

EL PROCESO DE LIBERALIZACIÓN GRADUAL DEL TRANSPORTE FERROVIARIO EN LA UNIÓN EUROPEA (*) (**)

ANA OLMEDO GAYA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: LA PROGRESIVA LIBERALIZACIÓN DEL TRANSPORTE FERROVIARIO EN LA UNIÓN EUROPEA.– II. LOS INICIOS DE LA POLÍTICA EUROPEA EN MATERIA DE TRANSPORTE FERROVIARIO.– III. LOS SUCESIVOS PAQUETES FERROVIARIOS DE LA UNIÓN EUROPEA: 1. Primer Paquete Ferroviario (2001). 2. Segundo Paquete Ferroviario (2004). 3. Tercer Paquete Ferroviario (2007). 4. Cuarto Paquete de Medidas Ferroviarias.– IV. CONSIDERACIONES FINALES.– V. ANEXO: NORMATIVA COMUNITARIA EN MATERIA DE TRANSPORTE FERROVIARIO.– V. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El sector ferroviario está siendo objeto de un lento proceso de gradual liberalización con aperturas sucesivas a la competencia. La liberalización en la prestación de los servicios de transporte de viajeros de ámbito nacional dista todavía de ser una realidad. Aprobados los instrumentos normativos comunitarios integrantes del llamado pilar político del Cuarto Paquete ferroviario va a ser posible comprobar la voluntad real de avanzar en este crucial aspecto de la construcción europea.

Palabras clave: transporte ferroviario; liberalización; Derecho de la Unión Europea; infraestructuras ferroviarias.

ABSTRACT: *The railway sector is being subject to a slow process of progressive liberalization through the opening to competition of different services. However, the*

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 14 de julio de 2016 y evaluado favorablemente para su publicación el 11 de enero de 2017. Con posterioridad a la entrega del mismo, finalmente ha sido aprobado el Pilar Político del Cuarto Paquete Ferroviario publicado en el BOUE el 23 de diciembre de 2016, y que recoge la Directiva (UE) 2016/2370, que modifica la Directiva 2012/34 y el Reglamento 2016/2338, que modifica el Reglamento 1370/2007. Fecha de aprobación en la que se había remitido el artículo para su publicación en la REVISTA. No obstante, en la revisión de las nuevas pruebas se han incluido algunas reflexiones sobre las principales novedades introducidas por los nuevos instrumentos jurídicos europeos.

(**) Este trabajo de investigación ha sido realizado en el marco del Proyecto I+D del Ministerio de Economía y Competitividad titulado *Diseño de una regulación efectiva para el modelo español de apertura del transporte ferroviario de viajeros a la competencia* (REGUTRAIN) (2015/2017), cuyo investigador principal es el Profesor Montero Pascual.

liberalization of national passengers railway transportation services is far from being a reality. Once the European Union legal instruments belonging to the so-called Political Pillar of the Fourth Railway Package have been approved, it will be possible to test the actual will of progressing in this essential aspect of the European construction.

Key words: railway transport; liberalization; European Union Law; rail infrastructure.

I. INTRODUCCIÓN: LA PROGRESIVA LIBERALIZACIÓN DEL TRANSPORTE FERROVIARIO EN LA UNIÓN EUROPEA

La aplicación de las reglas sobre la libre competencia marcadas por la normativa comunitaria al transporte ferroviario ha supuesto una transformación radical de muchos de los principios sobre los que el servicio público ferroviario basaba tradicionalmente su organización así como del régimen jurídico que ha disciplinado su funcionamiento. Este cambio ha provocado la ruptura de los monopolios estatales en torno a empresas de carácter público fuertemente dependientes del Estado y de la unidad de explotación de la gestión de la infraestructura ferroviaria y la prestación de los servicios de transporte por ferrocarril que habían imperado en Europa desde mitad del siglo XX.

La Unión Europea ha optado por un modelo de separación vertical y garantía de acceso a la red que se ha enfrentado a la integración de mercados nacionales que estaban bajo el monopolio de operadores públicos en un contexto en el que la red ferroviaria es un monopolio natural, otorgando la administración de las redes nacionales a un único gestor que viene obligado a proporcionar el acceso a dichas infraestructuras a los operadores ferroviarios bajo unas condiciones objetivas, transparentes, no discriminatorias y sujetas a regulación. Simultáneamente se han introducido medidas dirigidas a integrar los mercados nacionales y a garantizar la competencia entre operadores de transporte ferroviario (1).

En el presente estudio nos proponemos ilustrar sobre el estado actual en el que se encuentra el proceso de liberalización del transporte ferroviario en la Unión Europea. No pretendemos hacer un relato histórico del largo y farragoso camino hacia la liberalización de este sector, sino ofrecer los últimos avances que han impulsado las Instituciones Comunitarias desde el ámbito comunitario. Tampoco pretendemos analizar el punto en el que se encuentra el proceso de adaptación de la normativa española al Derecho comunitario en el que destaca

(1) Véase Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (2014) en el Documento de reflexión sobre el proceso de liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril de 25 de junio de 2014 (PRO/DTSP/0001/14), p. 13.

la Ley 38/2015, de 30 de septiembre, del Sector Ferroviario (2), y ello por la extensión del tema, ya que, naturalmente, son muchísimas las cuestiones susceptibles de extraerse del examen de la normativa y requerirían por sí solas otro estudio de investigación (3).

Es por ello por lo que en las páginas que siguen nos proponemos acotar nuestro estudio precisamente al análisis de las principales y más actuales previsiones contenidas en la normativa comunitaria relativas a la liberalización de los servicios de transporte ferroviario, para finalmente concluir que sus aspectos fundamentales son los mismos que conforman el proceso liberalizador en otras de las habitualmente denominadas «industrias de red». Para ello, comenzaremos con un breve esbozo de las primeras normas comunitarias en la materia hasta desembocar en el marco normativo compuesto por los llamados Primer, Segundo, Tercer y Cuarto Paquetes Ferroviarios y que han supuesto una progresiva liberalización del transporte ferroviario en la Unión Europea.

Se trata de un lento proceso de adaptación y reorganización ferroviaria, de liberalización progresiva del transporte ferroviario, con aperturas sucesivas a la competencia (mercancías/transporte internacional de viajeros/transporte interior de viajeros). Concretamente, en el Primer Paquete Ferroviario se han recogido los principios para una separación, al menos contable, de la explotación de los servicios de transporte y la gestión de la infraestructura ferroviaria y para la fijación de un canon por el uso de ésta. Otro paso más se dio, desde el 1 de enero de 2007, con la liberalización de los servicios de transporte de mercancías prevista por las disposiciones que integran el Segundo Paquete de medidas ferroviarias.

Por cuanto al servicio de transporte de viajeros se refiere, la liberalización está siendo mucho más pausada entre otras razones por su propia consideración como servicio público en muchos Estados miembros. Así, la primera de las

(2) Con la Ley 38/2015 se ha dado un nuevo impulso a la liberalización de los servicios de transporte ferroviario en nuestro país. Las principales novedades normativas se refieren a la planificación de las infraestructuras ferroviarias, al sistema de competencia por el mercado en las obligaciones de servicio público o a la reestructuración de los cánones por utilización de las infraestructuras ferroviarias, cuyo objetivo principal se centra en el incremento del uso de la red de ferrocarriles española, suprimiendo el canon anual que las operadoras afrontan por el acceso a la red de ADIF (cuyo importe dificultaba rentabilizar la operación de prestación del servicio, por lo que ha venido frenando a las empresas privadas interesadas en competir con RENFE), por lo que se eliminan barreras a la entrada en el sector, y previendo la bonificación de la puesta en marcha de nuevos servicios ferroviarios, entre otros aspectos. Este marco normativo está adaptado a las exigencias de la conocida como Directiva Recast, aprobada a finales de 2012, en la que se ha establecido un espacio ferroviario europeo único.

(3) Actualmente, vengo trabajando sobre dicha normativa como miembro del Proyecto I+D REGUTRAIN (2015/2017) anteriormente indicado, y que tiene como objetivo general profundizar en el conocimiento de las técnicas de la regulación a fin de diseñar instrumentos que permitan una regulación inteligente de los servicios ferroviarios de viajeros en España.

Directivas que integran el Tercer Paquete Ferroviario, la Directiva 2007/58/CE, de 23 de octubre, por la que se modifican las Directivas 91/440/CEE y 2001/14/CE, señaló el 1 de enero de 2010 como fecha tope para la liberalización de los servicios internacionales de transporte de viajeros dentro de la Comunidad.

Ahora bien, los cambios más relevantes de la normativa comunitaria en materia ferroviaria de los últimos años se contemplan en las normas que recientemente se han aprobado y que integran el Cuarto Paquete Ferroviario. Este conjunto normativo implicará una total revisión del régimen jurídico del sector ferroviario en aras de dar un nuevo empujón al establecimiento de un Espacio Ferroviario Único en Europa. Su estructuración se plantea en dos pilares, uno técnico y otro político. El primero de ellos lo componen dos Directivas y un Reglamento cuya finalidad principal es lograr un acceso más sencillo al mercado común ferroviario. Concretamente, se trata de la Directiva 2016/797/UE, sobre la interoperabilidad del sistema ferroviario; la Directiva 2016/798/UE, sobre la seguridad ferroviaria; y el Reglamento 2016/796/UE, relativo a la Agencia Ferroviaria de la Unión Europea, todos ellos de 11 de mayo.

El Pilar Político, compuesto por la Directiva 2016/2370 y el Reglamento 2016/2338, ambos de 14 de diciembre, se refiere a la apertura del mercado y a la regulación de las obligaciones de servicio público. Estas normativas incluyen la modificación de la conocida como Directiva Recast, la Directiva 2012/34, de 21 de noviembre, por la que se establece un espacio ferroviario europeo único y en la que se refunden en un único texto las Directivas integrantes del primer paquete ferroviario. Pues bien, la liberalización de todo el transporte ferroviario interior de viajeros prevista a partir del 14 de diciembre de 2020 va a suponer un gran cambio, que obligará a los Estados miembros a acometer reformas sustanciales de gran calado en sus sistemas de transporte ferroviario, pues, en la actualidad, los mercados nacionales de transporte ferroviario de pasajeros continúan en buena parte cerrados.

II. LOS INICIOS DE LA POLÍTICA EUROPEA EN MATERIA DE TRANSPORTE FERROVIARIO

El inicio de la actuación de la Comunidad en materia ferroviaria lo marcó la Decisión 65/271/CEE, de 13 de mayo de 1965, relativa a la armonización de determinadas disposiciones que inciden en la competencia en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable.

En esta Decisión se establecieron como objetivo de acción comunitaria la supresión de las obligaciones de servicio público como regla general o, en el caso de que se mantuvieran, el establecimiento de unas compensaciones económicas; la normalización de cuentas de las empresas ferroviarias con-

forme a las normas comunitarias; y la armonización de las normas que rigen las relaciones financieras entre los Estados y las empresas ferroviarias para garantizar su autonomía financiera.

Tras esta importante Decisión se adoptaron tres Reglamentos cuyos objetivos generales eran eliminar o neutralizar las distorsiones de la concurrencia y someter a las empresas ferroviarias a una cierta disciplina financiera (4): el Reglamento 1191/69/CEE del Consejo, de 26 de junio de 1969, relativo a la acción de los Estados miembros en materia de obligaciones inherentes a la noción de servicio público en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable (5); el Reglamento 1192/69/CEE del Consejo, de 26 de junio de 1969, relativo a las normas comunes para la normalización de las cuentas de las empresas ferroviarias (6); y el Reglamento 1107/70/CEE, de 4 de junio, relativo a las ayudas en materia de transportes terrestres (7).

En la práctica, tras la adopción de estos tres Reglamentos, los resultados no fueron los esperados, no consiguiéndose la autonomía financiera de las empresas ferroviarias ni el consiguiente equilibrio financiero y ello debido, principalmente, a que las obligaciones de servicio público siguieron manteniéndose.

Con el fin de mejorar esta situación, la Decisión del Consejo 75/327/CEE, relativa al saneamiento de la situación de las empresas ferroviarias y a la armonización de las normas que debían regir las relaciones financieras entre las empresas ferroviarias y los Estados miembros (8), estableció un nuevo marco de política ferroviaria (9). Los principales puntos de la Decisión eran la

(4) Así lo puso de relieve el profesor IZQUIERDO DE BARTOLOMÉ, Rafael (1994): «La política de transportes en España y Europa», en la ob. colect. *Transportes. Un enfoque integral*, Servicio de Publicaciones del Colegio de Ingenieros de Caminos Canales y Puertos, Madrid, p. 879.

(5) Reglamento modificado por el Reglamento 1893/91/CEE y derogado por el Reglamento 1370/2007/CE del Parlamento y del Consejo, de 23 de octubre, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera. Este Reglamento establece, como regla general, la supresión por los Estados miembros de las obligaciones inherentes a la noción de servicio público definidas en el propio Reglamento e impuestas en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable. Es decir, el Reglamento 1191/69/CEE precisa el concepto y la clasificación de las obligaciones de servicio público, estableciendo con carácter general su supresión o arbitrando un sistema de compensaciones en el caso de que su mantenimiento estuviera justificado por la necesidad de garantizar la provisión de suficientes servicios de transporte.

(6) Con este Reglamento se pretendía determinar y compensar financieramente aquellas obligaciones no inherentes a la noción de servicio público.

(7) Derogado por el Reglamento 1370/2007/CE.

(8) Derogada por la Directiva 91/440/CEE.

(9) Concretamente, esta Decisión introdujo un nuevo concepto de equilibrio financiero basado tanto en los ingresos de tráfico como en las aportaciones del Estado por las cargas derivadas de las obligaciones de servicio público, de la normalización de cuentas o de otras ayudas autorizadas por la Comunidad. Asimismo, dispuso el saneamiento financiero de los

autonomía de gestión de las empresas ferroviarias, la modernización de las mismas, la limitación de las subvenciones y una mayor cooperación entre las empresas ferroviarias.

Adoptada esta Decisión, los resultados tampoco fueron buenos; sólo se aprobaron dos Reglamentos: el Reglamento 2830/70/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1977, relativo a las medidas necesarias para hacer comparables la contabilidad y las cuentas anuales de las empresas ferroviarias; y el Reglamento 2183/78/CEE, de 12 de septiembre de 1978, relativo al establecimiento de principios uniformes para el cálculo de los costes de las empresas de ferrocarriles (10).

A pesar de las anteriores medidas, las normas citadas fracasaron como consecuencia de la resistencia de los Estados miembros a la instauración de una política comunitaria, ya que los intereses nacionales prevalecían frente a los de la Comunidad y únicamente les preocupaban los problemas financieros siempre presente en sus grandes empresas ferroviarias.

Con posterioridad, la Comisión aprobó la Comunicación sobre la Política Ferroviaria Comunitaria de 1990, en la que se insiste en la creación de un sistema ferroviario comunitario y que fija la principales líneas de actuación del sector. Entre las mismas se establece una nueva organización de las empresas ferroviarias que separe la explotación de los servicios ferroviarios de la gestión de la infraestructura y que garantice el libre acceso a las infraestructuras tanto a empresas públicas como privadas. Asimismo, se pretende avanzar en el desarrollo de la red europea ferroviaria de alta velocidad; en la mejora de la circulación y seguridad de las redes periféricas y urbanas, así como del tránsito por terceros países; impulsar el transporte combinado; atender a la dimensión social y al respeto al medio ambiente; y, por último, desarrollar la industria de equipos y materiales a nivel comunitario, desligando al ferrocarril de las actividades industriales.

