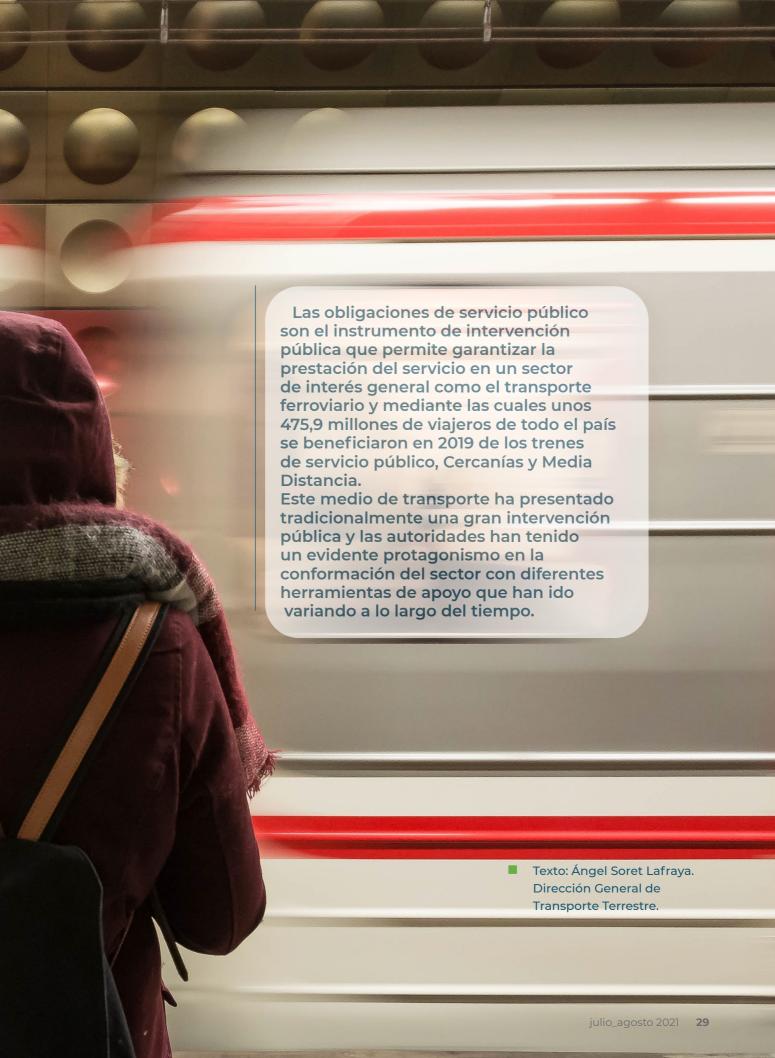
GARANTÍA DE SERVICIOS PÚBLICOS FERROVIARIOS ADECUADOS Y ASEOUIBLES

# Las obligaciones de servicio público ferroviarias en España



as obligaciones de servicio público son el último instrumento de intervención pública que permite garantizar adecuados niveles de prestación del servicio en un sector de interés general como el transporte ferroviario, un medio de transporte que ha presentado tradicionalmente una gran intervención pública y las autoridades han tenido un evidente protagonismo en la conformación del sector mediante diferentes herramientas de apoyo que han ido variando a lo largo del tiempo.

#### Ayudas a las concesiones

Desde el comienzo de su desarrollo, el ferrocarril ha sido uno de los elementos más importantes de la sociedad y la economía española. Efectivamente, esos beneficios sociales y económicos, que había supuesto la implantación del ferrocarril en países como Francia, Alemania o Inglaterra a comienzos del siglo XIX no pasaron desapercibidos en España y en la segunda mitad del siglo XIX comienzan a crearse grandes compañías ferroviarias en diferentes regiones, como la Compañía Nacional de los Ferrocarriles del Oeste, la Compañía de los Ferrocarriles Andaluces, la Compañía de los Caminos de Hierro del Norte de España o la Compañía del Ferrocarril de Madrid a Zaragoza y Alicante (MZA). También comenzó en esa época la construcción de las que serán las grandes líneas ferroviarias, que superarían a comienzos del siglo XX los 10.000 km de vías construidas.

Esa intervención pública se hizo notar ya desde las primeras concesiones a mediados del siglo XIX, puesto que ya en el pliego de condiciones aprobado por Real Orden de treinta y uno de diciembre de mil ochocientos cuarenta y cuatro, primera norma de nuestra legislación ferroviaria, se prevé el

rescate de las líneas por el Estado afirmándose un criterio de "supre-mo interés estatal", que continuaron con el Estatuto Ferroviario de 1924 donde se acuerda la concesión de ayudas públicas y subvenciones a las compañías privadas a cambio de que éstas emprendan mejoras en la red y la modernización del material.

