



WORKSHOP

**EL FUTURO DE LOS SERVICIOS FERROVIARIOS SUJETOS
A OBLIGACIONES DE SERVICIO PÚBLICO**

Departamento de Derecho Administrativo UNED



24 de junio de 2014

RESUMEN DE POSICIONES

El 24 de junio de 2014 se celebró el 2º Foro UNED de regulación del sector ferroviario. En esta ocasión el objeto fue el futuro de los servicios ferroviarios sujetos a obligaciones de servicio público. Tres expertos universitarios (Javier Asensio, Rodolfo Ramos y Juan Jose Montero) expusieron sus posiciones (ver el perfil de los expertos y un resumen escrito de las posiciones en este mismo documento) abriendo un debate entre doce profesionales de empresas ferroviarias, Administraciones públicas, Universidades, fabricantes y consultoras. Proporcionamos a continuación un resumen del debate.

El Cuarto paquete y experiencias internacionales de licitación

El Cuarto Paquete propone importantes modificaciones en el régimen de obligaciones de servicio público en el transporte ferroviario. Entre las novedades se plantea la obligación de la aprobación de un Plan de transporte que justifique la proporcionalidad de las obligaciones de servicio público, la obligación de licitar el título habilitante para la prestación de dichos servicios, excluyendo la adjudicación directa al operador tradicional, a partir de 2019, y diversas medidas para dinamizar estas licitaciones: segmentación de los contratos, disponibilidad de material rodante, limitación del número de contratos que pueden ser adjudicados a una misma empresa ferroviaria, etc.. La propuesta de modificación del Reglamento 1370/2007 ha pasado la primera lectura en el Parlamento con escasas modificaciones de calado y está ahora pendiente de primera lectura en el Consejo, que se espera que sí que plantee sustanciales objeciones a la propuesta.

Existe ya una cierta experiencia de licitación de contratos de servicio público en el sector ferroviario en diversos Estados europeos, con modelos y resultados diversos. Destacan las experiencias de Reino Unido, Suecia, Alemania e Italia. Estas experiencias fueron objeto de referencia constante a lo largo del debate.

Se apunta que el sistema de licitación de los contratos de servicio público exige un adecuado diseño previo que contemple los principales factores. La improvisación multiplica el riesgo y es garantía de fracaso del sistema

La competencia por el mercado es la única competencia posible en estos servicios

La licitación de los contratos de servicio público parece ser la forma más efectiva de introducción de competencia en unos servicios que por su propia naturaleza parecen destinados a prestarse en régimen de monopolio. La competencia por el mercado permitiría beneficiarse de los efectos de la competencia a pesar de la existencia de derechos exclusivos en la prestación de los servicios.

La licitación obligatoria parece ser la única forma de crear un mercado europeo en los servicios sujetos a obligaciones de servicio público. Las diferentes empresas ferroviarias, tanto los operadores nacionales tradicionales como nuevos operadores privados, podrían prestar sus servicios en los diferentes Estados, beneficiándose de las consecuentes eficiencias derivadas de la escala.

La licitación reduce los costes, pero con matices

Se reconoció de manera generalizada que el modelo de licitación de los contratos de servicio público produce en el corto plazo una reducción apreciable de los costes de prestación de estos servicios. Esta reducción parece cifrarse en una media del 20%. No obstante, este efecto parece diluirse a medida que pasa el tiempo. Varias son las causas de este efecto.

Primero, parece ser que en una primera fase las empresas ferroviarias pecan de cierto optimismo y precisamente las empresas más optimistas son las que obtienen la adjudicación de los contratos al ser más generosas en sus ofertas (es el efecto denominado como “maldición del ganador” o *“winners’ curse”*). Este efecto parece haber sido especialmente relevante en el Reino Unido, donde varias franquicias quebraron al no materializarse sus optimistas predicciones sobre la evolución del mercado. En sucesivas rondas de licitación, las empresas ferroviarias aquilatan más sus ofertas y los costes ascienden.

Segundo, las propias Administraciones, en respuesta a la debilidad financiera de los adjudicatarios, ceden a modificaciones de los contratos a lo largo de la duración de los mismos, o modifican las condiciones en posteriores licitaciones, en beneficio de las empresas ferroviarias, para garantizar la continuidad del servicio y que existe un número mínimo de empresas ferroviarias pujando en cada licitación.

Tercero, parece ser que en algunos países se ha identificado la posibilidad de que las empresas ferroviarias, que al final son siempre las mismas en las licitaciones y suman un número más bien limitado, con el paso del tiempo tienden a coordinar sus ofertas. Podría haberse llegado a incurrir en comportamientos ilegales. Especiales sospechas existen en Suecia.

En cualquier caso, parece que los incrementos de costes del sistema posteriores a una fase inicial en ningún caso suponen que los costes vuelvan a alcanzar o superar los costes del modelo de adjudicación directa. Se identificaría, pues, la reducción de costes como el principal beneficio de la licitación.

No todos los modelos son iguales

Se señala que algunas de las experiencias internacionales de licitación han resultado fallidas o al menos, que un análisis más cercano de las mismas cuestiona el éxito con el que en ocasiones se presentan.

Destaca como fallido el caso italiano, que tras un par de ejercicios de licitación por las autoridades regionales, abortó el modelo. No obstante, cabe que el cambio se debiese a intereses y no al mal funcionamiento del modelo.

El modelo alemán de licitación por los Länder de los servicios regionales, citado frecuentemente como un modelo de éxito, presenta importantes sombras: los contratos licitados son más bien de escasa relevancia, habrían sido ganados en ocasiones por el operador tradicional gracias a su control de las infraestructuras (y a promesas de inversión en las mismas) y cuando han resultado ganadoras nuevas empresas ferroviarias, ha sido en alianza con empresas locales, a menudo públicas y controladas por la misma Administración contratante.

El modelo británico, una vez estabilizado en 2002 con la asunción de la red por la Administración estatal, ha seguido provocando quiebras entre las empresas concesionarias. Si bien estas quiebras introducen turbulencias en la gestión del servicio, no deben ser automáticamente valoradas como un fracaso del modelo, sino como el justo resultado de los errores de valoración de las empresas ferroviarias y una oportunidad para otras empresas ferroviarias que sí que saben valorar riesgos y prestar sus servicios de forma más eficiente, en beneficio de los usuarios.

Las licitaciones pueden llegar a ser muy complejas, difíciles de organizar para la Administración y caras para las empresas ferroviarias

La licitación supone un reto para las actuales estructuras administrativas españolas. Así se identifica por de forma generalizada por la mayor parte de participantes. La licitación de estos servicios es compleja y requiere unas instituciones independientes, especializadas, abiertas a la innovación, con recursos y sujetas a una efectiva supervisión. Se entiende necesario el reforzamiento de las autoridades estatales y el regulador sectorial, la CNMC, y se duda de la capacidad de las autoridades autonómicas, al menos en las CCA más pequeñas.

Se destaca que el modelo puede alcanzar un grado excesivo de complejidad generando inasumibles costes de transacción. En el Reino Unido cada licitación se adapta a las específicas condiciones de cada ruta (*"horses for courses"*), con repartos de riesgo *ad hoc*, lo que genera una gran complejidad. Se apunta que el coste de preparación de la oferta para cada licitador ronda los seis millones de euros.

La duración de los contratos

Contratos excesivamente largos, 15 o más años, fosilizan el mercado y reducen el impacto positivo de la licitación en forma de reducción de precios e innovación. Al mismo tiempo, contratos tan largos incrementan el riesgo, al ser virtualmente imposible valorar adecuadamente la evolución de factores exógenos decisivos. No obstante, plazos largos son necesarios si las empresas ferroviarias deben asumir los costes del material rodante y no se reduce de alguna forma el riesgo generado por la terminación del contrato antes de la amortización del material.

Contratos excesivamente cortos sólo son posibles si se reduce decisivamente el riesgo relativo al material rodante. La Comisión Europea propone diversas fórmulas: creación de ROSCOs que asuman la propiedad del material rodante y lo alquilen a las empresas ferroviarias por el periodo de duración del servicio, titularidad del material por la Administración, compromisos de adquisición del material rodante por la Administración a la finalización del contrato, etc. En este marco, contratos de corta duración, 3 años, dinamizan el mercado, pero no permiten el desarrollo de proyectos innovadores por las empresas ferroviarias, que no tienen tiempo para desarrollar proyectos de una mínima complejidad.

Duraciones de contrato de entre 5 y 7 años parece que se van consolidando como la norma, siempre que se pueda reducir de alguna forma el riesgo relativo al material rodante.

El material rodante

El material rodante genera el principal riesgo para las empresas ferroviarias. Los periodos de amortización superan ampliamente la duración media de los contratos. Además, la reducida interoperabilidad del material, no ya entre diferentes Estados sino incluso dentro del mismo Estado, dificulta la reutilización del material rodante en otras concesiones de la misma empresa ferroviaria o la venta para su uso en otras concesiones.

Factor clave para el éxito del modelo, como oportunamente identifica la Comisión Europea, es la reducción del riesgo al final del contrato. No obstante, las fórmulas propuestas para reducir el riesgo no son sencillas.

