



**INFORME SOBRE EL PROYECTO DE  
ORDEN MINISTERIAL SOBRE EL  
PROCEDIMIENTO PARA EL  
OTORGAMIENTO DEL TÍTULO  
HABILITANTE PARA LA REALIZACIÓN  
DEL TRANSPORTE FERROVIARIO DE  
VIAJEROS**

**2 de diciembre de 2014  
IPN/DTSP/0002/14**

## **INFORME SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN MINISTERIAL SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN PARA EL OTORGAMIENTO DEL TÍTULO HABILITANTE PARA LA REALIZACIÓN DEL TRANSPORTE FERROVIARIO DE VIAJEROS PREVISTO EN EL ACUERDO DEL CONSEJO DE MINISTROS DE 13 DE JUNIO DE 2014**

---

La Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en su reunión de 2 de diciembre de 2014, ha aprobado el presente informe, relativo al Proyecto de Orden Ministerial sobre el procedimiento de licitación para el otorgamiento del título habilitante para la realización del transporte ferroviario de viajeros (en adelante, el POM) en el que se determinan los requisitos y condiciones exigibles para participar en la licitación, los criterios de adjudicación aplicables y fases del procedimiento, los derechos y obligaciones de las empresas ferroviarias tenedoras de los títulos habilitantes, el régimen aplicable a la modificación y extinción de los títulos habilitantes y las prerrogativas de la Administración.

La solicitud de informe tuvo entrada en esta Comisión el 24 de noviembre de 2014.

Este informe se aprueba, a solicitud del Ministerio de Fomento, en ejercicio de las competencias consultivas de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) en el proceso de elaboración de normas que afecten a su ámbito de competencias en los sectores sometidos a su supervisión, en aplicación del artículo 5.2.a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante LCNMC).

### **I. ANTECEDENTES**

El Real Decreto-ley 22/2012, de 20 de julio, por el que se adoptan medidas en materia de infraestructuras y servicios ferroviarios prevé el inicio de la apertura del transporte ferroviario de viajeros a la competencia. Posteriormente, el Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, modifica la disposición transitoria tercera de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario (LSF) y establece regímenes diferentes de liberalización, dependiendo de los servicios de viajeros que se presten:

- El transporte ferroviario de viajeros con finalidad prioritariamente turística se liberaliza jurídicamente, sin necesidad de autorización o título habilitante específico para operar en el mercado. Los servicios deben prestarse en el marco de una combinación que debe ser vendido por una agencia de viajes y, además del servicio de transporte, deberá incluir al menos dos de las siguientes prestaciones: i) alojamiento durante al menos una noche; ii) manutención alimenticia fuera del tren; iii) otros servicios turísticos no accesorios del transporte o del alojamiento y que constituyan una parte significativa de la combinación.

- Para los servicios de transporte ferroviario de interés público, se prevé la apertura más tardía a través de la “competencia por el mercado”, es decir, a través de licitaciones públicas que otorgan, durante un determinado tiempo, el derecho de uso en monopolio de una determinada línea o conjunto de líneas a un único operador acompañados, en su caso, de mecanismos de compensación. Esta opción sigue el calendario planteado en las negociaciones sobre el Cuarto Paquete Ferroviario, en el que se permite a los Estados miembros que los procedimientos de licitación para contratos de servicio público comiencen, como límite temporal, en el año 2023. Hasta la entrada de nuevos operadores en el mercado, RENFE-Operadora es la empresa designada para la prestación de este tipo de servicios.
- Para el resto de los servicios de transporte de viajeros no contemplados en los apartados anteriores, es decir, los servicios comerciales, el acceso de los nuevos operadores a los servicios se llevará a cabo, transitoriamente, a través de la obtención de títulos habilitantes cuyo número es determinado por el Consejo de Ministros. Los requisitos y condiciones para su concesión serán desarrollados por el Ministerio de Fomento.

Este POM tiene como objetivo establecer las condiciones y requisitos para la participación de las empresas ferroviarias en la licitación del título habilitante para el Corredor Levante, que posteriormente serán desarrolladas en el pliego de la licitación, además de las obligaciones y derechos de los adjudicatarios y del administrador de infraestructuras.

## II. CONTENIDO

El POM objeto de análisis se compone de quince artículos, dos disposiciones adicionales y dos disposiciones finales.

El **artículo 1** define las normas generales que prevén la concesión del título habilitante, a través de un proceso de licitación pública en el que rijan los principios de publicidad, transparencia y no discriminación.

El **artículo 2** recoge las características básicas del título habilitante, que tendrá una duración de siete años y estará integrado por el documento de formalización, el pliego de condiciones de la licitación y la oferta del adjudicatario.

