadas en el Contrato-Programa a celebrar por la Entidad y la AGE.

¹⁹² La IGAE interpretaba que dicha compensación debía considerarse como no específica, no asignable a ninguna unidad de negocio en concreto, sino que suponía un apoyo para la adecuación a la competencia de los negocios en tránsito a la liberalización de viajeros.

¹⁹³ El ERE fue aprobado por la Dirección General de Trabajo el 13 de septiembre de 2005, con vigencia inicial hasta el 31 de diciembre de 2009, habiéndose producido 1.758 extinciones de contrato hasta esta fecha. Dicho ERE fue prorrogado el 19 de octubre de 2009 por la Dirección General de Trabajo hasta que se alcanzaran 2.000 extinciones de contrato o hasta el 31 de diciembre de 2010.

y logística, (iii) fabricación y mantenimiento y (iv) arrendamiento de activos ferroviarios.

(335) Ahora bien, aunque la segregación de la entidad en varias unidades puede favorecer el mayor control y asignación de las cuentas a cada una de ellas, evitando por tanto la existencia de posibles subsidios cruzados entre las distintas unidades, este cambio no es suficiente para resolver los problemas apuntados. Así, la CNC en el IP en relación con el Real Decreto-Ley 22/2012, de 20 de julio, indica que *“la formulación de dicha reestructuración puede resultar insuficiente. En este sentido, la independencia de cada una de las sociedades no debe ser meramente formal y jurídica, sino también a nivel contable y funcional, de manera que cada una de estas entidades resulte autónoma en su adopción de decisiones y no influenciada por las demás”*.

(336) Por último, debe señalarse que el peligro de que aparezcan subvenciones cruzadas que permitan que RENFE-Operadora esté en mejores condiciones de operar allí donde compita con sus rivales, no sólo es susceptible de producirse entre áreas de actividad, sino que también se puede dar en la actividad puramente de logística. En efecto, RENFE-Operadora opera en solitario numerosas líneas ferroviarias y podría estar en condiciones de ofrecer mejores precios en las líneas en competencia a costa de encarecer el servicio en las líneas donde no la tiene¹⁹⁴. Las ventajas de escala y red de las que parte RENFE-Operadora, junto a todas las barreras a la entrada, funcionamiento y expansión de operadores señaladas en este informe, podrían facilitar la permanencia ineficiente en el tiempo de una estructura de precios de este tipo. Esta situación ha sido recientemente evidenciada en el mercado francés por parte del incumbente SNCF¹⁹⁵.

IV.4.5. Vínculos con ADIF y el Ministerio de Fomento

(337) Otro elemento clave que podría beneficiar a RENFE-Operadora en los mercados ferroviarios es su estrecho vínculo con otros actores relevantes en los mismos, y en particular, el Ministerio de Fomento y ADIF.

(338) RENFE-Operadora y ADIF parten de un origen común, que se remonta a la creación de la antigua RENFE, fundada en 1941 como un organismo

¹⁹⁴ RENFE-Operadora no dispone de un listado de tarifas base y descuentos por trayecto. Solamente existe esta publicación de precios para el caso del transporte intermodal a través del servicio denominado “Red Multicliente”.

¹⁹⁵ La Autoridad Francesa de la Competencia en la Decisión nº12-D-25 de 18 de diciembre, establece que la SNCF ha establecido en determinados trayectos precios inferiores a sus costes con el fin de mantener su posición e impedir la entrada de sus competidores en el mercado.

público y, se mantuvo hasta 2005, año en el que se pone fin al monopolio legal de la prestación del transporte ferroviario en España.

- (339) Pese a que esta separación ha dado lugar a algunos enfrentamientos entre las dos nuevas entidades públicas empresariales¹⁹⁶, la separación entre ADIF y RENFE-Operadora no acaba de ser total, de forma que mantienen vínculos que podrían generar incentivos alineados que no son favorecedores de la competencia.
- (340) Ambas empresas son entidades públicas empresariales adscritas al mismo departamento, el Ministerio de Fomento, y de acuerdo con la estructura actual del Ministerio¹⁹⁷, ambas dependen directamente del titular del departamento ministerial.
- (341) ADIF, como administrador de la RFIG, tiene encomendadas entre sus funciones la elaboración y publicación de la Declaración sobre la red, la adjudicación de capacidad a las empresas ferroviarias que lo soliciten, la emisión de informes previos a la concesión de licencias por parte del Ministerio de Fomento y el cobro de los cánones por utilización de las infraestructuras ferroviarias. En todas estas funciones se encomienda a ADIF una actuación imparcial guiada por, entre otros, el principio de eficiencia, ya que se trata de decisiones que influyen en la configuración y el funcionamiento del mercado. Unos vínculos excesivamente estrechos con RENFE-Operadora podrían generar disfunciones en el desempeño de su actividad o en el diseño de las tasas o cánones ferroviarios, como anteriormente se ha desarrollado.
- (342) Además, existen vínculos estructurales entre RENFE-Operadora y ADIF que refuerzan la vinculación entre ambas sociedades. El Presidente de RENFE-Operadora es desde febrero de 2012 miembro del Consejo de Administración de ADIF, que tiene encomendada *“la superior dirección de su administración y gestión”* de ADIF, junto con otras competencias entre las que se encuentran¹⁹⁸:
- Emitir los informes que, conforme a lo previsto en la LSF en sus normas de desarrollo y en este Estatuto, hayan de ser evacuados por el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, con carácter preceptivo o potestativo, a requerimiento de los órganos de cualesquiera Administraciones Públicas.

¹⁹⁶ Sirva como ejemplo la resolución del CRF por la reclamación de RENFE-Operadora contra ADIF por la liquidación de cánones ferroviarios en la modalidad de canon por tráfico.

¹⁹⁷ Real Decreto 452/2012, de 5 de marzo.

¹⁹⁸ Estatuto de ADIF, aprobado por Real Decreto 2395/2004, de 30 de diciembre, modificado por el Real Decreto 104/2011, de 28 de enero.

- Aprobar la declaración sobre la red y ejercer las demás funciones que se atribuyen al ADIF en cuanto al acceso a la Red Ferroviaria de Interés General en la LSF y en su normativa de desarrollo.
- Emitir informes con carácter previo al otorgamiento, por el Ministerio de Fomento, de las licencias de empresa ferroviaria y de las autorizaciones para prestar servicios que se hayan declarado de interés público, en los casos previstos en la LSF.
- Otorgar y renovar los certificados de seguridad, cuando así lo determine el Ministerio de Fomento.

(343) Estas decisiones afectan, directa o indirectamente, a todas o parte de las empresas que operan en estos mercados. Por tanto, la participación del máximo representante de la empresa incumbente en la toma de decisiones del administrador de infraestructuras concede ventajas innecesarias, desproporcionadas e irreplicables, en términos de decisión, influencia e información, a RENFE-Operadora.

(344) Por otra parte, existe otra circunstancia que evidencia, de nuevo, las ventajas de RENFE-Operadora frente al resto de sus competidores. La Orden FOM/2909/2006 determina los bienes, obligaciones y derechos pertenecientes a RENFE-Operadora. Sobre la base de esta normativa, RENFE-Operadora cuenta con un derecho de usufructo sobre determinados bienes¹⁹⁹ en terminales de ADIF, bienes que no pone a disposición del resto de empresas ferroviarias, lo que supone que el resto de compañías debe incurrir en costes adicionales, que serían evitables si RENFE-Operadora los pusiera a su disposición.

(345) Todo lo anterior pone de manifiesto la falta de separación *de facto* entre estas entidades y de ambas respecto al Ministerio de Fomento, como regulador del sistema. Esto puede mermar la credibilidad y confianza en el sistema por parte de los nuevos operadores o los potenciales entrantes, dando lugar a menores incentivos para entrar y, por consiguiente, menor tensión competitiva en el mercado. El propio CRF, en su Memoria anual de 2011, afirma que existe una “*confusión de roles entre el Ministerio de Fomento y ADIF por un lado, y entre el Ministerio de Fomento y RENFE-Operadora por otro.*”

IV.4.6. Vínculos de RENFE-Operadora con otras empresas competidoras

(346) RENFE-Operadora participa en el capital de una serie de sociedades en las que coincide con otras empresas ferroviarias competidoras. Es el caso

¹⁹⁹ Las naves y campas recogidas en el anexo IV.4 de la Orden FOM/2909/2006.

de Construrail²⁰⁰, Cargometro²⁰¹, Autometro²⁰², Combiberia²⁰³ y SEMAT²⁰⁴. Aunque no se trate de participaciones mayoritarias, la presencia de RENFE-Operadora en el capital de empresas en las que coincide con algunos de sus competidores supone un vínculo estructural entre ambos y puede debilitar la intensidad competitiva entre RENFE-Operadora y el resto de las empresas ferroviarias. Debe señalarse que el Plan de reestructuración y racionalización del Sector Público Empresarial y Fundacional Estatal prevé la desinversión en todas estas sociedades.

IV.5. Insuficiente desarrollo del CRF

(347) La LSF introdujo un nuevo agente en el sistema, el Comité de Regulación Ferroviaria (CRF), órgano regulador adscrito al Ministerio de Fomento, con competencias para salvaguardar la pluralidad de la oferta en la prestación de los servicios sobre la Red Ferroviaria de Interés General y para resolver los conflictos entre empresas ferroviarias, entre otras.

(348) La regulación inicial del CRF se modificó en el año 2011 con la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LES). Tras estas modificaciones, la Comisión consideró que la extensión de las

²⁰⁰ Empresa participada por RENFE-Operadora y Continental Rail. La participación de RENFE-Operadora asciende al 49%. De acuerdo con su página web, "CONSTRU-RAIL es un Operador de Transporte que aporta soluciones logísticas integrales -transporte, almacenaje y distribución- a las empresas. Los principales clientes son las empresas eléctricas, cementeras, empresas constructoras, los suministradores más relevantes del sector de la construcción (prefabricados, canteras y graveras, productos siderúrgicos, hormigón, etc), y las principales empresas consignatarias del transporte marítimo de contenedores."