La creación de ROSCOs no puede ser fruto de una mera decisión política, sino que requiere la iniciativa de empresas activas en el mercado, especialmente para garantizar a futuro la adquisición de nuevo material y la sostenibilidad del modelo. Resulta clave la evolución del ROSCO del operador tradicional, que presenta, sin embargo, una gran incertidumbre. No parece que la regulación de las condiciones de alquiler del material sea la solución.

La titularidad del material por las propias Administraciones, sea al principio o al final del contrato, exige importantes inversiones a unas Administraciones públicas que atraviesan por

graves dificultades financieras. Fue comúnmente aceptado que en ningún caso se podía plantear la transferencia del material rodante del operador tradicional, sea a la Administración estatal, sea a la Administración autonómica, sin una adecuada compensación.

En estos momentos, el operador tradicional dispone de material en número suficiente y de una antigüedad adecuada. Debe evitarse la tentación de construir el modelo a partir de la disponibilidad de material, sin tener en consideración la necesidad de mantenimiento y renovación del mismo. El modelo que se defina debe ser sostenible.

Otros factores

Otros factores importantes destacados en el debate fueron:

- 1) La subrogación de trabajadores en caso de cambio de adjudicatario del servicio. La subrogación genera estabilidad, pero reduce la posibilidad de innovación del nuevo adjudicatario.
- 2) El régimen de la infraestructura, en especial de las estaciones de cercanías.
- 3) La necesidad de coordinar a los adjudicatarios en el marco de los existentes consorcios intermodales, en especial en los sistemas de billeteaje compartido que marcan en gran medida la tarificación del servicio.

Juan José Montero Pascual
Departamento de Derecho administrativo - UNED

PREGUNTAS PROPUESTAS A LOS PONENTES

El Cuarto Paquete propone importantes modificaciones en el régimen de obligaciones de servicio público en el transporte ferroviario. Se plantea una novedosa obligación de licitar el título habilitante para la prestación de dichos servicios, excluyendo la adjudicación directa al operador tradicional. Existe ya una cierta experiencia con este modelo en Alemania, Reino Unido, Italia y otros Estados europeos. El objeto de este Workshop es debatir sobre las implicaciones de este nuevo modelo en España.

1. OBLIGATORIEDAD DE LA LICITACIÓN

¿Cuáles serían las ventajas e inconvenientes del modelo de licitación frente al modelo de adjudicación directa al operador tradicional? ¿Cuáles serían los retos para su implementación en España?

2. PLAZOS

¿Cuál sería el plazo de duración ideal de los títulos, un plazo corto de unos tres años, o uno más largo? ¿Sería necesario un periodo de implantación tras la adjudicación del contrato?

3. MATERIAL RODANTE

Varias son las opciones: 1) material propiedad del prestador del servicio; 2) material propiedad de la Administración licitante; 3) material propiedad de un ROSCO independiente (o no) de los prestadores de servicios. Criterios a tener en cuenta: posible periodo de transición, cómo garantizar el mantenimiento/renovación del material rodante, qué hacer con el material tras la finalización del contrato concesional.

4. REPARTO DE COMPETENCIAS

Impacto de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

PANEL DE PONENTES

Javier Asensio. Doctor en Economía por la Universitat Autònoma de Barcelona. Profesor Titular en la Universitat Autònoma de Barcelona. Su labor investigadora se centra en la economía del transporte y la organización industrial. Ha publicado en Transportation Research, Transport Policy, Transport Reviews, Energy Economics y Urban Studies. Es miembro del Institut d'Economia de Barcelona y el Centre for Competition and Regulatory Economics (CCRP).

Juan José Montero Pascual. Doctor en Derecho por el European University Institute (Florencia). Profesor contratado doctor en el Departamento de Derecho Administrativo de la UNED. Abogado Of Counsel en Martínez Lage, Allendesalazar & Brokelmann. Su labor investigadora se centra en los procesos de liberalización y posterior regulación de servicios de interés económico general, en especial el transporte ferroviario, las telecomunicaciones, la televisión y los servicios postales.

Rodolfo Ramos. Doctor en Economía. Profesor de la Universidad CEU San Pablo. Su investigación se centra en el estudio del transporte ferroviario. Ha participado activamente en el proyecto de investigación OPTIRED.

El Cuarto Paquete propone importantes modificaciones en el régimen de obligaciones de servicio público en el transporte ferroviario. Se plantea una novedosa obligación de licitar el título habilitante para la prestación de dichos servicios, excluyendo la adjudicación directa al operador tradicional. Existe ya una cierta experiencia con este modelo en Alemania, Reino Unido, Italia y otros Estados europeos.

0. DESCRIPCIÓN DEL NUEVO MODELO PROPUESTO

Los siguientes son los elementos principales del nuevo régimen propuesto por la Comisión:

2. Planes de transporte: el punto de partida del nuevo modelo son los planes de transporte que deberán aprobar las autoridades competentes. Estos planes definirán (i) la estructura de la red/rutas; (ii) objetivos de interés público; (iii) estándares de calidad; (iv) principios de tarificación; y (v) requisitos operacionales. Los planes tendrán en cuenta los distintos medios de transporte. Se requiere consulta pública.

3. Obligaciones de servicio público proporcionales a los planes: La definición de las obligaciones de servicio público se realizará a partir de los planes de transporte y siguiendo el principio de proporcionalidad: (i) adecuación de la obligación; (ii) necesidad de la obligación; y (iii) proporcionalidad en sentido estricto. Se requiere una consulta pública y que la decisión quede sujeta al control del regulador independiente.

4. La adjudicación directa queda limitada a contratos menores: Se prohíbe la adjudicación directa a partir del 3 de diciembre de 2019, salvo para contratos de menos de 5 millones de euros anuales o 150.000km anuales (500.000km tras la votación en el Parlamento). Se pondría así fin al modelo tradicional en España de gestión directa del servicio por el operador público. El artículo 53 LSF ya contempla este modelo, pero requiere desarrollo reglamentario.

5. Se introducen garantías para la licitación:

(i) Se impone la segmentación de las obligaciones de servicio público en varios contratos de un volumen limitado:

Comisión	Parlamento
<p>Contratos limitados a la cantidad más alta:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 10 Millones tren-km • 1/3 del total nacional 	<p>Número mínimo de contratos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1 hasta 20M tren-km • 2 hasta 100M tren-km (max por contrato 75%) • 3 hasta 200M tren-km (max por contrato 75%) • 4 más de 200Mtren-km (max por contrato 50%)

(ii) La Administración competente deberá proporcionar información a los operadores interesados (demanda, ingresos, costes, especificaciones de la infraestructura y material rodante, etc.).

(iii) Los Estados Miembros deben garantizar el acceso efectivo y no discriminatorio al material rodante. Si no hay ROSCOs que proporcionen material en condiciones no discriminatorias y comercialmente viables, la Administración contratante deberá (i) adquirir el material rodante; (ii) proporcionar una garantía financiera por el valor residual del material rodante; o (iii) comprometerse a adquirir el material rodante al finalizar el contrato. En los casos ii y iii, la Administración podrá imponer al siguiente adjudicatario la obligación de asumir el material rodante disponible.

6. Informe anual: se impone la obligación de publicar un informe anual sobre las obligaciones de servicio público.

1. OBLIGATORIEDAD DE LA LICITACIÓN

La gestión directa del servicio por los medios propios de la Administración garantiza que la Administración dispone de medios y del know-how necesario para asegurar la correcta prestación del servicio. Como consecuencia, queda garantizada la continuidad del servicio, una de las exigencias tradicionales del servicio público. El modelo es muy estable. La carga financiera para las Administraciones públicas es predecible. En la actualidad, el nivel de calidad del servicio con obligaciones de servicio público, especialmente en los servicios de cercanías, es elevado, disponiendo de material rodante suficiente y de escasa antigüedad. Los beneficios a corto plazo de las licitaciones en España parecen limitados, aunque podría incrementarse a medida que sea necesario renovar material rodante y el operador tradicional y las Administraciones contratantes deban financiar la adquisición de nuevo material.

La licitación de los contratos de obligaciones de servicio público dinamiza el mercado. La experiencia internacional parece indicar que un primer efecto de la licitación es una reducción de la compensación por las obligaciones de servicio público. No obstante, algunos estudios indican que este efecto tiende a reducirse a medida que el modelo de licitación se va consolidando. La experiencia en otros Estados europeos es todavía limitada por lo que no parece razonable alcanzar conclusiones definitivas.

La experiencia de las franquicias británicas indica que hay riesgo de pujas excesivamente agresivas que han desembocado en la quiebra de las franquicias. Se ha requerido como consecuencia la intervención de urgencia de las autoridades públicas. Para evitar estas situaciones, los contratos han intentado modificar el reparto de riesgo entre la Administración y el operador ferroviario. Como consecuencia, los contratos se están volviendo muy complejos y los costes de transacción han crecido hasta alcanzar cotas preocupantes.

En España, el modelo de licitación de contratos de obligaciones de servicio público en el transporte tiene un referente ineludible: el transporte por carretera. No obstante, el modelo de licitaciones en este sector está atravesando un periodo de transformación e incertidumbre. Los pliegos tradicionales se están transformando para adaptarse al Reglamento 1370/2007, con valoraciones muy críticas por parte de la autoridad de competencia y la intervención de los tribunales (caso de la Comunidad Valenciana). No parece que el modelo de licitación esté maduro en España.