El **artículo 3** desarrolla los requisitos que deben cumplir los licitadores para poder participar en el procedimiento de licitación, así como la posibilidad de presentar oferta conjunta.

El **artículo 4** recoge el contenido del pliego, que constará de la capacidad de infraestructura inicialmente disponible, los requisitos de los licitadores para

participar en el proceso, la documentación que se debe aportar, los criterios de valoración de ofertas y las penalizaciones en caso de incumplimiento.

El **artículo 5** desarrolla los criterios de valoración de las ofertas: i) el plan de negocio (55 puntos sobre 100), que se estructurará sobre “Oferta Básica de Servicios Ferroviarios”<sup>1</sup> y el “Plan de Refuerzo de Servicios Ferroviarios”<sup>2</sup>; ii) el plan económico y financiero (35 puntos sobre 100) y; iii) los criterios evaluables de forma automática (10 puntos sobre 100).

El **artículo 6** regula la presentación de solicitudes, cuya convocatoria se publicará en el BOE y en el DOUE, y se concede un plazo de tres meses desde su publicación para la presentación de ofertas.

El **artículo 7** recoge el procedimiento de licitación, que será abierto y se registrá subsidiariamente por la legislación de contratos del sector público, y la valoración de ofertas, para lo que se constituirá una Mesa en el Ministerio de Fomento. El plazo de valoración de ofertas no podrá ser superior a dos meses desde la fecha límite de presentación de ofertas, salvo que el pliego determine un plazo mayor.

El **artículo 8** desarrolla el procedimiento para el otorgamiento del título habilitante, en el que se clasificarán las proposiciones por orden decreciente, según los criterios de valoración del pliego. Se requerirá al licitador que haya presentado la oferta mejor valorada la constitución de una garantía definitiva en un plazo de diez días y en el plazo de tres meses hallarse al corriente de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social.

El **artículo 9** dispone el inicio de la prestación del servicio en un plazo máximo de seis meses siguientes al otorgamiento del título habilitante.

El **artículo 10** introduce las condiciones de prestación del servicio. La empresa adjudicataria deberá prestar los servicios que se incluyan en la “Oferta Base de Servicios Ferroviarios” durante un período mínimo de tres años.

El **artículo 11** recoge la posibilidad de modificación de la “Oferta Base de Servicios Ferroviarios”, de hasta un 10%, a la baja, de los trenes-Km. anuales ofertados para ajustarse a las condiciones de demanda, sin existir limitación para el incremento de servicios. Se tasan las circunstancias excepcionales en las que dicha Oferta Básica podrá disminuir en más del 10%<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Oferta semanal de servicios que el operador se compromete a mantener durante todas las semanas del año.

<sup>2</sup> Incluye la previsión de servicios adicionales que el operador ofertará en determinadas épocas del año, o en años sucesivos de vigencia del título, de acuerdo con su análisis de demanda.

<sup>3</sup> Estas circunstancias tasadas son : a) cuando sea necesario realizar ajustes sustanciales en la asignación de capacidad de infraestructuras ; b) por razones de interés público, debido a

El **artículo 12** desarrolla las prerrogativas de la Administración, que se basan en cuestiones relativas a la interpretación de las condiciones del título habilitante, resolver las dudas, su modificación y su revocación.

El **artículo 13** regula la revocación del título habilitante ante el incumplimiento de determinados requisitos o la falta de prestación de servicios considerados obligatorios.

El **artículo 14** desarrolla los derechos y obligaciones de los titulares de los títulos habilitantes. Así, las empresas ferroviarias que dispongan del título habilitante tendrán las siguientes obligaciones<sup>4</sup>:

- Aportar la información estadística y contable requerida por el Ministerio de Fomento.
- Llevar una contabilidad analítica separada para el corredor de Levante, que permita identificar la totalidad de los ingresos y gastos incurridos, los activos y pasivos utilizados, así como los flujos de caja generados. La citada contabilidad separada deberá presentarse ante la Dirección General de Transporte Terrestre antes del 30 de septiembre del ejercicio posterior a que se refiera.
- Elaborar y remitir al Ministerio de Fomento para su aprobación las condiciones generales de contratación del transporte de viajeros, según lo previsto en el artículo 59 de la Ley del Sector Ferroviario.
- Elaborar unas normas y un sistema de gestión de la calidad, respetando los niveles establecidos en el artículo 59 de la Ley del Sector Ferroviario.
- Cumplir todas las obligaciones que se derivan del Reglamento del Sector Ferroviario, aprobado por el Real Decreto 2387/2004, de 30 de diciembre.