²⁰¹ Cargometro, participada por FGC (51%), Renfe (25%) y Comsa RT (24%), lleva en funcionamiento desde mediados de 2009 y opera un servicio de trenes de mercancías entre la Zona Franca de Barcelona y la factoría de Seat en Martorell. (fuente: FFE, 5.06.2009, "Cargometro: nuevo servicio de mercancías para Seat entre Barcelona y Martorell").

²⁰² Propiedad de la empresa FGC en un 51%, y el resto de Comsa Rail Transport y Pecovasa (estando Pecovasa participada en un 60% por RENFE-Operadora). Opera un servicio de transporte entre la factoría de Seat en Martorell y el Puerto de Barcelona (fuente: Vía Libre-FFE, 23.01.2008, "Comienza el servicio de Autometro entre la factoría de Seat y el Puerto de Barcelona"),

²⁰³ RENFE-Operadora tiene una participación del 22,5%. Como accionistas minoritarios se encuentran Acciona Rail y Comsa. Combiberia se dedica al transporte intermodal (combinado por tren y carretera), de todo tipo de mercancías, a nivel nacional e internacional.

²⁰⁴ Servicios Especializados de Mantenimiento, Almacenaje y Transporte (SEMAT) es una empresa privada de ámbito doméstico perteneciente a TRANSFESA (en un 62%) y a RENFE (38%) cuyas principales actividades son el transporte ferroviario de vehículos, que realiza a través de su participación en el denominado "Pool Ibérico Ferroviario", el transporte de graneles y contenedores -que gerencia directamente-, la gestión de las terminales de Auto-Expreso, y la que es actualmente su principal actividad, la gestión de los centros logísticos del automóvil y la distribución capilar de los vehículos desde dichos centros hasta el cliente final, generalmente un concesionario (fuente: www.semat.es).

atribuciones al CRF cumplen lo dispuesto en el Primer Paquete Ferroviario y lo considera suficientemente independiente respecto al Ministerio de Fomento a efectos de ejercer sus funciones con suficiente garantía de imparcialidad²⁰⁵.

- (349) No obstante, este hecho no puede impedir que se destaquen determinados elementos que minan la capacidad de acción y credibilidad del CRF, que han sido puestos de manifiesto a la CNC por los operadores ferroviarios consultados.
- (350) El CRF, en su Memoria Anual de 2011, señala que a pesar de las modificaciones introducidas en la LES para dotarle de una independencia de funciones plena, *“lo cierto es que ha seguido igual que antes en cuanto a la debilidad de la naturaleza jurídica que se le ha asignado, -a diferencia del resto de reguladores en España y en Europa, todos con personalidad jurídica e independientes en fondo y forma-, siendo un mero órgano administrativo colegiado, sin personalidad jurídica y sin recursos propios.”* Prosigue la Memoria del CRF *“también es cierto que existe una obligación legal por parte del Ministerio de Fomento de atender todas las necesidades que tenga, que son decididas por el propio CRF, pero que en el primer año su efecto de apoyo y colaboración ordenada por la Ley ha sido casi nulo.”*
- (351) El Consejo Consultivo de Privatizaciones (CCP) subraya las limitaciones del CRF en su *Informe sobre el transporte de mercancías por ferrocarril* del año 2011. Indica que se trata de *“un órgano colegiado integrado administrativamente en el Ministerio de Fomento [...] Además, sus funciones no abarcan aspectos importantes de la regulación, se desconoce el alcance de los medios con los que estará dotado en el futuro y no existe una partida específica para financiar el CRF”*.
- (352) Todo ello le resta credibilidad frente al resto de los agentes del sistema ferroviario, especialmente frente a los nuevos operadores, facultad esencial para que los participantes en estos mercados muestren su confianza en el regulador.
- (353) Así, en primer lugar, las distintas modificaciones normativas no han dotado de **personalidad jurídica** al CRF, a diferencia del resto de reguladores en España y en Europa, todos con personalidad jurídica.
- (354) En segundo lugar, el CRF no dispone de **recursos propios**. El organismo no tiene presupuesto propio, ni instalaciones propias (sus dependencias se encuentran dentro del Ministerio de Fomento), ni recursos informáticos ni material de oficina propio (el CRF no dispone de página web ni de

²⁰⁵ La Comisión Europea comunicó al Estado Español el 22 de marzo de 2012 su decisión de la retirada de una parte de la demanda, la relativa a la falta de independencia del regulador ferroviario (Fuente: CRF, Memoria de actuaciones 2011).

servidor de correo electrónico propios, sino que ambos se encuentran vinculados al dominio del Ministerio de Fomento).

- (355) El **personal** de que dispone el CRF parece claramente insuficiente para atender a los cometidos que le asigna la LSF. Únicamente pertenecen al CRF los miembros, propiamente dichos, del Comité, que se compone, además del Presidente, de dos vocales a tiempo completo, otros dos vocales a tiempo compartido y la Secretaria del CRF también a tiempo compartido²⁰⁶.
- (356) Por otra parte, las **competencias atribuidas** al CRF se limitan a la resolución de conflictos. El Ministerio de Fomento ha expresado sus dudas respecto a la capacidad del CRF de **emitir informes y propuestas sobre normativa**. Así, según destacó el CRF en su Resolución sobre los cánones²⁰⁷, el Ministerio comunicó al CRF que *“entre las funciones que la vigente redacción de la Ley del sector ferroviario otorga al CRF no está expresamente incluida la de emitir informes proponiendo reformas normativas en materia ferroviaria, por lo que el valor del informe es señalar unas líneas de reforma normativa que ni vincularán a los órganos con competencia normativa del Ministerio, ni han sido establecidos a petición o a instancia de tales órganos”*.
- (357) Además, el CRF carece de competencia para el **desarrollo de normativa** ferroviaria y para promulgar circulares. Asimismo, no se contempla el carácter vinculante de sus resoluciones.
- (358) Todo ello merma la capacidad del CRF de incidir en el buen funcionamiento del sistema. Como puntualiza el CCP, *“las características del CRF no lo hacen idóneo para generar la confianza y la reputación necesarias para tener incidencia sobre las expectativas de los agentes económicos del sector (tanto operadores como clientes)”*.

²⁰⁶ Según datos de la Memoria del CRF. Año 2011.

²⁰⁷ Resolución de 6 de febrero de 2012 del comité de regulación ferroviaria, sobre el expediente 2011/002 abierto de oficio para analizar los cánones ferroviarios en España y sus posibles efectos discriminatorios sobre la oferta ferroviaria.

V. CONCLUSIONES

Primera. El estudio constata un grado muy reducido de competencia efectiva en el transporte de mercancías por ferrocarril en España

El transporte por ferrocarril en España ha estado tradicionalmente en manos de la empresa pública RENFE, fundada en el año 1941. Tras las primeras medidas adoptadas a finales de siglo pasado y principios de la década de 2000, el transporte de mercancías por ferrocarril se liberalizó formalmente en España en el año 2005, medida que se complementó con la separación de la administración de las infraestructuras, que se encomendó a ADIF, de la prestación del servicio ferroviario, que pasó a realizar RENFE-Operadora en competencia con los nuevos entrantes.

El presente estudio constata sin embargo el escaso éxito de la liberalización del transporte de mercancías por ferrocarril en España.

Ocho años después de permitirse la entrada de operadores alternativos en el transporte ferroviario de mercancías, tan sólo se han concedido dieciséis licencias de empresa ferroviaria y únicamente 6 empresas compiten con el operador incumbente tradicional, cuya cuota de mercado conjunta apenas alcanza el 15% del mercado²⁰⁸. RENFE-Operadora ostenta un poder de mercado significativo, que se refleja en el mantenimiento de una cuota de mercado cercana al 85%. Esta situación resulta llamativa también en el contexto internacional, al ser España uno de los países europeos donde el incumbente tradicional conserva un mayor porcentaje del mercado.

Además de los datos cuantitativos, otros factores muestran la debilidad relativa de los nuevos entrantes respecto al incumbente tradicional.

RENFE-Operadora es el único operador ferroviario que tiene capilaridad para llegar a todos los puntos del territorio nacional, y es la única empresa ferroviaria que transporta todo tipo de mercancías, mientras que la actividad de otras empresas del mercado se encuentra muy concentrada en territorios y clientes concretos. Determinados servicios, como el transporte de mercancías sobre la red de ancho métrico o la conexión con Francia por el paso de TP Ferro (que es la única conexión con Francia por vías de ancho internacional -UIC), únicamente los presta RENFE-Operadora entre las empresas que operan en España.

El estudio detecta también una posición predominante de RENFE-Operadora en servicios relacionados con la prestación de servicios de transporte ferroviario de mercancías que resultan necesarios para poder desarrollar correctamente este transporte. Primero, en cuanto al **material rodante**, donde la disponibilidad para los nuevos entrantes ha sido limitada, mientras que RENFE-Operadora posee casi el 90% de las locomotoras y más

²⁰⁸ En miles de toneladas transportadas.

del 90% de los vagones aptos para transportar mercancías por la RFIG, porcentajes superiores a su cuota en el mercado de transporte ferroviario de mercancías. Segundo, en las **operaciones de mantenimiento y reparación**, donde los talleres de Integria, pertenecientes a RENFE-Operadora, reparan casi el 90% de las locomotoras y más del 90% de los vagones, a lo que hay que sumar que los principales fabricantes de material rodante no prestan directamente servicios de mantenimiento y reparación de su material, sino a través de empresas mixtas con RENFE-Operadora, que utilizan las instalaciones de este operador.