2. PLAZOS

En España se ha venido definiendo un periodo de vigencia para los contratos-programa del Estado con RENFE de tres años. Es este un periodo de vigencia corto, alejado de los 15 años permitidos por el

Reglamento 1370/2007. Este modelo resultaba adecuado en un entorno de adjudicación directa al medio propio de la Administración. En este entorno, el riesgo del valor residual del material rodante no existe.

En un entorno de licitación de los contratos, la duración de los mismos debe tomar en consideración, entre otros elementos, el riesgo del valor residual del material rodante. Si este riesgo es asumido plenamente por la Administración, cabe mantener periodos de contratación cortos. No obstante, plazos más largos garantizarían una mayor estabilidad en el sistema

Por el contrario, si el riesgo se traslada a los operadores, parece conveniente ampliar la duración de los contratos a fin de permitir la amortización del material adquirido por el operador para la prestación del servicio.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el inicio de operaciones por parte de un nuevo operador requiere un periodo de transición, periodo que puede ser significativo si el nuevo operador debe aportar su propio material rodante. Estos periodos deben ser objeto de una especial atención en el marco normativo, a fin de no incentivar comportamientos estratégicos por parte del operador saliente.

3. MATERIAL RODANTE

El material rodante es el elemento clave en cuanto genera el más relevante coste financiero en la prestación del servicio y el más relevante riesgo en el momento de terminación del contrato, en particular por el riesgo del valor residual del contrato.

Parece necesario cuestionar si resulta necesaria una política pública de ayuda a operadores privados en relación con el material rodante. La política sectorial ya atribuye a las autoridades públicas el coste de la infraestructura, que sólo de modo parcial es trasladado a los operadores que pretendan prestar servicios. La asunción por la Administración de costes relativos al material rodante desde luego dinamizaría el mercado de prestación de servicios de transporte, pero cabe cuestionar si es realmente necesaria.

Una política cortoplazista podría caer en la tentación de arrancar el modelo de licitación partiendo de la existencia en estos momentos de suficiente material rodante y de escasa antigüedad. Así, un traslado sin cargas de este material a los nuevos operadores, de una u otra manera, reduciría drásticamente las barreras de entrada y resultaría en un mercado muy dinámico. No obstante, debe tenerse en cuenta la sostenibilidad del modelo a largo plazo y la necesidad de mantener y renovar el material.

Más allá, la política en materia de material rodante no debe construirse descapitalizando al operador histórico. No es conveniente favorecer entradas oportunistas de nuevos operadores sin vocación de inversión a largo plazo con modelos de negocio contruidos sobre inversiones públicas precedentes.

4. REPARTO DE COMPETENCIAS

Tradicionalmente, el Estado asumió la gestión directa del servicio público ferroviario a través de RENFE. En la actualidad, la competencia en materia ferroviaria ha sido transferida a la Comunidad Autónoma de Cataluña. Cabe que otras CCAA asuman igualmente competencias en la materia.

Corresponderá a las CCAA licitar los contratos de obligaciones de servicio público de su competencia, principalmente cercanías y regionales. No obstante, se presentan algunos retos e incertidumbres:

1. Algunos servicios regionales e incluso de cercanías circulan por el territorio de varias CCAA. Resultará necesario coordinar la actividad de las mismas.

2. Algunos servicios prestados tradicionalmente por las CCAA, especialmente los herederos de la red de FEVE, son de difícil calificación y podrían quedar incluidos en el régimen aperturista del Reglamento.
3. La transferencia de competencias no ha supuesto la transferencia de los medios técnicos y humanos para la efectiva prestación de los servicios. Así, RENFE sigue prestando los servicios regionales y de cercanías en Cataluña. El margen de actuación de las autoridades autonómicas es escaso, en cuanto no pueden disponer del material rodante de RENFE y ponerlo a disposición de un hipotético nuevo operador que obtuviese el correspondiente título para prestar el servicio. Nada impide, por supuesto, que las CCAA adquieran su propio material rodante.

1. OBLIGATORIEDAD DE LA LICITACIÓN

¿Cuáles serían las ventajas e inconvenientes del modelo de licitación frente al modelo de adjudicación directa al operador tradicional?

La licitación es un mecanismo de introducir competencia por el mercado en un sector en el que, debido a la combinación de estructura de costes y tamaño del mercado, la competencia *en el mercado* no resulta viable. Este sería el caso de la mayoría de los ferrocarriles deficitarios sujetos a obligaciones de servicio público (típicamente, servicios regionales y de cercanías).

Las ventajas se originan como resultado de una asignación competitiva de los recursos respecto a la que realizaría un operador cuya posición no estuviera amenazada por ninguna otra empresa. Cabe señalar que la magnitud de estas ventajas dependerá de la existencia de medios de transporte alternativos, pero su existencia es independiente de los mismos. Es decir, la operación de servicios ferroviarios que compitan con el transporte aéreo también se verá beneficiada por ahorros de costes si se consiguen introducir mecanismos de competencia en la provisión del servicio de trenes.

En términos económicos, las fuentes de los ahorros de costes, o mejoras de eficiencia, pueden generarse de tres formas:

- eficiencia técnica: las empresas que operan bajo la presión de la competencia son capaces de generar ahorros de costes de operación, ya sea mediante un mejor uso de cada uno de sus recursos (eficiencia productiva), distintas combinaciones en el uso de los mismos (productividad total de los factores) o mejoras organizativas (eficiencia X).
- eficiencia asignativa: las empresas que operan en competencia tratarán de optimar sus ingresos mediante distintas estructuras de precios y asignación de recursos (por ejemplo, diferenciación de precios o estrategia de marketing) para aumentar la demanda, permitiendo unos mayores ingresos y una menor subvención.
- eficiencia dinámica: en un mercado sujeto a presión competitiva existirán mayores incentivos para desarrollar nuevos productos o servicios que permitan a la empresa que los aplique diferenciarse de sus competidores. En el caso del ferrocarril estos efectos se circunscriben habitualmente al material móvil, pero también en ese caso existiría un incentivo a su desarrollo si gracias a ello el operador puede mejorar su posición competitiva.

Sin embargo, un mecanismo de licitación también puede generar inconvenientes:

- transición entre distintos operadores cuando el derecho a prestar el servicio es obtenido por una empresa distinta a la establecida. En el caso de los servicios de transporte público, una parte de estos costes están relacionados con la posible asunción de las condiciones laborales de la plantilla existente.

- renegociación de condiciones por parte del operador, con el riesgo de interrupción del servicio o pérdida de calidad como posibles estrategias de negociación. Esto se debe a que una vez adjudicado el contrato de prestación de servicio, el operador cuenta con un elevado poder de negociación, que puede utilizar para tratar de modificar las condiciones. Si esta práctica se generaliza, puede eliminar cualquier ahorro de eficiencia.

- costes del proceso de adjudicación y de supervisión de la prestación del servicio. Además de requerir un diseño técnicamente complejo (que elimine en la medida de lo posible la 'maldición del ganador' presente en las subastas), el hecho de que el contrato de prestación del servicio sea necesariamente incompleto requiere una tarea de regulación económica y técnica durante todo el periodo. Este coste puede considerarse como parte de la inversión en aprendizaje por parte de la administración.

¿Cuáles serían los retos para su implementación en España?

El principal reto para la implementación de un mecanismo de licitación de servicios ferroviarios en España reside en la ausencia de instituciones capaces de asignar, supervisar y regular correctamente la provisión del servicio por parte de un operador privado. La experiencia en las licitaciones de servicios interurbanos de autobús constituye un ejemplo de las ventajas con las que puede contar un operador una vez instalado en el mercado. Esto elimina la presión competitiva por parte de potenciales rivales, reduciendo los incentivos a la mejora de la eficiencia y al ahorro de costes.

Otro aspecto de gran relevancia para el correcto funcionamiento de mercado competitivo de servicios de ferrocarril es la claridad en la tarificación por el uso de la infraestructura. Tanto si se pretende que los operadores paguen por el coste completo de las mismas como si se considera que, dadas las imperfecciones en la tarificación de otros modos o argumentos basados en el equilibrio territorial, la cobertura de costes no debe ser completa, resulta necesario conocer las reglas de tarificación y su evolución durante el periodo que sale a concurso de una forma clara, estable y completa. La incertidumbre respecto a cuáles serán las cargas futuras por este concepto, unida al hecho de que tanto el gestor de la infraestructura como el principal operador tengan el mismo carácter público, puede generar un 'riesgo regulatorio' que perjudique el desarrollo de la competencia.

Un tercer elemento es el acceso al material rodante necesario para poder prestar el servicio, el cual se aborda en el tercer apartado.

La experiencia de distintos países europeos muestra que, a pesar de las dificultades señaladas, es posible introducir competencia por el mercado en la provisión de servicios ferroviarios que requieren subvenciones para su funcionamiento. Así, en Suecia el operador público SJ compite con distintos operadores privados desde 1990. En el Reino Unido, donde solo existen operadores privados, la mitad de las franquicias se adjudican sobre la base de la menor exigencia de subvenciones. Diversos autores estiman que los ahorros de subvenciones generados durante los primeros años de funcionamiento de este sistema alcanzan aproximadamente el 20%. Posteriormente este ahorro se estabiliza, pero cuando se generan cuellos de botella en la provisión de algunos inputs (infraestructuras, empleo especializado, material rodante) como resultado de incrementos de la demanda, los costes de operación pueden repuntar.

