COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 8.7.2025
COM(2025) 368 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

sobre la ejecución de la Directiva 2012/34/UE, modificada por la Directiva (UE) 2016/2370

{SWD(2025) 178 final}

1. Introducción

El presente informe analiza la ejecución de la Directiva 2012/34/UE[1] (en lo sucesivo, «la Directiva»), modificada por la Directiva (UE) 2016/2370[2] («la Directiva sobre gobernanza»), en el sector ferroviario, tal como exige el artículo 63, apartado 1, de la Directiva 2012/34/UE. El objetivo del presente informe es ofrecer una visión general de las cuestiones y problemas clave en la ejecución de la Directiva. Sin embargo, el presente informe no puede constituir una exposición exhaustiva de todas las medidas de aplicación nacionales y no pretende prejuzgar ninguna posición que pueda adoptar la Comisión en futuros procedimientos judiciales.

Tal como establece el artículo 63, apartado 1, de la Directiva 2012/34/UE, el informe evalúa, en particular: 1) el desarrollo de los servicios ferroviarios de alta velocidad y la existencia de prácticas discriminatorias relativas al acceso a las líneas de alta velocidad; y 2) si persisten prácticas discriminatorias u otras formas de perturbación de la competencia en relación con los administradores de infraestructuras ferroviarias que formen parte de empresas integradas verticalmente. El análisis del mercado de la alta velocidad en el contexto del presente informe de ejecución también ha servido de base para la elaboración de la comunicación sobre el ferrocarril de alta velocidad[3] que debe adoptar la Comisión.

El fomento del ferrocarril se considera esencial para descarbonizar el transporte, ya que este es uno de los medios de transporte más eficientes. En 2022, llevó a cabo el 7,2 % del transporte de pasajeros de la UE y el 11,9 % del transporte de mercancías de la UE, mientras que solo fue responsable del 0,3 % de las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del transporte. El ferrocarril solo representa el 1,8 % del consumo de energía final del transporte de la UE.

El presente informe evidencia cómo algunos obstáculos siguen frenando el desarrollo de un verdadero espacio ferroviario europeo único. Sin embargo, los retrasos en la transposición nacional de la Directiva sobre gobernanza, las repercusiones de la pandemia de COVID-19 y la crisis energética de los últimos años[4] han supuesto que aún no sea posible realizar una evaluación exhaustiva del efecto de la Directiva en el mercado ferroviario. Se requerirían pruebas más amplias para justificar la presentación de nuevas propuestas legislativas en esta fase. Sin embargo, podrían llevarse a cabo intervenciones específicas en relación con las cuestiones señaladas en el presente informe a través de acciones políticas específicas o de revisiones de otros actos, como actos de ejecución, actos delegados o directrices.

La Comisión valoró las aportaciones a este informe recibidas por las partes interesadas, tal como se indica en el anexo A del documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al informe, y las tendrá en cuenta de cara a cualquier posible acción de seguimiento.

---

[1] 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 (versión refundida) Texto pertinente a efectos del EEE (DO L 343 de 14.12.2012, p. 32).

[2] 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 (DO L 352 de 23.12.2016, p. 1).

[3] Comunicación sobre el ferrocarril de alta velocidad, de próxima publicación.

[4] Comisión Europea, *Impact of the COVID-19 pandemic on the financial sustainability of the rail sector* [«Las repercusiones de la pandemia de COVID-19 sobre la sostenibilidad financiera del sector ferroviario», documento disponible en inglés], 2024.

El informe no incluye cifras sobre la evolución más reciente del mercado. Sin embargo, en el anexo C del documento de trabajo de los servicios de la Comisión figura una amplia visión general que incluye estadísticas.

2. Transposición

La Directiva fue modificada por última vez en 2016 por la Directiva sobre gobernanza, que se ocupa tanto de la apertura de los servicios nacionales de transporte de viajeros como de la gobernanza de las infraestructuras ferroviarias. La Comisión ha supervisado la transposición de la Directiva al Derecho nacional y ha incoado varios procedimientos de infracción contra los Estados miembros. La mitad de estos procedimientos se dirigían a Estados miembros que no notificaron a tiempo sus medidas de transposición a la Comisión. La otra mitad se centraba en aspectos de no conformidad, es decir, en los casos en que la Directiva no se transpuso correctamente. Los aspectos de no conformidad más frecuentes fueron los siguientes (por orden de frecuencia):

- la gobernanza del administrador de infraestructuras;
- el marco de fijación de cánones;
- el papel del organismo regulador;
- la concesión de derechos de acceso a las infraestructuras;
- la adjudicación de capacidad de infraestructura;
- la concesión de licencias.