Por último, el **artículo 15** introduce el proceso de solicitud de capacidad de la empresa tenedora del título habilitante a los administradores de infraestructuras

Además, incluye **dos disposiciones adicionales**, la primera de ellas concede automáticamente un título habilitante a Renfe Viajeros para la operación en el corredor Levante, mientras que en la segunda se establecen las obligaciones del gestor de infraestructuras en relación con la asignación de capacidad; y **cuatro disposiciones finales**.

---

cambios sobrevenidos en relación con la demanda del servicio y; c) en caso de fuerza mayor o situaciones de emergencia.

<sup>4</sup> De acuerdo con el artículo 14.2 del POM.

### **III. DESCRIPCIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN DEL TÍTULO HABILITANTE**

La apertura a la competencia de los servicios comerciales, se realizará, transitoriamente, a través de la concesión de títulos habilitantes por corredor, cuyo número es determinado por el Consejo de Ministros<sup>5</sup> y los requisitos y condiciones para su concesión por el presente POM. El Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de junio de 2014 supuso el inicio del proceso de liberalización en el corredor Levante a través de la concesión de un título habilitante por un período de siete años, tras el cual, el corredor se abrirá a la competencia.

La concesión de dicho título se realizará a través de un procedimiento de licitación abierto, en el que rijan los principios de publicidad, transparencia y no discriminación y concederá el derecho a la empresa adjudicataria a explotar los servicios de transporte ferroviario en el corredor correspondiente, en concurrencia con el operador preexistente, RENFE-Operadora.

El artículo 3 del POM desarrolla los requisitos de los licitadores para su participación en el proceso:

- a. Ser titular o haber iniciado el trámite para la obtención de la licencia ferroviaria.
- b. Disponer o haber iniciado el trámite para la obtención del certificado de seguridad o comprometerse a obtenerlo.
- c. Disponer de los medios materiales y personales necesarios para la realización del servicio o comprometerse a obtenerlos.
- d. Reunir los requisitos mínimos de solvencia técnica, profesional y económica que se determinen en el pliego de condiciones.
- e. No hallarse incurso en las prohibiciones de contratar previstas en el artículo 60 del Real Decreto Legislativo 3/2011.

Además, se posibilita la presentación de una oferta conjunta. Se establece que todas las empresas que presenten dicha oferta deben cumplir el requisito del apartado e) y al menos una de ellas los requisitos previstos en los restantes apartados (en este último caso, la empresa que acredite el cumplimiento de estas condiciones deberá tener una participación mínima del 20% en el capital social de la nueva empresa).

Las ofertas presentadas<sup>6</sup> se valorarán de conformidad con los siguientes criterios<sup>7</sup>:

---

<sup>5</sup> Apartado cinco de la disposición transitoria tercera de la LSF.

<sup>6</sup> La documentación se presentará en tres sobres: el sobre número 1 contendrá la acreditación del cumplimiento de los requisitos para participar en la licitación; el sobre número 2 incluirá los planes de negocio y económico financiero y; el sobre número 3 recogerá la documentación sobre los criterios evaluables de forma automática.

- El plan de negocio (55 puntos sobre el total de 100): se tendrá en cuenta el análisis de la demanda previsible, el volumen de servicios ofertados, el plan de explotación, el material móvil y los recursos humanos, la política comercial y las facilidades para la intermodalidad. Se diferenciará, como se ha dicho, entre la “Oferta Básica de Servicios Ferroviarios”<sup>8</sup> y el “Plan de Refuerzo de Servicios Ferroviarios”<sup>9</sup>.
- El plan económico financiero (35 puntos sobre 100): se tendrá en cuenta las garantías financieras para el sostenimiento del plan de negocio, la adecuación y coherencia de los gastos de explotación imputados a la prestación del servicio o la coherencia del análisis de ingresos previstos.
- Los criterios evaluables de forma automática (10 puntos): podrá incluir el número de años de mantenimiento de la estructura del capital social, el plazo en que el licitador se compromete a mantener la “Oferta Base de Servicios Ferroviarios” o aspectos relacionados con el servicio.