2. PLAZOS

¿Cuál sería el plazo de duración ideal de los títulos, un plazo corto de unos tres años, como en la actualidad tiene el contrato-programa, o uno más largo? ¿Sería necesario un periodo de implantación tras la adjudicación del contrato?

La duración óptima de un contrato de provisión de servicios de transporte depende de la vida útil de los activos en los que tenga que invertir el operador. En el caso de los ferrocarriles, esta variable puede medirse en décadas, por lo que si se exige a las empresas ganadoras del concurso que adquieran el material móvil y lo amorticen completamente, el contrato tendría una duración excesiva. Sin embargo, la existencia de un mercado de alquiler para dichos activos permitiría reducir sensiblemente dichos plazos. Así, un ROSCO o incluso la administración adjudicataria (como es el caso de Transport for London) sería propietaria del material móvil, poniéndolo a disposición del adjudicatario del servicio. Las condiciones de este alquiler o adjudicación también deberían ser objeto de regulación y supervisión.

A pesar de que este mecanismo reduce los incentivos a la innovación en un aspecto crucial (las empresas no podrían basar sus ofertas para ganar la licitación en un material móvil diferenciado), no resulta concebible un mecanismo distinto si se pretende que los contratos se renueven regularmente. Debería ser la administración (mediante los procesos de contratación pública) o distintos ROSCOs compitiendo entre sí, quienes generasen incentivos a la mejora del material móvil.

3. MATERIAL RODANTE

Varias son las opciones: 1) material propiedad del prestador del servicio; 2) material propiedad de la Administración licitante; 3) material propiedad de un ROSCO independiente (o no) de los prestadores de servicios. Criterios a tener en cuenta: posible periodo de transición, cómo garantizar el mantenimiento/renovación del material rodante, qué hacer con el material tras la finalización del contrato concesional.

La opción 1 (material propiedad del prestador del servicio) debería descartarse según los argumentos de la respuesta anterior, a los que se añade la inexistencia de un mercado de segunda mano para el material apto para circular en España.

La opción 3 (ROSCO) requiere que exista un cierto nivel de competencia entre distintos proveedores de material o que, si el dominante tiene vínculos con uno de los operadores, exista una regulación muy completa que garantice la igualdad de condiciones entre los distintos operadores que requerirán acceder al mismo.

Las dificultades para lograr cumplir con las condiciones anteriores llevan a la conclusión lógica que el modelo que habría que estudiar para el caso español es el de la propiedad del material rodante por parte de la administración que licita la provisión del servicio. Este es el modelo que rige en el transporte ferroviario de Londres, donde la agencia del transporte (TfL) adjudica de forma competitiva la operación de los servicios a operadores privados, dotándoles del material móvil de su propiedad, o alquilado a ROSCOs.

4. REPARTO DE COMPETENCIAS

Impacto de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Las opciones discutidas no dependen de la administración territorial que ejerza las competencias, siempre que esta tenga capacidad económica y técnica para ejecutarlas y que no se produzcan conflictos competenciales por la definición geográfica del mercado.

Cualquier administración deberá, en primer lugar, definir el mercado de transporte que es objeto de OSP y cuantificar el coste que está dispuesta a asumir por su provisión. La licitación del servicio y su regulación requieren de unos medios técnicos que pueden beneficiarse de un uso compartido entre distintas administraciones. Estas ventajas se refieren también a la información disponible, por lo que

un marco de actuación relativamente homogéneo podría resultar beneficioso si permite llevar a cabo actuaciones de benchmarking regulatorio (por ejemplo 'competencia referencial' o *yardstick competition*, donde los costes reconocidos por operar el servicio se calculan respecto a un valor obtenido del resto de operadores).

OBLIGATORIEDAD DE LA LICITACIÓN

¿Cuáles serían las ventajas e inconvenientes del modelo de licitación frente al modelo de adjudicación directa al operador tradicional?

Debería ser obligatoria excepto para licitaciones de escasa cuantía o en las que de una manera clara el operador dominante posea una ventaja en costes para prestarla sea importante. Los méritos de la licitación competitiva son grandes:

1. Permite introducir la disciplina de mercado en la prestación de servicios de interés público

La licitación competitiva permitiría en España la introducción de la disciplina de mercado en un tipo de servicios en los que no es deseable o posible la competencia en el mercado.

Es considerada como una forma de regulación mejor que la gestión directa o indirecta mediante la asignación sin competencia, al procurar tanto la eficiencia productiva como la asignativa. Si la intervención estatal se limita a la organización de la subasta, dejando después gran libertad al operador el sistema de concesiones mediante subastas competitivas se aproxima a lo descrito por Demsetz en 1968. Sin embargo, si se mantiene una regulación a lo largo del contrato¹ se aproximaría la forma de regulación al descrito por Chadwick en 1859.

Si la concesión es asignada, con una subasta competitiva, mediante una licitación que adjudica a la compañía ferroviaria que ofrece una mayor cantidad por el derecho a operar de una manera exclusiva el servicio ferroviario rentable durante un periodo determinado, durante la puja se extraen las rentas de monopolio ex ante. En el caso de un servicio no rentable se asigna la concesión a la compañía que oferta la subvención más pequeña por operar el servicio. En este caso la competencia permite también extraer las máximas rentas al adjudicatario y maximizar el ingreso (esta vez negativo) de la administración.

Así pues, la competencia por el mercado (CXM) puede considerarse, frente a la asignación directa como una oportunidad para introducir la eficiencia dinámica² y estática que procura la libre competencia.

2. Experiencia previa del sector del autobús en España

En la práctica, este método de organización de mercado presenta ventajas desde la perspectiva de dotar de un marco competitivo que cuenta con la experiencia de los servicios de autobús en España cuyas formas de gestión pueden aplicarse al modo ferroviario.

Además facilita la creación de un marco competitivo en los servicios de interés público ferroviario por las siguientes razones.

¹ Hay que señalar que a mayor control menos incentivos a innovar y menos beneficios potenciales, pero es más probable que no se respete el interés público.

² La eficiencia conseguida gracias al acicate que la competencia supone para la innovación.

3. Permite subvencionar los servicios de tal manera que se capturan rentas por parte de la "administración" al rebajar las asimetrías informativas.

La "administración" debe conseguir un buen precio extrayendo de la empresa adjudicataria el mayor premio posible (si es un servicio rentable) o la mínima subvención. Al necesitar una gran parte de los servicios ferroviarios de viajeros una subvención, sobre todo si éstos deben de asumir un canon alto por el uso de la infraestructura, gracias a la competencia, se reducen, en teoría, las asimetrías de información³ y, por lo tanto, el volumen de subsidios.

4. Evita sobrecompensaciones.

En relación con el punto anterior, de acuerdo con la normativa de la UE, la compensación por la prestación en el caso de la asignación directa debe ser verificada para poder comprobar que no existe ayuda estatal mientras que en el caso de la licitación competitiva no lo es.

5. Permite seleccionar a la empresa pública o privada más eficiente

Mediante la puja se puede asegurar que el operador ganador es no sólo el que ofrece un mayor premio o subvención sino también que lo hace por ser el más eficiente en cuanto sus costes. Ahora bien, para asegurarse que la compañía ferroviaria adjudicataria es la más eficiente es necesario que la oferta no sólo sea la mejor sino también que sea verdaderamente capaz de cumplir lo contratado y sin un deterioro de la calidad.

6. Permite garantizar la objetividad de la adjudicación

Los licitantes conocen sus funciones de costes pero no las de los otros licitantes. Así, aunque el encargado de adjudicar la licitación conociese las funciones de costes de los licitantes, de tal manera que supondría un coste innecesario realizar la puja, sería necesaria una adjudicación que convenciese a los licitantes que la asignación fue justa.

7. Permite introducir la competencia con unos costes políticos moderados.

Un aspecto que conviene destacar es que la competencia por el mercado es una manera de reestructuración de la actividad con unos costes políticos reducidos que la competencia en el mercado al mantenerse en la primera una importante participación pública en la actividad.

8. La experiencia internacional es positiva

Experiencia internacional es positiva en cuanto a los ahorros logrados por la Administración mediante una licitación competitiva que se estiman entre un 20%-30% de ahorros!

9. Fomenta la creación de empresas ferroviarias

Un mercado internacional amplio de licitaciones competitivas fomenta la creación de empresas ferroviarias que pueden dar el paso de convertirse también en operadoras de servicios comerciales tanto en España como en el extranjero

10. Los contratos directos pueden cerrar el mercado

³ La administración no sabe exactamente cuánto vale el servicio pero el operador ferroviario en régimen de monopolio sí. Por tanto, la competencia se encarga de desvelar el verdadero coste.

La experiencia alemana muestra que se pueden firmar contratos directos que suponen una barrera a la entrada al poderse cerrar los mercados durante mucho tiempo. Así la compañía establecida puede impulsar contratos directos de larga duración para cerrar el mercado a la competencia.

Consideramos que otros objetivos de política ferroviaria pueden lograrse tanto en la asignación competitiva como directa a la hora de permitir conservar más fácilmente el interés público en la prestación de los servicios ferroviarios.