Tras esta Comunicación de 1990, se aprobaron un conjunto de normas que recogieron las bases de la nueva política ferroviaria y las reglas generales de explotación de las propias compañías. Este nuevo bloque normativo comunitario, que pretendía ser un avance en la liberalización del transporte por ferrocarril, estaba compuesto por las Directivas 91/440/CEE, sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios; 95/18/CE, sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias; y 95/19/CE, sobre adjudicación de las capacidades de infraestructura ferroviaria y la fijación de los correspondientes cánones de utilización.

ferrocarriles, lo cual exigía la liquidación de los grandes endeudamientos que las empresas ferroviarias arrastraban y la regulación de la financiación de las futuras inversiones.

(10) Tales Reglamentos se derogaron por la Directiva 2001/14/CE.

El objetivo principal de la Directiva 91/440/CEE era facilitar la adaptación de los ferrocarriles comunitarios a las necesidades del mercado único y aumentar su eficacia mediante una serie de medidas. Se perseguía la garantía de la autonomía de gestión de las empresas ferroviarias, considerando como tales a «cualquier empresa pública o privada cuya actividad principal consista en prestar servicios de transporte de mercancías y/o viajeros por ferrocarril, debiendo ser dicha empresa en todo caso quien aporte la tracción». Asimismo, se prevé la separación de la gestión de la infraestructura ferroviaria y de la explotación de los servicios de transporte de las empresas ferroviarias, siendo obligatoria la separación contable, y voluntaria la separación orgánica o institucional. Por otra parte, se recoge el saneamiento de la estructura financiera de las empresas ferroviarias. Y, por último, también se recoge la garantía de acceso a las redes ferroviarias de los Estados miembros para las agrupaciones internacionales de empresas ferroviarias y para las empresas ferroviarias que efectúen transportes combinados internacionales de mercancías.

Esta Directiva supuso un giro importante para las condiciones del mercado de los transportes y, sobre todo, de las empresas ferroviarias europeas y constituyó el primer paso hacia la apertura de los mercados internacionales a las empresas ferroviarias estatales, que hasta la fecha operaban en régimen de monopolio. Por ello hay quien afirma que se trató de una verdadera revolución (11). Y es que hay que reconocer que hasta entonces, en la liberalización del transporte por ferrocarril se había avanzado muy poco, a pesar de que uno de los fines de la Comunidad europea era el establecimiento de una política común en el sector de los transportes, quizás debido a que todas las empresas ferroviarias europeas eran empresas nacionales, ancladas en su forma de gestión monopolística y con gran dependencia de cada uno de sus Estados (12).

En 1995, se aprobaron las otras dos Directivas antedichas, la 95/18/CE y la 95/19/CE (13), que desarrollaron algunos aspectos de la Directiva 91/440/CEE. La Directiva 95/18/CE preveía la creación de una licencia ferroviaria válida para todo el territorio de la Unión Europea y regulaba las

(11) BATTISTA DI MICELI, Giovanni, «Direttiva 91/440/CEE», *Ferrovia e Trasporti* n° 10, 1992, p. 43. BUZZOLI, Maria (1992), «Una Direttiva de Bruxelles», *Linea/Treno* n° 1. DEL VECCHIO, F., (1992) «La Direttiva CEE 91/440. Interpretazioni ed implicazioni», *L'amministrazione Ferroviaria* n° 8. Asimismo, en el Congreso mundial de ferrocarriles celebrado en Florencia los días 16 a 19 de noviembre de 1997 bajo el título *World Congress on Railway Research*, las intervenciones de los ponentes europeos también fueron en esa línea.

(12) Así lo pone de relieve GARCÍA PÉREZ, Juan (2009), «La política de la Unión Europea sobre la liberalización del ferrocarril y la Ley 34/2003, del Sector Ferroviario», en la ob. colect. ALONSO TIMÓN, Antonio Jesús y CABALLERO SÁNCHEZ, Rafael (coords.) *Infraestructuras ferroviarias*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 18.

(13) Tales Directivas se transpusieron mediante Real Decreto 2111/1998 de 2 de octubre, por el que se regulaba el acceso a las infraestructuras ferroviarias.

condiciones para la concesión de licencias a las empresas ferroviarias que prestaban servicio internacional y los requisitos que debían cumplir las empresas para la obtención de las licencias; y la Directiva 95/19/CE desarrollaba el acceso a la infraestructura, definiendo los principios y procedimientos a seguir en la adjudicación de la capacidad de infraestructura y la percepción de los correspondientes cánones de utilización de la misma, establecía el requisito del certificado de seguridad para las empresas ferroviarias y obligaba a la designación de un organismo independiente que conociera de los conflictos relativos a la asignación de capacidad y al cobro de los cánones (14).

No obstante, éstas dos últimas Directivas en realidad no sirvieron de elemento impulsor para liberalizar el ferrocarril, sino que más bien contribuyeron a que los Estados miembros creasen una organización específica para poder asignar la capacidad de la infraestructura ferroviaria bajo condiciones justas y no discriminatorias (15).

III. LOS SUCESIVOS PAQUETES FERROVIARIOS DE LA UNIÓN EUROPEA

Tras las tímidas medidas liberalizadoras recogidas en las Directivas 91/440/CEE, 95/18/CE y 95/19/CE ha seguido un periodo en el que se han venido sucediendo diferentes Paquetes Ferroviarios, como conjunto de nuevas disposiciones comunitarias dirigidas a armonizar las condiciones de desarrollo de los sistemas de transporte ferroviario (16), así como varios Libros Blancos en los que se contemplan las directrices básicas de actuación del mercado ferroviario europeo y que han tenido gran incidencia en el desarrollo de los ferrocarriles en Europa (17).

(14) Un examen en profundidad del contenido de estas Directivas así como de la normativa comunitaria que las precede lo realizo en mi estudio OLMEDO GAYA, Ana Isabel (1999): *El nuevo sistema ferroviario y su ordenación jurídica*, Aranzadi, Pamplona, pp. 210 y ss.

(15) Véase GARCÍA PÉREZ, Juan (2009), *La política de la Unión Europea...*, op. cit., p. 19.

(16) Y es que los escasos efectos prácticos de las medidas adoptadas por las Directivas de 1991 y 1995 hicieron necesario acelerar el proceso de liberalización con la aprobación de los denominados paquetes ferroviarios. Al respecto véase RAMOS MELERO, Rodolfo (2004): *Reformas y políticas liberalizadoras del ferrocarril: el nuevo escenario den al Unión Europea*, Fundación de los Ferrocarriles Españoles, Madrid. RAMOS MELERO, Rodolfo (2005), «Los paquetes liberalizadores del transporte ferroviario de la Unión Europea», en la ob. colect. MARTÍNEZ SANZ, Fernando; PETIT LAVALL, M^a Victoria (Coord.) *I Congreso Internacional del Transporte: los retos del transporte en el siglo XXI, Castellón de la Plana*, pp. 595 y ss.

(17) Véase GARCÍA PÉREZ, Juan (2010), «Régimen jurídico del transporte por ferrocarril urbano y suburbano», en la ob. colect. MUÑOZ MACHADO, Santiago: *Derecho de la regulación económica*. RUIZ OJEDA, Alberto (Dir.): *VI. Transportes*, Iustel-Fundación Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset, Madrid, p. 538.

Así, desde el año 2001 se ha ido impulsando desde la Unión Europea la liberalización progresiva del transporte por ferrocarril y ha tenido lugar una apertura gradual del sector en los distintos Estados miembros, si bien a un ritmo diferente (18) ya que las medidas de los paquetes ferroviarios están siendo incorporadas de forma desigual por los Estados miembros.

En cualquier caso, es evidente que las instituciones comunitarias han producido, como a continuación comprobaremos, una auténtica maraña normativa en materia del transporte por ferrocarril, haciendo buena la observación de que la «desregulación» consiste en realidad en introducir mucha más regulación (19).

1. Primer Paquete Ferroviario (2001)

La constatación de que todas las medidas recogidas por las Directivas 91/440/CEE, 95/18/CE y 95/19/CE no eran seguidas de un efectivo proceso liberalizador —salvo en algunos países, como Reino Unido, que optó por una política de auténtica privatización— propició una reforma del sector y la aprobación de lo que ha venido a denominarse Primer Paquete Ferroviario (20).

El *Primer Paquete ferroviario*, formado por cuatro directivas, perseguía, entre otras medidas, garantizar la independencia en la gestión del administra-

(18) Sobre los procesos de liberalización de los principales países europeos puede consultarse el análisis que de los mismos realiza la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (2014): *Documento de reflexión sobre el proceso de liberalización...*, op. cit., pp. 13 y ss. A grandes rasgos puede decirse que el proceso de liberalización nacional de pasajeros por ferrocarril muestra un desarrollo desigual en los Estados miembros. Así, por ejemplo, Alemania y el Reino Unido abrieron sus mercados hace más de una década, mientras que Italia y Suecia lo han hecho más recientemente. A pesar de ello, la mayor parte de los países comunitarios mantienen sus mercados nacionales cerrados a la competencia. A diferencia del proceso de liberalización del transporte de mercancías por ferrocarril, donde la mayor parte de los países han aplicado un modelo de competencia en el mercado, la liberalización del transporte de viajeros presenta un mayor abanico de posibilidades. Así las cosas, y con excepción del Reino Unido, se opta por un proceso de apertura a través de competencia en el mercado en aquellos trayectos que serían rentables y pueden, por tanto, beneficiarse de la entrada de otros u otros competidores en dichos corredores. Sin embargo, otros servicios, especialmente los derivados de las obligaciones de servicio público y los de carácter regional, se llevan a cabo a través de concesiones o contratos de exclusividad. En estos casos, la tendencia que se observa en los países europeos que ya han abierto sus mercados es un mayor protagonismo de los procesos de licitación pública en detrimento de la designación directa del operador, a efectos de impulsar la competencia por el mercado (p. 13).

(19) Véase GARRIDO, Jose María, «Derecho de la competencia y transporte terrestre», en la ob. colect. dirigida por MENÉNDEZ, Pablo: *Régimen jurídico del transporte terrestre: carreteras y ferrocarril*, Thomson Reuters-Aranzadi, Pamplona, pp. 593 y 594.

(20) Véase MAGDALENA ANDA, José Antonio (2005): «La Liberalización ferroviaria y la Ley 39/2003 del Sector Ferroviario», en la ob. colect. MAGDALENA ANDA, Jose Antonio (Dir.): *La liberalización del ferrocarril en España*, Editorial Reus S. A., Madrid, p. 60.

dor de infraestructuras ferroviarias, liberalizar los servicios internacionales del transporte ferroviario de mercancías, 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 por ferrocarril y la creación de un regulador ferroviario (21).

Tales Directivas se aprobaron tomando como referencia las previsiones recogidas por el Libro Blanco *Estrategia a seguir para la revitalización de los ferrocarriles comunitarios de 1996*, en el que se determinan las directrices a seguir en el ámbito de la política ferroviaria con el objeto de frenar el declive del transporte ferroviario y convertirlo en una alternativa viable al transporte por carretera. Este documento, además de mostrar el punto en el que se encontraba el estado de actuación de las tres Directivas 91/440/CEE, 95/18/CE y 95/19/CE, delinea los nuevos objetivos que la Comisión Europea intenta perseguir para la liberalización del mercado del transporte ferroviario. Entre los elementos que dicha estrategia incluye, resaltamos los siguientes: el saneamiento financiero de las compañías de ferrocarril, la introducción de las fuerzas del mercado, la mejora de las prestaciones de servicio público de los ferrocarriles, la integración de las redes ferroviarias nacionales y el desarrollo de una política social (22). Además, el Libro Blanco detallaba el calendario de la actividad de la Comisión para el trienio 1996/1998 y, en particular, preveía, para favorecer la apertura a la libre competencia, promover la realización de redes ferroviarias transeuropeas, inicialmente sólo para el transporte de mercancías (23).

Concretamente, han compuesto este Primer Paquete Ferroviario las Directivas 2001/12/CE, 2001/13/CE, 2001/14/CE y 2001/16/CE y todas ellas traen causa o tienen su anclaje, sin excepción, en la Directiva 91/440/CEE, cuya importancia como iniciadora de todo el proceso liberalizador y de la nueva política comunitaria en materia de ferrocarril ha de ser siempre destacada (24).

(21) Este primer paquete ferroviario se incorporó a nuestro Derecho interno con la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario.

(22) El Comité Económico y Social elaboró un Dictamen de 2 de agosto de 1996 en el que se afirma que la nueva estrategia que propone el Libro Blanco para revitalizar los ferrocarriles comunitarios supone «una revolución total de las estructuras organizativas existentes y cuyo objetivo es la creación de una nueva generación de ferrocarriles que serán ante todo y sobre todo empresas pensadas para satisfacer la demanda de los usuarios».

(23) Sobre el contenido del Libro Blanco sobre revitalización de los ferrocarriles de 1996 puede consultarse el análisis que con más detalle se recoge en OLMEDO GAYA, Ana Isabel (1999): *El nuevo sistema ferroviario y su ordenación jurídica*, Aranzadi, Pamplona, pp. 210 y ss.

(24) Así lo pone de relieve MENÉNDEZ, Pablo (2014) en el «Estudio preliminar» de la obra colectiva que dirigida por él bajo el título *Régimen jurídico del transporte terrestre: carreteras y ferrocarril*, Thomson Reuters-Aranzadi, Pamplona, p. 102.

En la práctica, las Directivas que integran este Primer Paquete Ferroviario han supuesto un importante avance en la política europea de transporte contribuyendo a la eliminación de los obstáculos técnicos existentes en materia de infraestructuras (como, por ejemplo, los distintos tipos de corriente eléctrica, anchos de vía, diferentes señales, etc) y que suponían un serio obstáculo para favorecer el libre paso por la frontera y, por tanto, el desarrollo del tráfico internacional (25).

La Directiva 2001/12/CE, de 26 de febrero, por la que se modifica la Directiva 91/440/CEE, tenía entre sus objetivos garantizar la independencia en la gestión del administrador de infraestructuras (26), para lo que mantiene el carácter voluntario de la separación orgánica e institucional entre la gestión de la infraestructura y la explotación del servicio de transporte, siendo obligatoria la separación de las funciones básicas, es decir, la asignación de surcos, las decisiones sobre percepción de cánones, conexión de licencias y certificados de seguridad y establecimiento de medidas de seguridad, que no pueden ser realizadas por un prestador de servicios ferroviarios.

Asimismo, esta Directiva prevé la liberalización de los servicios internacionales de transporte de mercancías (27). Como fecha tope para la apertura del mercado se previeron el año 2003 para los 50.000 kilómetros de vías férreas que conforman la Red Transeuropea de Transporte Ferroviario de Mercancías (RTTFM), y el año 2008 para el resto de la Red ferroviaria europea (28).

(25) Véase HUERGO LORA, Alejandro (2014), «La política europea de transportes terrestres», en la ob. colect. dirigida por MENÉNDEZ, Pablo: *Régimen jurídico del transporte terrestre: carreteras y ferrocarril*, Thomson Reuters-Aranzadi, Pamplona, p. 361. GARCÍA PÉREZ señala que tales Directivas han sido un motor esencial e impulsor para la modificación y reforma del sector ferroviario. GARCÍA PÉREZ, Juan (2009), «La política de la Unión Europea sobre la liberalización del ferrocarril y la Ley 34/2003, del Sector Ferroviario», en la ob. colect. ALONSO TIMÓN, Antonio Jesús y CABALLERO SÁNCHEZ, Rafael (coords.) *Infraestructuras ferroviarias*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 21. GARCÍA PÉREZ, Juan (2010): *El nuevo marco jurídico del sector ferroviario*, Reus, Madrid, p. 36. Asimismo, sobre estas Directivas puede consultarse el estudio de GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago (2001), «Infraestructura ferroviaria y las directivas comunitarias de 26 de febrero de 2001», *Revista del Derecho de las Telecomunicaciones e Infraestructuras en Red* nº 11.