En el anexo B del documento de trabajo de los servicios de la Comisión se ofrecen más detalles sobre los casos de infracción.

3. Aplicación de las principales disposiciones

a. Apertura del mercado

La apertura del mercado parece tener efectos positivos para los clientes, como demuestra un estudio recientemente publicado por la Comisión[5].

Los resultados preliminares basados en la experiencia de los pioneros en la apertura de los mercados nacionales de pasajeros apuntan a que, cuando los viajeros tenían varias opciones, los servicios ferroviarios pasaban a ser más baratos y frecuentes.

Al completar el proceso de apertura gradual del mercado, la Directiva animó a los operadores ferroviarios a responder mejor a las necesidades de los clientes y a mejorar su rentabilidad, lo que reforzó el papel del ferrocarril a la hora de acelerar la reducción de las emisiones y la congestión del transporte.

Con arreglo al actual marco regulador de la UE, solo se puede limitar la prestación de servicios de transporte de viajeros de libre acceso si una prueba de equilibrio económico, de conformidad con el artículo 11 de la Directiva, determina que un nuevo servicio de transporte de viajeros pondría en peligro el equilibrio económico de un servicio público prestado en la misma ruta o

[5] Comisión Europea, *Study on passenger and freight rail transport services prices for final customers* [«Estudio sobre los precios de los servicios de transporte ferroviario de pasajeros y mercancías», documento disponible en inglés], 2024.

en una ruta alternativa. La prueba de equilibrio económico constituye una excepción a la apertura del mercado y debe utilizarse en consecuencia. La aplicación de la prueba de equilibrio económico plantea preocupaciones diferentes, desde la notificación con dieciocho meses de antelación de los nuevos servicios exigida por el artículo 38, apartado 4, de la Directiva hasta la interpretación incoherente del Reglamento de Ejecución (UE) 2018/1795, por el que se establecen el procedimiento y los criterios para la aplicación de la prueba de equilibrio económico[6].

La asequibilidad y la comodidad siguen siendo factores críticos para que los viajeros elijan el tren en lugar de otros medios de transporte, y aún está pendiente de mejora la competitividad del transporte ferroviario. Además, ya se han aplicado medidas en la Unión Europea que cubren tan solo parcialmente los costes externos de las modalidades de transporte que generan mayores emisiones de carbono, en concreto el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE.

La prestación de servicios transfronterizos sigue siendo difícil debido a problemas de interoperabilidad y de coordinación de capacidades. Estas cuestiones son especialmente difíciles para los nuevos operadores y las pequeñas empresas emergentes, que deben contar con múltiples socios. Resultan especialmente difíciles de implantar los trenes nocturnos, con márgenes de beneficio negativos o muy reducidos.

Siguen existiendo importantes obstáculos para la entrada de nuevos servicios de transporte de pasajeros, obstáculos que no siempre se abordan en la legislación de la UE.

La disponibilidad de material rodante es esencial para la prestación de servicios de transporte ferroviario. La compra de material rodante nuevo es cara y está sujeta a largos plazos de entrega, en particular en el caso del material rodante de pasajeros. Esto supone un reto, especialmente para los operadores más pequeños y los nuevos operadores «puros», que a menudo tienen dificultades para financiar sus inversiones frente a los grandes operadores históricos y sus filiales.

Aún no existen mercados de material rodante de pasajeros en régimen de arrendamiento financiero o de segunda mano que funcionen correctamente, a diferencia del sector del transporte de mercancías, en el que la apertura del mercado tuvo lugar mucho antes y el mercado del arrendamiento financiero ha tenido tiempo de desarrollarse. En el sector del transporte de pasajeros, los operadores activos pueden preferir enviar el material rodante al desguace antes que revenderlo, con el fin de evitar favorecer a los competidores. En algunos casos, la disponibilidad de material rodante de segunda mano se ve aún más limitada por la necesidad de adaptar el material antiguo a la normativa reciente (por ejemplo, en el caso del material rodante que contiene amianto). La Directiva actual no se pronuncia sobre este importante obstáculo para la entrada.