Finalmente, el estudio también constata una **débil estructura competitiva en la prestación de servicios en las terminales logísticas**, donde la posición de ADIF, que administra la práctica totalidad de la infraestructura ferroviaria estatal (Red Ferroviaria de Interés General, RFIG), es también preponderante.

Segunda. El análisis comparativo con otros países es indicativo de que el transporte de mercancías por ferrocarril en España tiene unos niveles bajos de desarrollo y eficiencia.

El estudio ha realizado una serie de comparaciones internacionales para contextualizar la situación competitiva del transporte de mercancías por ferrocarril en España, que sugieren una menor eficiencia de este modo de transporte que en otros países.

En primer lugar, el análisis comparado en materia de infraestructuras revela que la red ferroviaria tiene una extensión relativa (en relación a la superficie del país) inferior a las principales economías europeas (Alemania, Reino Unido, Francia e Italia), pese a lo cual **la intensidad de uso de las infraestructuras** (toneladas-kilómetro transportadas por cada kilómetro de la red ferroviaria) **es muy inferior en España respecto a estos países**. La comparación muestra que las vías españolas presentan la particularidad de tener tres anchos de vías diferentes, mientras que en los países centroeuropeos predomina el mismo ancho de vía (UIC), que en España está solamente en el 15% de las vías, la mayor parte de las cuales son de uso exclusivo de pasajeros.

En segundo lugar, **el peso que tiene el ferrocarril sobre el conjunto de medios de mercancías en España está muy por debajo del promedio de los países europeos** (en 2011, el ferrocarril supuso el 4,2% del transporte interior de mercancías en España, frente al promedio del 17% en la UE-27), y en particular muy inferior respecto al que tiene en las principales economías de la UE. Además, **este peso ha disminuido de manera considerable en la última década, y lo ha hecho con mayor intensidad en España que en la media de la UE y de las principales economías europeas**. En la medida en que la actividad de transporte es un *input* necesario para el comercio doméstico e internacional de bienes, el hecho de que el transporte ferroviario esté menos desarrollado de lo que sería óptimo no favorece la competitividad de la economía española y puede generar efectos externos negativos, dado que se

desaprovechan las ventajas que presenta el ferrocarril respecto a otros modos de transporte en términos de costes y contaminación.

En tercer lugar, como ya se ha señalado, **España destaca por ser uno de los países con menor éxito en la entrada de nuevos operadores en el mercado**, y de las cinco principales economías europeas es la que peores datos muestra en estas comparaciones. Así, la cuota de mercado de los nuevos operadores en España (8,2% en 2010) está muy lejos de la que alcanzaban en 2010 en Reino Unido (51,4%), Alemania (25%), Italia (24,1%) y Francia (20%).

Finalmente, **RENFE-Operadora es relativamente poco eficaz en la utilización de sus recursos, tanto de personal como material rodante, en comparación con la actuación del resto de incumbentes europeos**. Todos los datos que comparan el volumen transportado o los ingresos obtenidos con los recursos empleados de personal y material rodante relegan a España a la zona baja del *ranking* de países europeos. Dado que el incumbente español, además, tiene un peso relativo superior en España que en otros países, ello supone que la eficiencia global del transporte ferroviario de mercancías en España es inferior a otros países, lo que agudiza los problemas de competitividad ya apuntados.

Tercera. Se han identificado cinco grupos de factores que lastran la competencia en el transporte de mercancías por ferrocarril en España

A partir del contexto regulatorio y económico del transporte ferroviario de mercancías y de las consultas realizadas a los agentes, se han identificado y clasificado los principales factores que operan como barreras a la entrada y a la expansión de las empresas en el mercado ferroviario, que están relacionados con las infraestructuras, con la administración de las mismas, con la regulación del acceso y el ejercicio de la actividad ferroviaria, con las ventajas diferenciales otorgadas a RENFE-Operadora y con el insuficiente desarrollo del regulador ferroviario.

a) Las características de la infraestructura:

Respecto a las características de las infraestructuras, las principales debilidades del modelo español son las siguientes.

En primer lugar, el **aislamiento internacional**, que se debe a que coexisten tres anchos de vía diferentes en España, estructura que dificulta las interconexiones dentro de España y, especialmente, con los países centroeuropeos, donde predominan las vías de ancho europeo o UIC. Otros factores como la **electrificación de las redes** ahondan en estos problemas de interconexión, incidiendo también en este caso en la conexión con Portugal.

En segundo lugar, las infraestructuras españolas no permiten que los trenes de mercancías circulen a una **velocidad** adecuada, ya que existen pocas vías exclusivas para el transporte de mercancías y la prioridad absoluta del

transporte de pasajeros frente al de mercancías exige que los trenes de mercancías tengan que esperar en los apartaderos durante períodos prolongados de tiempo.

En tercer lugar, las infraestructuras y las terminales ferroviarias en España **no permiten que circulen trenes de mercancías tan largos como en el resto de la UE**, lo que agudiza los problemas de interconexión con otros países y limita el potencial desarrollo del ferrocarril en España, además de reducir su competitividad frente a otros modos de transporte de mercancías.

Finalmente, una debilidad estructural del modelo ferroviario español es el **escaso desarrollo del transporte intermodal**, tanto con la carretera, por falta de instalaciones logísticas, como con el transporte marítimo, ya que falta por completar y electrificar el acceso ferroviario en algunos Puertos de Interés General.

b) La administración de las infraestructuras ferroviarias:

En relación a la administración de las infraestructuras ferroviarias, se han constatado deficiencias que impiden un desarrollo más eficiente de la actividad ferroviaria.

En primer lugar, se destaca la **falta de flexibilidad en la gestión de las terminales**, cuyo calendario y horario de apertura no responde a las necesidades de las empresas ferroviarias y contribuye a generar cuellos de botella.

En segundo lugar, se constata una **insatisfacción generalizada con la prestación de los servicios adicionales, complementarios y auxiliares en las terminales logísticas de ADIF**, de manera que no existe una regulación clara sobre las condiciones en las que los presta ADIF ni reglas sobre la prestación de estos servicios en las terminales de ADIF por terceros ajenos a ADIF o por las propias empresas ferroviarias (autoprestación), situación que deja un amplio margen de discrecionalidad a ADIF para determinar ambos extremos y plantea un evidente conflicto de intereses que no lleva a la situación óptima.

En tercer lugar, se observa que en las proximidades de los grandes núcleos urbanos existen problemas de congestión en la circulación de los trenes. **La gestión del tráfico impone una preferencia absoluta del tráfico de pasajeros sobre el de mercancías, lo cual exacerba los problemas de tránsito de los trenes de mercancías, incrementando sus tiempos de espera y reduciendo su velocidad media.**

c) La regulación del acceso y el ejercicio de la actividad ferroviaria:

Primero, **los procedimientos para la obtención y mantenimiento de los títulos habilitantes (licencias, certificados de seguridad, homologación de material rodante y habilitación del personal de conducción) son onerosos y se dilatan en el tiempo**, lo que puede desincentivar la entrada de los nuevos operadores.

Segundo, **los cánones no estimulan un uso eficiente de la infraestructura, no desincentivan comportamientos estratégicos** de acaparamiento de la capacidad ferroviaria, **son complejos y su estructura es relativamente más onerosa para los nuevos entrantes** que para el incumbente.

d) Ventajas específicas de RENFE-Operadora:

RENFE-Operadora disfruta de una serie de importantes ventajas frente a sus competidores que le han sido conferidas por la regulación o por decisiones adoptadas en el proceso de liberalización.

En primer lugar, las denominadas “**cláusulas del abuelo**” son disposiciones previstas en la normativa que eximen a RENFE-Operadora del cumplimiento de determinados requisitos exigidos a sus rivales o que le otorgan prioridad frente a sus competidores, como ocurre con la adjudicación de capacidad, donde la regulación prevé, en caso de congestión, que uno de los principales criterios que se debe aplicar para dirimir entre solicitudes coincidentes es la continuidad en la prestación del servicio, aspecto que favorece al incumbente frente a nuevos entrantes.

En segundo lugar, **RENFE-Operadora recibe financiación pública**, y aunque en los años más recientes la financiación no se ha concedido específicamente para el transporte de mercancías, no es posible verificar que se emplee efectivamente en los destinos para los que se otorga, como señaló el Tribunal de Cuentas en su informe de 2011 sobre RENFE-Operadora, ni es descartable que pueda favorecer su posición allí donde compita con otras empresas, habida cuenta de la **posibilidad de que RENFE-Operadora realice subvenciones cruzadas**, directas o indirectas, entre actividades o incluso entre trayectos ferroviarios dentro de la actividad de transporte de mercancías.

En tercer lugar, los problemas anteriores se agudizan por la **posición preminente que tiene RENFE-Operadora en actividades conexas y necesarias para la prestación de servicios de transporte ferroviario**, como son la disponibilidad de material rodante y la prestación de servicios de mantenimiento y reparación de material, que otorgan los medios al incumbente para dificultar, encareciendo o retrasando, la actividad de sus competidores. Sin necesidad de constatar que se hayan producido realmente estas dificultades, la mera posibilidad de que esta clase de comportamientos se produzcan mina el incentivo de las demás empresas a suponer una fuente efectiva de presión competitiva sobre RENFE-Operadora.

A lo anterior se suma, en cuarto lugar, el hecho de que **RENFE-Operadora mantiene una serie de vínculos estructurales con algunos de sus competidores**, a través de la participación conjunta en algunas sociedades, situación que reduce adicionalmente la capacidad de éstos a suponer una fuente real de presión efectiva.