El plazo para la presentación de ofertas será de tres meses desde su publicación en el BOE, (no siendo necesaria la presentación de garantías provisionales) y el plazo de valoración de ofertas no podrá exceder los 2 meses desde la fecha límite para su presentación, salvo que el pliego determine otro plazo. Tras este período, se concederán 10 días hábiles al licitador que haya presentado la oferta mejor valorada constituya la garantía definitiva y un plazo de tres meses<sup>10</sup> para hallarse al corriente de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social y el cumplimiento de los requisitos necesarios para la prestación del servicio. La empresa adjudicataria deberá iniciar la prestación de la actividad, al menos de la Oferta Básica de Servicios Ferroviarios dentro del plazo máximo de seis meses desde el otorgamiento del título habilitante. Además, estará obligada a prestar los servicios de la “Oferta Base de Servicios Ferroviarios” durante un período mínimo de tres años. Esta oferta podrá modificarse en un 10% a la baja de los trenes-Km. anuales ofertados para ajustarse a las condiciones de demanda, sin existir límite para el incremento de servicios.

---

<sup>7</sup> Artículo 5 del POM.

<sup>8</sup> Oferta semanal de servicios que el operador se compromete a mantener durante todas las semanas del año.

<sup>9</sup> Incluye la previsión de servicios adicionales que el operador ofertará en determinadas épocas del año, o en años sucesivos de vigencia del título, de acuerdo con su análisis de demanda.

<sup>10</sup> Prorrogable hasta tres meses más cuando concurran causas debidamente justificadas.



#### **IV. VALORACIÓN GENERAL**

Respecto al sistema de liberalización escogido, que da lugar a este POM, la CNMC ya puso de manifiesto en su “Documento de reflexión sobre el proceso de liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril” que las razones de prudencia pueden haber motivado el comienzo de la liberalización por un único corredor, incluida la necesidad de adaptar de forma no traumática al operador ya establecido, así como la necesidad de poner en pleno funcionamiento a la recién creada Agencia de Seguridad Ferroviaria. Sin embargo, esta sigue considerando que el proceso no debe detenerse en la apertura de un único corredor y deben establecerse unos criterios objetivos que marquen la hoja de ruta para una apertura ágil y que de credibilidad al proceso, al tiempo que se impulsa la consolidación de los operadores alternativos y se abren nuevos corredores, aumentando las economías de escala y los incentivos de los operadores a concurrir en este mercado. Asimismo, cabe recordar que este proceso de liberalización debería ir acompañado de una desvinculación del operador público con las Administraciones Públicas, al objeto de evitar la existencia de incentivos alineados que pudieran frenarlo.

Se echa en falta, por tanto, la definición de estos elementos básicos de ordenación del proceso de apertura, lo que contribuiría a mejorar la información y dotaría de certidumbre a los operadores ferroviarios interesados en el proceso de liberalización, incentivando su participación. La existencia de una hoja de ruta previa que permita hacer el seguimiento y valorar el cumplimiento de los diferentes hitos de la liberalización mejoraría la credibilidad del proceso todo ello con un doble objetivo: por una parte, haber realizado una liberalización exitosa, que sirva de referencia en el ámbito europeo; y por otra parte, que las empresas que hayan participado en el mercado español hayan experimentado mejoras de eficiencia que les haga más competitivas ante la apertura de los mercados nacionales del resto de países comunitarios.

#### **V. OBSERVACIONES PARTICULARES**

##### **1. Ausencia de Memoria de Análisis del Impacto Normativo**

La solicitud de informe de la propuesta no ha venido acompañada de su correspondiente Memoria del Análisis del Impacto Normativo (MAIN). Esta Comisión recuerda que, en cumplimiento del artículo 24.1, apartados a) y b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, la elaboración de un reglamento debe ir acompañada de una memoria de impacto regulada en el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio. La elaboración de dicha memoria resulta esencial para procurar la mejora de la regulación y coadyuva a una mejor comprensión de la norma en tramitación, tanto para esta Comisión como para el resto de organismos y agentes involucrados, más aun en un proceso de liberalización como el que se está llevando a cabo.



## 2. Sobre los requisitos exigidos a los operadores

Cabe destacar que el procedimiento de licitación abierto por el que se va a desarrollar la licitación de los títulos habilitantes se caracteriza porque pueden presentarse todas aquellas empresas que reúnan la capacidad y solvencia exigidas en los pliegos y es el procedimiento más favorable desde el punto de vista de la competencia.

Por otra parte, la falta de exigencia de una garantía provisional también favorece la mayor participación en el proceso y, por tanto, la competencia, tal y como se ha pronunciado la CNMC *“esta garantía constituye una restricción a la competencia en la medida en que se exige a todo licitador que quiera presentar una oferta, y se erige en barrera de entrada económica. En la medida en que también se contemplan las garantías definitivas para el adjudicatario, cabría replantearse su justificación”*<sup>11</sup>.

El artículo 3 del POM recoge cinco requisitos que deben cumplir los operadores para participar en el procedimiento de licitación.