Un panorama de la expedición de billetes fragmentado y la falta de billetes combinados hacen que el transporte ferroviario resulte menos atractivo para los pasajeros[7]. La Comisión está

[6] Reglamento de Ejecución (UE) 2018/1795 de la Comisión, de 20 de noviembre de 2018, por el que se establecen el procedimiento y los criterios para la aplicación de la prueba de equilibrio económico con arreglo al artículo 11 de la Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 294 de 21.11.2018, p. 5).
[7] El artículo 13 *bis* de la Directiva 2012/34/UE establece lo siguiente: «La Comisión supervisará la evolución del mercado ferroviario en lo que respecta a la introducción y el uso de sistemas comunes de información y billetes combinados y evaluará la necesidad de adoptar medidas a escala de la Unión, tomando en consideración

trabajando actualmente en iniciativas específicas a este respecto [por ejemplo, sobre los servicios digitales de movilidad multimodal y la reserva o expedición de billetes digitales únicos, además de una revisión específica del Reglamento (UE) 2021/782 sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros de ferrocarril].

Las modificaciones introducidas por la Directiva sobre gobernanza fueron menos pertinentes para el transporte ferroviario de mercancías, que funciona en un mercado de la UE plenamente abierto desde 2007. Sin embargo, la evolución reciente del mercado del transporte ferroviario de mercancías no es tan alentadora y aún no se ha materializado un cambio modal al ferrocarril. De hecho, los distintos segmentos del mercado del transporte ferroviario de mercancías muestran dinámicas diferentes. Por ejemplo, la transformación de la economía europea está desplazando la demanda de transporte de materias primas a granel —como el carbón, los productos químicos, los metales básicos y los productos petrolíferos— en favor del transporte en contenedores. El buen rendimiento general del transporte ferroviario intermodal en los últimos años se ha visto compensado con creces por la disminución del transporte a granel, que constituye el núcleo de la actividad de transporte ferroviario de mercancías. El negocio de expedición de mercancías por vagón completo también está teniendo dificultades debido a sus costes y complejidad.

Uno de los factores más cruciales para el éxito del sector del transporte ferroviario de mercancías es la disponibilidad de una capacidad de red de buena calidad, que permita a los operadores ferroviarios responder rápidamente a la demanda del mercado y prestar un servicio fiable a los expedidores. En la actualidad, el transporte ferroviario de mercancías tiene escasa prioridad en la asignación de capacidad ferroviaria (se prioriza el transporte de pasajeros) y acaba sufriendo en su mayoría restricciones temporales de capacidad debido a obras de mantenimiento y reparación. Los aspectos relativos a la gestión de la capacidad se analizan con más detalle en la letra e) a continuación.

Otra cuestión fundamental es la financiación de las infraestructuras y la previsibilidad de esta financiación, ya que los administradores de infraestructuras deben elaborar planes de negocio para garantizar una inversión suficiente en el transporte ferroviario. A este respecto, es necesario seguir analizando la aplicación del artículo 8, que establece los requisitos para la financiación de los administradores de infraestructuras.

Por último, una evaluación exhaustiva de los efectos de la apertura del mercado también debe examinar los aspectos sociales, en particular: i) la seguridad laboral; ii) las condiciones de trabajo; y iii) la sostenibilidad del sector en general. La falta de personal ferroviario especializado es un problema que goza de amplio reconocimiento.

b. Acceso a las instalaciones de servicio y a los servicios prestados en dichas instalaciones

El acceso a las instalaciones de servicio y a los servicios prestados por estas instalaciones es fundamental para la prestación de servicios de transporte ferroviario.

iniciativas de mercado». Además, el artículo 12 del Reglamento (CE) 2021/782 sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros de ferrocarril establece determinadas obligaciones para las empresas ferroviarias de ofrecer billetes combinados.

La distinción entre infraestructuras ferroviarias e instalaciones de servicio no siempre es entendida de la misma manera por las distintas partes interesadas, y esta falta de entendimiento común repercute en la garantía del cumplimiento de las normas que rigen el acceso y la fijación de cánones. La falta de una definición precisa y práctica de elementos específicos de la infraestructura o de las instalaciones de servicio dificulta además su clasificación inequívoca y la aplicación de las disposiciones correspondientes. La combinación de definiciones poco claras y la falta de exhaustividad (por ejemplo, en cuanto a qué debe considerarse un servicio complementario o auxiliar en el contexto del anexo II) también es problemática. En algunos casos, coexiste más de una instalación en el mismo emplazamiento o se presta más de un servicio en la misma instalación, lo que genera incertidumbre en cuanto a las normas aplicables (algunos ejemplos importantes de ello son los puertos, los servicios de mantenimiento pesado y ligero en instalaciones ferroviarias de alta velocidad y las terminales multiactividad de transporte de mercancías).