(26) El artículo 1. 4. a) de la Directiva 2001/12/CE define al «administrador de la infraestructura» como «cualquier organismo o empresa responsable, en particular, de la instalación y mantenimiento de la infraestructura ferroviaria. Estas funciones podrán incluir igualmente la gestión de sistemas de control y seguridad de la infraestructura. Las funciones de administrador de infraestructuras en una red o parte de una red pueden asignarse a distintos organismos o empresas».

(27) El artículo 1. 4. b) define el «servicio internacional de transporte de mercancías» como «cualquier servicio de transporte en que el tren cruce al menos una frontera de un Estado miembro; el tren puede componerse o dividirse, o ambas cosas, y las distintas secciones tener diferentes orígenes y destinos, siempre que todos los vagones crucen al menos una frontera»,

(28) Si bien la apertura prevista para el 2003 se retrasó al 2006 y, sin embargo, la del 2008 se adelantó un año.

La Directiva 2001/13/CE, de 26 de febrero por la que se modifica la Directiva 95/18/CE, sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias, amplió el sistema de licencias a las empresas ferroviarias que prestan servicios nacionales de transporte ferroviario, haciendo válida esta licencia en todo el territorio de la Unión Europea. La finalidad de esta Directiva consiste en establecer un régimen común de licencias que garantice que todas las empresas van a cumplir los requisitos que ella prevé, por lo que, a diferencia de la anterior Directiva, se pretende favorecer al usuario del servicio de transporte ferroviario y no a la empresa que lo presta, de modo que el servicio goce de un alto nivel de seguridad, al igual que se quiere reglamentar las condiciones para la concesión de la licencia (29).

Por su parte, la Directiva 2001/14/CE, de 26 de febrero, relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria, aplicación de cánones por su utilización y certificación de la seguridad, modifica la Directiva 95/19/CE. Como principales previsiones atribuye la competencia para la fijación de cánones al administrador de infraestructuras, siempre que éste goce de independencia respecto de cualquier empresa ferroviaria (artículo 4. 1 y 2).

Asimismo, la Directiva 2001/14/CE dispone que la adjudicación de la capacidad se realizará por un organismo independiente, pudiendo ser el administrador de infraestructuras, siempre que sea independiente de toda empresa operadora ferroviaria (artículo 14) (30), y prevé la creación en los Estados miembros de un organismo regulador, que podrá ser el Ministerio encargado de transportes o cualquier otro organismo, independiente de los agentes del mercado, es decir, de todo administrador de infraestructuras, organismo de tarificación, organismo adjudicador y candidato, en el plano de la organización, de las decisiones financieras, de la estructura legal y de la toma de decisiones. Dicho organismo independiente conocerá de los principales conflictos de acceso que puedan producirse (artículo 30. 1).

Por último, dentro de este Primer Paquete Ferroviario se aprobó la Directiva 2001/16/CE, de 19 de marzo, relativa a la interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo convencional (31), cuyo principal objetivo es romper con uno de los principales obstáculos para lograr la armonización del sector ferroviario, el relativo a los diferentes sistemas de redes de interoperabilidad,

(29) Así lo señala HUERGO LORA, Alejandro (2014), *op. cit.*, p. 363.

(30) Los principales aspectos relativos a la adjudicación de capacidad se contendrán en un documento denominado Declaración sobre red, en el que se detallan las normas generales, plazos, procedimientos y criterios relativos a los sistemas de cánones y adjudicación de capacidad. Contiene asimismo cualquier otra información que pueda ser necesaria para cursar una solicitud de capacidad de infraestructura (art. 2. j).

(31) Directiva que completa a la anterior Directiva 96/48/CE, relativa a la interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo de alta velocidad.

entendida como la capacidad de circular indistintamente por cualquier sección de la red ferroviaria. Así, en esta Directiva se recogen normas comunes para asegurar la compatibilidad entre las distintas redes nacionales, así como normas técnicas comunes para el sistema ferroviario transeuropeo convencional, para el que se apuesta por la alta velocidad (32). Además de lo anterior, esta Directiva considera que la seguridad es requisito esencial del funcionamiento del sistema ferroviario transeuropeo y dispone que en los transportes desarrollados sobre la red transeuropea debe darse una coherencia total entre las características de la infraestructura ferroviaria y el material rodante, en aras de conseguir un espacio europeo único.

2. Segundo Paquete Ferroviario (2004)

Con el segundo paquete ferroviario se profundiza en el modelo ya diseñado por el Primer Paquete Ferroviario, reforzando el armazón institucional y dando un paso más en la armonización de los diferentes sistemas ferroviarios nacionales (33).

Concretamente, este segundo paquete se aprueba como consecuencia del Libro Blanco del Transporte de 2001 de la Comisión Europea titulado *La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad*. En el mismo se fijan las futuras acciones legislativas para revitalizar y acelerar la integración del sector ferroviario para la próxima década y se incide en una serie de aspectos tales como: dar prioridad al ferrocarril en el desarrollo de las redes transeuropeas con la finalidad de reequilibrar el reparto intermodal del transporte; eliminar los cuellos de botella de la red ferroviaria; apostar por la libre competencia en el sector ferroviario y que se oriente al cliente; dotar a las empresas ferroviarias de una estructura financiera saneada; el desarrollo de la interoperatividad de los ferrocarriles; establecer contratos para el mantenimiento de los servicios públicos; establecer un espacio ferroviario europeo integrado; y, entre otros, ofrecer una especial atención al sector de mercancías apostando por la configuración de una red ferroviaria específicamente destinada al mismo.

Asimismo, para el ámbito del transporte ferroviario se prevé la creación de una red exclusivamente para el transporte de mercancías; impulsar la intermodalidad; avanzar en la revitalización del transporte ferroviario, reconociendo

(32) Véase HUERGO LORA, Alejandro (2014) *op. cit.* Y es que, como señala este autor, de poco serviría la armonización de la legislación si no es posible contar con un mismo sistema de infraestructuras que favorezca el tránsito entre varios Estados (p. 367).

(33) Así lo pone de relieve CUERDO MIR, Miguel (2007), «La liberalización del sector ferroviario. La apertura del transporte ferroviario a la competencia», en la ob. colect. GUILLÉN CARAMÉS, Javier (Director) (2007): *El régimen Jurídico del Sector Ferroviario. Comentarios a la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario*, Thomson-Aranzadi, p. 112.

su carácter estratégico e introduciendo competencia entre operadores ferroviarios (34); y el establecimiento de medidas generales para todos los medios de transporte en aras de su desarrollo sostenible, del desarrollo de los derechos y obligaciones de los usuarios y de una política de tarifas eficiente.

En definitiva, en el Libro Blanco de 2001 se fijan un total de 60 medidas de actuación, cuyos principales objetivos radican en alcanzar una nueva organización del transporte de mercancías y viajeros, una nueva política de infraestructuras, la armonización de las condiciones de la competencia y una mayor seguridad del transporte por ferrocarril.

Pues bien, el Segundo Paquete Ferroviario comprende tres Directivas relativas a la materia de seguridad, interoperabilidad y apertura del transporte ferroviario de mercancías respectivamente así como un Reglamento por el que se crea la Agencia Ferroviaria Europea.

La primera Directiva del segundo paquete es la Directiva 2004/49/CE, de 29 de abril de 2004, sobre la seguridad de los ferrocarriles comunitarios, por la que se modifican las Directivas 95/18/CE del Consejo, sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias, y, 2001/14/CE, relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria, aplicación de cánones por su utilización y certificación de la seguridad (35). La Directiva 2004/49/CE regula la seguridad de los ferrocarriles comunitarios, desarrollando un sistema común de seguridad en el que se prevé la expedición y contenido de los certificados de seguridad que se exigen a las empresas ferroviarias en aras de que éstas cuenten con un sistema de seguridad y puedan cumplir con las especificaciones técnicas de interoperabilidad. Por otra parte, se dispone el reconocimiento entre los distintos Estados miembros tanto de tales certificados de seguridad como de las autorizaciones de seguridad de los administradores de infraestructura que se hayan expedido por los distintos países de la UE (36).

Asimismo, esta Directiva prevé la creación de una autoridad responsable en materia de seguridad con funciones de reglamentación y control de

(34) Asimismo, se prevé la armonización, tras la apertura del mercado, en el ámbito de la interoperabilidad y de la seguridad.

(35) Esta Directiva fue transpuesta a nuestro Derecho interno por el Real Decreto 810/2007, de 22 de junio, por el que se aprueba el Reglamento sobre seguridad en la circulación de la Red Ferroviaria de Interés General. Dicha normativa tiene por objeto adecuar la legislación ferroviaria en materia de seguridad en el tráfico ferroviario, investigar los accidentes de conformidad con las disposiciones comunitarias, definiendo las responsabilidades imputables a las empresas ferroviarias o al Administrador de infraestructuras, y determinar los requisitos y condiciones para el ejercicio de su actividad con garantías de seguridad.

(36) Esta Directiva también dispone 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 en materia de seguridad.

la seguridad (art. 16. 2), que gozará de independencia respecto del gestor de infraestructura ferroviaria, de cualquier empresa ferroviaria, solicitante y entidad adjudicadora (37). Por otra parte, también se prevé la creación de un organismo permanente de investigación de incidentes y accidentes en cada Estado miembro, que gozará asimismo de independencia de cualquier agente o regulador ferroviario (38).

La siguiente norma del segundo paquete es la Directiva 2004/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se modifican la Directiva 96/48/CE del Consejo, relativa a la interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo de alta velocidad, y la Directiva 2001/16/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo convencional. Esta Directiva persigue la interoperabilidad de los sistemas ferroviarios europeos, a través de la mejora de las Especificaciones Técnicas de Interoperabilidad (ETI), recogidas ya en la Directiva 96/48/CE (39). Con esta norma se avanza en hacer compatibles los sistemas técnicos ferroviarios de los distintos Estados miembros, eliminando las barreras técnicas y reglamentarias que limitaban la explotación de las infraestructuras.

En definitiva, con las anteriores Directivas se hace más «comunitaria» la red ferroviaria al desarrollar una normativa como en materia de seguridad, cuyos principios y objetivos básicos procedían de la Directiva 2001/14/CE, y al profundizar en mayor medida en determinados aspectos de la interoperabilidad transeuropea tanto en el sistema convencional como en el de alta velocidad (40).

La última Directiva de este paquete es la Directiva 2004/51/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se modifica la Directiva 91/440/CEE sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios. Concretamente, se modifican 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 al 1 de

(37) En relación a ello GARCÍA PÉREZ, Juan (2010): *El nuevo marco jurídico del sector ferroviario*, Reus, Madrid, pág 51.

(38) Véase GARCÍA PÉREZ, Juan (2009), «La política de la Unión Europea sobre la liberalización del ferrocarril y la Ley 34/2003, del Sector Ferroviario», en la ob. colect. ALONSO TIMÓN, Antonio Jesús y CABALLERO SÁNCHEZ, Rafael (coords.) *Infraestructuras ferroviarias*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 23.

(39) La transposición de la Directiva 2004/50/CE ha sido llevada a cabo mediante el Real Decreto 354/2006, de 29 de marzo, sobre interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo convencional, y el Real Decreto 355/2006, de 29 de marzo, sobre interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo de alta velocidad. En los mismos, se regulan las especificaciones técnicas sobre interoperabilidad, los subsistemas, organismos notificados y los registros de infraestructura y del material rodante.

(40) Así lo pone de relieve CUERDO MIR, Miguel (2007), *op. cit.*, p. 112.

enero de 2006, y al 1 de enero de 2007 los que se realicen dentro de cada país (41). Por lo que se liberaliza todo acceso a cualquier infraestructura nacional de cualquier empresa ferroviaria que pretenda prestar cualquier tipo de servicio de transporte de mercancías. Por otra parte, se propone el año 2010 para la apertura del mercado del transporte internacional de viajeros, al considerar que se trata de una fecha que permite a todos los operadores prepararse de manera adecuada (42).

Por último, el Reglamento 881/2004, de 29 de abril, crea la Agencia Ferroviaria Europea, como organismo responsable de la seguridad y de la interoperabilidad ferroviaria en Europa y encargado de la asistencia técnica en materia de interoperabilidad y seguridad ferroviaria y de la elaboración de la reglamentación técnica (43). La justificación para la creación de la Agencia Europea se debe a la existencia de normas técnicas y de seguridad incompatibles en los distintos Estados miembros, lo que supone un gran obstáculo para el desarrollo del sector ferroviario. La tarea de la Agencia es fijar objetivos de seguridad comunes y aproximar de forma progresiva tales normas técnicas (44).

En definitiva, con el Segundo Paquete Ferroviario se articula la apertura del mercado de transporte ferroviario de mercancías, lo que se muestra más fácil de conseguir que la liberalización del transporte de viajeros en el que la liberalización tropieza con consideraciones de servicio público (45). Por lo que en este bloque normativo no hay innovaciones destacables respecto de las Directivas de 2001 (46), y las nuevas directrices apuntan hacia el afianzamiento y la mejora de las condiciones de seguridad y circulación y del sistema de interoperabilidad, adelantándose las fechas para la liberalización total del transporte de mercancías.

(41) Mediante la Disposición Transitoria 1ª de la ya derogada Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario se llevó a cabo la transposición de esta Directiva. En la misma se recogen los calendarios de apertura del mercado para los servicios ferroviarios de transporte internacional de mercancías.

(42) Considerando cuarto de la Directiva 2004/51/CE.

(43) Al respecto y sobre su composición puede consultarse HUERGO LORA, Alejandro (2014), *op. cit.*, pags. 371 y ss.

(44) Señala GARCÍA PÉREZ que dicha entidad se crea para que con el tiempo se ponga remedio a la fragmentación del espacio europeo, debido al ancho de vía diferente así como al resto de las «barreras» técnicas menos visibles, pero que en la actualidad están siendo un obstáculo importante para el desarrollo del tráfico ferroviario internacional. Por este motivo, la constitución de un espacio ferroviario integrado evoca la creación de una reglamentación técnica común controlada y la dificultad para los Estados miembros de elaborar soluciones comunes sobre la seguridad e interoperabilidad ferroviaria, lo que llevó a considerar que el instrumento más conveniente para hacer posible este espacio era creando una Agencia. GARCÍA PÉREZ, Juan (2009), *La política...*, *op. cit.*, p. 25.

(45) Así lo pone de relieve GARRIDO, Jose María (2014), *op. cit.*, p. 593.

(46) Véase BERMEJO VERA, José (2014), *op. cit.*, p. 314.

3. Tercer Paquete Ferroviario (2007)

En el año 2006, la Comisión realizó un informe sobre la aplicación del Primer Paquete Ferroviario donde resaltaba que la progresiva apertura del mercado había facilitado un nuevo dinamismo en el transporte de mercancías por ferrocarril, pero destacaba la necesidad de profundizar en la liberalización. Mientras que los dos primeros paquetes se centraban en la apertura del transporte ferroviario de mercancías, este tercer paquete, compuesto por dos Directivas y dos Reglamentos, se orienta hacia la liberalización del transporte internacional de pasajeros (47). Así, alcanzada al menos *de iure* la apertura del transporte de mercancías, las instituciones europeas centran su atención en el transporte de personas a través del Tercer Paquete Ferroviario (48).

La primera de las Directivas que integra este tercer paquete es la Directiva 2007/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, por la que se modifican la Directiva 91/440/CEE del Consejo, sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios, y la Directiva 2001/14/CE, relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria y la aplicación de cánones por su utilización. Esta Directiva señala el 1 de enero de 2010 como fecha tope para la liberalización de los servicios internacionales de transporte de viajeros (49) dentro de la Comunidad (50), si bien no establece plazos para la apertura del transporte nacional de pasajeros (51).

Ahora bien, la apertura a la competencia del transporte internacional de viajeros incluye el derecho a recoger viajeros en cualquier estación situada en el trayecto de un servicio internacional, y dejarlos en otra aún en el caso de que se trate de estaciones ubicadas en un mismo Estado miembro (52),

(47) Véase CNMC (2014), *op. cit.*, p. 16.

