
Próxima estación: liberalización 100% del sector ferroviario

Marzo 2019

En resumen

El Congreso ha aprobado con carácter de urgencia el Real Decreto-Ley 23/2018, de 21 de diciembre, por el que se transponen al ordenamiento jurídico español diversas Directivas y que supone, en el marco del sector ferroviario, el establecimiento de una efectiva liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril a partir de diciembre de 2020, así como la definición de las condiciones del nuevo entorno competitivo del sector ferroviario en general y del acceso a las instalaciones de servicio y servicios que se prestan en ellas en particular.

El pasado martes 29 de enero de 2019 se publicó en el Boletín Oficial del Estado (BOE nº 25) la Resolución de 22 de enero de 2019, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 23/2018, de 21 de diciembre, de transposición de Directivas en materia de marcas, transporte ferroviario y viajes combinados y servicios de viaje vinculados (Real Decreto-ley 23/2018).

En lo que al transporte ferroviario respecta, el referido Real Decreto-ley consagra la liberalización del transporte ferroviario de viajeros en España a partir del 1 de enero de 2019, a tiempo para el acceso a la infraestructura en el horario de servicio que se inicie el 14 de diciembre de 2020.

El proceso de liberalización del Sector Ferroviario – cuyo origen se remonta a 2001 con el primer paquete de Directivas en este ámbito – se ha desarrollado de forma escalonada. En 2001 se apostó por la liberalización del transporte internacional de mercancías por ferrocarril, en 2005 se extendió al transporte interior de mercancías y en 2010 al transporte internacional de viajeros. El nuevo marco regulatorio culmina este proceso de liberalización con la apertura a la competencia del transporte interior de viajeros por ferrocarril, cuya materialización se producirá en diciembre de 2020 (en lo referente a los servicios de larga distancia y Alta Velocidad – AVE –), posponiéndose para más adelante la apertura de los servicios de cercanías y media distancia (regionales y lanzaderas AVANT), vinculados a contratos de OSP (Obligación de Servicio Público), actualmente prestados por el operador histórico Renfe.

Esta demora en la licitación competitiva de la prestación de los servicios ferroviarios sujetos a OSP encuentra cobijo en la propia normativa comunitaria, que permite otorgar por adjudicación directa contratos de servicios públicos hasta el 25 de diciembre del año 2023, con una duración máxima de diez años prorrogable hasta la mitad del período original.

Asimismo, el Real Decreto-ley 23/2018 introduce otras modificaciones en la vigente Ley del Sector Ferroviario (Ley 38/2015, de 29 de septiembre). Con ellas se pretende atender los requerimientos recibidos de la Unión Europea para la adecuada transposición de diferentes aspectos clave previstos en la Directiva 2012/34/UE, del Parlamento y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, por la que se establece un espacio ferroviario único (modificada por la Directiva 2016/2370, de 14 de diciembre) y alinear el contenido de la Ley con las obligaciones impuestas por el Reglamento de Ejecución (UE) 2017/2177, de la Comisión, de 22 de noviembre de 2017, relativo al acceso a las instalaciones de servicio y a los servicios ferroviarios conexos. El objetivo del Reglamento comunitario es, precisamente, asegurar que las empresas ferroviarias y otros candidatos puedan acceder a las instalaciones y a los servicios que se prestan en ellas. Para ello, impone a los explotadores de las instalaciones la obligación de dar acceso a las mismas y a los servicios que se prestan en ellas a determinados candidatos.

Tal como venían reclamando diversos agentes del sector ferroviario, así como la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), el Real Decreto-ley 23/2018 ha enmendado diversas cuestiones que fueron indebidamente transpuestas a la normativa nacional. En este sentido, ha modificado la clasificación de distintos servicios ferroviarios conexos –básicos, complementarios y auxiliares- contenida en la Ley del Sector Ferroviario, para adecuarla a lo establecido en la Directiva y el Reglamento comunitario. En concreto, y sin carácter exhaustivo, pasa a calificar como servicios básicos los servicios de maniobras, los de carga y descarga de unidades de transporte intermodal (UTI's) y los de suministro de combustible, al tratarse de servicios inherentes a las instalaciones de servicio relacionadas en el Anexo II, apartado 2 de la Directiva, a las cuales debe concederse el acceso.