La disponibilidad de información sobre las instalaciones de servicio y la accesibilidad de los servicios dentro de estas instalaciones, tal como exige el Reglamento de Ejecución (UE) 2017/2177 en lo que respecta al acceso a las instalaciones de servicio y a los servicios ferroviarios conexos[8], es igualmente limitada.

Por último, el marco regulador de la UE carece de disposiciones para evitar prácticas discriminatorias por parte de las instalaciones de servicio que son propiedad de empresas ferroviarias establecidas, cuando el uso de estas instalaciones de servicio pueda ser crucial para que los competidores de las empresas ferroviarias presten servicios ferroviarios.

c. Concesión de licencias

Como repositorio de notificaciones enviadas por las autoridades nacionales de concesión de licencias (artículo 24, apartado 8), la Agencia Ferroviaria de la Unión Europea (AFE) contribuyó de forma significativa a la evaluación por parte de la Comisión de las disposiciones relativas a la concesión de licencias a las empresas ferroviarias, al tiempo que subrayó cuestiones relacionadas con: i) las notificaciones (retrasos, interpretaciones divergentes de los procedimientos, digitalización limitada); ii) la falta de información sobre los diferentes marcos nacionales de responsabilidad civil; y iii) la interacción entre la Directiva y la Directiva (UE) 2016/798 (Directiva de seguridad ferroviaria)[9]. La Comisión observó que las partes interesadas no tienen claro si la filial o sucursal de una empresa ferroviaria puede operar bajo la licencia de su empresa matriz. Las partes interesadas mencionaron: i) la posible ambigüedad en la interpretación de algunos de los documentos necesarios para demostrar la capacidad financiera enumerados en el anexo III; y ii) la falta de referencia a los informes financieros normalizados actuales.

[8] Reglamento de Ejecución (UE) 2017/2177 de la Comisión, de 22 de noviembre de 2017, relativo al acceso a las instalaciones de servicio y a los servicios ferroviarios conexos (Texto pertinente a efectos del EEE), (DO L 307 de 23.11.2017, p. 1).
[9] Directiva (UE) 2016/798 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, sobre la seguridad ferroviaria (versión refundida) (DO L 138 de 26.5.2016, p. 102).

Por último, la AFE también informó de problemas con la plantilla y el procedimiento de notificación definidos en el Reglamento de Ejecución (UE) 2015/171[10].

d. Fijación de cánones

Los administradores de infraestructuras adoptan diferentes enfoques en relación con los cánones de acceso a las vías, especialmente a efectos de establecer recargos y determinar los segmentos de mercado en los que se aplican los cánones de acceso a las vías. Además, las partes interesadas: i) señalaron la falta de coordinación de los administradores de infraestructuras en cuanto a los cánones de acceso a las vías aplicados a las rutas internacionales para los servicios ferroviarios transfronterizos; e ii) informaron de diferentes interpretaciones y aplicaciones de las partes de la Directiva relativas a la fijación de cánones en relación con los anexos V y VI. Por este motivo, la Comisión ha adoptado directrices[11] para aportar claridad sobre las obligaciones jurídicas existentes, así como ejemplos de buenas prácticas y avances observados en los distintos mercados ferroviarios de la UE.

Las partes interesadas también informan de las dificultades a las que se enfrentan los administradores de infraestructuras a la hora de recopilar datos de las empresas ferroviarias para calcular los cánones de acceso a las vías, así como de la falta de claridad en el concepto de costes directos introducido en el artículo 30 y detallado en el Reglamento (UE) 2015/909[12]. Los organismos reguladores nacionales desempeñan un importante papel en la supervisión y la garantía del cumplimiento a este respecto.

e. Gestión de la capacidad

Las normas actuales para la gestión de la capacidad de infraestructura ferroviaria se establecen en la Directiva. Las pruebas indican que el marco actual no es igual de útil para todos los segmentos del mercado ferroviario; en particular, el transporte de mercancías y el transporte transfronterizo tienen dificultades para obtener una capacidad adecuada en términos de cantidad y calidad y para satisfacer así las necesidades de los clientes.

En 2023, la Comisión presentó una propuesta de Reglamento que revisa dichas normas[13] e introduce: i) un nuevo ciclo de planificación plurianual; ii) una mejor coordinación transfronteriza; y iii) un mayor uso de los incentivos económicos, la evaluación del rendimiento y las herramientas digitales. La propuesta, que actualmente se está negociando en diálogos tripartitos, sustituirá el marco jurídico existente por un marco único y directamente aplicable para toda la red ferroviaria de la UE.