Los dos primeros requisitos, esto es, la obtención o el compromiso de obtener la licencia y el certificado de seguridad, conceden suficiente flexibilidad a los operadores para poder presentarse sin estar aún en posesión de los mismos. La inclusión del compromiso de obtención tanto de la licencia como del certificado de seguridad permite la participación de determinadas empresas, sin necesidad de haber realizado el correspondiente desembolso para la obtención previa de la licencia y del certificado que, supone un coste hundido y, de no resultar posteriormente adjudicatarios de la licitación, no sería recuperable por las compañías ferroviarias.

En tercer lugar, se exige disponer o el compromiso de disponer de medios materiales y personales para la realización del servicio. En este sentido, es fundamental el papel que la unidad de Alquiler de Material Ferroviario de RENFE-Operadora. En efecto, el Acuerdo del Consejo de Ministros del 27 de septiembre de 2013 acuerda la división de RENFE-Operadora en cuatro unidades, siendo una de ellas encargada de la puesta a disposición de los operadores del mercado del material rodante ferroviario<sup>12</sup>. El objetivo de esta unidad debe ser garantizar el acceso al material rodante en condiciones no discriminatorias y asequibles para los nuevos entrantes. Como se establecerá posteriormente, se considera que debe reforzarse el actual marco regulatorio para garantizar un acceso apropiado por parte de las empresas ferroviarias a estos elementos esenciales para poder competir.

---

<sup>11</sup> Informe sobre los pliegos tipo de condiciones para los contratos de gestión de servicios públicos de transporte general de uso regular de viajeros por carretera.

<sup>12</sup> Las otras tres unidades son: Renfe Viajeros, Renfe Mercancías y Renfe Fabricación y Mantenimiento. RENFE-Operadora es propietaria del 100% del capital social de estas cuatro nuevas unidades.

En cuarto lugar, se establecen los requisitos mínimos de solvencia técnica, profesional y económica que determine el pliego de condiciones para garantizar la adecuada prestación del servicio. En el “Documento de reflexión sobre el proceso de liberalización de transporte de viajeros por ferrocarril”, la CNMC ya advertía del riesgo de una posible duplicidad entre los pliegos y los requisitos para la obtención de la licencia de empresa ferroviaria en materia de solvencia, capacidad financiera y formación del personal. En efecto, los artículos 45, 46 y 47 de la LSF recogen los requisitos para la obtención de la licencia, entre los que se encuentran los referidos a la capacidad financiera y la competencia profesional de los solicitantes. Por tanto, esta previsión, pendiente de ser desarrollada por los pliegos de licitación, presenta un riesgo elevado de incrementar los requisitos para la obtención de la licencia, sin que exista una justificación para ello. En este caso, se podría dar una situación en la que aquellas empresas que ya tuvieran la licencia de empresa ferroviaria y que, por tanto, hubieran cumplido los requisitos necesarios y establecidos en la LSF para ello, no pudieran concurrir al proceso de licitación, en el caso de que los pliegos presentaran unos requisitos distintos a los del proceso de licencia.

El apartado 2 del artículo 3 permite la presentación de una oferta conjunta, siempre que todas las empresas cumplan con el requisito recogido en el artículo 3.1.e)<sup>13</sup> y, al menos una de ellas, el resto de requisitos, siempre que esta o estas empresas cuenten con una participación mínima del 20% en el capital social de la nueva compañía.. Al objeto de facilitar la participación en el proceso de licitación de las UTEs, se sugiere que el requisito de solvencia (artículo 3.1.d) pueda cumplirse de forma acumulativa por las diferentes empresas que formen la UTE<sup>14</sup>.

### **3. Necesidad de establecer criterios de valoración que reflejen la importancia y prioridad de los elementos competitivos básicos**

La valoración de las ofertas se realizará de acuerdo con la siguiente puntuación:

- El plan de negocio (55 puntos sobre un total de 100).
- El plan económico financiero (35 puntos sobre 100).
- Los criterios evaluables de forma automática (10 puntos sobre 100).

En principio, sería necesario esperar al desarrollo de los pliegos de la licitación para hacer una valoración en profundidad de los criterios propuestos. Desde un

---

<sup>13</sup> Este requisito supone no estar incurso en ninguna de las prohibiciones de contratar previstas en el artículo 60 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

<sup>14</sup> Ver Guía de Contratación Pública y Competencia [http://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Promocion/Guias\\_y\\_recomendaciones/GUIA\\_CONT\\_RATACION\\_v4.pdf](http://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Promocion/Guias_y_recomendaciones/GUIA_CONT_RATACION_v4.pdf)

punto de vista general, se recuerda que la Guía de Contratación Pública y Competencia establece que *“los elementos que se tienen en cuenta para valorar las ofertas, así como el peso que se confiere a cada uno de ellos dentro del total de valoración, deben reflejar la importancia y prioridad de los elementos competitivos básicos. El método utilizado para la valoración de las ofertas debe permitir además la existencia de un margen suficientemente amplio para el ejercicio de la competencia en cada uno de estos elementos básicos”*.