(48) Véase FERNÁNDEZ ACEVEDO, Rafael (2014), *op. cit.*, p. 844.

(49) El servicio internacional de transporte de viajeros se define como «el servicio de transporte en el que un tren cruce al menos una vez la frontera de un Estado miembro y cuyo principal objetivo sea el transporte de viajeros entre estaciones de viajeros de distintos Estados miembros».

(50) Y no para los servicios de transporte que unen un Estado miembro a un tercer país.

(51) La transposición de esta Directiva tuvo lugar con la Ley 15/2009, de 11 de noviembre, del contrato de transporte terrestre de mercancías, cuya Disposición Final 1ª modificó la derogada Ley 39/2003.

(52) Si bien, en este caso los Estados miembros podrán restringir el derecho de acceso cuando pueda romperse el equilibrio económico de los contratos de servicio público que se hubiesen suscrito con anterioridad con otra empresa ferroviaria. En este sentido el artículo 1. 8. 3 quater de la Directiva 2007/58/CE dispone lo siguiente: «Los Estados miembros podrán asimismo limitar el derecho a recoger y dejar viajeros en estaciones dentro de un mismo Estado miembro durante el trayecto de un servicio de transporte internacional de viajeros cuando se haya adjudicado un contrato de concesión antes del 4 de diciembre de 2007 mediante un procedimiento de licitación pública equitativo y de conformidad con los principios pertinentes

ya que de lo contrario estos servicios no serían viables, porque los servicios ferroviarios internacionales de viajeros sin paradas intermedias son muy escasos y, de no admitirse dicha posibilidad, las potenciales empresas ferroviarias interesadas en competir quedarían en una situación de desventaja respecto a los operadores ferroviarios que ya estuvieran actuando en el sector (53). Por lo que podría decirse que la Directiva 2007/58/CE de forma indirecta habría abierto el camino a la liberalización de los servicios interiores de transporte de pasajeros, si bien la realidad es distinta porque los mercados nacionales representan la práctica totalidad del mercado ferroviario de pasajeros (el 95%) y siguen estando en su mayoría cerrados y porque los operadores históricos siguen teniendo una cuota de mercado superior al 90% en muchos de los Estados miembros (54).

La siguiente Directiva que conforma el tercer paquete es la Directiva 2007/59/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre la certificación de los maquinistas de locomotoras y trenes en el sistema ferroviario de la Comunidad (55). Esta norma regula las condiciones de certificación de maquinistas para los que se exige la previa obtención de una licencia válida en todo el territorio de la UE y uno o varios certificados válidos, exclusivamente, para aquellas infraestructuras por las que están autorizados a conducir así como para el material rodante que tienen permitido utilizar y que se señalen en los mismos (56). Y es que, como consecuencia de la apertura del transporte ferroviario y ante el previsible incremento de la demanda de maquinistas formados y certificados para la prestación de servicios en más de un Estado miembro, esta Directiva tiene por objeto adoptar normas comunes sobre condiciones y procedimientos para la certificación de los conductores de locomotoras y de trenes que circulan por el sistema ferroviario de la Unión Europea, facilitando así su movilidad entre los distintos Estados miembros y

del Derecho comunitario, en virtud del cual se conceda el derecho exclusivo al transporte de viajeros entre dichas estaciones. Esta limitación podrá mantenerse durante la duración original del contrato o durante un máximo de 15 años, prevaleciendo el período más corto»

(53) Véase ALTZELAI ULIONDO, Igone (2015), «El cuarto paquete ferroviario: luces y sombras», en la ob. colect. PETIT LAVALL, M^o Victoria y ACHIM PUETZ (Directores) (2015): *La eficiencia del transporte como objetivo de la actuación de los poderes públicos: liberalización y responsabilidad*, Marcial Pons, Madrid, p. 674.

(54) Véase ALTZELAI ULIONDO, Igone (2015), *El cuarto paquete...*, op. cit., p. 675.

(55) Directiva transpuesta por Real Decreto 918/2010, de 16 de julio, que modifica el Real Decreto 810/2007, de 22 de junio, que aprueba el Reglamento sobre seguridad en la circulación de la Red Ferroviaria de Interés General. Por Orden FOM/2872/2010, de 5 de noviembre, se regulan las condiciones para la obtención de los títulos habitantes que permiten el ejercicio de las funciones del personal ferroviario relacionadas con la seguridad en la circulación, así como el régimen de los centros homologados de formación y de los de reconocimiento médico de dicho personal.

(56) CNMC (2014), op. cit., p. 17.

empresas ferroviarias (57), a la vez que reconocer en todo el territorio comunitario la validez de la licencia y del certificado complementario armonizado por parte de todos los actores del sector ferroviario (58).

Por último, dentro de este Tercer Paquete también se incluyen el Reglamento 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera (59), y el Reglamento 1371/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los derechos y obligaciones de los viajeros de ferrocarril; Reglamento éste último que persigue conseguir un elevado nivel de protección de los usuarios de transporte por ferrocarril (60) como parte más débil del contrato de transporte, por lo que debe iniciarse una política de defensa de sus derechos (61).

Para ello se regula la información que las empresas ferroviarias deben facilitar a los viajeros a la celebración de contratos de transporte, la expedición de billetes y la instauración de un sistema informatizado de datos y reservas para el transporte; la responsabilidad de las empresas ferroviarias y sus obligaciones en materia de seguros para los viajeros y sus equipajes; las obligaciones de las empresas ferroviarias con los viajeros en caso de retraso; la protección y asistencia que debe ofrecerse a las personas con discapacidad y

(57) Véase FERNÁNDEZ ACEVEDO, Rafael (2014), *op. cit.*, p. 845. Así, una de las finalidades que persigue la Directiva es contribuir, además, a la realización de las políticas comunitarias de libre circulación de trabajadores, libertad de establecimiento y libre prestación de servicios en el contexto de la política común de transporte. Véase RIVAS CASTILLO, M^a Isabel (2011), «Regulación y régimen del sector ferroviario», en la ob. colect. MUÑOZ MACHADO, Santiago: *Derecho de la regulación económica*, RUIZ OJEDA, A. (Dir.): *VI. Transportes*, Iustel-Fundación Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset, Madrid. OJEDA, A. (Dir.): *Regulación Económica. VI. Transportes*, Iustel-Fundación Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset, Madrid, pp. 433 y 434.

(58) Véase HUERGO LORA, Alejandro (2014), *op. cit.* p. 377, quien realiza un detallado análisis de dicha Directiva. Asimismo, GARCÍA PÉREZ, Juan (2009), *op. cit.*, pp. 27 a 29.

(59) Sobre el contenido del mismo y del régimen jurídico de la prestación de servicios de transporte ferroviario garantizados mediante obligaciones de servicio público véase el estudio de AGUDO GONZÁLEZ, Jorge (2015), «Obligaciones de servicio público y sector ferroviario en España. Un análisis crítico del proceso de adaptación, no definitivo, al Derecho Europeo», en la ob. colect. PETIT LAVALL, M^a Victoria y ACHIM PUETZ (Directores) (2015): *La eficiencia del transporte como objetivo de la actuación de los poderes públicos: liberalización y responsabilidad*, Marcial Pons, Madrid, pp. 17 y ss.

(60) Véase HUERCO LORA, Alejandro (2014), *op. cit.*, pp. 380

(61) Véase GARCÍA PÉREZ, Juan (2009), *La política...*, *op. cit.*, p. 30. Asimismo, sobre el contenido del Reglamento 1371/2007 puede consultarse el estudio PETIT LAVALL, M^a Victoria y ROSAFIO, Elisabetta Giovanna, «La responsabilidad del transportista en caso de accidente en transporte ferroviario», en la ob. colect. PETIT LAVALL, M^a Victoria y ACHIM PUETZ (Directores) (2015): *La eficiencia del transporte como objetivo de la actuación de los poderes públicos: liberalización y responsabilidad*, Marcial Pons, Madrid, pp. 159 y ss.

a las personas de movilidad reducida que viajen en tren; la definición y control de normas de calidad del servicio, la gestión del riesgo para la seguridad personal de los viajeros y la tramitación de las reclamaciones (62).

4. Cuarto Paquete de Medidas Ferroviarias

En el año 2011 la Comisión Europea elaboró un nuevo Libro Blanco del transporte titulado *Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible*, en el que se relacionan una serie de propuestas que pretenden alcanzar un Espacio Ferroviario Único, estableciendo como principales objetivos para lograr un verdadero mercado interior para los servicios de ferrocarril: la apertura del mercado nacional del transporte de pasajeros por ferrocarril a la competencia, incluida la adjudicación obligatoria de contratos de servicio público mediante licitación; el logro de una autorización única de tipos de vehículo y una certificación de seguridad de empresa ferroviaria única mediante el refuerzo de la función de la Agencia Ferroviaria Europea; el desarrollo de un enfoque integrado para la gestión de los corredores de mercancías, incluidos los cánones por acceso a las vías; y la consecución del acceso efectivo y no discriminatorio a la infraestructura ferroviaria, mediante la separación estructural entre la prestación de servicios de transporte y la gestión de la infraestructura.

En materia de seguridad el Libro Blanco de 2011 propone lograr progresivamente un enfoque sectorial de la certificación de la seguridad en el transporte ferroviario sobre la base de los sistemas existentes para los gestores de infraestructura y las compañías ferroviarias y evaluar la posibilidad de elaborar una norma europea; reforzar la función de la Agencia Ferroviaria Europea en este campo y, en particular, su supervisión de las medidas nacionales de seguridad adoptadas por las autoridades nacionales de seguridad y la armonización progresiva de aquellas; y, por último, fortalecer el proceso de certificación y mantenimiento de los componentes críticos utilizados para construir material rodante e infraestructuras ferroviarias.

Pues bien, tras el nuevo Libro Blanco, se aprobó la Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012 (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,

(62) Sobre el régimen de responsabilidad en caso de accidente contenido en el Reglamento 1371/2007, véase PETIT LAVALL, M^a Victoria, ROSARIO, Elisabetta Giovanna, «La responsabilidad del transportista en caso de accidente en transporte ferroviario», en la ob. colect. PETIT LAVALL, M^a Victoria y ACHIM PUETZ (Directores) (2015): *La eficiencia del transporte como objetivo de la actuación de los poderes públicos: liberalización y responsabilidad*, Marcial Pons, Madrid, pp. 159 y ss.

las licencias, la determinación de los cánones, la adjudicación de capacidad de infraestructura y los organismos reguladores.

En esta Directiva 2012/34/UE, por la que se establece un espacio ferroviario europeo único, se refunden en un único texto las Directivas que componían el primer paquete ferroviario simplificando y aclarando la normativa comunitaria del transporte por ferrocarril (63). Y es que las reformas de la legislación comunitaria que se habían venido sucediendo tuvieron como resultado un elenco normativo que adolecía de una gran complejidad, con contradicciones y ambigüedades que evidenciaban la necesidad de refundir toda esa normativa en un único texto en aras de dotar al sector ferroviario de la imprescindible claridad.

Ahora bien, la Directiva 2012/34/UE, además de esta aclaración, mejora y modificación de la normativa comunitaria precedente, incluye otras disposiciones normativas que dieron respuesta a los nuevos requerimientos del mercado del transporte ferroviario. De esta manera, la Directiva 2012/34/UE incluye un gran número de novedosas previsiones que se proyectan sobre casi todos los aspectos y ámbitos de la normativa en materia de transporte ferroviario. Concretamente, como novedades más sobresalientes de dicha Directiva cabe resaltar, entre otras, las relativas a la sostenibilidad y transparencia en materia de financiación de infraestructuras ferroviarias así como de la contabilidad de las empresas de transporte, la extensión del derecho de acceso de las empresas ferroviarias a las infraestructuras de conexión con puertos e instalaciones de servicio, una novedosa y amplia clasificación de los servicios relacionados con el ferrocarril, la obligación prevista para los administradores de infraestructuras de elaborar programas de empresa que prevean planes de financiación e inversión, el fortalecimiento de la independencia y competencias de los organismos reguladores del mercado y la previsión de nuevas normas en la tarificación del acceso a la infraestructura.

En definitiva, la Directiva 2012/34/UE recopila la normativa anterior e introduce algunas novedades, destacando los siguientes tres ejes de actuación (64):

En primer lugar, el incremento de 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 (como instalaciones de mantenimiento, terminales, información e instalaciones de venta de billetes

(63) Así las cosas, mediante la Directiva 2012/34/UE se refunden las Directivas 91/440/CEE, 95/18/CE y 2001/14/CE, así como sus modificaciones posteriores, en un único texto a fin de dotar de una mayor claridad al sector, quedando todas ellas derogadas.

(64) Así lo sintetiza la CNMC (2013), *Informe sobre la competencia...*, *op. cit.*, pp. 18 y 19.

para pasajeros y mercancías); el establecimiento de reglas explícitas sobre conflictos de interés y prácticas discriminatorias en el sector ferroviario; y la exigencia de un mayor detalle en las declaraciones de red.

En segundo lugar, también se prevé 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; y reforzar el papel de los reguladores nacionales en términos de sanciones, auditoría (65), procedimientos de recurso y poderes de investigación de oficio, así como establecer la obligación de cooperación entre los reguladores europeos.

Por último, se prevé revitalizar el marco para la inversión pública y privada mediante la exigencia de estrategias nacionales de largo plazo y acuerdos contractuales plurianuales entre el Estado y el administrador de infraestructuras y mediante el establecimiento de reglas de tarificación más precisas y la mejora de la aplicación de los principios de tarificación, que deben llevar a un descenso de los cánones de acceso en muchos Estados miembros (66).

Pues bien, a pesar de que la Directiva Recast, cuyo plazo de transposición finalizó a mitad de 2015, afianza las disposiciones existentes sobre competencias, supervisión reguladora y arquitectura financiera del sector ferroviario; intensifica el poder de los organismos reguladores nacionales; mejora el marco para la inversión en ferrocarriles; y garantiza un acceso justo a la infraestructura ferroviaria y los servicios relacionados con los ferrocarriles; todo esto, sin embargo, no fue suficiente (67).

La propia Comisión, en su Comunicación «Acta del Mercado Único II. Juntos por un nuevo crecimiento», de 3 de octubre de 2012 (68), resaltó la importancia de adoptar un Cuarto Paquete Ferroviario como medida clave para mejorar la calidad del servicio y el precio para los viajeros de ferrocarril en toda la UE y como medio para abrir los servicios nacionales de transporte de

(65) 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».

(66) Véase CNMC (2013): *Informe sobre la competencia...*, op. cit., p. 19.

(67) Véase PEINADO GRACIA, Juan Ignacio (2015), «Nuevos pasos tras la liberalización del transporte, nuevos problemas», en la ob. colect. PETIT LAVALL, M^o Victoria y ACHIM PUETZ (Directores) (2015): *La eficiencia del transporte como objetivo de la actuación de los poderes públicos: liberalización y responsabilidad*, Marcial Pons, Madrid, p. 584 y 585.

(68) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: *Acta del Mercado Único II. Juntos por un nuevo crecimiento* de 3 de octubre de 2012 COM (2012), 573 final, de 3 de octubre de 2012.

viajeros por ferrocarril a la competencia de los operadores de otros Estados miembros (69). Y es que en la práctica se ha demostrado que la separación entre los administradores de las infraestructuras y las empresas de servicios ferroviarios resulta problemática y que siguen existiendo obstáculos e incluso situaciones de discriminación, para las empresas que pretenden incorporarse al mercado sin que se haya conseguido la plena interoperabilidad, lo que ha originado el desarrollo del Cuarto Paquete Ferroviario (70).