[10] 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 (DO L 29 de 5.2.2015, p. 3).
[11] Comunicación de la Comisión, «Directrices relativas a la fijación de los cánones por la utilización de las infraestructuras ferroviarias» (DO C, C/2025/2606, 7.5.2025).
[12] 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 (DO L 148 de 13.6.2015, p. 17).
[13] Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al uso de la capacidad de infraestructura ferroviaria en el espacio ferroviario europeo único, por el que se modifica la Directiva 2012/34/UE y se deroga el Reglamento (UE) n.º 913/2010 [COM(2023) 443 final].

Las partes interesadas mencionan sistemáticamente que la gestión del tráfico y la planificación del mantenimiento afectan de manera significativa al desarrollo del transporte ferroviario y, en algunos casos, observan que los requisitos de la Directiva sobre estos temas no están claros o se aplican de manera desigual. También se mencionan como fuentes significativas de perturbación los criterios de priorización deficientes para el tráfico internacional, el acceso limitado e inoportuno a la planificación de las obras y las restricciones de capacidad. Algunos consideran que solo la inclusión de la gestión del tráfico y la planificación del mantenimiento en las funciones esenciales garantizaría la independencia de los administradores de infraestructuras, pero otros temen que esto pueda hacer más rígidas las operaciones críticas. Muchos consideran que los incentivos al rendimiento para los administradores de infraestructuras deben ser más eficaces. Los acuerdos marco proporcionan planes de negocio a largo plazo a las empresas ferroviarias, pero no deben crear incertidumbre (por ejemplo, en cuanto a la renovación de estos acuerdos marco) ni utilizarse para impedir la entrada en el mercado. Según los organismos reguladores, el Reglamento de Ejecución (UE) 2016/545, relativo a los acuerdos marco, no previene estos riesgos actualmente[14].

f. Organismos reguladores

Garantizar el buen desarrollo del mercado ferroviario requiere organismos reguladores fuertes e independientes. Esto es especialmente cierto durante la introducción de la competencia y en presencia de empresas integradas verticalmente. Para llevar a cabo las funciones significativas y ampliadas establecidas por la Directiva, los organismos reguladores deben contar con el personal cualificado y la financiación necesarios. La Directiva sigue siendo bastante general a este respecto, dado que deja a los Estados miembros libertad para decidir tanto el mecanismo de financiación como el número de empleados «de forma proporcional a la importancia del sector ferroviario en el Estado miembro de que se trate».

La capacidad de los organismos reguladores para hacer cumplir las normas depende también de sus competencias en la legislación nacional. Mientras la Directiva siga teniendo un carácter general en cuanto al grado de solidez de las competencias reguladoras específicas, los marcos nacionales pueden diferir, lo que podría poner en peligro la igualdad de trato de las empresas en toda la UE. Ejemplos de ello son las facultades sancionadoras y el nivel de las sanciones que los organismos reguladores pueden imponer (la Directiva se limita a señalar que debe ser «adecuado»), o el papel de los organismos reguladores por lo que se refiere a la supervisión de los cánones, que en algunos Estados miembros incluyen una facultad de evaluación *ex ante*, mientras que en otros se limita a los controles *ex post*. En general, para promover la eficacia de las acciones de los organismos reguladores convendría una interpretación más clara de sus competencias.

Por último, las definiciones poco claras o inexistentes de algunos elementos de la Directiva complican aún más el trabajo de los organismos reguladores y crean incertidumbre para los agentes del mercado.

[14] 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, C/2016/1954 (DO L 94 de 8.4.2016, p. 1).

4. Servicios de transporte de alta velocidad

El marco regulador favorable definido por la Directiva ha sido un factor clave para el crecimiento de los servicios ferroviarios de alta velocidad, al unir cada vez más a las personas y los mercados de manera rápida y eficiente en términos de coste con un modo de transporte más sostenible[15].

Contar con mejores conexiones ferroviarias de alta velocidad es un paso fundamental para forjar una Europa más conectada, accesible y unificada. La Comisión lo reconoce en su Comunicación sobre el ferrocarril de alta velocidad, de próxima publicación, en la que se establecen las medidas necesarias para lograr: 1) una red ferroviaria de alta velocidad totalmente interoperable y de alto rendimiento; 2) un modelo de servicio competitivo orientado al público; y 3) una visión de una industria europea de suministros ferroviarios competitiva.