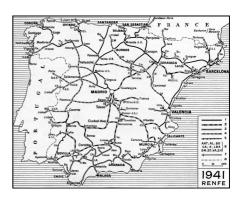
## Nacionalización: creación de RENFE

A pesar de las ayudas previstas en el Estatuto Ferroviario de 1924, con el transcurso del tiempo se evidenciaron algunos defectos congénitos, como la incapacidad económica de las empresas privadas, la imposibilidad de sobrepasar los límites de tarificación o la pluralidad de compañías con una defectuosa agrupación de líneas sin relación con las necesidades geográfico-comerciales, a lo que se sumó la fuerte sacudida que produjo la Guerra Civil española.

Estos hechos derivaron en la nacionalización de la actividad mediante la aprobación en 1941 de la Ley de Bases de Ordenación Ferroviaria y de los Transportes por Carretera por la que todas las compañías de ancho ibérico que operaban en España fueron reunidas en una sola empresa estatal, la Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles, Renfe.

A partir de la creación de Renfe, han sido varios sistemas de ayudas o subvenciones los que se han ido aplicando. De los primeros años cabe destacar:

El Plan Decenal de modernización de Renfe 1964-1973, aprobado por la Ley 83/1964, de 16 de diciembre, en el que se establecieron las aportaciones anuales del Estado y se asumieron por parte de éste los déficits de explotación que se hubieran producido desde la creación de Renfe.





El Plan Renfe 1972-75 que inauguró el proceso de la normalización de cuentas en Renfe y era consecuencia de la Ley 26/1970, de 2 de diciembre, la cual introdujo técnicas de gestión por objetivos y se estableció un presupuesto de explotación anual Estado-Renfe.

A partir de 1979 y bajo el paraguas del Plan General de Ferrocarriles 1980-1991, un plan a largo plazo que preveía grandes inversiones para modernizar toda la red, se entra en un nuevo tipo de relaciones entre el Estado y Renfe, regulada a través de los "contrato-programa", mediante los cuales el Estado fijaba las aportaciones a realizar y Renfe se comprometía en una serie de objetivos.

#### **Contratos-programa**

Pero en el año 1982 hubo un cambio de Gobierno y los nuevos gestores decidieron cancelar el plan, por considerarlo excesivo

para las posibilidades económicas que tenía el país en aquel momento. El plan general se sustituyó por el Contrato-programa Estado-Renfe 1984-1986, donde las principales metas fueron, por una parte, contener el crecimiento de las aportaciones del Estado a Renfe y por otra reducir el déficit para tender a una situación de equilibrio en la cuenta de explotación una vez compensados los gastos en que Renfe incurría como consecuen-



44

El importe total de las compensaciones previstas para el periodo 2018-2027 asciende a 9.693.8 millones de euros, un esfuerzo presupuestario sin precedentes.



cia de las obligaciones de servicio público que se le imponían.

Una de las medidas contempladas en dicho contrato-programa era que el Estado dejaría de subvencionar cualquier línea que pudiera considerarse "altamente deficitaria", que se definió como una línea que no consiguiera cubrir, como mínimo, un 23% de sus

costes a partir de los ingresos que genera. Esto supuso el cierre de unos 2.000 km de vía y otros quedaron financiados por algunas comunidades autónomas.

El Contrato-programa Estado-Renfe 1984-1986 también incluía una fórmula de saneamiento para regularizar pérdidas anteriores, consignando a este fin las pérdidas de ejercicios anteriores, de forma que se concedió un crédito extraordinario a Renfe (mediante Ley 40/1985, de 28 de noviembre) para saldar diversas partidas pendientes de regularizar al 31 de diciembre de 1982 por un importe de 12.096.980.000 pesetas, equivalentes a 72.704.314 € en aquel momento, o teniendo en cuenta la inflación equivaldrían a 212.082.700 € en la actualidad.

En 1988 se firmó un nuevo Contrato-Programa Estado-Renfe 1988-1991, pero a partir de 1989, se llevó a cabo la reorganización interna de Renfe con el objetivo de hacerla más eficiente y ganar en rentabilidad, de forma que se introduce una nueva organización mediante las unidades de negocio (UNEs) que tienen como punto de referencia el mercado, sustituyendo a la antigua organización en zonas, que representaban una gran burocracia y elevados costes.