En quinto lugar, **RENFE-Operadora mantiene importantes vínculos con ADIF y con el Ministerio de Fomento**, agentes cuyo papel es esencial para asegurar la competencia efectiva en el mercado. En concreto, dada la posición

predominante de ADIF en la gestión de las infraestructuras ferroviarias²⁰⁹ y en la prestación de servicios en las terminales ferroviarias²¹⁰ y su vinculación con RENFE-Operadora, los operadores pueden tener una menor confianza en la neutralidad de las instituciones por esta clase de vínculos, lo que les desincentiva a ejercer una presión competitiva eficaz.

e) El control y la supervisión del mercado:

El Comité de Regulación Ferroviaria (CRF), organismo en el que actualmente recae la supervisión de la competencia en el sistema, presenta una serie de **limitaciones que minan su capacidad de adoptar decisiones y la credibilidad de sus actuaciones ante los operadores ferroviarios**. El CRF carece de personalidad jurídica y de recursos propios, dependiendo del Ministerio de Fomento en términos presupuestarios, de material, de instalaciones y de recursos informáticos, no dispone de personal suficiente para atender a todas las competencias recogidas en la normativa y carece de competencias sancionadoras y para el desarrollo de la normativa del sector ferroviario. Algunas de estas cuestiones, no obstante, podrían quedar en parte subsanadas con la proyectada creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC).

Cuarta. La mejora del entorno de competencia del mercado exige una actuación decidida y global sobre los factores identificados

Las consideraciones anteriores plantean la necesidad de acometer una revisión estructural de las reglas de funcionamiento y de la organización del sector ferroviario en España. La falta de competencia en el transporte de mercancías por ferrocarril en España probablemente no es el único factor que explica el retraso de España frente a otros países en este sector, pero sin duda es uno de los factores principales que contribuyen a esta situación. Para incrementar la competencia en el transporte de mercancías por ferrocarril en España, no basta con adoptar medidas aisladas o inconexas, sino que es necesario que los agentes perciban un compromiso creíble de las autoridades que elimine efectivamente las ineficiencias del sistema y, especialmente, el trato de favor que recibe el operador incumbente y su posición ventajosa en el acceso a determinados servicios.

²⁰⁹ Con excepción de las redes en los puertos y la conexión por ancho internacional con Francia, ADIF administra toda la RFIG.

²¹⁰ ADIF es el único que presta servicios en la práctica totalidad de terminales.

VI. RECOMENDACIONES

Las recomendaciones que se efectúan a continuación están dirigidas a intensificar el grado de competencia efectiva en el sector. Una mayor competencia efectiva es deseable porque coadyuva a optimizar los precios, a estimular las inversiones necesarias y a acelerar la innovación. Ello contribuiría a mejorar la competitividad de la economía española y a los objetivos generales de crecimiento y empleo.

Las recomendaciones se dividen en cinco bloques, cada uno de los cuales se dirige a los grupos de problemas principales en el transporte de mercancías por ferrocarril observados a lo largo del estudio.

El primero se refiere a la falta de adaptación de las **infraestructuras** a las necesidades del transporte de mercancías por ferrocarril. El estudio no pretende recomendar que se incremente el gasto, habida cuenta de la gravedad del momento económico actual, pero sí señalar que en toda inversión que se planifique se tenga en cuenta su contribución a la mejora de la competencia en el transporte ferroviario de mercancías, de forma que tales criterios se integren en el análisis coste-beneficio que realicen las Administraciones competentes a la hora de planificarlas.

En segundo lugar, se han constatado determinados aspectos de la **administración de la infraestructura** que no contribuyen a su utilización óptima y a que las empresas puedan aprovechar sus potencialidades. Especialmente en lo referente a la gestión del tráfico y de las terminales, se formulan determinadas recomendaciones para mejorar la eficiencia de las empresas y favorecer que las empresas puedan desarrollar y diferenciar sus servicios, aspectos esenciales para impulsar la competencia.

El tercer bloque de recomendaciones se refiere a la regulación **de acceso al mercado y a los cánones**. Se formulan varias recomendaciones destinadas a garantizar que los requisitos de entrada son acordes con los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación que deben regir para minimizar el impacto negativo, en su caso, de las restricciones de acceso y ejercicio sobre la competencia.

En cuarto lugar, se formulan una serie de recomendaciones destinadas a **mitigar las ventajas desproporcionadas del operador incumbente en España**, que le confieren una superioridad en el mercado frente a los nuevos entrantes y que son una de las principales barreras a la entrada y expansión de competidores en el mercado.

Finalmente, se establecen una serie de recomendaciones con el objetivo de reforzar la **supervisión y el control del mercado**.

Las recomendaciones que se incluyen a continuación se han clasificado de acuerdo con el esquema seguido en el estudio, sin seguir un orden de prelación. En todo caso, debe señalarse que las barreras más dañinas sobre la

competencia son las que otorgan ventajas al incumbente frente a los nuevos entrantes, por lo que las recomendaciones dirigidas a paliar esta situación son las que con mayor prioridad deben abordarse.

A) La infraestructura ferroviaria

Las infraestructuras pueden ser un factor condicionante de la estructura competitiva en el mercado ferroviario de mercancías. Por ello, **los análisis coste-beneficio de la planificación de la infraestructura ferroviaria en España y de las inversiones deben incorporar consideraciones acerca de su impacto sobre la competencia efectiva en el mercado.**

- 1.1. Los factores que dificultan la **interoperabilidad con el resto de países europeos** y que limitan la **longitud y la velocidad de circulación** reducen la competitividad del ferrocarril frente a otros modos de transporte de mercancías, disminuyendo los incentivos a la entrada y expansión de los operadores y, con ello, restringiendo la presión competitiva en el mercado. Pueden favorecer la competencia, por tanto, las inversiones que adapten las vías férreas españolas al ancho internacional (UIC), especialmente en aquellos corredores ferroviarios de mayor tráfico, y que aumenten la longitud y el número de apartaderos en las vías y en las terminales. Estos elementos no sólo aumentarían la competitividad del ferrocarril respecto a otros modos de transporte de mercancías en España, sino que avanzarían la integración del mercado español de transporte ferroviario de mercancías con los mercados centroeuropeos.
- 1.2. Las **limitaciones en el acceso a determinados puertos**, en concreto la falta de conexión de la red ferroviaria hasta los puntos de generación o manipulación de cargas, constriñen el desarrollo de la intermodalidad entre el ferrocarril y el transporte marítimo, reduciendo los incentivos a la entrada y expansión en el mercado ferroviario de los operadores logísticos. Inversiones como la construcción de vías de acceso ferroviario a los puertos que no las tienen todavía y la adecuación de las redes interiores de los puertos para permitir el acceso ferroviario hasta las terminales interiores y minimizar los procesos de carga y descarga pueden ser, por tanto, positivas desde la óptica de competencia.
- 1.3. En las proximidades de los grandes núcleos urbanos, las **congestiones por la circulación de trenes de mercancías y pasajeros** por las mismas vías ralentizan la velocidad de circulación de los trenes de mercancías, reduciendo su competitividad frente a otros modos de transporte y por ello también los incentivos a la entrada y expansión de los operadores logísticos. La construcción de vías de circunvalación en los grandes núcleos urbanos donde se detectan congestiones puede servir, así, para fomentar la competencia en el transporte ferroviario de mercancías.

B) La administración de la infraestructura ferroviaria

Segunda. Mejorar la gestión del tráfico

Determinadas mejoras en la gestión del tráfico ferroviario pueden servir 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. En particular, se considera conveniente avanzar en las siguientes materias:

- 2.1. **Permitir la circulación de los trenes de mercancías por vías de ancho UIC²¹¹, allí donde sea técnicamente posible.** Los trenes de pasajeros que actualmente circulan por las vías UIC (alta velocidad) no tienen copada toda la capacidad de la infraestructura, de modo que sería posible la circulación de trenes de mercancías en horarios de no circulación de pasajeros, incluso respetando las bandas de mantenimiento (cuya duración se podría reducir). La circulación de trenes de mercancías por vías de ancho UIC, con las limitaciones técnicas y de seguridad que resulten precisas, puede contribuir a reducir uno de los principales obstáculos para el transporte internacional de mercancías, facilitando las conexiones con Francia. Asimismo, la utilización del ancho UIC por el transporte de mercancías permitiría el acceso para los operadores ferroviarios a un mercado de material rodante más amplio, ya que podrían acudir a los mercados europeos.
- 2.2. **Facilitar la utilización por los trenes de mercancías de las vías convencionales que se liberan por los trenes de pasajeros.** En la actualidad, la circulación a mayor velocidad de los trenes de pasajeros por las mismas vías que los trenes de mercancías implica la espera de estos últimos en los apartaderos durante períodos de tiempo prolongados. En la medida en que los trenes de pasajeros cada vez circulan más por vías de ancho UIC, se consigue disponer de mayores surcos para el transporte de mercancías por ferrocarril en las vías liberadas por los viajeros. Esto conllevaría, una reducción de los tiempos de espera en los apartaderos por parte de los trenes de mercancías, un aumento de su velocidad media y una disminución del tiempo total de los trayectos.
- 2.3. **Dar prioridad a criterios económicos para la asignación de capacidad en caso de congestión.** Es conveniente eliminar los criterios discrecionales para resolver situaciones de congestión o coincidencia de solicitudes de uso de la capacidad ferroviaria, que pueden generar inseguridad jurídica entre los operadores, a favor de criterios objetivos, transparentes y no discriminatorios. Es asimismo recomendable regular la adjudicación de capacidad y el procedimiento por el que se produce la aceptación o rechazo de la solicitud de capacidad por parte de los

²¹¹ En España, sólo los trenes de alta velocidad circulan por las vías UIC (con excepción del tramo de TP Ferro).

operadores ferroviarios, de manera que pueda llevarse a cabo un control y seguimiento de los mismos.

- 2.4. **Introducir penalizaciones por la reserva de capacidad no utilizada.** De no ser así, podrían existir incentivos a que los operadores instalados acaparen estratégicamente la capacidad para restringir las posibilidades de crecimiento de sus rivales.