El segmento del ferrocarril de alta velocidad registró una bajada significativa de los precios y un aumento del número de viajeros tras la introducción de la competencia en los servicios nacionales en Italia, España y, más recientemente, Francia. Las repercusiones de la competencia sobre las tarifas, las frecuencias, los servicios a bordo y los tiempos de viaje dependen de las estrategias empresariales adoptadas por las empresas ferroviarias competidoras, pero por lo general resultan positivas para los viajeros de ferrocarril de alta velocidad.

Sin embargo, siguen existiendo prácticas discriminatorias y varios obstáculos para la entrada con respecto al acceso a las líneas ferroviarias de alta velocidad, que debilitan el efecto positivo de la apertura del mercado. La disponibilidad de material rodante es un obstáculo importante para la entrada en los mercados de alta velocidad, que están experimentando un rápido crecimiento. Se han puesto en conocimiento de la Comisión múltiples casos en los que los nuevos operadores se enfrentan a obstáculos creados por las normas nacionales que se han conservado, largos retrasos en la recepción de las autorizaciones necesarias, y tiempo y costes considerables para adaptar el material rodante a las diferentes especificaciones técnicas, en particular cuando se presta un servicio transfronterizo.

Las instalaciones de servicio existentes, como los talleres de mantenimiento, no siempre son capaces de prestar los servicios necesarios para los trenes de alta velocidad y, cuando son capaces de prestarlos, su distribución territorial podría no adaptarse a las necesidades de los nuevos operadores. Sin embargo, la creación de nuevos talleres de mantenimiento o la adaptación de los ya existentes requieren un tiempo y una inversión considerables, así como la disponibilidad de una ubicación adecuada, lo que a menudo resulta inviable para los operadores más pequeños que carecen de las economías de escala o de la infraestructura heredada de que disfrutan los operadores históricos.

El nivel, la estructura y la estabilidad de los cánones de acceso a las vías son otros elementos que influyen en la oferta del mercado y en el nivel de competencia en el sector ferroviario de alta velocidad. Los cánones de acceso a las vías constituyen una parte sustancial de los gastos

[15] Considerando 29 de la Directiva (UE) 2016/2370.

de explotación de las empresas ferroviarias de alta velocidad y, al mismo tiempo, una fuente de ingresos para los administradores de infraestructuras. Los servicios ferroviarios de alta velocidad, que tienden a ser más rentables que los servicios convencionales debido a los mayores volúmenes de pasajeros y a los precios más elevados, suelen estar sujetos a recargos adicionales a las tarifas basadas en los costes directos. Esto beneficia a los administradores de infraestructuras, pero afecta negativamente a los costes de los operadores y, en última instancia, a los precios de los billetes, lo que reduce la capacidad del ferrocarril para competir con otros modos de transporte. Dependiendo de la elasticidad de los precios, los ahorros de las empresas ferroviarias derivados de la reducción de los cánones de acceso a las vías podrían repercutirse en los pasajeros en forma de tarifas más bajas, lo que impulsaría la demanda y, en última instancia, los ingresos de los administradores de infraestructuras. Incluso sin repercutir estos ahorros, la mejora de los márgenes de beneficio podría animar a los operadores a ampliar sus servicios, con lo que también aumentarían los ingresos de los administradores de infraestructuras.

Por último, la incertidumbre en torno a los cánones de acceso a las vías aplicables (falta de transparencia, fórmulas excesivamente complejas, cambios frecuentes) también puede constituir un obstáculo para la entrada en el mercado. La falta de previsibilidad del coste de acceso a las infraestructuras complica el desarrollo de planes empresariales sólidos y socava la confianza de los inversores potenciales, que requieren estabilidad durante períodos prolongados.

Los servicios ferroviarios de alta velocidad se ofrecen predominantemente en régimen de libre acceso, pero hay casos en los que estos servicios se combinan con la prestación de obligaciones de servicio público financiadas por el Estado. Esta combinación puede representar un problema cuando: i) no existe una separación contable y operativa clara entre la parte comercial y la parte correspondiente a las obligaciones de servicio público del servicio para evitar las subvenciones cruzadas; o ii) las normas de prioridad dan lugar a un trato preferente a los proveedores que ofrecen servicios combinados en detrimento de los puramente comerciales.