En cualquier caso, el proyecto de orden no cuenta con la información suficiente para realizar la valoración concreta de estos criterios que previsiblemente será incluida en los pliegos de licitación. Por tanto, esta Comisión requiere de los mismos para poder pronunciarse en este aspecto.

#### **4. Asimetrías a favor de RENFE-Operadora**

El Consejo de Ministros, ya estableció de forma expresa que *“RENFE-Operadora dispondrá de un título habilitante para operar los servicios en todo el territorio sin necesidad de acudir al proceso de licitación”*. Esta Comisión entiende que al estar RENFE-Operadora operando ya este servicio, debe estar en condiciones para el cumplimiento de los requisitos exigidos en el POM, por lo que se le presupone la concesión automática del título habilitante para operar en el Corredor Levante.

Ahora bien, la disposición transitoria primera establece que Renfe Viajeros queda sometida a las condiciones de los artículos 12 y 14 del POM, esto es, las prerrogativas de la Administración y los derechos y obligaciones de los titulares de los títulos habilitantes. Sin embargo, no se le aplica el artículo 11, relativo a la modificación de la *“Oferta Base de Servicios Ferroviarios”*, ni el artículo 13, relativo a la revocación del título habilitante.

En primer lugar, la falta de aplicación de los límites a la modificación de la *“Oferta Base de Servicios Ferroviarios”* concede una mayor flexibilidad a Renfe Viajeros frente al nuevo entrante, que tiene una limitación a la baja del 10% de los trenes-Km. anuales ofertados, salvo en el caso de las causas tasadas recogidas en el POM, para modificar dicha *“Oferta Base”* para ajustarse a las condiciones de demanda. Ello ocurre en un contexto en que el conocimiento del mercado por parte de Renfe Viajeros es mayor que el del nuevo operador, por encontrarse ya prestando servicios ferroviarios en el Corredor Levante.

En segundo lugar, se exige a RENFE Viajeros de la posible revocación del título habilitante ante el incumplimiento de *“los requisitos necesarios para su otorgamiento, o aquellos considerados esenciales en el pliego de la licitación o cuando deje de prestar los tráficos que puedan resultar obligatorios de acuerdo con lo dispuesto en esta orden, en el pliego o en su oferta”*. Es decir, esto supone la imposición del cumplimiento de una serie de obligaciones adicionales al nuevo entrante, de las que se encuentra exenta Renfe Operadora. Por lo que, en su caso, ante el incumplimiento reiterado de Renfe Viajeros en la

prestación de los servicios ferroviarios no se prevé una medida equivalente que la prevista para el nuevo entrante. Esto, de nuevo, supone un tratamiento asimétrico favorable al incumbente.

## 5. Obligaciones de contabilidad de costes

En relación con la contabilidad de costes, por una parte, las obligaciones incluidas en el POM parecen equiparar las obligaciones de RENFE-Operadora con las de los nuevos entrantes. Así, por ejemplo, en el artículo 14.2.b) relativo a las obligaciones de los titulares de títulos habilitantes, se establece que estas empresas deben llevar *“una contabilidad analítica separada para el corredor de Levante, de acuerdo con las normas y principios contables generalmente aceptados, que permita identificar la totalidad de los ingresos y gastos incurridos, los activos y pasivos utilizados, así como los flujos de caja generados. La citada contabilidad separada deberá presentarse ante la Dirección General de Transporte Terrestre antes del 30 de septiembre del ejercicio posterior a que se refiera, quedando sometida, en todo caso, a condiciones de confidencialidad”*.

La obligación de contabilidad analítica que el POM imponga a RENFE-Operadora debería ser más estricta que la impuesta a los nuevos entrantes en el mercado, incluyendo, por una parte, no solo la contabilidad separada del Corredor Levante, sino a la contabilidad analítica de toda la actividad de viajeros. De no ser así, no sería posible valorar la existencia de subsidios cruzados<sup>15</sup> que, en caso de existir, estarían situando al nuevo operador en una situación de desventaja competitiva respecto a Renfe Viajeros, corriendo el riesgo de ser expulsados del mercado, por factores ajenos a la eficiencia operativa. Por tanto, esta Comisión propone la publicación de una contabilidad analítica separada y detallada por línea o por corredor ferroviario, que impute transparentemente el coste del servicio a cada uno de los trayectos. Asimismo, se sugiere incluir la supervisión de la contabilidad analítica, así como la capacidad de modificar aspectos del sistema utilizado, para lo cual esta Comisión sería la mejor situada para llevarla a cabo., al objeto de asegurar que dicho sistema refleje, adecuadamente, la realidad económica de la compañía, asignándose correctamente los costes a los diferentes servicios y corredores.