Así, a principios de 2013 la Comisión Europea anunció por fin la apertura de un proceso para la aprobación de este nuevo Paquete Ferroviario que va a suponer una total revisión de la normativa del sector ferroviario en aras de impulsar la constitución definitiva de un Espacio Ferroviario Único Europeo (71). La finalidad principal de este nuevo Paquete Ferroviario es impulsar la competitividad y calidad del transporte por ferrocarril mediante la reducción de los costes administrativos, el incremento de la competencia en el transporte

(69) En efecto, la Comisión en la citada Comunicación apuntó como medida clave para desarrollar redes plenamente integradas en el mercado único la apertura de los servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril a operadores de otros Estados miembros para mejorar la calidad y la rentabilidad económica de estos servicios. En este sentido, la Comisión señaló lo siguiente:

»En el ámbito del transporte ferroviario, aún no se permite que los operadores de un Estado miembro transporten viajeros en las líneas nacionales de otro Estado miembro. Al mismo tiempo, los contratos de servicio público pueden adjudicarse directamente sin procedimiento previo de licitación pública. La experiencia de los Estados miembros que han liberalizado los servicios nacionales de transporte de viajeros muestra que la competencia en el sector ferroviario ha mejorado notablemente la eficiencia, en particular en las empresas ferroviarias tradicionales. Esta medida ha generado ahorros sustanciales de fondos públicos destinados a los servicios de transporte ferroviario prestados en virtud de contratos de servicio público (pudiendo llegar a un 20-30 %).

Sobre la base de estas experiencias positivas, la Comisión presentará un cuarto «paquete ferroviario». Al conceder a todas las empresas ferroviarias que poseen licencia en la UE el derecho a operar servicios nacionales de transporte de viajeros de acceso abierto en la UE y el derecho a licitar para la obtención de contratos de servicios público, este paquete ofrecerá unos servicios nacionales de transporte ferroviario más competitivos y eficientes, de mejor calidad y a un menor coste para los ciudadanos europeos. Esto atraerá a más viajeros que habitualmente utilizan otros modos de transporte, lo que tendría un impacto ambiental positivo.

El paquete de medidas reforzará también la gobernanza de la gestión de las infraestructuras para optimizar el uso de las infraestructuras existentes mejorando la asignación de capacidades, la planificación del mantenimiento y las obras de ampliación. Todo ello, combinado con un nuevo planteamiento común de las normas de seguridad e interoperabilidad, ayudará a garantizar un acceso no discriminatorio, de tal manera que exista una auténtica igualdad de condiciones», (pp. 10 y 11).

(70) Véase ALTZELAI ULIONDO, Igone (2015), *El cuarto paquete...*, *op. cit.*, p. 675.

(71) Véase la Comunicación de la Comisión relativa al «Cuarto Paquete Ferroviario: completar el espacio ferroviario único para fomentar la competitividad y el crecimiento europeos», publicada el 30 de enero de 2013 [COM (2013) 25 final].

de viajeros y la salvaguarda de la igualdad de trato a todos los operadores del sector. Así, se pretende eliminar las trabas técnicas y de mercado en el Espacio Ferroviario Único Europeo y fijar las mismas reglas para los actores del sector ferroviario, especialmente las que se refieren a la independencia y a la transparencia financiera de los gestores de infraestructura ferroviaria.

Las previsiones incluidas en el Cuarto Paquete se dirigen a fomentar la innovación en los ferrocarriles de la Unión Europea mediante la apertura a la competencia de los mercados nacionales de pasajeros y giran en torno a cuatro ejes fundamentales de actuación (72):

En primer lugar, la reducción de los costes administrativos de las empresas ferroviarias en materia de certificados de seguridad comunitarios o, entre otras, en homologación comunitaria del material rodante.

En segundo lugar, la protección del personal ferroviario en un entorno competitivo, exigiendo a los nuevos contratistas que contraten a dicho personal cuando se transfieran contratos de servicio público.

En tercer lugar, se prevé la entrada de nuevos operadores de servicios de transporte de viajeros que oferten servicios comerciales competitivos con el objetivo de fomentar la innovación, la eficiencia y la rentabilidad.

Y, por último, el establecimiento de una estructura eficaz que garantice la igualdad de todos en el acceso al ferrocarril, con una administración de las infraestructuras eficiente, no discriminatoria y coordinada en toda la Unión Europea, debiendo los administradores de infraestructuras controlar todas las funciones que se encuentran en el núcleo de la red ferroviaria, incluida la planificación de la inversión en infraestructuras, las operaciones diarias y de mantenimiento y el establecimiento de horarios, y tener independencia operativa y financiera frente a cualquier operador de transporte, de forma que se eliminen los posibles conflictos de interés y que se ofrezca a todas las empresas el acceso a las infraestructuras de forma no discriminatoria (73).

(72) Véase SILVÁN OCHOA, Pablo (2014), «Liberalización ferroviaria y servicios de transporte de viajeros por ferrocarril», en la ob. colect. RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel (Coord.): Problemas prácticos y actualidad del Derecho Administrativo. Anuario 2014, Civitas-Thomson Reuters, Madrid, p. 673.

(73) Se entiende, como sintetiza SILVÁN OCHOA, que la separación institucional sería la forma más simple de lograr los anteriores objetivos si bien la Comisión podría aceptar estructuras integradas verticalmente tipo *holding* siempre que fueran acompañadas de «murallas chinas» impermeables que garantizaran la necesaria separación jurídica, financiera y operativa. A pesar de ello y en aras de salvaguardar esa independencia en un mercado de transporte ferroviario de viajeros totalmente abierto en 2019, la Comisión tendrá la facultad de impedir operar en otros Estados miembros a aquellas empresas ferroviarias que, formando parte de una estructura integrada verticalmente, no demostraran haber adoptado previamente todas las salvaguardias necesarias para garantizar la igualdad de oportunidad y la competencia leal en el mercado nacional. SILVÁN OCHOA, Pablo (2014), *op. cit.*, p. 673.

En relación al objetivo de reducir los costes administrativos a los que tienen que hacer frente las empresas ferroviarias y facilitar la entrada de nuevos operadores, se propone convertir a la Agencia Ferroviaria Europea, como principal encargada de emitir certificados de seguridad a las empresas y autorizaciones de puesta en servicio de material rodante, en una «ventanilla única», encargada de expedir los certificados de seguridad, al igual que las autorizaciones para comercializar vehículos en la UE. Asimismo, se prevé la apertura del servicio ferroviario nacional de pasajeros a la competencia a partir del 14 de diciembre de 2020; se pretende fortalecer los administradores de infraestructuras, extendiendo sus funciones para que abarquen todas aquellas 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), e impulsar el mayor dinamismo del sector ferroviario a través de una mano de obra cualificada (74).

El Cuarto Paquete Ferroviario pretende lograr 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. Así, se pretende constituir un mercado ferroviario único, suprimiendo las barreras tanto técnicas como administrativas que siguen manteniéndose en la actualidad y liberalizar el acceso al mismo para cualquier empresa ferroviaria establecida en un Estado miembro. Por lo que es evidente que va a suponer una gran transformación del sector ferroviario de gran impacto legislativo y normativo, que implicará la necesidad de adaptar las distintas normativas nacionales y, en particular, en el caso español conllevará la necesidad de reformar la nueva Ley 38/2015 del Sector Ferroviario (75).

En definitiva, el Cuarto Paquete Ferroviario pretende aumentar la cuota de mercado del ferrocarril, haciendo de él un medio fiable y eficiente, permitiéndole mejorar sus servicios, y convirtiéndolo en la primera alternativa al transporte por carretera, tanto en lo concerniente a transporte de viajeros como al transporte de mercancías (76).

En su estructura, el Cuarto Paquete Ferroviario, que ha sido finalmente aprobado en el año 2016, se articula en dos pilares que recogen tres Directivas y dos Reglamentos: el Pilar Técnico, que regula las condiciones sobre

(74) Véase CNMC (2013), *Informe sobre la competencia...*, *op. cit.*, p. 19.

(75) En relación al caso español, véase HERNÁNDEZ, Jorge, «El Cuarto Paquete Ferroviario de la UE y su impacto en España», *Juris lex*, 9 de junio de 2017.

(76) Véase CHINEA CÁCERES, Carmen Laura y CÁCERES ALVARADO, Rosa María (2015): «La política de la Unión Europea en materia de transporte ferroviario», en la ob. colect. PETIT LAWALL, M^a Victoria y ACHIM PUETZ (Directores) (2015): *La eficiencia del transporte como objetivo de la actuación de los poderes públicos: liberalización y responsabilidad*, Marcial Pons, Madrid, p. 720.

interoperabilidad y seguridad ferroviaria, tanto en lo que respecta a infraestructura como a material rodante, y asimismo fortalece el papel de la Agencia Ferroviaria Europea; y el Pilar Político, que regula la estructura institucional del sector ferroviario y dispone la apertura gradual del mercado nacional interior ferroviario de viajeros.

El Pilar Técnico tiene como principal finalidad permitir un acceso más fácil y sencillo al mercado ferroviario europeo reduciendo las diferencias entre los distintos estándares técnicos de los Estados miembros y supone uno de los cambios más relevantes de la normativa comunitaria del transporte por ferrocarril de los últimos años. Lo integran dos Directivas de Seguridad y de Interoperabilidad y un nuevo Reglamento de la Agencia Ferroviaria Europea:

a) La Directiva 2016/797/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo, sobre la interoperabilidad del sistema ferroviario dentro de la Unión Europea, viene a sustituir a la Directiva 2008/57, y con ella se pretende la mejora de la interoperabilidad armonizando la legislación técnica entre los distintos Estados miembros.

b) La Directiva 2016/798/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de mayo, sobre la seguridad ferroviaria, que sustituye a la Directiva 2004/49, tiene como objetivo principal garantizar la mejora de la seguridad en el sistema ferroviario comunitario mediante la elaboración de objetivos y métodos comunes de seguridad, y la definición de las responsabilidades de los distintos agentes del sistema ferroviario. Asimismo, regula los certificados y autorizaciones de seguridad comunes para todos los Estados miembros.

c) El Reglamento (UE) 2016/796 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativo a la Agencia Ferroviaria de la Unión Europea, que deroga el Reglamento (CE) 881/2004, modifica el estatuto jurídico de la Agencia Europea Ferroviaria asignándole nuevas competencias y funciones. Así, se incrementan los tipos de actos que puede dictar y se crea un sistema de ventanilla única gestionado por dicho organismo por el que se tramitarán, entre otras, las autorizaciones y las especificaciones técnicas para prestar servicios ferroviarios.

Por su parte, el pasado 14 de diciembre de 2016 se aprobó el Pilar Político y de Mercado que, como hemos señalado, regula la estructura institucional del sector ferroviario y establece la apertura gradual del mercado nacional interior ferroviario de viajeros (servicios comerciales), lo que ha implicado la modificación de la Directiva Recast y del Reglamento de liberalización de servicios OSP 1370/2007, así como la derogación del Reglamento CEE relativo a las normas comunes para la normalización de las cuentas de las empresas ferroviarias.

A tales efectos se han aprobado dos normas: a) la Directiva (UE) 2016/2370 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2016 que modifica la Directiva 2012/34/UE, en lo que atañe a la apertura

del mercado de los servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril y a la gobernanza de las infraestructuras ferroviarias (77) y b) el Reglamento (UE) 2016/2338 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2016 que modifica el Reglamento (CE) 1370/2007 en lo que atañe a la apertura del mercado de los servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril.

a) Las novedades más relevantes contenidas en la Directiva 2016/2370 apuntan como principales líneas de actuación las siguientes: el incremento de la independencia e imparcialidad del administrador de infraestructuras ferroviarias para garantizar que todas las empresas ferroviarias tengan igual acceso a las vías y estaciones; la limitación del acceso a las infraestructuras ferroviarias; y la mejora de la prestación de los servicios de transporte (78). A continuación, pasamos a comentarlas brevemente.

— En relación al primer aspecto señalado, la Directiva 2016/2370 define con claridad las funciones del administrador de infraestructuras cuyo papel regulador se ve reforzado para garantizar su independencia. Así se incluye un nuevo artículo 7 a la Directiva 2012/34 que dispone la necesidad de que el administrador de infraestructuras se organice como una entidad jurídicamente distinta de cualquier empresa ferroviaria y, en el caso de las empresas integradas verticalmente, de cualquier otra entidad jurídica encuadrada en ellas (artículo 7.2). Asimismo, este precepto recoge una serie de previsiones para el caso de empresas integradas verticalmente en aras de garantizar la independencia entre ambos entes que impidan que una misma persona pueda ocupar al mismo tiempo puestos en la toma de decisiones en el administrador de infraestructuras ferroviarias y en una empresa ferroviaria (79).

(77) El plazo de transposición de la Directiva está previsto hasta el día 25 de diciembre de 2018, no obstante, los puntos 6 a 8 y 11 del artículo 11 se aplicarán a partir del 1 de enero de 2019.

(78) Sobre las principales novedades contenidas en la Directiva 2016/2370 y en el Reglamento 2016/2338 véase el comentario y síntesis de NÁGELE GARCÍA DE FUENTES, Nicolás y PELÁEZ GARCÍA, Laura (2017), «El Cuarto Paquete Ferroviario: pasos hacia la liberalización del sector», *Actualidad Jurídica Uría Menéndez* n.º 45.

(79) Concretamente, el artículo 7. 3 dispone que los Estados miembros se asegurarán de que las mismas personas no puedan ser contratadas o nombradas al mismo tiempo: a) como miembros del consejo de administración de un administrador de infraestructuras ferroviarias y del consejo de administración de una empresa ferroviaria; b) como personas responsables de la toma de decisiones sobre las funciones esenciales y como miembros del consejo de administración de una empresa ferroviaria; c) cuando exista un consejo supervisor, como miembros del consejo de supervisión de un administrador de infraestructuras ferroviarias y como miembros del consejo de supervisión de una empresa ferroviaria; y, d) como miembros del consejo de supervisión de una empresa que forme parte de una empresa integrada verticalmente y que controle a la vez a una empresa ferroviaria y a un administrador de infraestructuras y como miembros del consejo de administración de dicho administrador de infraestructuras.

Por su parte, el artículo 7 *quinquies*, titulado transparencia financiera, refuerza e insiste en la independencia del administrador de infraestructuras ferroviarias al disponer que tanto éstos como las empresas ferroviarias no podrán concederse préstamos mutuos, ya sea de forma directa o indirecta (artículo 7 *quinquies*. 2 y 3).

En cualquier caso, si bien en la Directiva 2016/2370 se intensifica de forma explícita la independencia e imparcialidad del administrador de infraestructuras ferroviarias, el artículo 7 *quarter* permite en algunos casos la externalización de funciones del administrador ferroviario (80). Asimismo, el artículo 7 *quarter* en su apartado 4 prevé que sujeto a la supervisión del organismo regulador o a cualquier otro organismo competente independiente determinado por el Estado miembro, un administrador de infraestructuras ferroviarias podrá celebrar acuerdos de cooperación con una o más empresas ferroviarias de forma no discriminatoria y con vistas a ofrecer ventajas a los clientes, como precios reducidos o una mejora del funcionamiento en la parte de la red cubierta por el acuerdo.

— Por cuanto a la limitación del acceso a las infraestructuras ferroviarias se refiere, la Directiva 2016/2370 modifica el artículo 11 de la Directiva 2012/34 y prevé, en su apartado 5, que los Estados miembros también podrán limitar el derecho de acceso a las infraestructuras ferroviarias a efectos de explotación de servicios nacionales de transporte de pasajeros entre un punto de origen y de destino determinados dentro del mismo Estado miembro cuando: a) se haya concedido un derecho exclusivo de transporte de pasajeros entre esas estaciones conforme a un contrato de servicio público atribuido antes del 16 de junio de 2015, o b) se haya otorgado un derecho o autorización habilitante adicional para explotar servicios nacionales de transporte de pasajeros en competencia con otro operador entre dichas estaciones antes del 25 de diciembre de 2018 sobre la base de un procedimiento de licitación equitativo, y estos operadores no reciban una compensación por la explotación de los servicios. Tal limitación podrá mantenerse durante la duración original del contrato o autorización, o hasta el 25 de diciembre de 2026, prevaleciendo el período más corto (artículo 11. 5).