Tercera. Mejorar la gestión de las terminales

La gestión de las terminales ferroviarias es un elemento estratégico para la eficiencia de la logística ferroviaria y un elemento esencial de diferenciación entre los operadores ferroviarios. La mejora de su gestión y la competencia entre terminales puede estimular la competencia en el mercado de servicios ferroviarios. Para estimular que los operadores se ubiquen en las terminales es imprescindible crear un marco estable, duradero y predecible que favorezca la competencia y las inversiones.

- 3.1. **Desarrollar las normas previstas en la LSF y en el RSF sobre los servicios adicionales, complementarios y auxiliares y sobre el marco tarifario de los servicios adicionales y complementarios**, aún pendientes de desarrollo, y hacerlo de forma favorable a la competencia **para limitar la discrecionalidad del administrador de infraestructuras** en:
- a. **La determinación de las terminales en las que es posible la autoprestación o prestación de terceros de los servicios complementarios y auxiliares.** Del análisis se desprende la absoluta discrecionalidad de ADIF para establecer en qué terminales son posibles estas modalidades. Se debería permitir la autoprestación o la prestación por terceros en todas las terminales de la RFIG.
 - b. Al margen de la delimitación de las terminales en las que se permite la autoprestación y prestación de terceros, existen otras dificultades normativas que dificultan el desarrollo de estos servicios en las terminales de ADIF. Para avanzar en la prestación de los servicios se debe:
 - i. **Permitir la autoprestación compartida** entre varios operadores. Actualmente esta opción carece de previsión legal y esto supone mayores costes para los operadores ferroviarios que podrían mitigarse en caso de compartir la autoprestación de estos servicios.
 - ii. **Desarrollar los requisitos para la obtención del título habilitante** para la prestación de los servicios complementarios y auxiliares. En relación a los mencionados títulos habilitantes,

la aplicación del criterio de transparencia aconseja la convocatoria de concurso público para su concesión.

- iii. Definir las **condiciones para que ADIF suscriba acuerdos de disponibilidad de espacios** y los criterios de acuerdo a los que debe realizar la **prestación de los servicios complementarios**. La falta de desarrollo normativo incrementa la discrecionalidad de ADIF en la prestación de este tipo de servicios, que deberían prestarse bajo condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias. Por último, ADIF no debería vincular la prestación de un servicio complementario a la contratación de todos estos servicios, sino que se debería permitir la contratación desvinculada de cada uno de ellos a costes razonables y favorecedores de la competencia.
 - c. **La clasificación de servicios entre complementarios y auxiliares.** En la actualidad, ADIF es competente para la determinación de un servicio como perteneciente a una u otra categoría, sin que existan unas reglas transparentes de cómo llevarlo a cabo. En aras a una mayor seguridad jurídica, debe reducirse la capacidad de ADIF para modificar la calificación -complementario o auxiliar- de los servicios, dado que la naturaleza de estos servicios no se altera, por lo que no existe justificación objetiva para cambios de criterio en su clasificación. La clasificación de un servicio como complementario o auxiliar no es trivial, ya que afecta a su marco tarifario y a la obligatoriedad de su prestación por ADIF. Por ello, es deseable que la normativa defina unos criterios objetivos y estables para la clasificación de estos servicios.
 - d. La determinación de las **reglas de prestación de los servicios complementarios y auxiliares** en las terminales de ADIF. Actualmente, es ADIF quien establece discrecionalmente la forma de prestación de los servicios en sus terminales, situación que puede reducir la seguridad jurídica y la capacidad de planificación económica de los operadores que quieren llevar a cabo inversiones. Un aspecto concreto en este sentido son las **tarifas de los servicios auxiliares prestados por ADIF**, que están sujetos a precios privados acordados por las partes. La regulación debería establecer que las tarifas por los servicios auxiliares, pese a su carácter de precios privados, se basaran en principios de objetividad, transparencia y no discriminación.
- 3.2. **Avanzar en la adaptación del calendario y horarios de apertura de terminales según las necesidades de las empresas ferroviarias.** La rigidez y falta de adaptación de los horarios y el calendario de apertura genera esperas prolongadas de los trenes de mercancías, con los consiguientes costes para los operadores ferroviarios. Un horario más

flexible de las terminales permitirá reducir los costes de las empresas ferroviarias.

- 3.3. **Garantizar, en aquellas terminales de ADIF en las que RENFE-Operadora disponga de determinados bienes en usufructo o derecho real equivalente, la plena disposición de estos medios al resto de empresas ferroviarias a un coste razonable.** De no ser así, existiría el incentivo de RENFE-Operadora de no poner a disposición este material y obligar a que el resto de empresas ferroviarias inviertan en activos duplicados, lo que supone un incremento en sus costes y mayor ineficiencia global.
- 3.4. Para evitar que ADIF privilegie la información sobre sus propias terminales, es necesario incrementar la **transparencia y el acceso a información actualizada de todas las terminales logísticas, públicas y privadas, conectadas a la RFIG.** Por ello, es conveniente que la Declaración de red de ADIF, donde actualmente sólo se incluye información relativa a sus propias terminales ferroviarias, incluya la información relevante para los operadores, sobre las terminales y apartaderos de carácter privado conectados a su red y las características de las conexiones, y que el regulador ferroviario publique información detallada y homogénea sobre todas las terminales de la RFIG.

C) La regulación de acceso de las empresas al mercado y de ejercicio de la actividad

Cuarta. Ajustar los requisitos de acceso al mercado a los principios de necesidad, proporcionalidad, transparencia y no discriminación.

Es conveniente revisar los requisitos de acceso al mercado para acomodarlos a los principios de necesidad, proporcionalidad, transparencia y no discriminación.

- 4.1. Simplificar, abaratar y agilizar los requisitos establecidos para la obtención de la **licencia de empresa ferroviaria** y del **certificado de seguridad**, asegurando que estos requisitos satisfacen los principios de necesidad, proporcionalidad, transparencia y no discriminación. La validez en España de la licencia europea no oculta que los agentes que quieren iniciar su actividad en España tienden a solicitar su primera licencia en España, por lo que la forma en que se conceden estas licencias puede tener efectos negativos sobre el mercado. Por otro lado, la renovación de las licencias se produce en el país donde se han obtenido las mismas, y otro tanto ocurre con el certificado de seguridad. En cuanto a este último, y en particular, resulta excesivo exigir el requisito de aportar tracción en las etapas iniciales del procedimiento de acceso al mercado ya que supone un coste innecesario para los nuevos entrantes ferroviarios.

- 4.2. Simplificar, abaratar y agilizar los requisitos establecidos para la **homologación del material rodante**, asegurando que estos requisitos satisfacen los principios de necesidad, proporcionalidad, transparencia y no discriminación. En el proceso para la homologación de este material intervienen diversos agentes (la entidad de certificación, ADIF y el Ministerio de Fomento) lo que puede incrementar de manera desproporcionada el tiempo hasta la obtención de la homologación de dicho material.

Quinta. Regular las relaciones entre empresas ferroviarias para la realización de las prácticas para la obtención de certificados de conducción

Dado que las empresas ferroviarias precisan, en ocasiones, de sus competidores para la obtención de certificados de conducción, es preciso regular estas peticiones para evitar que se utilicen estratégicamente para retrasar o impedir la entrada de competidores. Cada vez que una empresa ferroviaria quiera habilitar a un maquinista para un nuevo trayecto que no realiza en ese momento la compañía y para la que, por tanto, no cuenta con maquinistas habilitados, deberá acudir a otra empresa ferroviaria que sí realiza el mencionado trayecto, de forma que un maquinista de esta segunda compañía acompañe en las prácticas al maquinista de la empresa que pretende entrar en dicho trayecto.

- 5.1. **Establecer un protocolo transparente de gestión de solicitudes de las prácticas de formación** sobre un nuevo trayecto, que:
- a. Permita llevar a cabo un registro de las peticiones entre empresas ferroviarias y las condiciones en las que se han atendido.
 - b. Obligue a aquellas empresas ferroviarias que operan dicho trayecto a garantizar el acceso a dicha formación en términos razonables de tiempo y coste.

Sexta. Mejorar el diseño de los cánones

Es deseable que los cánones por acceso y utilización de la infraestructura ferroviaria se ajusten rigurosamente a los principios establecidos en la LSF, para garantizar que el marco percibido por los operadores sea estable, duradero y predecible. Asimismo debe recoger incentivos al uso eficiente de la infraestructura, sostenibilidad y fomento de las inversiones

- 6.1. **Establecer una metodología transparente y acorde con los principios del artículo 73 de la LSF**, que constituya un sistema de incentivos favorable a la competencia y que facilite la utilización eficiente de las infraestructuras ferroviarias. Parece preferible que, tal y como establece la Directiva 2001/14/CE, ADIF sea competente para la determinación de los

cánones, sujeto, en su caso, al control *ex ante* del regulador, para asegurar el uso eficiente de las infraestructuras y la suficiencia de los costes. De esta forma se incrementa la preeminencia de criterios de sostenibilidad de infraestructuras y uso eficiente de las mismas que, en todo caso, deberán cumplir los principios de transparencia, objetividad y no discriminación.

- 6.2. **Simplificar los cánones e introducir criterios de penalización por la no utilización de la capacidad reservada.** La configuración actual de nueve cánones ferroviarios puede resultar en una elevada complejidad para los nuevos entrantes. Por otra parte, la penalización de la capacidad reservada y no utilizada reducirá los incentivos de los operadores ferroviarios a reservar capacidad excedente que suponga el cierre de determinados trayectos para los competidores.
- 6.3. **Modificar la estructura del canon de acceso o eliminarlo para que el canon medio por tráfico no sea decreciente,** como sucede en la actualidad, dado que esta situación es desincentivadora para los nuevos entrantes. La configuración actual de este canon resulta en que el coste medio del canon según tráfico sea decreciente y, por tanto, los nuevos entrantes pagan relativamente más por acceder a las infraestructuras que el operador incumbente. Esta recomendación pretende reducir las ventajas del operador dominante en este coste específico y aliviar el coste del canon que debe soportar el nuevo entrante en los estadios iniciales de sus operaciones.