Los servicios ferroviarios presentan, para muchas administraciones, un fuerte componente de interés público incluso si los servicios son rentables. Así mediante la concesión la administración puede controlarse el nivel de servicios y precios con el fin de alcanzar objetivos de carácter social. Como contrapartida las autoridades deben de pagar por la prestación de los servicios públicos.

A este respecto, debe señalarse que la concesión presenta varias opciones estratégicas a la administración según sean sus objetivos de política ferroviaria. Si las autoridades desean minimizar el coste para la administración de los servicios deficitarios pero socialmente necesarios se pueden agrupar los servicios objeto de concesión de tal manera que se financien mediante subvenciones cruzadas procedentes de los servicios rentables incluidos en la agrupación. De una manera alternativa, se puede optar por un diseño que desgaje los servicios deficitarios y rentables de tal manera que se reduzca la posibilidad de subvenciones cruzadas, por lo que el coste de los servicios ferroviarios deficitarios es más explícito y proporciona incentivos a que sólo se subvencionen aquellos servicios que sean realmente rentables desde una perspectiva de sus beneficios y costes sociales. Por último, pueden realizarse agrupaciones en función de criterios geográficos que muestren entidades regionales: así se ofrece protagonismo de las autoridades regionales o locales en la definición de los servicios y en su financiación. De esta manera se consigue un mayor acercamiento al mercado a la vez que una mayor responsabilidad puesto que las autoridades regionales deberán justificar ante sus contribuyentes la oportunidad del gasto.

Desde la perspectiva de los inconvenientes la asignación directa puede ser más barata cuando los servicios u obligaciones de servicio público a licitar son de escasa cuantía. En ese caso los costes administrativos y de transacción pueden superar los ahorros conseguidos. Este puede ser el caso de OSP "ligeras", en las que el operador dominante puede cubrirlas a un coste menor que otro operador. Por ejemplo con plazas libres en sus trenes, paradas en estaciones de débil tráfico. Un caso a estudiar sería la prestación de servicios AVANT ¿podrían ser una OSP asignada directa a un operador dominante?

¿Cuáles serían los retos para su implementación en España?

El diseño acertado del sistema lo cual no es fácil pues los países pioneros avanzan mediante un sistema de prueba y error. En concreto habría que crear un marco lo suficientemente competitivo a la par que fomenten la inversión e innovación.

Los principales retos podrían surgir por un inadecuado diseño del marco concesional competitivo. En este sentido un sistema de licitación competitiva mal diseñado sería siempre inferior a uno de asignaciones directa.

- "Trade off" competencia/ inversión

Uno de los principales beneficios de un contrato de larga duración, sería que aumentarían las posibilidades de beneficio de la "franquicia" y facilitaría la inversión. En este sentido, los contratos de corta duración desincentivan la creación de nuevos servicios o productos ferroviarios que cuenten con

rentabilidad a largo plazo pero no a corto, debido a que su “etapa de despegue” es larga. En lo que se refiere a la inversión, considerando que la vida del material rodante es de aproximadamente de 20 a 30 años, existiría poca predisposición a invertir en nuevos trenes por parte de un operador, si el periodo de la “franquicia” es reducido.

No obstante, en el caso de España el grado de modernidad del material rodante es muy alto y por tanto las necesidades de inversión menores de tal manera que este problema queda reducido

Una solución sería la creación de empresas públicas o privadas encargadas de comprar y alquilar el material rodante. En este sentido Renfe Alquiler de Material Ferroviario (RAMF) podría encargarse de ser la compañía de alquiler de material rodante.

Otra que el sector público ofreciese garantías a la compañía operadora, en el caso de ser desplazada, sobre el uso del material rodante. También podrían otorgarse estas garantías a las empresas privadas de alquiler o a RAMF para disminuir el riesgo de la inversión.

No obstante, los contratos de larga duración presentan cinco problemas que, por último, desincentivan la competencia: disminuyen el temor de la pérdida de la renovación y la presión competitiva característica de los contratos a corto plazo; aumentan la probabilidad de renegociaciones de los contratos, cuyas consecuencias analizamos posteriormente; hacen más probable el establecimiento de relaciones informales con el fin de obtener tratos de favor (la “captura”) del organismo encargado de las adjudicaciones; desincentivan la existencia de una “masa crítica” de empresas interesadas en ser operadoras ferroviarias, de tal manera que la competencia en la subastas es menor; y, por último, aumenta la probabilidad de que la compañía establecida, Renfe, se beneficiase de mayores ventajas informativas.

- “Trade off” competencia/ traslado de riesgo e iniciativa empresarial

Los principales impedimentos para que la licitación de una “franquicia” ferroviaria no sea competitiva son la existencia de colusión y las ventajas de las que puede gozar la compañía ferroviaria que se encuentra establecida.

El número de licitantes debe ser lo suficientemente grande y diverso para evitar el riesgo de colusión.

A este respecto consideramos que si no se impide que acudan a la competencia a las compañías de autobuses y a otras operadoras el número de interesados sería suficiente

El interés sería aún mayor si los contratos son a coste bruto. A este respecto hay que señalar que el contrato puede ser a coste completo y coste bruto.

A coste completo (coste bruto): el operador recibe el coste de ofrecer el servicio (incluido el margen de beneficio para pagar el factor empresarial y el capital), mientras que la agencia pública que se encarga de la “franquicia” obtiene todo el ingreso (principalmente por la venta de billetes) de tal manera que ésta asume el riesgo de demanda y aumenta el número de licitantes. Por tanto no hay incentivos para el aumento de ingresos por parte de la iniciativa empresarial.

A subsidio neto (coste neto): el operador de la “franquicia” recibe todos los ingresos y percibe de la autoridad que gestiona la “franquicia” un subsidio para cubrir las pérdidas o bien paga a ésta una cantidad (premio) cuando los servicios subastados son rentables. De esta manera el adjudicatario asume el riesgo de costes y de demanda, de tal forma que este mayor riesgo asumido puede retraer el número de licitantes. Con el fin de limitar el riesgo de demanda asumido por las partes se pueden establecer techos y suelos para que el adjudicatario tenga limitado su nivel de pérdidas, en el caso de

que la demanda sea menor que la pronosticada y de beneficios en el caso contrario. Como contrapartida, la intervención de la autoridad en la gestión es mayor y la iniciativa empresarial menor.

Idealmente, el contrato debería ser tan completo como pudiese ser y que fijase cualquier contingencia debida a un cambio en la demanda o en la tecnología: de esta manera se reducen los costes de regulación. Sin embargo, esto no es posible en la actividad ferroviaria, en especial si el contrato es a largo plazo, debido a que los cambios en la demanda, tecnología, costes y condiciones de oferta son probables. Es posible que la renegociación del contrato sea problemática debido a que la compañía establecida puede aprovecharse de las siguientes circunstancias: el contar con una mayor información que la agencia encargada de la “franquicia”; porque la autoridad encargada de la “franquicia” no esté dispuesta a reconocer su equivocación; porque el coste de organizar otra licitación puede ser elevado; o porque existe el problema de mantener el servicio si la compañía que opera actualmente el servicio desaparece. Sabedora de esto un licitador puede “jugar” estratégicamente ganando el contrato con una puja no realista y renegociándolo después. Una manera de limitar este juego estratégico es con contratos a coste bruto, lo cual, limita la iniciativa empresarial.

- “Trade off” iniciativa privada/especificación de los servicios

La especificación de los servicios ferroviarios no presenta grandes dificultades. Fundamentalmente los aspectos que deberían de ser concretados son: la frecuencia del servicio; el precio; la calidad; y los aspectos relacionados con la seguridad. Una especificación del nivel de servicio y precios favorece la consecución de objetivos de carácter social (evitar precios abusivos, asegurar servicios frecuentes, etc.). Si, adicionalmente, se fija la estructura de los servicios y/o las de los precios se podría lograr la integración de los servicios ferroviarios y de éstos con otros medios de transporte.

La contrapartida a esta especificación es una menor innovación en los servicios y las tarifas por parte del “franquiciado”. Además hay que considerar que debe realizar la autoridad pública una configuración de las concesiones que dé lugar, a su vez a una red de ámbito nacional óptima, para lo cual debe de contar con las herramientas de decisión adecuadas.

La competencia por el mercado (CXM) puede considerarse, frente a la asignación directa como una oportunidad para introducir la eficiencia dinámica⁴ y estática que procura la libre competencia.

No obstante, hay que señalar que existen otros mecanismos de disciplina de mercado, a parte de la competencia, que procuran eficiencia al mitigar los problemas principales-agentes: el riesgo de absorción por parte de otra compañía y el riesgo de quiebra del oferente.

En el caso en que estos riesgos no estén presentes, las ventajas de este modo de regulación son menores. A este respecto hay que señalar que hay algunos diseños de la concesión permiten disminuir la transferencia de riesgo. Este es el caso de las concesiones a coste bruto o los mecanismos de reparto de riesgo entre el sector público y el operador ferroviario.

Por tanto, las máximas ventajas de este modo de organización del mercado frente a la asignación directa se obtienen cuando la subasta es competitiva y la transmisión del riesgo al operador privado es la máxima posible.

2. PLAZOS

¿Cuál sería el plazo de duración ideal de los títulos, un plazo corto de unos tres años, o uno más largo?