En un primer momento se definen en tres unidades de negocio (Cercanías, Media Distancia y Larga Distancia) que posteriormente darían lugar a nueve (1) Cercanías; 2) Regionales; 3) Largo Recorrido -Grandes Líneas; 4) Alta Velocidad; 5) Cargas; 6) Transporte combinado; 7) Mercancías; 8) Mantenimiento integral de trenes; 9) Mantenimiento de infraestructura.

Esta separación es importante de cara a las diferentes ayudas que se habían dado hasta el momento al ferrocarril, que englobaban tanto la parte de infraestructura como la

#### **OSP: GARANTÍA PARA LA MOVILIDAD**

A lo largo del tiempo los instrumentos de apoyo a los servicios ferroviarios han ido cambiando de forma jurídica y se han materializado de diversas maneras, bien como ayudas directas o bien con contratos-programa o contratos.

Pero más allá de la parte normativa y administrativa, las obligaciones de servicio público representan una garantía para ofrecer unos servicios públicos ferroviarios adecuados y asequibles al gran público. lo cual siempre tiene, conviene tenerlo presente, consecuencias económicas, ya que todo beneficio social significa también un costo.

Los trenes de servicio público, Cercanías y Media Distancia, son muy importantes para asegurar la movilidad de las personas y en 2019 (2020 no ha sido representativo en términos de movilidad) unos 475,9 millones de viajeros de todo el país se beneficiaron de las obligaciones de servicio público ferroviarias.

parte de la explotación. Con esta división en unidades de negocio es posible diferenciar las ayudas por tipo.

De hecho, los siguientes contratos programas que se firmaron, el Contrato-programa Estado-Renfe 1994-1998 y el Contrato-programa Estado-Renfe 1999-2000, incorporan esta división. De ese modo, las aportaciones realizadas por el Estado a las unidades de negocio de Cercanías y Regionales fueron

de 1.400 millones de euros en el Contrato-programa 1994-1998 y de 1.711 millones de euros en el periodo 1999-2005, con base en el Contrato-programa 1999-2000 y diferentes prórrogas. Hay que indicar que el total de las aportaciones del Estado con el Contrato-programa 1994-1998 fueron de 9.653 millones de euros y de 5.767 millones de euros en el periodo 1999-2005, incluyendo todas las unidades de negocio, gastos financieros por la deuda y plan de reestructuración de plantilla

Debido a la normativa Europa, el 31 de diciembre de 2004 es el último día en que existe Renfe como empresa estatal de ferrocarriles que da paso a la **nueva Renfe** Operadora, que será una empresa explotadora más de la red, y toda la infraestructura pasa a estar gestionada por el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (Adif).

Las obligaciones de servicio público representan una garantía para ofrecer unos servicios públicos **ferroviarios** adecuados y asequibles al gran público.

Esto dará origen a un nuevo y último contrato-programa, el Contrato-programa Estado-Renfe 2006-2010, donde se preveía la dotación de nuevos trenes de altas prestaciones que permitan el

aprovechamiento máximo de la red de infraestructuras también de altas prestaciones que estaba desarrollando el Estado y también se preveía la aportación de 1.667,5 millones de euros en el período 2006-2010 para los servicios públicos de Cercanías y Media Distancia.

### **Obligaciones** de servicio público

Del mismo modo que en España, en el resto de los países de Europa también se concedían ayudas a los servicios ferroviarios, por lo tanto, las autoridades comunitarias han realizado un apreciable esfuerzo en los últimos años para aclarar el régimen aplicable a las ayudas al sector ferroviario.

Así, se han previsto instrumentos concretos que permiten a los Estados el desarrollo de políticas públicas de fomento del transporte





ferroviario, siendo la figura de las obligaciones de servicio público, actualmente definidas en el Reglamento (CE) 1370/2007, la que permite canalizar la intervención pública en defensa del interés general y definir el régimen jurídico al que debe adecuarse la intervención.

De esta forma, las compensaciones de los costes generados por la imposición de dichas obligaciones de servicio público se hacen compatibles con el tratado de la Unión Europa. No obstante, el Reglamento (CE) 1370/2007 define estrictas condiciones procedimentales para la imposición de obligaciones de servicio público y para el otorgamiento de compensaciones por las mismas.

Por lo tanto, las obligaciones de servicio público, cuya definición es "exigencia definida o determinada por una autoridad competente a fin de garantizar los servicios públicos de transporte de viajeros de interés general que un operador, si considerase exclusivamente su propio interés comercial, no asumiría o no asumiría en la misma medida o en las mismas condiciones sin retribución", permiten realizar servicios no rentables ya sea por la ruta, por las frecuencias, por los horarios o por la calidad del material rodante.