---

<sup>15</sup> . En este sentido, la CNMC ya ha señalado que *“RENFE-Operadora, al encontrarse operando en todo el territorio nacional y siendo monopolista en el resto de líneas no abiertas a la competencia, podría tener incentivos a ofrecer, al menos temporalmente, precios menores que la competencia, y no conectados a costes, en aquellos corredores en los que operaran empresas ferroviarias competidoras con el objetivo de ganar cuota de mercado y ralentizar el proceso de liberalización, detrayendo recursos de sus rivales, sin que esto necesariamente se tradujera en la prestación más eficiente del servicio de transporte”*.

## 6. Obligaciones de comunicación previa de ofertas comerciales

La apertura secuencial de un mercado, como la propuesta en el sector ferroviario, puede conllevar actuaciones comerciales por parte del operador incumbente encaminadas a limitar la entrada mediante la aplicación de descuentos en el segmento abierto a la competencia. Estos descuentos financiados a través de los recursos obtenidos por el operador establecido en corredores no abiertos a la competencia pueden hacer que la actividad del nuevo entrante no sea rentable.

Esta Comisión cuenta, de acuerdo con el artículo 11 de la Ley de Creación de la CNMC, con competencias para salvaguardar la pluralidad de la oferta en la prestación de los servicios ferroviarios. Se considera que esta actuación sería más efectiva, dado el momento actual de la liberalización, si RENFE-Operadora tuviera la obligación de comunicar, de forma previa a su lanzamiento comercial, los descuentos y tarifas que pretende aplicar en el corredor del Levante, de forma que se pudiera prevenir los daños que, dado su peso económico, podría ocasionar en el operador entrante.

## 7. Obligaciones de acceso a material rodante

Por otra parte, el POM no incluye obligación alguna sobre RENFE-Alquiler de material ferroviario. Como ya se ha señalado, el mercado español de este tipo de material se caracteriza por ser un mercado particularmente estrecho donde apenas existen alternativas a la venta, especialmente en el caso de las locomotoras. Esto se debe a que España presenta diversos anchos de red, siendo los anchos métrico e ibérico distintos al ancho estándar europeo<sup>16</sup>, por lo que es difícil encontrar alternativas a la compra en el mercado ibérico (y ésta supone un elevado coste económico y de tiempo en términos de su homologación).

En este contexto, la unidad de material rodante podría ayudar a reducir o, en su caso, eliminar, las barreras existentes en el mercado español. No obstante, tal y como ya ha advertido la CNMC *“el 100% del capital social de esta compañía es propiedad del mismo grupo empresarial que el incumbente, por lo seguirían existiendo incentivos a presentar objetivos comunes con la empresa matriz y a obstaculizar el acceso de los nuevos entrantes al material rodante, bien a través de un precio innecesariamente elevado, una escasa o tardía puesta a disposición de material rodante o la disponibilidad de material rodante más antiguo, que sea menos competitivo que aquél utilizado por el incumbente”*<sup>17</sup>, por lo que se hace necesario desvincular completamente la unidad de Alquiler de Material ferroviario de RENFE para poder ofrecer una alternativa real y

---

<sup>16</sup> El ancho estándar europeo es el ancho UIC, y es el ancho por el que circulan en España los trenes de alta velocidad.

<sup>17</sup> Documento de reflexión sobre el proceso de liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril.



orientada por los principios de objetividad y neutralidad a los operadores ferroviarios.

Sin perjuicio de lo anterior, esta Comisión considera que el problema señalado podría paliarse, al menos en parte, si el POM incluyera una disposición adicional tercera que impusiera la obligación a la unidad de Alquiler de Material Ferroviario de RENFE-Operadora de facilitar el acceso a su material rodante a los operadores del mercado de forma transparente, no discriminatoria y objetiva. Para ello, resulta fundamental, además de dotar a esta unidad de un número adecuado y suficiente de locomotoras y vagones aptos para circular, especialmente por el Corredor Levante, que la unidad de Alquiler de Material ferroviario de RENFE publique una oferta de referencia con las unidades puestas a disposición de terceros así como las condiciones de acceso, precios y plazos de suministro. Esta medida, como se ha comprobado en otros mercados abiertos a la competencia, facilita y recorta los plazos de negociación entre el operador establecido, que debe prestar los servicios, y los nuevos entrantes. Adicionalmente, la CNMC, como organismo supervisor, podría asegurar el cumplimiento de la oferta y sus posibles modificaciones.