⁴ La eficiencia conseguida gracias al acicate que la competencia supone para la innovación.

Uno de los aspectos más problemáticos, y sobre el que no hay consenso en la literatura económica, es la duración de los contratos de concesión. No obstante existe una cierta convergencia hacia formulas 5 años+ prórroga por buen funcionamiento toda vez que exista la posibilidad de alquilar el material rodante.

La principal ventaja de un contrato de larga duración es que facilita la inversión en activos por parte del operador. En el caso del material rodante, considerando que la vida del material rodante es de aproximadamente de 20 a 30 años, existiría poca predisposición a invertir en material rodante nuevo por parte de un operador, si el periodo de la concesión es reducido, tres años, puesto que se enfrentaría, posiblemente, al problema de la venta de un activo para el cual no hay mercado excepto para lo concesión. Este problema es conocido en la literatura económica como "Hold Up problem".

En este sentido, hay que recordar que el material rodante de un país es muy específico, sino incluso entre líneas de un mismo país también por las relaciones técnicas: electrificación, gálibo, peso, tracción.....En este sentido España cuenta con una situación particular por su ancho ibérico y la modernidad del material rodante y la existencia de una compañía de material rodante: RAMF.

Otra ventaja de las concesiones largas es que aumentan las posibilidades de beneficio de la operadora y facilitaría la inversión. En este sentido, los contratos de corta duración desincentivan la creación de nuevos servicios o productos ferroviarios que cuenten con rentabilidad a largo plazo pero no a corto, debido a que su etapa de despegue ("ram up") es larga. No obstante, los servicios de interés público no se encuentran entre los más innovadores.

Otros aspectos negativos de los contratos largos que conviene considerara es que:

- Disminuyen el temor de la pérdida de la renovación y la presión competitiva característica de los contratos a corto plazo. Por tanto, desaparece el acicate a la eficiencia que supone el estricto cumplimiento de lo pactado.
- Las prognosis de demanda y de gestión de riesgos son más complejos de tal manera que los subsidios son mayores (premios menores) a la vez que la probabilidad de renegociaciones de los contratos.
- Es más probable la "captura" del Regulador.
- Desincentivan la existencia de una "masa crítica" de empresas interesadas en ser operadoras ferroviarias: las compañías operadoras sin servicios ni perspectivas a corto plazo de tenerlos pueden disolverse después de perder una licitación. Por tanto, la competencia en la subastas es menor.
- Aumenta la probabilidad de que la compañía establecida se beneficie de mayores ventajas informativas.

Por su parte, las ventajas de un contrato de corta duración están relacionadas con las desventajas de éstos:

- La disminución de las posibilidades de renegociación del contrato;
- La existencia de una mayor presión competitiva y una propensión a cumplir lo pactado;
- La reducción de la probabilidad de acciones estratégicas por parte de la compañía establecida.

Sin embargo, dentro de los inconvenientes cabe destacar que aumentan los costes administrativos puesto que deben efectuarse frecuentemente los concursos para adjudicar la concesión; y muchos esfuerzos de gestión se dedicarían a preparar la siguiente licitación

En la práctica, los plazos cortos han sido utilizados cuando las autoridades desean un mayor control en el funcionamiento. Por esta razón las concesiones de servicios de Cercanías son de un plazo sensiblemente mayor que las de viajeros.

Otro aspecto a considerar con respecto a la duración es la relación entre la duración de las concesiones ferroviarias y las de autobuses. Si se diesen concesiones integradas de autobús y ferrocarril se fuerza a que las de los autobuses, que por su falta de costes hundidos pueden ser más cortas que las ferroviarias, sean más largas.

Si la franquicia es independiente en bus y tren, quizás no le interese al operador de autobús participar en la licitación de una concesión ferroviaria si piensa que al ser más corta la del autobús la puede perder y así perder la rentabilidad de los servicios coordinados entre el autobús y el tren.

Periodo de implantación

Una buena implementación del sistema supone que las licitaciones deben ser progresivas y de más fáciles a más difíciles.

Un periodo de implantación progresivo sería importante para el éxito de la aplicación de la licitación competitiva. Siguiendo el ejemplo británico los servicios de Renfe a licitar podrían agruparse y gestionarse como franquicias en la sombra y progresivamente licitarse. De esta manera los licitantes adquirirían experiencia a la vez que se asegura que el servicio se sigue prestando aun cuando no se presentase ninguna oferta. Podría comenzarse por las licitaciones más atractivas para terminar con las más complejas. Un periodo de implantación progresivo facilitaría la participación de operadores pequeños en las licitaciones al poder afrontar de mejor manera los costes relacionados con la preparación de las ofertas y las inversiones necesarias.

3. MATERIAL RODANTE

Varias son las opciones: 1) material propiedad del prestador del servicio; 2) material propiedad de la Administración licitante; 3) material propiedad de un ROSCO independiente (o no) de los prestadores de servicios. Criterios a tener en cuenta: posible periodo de transición, cómo garantizar el mantenimiento/renovación del material rodante, qué hacer con el material tras la finalización del contrato concesional.

La mejor opción sería el traspaso a Renfe Alquiler de Material Rodante y plantear la creación de empresas a partir de ésta que se repartan el material rodante de tal manera que se crea un marco competitivo en el mercado de alquiler de material rodante

La posesión de material rodante ferroviario es una importante barrera a la entrada debido a su característica de coste hundido mencionado anteriormente que es aún más acusado en el caso del material rodante español que circula por vías de ancho ibérico

Por lo tanto, en el ferrocarril la mejor opción es, en este caso, la concesión operativa frente a la completa, ya que la existencia de los "costes hundidos" impediría la disputabilidad y, por tanto, la eficacia de la concesión como fórmula para introducir la competencia por el mercado.

No obstante la franquicia operativa no está exenta de problemas cuando los activos son de titularidad estatal⁵, por ejemplo son poseídos por una CCAA. A este respecto los Lander alemanes y suecos han creado en algunos casos pools de material rodante.

El principal sería que al separarse las decisiones de inversión de las operativas podría aparecer una mala asignación de recursos a causa de la existencia de sobrecapitalización y de servicios innecesarios.

La sobrecapitalización ocurriría cuando la operadora ferroviaria logra convencer, gracias a su mejor conocimiento del mercado, a la autoridad pública que gestione los activos para que invierta en capital que no fuese necesario pero que, por el contrario, aumentase la rentabilidad de la compañía ferroviaria.

En lo que se refiere a los servicios innecesarios, la operadora podría emprender proyectos excesivamente peligrosos desde un punto de vista empresarial, como la provisión de servicios con una demanda muy volátil, debido a que el riesgo derivado por las decisiones de inversión lo asume la autoridad encargada de la concesión.

Un problema adicional es una disminución de la información proporcionada en el proceso de licitación con respecto al funcionamiento futuro de la concesión. En efecto, en las concesiones completas, el valor de las ofertas es un buen predictor del comportamiento futuro de las operadoras, puesto que asumen el riesgo de sus decisiones de inversión y operativas. Sin embargo, en el caso de las concesiones operativas la información es reducida.

Muchos de los problemas anteriormente analizados se resuelven mediante la posesión privada de los activos que se alquilan o a los que se permite el acceso. Ahora bien, es necesaria una adecuada regulación de estas compañías debido al poder de monopolio que pueden detentar. Este podría ser el caso de RAMF y asegurar su independencia de cualquier operador ferroviario.

Otra posibilidad, sería que la autoridad que gestiona la concesión vigilase las operaciones de ésta y los mercados en los que opera con el fin de coordinar las decisiones de inversión con las operativas de la operadora. Debe señalarse que esta última opción es altamente costosa, puesto que la autoridad que gestiona la concesión carece de la información necesaria con respecto a los costes operativos y las condiciones de demanda.

Otros problemas a tener en cuenta en la concesión operativa ferroviaria son la provisión de la infraestructura y las escasas posibilidades del concesionario de controlar los costes.

4. REPARTO DE COMPETENCIAS

Impacto de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas

La regionalización ha sido una de las medidas de política ferroviaria que han sido aplicadas en las reformas ferroviarias es una medida necesaria y coherente con nuestro marco constitucional.