Por último, cualquier acción para impulsar las conexiones ferroviarias de alta velocidad requerirá una supervisión fiable del mercado. Sin embargo, faltan indicadores exhaustivos en las estadísticas europeas diseñados específicamente para supervisar los mercados ferroviarios de alta velocidad en lo relativo tanto a las líneas como a los servicios. Esto se debe en parte a definiciones inexactas o incoherentes de líneas o servicios de alta velocidad en la legislación de la UE. Las iniciativas a escala de la UE abordarán esta cuestión[16].

5. Empresas integradas verticalmente

La Directiva no impone una forma específica de gobernanza en el sector ferroviario, y existen opiniones muy divergentes entre las partes interesadas en cuanto a si las disposiciones actuales son eficaces para evitar comportamientos contrarios a la competencia por parte de las empresas integradas verticalmente, en las que los administradores de infraestructuras y las empresas ferroviarias forman parte de la misma entidad. Algunas partes interesadas consideran que la separación completa es la única manera eficaz de evitar conflictos de intereses y

[16]Véase el anexo C del documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al presente informe.

comportamientos contrarios a la competencia, mientras que otras subrayan los beneficios de la gobernanza integrada para la sociedad («visión del sistema»). Los organismos reguladores consideran que las repercusiones del modelo de gobernanza sobre la competencia no pueden generalizarse, pero sostienen que las empresas integradas verticalmente requieren una supervisión más intensa.

La Directiva sobre gobernanza introdujo disposiciones específicas para garantizar la ausencia de conflictos de intereses y de comportamientos contrarios a la competencia por parte de las empresas integradas verticalmente. El artículo 7 modificado de la Directiva se centra en la independencia de los administradores de infraestructuras, en particular dentro de las empresas integradas verticalmente, e impone la separación organizativa en entidades jurídicas independientes entre sí, además de prohibir el nombramiento de una misma persona para el desempeño simultáneo de varios cargos o el empleo de altos directivos del administrador de infraestructuras en la empresa ferroviaria (o viceversa), entre otros. Este último punto es especialmente pertinente, ya que algunos ejemplos de dobles mandatos y traslados de personal dentro de entidades integradas señalan la persistencia de conflictos de intereses significativos, incluso en los casos en que las empresas integradas verticalmente cumplen formalmente las disposiciones legales. Las competencias de supervisión de los organismos reguladores en relación con los conflictos de intereses difieren de un país a otro.

La Directiva establece varias condiciones para asegurar que el administrador de infraestructuras ferroviarias es independiente desde el punto de vista organizativo y de toma de decisiones en lo que respecta a las funciones esenciales (artículo 7 *bis*), a fin de evitar la discriminación en favor de las empresas ferroviarias integradas. Los Estados miembros también pueden optar por atribuir las funciones esenciales (fijación de cánones y adjudicación de surcos ferroviarios) a un organismo independiente de funciones esenciales. En la actualidad, solo Irlanda, Letonia, Luxemburgo y Hungría han optado por esta solución.

Las empresas integradas verticalmente se dedican cada vez más a actividades no esenciales, como el mantenimiento del material rodante, la expedición de billetes, la gestión de la energía o la producción y prestación de servicios de telecomunicaciones. La realización de las actividades de suministro de energía y mantenimiento del material rodante por parte de las empresas integradas verticalmente podría crear obstáculos a la competencia que merecen una mayor atención, en particular cuando estas empresas integradas verticalmente utilizan infraestructuras ferroviarias financiadas originalmente con fondos públicos.

La contabilidad separada y la transparencia financiera de los flujos financieros intragrupo siguen siendo un problema importante. Otras cuestiones importantes son la falta de transparencia y las dificultades a las que se enfrentan los organismos reguladores al acceder a la información financiera necesaria para cumplir con sus obligaciones de supervisión y garantía del cumplimiento. Entre los ejemplos de conductas prohibidas de este tipo cabe citar: i) condiciones de financiación favorables dentro de un mismo grupo; ii) la acumulación de tareas y responsabilidades dentro de la empresa integrada verticalmente; iii) la falta de transparencia: y iv) la falta de separación a efectos contables. Las transferencias directas de activos entre entidades del mismo grupo también podrían representar un problema.