(80) En efecto, el artículo 7 *quarter*. 1 prevé lo siguiente: «Siempre que no genere conflictos de intereses y que se garantice la confidencialidad de la información sensible a efectos comerciales, el administrador de infraestructuras ferroviarias podrá: a) externalizar funciones a una entidad diferente, a condición de que esta última no sea una empresa ferroviaria, no controle a una empresa ferroviaria ni esté controlada por una empresa ferroviaria. Dentro de una empresa integrada verticalmente, las funciones esenciales no se externalizarán a ninguna otra entidad de la empresa integrada verticalmente, a menos que dicha entidad realice exclusivamente funciones esenciales; b) externalizar la ejecución de trabajos y tareas relacionadas en relación con el desarrollo, el mantenimiento y la renovación de las infraestructuras ferroviarias a empresas ferroviarias o sociedades que controlen la empresa ferroviaria o estén controladas por la empresa ferroviaria».

— Por último, en aras de fomentar la competitividad del ferrocarril y la mejora en los servicios de transporte, la Directiva 2016/2370 incluye dos preceptos: el artículo 11 bis sobre servicios de transporte de viajeros de alta velocidad y el artículo 13 bis relativo a los sistemas comunes de información y de billetes combinados.

Con vistas a desarrollar el mercado de servicios de transporte de viajeros de alta velocidad, el nuevo artículo 11 bis prevé que en el caso de que un servicio de transporte de este tipo comprometa el equilibrio económico de un contrato de servicio público que cubre la misma ruta o una ruta alternativa, el organismo regulador podrá indicar cambios en el servicio que aseguren que se cumplen las condiciones para conceder el derecho de acceso contemplado en el artículo 10, apartado 2 (81).

Asimismo, el nuevo artículo 13 bis dispone que los Estados miembros podrán exigir que las empresas ferroviarias que exploten servicios nacionales de transporte de viajeros participen en el establecimiento de sistemas comunes de información y de billettería integrada para la oferta de billetes, billetes combinados y reservas.

b) Como ya dejamos apuntado el Pilar Político del Cuarto Paquete Ferroviario se completa asimismo con el Reglamento 2016/2338 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2016 que modifica el Reglamento 1370/2007 en lo que se refiere a la apertura del mercado de los servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril.

— El Reglamento 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y por carretera, incluido dentro del Tercer Paquete Ferroviario, reguló las condiciones en las que las autoridades competentes podrían limitar la competencia en un concreto trayecto ferroviario en aras de compensar a un operador por la prestación de servicios de transporte que no fueran rentables y que éste no sumiría o no lo haría en la misma forma, si tuviera en cuenta exclusivamente su propio interés comercial. En cualquier caso, para reconocer dicho uso exclusivo, se debía formalizar un contrato de servicio público cuyo contenido mínimo y procedimiento de adjudicación se recogían respectivamente en los artículos 4 y 5 del Reglamento 1370/2007. En el procedimiento previsto en el artículo 5 del Reglamento 1370/2007 se preveía que los contratos de servicio público se debían adjudicar, como regla general, por un procedimiento de licitación pública si bien se establecían una serie de excepciones que hacían que en la práctica los contratos se podían adjudicar directamente. Y es que en virtud del artículo 5 apartados 2 y 6 del Reglamento 1370/2007, las autoridades competentes podían optar por prestar ellas mismas servicios

(81) Si bien, ello no será de aplicación hasta el 1 de enero de 2019.

públicos de transporte de viajeros o por adjudicar directamente contratos de servicio público, siempre que se dieran en todo caso unos mínimos requisitos pero que eran considerablemente amplios.

Pues bien, ahora el nuevo Reglamento 2016/2338 pretende limitar el poder de las autoridades para adjudicar los contratos directamente y para ello dispone que la licitación se convertirá en el método común de adjudicación de nuevos contratos de servicio público a partir de diciembre de 2023, con algunas excepciones. El objetivo es convertir a la licitación abierta en el procedimiento común para selección de los proveedores de servicios y así impulsar el desarrollo de nuevos servicios comerciales así como la inversión en los mismos.

La licitación pública de estos contratos, que representan aproximadamente dos tercios de los servicios ferroviarios de pasajeros de la Unión Europea, impulsará a las operadoras a centrarse en la atención al cliente y redundará en una reducción de costes para los contribuyentes (82).

Concretamente la modificación del artículo 5. 2 del Reglamento 1370/2007 prevé que la autoridad competente adjudicataria únicamente puede estar compuesta por autoridades competentes locales cuyo ámbito geográfico de competencia no sea el nacional y, además de ello, exclusivamente podrán adjudicarse contratos para cubrir las necesidades de transporte de las aglomeraciones urbanas, de las zonas rurales o de ambas de forma conjunta. También se prevé que el artículo 5.6 dejará de aplicarse a partir del 25 de diciembre de 2023, y los contratos adjudicados entre el 3 de diciembre de 2019 y el 24 de diciembre de 2023 no podrán exceder de 10 años (nueva redacción del artículo 8. 2. iii).

A pesar de todo ello, en la práctica los efectos de esta modificación pueden verse en realidad limitados porque el Reglamento 2016/2338 recoge una serie de nuevas excepciones por las que las autoridades competentes pueden adjudicar directamente los contratos (83), si bien en tales contratos adjudica-

(82) Véase «El Parlamento Europeo aprueba el pilar de mercado del Cuarto Paquete Ferroviario», *Revista Vía Libre*, <http://www.vialibre-ffe.com/noticias.asp?not=21068>, diciembre de 2016.

(83) Concretamente el Reglamento 2016/2017 prevé que las autoridades competentes podrán optar por la adjudicación directa de contratos de servicio público de viajeros por ferrocarril en los siguientes supuestos:

1) Cuando se encuentre justificado por circunstancias excepcionales entre las que se incluyen las situaciones previstas en el nuevo artículo 5.3 bis.

2) Cuando un solo operador haya manifestado su interés en participar en un procedimiento de adjudicación del contrato de servicio público y el mismo demuestre debidamente su capacidad de prestar el servicio de transporte con el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el contrato de servicio público, la falta de competencia no sea el resultado de una restricción artificial de los parámetros de la contratación, y no exista una alternativa razonable (nuevo artículo 5.3 ter).

dos sin licitación deberán garantizarse mejoras a los pasajeros o aumentos de la eficiencia económica del servicio de transporte así como requisitos de rendimiento, como la frecuencia de los servicios y la puntualidad, calidad del material rodante y capacidad de los servicios de transporte.

-Dejando ya a un lado el tema de la limitación de la adjudicación directa de los contratos, el Reglamento 2016/2338 incluye un nuevo artículo 2 bis relativo a la especificación de las obligaciones de servicio público y el ámbito de aplicación de las mismas y su compensación.

Por otra parte, el Reglamento 2016/2338 también incluye algunas previsiones para aumentar la competencia en la adjudicación de los contratos de servicio público. Así se añade un apartado 8 al artículo 4 en el que se regula el contenido de la información esencial para la adjudicación de contratos de servicio público (84). Y en relación al material rodante el nuevo artículo 5 bis regula las medidas para garantizar el acceso al mismo y se prevé que a efectos de iniciar un procedimiento de licitación competitiva, las autoridades competentes deberán evaluar si son necesarias las medidas para garantizar el acceso efectivo y no discriminatorio a material rodante adecuado.

-Por último, otra de las novedades del Reglamento 2016/1338 se refiere a las condiciones sociales y laborales de los trabajadores del sector ferroviario. Los operadores de servicios públicos tendrán además que cumplir con las obligaciones en materia de derecho social y laboral previstas en la legislación comunitaria, la nacional o en los convenios colectivos.

La liberalización del sector ferroviario no debe suponer una merma de dichas condiciones laborales y, en este sentido, en aras de conseguir una integración adecuada de los requisitos sociales y laborales en los procedimientos

3) Cuando el valor medio del contrato o la prestación anual de kilómetros de transporte de viajeros sea inferior a 7,5 millones de euros o 500.000 kilómetros respectivamente (artículo 5. 4)

4) Cuando la adjudicación directa esté justificada por las características estructurales y geográficas pertinentes del mercado y la red de que se trate, en particular, su tamaño, características de la demanda, la complejidad de la red, su aislamiento técnico y geográfico y los servicios que son objeto del contrato, y cuando un contrato de este tipo se traduzca en una mejora de la calidad de los servicios, de su eficiencia en términos de costes o de ambas cosas, en comparación con el anterior contrato de servicio público adjudicado (nuevo artículo 5. 4. bis)

5) Cuando un operador explote exclusivamente servicios urbanos y suburbanos de transporte ferroviario de viajeros; o, principal o únicamente una infraestructura ferroviaria local o regional aislada (artículo 5.4 ter).

(84) Así el artículo 4. 8 señala que «...documentación incluirá información sobre la demanda de viajeros, las tarifas, los costes y los ingresos relativos al transporte público de viajeros objeto del procedimiento de licitación competitiva y el detalle de las especificaciones relativas a infraestructura pertinentes para el funcionamiento de los vehículos o del material rodante exigido, a fin de que las partes interesadas puedan preparar planes empresariales bien informados...».

de adjudicación de los contratos de servicio público para los servicios de transporte público de viajeros, los operadores de servicios públicos deberán cumplir, al ejecutar los contratos de servicio público, con las obligaciones en materia del derecho social y laboral que se apliquen en el Estado miembro en el que se adjudique el contrato de servicio público y que se deriven de las leyes, reglamentos y decisiones, tanto a nivel nacional como de la Unión, así como de los convenios colectivos aplicables, siempre que dichas normas nacionales y su aplicación se atengan al Derecho de la Unión. Concretamente, el nuevo 4. 4. bis dispone que «en la ejecución de los contratos de servicio público, los operadores de servicios públicos deberán cumplir con las obligaciones aplicables en el ámbito de la legislación social y laboral establecidas por el Derecho de la Unión, la legislación nacional o los convenios colectivos». Asimismo, el nuevo artículo 4. 4. ter dispone que se aplicará la Directiva 2001/23/CE en caso de cambio de operador de servicio público, cuando dicho cambio constituya una transferencia de empresa en el sentido de la Directiva (85).

En definitiva, y como corolario de lo anteriormente dicho, podemos afirmar que con la aprobación del Cuarto Paquete Ferroviario, la Unión Europea está más próxima a la consecución de un mercado único ferroviario mediante la liberalización del sector del transporte ferroviario de viajeros prevista a partir del 14 de diciembre de 2020. Así resulta del artículo 3. 2 de la Directiva 2370/2016/UE en relación con la nueva redacción dada al artículo 10. 2 de la Directiva 2012/43/UE. En concreto, dicho artículo 3.2 dispone que las previsiones relevantes de esta última Directiva se aplicarán a partir del 1 de enero de 2019 a tiempo para el horario de servicio que se inicie el 14 de diciembre de 2020 (86).

Con este nuevo Paquete Ferroviario, como hemos comprobado, se han llevado a cabo modificaciones respecto a dos grupos concretos de normas: las relativas al Pilar Técnico que regulan la unificación de los estándares y procedimientos ferroviarios de cada país, la seguridad, interoperabilidad y la Agencia Ferroviaria de la Unión Europea como entidad responsable de la emisión de autorizaciones para material rodante y certificados de seguridad para operadores; y las del Pilar político relativas a la organización del mercado de los servicios de transporte de viajeros y que están integradas por la Directiva 2016/2370 y el Reglamento 2016/2338.

(85) Directiva 2001/23/CE del Consejo, de 12 de marzo de 2001, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de traspasos de empresas, de centros de actividad o de partes de empresas o de centros de actividad.

(86) No obstante, todo ello con las excepciones y límites a tal liberalización, a las que anteriormente hemos aludido, resultantes de los artículos 10.1 bis, 11.1 y 11.5 y concordantes de la Directiva 2012/43/UE, en la redacción dada por la Directiva 2370/2016/UE.

Pues bien, el que la Directiva 2016/2370 fomente los trenes de alta velocidad y prevea aumentar la independencia del administrador de infraestructuras ferroviarias hace previsible que el transporte ferroviario pueda incrementar su competitividad en relación a otros medios de transporte, aumentando la cuota de mercado del ferrocarril e incrementando la mejora de sus servicios.

Por otra parte, también pudiéramos señalar que a pesar de que el nuevo Reglamento 2016/2338 dispone, como hemos señalado, la realización de licitaciones públicas como regla general para la adjudicación de contratos de servicio público a partir de 2023, en la práctica sus efectos pueden verse limitados por las nuevas excepciones recogidas por las que las autoridades competentes pueden adjudicar directamente los contratos y porque dichos contratos puedan tener vigencia hasta diciembre de 2033.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

La aplicación de las reglas sobre la libre competencia a los servicios públicos supone una transformación radical de muchos de los principios de organización y régimen jurídico que han disciplinado el funcionamiento de estos servicios en la tradición continental europea (87). Los ferrocarriles concebidos como servicio público se han convertido en un negocio como otros tantos sometidos a las reglas de la competencia, siendo hoy las concesiones ferroviarias del pasado, como señala el profesor BERMEJO VERA, mientras que el presente corresponde a las licencias y adjudicaciones de capacidad de infraestructura (88).

Los mercados de los servicios ferroviarios de los Estados miembros han funcionado tradicionalmente en régimen de monopolio, en torno a empresas públicas fuertemente dependientes del Estado, que ostentaban la titularidad de las infraestructuras ferroviarias y, además, acumulaban la posición de prestadoras de servicios de transporte, por lo que la apertura a la competencia ha exigido la desintegración de dichas empresas para separar la gestión y titularidad de las infraestructuras de las actividades de servicio de transporte, de modo que dichas infraestructuras pueden ser utilizadas por los operadores interesados en prestar servicios.

En realidad, si bien se considera y *servata distantia*, los aspectos fundamentales del proceso de liberalización gradual del transporte ferroviario en la Unión Europea de los que queda hecho breve mérito en las páginas precedentes son los mismos que conforman el proceso liberalizador en otras de las habitual-

(87) Véase MUÑOZ MACHADO, Santiago (1998): *Servicio público y mercado I. Los fundamentos*, Civitas, Madrid, p. 40.

(88) BERMEJO VERA, José (2014), *Evolución histórica...*, *op. cit.*, pp. 340 y 341.

mente denominadas «industrias de red», entre las que destacan en particular los sectores de las telecomunicaciones y energéticos —tanto electricidad como gas natural—. El punto de partida es, en todos estos ámbitos sectoriales y con más o menos matices, el mismo: monopolio público que abarca tanto la construcción y explotación de las infraestructuras de red como la prestación de servicios que utilizan aquéllas como soporte. Y, con tales mimbres de partida, el Derecho de la Unión Europea ha seguido en su propósito liberalizador sustancialmente el mismo guión en todos los casos, que se traduce en la adopción de medidas en las cuatro direcciones fundamentales siguientes (de todas las cuales se han ofrecido manifestaciones, en el caso concreto del transporte ferroviario, en los apartados precedentes):

1. En primer término, se distingue, entre todas las actividades susceptibles de realizarse en el sector de que se trate, entre las que pueden abrirse a la competencia y las que, por constituir un monopolio natural, se hallan excluidas de aquélla. Por lo que atañe al primer grupo de actividades, el Derecho de la Unión Europea obliga a los Estados miembros a permitir el acceso a la realización de las mismas a nuevos operadores, imponiendo, cuando el número de éstos ha de limitarse por razones imperiosas de interés general, la aplicación de procedimientos de concurrencia competitiva para seleccionar a los operadores a quienes se habilitará para operar —de forma que exista al menos competencia *por* el mercado, ya que la competencia *en* el mercado está sometida a limitaciones—. Respecto de los monopolios naturales, el Derecho de la Unión obliga a que las empresas a las que se atribuye la administración de las correspondientes infraestructuras otorguen el acceso a las mismas a cualesquiera operadores en condiciones equitativas y no discriminatorias, posibilitándose así el establecimiento de una verdadera competencia en los servicios, ya que la misma no resulta posible en las infraestructuras.