Esta recomendación adquiere relevancia teniendo en cuenta el artículo 9 del POM que obliga a que el nuevo operador inicie la actividad en un plazo máximo de seis meses desde el otorgamiento del título habilitante. Teniendo en cuenta la estrechez del mercado de alquiler de locomotoras en España y que el plazo para la adquisición de una locomotora puede prolongarse hasta dos años, es conveniente facilitar una alternativa viable que elimine las barreras de acceso que existen en el mercado.

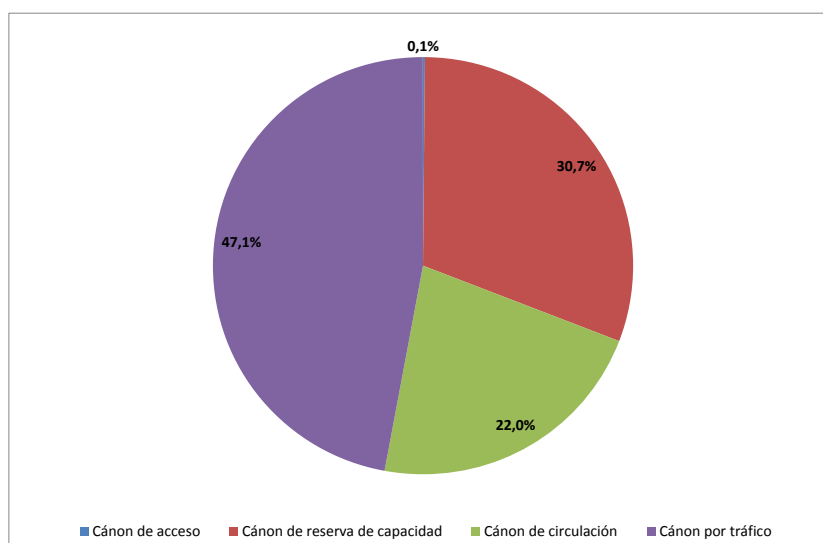
## **8. Necesidad de valorar la adecuación de la actual cuantía de los cánones**

Los cánones fijados por la regulación se estructuran en cuatro categorías: i) canon de acceso, ii) canon por reserva de capacidad, iii) canon de circulación, iv) canon por tráfico. Las tres primeras categorías se tarifican de forma independiente al tráfico efectivamente gestionado por el operador ferroviario<sup>18</sup> mientras que únicamente el último es función del número de pasajeros efectivamente transportados.

Como se observa en el gráfico siguiente, de acuerdo con los datos aportados por ADIF, en el año 2013, la distribución de los ingresos entre las diferentes categorías de cánones supuso que más de la mitad fueran independientes del tráfico gestionado.

---

<sup>18</sup> De acuerdo con el artículo 74 de la Ley del Sector Ferroviario, el canon de acceso es función del número de tramos en los que se pretenda prestar los servicios, el canon por reserva de capacidad es función de los kilómetros de longitud del tramo de red reservado por la empresa ferroviaria y, finalmente, el canon de circulación es función de los kilómetros de longitud del tramo efectivamente utilizado por la empresa ferroviaria.



Esta estructura de los cánones, muy independientes del tráfico gestionado, incluso dada la actual estructura del mercado sin competencia, puede resultar en una desventaja para el nuevo operador ferroviario, que en un primer momento tendrá menores capacidades de plazas ofertadas y ocupaciones que RENFE-Operadora. El resultado será que el coste medio que afronte el nuevo operador será mayor que el del operador establecido, para el que los cánones ya suponen el 60% de los costes de operación.

En este contexto, sería aconsejable una revisión de la actual estructura haciéndola, al menos en un primer momento, más dependiente del tráfico efectivamente gestionado por los operadores ferroviarios.

Por otra parte, al objeto de aportar certidumbre sobre este aspecto a los posibles candidatos, sería aconsejable contar con un marco plurianual en el que se fijara la evolución de los cánones. De nuevo es preciso recordar la importancia que suponen los mismos en los costes de operación, por lo que su evolución es crítica a la hora de desarrollar el plan de negocio a 7 años que exige el POM.

VºBº La Presidenta de la Sala de Supervisión Regulatoria  
María Fernández Pérez