Durante el año 2010 y con la entrada en vigor del Reglamento

(CE) 1370/2007, las autoridades españolas, a través de sendos Acuerdos de Consejo de Ministros, iniciaron el camino para adaptar el marco de relaciones entre el Estado y Renfe a la legislación europea a partir del 1 de enero de 2011.

En primer lugar se establecían las bases para la fijación de las Obligaciones de Servicio Público en el transporte ferroviario de viajeros mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de julio de 2010, y posteriormente, también por Acuerdos de Consejo de Ministros, se fueron declarando las obligaciones de servicio público en los diferentes servicios: primero los servicios de Cercanías explotados por Renfe (Acuerdo de 30 de diciembre de 2010 y posterior ampliación por Acuerdo de 18 de noviembre de 2011), luego los servicios de media distancia prestados sobre la red de ancho ibérico convencional (Acuerdo de 28 de diciembre de 2012) y finalmente los servicios de media distancia prestados sobre la red de altas prestaciones (Avant) y de los servicios de transporte de viajeros prestados sobre la red de ancho métrico (Acuerdo de 5 de julio de 2013).

Para amparar la prestación de los servicios declarados obligaciones de servicios público, en 2013 se formalizó el "Contrato entre la Administración General del Estado y la entidad pública empresarial
Renfe-Operadora para la prestación de
los servicios públicos de transporte de
viajeros por ferrocarril de "Cercamas",
"Media distancia" y "Ancho métrico",
competencia de la Administración
General del Estado, sujetos a obligaciones de servicio público en el periodo
2013-2015", en el que se establecen
las condiciones conforme a las que
Renfe-Operadora debía prestar los
servicios así como la compensación
correspondiente.

El importe del compromiso de gasto que como máximo asumió la Administración General del Estado en virtud de dicho **contrato para los años 2013-2015**, en concepto de compensación económica por obligaciones de servicio público, fue de **1.507 millones de euros**. (510,209 M€ en 2013, 501,448 M€ en 2014 y 495,376 M€ en 2015).

Posteriormente, se firmó un nuevo contrato entre la AGE y, en este caso, Renfe Viajeros, con vigencia de un año y con la posibilidad de una prórroga por un año adicional, que finalmente fue aprobado, cubriendo por tanto los años 2016 y 2017.

En este caso, el importe máximo asumido en concepto de compensación económica fue de 990,7 millones de euros para los años 2016 y 2017 (495,376 M€ cada año).

Con fecha 15 de diciembre de 2017, se aprobó un nuevo Acuerdo de Consejo de Ministros que renueva la relación de servicios considerados obligación de servicio público competencia de la Administración General del Estado.

#### La nueva etapa

Con fecha 18 de diciembre de 2018 el Ministro de Fomento, actual Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, y el Presidente de Renfe Viajeros S.A. formalizaron un nuevo Contrato entre la Administración General del Estado (AGE) y Renfe para la prestación de los servicios ferroviarios sujetos a Obligación de Servicio Público (OSP).

Este contrato se adjudicó para los próximos 10 años, ampliables cinco años más, de manera que ha quedado garantizada la prestación de estos servicios esenciales para la cohesión territorial y la movilidad de los ciudadanos para la próxima década, asegurando contractualmente la financiación de su déficit de explotación.

El Gobierno optó por un plazo temporal amplio que dé estabilidad en la prestación de estos servicios, evitando las incertidumbres que generaba la suscripción de contratos de plazos anuales o bianuales, que tampoco permitían la necesaria planificación a largo plazo o abordar las inversiones necesarias.

El importe total de las compensaciones previstas para el período 2018-2027 asciende a 9.693,8 millones de euros, un esfuerzo presupuestario sin precedentes que refleja el compromiso del actual Gobierno con estos servicios.

En particular supone una apuesta decidida por la mejora de los servicios de Cercanías, que requieren un impulso decidido para recuperar la fiabilidad del servicio y puntualidad que los convirtió en unos de los servicios de transporte con mejor valoración social, y para fomentar la captación de nuevos usuarios como respuesta a los retos que España afronta en el ámbito de la movilidad urbana.

También refleja el compromiso del Ministerio con la calidad del servicio, permitiendo afrontar un ambicioso proyecto de renovación de material rodante y de las estaciones asociadas a estos servicios.

Para ello, el contrato también establece unos estrictos compromisos de puntualidad, fiabilidad y calidad, a lo que se añade un riguroso aseguramiento de la eficiencia en la prestación del servicio y en el uso de los fondos públicos.

Posteriormente este marco se ha ido adaptando a las nuevas necesidades, con un Acuerdo complementario de Consejo de Ministros de 30 de agosto de 2019 y su correspondiente reflejo en el contrato.