D) Las ventajas asimétricas de RENFE-Operadora

Séptima. Reforzar la independencia de RENFE-Operadora respecto al Ministerio de Fomento y a ADIF

- 7.1. **Asegurar la independencia de adscripción de RENFE-Operadora respecto del regulador del sistema y del administrador de infraestructuras.** Es deseable que RENFE-Operadora no esté adscrita al mismo departamento ministerial al que está adscrito ADIF. Se debe evitar el riesgo de favorecer al incumbente o desincentivar la entrada de competidores por problemas reputacionales y de credibilidad. En caso de mantenerse su carácter público, es preferible que RENFE-Operadora dependa de otro organismo sin vínculos con el sector ferroviario.
- 7.2. **Asegurar la separación funcional de RENFE-Operadora respecto al Ministerio de Fomento y a ADIF.** Este aspecto se puede concretar en el establecimiento de un código de conducta y reglas de nombramiento y cese para los empleados de RENFE-Operadora que garanticen, respecto al Ministerio de Fomento y a ADIF, la absoluta independencia en la toma de decisiones.

- 7.3. **Prohibir la presencia de miembros del Consejo de Administración de RENFE-Operadora en ADIF o viceversa**, ya que supone el acceso por parte de RENFE-Operadora a información comercialmente relevante y facilita el alineamiento de incentivos entre ambas sociedades. En la actualidad, el Presidente de RENFE-Operadora se encuentra en el Consejo de Administración de ADIF. Esto se traduce en una clara desventaja del resto de los operadores del mercado, que no cuentan con participación y, por tanto, no tienen acceso a la misma información y capacidad de influencia en la toma de decisiones.
- 7.4. **Asegurar la autonomía y suficiencia financiera de RENFE-Operadora**, de forma que se eliminen las ventajas en términos de financiación que podrían existir respecto a los nuevos entrantes. En la medida en que a partir del año 2011 RENFE-Operadora sólo recibe financiación pública en concepto de obligación de servicio público de viajeros, es necesario garantizar la independencia contable y funcional entre el servicio de viajeros y el servicio de mercancías, para evitar la existencia de subsidios cruzados entre ambas actividades.

Octava. Independizar la prestación de servicios ferroviarios dentro de RENFE-Operadora del resto de actividades conexas

Es altamente recomendable que las actividades de puesta a disposición de terceros de material ferroviario y de su mantenimiento y reparación no sean controladas, directa ni indirectamente, por RENFE-Operadora. En caso contrario pueden aparecer incentivos a valerse de los mismos para dificultar el acceso de sus competidores. Dado el carácter estratégico de estas actividades, es asimismo recomendable que el acceso de terceros a las mismas se realice en condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias.

- 8.1. **Establecer la independencia jurídica, contable y funcional de las sociedades de venta y alquiler de material rodante y de mantenimiento y reparación de material rodante respecto a RENFE-Operadora**, de forma que se eliminen los incentivos a realizar posibles subvenciones cruzadas entre las distintas áreas de actividad. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que los vínculos comunes de los fabricantes de material ferroviario con RENFE-Operadora a través de las sociedades mixtas de mantenimiento y reparación de material rodante reducen la intensidad de competencia efectiva de los fabricantes entre sí y con RENFE-Operadora en las actividades de mantenimiento y reparación de material rodante, cuestión que debe tenerse en cuenta a efectos de la aplicación de la normativa de control de concentraciones y de los artículos 1 a 3 de la Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia.
- 8.2. **Asegurar la transparencia de precios de venta y alquiler y el acceso no discriminatorio de terceros al material rodante que actualmente es titularidad de RENFE-Operadora**. RENFE-Operadora, al ser

propietaria del mayor parque de material rodante específico para las infraestructuras españolas, puede tener incentivos a limitar el acceso de terceros al mismo a través de elevados precios o un tiempo de puesta en marcha del material rodante excesivo. Dadas las particularidades del ancho de vía español, los nuevos entrantes encuentran escasas alternativas para acceder al material rodante en otros mercados. Se hace, por ello, necesario la transparencia en los precios y condiciones de acceso al material rodante.

- 8.3. **Asegurar la transparencia de precios y el acceso no discriminatorio de terceros a las operaciones de mantenimiento y reparación de material rodante que actualmente lleva a cabo RENFE-Operadora.** RENFE-Operadora desarrolla la actividad de reparación y mantenimiento de material rodante a través de Integra. Asimismo, participa con los principales fabricantes de material rodante en sociedades mixtas de reparación y mantenimiento. Por ello, puede tener incentivos a retrasar las operaciones de mantenimiento de terceras empresas ferroviarias a través de elevados precios o un tiempo de puesta en marcha del material rodante excesivo. Se hace por ello necesario la transparencia en los precios y condiciones de acceso al mantenimiento del material rodante.

E) El control y la supervisión del mercado

Novena. Fortalecer el Regulador Ferroviario

El establecimiento de un regulador con competencias suficientes e independencia plena del Gobierno es un elemento esencial para atraer la entrada de operadores, puesto que dicho organismo puede garantizar la estabilidad regulatoria y la predictibilidad y credibilidad de sus actuaciones, incrementando la seguridad jurídica. No debe desaprovecharse la oportunidad que plantea la proyectada creación de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia para asegurar que el regulador ferroviario obtenga los medios y las competencias precisas para asegurar la credibilidad de la regulación.

- 9.1. **Otorgar al Regulador Ferroviario personalidad jurídica, autonomía financiera y recursos materiales y de personal suficientes para llevar a cabo sus competencias.**
- 9.2. **Conceder al Regulador Ferroviario competencias plenas de regulador, que refuercen su presencia en el mercado.** Las actuales competencias deben extenderse al desarrollo de normativa ferroviaria y la promulgación de circulares y su capacidad sancionadora.

ANEXO: EXPERIENCIAS DE LIBERALIZACIÓN DEL TRANSPORTE DE MERCANCÍAS POR FERROCARRIL EN LOS PAÍSES EUROPEOS DE MAYOR TAMAÑO ECONÓMICO

Alemania

1. Alemania fue uno de los primeros países europeos en poner en marcha importantes reformas en el sector ferroviario. Éstas se iniciaron en la década de los noventa, antes de la aprobación por la UE del Primer Paquete Ferroviario. En la actualidad, Alemania cuenta con una cuota de mercado del transporte de mercancías por ferrocarril de 22% en 2010 en el conjunto de modos de transporte interior, los nuevos entrantes representan el 25% del mercado y existen 140 empresas que cuentan con licencia de empresa ferroviaria.
2. A finales de los años 80 se planteó en Alemania la fusión de las dos compañías ferroviarias²¹² en un único monopolio, proceso que concluyó en 1994 a través de la creación de una única empresa, que en 1999 se constituyó como un holding, Deutsche Bahn AG, sociedad anónima cuyo capital pertenece enteramente al Estado alemán.
3. De manera paralela se inició un proceso de reforma del sistema ferroviario alemán (coincidiendo con las Directivas comunitarias de 1991 y 1995), que se materializó en la liberalización del sector y la entrada de nuevos operadores en el mercado en el año 1994, la creación en 1996 de la Agencia Federal del Ferrocarril (Eisenbahnbundesamt), que actuaba como organismo regulador específico del sector del ferrocarril, y la regionalización, proceso por el que se transfirió la responsabilidad de los servicios de trenes regionales y locales de pasajeros a los Länders, de forma que las regiones pasaban a ser competentes para la gestión de la red y la adjudicación de capacidad de sus infraestructuras.
4. El modelo de liberalización por el que se optó en Alemania difiere del modelo más extendido en la Unión Europea que contempla la completa separación entre el administrador de infraestructuras y el servicio de transporte. En Alemania, ambas actividades se encuentran en manos del holding público DB AG, cuya estructura interna, en un primer momento, abarcaba cuatro divisiones: transporte local y regional de pasajeros, transporte de viajeros de larga distancia, transporte de mercancías e infraestructuras. En 2008 se produjo una reestructuración interna de la compañía, surgiendo una nueva compañía DB Mobility Logistic AG (DB ML AG), encargada del servicio de transporte y logística, mientras que DB Netz mantiene sus competencias en términos de administración y mantenimiento de infraestructuras (y terminales bajo su administración) y

²¹² Las empresas Deutsche Bundesbahn, de la RFA, y Deutsche Reichsbahn, de la RDA.

suministro de energía. Inicialmente se preveía la privatización del 24,9%²¹³ del capital de la nueva DB ML AG, aunque hasta el momento se mantiene como empresa pública en su totalidad.

5. Este modelo de integración vertical ha sido cuestionado en el ámbito comunitario. La Comisión Europea planteó un recurso de incumplimiento del Primer Paquete Ferroviario contra Alemania por considerar que la actual estructura carecía de independencia entre el administrador de infraestructuras y el operador del servicio de transporte²¹⁴. Finalmente, este recurso ha sido desestimado por el TJUE.
6. Hay otros agentes que intervienen en la actualidad en el mercado de transporte de mercancías por ferrocarril de Alemania, además del mencionado holding DB AG. Por una parte, la expedición de licencias es competencia de Eisenbahn-Bundesamt (EBA), al igual que la emisión de certificados de seguridad y la homologación de material rodante. Por otra parte, una serie de competencias del anterior regulador ferroviario fueron absorbidas en el año 2006 por una nueva agencia que actúa como órgano regulador de todos los sectores de red, la Bundesnetzagentur. La competencia para la determinación de los cánones recae sobre el administrador de infraestructuras y su determinación se realiza en base a la recuperación del coste total, menos los subsidios recibidos.