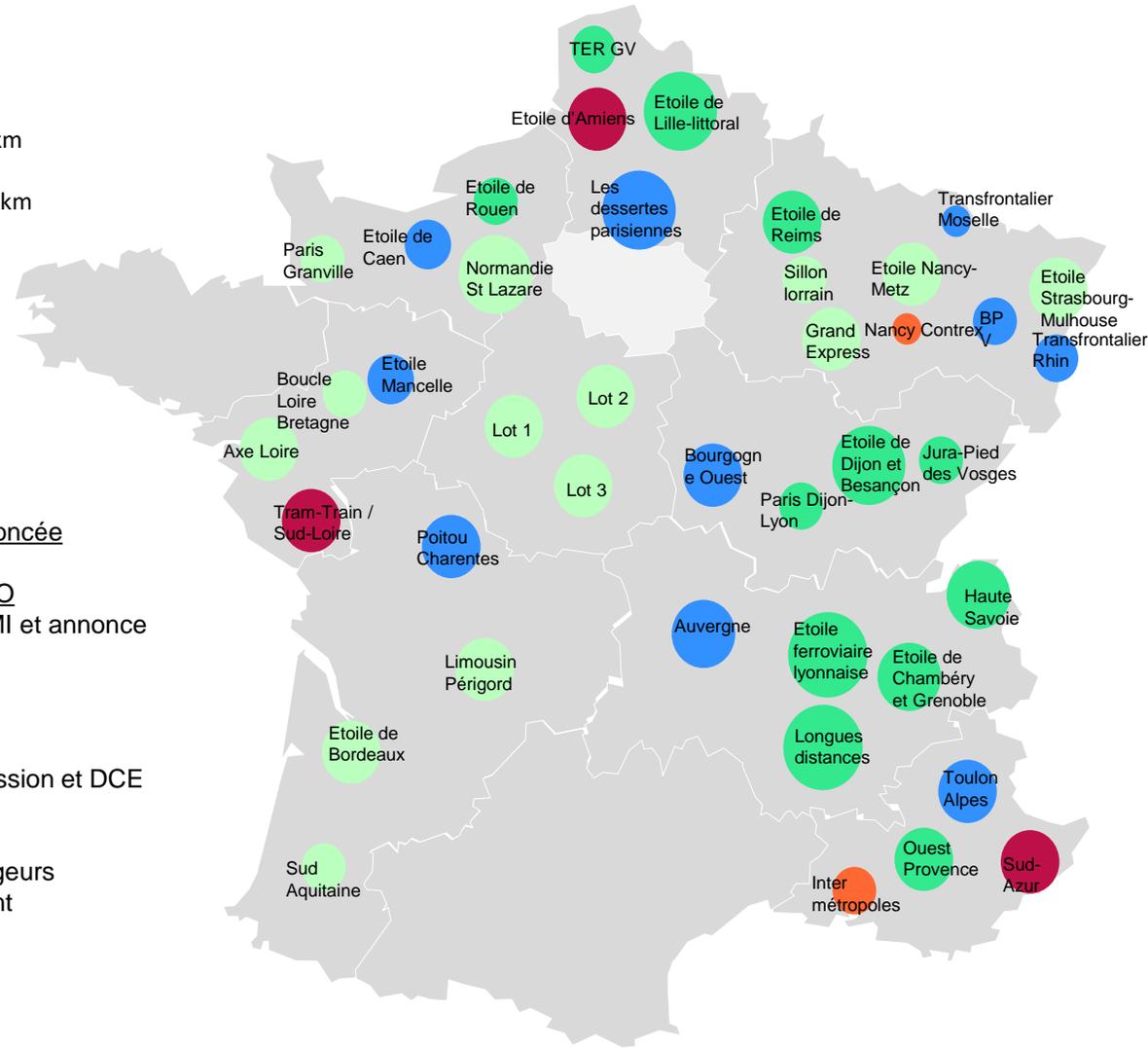
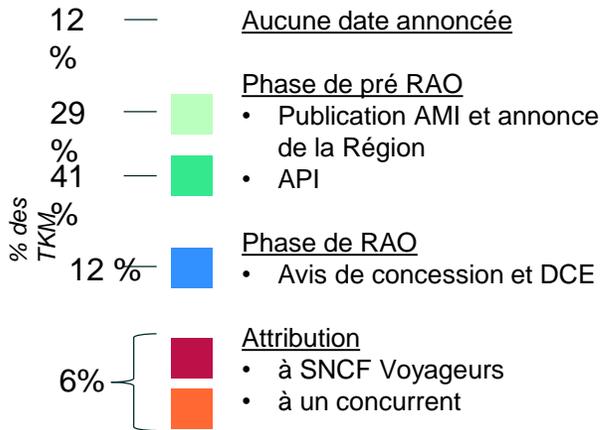
El traspaso de la responsabilidad de los servicios ferroviarios de ámbito regional cuenta con la ventaja de una mayor cercanía al mercado y una responsabilidad regional en cuanto a la financiación de los servicios que mejora la racionalidad de éstos. A este respecto debe ser acompañada la transferencia por la financiación necesaria para la prestación de los servicios.

⁵ BERECHMAN, J.(1993): *Public Transit Economics and Deregulation Policy*, Studies in Regional Science and Urban Economics nº. 23, North Holland, Amsterdam, págs. 294-295.

Renfe estructura sus servicios de Cercanías en núcleos mientras que los servicios de regionales se dividen en gerencias. Mientras que el traspaso de la mayoría de núcleos de cercanías no es problemático si puede serlo el traspaso de los servicios regionales en los que las gerencias excepto algunos casos no coinciden con las fronteras de las CCAA. Por tanto serían necesarios mecanismos de cooperación entre CC.AA., por ejemplo con la creación de acuerdos entre CC.AA. o la creación de Autoridades de transporte conjuntas.

Desde la perspectiva del equilibrio financiero de los contratos de servicio público otorgados por las CC.AA. y la coincidencia con servicios comerciales no parece por el tipo de viajero y la estructura de las paradas que pudiesen afectar a esos contratos.

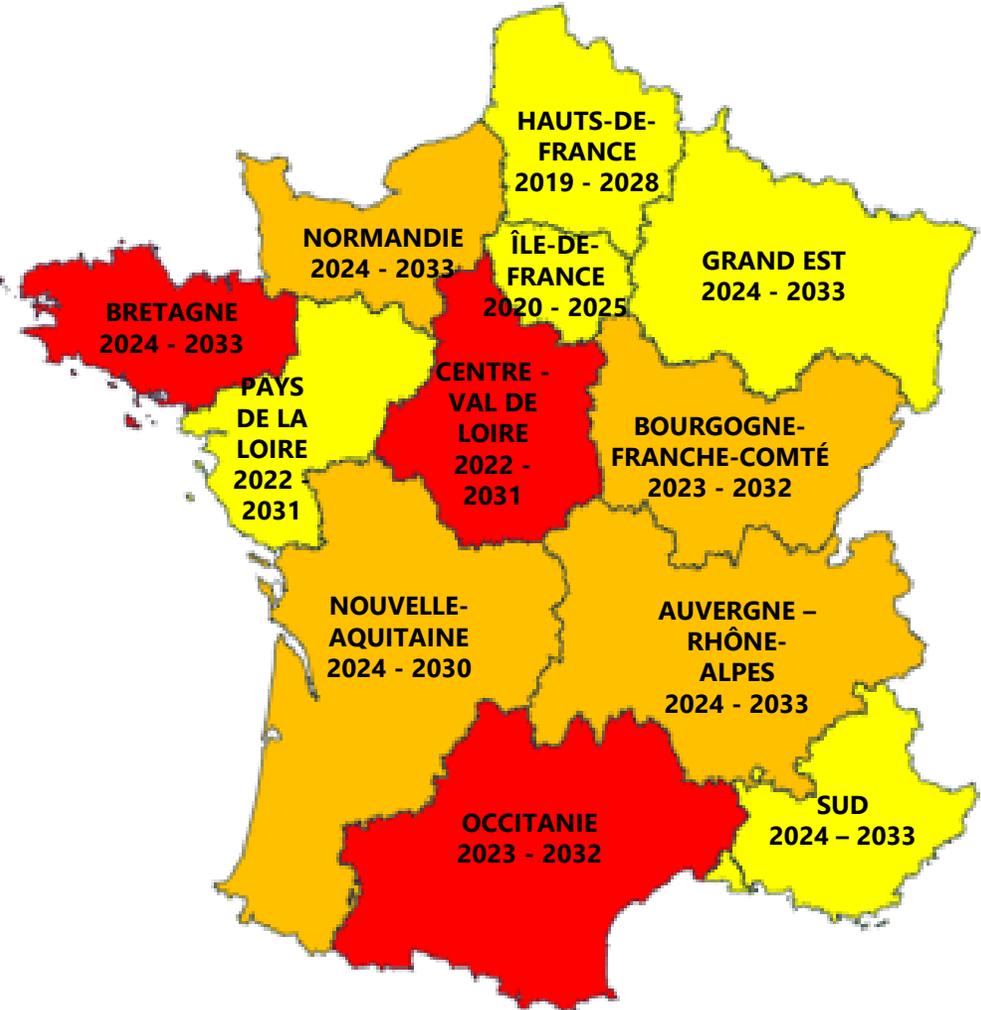
Regional O&M bids - SNCF Voyageurs TER



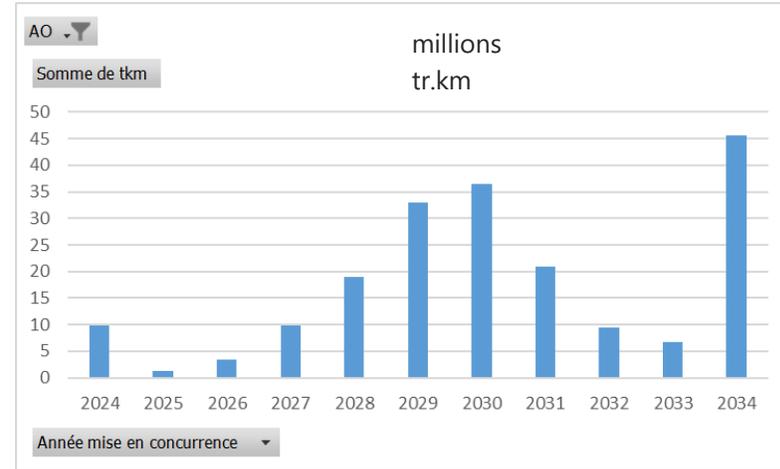
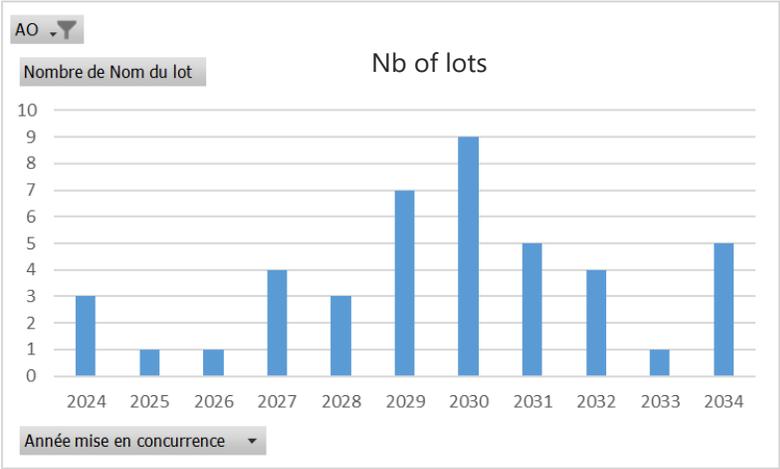
Currently, 60% of the total tkm are open to competition, amounting to slightly over 120 Mtkm at the national level.