2. En segundo término, y con el fin de garantizar la neutralidad en el otorgamiento del acceso a las infraestructuras de red constitutivas de los monopolios naturales, el Derecho de la Unión impone medidas de separación entre la empresa a quien se encomienda la administración de la red y los prestadores de los servicios que utilizan aquélla como soporte. La aludida separación reviste modalidades y alcances diversos, siendo habitual distinguir al respecto entre (i) la separación jurídica, que obliga a conferir la gestión de la infraestructura y la prestación de los servicios a entidades dotadas de personalidad jurídica diferenciada, (ii) la separación contable, que obliga a llevar cuentas separadas de ambos grupos de actividades, con el fin de evitar subvenciones cruzadas, (iii) la separación funcional, que obliga a adoptar medidas con el fin de asegurar que las personas que adoptan las decisiones en punto a la administración de la infraestructura son independientes respecto de las empresas prestadoras de los servicios, y (iv) la denominada separación patrimonial, que es el grado

máximo de separación y obliga a la desintegración vertical de los grupos de sociedades que realizan simultáneamente las actividades de administración de la infraestructura y de prestación de los servicios (89).

3. En tercer lugar, el Derecho de la Unión Europea adopta medidas dirigidas a proteger a los consumidores y usuarios frente a los perjuicios que para ellos se podrían seguir como consecuencia de la liberalización. Son, naturalmente, muy diversas las técnicas a través de las cuales se articula tal protección, mereciendo la pena destacar, no obstante, la figura de las obligaciones de servicio público (90).

4. Por último, se considera presupuesto inexcusable para la plena efectividad de la liberalización pretendida la atribución de las potestades de supervisión y control —así como, en su caso, sancionadoras— sobre el sector liberalizado a una agencia independiente —al menos respecto de los operadores afectados—. Se trata así de limitar las posibilidades de que el antiguo operador monopolista bloquee la efectividad del proceso liberalizador mediante su influencia en las estructuras administrativas llamadas a aplicar las nuevas previsiones. En el caso del sector ferroviario, las funciones reguladoras están asignadas, además de a órganos integrados en la Administración General del Estado, a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, que asumió las funciones conferidas por la Ley 39/2003 al Comité de Regulación Ferroviaria (91), y a la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria.

(89) Véanse, en el ámbito ferroviario, los artículos 22 y 42 y la Disposición Adicional Decimosexta de la Ley 38/2015. Esta última obliga a la Entidad Pública Empresarial Renfe Operadora a asegurar la independencia de los miembros del Consejo de Administración de Renfe Alquiler de Material Ferroviario, S.A., respecto a los operadores ferroviarios públicos o privados. En relación con ello, véanse las preocupaciones manifestadas por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en su Informe sobre el Anteproyecto de Ley del Sector Ferroviario, de 29 de abril de 2015 (IPN/DTSP/001/15), pp. 25 y 26.

(90) En el sector ferroviario, véase el artículo 59 de la Ley 38/2015, que habilita al Consejo de Ministros para declarar que la prestación de determinados servicios de transporte ferroviario de competencia estatal sobre las líneas o los tramos que integran la Red Ferroviaria de Interés General queda sujeta a las aludidas obligaciones de servicio público. Sobre esta última noción resultan sumamente esclarecedoras las páginas que a la regulación de los servicios de interés general dedica MUÑOZ MACHADO, Santiago (2015): *La actividad regulatoria de la Administración*, Tomo XIV del *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2015, pp. 92 y ss.

(91) Véanse las conclusiones presentadas por el Abogado General Yves Bot el 30 de junio de 2016 en el asunto C-424/15, número que corresponde a la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo en relación con la Ley 3/2013. En las mismas se concluye, entre otros extremos, que la Directiva 2002/21/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, «no se opone a la fusión de una autoridad nacional de reglamentación, en el marco de una reforma institucional, con otras autoridades de regulación, como las de la competencia, el sector postal o el sector de la energía, siempre que las funciones

En el sector del transporte ferroviario, probablemente sea el primero de los cuatro aspectos identificados el que ha experimentado un menor grado de avance, toda vez que, como ha quedado acreditado, la liberalización en la prestación de los servicios de transporte de viajeros de ámbito nacional dista todavía de ser una realidad. Aprobados en el ámbito comunitario los instrumentos normativos correspondientes al Pilar Político, va a ser posible comprobar hasta qué punto existe una voluntad real de avanzar en este capital aspecto de la construcción europea, respecto de la que —por lo demás— uno se sentiría tentado de decir que se halla hoy más amenazada que nunca.

V. ANEXO: NORMATIVA COMUNITARIA EN MATERIA DE TRANSPORTE FERROVIARIO

1. Normativa en materia de interoperabilidad

Reglamento de Ejecución (UE) 2017/6 de la Comisión de 5 de enero de 2017 sobre el plan de despliegue europeo del Sistema Europeo de Gestión del Tráfico Ferroviario.

Directiva (UE) 2016/797 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de mayo de 2016 sobre la interoperabilidad del sistema ferroviario dentro de la Unión Europea (versión refundida).

Directiva 2014/38/UE de la Comisión de 10 de marzo de 2014 por la que se modifica el anexo III de la Directiva 2008/57/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a la contaminación acústica.

Directiva 2014/106/UE de la Comisión de 5 de diciembre de 2014 por la que se modifican los anexos V y VI de la Directiva 2008/57/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la interoperabilidad del sistema ferroviario dentro de la Comunidad.

Directiva 2013/9/UE de la Comisión de 11 de marzo de 2013 que modifica el anexo III de la Directiva 2008/57/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la interoperabilidad del sistema ferroviario dentro de la Comunidad.

Directiva 2011/18/UE de la Comisión de 1 de marzo de 2011 por la que se modifican los anexos II, V y VI de la Directiva 2008/57/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la interoperabilidad del sistema ferroviario dentro de la Comunidad.

que confía esta Directiva a las autoridades nacionales de reglamentación puedan ejercerse respetando los requisitos y las garantías establecidas en ésta, lo que incumbe comprobar al tribunal nacional».

Directiva 2009/131/CE de la Comisión de 16 de octubre de 2009 que modifica el anexo VII de la Directiva 2008/57/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la interoperabilidad del sistema ferroviario dentro de la Comunidad.

Directiva 2008/57/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de junio de 2008 sobre la interoperabilidad del sistema ferroviario dentro de la Comunidad (Texto refundido).

2. Seguridad ferroviaria

Directiva (UE) 2016/798 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de mayo de 2016 sobre la seguridad ferroviaria (versión refundida).

Reglamento de Ejecución (UE) 2015/1136 de la Comisión de 13 de julio de 2015, por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 402/2013 relativo a la adopción de un método común de seguridad para la evaluación y valoración del riesgo.

Directiva 2014/88/UE de la Comisión de 9 de julio de 2014 por la que se modifica la Directiva 2004/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere a los indicadores comunes de seguridad y a los métodos comunes de cálculo de los costes de los accidentes.

Reglamento de ejecución (UE) 402/2013 de la Comisión de 30 de abril de 2013 relativo a la adopción de un método común de seguridad para la evaluación y valoración del riesgo y por el que se deroga el Reglamento (CE) 352/2009.

Reglamento (UE) 1077/2012 de la Comisión de 16 de noviembre de 2012 sobre un método común de seguridad para la supervisión por parte de las autoridades nacionales de seguridad tras la expedición de certificados de seguridad o autorizaciones de seguridad.

Reglamento (UE) 1978/2012 de la Comisión de 16 de noviembre de 2012 sobre un método común de seguridad en materia de vigilancia que deberán aplicar las empresas ferroviarias y los administradores de infraestructuras que hayan obtenido un certificado de seguridad o una autorización de seguridad, así como las entidades encargadas del mantenimiento.

Reglamento (UE) 1158/2010 de la Comisión de 9 de diciembre de 2010 sobre un método común de seguridad para evaluar la conformidad con los requisitos para la obtención de un certificado de seguridad ferroviaria.

Reglamento (UE) 1169/2010 de la Comisión de 10 de diciembre sobre un método común de seguridad para evaluar la conformidad con los requisitos para la obtención de una autorización de seguridad ferroviaria.

- Reglamento (CE) 352/2009 de la Comisión de 24 de abril de 2009 relativo a la adopción de un método común de seguridad para la evaluación y valoración del riesgo con arreglo a lo dispuesto en el artículo 6, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.
- Directiva 2009/149/CE de la Comisión de 27 de noviembre de 2009 por la que se modifica la Directiva 2004/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere a los indicadores comunes de seguridad y a los métodos comunes de cálculo de los costes de los accidentes.
- Directiva 2008/110/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008 por la que se modifica la Directiva 2004/49/CE sobre la seguridad de los ferrocarriles comunitarios (Directiva de seguridad ferroviaria).
- Reglamento (CE) 653/2007 de la Comisión de 13 de junio de 2007 sobre el uso de un formato europeo común para los certificados de seguridad y los documentos de solicitud, de conformidad con el artículo 10 de la Directiva 2004/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, y sobre la validez de los certificados de seguridad expedidos en virtud de la Directiva 2001/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.
- Directiva 2004/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 sobre la seguridad de los ferrocarriles comunitarios y por la que se modifican la Directiva 95/18/CE del Consejo sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias y la Directiva 2001/14/CE relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria, aplicación de cánones por su utilización y certificación de la seguridad (Directiva de seguridad ferroviaria).

3. Normativa relativa al personal ferroviario

- Directiva (UE) 2016/882 de la Comisión de 1 de junio de 2016 que modifica la Directiva 2007/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que respecta a los requisitos lingüísticos.
- Directiva 2014/82/UE de la Comisión de 24 de junio de 2014 que modifica la Directiva 2007/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que respecta a los conocimientos profesionales generales, los requisitos médicos y las prescripciones relativas a la licencia.
- Reglamento (UE) 36/2010 de la Comisión de 3 de diciembre de 2009 sobre los modelos comunitarios de licencias de conducción de trenes, certificados complementarios, copias autenticadas de certificados complementarios y formularios de solicitud de licencias de conducción de trenes, en aplicación de la Directiva 2007/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

Directiva 2007/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2007 sobre la certificación de los maquinistas de locomotoras y trenes en el sistema ferroviario de la Comunidad.

4. Normativa relativa a vehículos y su mantenimiento

Directiva (UE) 2015/996 de la Comisión de 19 de mayo de 2015 por la que se establecen métodos comunes de evaluación del ruido en virtud de la Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

Reglamento (UE) 201/2011 de la Comisión de 1 de marzo de 2011 sobre el modelo de declaración de conformidad con un tipo autorizado de vehículo ferroviario.

Reglamento (UE) 445/2011 de la Comisión de 10 de mayo de 2011 relativo a un sistema de certificación de las entidades encargadas del mantenimiento de los vagones de mercancías y por el que se modifica el Reglamento (CE) 653/2007.

5. Otra normativa comunitaria relativa al transporte ferroviario

Directiva (UE) 2016/2370 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2016 que modifica la Directiva 2012/34/UE en lo que atañe a la apertura del mercado de los servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril y a la gobernanza de las infraestructuras ferroviarias.

Reglamento (UE) 2016/2338 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2016 que modifica el Reglamento (CE) 1370/2007 en lo que atañe a la apertura del mercado de los servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril.

Reglamento (UE) 2016/796 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de mayo de 2016, relativo a la Agencia Ferroviaria de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (CE) 881.

Reglamento de Ejecución (UE) 2016/545 de la Comisión, de 7 de abril de 2016, sobre los procedimientos y criterios relativos a los acuerdos marco de adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria.

Reglamento de Ejecución (UE) 2015/1100 de la Comisión de 7 de julio de 2015 sobre las obligaciones de información de los Estados miembros en el marco de la supervisión del mercado ferroviario.

Reglamento de Ejecución (UE) 2015/909 de la Comisión de 12 de junio de 2015 relativo a las modalidades de cálculo de los costes directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario.

- Reglamento de Ejecución (UE) 2015/429 de la Comisión de 13 de marzo de 2015 por el que se establecen las modalidades que hay que seguir para la aplicación de la tarificación del coste de los efectos sonoros.
- Reglamento de Ejecución (UE) 2015/171 de la Comisión de 4 de febrero de 2015 relativo a determinados aspectos del procedimiento de concesión de licencias a las empresas ferroviarias.
- Reglamento de Ejecución (UE) 2015/10 de la Comisión de 6 de enero de 2015 sobre los criterios para los candidatos a la obtención de capacidad de infraestructura ferroviaria y por el que se deroga el Reglamento de Ejecución (UE) 870/2014.
- Reglamento de Ejecución (UE) 869/2014 de la Comisión de 11 de agosto de 2014 sobre nuevos servicios de transporte ferroviario de viajeros.
- Reglamento Delegado (UE) 275/2014 de la Comisión de 7 de enero de 2014 que modifica el anexo I del Reglamento (UE) 1316/2013 Del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea el Mecanismo «Conectar Europa».
- Reglamento (UE) 642/2014 del Consejo de 16 de junio de 2014 por el que se establece la Empresa Común Shift2Rail.
- Reglamento (UE) 1316/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2013, por el que se crea el Mecanismo «Conectar Europa», por el que se modifica el Reglamento (UE) 913/2010 y por el que se derogan los Reglamentos (CE) 680/2007 y (CE) 67/2010.
- Reglamento (UE) 1315/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2013, sobre las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte, y por el que se deroga la Decisión 661/2010/UE.
- Reglamento (UE) 913/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de septiembre de 2010 sobre una red ferroviaria europea para un transporte de mercancías competitivo.
- Reglamento (CE) 1371/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2007 sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros de ferrocarril.
- Reglamento (CE) 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2007 sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) 1191/69 y (CEE) 1107/70 del Consejo.
- Reglamento (CE) 1335/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre por el que se modifica el Reglamento (CE) 881/2004 por el que se crea una Agencia Ferroviaria Europea (actualmente derogado).
- Directiva 2008/68/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de septiembre de 2008 sobre el transporte terrestre de mercancías peligrosas.

Reglamento (CE) 881/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 por el que se crea una Agencia Ferroviaria Europea (Reglamento de la Agencia) (actualmente derogado).

Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de noviembre de 2012 por la que se establece un espacio ferroviario europeo único (texto refundido).

VI. BIBLIOGRAFÍA

ALONSO TIMÓN, Antonio Jesús (2011): «Liberalización del transporte ferroviario de mercancías: *quo vadis*», en la ob. colect. SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (Dir.) *Las técnicas de regulación para la competencia: una visión horizontal de los sectores regulados*, Iustel, Madrid.

AGUDO GONZÁLEZ, Jorge, (2015): «Obligaciones de servicio público y sector ferroviaria en España. Un análisis crítico del proceso de adaptación, no definitivo, al Derecho europeo», en la ob. colect. PETIT LAVALL, M^o Victoria y ACHIM PUETZ (Directores): *La eficiencia del transporte como objetivo de la actuación de los poderes públicos: liberalización y responsabilidad*, Marcial Pons, Madrid.

ALTZELAI ULIONDO, Igone (2012): «Hacia un espacio ferroviario europeo único», *Revista del Derecho del Transporte* n^o 10, pp. 79 y ss.

— (2013): «¿Competencia por el mercado o competencia en el mercado de los servicios de transporte de viajeros por ferrocarril?», en la ob. colect. PETIT LAVALL, M^o Victoria, MARTÍNEZ SANZ, Fernando y RECALDE CASTELLS, Andrés (directores): *La nueva ordenación del mercado de transporte*, Marcial Pons, Madrid.