Francia

7. El ferrocarril en Francia tiene una cuota de mercado del 13,5% en el conjunto de modos de transporte interior de mercancías, habiendo alcanzado los nuevos entrantes una cuota del 20%.
8. El proceso de reforma del sistema ferroviario se inició en Francia en la segunda mitad de la década de los 90 con la creación de la compañía Réseau Ferré de France (RFF), encargada de la administración y mantenimiento de las infraestructuras ferroviarias en Francia. Hasta entonces, toda la actividad ferroviaria se concentraba en un único monopolio público, la Société Nationale des Chemins de Fer Français (SNCF), cuyas competencias se concentraron a partir de ese momento en la explotación del servicio de transporte. Ambas empresas se encuentran adscritas al Ministerio de Medio Ambiente, Desarrollo Sostenible y Energía. La liberalización del servicio de transporte de mercancías se produjo, al igual que en España, en el año 2005.
9. En la actualidad, la SNCF mantiene una estructura basada en cinco unidades de negocio: mantenimiento y explotación de infraestructura (SNCF Infra), transporte público urbano, metropolitano y regional (SNCF

²¹³ En un primer momento se previó la salida a bolsa del 49,9% del capital de DB ML AG.

²¹⁴ Asunto C-556/10.

Proximité), transporte de pasajeros de larga distancia y alta velocidad (SNCF Voyages), transporte y logística de mercancías (SNCF Geodis) y gestión y desarrollo de las estaciones (Gares et connexions).

10. Francia presenta una particularidad respecto a la gestión de la infraestructura, ya que RFF está obligado por ley a subcontratar a SNCF las operaciones de mantenimiento de infraestructura. Además, SNCF gestiona el tráfico y la gestión, de acuerdo con los principios de gestión definidos por RFF.
11. La Autoridad Reguladora de la actividad ferroviaria, Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) es una entidad administrativa independiente encargada de asegurar la igualdad entre todos los actores del sistema ferroviario. Entre sus competencias, cuenta con poderes de investigación; tiene competencia sancionadora (puede imponer sanciones de hasta el 5% del volumen de negocios del infractor y restringir el acceso a la infraestructura); y competencias reglamentaria supletoria que le permite precisar las disposiciones relativas a las conexiones de la red ferroviaria, a las condiciones técnicas y administrativas así como a las condiciones de acceso a los servicios y de uso.
12. El Establecimiento Público de Seguridad Ferroviaria (EPSF), es otro agente del sistema ferroviario francés, que depende del Ministerio de Medio Ambiente, Desarrollo Sostenible y Energía y asume las funciones de la seguridad ferroviaria nacional. Su creación responde a la necesidad de tener una organización con los conocimientos necesarios en materia de seguridad ferroviaria manteniéndose independiente de los operadores. Es responsable de la emisión de permisos y de garantizar, a través de auditorías y controles, los requisitos reglamentarios para asegurar que todos los operadores reciban igual tratamiento.
13. Para el acceso a la red, es necesario contar con la licencia de empresa ferroviaria, expedida por el Ministerio de Medio Ambiente, Desarrollo Sostenible y Energía, el certificado de seguridad homologación del material rodante (EPSF), haber firmado un contrato previo con el administrador de infraestructuras y adjudicación de capacidad.
14. Para acceder a las infraestructuras ferroviarias, es necesario el pago de un canon, propuesto por el Ministerio competente en la materia, a propuesta de RFF.
15. En el asunto ante el Tribunal de Justicia C-625/10²¹⁵, la Comisión Europea planteó un recurso por incumplimiento de la normativa comunitaria contra la República Francesa. El Abogado General determina en sus conclusiones el incumplimiento por parte de Francia del artículo 6.3 de la Directiva 91/440, ya que, de acuerdo con el Anexo II de dicha

²¹⁵ Aún pendiente de resolución.

normativa, las decisiones relacionadas con la adjudicación de franjas, incluidas tanto la definición y la evaluación de disponibilidad como la asignación de franjas para trenes concretos, sólo pueden encomendarse a entidades o empresas que no presten a su vez servicios de transporte ferroviario. En el caso francés, este servicio se lleva a cabo por la Dirección de Circulaciones Ferroviaria (DCF), servicio especializado de la SNCF. En las conclusiones se establece que la subcontratación del ejercicio de funciones esenciales a una empresa ferroviaria no está prevista en las Directivas comunitarias. Además, la simple apreciación de una falta de independencia jurídica en la DCF basta para determinar el incumplimiento de estas disposiciones. La segunda imputación del asunto versa sobre la aplicación de cánones por el acceso a la infraestructura ferroviaria. Las conclusiones del Abogado General determinan el incumplimiento del artículo 11 de la Directiva 2001/14, en la medida en que no existe un conjunto coherente y transparente que constituya un sistema de tarificación de la infraestructura.

16. En noviembre de 2012 Francia anunció una reorganización de su sistema ferroviario que prevé, en particular, la reintegración del gestor de infraestructuras RFF en el operador SNCF.

Reino Unido

17. El Reino Unido fue uno de los países europeos pioneros en la liberalización del mercado del ferrocarril. El proceso se inició en 1992 y culminó en 1997. En la actualidad, la cuota del ferrocarril es del 11% del transporte interior de mercancías.
18. Hasta los años 90, existía un único monopolio de carácter público, British Rail, que ostentaba la administración de las infraestructuras y la explotación del servicio de transporte. En el año 1992 se publicó el Libro Blanco que contenía las pautas para la apertura del mercado a la competencia, seguido de la aprobación de la legislación del ferrocarril en 1993, contenida en el Railways Act. La apertura del mercado a la competencia se produjo en el año 1995.
19. El antiguo monopolio se dividió en un centenar de empresas en relación a cada una de las actividades (existiendo varias empresas por actividad): infraestructuras, transporte de pasajeros²¹⁶, transporte de mercancías, mantenimiento de infraestructuras, material rodante²¹⁷ y mantenimiento del material rodante, que fueron privatizadas.
20. El administrador de infraestructuras pasó a ser Railtrack, en un inicio de propiedad pública, pero privatizado en 1996. Se crearon seis empresas de

²¹⁶ Train Operator Company (TOC).

²¹⁷ Rolling Stock Operating Companies (ROSCOS).

transporte de mercancías por ferrocarril cuya privatización se produjo entre el período de 1995-1997.

21. La insatisfacción con los niveles de calidad y seguimiento de las infraestructuras provocó un cambio en el mercado británico. Se creó un nuevo administrador de infraestructura, Network Rail, sin ánimo de lucro, que sustituyó a Railtrack, y cuyos beneficios deben reinvertirse en la mejora de las infraestructuras.
22. La Oficina de Regulación Ferroviaria, Office of Rail Regulation (ORR), fue fundada en el año 2003, reemplazando al Rail Regulator. Este organismo regulador actúa como organismo independiente y es el regulador económico y de seguridad de la industria del ferrocarril de Gran Bretaña. Está dirigido por un consejo designado por la Secretaría de Estado de Transporte Su principal función es la de regular la administración de la red nacional de ferrocarril. Además tiene entre sus funciones la emisión de las licencias de empresas ferroviarias, del certificado de seguridad y la concesión de la homologación del material rodante. Tiene jurisdicción compartida con la Office of Fair Trading para investigar posibles infracciones de la Ley de Competencia.
23. En relación a la planificación del sector ferroviario, el Gobierno, a través del Ministerio de Transporte, entrega cada cinco años el informe HLOS (High Level Output Specification), donde se determina la política ferroviaria de los próximos años. Una vez realizado el informe, la labor de ORR reside en la confirmación de la financiación planteada por el gobierno. Tras la consulta con los operadores ferroviarios, el gobierno aprueba un plan para su desarrollo posterior por Network Rail.
24. Para poder acceder a las infraestructuras ferroviarias, los operadores deben concluir (además de los requisitos de licencia, certificado de seguridad y homologación de material rodante) un acuerdo de acceso a la infraestructura con Network Rail. Este acuerdo fija los derechos de acceso, las características del tren que pondrán en circulación, las bonificaciones y penalizaciones por retrasos causados por Network Rail y las cargas financieras. En todos los acuerdos de acceso a la infraestructura se incluye de forma automática un conjunto de condiciones estándar que recibe el nombre de Network Code (Código de Red).

Italia

25. Italia inició el proceso de reforma del mercado ferroviario a mediados de la década de los noventa, produciéndose la apertura del mercado a nuevos operadores en el año 2001. De acuerdo con datos del 2010, el ferrocarril ostenta una cuota del 9,6% del total de mercancías transportadas en el interior del país.