Asimismo, el Real Decreto-ley 23/2018 refuerza la independencia e imparcialidad de los administradores de infraestructuras – Adif – garantizando su separación organizativa de las empresas ferroviarias, y modifica el marco económico de los servicios ferroviarios ofrecidos por los explotadores. Así, el precio de los servicios básicos no podrá superar el coste de su prestación más un beneficio razonable, mientras que, para los servicios complementarios y auxiliares, cuando no sean ofrecidos por un único proveedor, el Real Decreto-Ley permite que el precio sea el libremente acordado por las partes.

Adicionalmente, la CNMC mantiene un rol importante como organismo competente para atender las controversias surgidas entre los explotadores de instalaciones de servicio y las empresas ferroviarias y demás candidatos que soliciten acceso a las mismas y/o a los servicios que se prestan en ellas, así como en relación con la asignación de capacidad de infraestructura ferroviaria.

Precisamente, la CNMC, en su reciente Resolución de 23 de enero de 2019, ha establecido los principios y criterios para la aplicación del mencionado Reglamento 2017/2177, precisando conceptos relevantes como el de explotador de instalaciones de servicio, delimitando el alcance de las obligaciones y estableciendo los parámetros para la categorización de las instalaciones de servicio como estratégicas, lo que impedirá eximir las de determinadas obligaciones en materia de transparencia y procedimiento, entre otras cuestiones.

Con todo lo anterior, se abre un nuevo horizonte con diferentes implicaciones operativas para el funcionamiento del transporte ferroviario que, por extensión, producirá cambios significativos en las condiciones de los servicios – quién sabe si en la calidad – que se prestan a los ciudadanos.

¿Qué implicaciones prácticas conlleva el nuevo marco regulatorio?

El Reglamento (UE) 2017/2177 será plenamente aplicable a partir del próximo 1 de julio de 2019 en virtud del efecto directo y aplicabilidad directa en cada Estado miembro de los Reglamentos comunitarios. Nos encontramos así en la actualidad en un período transitorio durante el cual los explotadores de instalaciones de servicio deben adaptar sus procedimientos internos con el fin de garantizar el acceso a las instalaciones y servicios y el total cumplimiento de las obligaciones

impuestas por el mismo: publicidad, transparencia, régimen tarifario o procedimiento, entre otros. Ello permitirá, no solo evitar posibles riesgos económicos y operacionales, sino también, y, sobre todo, aprovechar la oportunidad que se abre en el nuevo entorno competitivo del sector ferroviario.

La aplicación del Real Decreto-ley 23/2018 y del Reglamento (UE) 2017/2177 tendrá un importante impacto en la planificación estratégica de los actuales operadores ferroviarios, así como de todas aquellas empresas ferroviarias que pretendan entrar a competir en un sector íntegramente liberalizado. Será fundamental que la interpretación de esta regulación permita combinar la apertura del mercado con la continuidad y desarrollo de las inversiones en un entorno competitivo en los términos pretendidos por el legislador europeo.

PwC proporciona un asesoramiento integral sobre las diferentes implicaciones operativas del nuevo marco regulatorio, desde una perspectiva regulatoria-administrativa, económica-financiera y de competencia.

¿Hablamos?

Arancha Bengoechea Bartolomé

Socia, responsable del Departamento de Derecho Administrativo y Sector Público de PwC
Tax & Legal Services

+34 915 685 512

arancha.bengoechea@pwc.com

Belén Pablos Panés

Asociada Senior del Departamento de Derecho Administrativo y Sector Público de PwC
Tax & Legal Services

+34 915 684 400

belen.pablos.panes@pwc.com

Javier Carvajal Cervera

Asociado del Departamento de Derecho Administrativo y Sector Público de PwC
Tax & Legal Services

+34 915 684 400

javier.carvajal.cervera@pwc.com