La actividad de los organismos reguladores es fundamental para garantizar el cumplimiento de las normas relativas a las empresas integradas verticalmente, en particular las normas sobre contabilidad separada y las salvaguardias contra prácticas discriminatorias. El artículo 56,

apartado 12, de la Directiva faculta a los organismos reguladores para verificar el cumplimiento del artículo 6 (contabilidad separada) y del artículo 7 *quinquies* (transparencia financiera). Sin embargo, la eficacia de las competencias de investigación de los organismos reguladores depende del marco legislativo nacional y no es uniforme en todos los Estados miembros. Entre los retos pendientes figuran la gran cantidad de recursos que requieren las auditorías y las dificultades para acceder a información crítica. La racionalización de las competencias de los organismos reguladores, la mejora de su acceso a la información y la consideración de las auditorías de terceros financiadas por los operadores podrían mejorar la eficiencia y garantizar un cumplimiento coherente de la normativa.

Las distorsiones de la competencia y las prácticas discriminatorias podrían evitarse aún más mediante iniciativas reguladoras, tales como: i) abordar las ambigüedades jurídicas en las definiciones clave; ii) aumentar la transparencia en el acceso a los datos y los flujos financieros; iii) separar de forma física y operativa los sistemas informáticos de los administradores de infraestructuras respecto a los de las empresas ferroviarias; iv) conceder un acceso equitativo a las instalaciones de servicio y a los espacios de las estaciones; y v) reforzar la independencia, los recursos y las capacidades de garantía del cumplimiento de los organismos reguladores[17].

6. Conclusiones

En esta fase, es difícil realizar una evaluación completa y fiable de los efectos de la Directiva revisada. Esto se debe a: i) el breve período transcurrido desde la plena adopción de la Directiva en los Estados miembros; ii) las repercusiones de la pandemia de COVID-19 sobre el sector ferroviario; y iii) las repercusiones de la crisis energética sobre el sector ferroviario. Sin embargo, a pesar de la evolución positiva de algunos mercados, se observan claros indicios de que todavía hay muchos obstáculos que limitan el establecimiento de un espacio ferroviario europeo único, tal como prevé la Directiva, y de que existen aspectos de la Directiva que no abordan adecuadamente los obstáculos restantes.

En los últimos años, la Comisión ha adoptado iniciativas para abordar ámbitos de preocupación específicos en la Directiva. Entre estas iniciativas se cuentan la **propuesta de Reglamento sobre el uso de la capacidad de infraestructura ferroviaria** y las **directrices sobre los cánones de acceso a las vías**. **La Comunicación de la UE sobre el ferrocarril de alta velocidad que se publicará próximamente** aborda cuestiones de regulación del mercado y la necesidad de inversiones en infraestructuras. También se están llevando a cabo **iniciativas en materia de expedición de billetes**.

A pesar de estas iniciativas recientes de la Comisión, aún deben abordarse otros elementos problemáticos en la ejecución de la normativa ferroviaria.

Las pruebas de equilibrio económico son un elemento clave de la apertura del mercado y deben aplicarse de manera coherente y utilizarse de forma adecuada. En función de los resultados de

[17] Para más detalles sobre este apartado, véase el documento *Input study on vertically integrated rail undertakings in the European Union* [«Estudio de aportaciones sobre las empresas ferroviarias integradas verticalmente en la Unión Europea», documento disponible en inglés] en el sitio web de la DG MOVE.

la evaluación del uso de las pruebas de equilibrio económico y la ejecución del **Reglamento (UE) 2018/1795**, la Comisión podría decidir revisar dicho Reglamento.

Los servicios de transporte ferroviario requieren un acceso justo y no discriminatorio a las instalaciones de servicio y a los servicios prestados en dichas instalaciones, pero siguen existiendo obstáculos importantes en este ámbito. La Comisión evaluará estos obstáculos en su revisión del **Reglamento de Ejecución (UE) 2017/2177**.

Habida cuenta de las cuestiones relacionadas con la concesión de licencias, la Comisión también examinará el **Reglamento de Ejecución (UE) 2015/171** para determinar cómo puede actualizarse y mejorarse.

En cuanto a la falta de indicadores específicos exhaustivos para la supervisión del mercado, la Comisión revisará el **Reglamento de Ejecución (UE) 2015/1100** para incluir indicadores específicos sobre el ferrocarril de alta velocidad e indicadores sobre aspectos sociales y laborales, al tiempo que simplificará en la medida de lo posible las obligaciones de información.

La Comisión es consciente de que algunos aspectos problemáticos de la Directiva requieren una evaluación en profundidad y seguirá trabajando con el sector para abordarlos. La disponibilidad y financiación del material rodante es un ejemplo importante de estos aspectos problemáticos. En cuanto a los problemas persistentes relacionados con las empresas integradas verticalmente, la Comisión está decidida a aplicar de forma eficaz las disposiciones actuales en este ámbito.