26. Las primeras medidas datan del año 1998, cuando se separaron las actividades de administración de las infraestructuras (Rete Ferroviaria Italiana) y la explotación del servicio de transporte (Trenitalia). Al igual que en el caso alemán, en Italia se adoptó un modelo de integración vertical en el que ambos agentes dependen del holding público Ferrovie dello Stato (FS).
27. Además de estas dos empresas, otras compañías que pertenecen a FS relacionadas con el mercado ferroviario son: FS Logística, Grandi Stazioni (empresa que gestiona las 13 principales estaciones ferroviarias italianas, siendo el 59,99% de propiedad estatal y el resto del capital privado) y Centostazioni (sociedad de gestión y rehabilitación de las 103 estaciones de tamaño medio, con la misma estructura accionarial que Grandi Stazioni)²¹⁸.
28. Hasta el año 2012 la función de regulador del mercado ferrocarril correspondía al “Ufficio Regolazione Servizi Ferroviari”, organismo adscrito al Ministerio de las infraestructuras y de los Transportes. Sin embargo, en marzo de ese mismo año se creó la Autoridad de regulación del transporte, un nuevo regulador que sustituye al anterior y se caracteriza porque refuerza su independencia respecto al gobierno italiano.
29. En el mercado interviene otro agente, la Agencia Nacional para la Seguridad Ferroviaria (ANSF), que opera desde el año 2008. La agencia surgió para agrupar en un único organismo todos los asuntos relativos a la seguridad ferroviaria que, hasta entonces, se encontraban separados, bajo el control de distintos organismos.
30. En el procedimiento para acceder al mercado de explotación del servicio intervienen varios agentes: el Ministerio de Desarrollo Económico, Infraestructuras y Transporte (competente para la expedición de licencias de empresa ferroviaria) y la mencionada ANSF, encargada de la emisión del certificado de seguridad y de la homologación del material rodante (hasta el año 2008, el RFI era el órgano competente para la emisión de estos títulos).
31. La Comisión Europea también presentó un recurso por incumplimiento en la transposición del primer paquete ferroviario contra Italia, por considerar que la actual estructura de holding no presenta la suficiente independencia entre el administrador de infraestructuras y la explotación del servicio de transporte. Italia ha sido parte en el recurso que la

²¹⁸ Además, forman parte del holding FS: Ferservizi, empresa de servicios (inmobiliarios, administrativos, de instalación y adquisiciones del grupo) del Grupo; FS Sistemi Urbani, sociedad de valoración urbana del patrimonio inmobiliario del Grupo no funcional para el servicio ferroviario; Fercredit, compañía financiera del Grupo; y Sita Sogin, que gestiona los servicios complementarios o sustitutivos para los viajeros.

Comisión presentó contra Alemania por este mismo motivo. En el asunto C-556/10, el TJUE ha considerado que la estructura tipo holding sí garantiza la independencia exigida por la normativa comunitaria.

BIBLIOGRAFÍA

- ADIF (2012), Declaración sobre la Red.
- Alabate, D. y Sort, M.L. (2011), “La liberalización del ferrocarril de mercancías en Europa: ¿éxito o fracaso?”. Fundación de las Cajas de Ahorros, Documento de trabajo Nº 592/2011.
- Alonso Timón, A. (2012), “La liberalización del transporte ferroviario de mercancías: quo vadis?”, en Las técnicas de regulación para la competencia: una visión horizontal de los sectores regulados, IUSTEL.
- Alonso Timón, A. (2007), La liberalización del sector ferroviario. Anuario Jurídico y Económico nº40.
- Aparicio, A. (2010), El confuso papel del ferrocarril en el sistema de transporte español. Revista de Obras Públicas nº 3.514.
- Asensio, J. y Matas, A. (2013), “¿Liberalizar sin regulación? Los riesgos del ferrocarril”, en El futuro de las infraestructuras en España, FEDEA.
- Bel, G. (2010), “Las infraestructuras y los servicios de transporte”, en La Ley de Economía Sostenible y las reformas estructurales, 25 propuestas, FEDEA.
- Beria, P., Quinet, E., de Rus, G. y Schulz, C. (2010), Comparison of rail liberalisation levels across four European countries. MPRA Paper no. 29142, 25 de febrero de 2011.
- Campos, J. (2008), Recent Changes in the Spanish Rail Model: the Role of Competition. Review of Network Economics, Berkeley Electronic Press, vol. 7(1).
- Cascales, F.J. (2001), El Derecho de la Competencia de aplicación al transporte terrestre: transporte por ferrocarril y transporte por carretera. Noticias de la Unión Europea Nº 192.
- Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (2006), Informe sobre la liberalización del ferrocarril. Comisión de Transportes.
- Comisión Europea (2001), Libro Blanco 2001. La política europea del transporte hasta 2010: la hora de la verdad.
- Comisión Europea (2007), Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Hacia una red ferroviaria con prioridad para las mercancías. 2007.
- Comisión Europea (2010), Comunicación de la Comisión sobre la creación de un espacio ferroviario europeo único.
- Comisión Europea (2011), Libro Blanco 2011. Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible.
- Comisión Europea (2012), 2012 Report from the Commission to the Council and the European Parliament on monitoring development of the rail market.

Comisión Europea (2012), Europe 2020. Key areas: comparing Member States' performances. Network industries – Transport, en: http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm.

Comisión Nacional de la Competencia (2009), IPN 30/09. Reales Decretos Ómnibus. Sector Ferroviario.

Comisión Nacional de la Competencia (2009), IPN 31/09. Reales decretos Ómnibus. Estatuto de ADIF.

Comisión Nacional de la Competencia (2012), Informe de Posición en relación con el Real Decreto-Ley 22/2012, de 20 de julio, por el que se adoptan medidas en materia de infraestructuras y servicios ferroviarios.

Comité de Regulación Ferroviaria (2012), Resolución de 6 de febrero de 2012 sobre los cánones ferroviarios en España y sus posibles efectos discriminatorios sobre la oferta ferroviaria.

Comité de Regulación Ferroviaria (2012), Resolución de 25 de septiembre de 2012 del Comité de Regulación Ferroviaria, sobre el expediente 2012/002 abierto de oficio para analizar las terminales ferroviarias y los servicios adicionales, complementarios y auxiliares.

Comité de Regulación Ferroviaria (2011), Memoria del Comité de Regulación Ferroviaria e informe sobre el mercado y el sector ferroviario en España 2011.

Comité de Regulación Ferroviaria (2012), Informe sobre el Real Decreto-Ley 22/2012, de 20 de julio, por el que se adoptan medidas en materia de infraestructuras y servicios ferroviarios.

Comité de Regulación Ferroviaria (2011), Nota sobre la reforma del Comité de Regulación Ferroviaria.

Comité de Regulación Ferroviaria (2012), Resolución del comité de regulación ferroviaria del expediente CRF 2011003 abierto con motivo de la reclamación de Renfe-Operadora contra ADIF por la liquidación de cánones ferroviarios en su modalidad de canon por tráfico.

Confederación Española de Organizaciones Empresariales (2009), El sector del transporte en España.

Confederación Española de Organizaciones Empresariales (2010), La liberalización del ferrocarril.

Consejo Consultivo de Privatizaciones (2008), Informe sobre el transporte de mercancías por ferrocarril. Experiencia internacional y recomendaciones para el caso español.

Consejo Consultivo de Privatizaciones (2011), Informe sobre la competencia en el transporte ferroviario en España.

Cuerdo Mir, M. (2007), “La liberalización del sector ferroviario. La apertura del transporte ferroviario a la competencia”, en El régimen jurídico del sector ferroviario. Thomson-Aranzadi.

De Rus, G. y Campos, J. (2005), The foundations of the European transport policy. MPRA Paper, nº12395.

European Rail Research Advisory Council (2010), ERRAC work package: Encouraging modal shift (long distance) and decongesting transport corridors. Draft freight roadmap.

Friebel, G., Ivaldi, M. y Pouyet, J. (2011), Competition and Industry Structure for International Rail Transportation. CEPR Discussion Papers No. DP8491

Fundación CETMO (2005), El transporte en España, un sector estratégico. Informe sobre la aportación del transporte y sus retos futuros.

Fundación de los Ferrocarriles Españoles, Revista Vía Libre.

Fundación Valencia Port (2011), Boletín Line Rail (enero-junio 2011)

IBM Global Business Services (2011), Market opening: comparison of the rail markets of the Member States of the European Union, Switzerland and Norway.

International Transport Forum (2008), Charges for the use of rail infrastructure.

International Union of Railways (2010), International Railway Statistics.

Ministerio de Fomento (2010), Los transportes y las infraestructuras.

Ministerio de Fomento (2010), Informe Observatorio el Ferrocarril.

Ministerio de Fomento (2010), Plan estratégico para el impulso del transporte ferroviario de mercancías en España.

Ministerio de Fomento (2011), Anuario Estadístico.

Ministerio de Fomento (2011), Observatorio del transporte intermodal terrestre y marítimo.

Ministerio de Fomento (2012), Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (PITVI 2012-2024). Documento inicial para presentación institucional y participación pública.

Ministerio de Fomento y Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer (2010), Observatorio hispano-francés de Tráfico en los Pirineos.

Ministerio de Fomento y Ministério da Economia e do Emprego (2011), Observatorio transfronterizo España-Portugal.

Nash, C., Nilsson, J., Link, H. (2011), Comparing three models for introduction of competition into railways – is a big wolf so bad after all? CTS working paper 2011:19, Centre for Transport Studies.

Nombela, Gustavo (2008), La inversión pública en infraestructuras ferroviarias. Papeles de Economía Española, FEDEA, nº118.

Observatorio Industrial del Sector de Fabricantes de Automóviles y Camiones (2010), Estudio comparativo de costes del transporte de mercancías por ferrocarril en España, Francia y Alemania.

OCDE (1997), Railways: Structure, Regulation and Competition Policy.

OCDE (2001), Recommendation of the Council concerning Structural Separation in Regulated Industries.

OCDE (2005), Structural Reform in the Rail Industry.

OCDE (2006), Access to Key Transport Facilities.

OCDE (2010), Recent experiences with structural separation: a report to the council on implementation of the 2001 recommendation concerning structural separation in regulated industries.

Pittman, R. (2007), Options for restructuring the State-owned monopoly railway. Research in Transportation Economics, Elsevier, vol. 20(1)

Price Waterhouse Coopers (2008), Situation and Perspectives of the Rail Market.

Price Waterhouse Coopers (2011), Tomando la vía hacia un transporte de mercancías inteligente.

Puertos del Estado (2010), Anuario Estadístico.

Ramos Melero, R. (2002), El futuro de la política ferroviaria en España. Boletín Económico de ICE nº 2734.

RENFE-Operadora (2011), Cuentas Anuales.

Serrano Martínez, J.M. (2012), Transporte de mercancías por ferrocarril en España; agotamiento de un modelo y su necesaria renovación. El difícil futuro. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles Nº 60.