*Tendered = ITT + Concession Notice + RFP + Awards

Without the State and Île-de-France



Region	Number lots	Millions tr.km
Auvergne-Rhône-Alpes	5	37,90
Bourgogne-Franche-Comté	4	18,30
Bretagne	?	7,90
Centre-Val de Loire	3	12,30
Grand Est	9	36,29
Hauts-de-France	4	28,90
Normandie	5	15,50
Nouvelle-Aquitaine	4	21,90
Occitanie	?	15,50
Pays de la Loire	5	11,40
Sud	4	13,10
Île-de-France	10	66,92
State	5	13,65



Sweden

25 years of competitive tendering

Bertil Hylén

Formerly VTI Transport Research, Sweden

EC DG TREN E2 (rail), SJ etc

Now loosely connected to FSR and FFE

hyl.ben@telia.com

0046 728 58 15 58

FFE Madrid 11 December 2024

Basic data

	Sverige	España
Area km2	450 000	506 000
Million inhabitants	10,5	47,4
Cars per 1 000 inh	471	530
Train km million/year	170	196
Tonne km billion/year	23	11
Rail billion pkm/year	13	28
<i>Commercial/PSO 50/50</i>		
Rail pass km per inh/year	1 250	600
PT market share % (not air)	20,5	17,4

Figures for 2022

Source; EU Transport in Figures 2024

Sweden – just now

<https://www.trafikverket.se/>

Tågkarta *Train map* on line

https://www.trafikverket.se/trafikinformation/tågkarta/?map_x=409114.01382&map_y=6810664.44323&map_z=2&map_l=11110

Major actors

Trafikverket IM for rail + road (tender few services)

Swedish Transport Administration

21 RTAs Regional Transport Authorities

Transportstyrelsen Regulator (little involved in PSO)

Swedish Transport Agency

Trafikanalys - statistics and analyses

Svensk Kollektivtrafik – 21 RTAs association

Tågoperatörerna – operators association

Operators etc.

Passenger; Keolis (?), (MTR) Transdev (Snälltåget),
SJ, VR, Vy

Freight; Green Cargo, Hector Rail, LKAB

Transitio.se – owned by RTAs, finances and owns
some regional rolling stock

Jernhusen.se – owns stations and some
maintenance facilities

Maintenance – a big mix

21 Regional Transport Authorities

Established by law in the 80-ies; buses → trains

Financed by regional taxes

Rail infra mostly financed by the state

Decide about ALL regional/local PT and fares

Consultations for 1, 5 (10+) plans

Manage competitive tendering

Own rail rolling stock (not buses) (EIB)

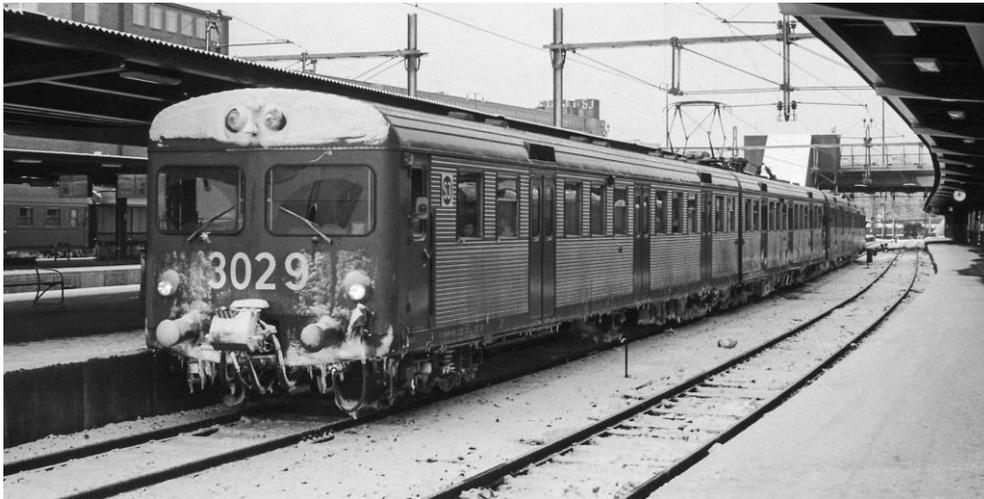
Own or finance rail maintenance facilities

2024 developments

1. Stockholm region commuter trains (*Pendeltåg*) **MTR** hands over (early) to **SJ**. **MTR** pays a 90 M € fine to Stockholm RTA
2. *Mälartåg* (interregional RTA) **MTR** hands over (early) to **Transdev**. **MTR** pays a 40 M € fine
3. Stockholm Metro (*Tunnelbana*) **MTR** out. New operator from 2025 **Connecting Stockholm** (UK + Singapore)
4. Stockholm-Luleå/Narvik. **Vy** does not wish to use a 2 year extension clause. **SJ** gets a 1+1 year “emergency” contract
5. **MTR** sells MTRX Stockholm-Göteborg to **VR**
6. Öresundståg; Vy, VR, Transdev bid, **VR** wins from Dec. 2025
7. *Stockholm BMA airport moves almost all traffic to ARN*

Stockholm region failure 1999

Only 75-80% of contracted trains operated because of staff shortages



What to define as PSO

- Interregional services are supposed to operate on commercial terms. Services to N Sweden and DK/DE border tendered by Trafikverket 3,3 M tkm
- Regional PT covers 50% of costs. Tendering "necessary". Rail services tendered out by RTAs
- Tender invitation docs more and more detailed
- Direct award only in emergencies
- No external supervision

Contracts

- Contracts usually cover a whole region.
- Big regions, Västtrafik, Skåne are split
- 5 - 10 years plus extension clauses common.
This demands that vehicles are RTA-owned
- Price is important but experience shows that **too low bids are dangerous**
- Maintenance - a mix of companies. Some RTAs own their depots

Connect!

- EU TEN-T urban nodes stress connections!
- RTAs other services are "automatically" connected to rail services
- www.resrobot.se (sj.se) connects 6 000 stations and bus stops with through ticketing
- Resrobot was set up voluntarily by operators, RTAs, travel agents. Similar schemes exist in DK, DE (NL)

Risk allocation etc

- Long-distance services are net-cost. Operators bear risks. Bidders must present a marketing plan
- Regional services mostly gross-cost - with incentives. Difficult!
- Super risk; Operator goes bankrupt or has to back out of contract ahead of duration

Rest mix

- Competition is good for us! EU supports this!
- Incumbents come and go
- Only state owned left? Vy, SJ, VR, DB, Transdev
- Cost reductions - yes
- Improved services - YES. 50 years ago rail, esp. regional rail, was on its way out. Now super!
- Infrastructure must be remembered

Sweden 2023 national data

	Million pass km	Costs per pass km Eurocent
Long distance rail	6 800	-
Regional/local rail	6 200	18
Regional/local bus	6 300	44
Metro	1 700	19
Tram	600	42
Ferry	80	166

Costs include operations and capital costs for buses and trains, staff, road taxes, access charges.

Not RTA admin, marketing, "regional infra"

Unassorted summing up

- **Avoid risks - monitor performance**
- **Beware of too low bids**
- **Competition is good for us!!! EU supports competition!**
- **Hard facts difficult to find**
- **Little opposition to tendering (compared to schools and health care)**
- **New field – competence is still difficult (after 25 years)**
- **Only state owned operators SJ, VR, Vy, DB, Transdev !??**
- **Prepare for tendering – don't work on how to avoid it**
- **1970-ies rail was almost dead → increased and attractive regional train services**
- **Regionalisation + tendering = progress**
- **Remember infrastructure matters**
- **Unexpected developments (refugee crisis, COVID-19) may wreck operations and all forecasts**

References and thanks

- ❑ EU Transport in figures 2024
- ❑ Trafikanalys
- ❑ Transportstyrelsen
- ❑ Svensk Kollektivtrafik
- ❑ Skånetrafiken
- ❑ jarnvagar.nu
- ❑ jarnvag.net