— (2015): «El cuarto paquete ferroviario: luces y sombras», en la ob. colect. PETIT LAVALL, M^o Victoria y ACHIM PUETZ (Directores) (2015): *La eficiencia del transporte como objetivo de la actuación de los poderes públicos: liberalización y responsabilidad*, Marcial Pons, Madrid.

BATTISTA DI MICELI, Giovanni, «Direttiva 91/440/CEE», *Ferrovia e Trasporti* n^o 10, 1992.

BERMEJO VERA, José (1975): *Régimen jurídico del ferrocarril en España (1844-1974)*. *Estudio Específico de RENFE*, Tecnos, Madrid.

— (1999): «Empresas ferroviarias y Agentes prestadores del transporte», en la ob. colect. MONTORO CHINER, María Jesús: *Las infraestructuras ferroviarias del III Milenio*, Cedes, Barcelona.

— (2014): «Evolución histórica del régimen jurídico del transporte por ferrocarril», en la ob. colect. dirigida por MENÉNDEZ, Pablo: *Régimen jurídico*

del transporte terrestre: carreteras y ferrocarril, Thomson Reuters-Aranzadi, Pamplona.

- BUSTILLO BOLADO, Roberto: «Los agentes del sector ferroviario en el nuevo marco regulador», en la ob. colect. MAGDALENA ANDA, Jose Antonio (Dir.): *La liberalización del ferrocarril en España*, Editorial Reus S. A., Madrid.
- BUZZOLI, Maria (1992): «Una Direttiva de Bruxelles», *Linea/Treno* n° 1.
- CARBONEL PORRAS, Eloísa (2013): «Servicio público y competencia en el mercado de transportes terrestres», en la ob. colect. PETIT LAVALL, M^o Victoria, MARTÍNEZ SANZ, Fernando y RECALDE CASTELLS, Andrés (directores): *La nueva ordenación del mercado de transporte*, Marcial Pons, Madrid.
- (2014): «Infraestructuras de transporte terrestre y sector público estatal», en la ob. colect. MENÉNDEZ, Pablo (2014): *Régimen jurídico del transporte terrestre: carreteras y ferrocarril*, Thomson Reuters-Aranzadi, Pamplona.
- CARLÓN RUIZ, Matilde (2004): «El nuevo régimen jurídico del sector ferroviario: un tímido paso hacia la competencia», en la ob. colect. FERNÁNDEZ FARRERES, Germán José: *Transportes y competencia: los procesos de liberalización de los transportes aéreo, marítimo y terrestre y la aplicación del derecho de la competencia*, Thomson-Civitas, Madrid.
- CASCALES MORENO, Fernando José (2000): «La política común de transporte ferroviario», *Noticias de la Unión Europea* n° 185, 2000.
- CUERDO MIR, Miguel (2007): «La liberalización del sector ferroviario. La apertura del transporte ferroviario a la competencia», en la ob. colect. GUILLÉN CARAMÉS, Javier: *El régimen jurídico del sector ferroviario. Comentarios a la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del sector ferroviario*, Thomson-Aranzadi, Madrid.
- CHINEA CÁCERES, Carmen Laura y CÁCERES ALVARADO, Rosa María (2015): «La política de la Unión Europea en materia de transporte ferroviario», en la ob. colect. PETIT LAVALL, M^o Victoria y ACHIM PUETZ (Directores) (2015): *La eficiencia del transporte como objetivo de la actuación de los poderes públicos: liberalización y responsabilidad*, Marcial Pons, Madrid.
- DEL VAL, Yolanda: «Cuarto Paquete Ferroviario, cambios significativos en el modelo europeo», *Vía Libre* n° 592, pp. 32 y ss.
- FERNÁNDEZ ACEVEDO, Rafael (2014): «Ordenación jurídica del servicio de transporte por ferrocarril», en la ob. colect. dirigida por MENÉNDEZ, Pablo: *Régimen jurídico del transporte terrestre: carreteras y ferrocarril*, Thomson Reuters-Aranzadi, Pamplona.
- DEL VECCHIO (1992): «La Direttiva CEE 91/440. Interpretazioni ed implicazioni», *L'amministrazione Ferroviaria* n° 8.
- FUENTETAJA PASTOR, Juan Alfonso (2007): «Las autorizaciones ferroviarias», en la ob. colect. GUILLÉN CARAMÉS, Javier (Director) (2007): *El régimen Jurídico del*

Sector Ferroviario. Comentarios a la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario, Thomson-Aranzadi.

GARCÍA PÉREZ, Juan (1996): *Régimen jurídico del transporte por ferrocarril*, Marcial Pons, Madrid.

— (2009): «La política de la Unión Europea sobre la liberalización del ferrocarril y la Ley 34/2003, del Sector Ferroviario», en la ob. colect. ALONSO TIMÓN, Antonio Jesús y CABALLERO SÁNCHEZ, Rafael (coords.) *Infraestructuras ferroviarias*, Tirant lo Blanch, Valencia.

GARCÍA PÉREZ, Juan (2010): *El nuevo marco jurídico del sector ferroviario*, Reus, Madrid.

— (2010): «Régimen jurídico del transporte por ferrocarril urbano y suburbano», en la ob. colect. MUÑOZ MACHADO, Santiago: *Derecho de la regulación económica*. RUIZ OJEDA, Alberto (Dir.): *VI. Transportes*, Iustel-Fundación Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset, Madrid.

GARRIDO, Jose María: «Derecho de la competencia y transporte terrestre», en la ob. colect. dirigida por MENÉNDEZ, Pablo: *Régimen jurídico del transporte terrestre: carreteras y ferrocarril*, Thomson Reuters-Aranzadi, Pamplona.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago (2001): «Infraestructura ferroviaria y las directivas comunitarias de 26 de febrero de 2001», *Revista del Derecho de las Telecomunicaciones e Infraestructuras en Red* n° 11.

GUILLÉN CARAMÉS, Javier (Director) (2007): *El régimen Jurídico del Sector Ferroviario. Comentarios a la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario*, Thomson-Aranzadi.

— (2015): «Liberalización y derechos de los usuarios de transportes terrestres. La aplicación del Derecho del consumo», en la ob. colect. PETIT LAVALL, M^o Victoria y ACHIM PUETZ (Directores) (2015): *La eficiencia del transporte como objetivo de la actuación de los poderes públicos: liberalización y responsabilidad*, Marcial Pons, Madrid.

HUERGO LORA, Alejandro (2014): «La política europea de transportes terrestres», en la ob. colect. dirigida por MENÉNDEZ, Pablo: *Régimen jurídico del transporte terrestre: carreteras y ferrocarril*, Thomson Reuters-Aranzadi, Pamplona.

HERNÁNDEZ, Jorge (2017): «El Cuarto Paquete Ferroviario de la UE y su impacto en España», *Iuris lex*, 9 de junio de 2017.

IZQUIERDO DE BARTOLOMÉ, Rafael (1994): «La política de transportes en España y Europa», en la ob. colect. *Transportes. Un enfoque integral*, Servicio de Publicaciones del Colegio de Ingenieros de Caminos Canales y Puertos, Madrid.

LÓPEZ GARRIDO, Diego (1993): «La liberalización del transporte ferroviario», *Revista de Administración Pública* n° 132, 1993.

- LÓPEZ MENUDO, Francisco (2009): «Las infraestructuras ferroviarias europeas. Cuestiones competenciales», en la ob. colect. coordinada por MONTORO CHINER, M^o Jesús: *Infraestructuras ferroviarias del Tercer milenio*, CEDEDCS, Barcelona.
- MAGDALENA ANDA, Jose Antonio (2005): *La liberalización del ferrocarril en España*, Editorial Reus S. A., Madrid.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo (1991): «Transportes», en la ob. colect. *Derecho Administrativo Económico II*, La Ley, Madrid.
- MENÉNDEZ, Pablo (2014): «Estudio Preliminar», en la ob. colect. MÉRNENDEZ, Pablo (2014): *Régimen jurídico del transporte terrestre: carreteras y ferrocarril*, Thomson Reuters-Aranzadi, Pamplona.
- (2014): *Régimen jurídico del transporte terrestre: carreteras y ferrocarril*, Thomson Reuters-Aranzadi, Pamplona.
- MÍGUEZ MACHO, Luis (2007): «La red ferroviaria de interés general: la posible declaración de interés público de determinados servicios de transporte ferroviario», en la ob. colect. GUILLÉN CARAMÉS, Javier (Director): *El régimen Jurídico del Sector Ferroviario. Comentarios a la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario*, Thomson-Aranzadi.
- MONTERO PASCUAL, Juan José (2013): «Las obligaciones de servicio público en el transporte ferroviario. Escenario ante la liberalización», en la ob. colect. PETIT LAVALL, M^o Victoria, MARTÍNEZ SANZ, Fernando y RECALDE CASTELLS, Andrés (directores): *La nueva ordenación del mercado de transporte*, Marcial Pons, Madrid.
- (2013): «La obligación de servicio público en el transporte ferroviario», *Revista de Derecho de la Unión Europea* n^o 25.
- (2009): «La transición a la competencia en el transporte ferroviario», *Revista de Derecho de la Competencia y la Distribución* n^o 4.
- (2007): «Régimen de prestación de los servicios de transporte ferroviario», en la ob. colect. GUILLÉN CARAMÉS, Javier: *El régimen jurídico del sector ferroviario. Comentarios a la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del sector ferroviario*, Thomson-Aranzadi, Madrid.
- (2007): «Acceso a la red ferroviaria», en la ob. colect. GUILLÉN CARAMÉS, Javier: *El régimen jurídico del sector ferroviario. Comentarios a la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del sector ferroviario*, Thomson-Aranzadi, Madrid.
- (2013): «Las obligaciones de servicio público en el transporte ferroviario. Escenario ante la liberalización», en la ob. colect. PETIT LAVALL, M^o Victoria, MARTÍNEZ y RECALDE (dirs.): *La nueva ordenación del mercado de transporte*, Marcial Pons, Madrid.

- MONTORO CHINER, María Jesús (2015): *Las infraestructuras ferroviarias del III Milenio*, Cedes, Barcelona.
- MONTORO CHINER, María Jesús y NOGUERA DE LA MUELA, Belén (2015): «Las infraestructuras ferroviarias en la nueva normativa del sector ferroviario: algunos apuntes de su ordenación jurídica», en la ob. colect. GONZÁLEZ GARCÍA, Julio (Dir.): *Derecho de los bienes públicos*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago (2015): «La actividad regulatoria de la Administración, Tomo XIV del *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Agencia Estatal, Boletín Oficial del Estado, Madrid.
- NÄGELE GARCÍA DE LA FUENTE, Nicolás y PELÁEZ GARCÍA, Laura (2017): «El Cuarto Paquete Ferroviario: pasos hacia la liberalización del sector».
- OLMEDO GAYA, Ana Isabel (1999): *El nuevo sistema ferroviario y su ordenación jurídica*, Aranzadi, Pamplona.
- (2002): «Actividades competitivas y actividades no competitivas en el sector público español», en el Libro Homenaje a D. Eduardo Roca Roca *Panoramas de las Administraciones Públicas en el siglo XXI*, Editorial BOE-INAP, Madrid.
 - (2007): «La evolución histórica de la normativa del transporte ferroviario en España» en la ob. colect. GUILLÉN RUBIO, Javier (dir.) *Régimen jurídico del transporte ferroviario en España*, Aranzadi, Pamplona.
- PEINADO GRACIA, Juan Ignacio (2015): «Nuevos pasos tras la liberalización del transporte, nuevos problemas», en la ob. colect. PETIT LAVALL, M^o Victoria y ACHIM PUETZ (Directores) (2015): *La eficiencia del transporte como objetivo de la actuación de los poderes públicos: liberalización y responsabilidad*, Marcial Pons, Madrid.
- PETIT LAVALL, M^o Victoria y ROSAFIO, Elisabetta Giovanna: «La responsabilidad del transportista en caso de accidente en transporte ferroviario», en la ob. colect. PETIT LAVALL, M^o Victoria y ACHIM PUETZ (Directores) (2015): *La eficiencia del transporte como objetivo de la actuación de los poderes públicos: liberalización y responsabilidad*, Marcial Pons, Madrid.
- PETIT LAVALL, M^o Victoria y ACHIM PUETZ (Directores) (2015): *La eficiencia del transporte como objetivo de la actuación de los poderes públicos: liberalización y responsabilidad*, Marcial Pons, Madrid.
- POLICE, Aristide (2015): «Il servizio pubblico di trasporto in Italia: regolazione e mercato nel trasporto ferroviario», *Nuove Autonomie* n° 3, pp. 321 y ss.
- PRADÓS I REIG, Carlos (2013): «Liberalización económica y transformación de la Administración pública: el caso del ferrocarril en la jurisprudencia reciente del TJUE», *Revista de Derecho del Transporte* n° 12.

- RAMOS MELERO, Rodolfo (2001): «La política Económica de la Liberalización y Privatización del Ferrocarril. Una aproximación al caso español», *Revista del Instituto de Estudios Económicos* nº 2.
- (2004): *Reformas y políticas liberalizadoras del ferrocarril: el nuevo escenario den al Unión Europea*, Fundación de los Ferrocarriles Españoles, Madrid.
 - (2005): «Los paquetes liberalizadores del transporte ferroviario de la Unión Europea», en la ob. colect. MARTÍNEZ SANZ, Fernando; PETIT LAVALL, M^o Victoria (Coord.) *I Congreso Internacional del Transporte: los retos del transpote en el siglo XXI*, Castellón de la Plana.
- RAMOS MELERO, Rodolfo; GARCÍA ÁLVAREZ, Alberto y CILLERO HERNÁNDEZ, Alberto (2011): «Principales aspectos a considerar para el desarrollo del marco regulador para la apertura a la competencia del transporte interurbano de viajeros por ferrocarril en España», en Investigación de la FFE, Memoria de artículos, publicaciones y conferencias 2009-2010, Colección técnica, www.tecnica-vialibre.es/documentos/Libros/Ponencias_EnergiaExplotacion.pdf.
- RIVAS CASTILLO, M^o Isabel (2010): «Regulación y régimen del sector ferroviario», en la ob. colect. MUÑOZ MACHADO, Santiago *Derecho de la regulación económica*. RUIZ OJEDA, Alberto (Dir.): *VI. Transportes*, Iustel-Fundación Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset, Madrid.
- (2007): *Régimen jurídico de las infraestructuras ferroviarias*, Instituto Andalus de Administración Pública, Sevilla.
- ROLDSGAAR, Kasper y DE MIGUEL MOLINA, María (2013): «Una propuesta de licitaciones de líneas múltiples en base al Cuarto Paquete Ferroviario», *Revista de Derecho de la Unión Europea* nº 25, pp. 109 y ss.
- RUIZ OJEDA, Alberto (Dir.): *VI. Transportes*, (Colección dirigida por el profesor MUÑOZ MACHADO, Santiago *Derecho de la regulación económica*): Iustel-Fundación Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset, Madrid.
- SETUAIN, Beatriz (2009): *La Administración de infraestructuras en el Derecho ferroviario español: el régimen jurídico del ADIF*, Iustel, Madrid.
- SILVÁN OCHOA, Pablo (2014): «Liberalización ferroviaria y servicios de transporte de viajeros por ferrocarril», en la ob. colect. RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel (Coord.): *Problemas prácticos y actualidad del Derecho Administrativo*. Anuario 2014, Civitas-Thomson Reuters, Madrid.
- TEJADO AGUADO, Samuel (2011): «El nuevo modelo ferroviario español: la competencia en el transporte ferroviario de pasajeros», en la ob. colect. SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (Dir.) *Las técnicas de regulación para la competencia: una visión horizontal de los sectores regulados*, Iustel, Madrid.