IPRO 1/2026 INFORME SOBRE LA COMPETENCIA EFECTIVA EN El MERCADO FERROVIARIO GALLEGO.

El Pleno de la Comisión Gallega de la Competencia, en su sesión 130 de 13 de noviembre de 2026 con la composición expresada acordó emitir el presente informe, al amparo de lo dispuesto en el art. 26.2 del Decreto 118/2016, de 4 de agosto, por el que se crea el Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia y se aprueban sus estatutos.

El referido artículo dispone que se asigna al Consejo Gallego de la Competencia (CGC) la función de:

> "c) Promover la competencia efectiva en los mercados de la Comunidad Autónoma de Galicia.
>
> d) Realizar estudios y trabajos de investigación de los sectores económicos, analizando la situación y el grado de competencia de cada uno de ellos, así como la existencia de prácticas restrictivas, y recomendar la adopción de medidas conducentes a la remoción de los obstáculos en los que se ampare la restricción en el marco de la política económica general de la Comunidad Autónoma de Galicia."

En atención a lo anterior, y en el ejercicio de las funciones de análisis y promoción de la competencia atribuidas a la Comisión Gallega de la Competencia (en adelante CGC), se emite el presente informe desde la perspectiva del Derecho de la competencia, de los efectos derivados del mantenimiento de la discontinuidad del ancho de vía en el acceso ferroviario a Galicia.

Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

Índice

I.- INTRODUCCIÓN....4
II.- OBJETO, COMPETENCIA, METODOLOGÍA E HIPÓTESIS DE TRABAJO....5
II.1. Objeto del Estudio....5
II.2. Competencia de la CGC para su elaboración....6
II.3. Metodología....8
II.4. Hipótesis de trabajo....8
III. LA DECISIÓN MINISTERIAL DE JULIO DE 2026 Y LA RED FERROVIARIA EN GALICIA....10
III.1. El requerimiento europeo y la respuesta del Ministerio....10
III.2. El intercambiador de Taboadela-Ourense como punto crítico identificado por la propia CNMC....11
III.3. Datos técnicos relevantes de la red ferroviaria de acceso a Galicia....13
IV.- MARCO JURÍDICO DE LA UNION EUROPEA....15
IV.1. El mercado ferroviario como manifestación del mercado interior....15
IV.2. La Directiva (UE) 2016/797 y las Especificaciones Técnicas de Interoperabilidad....16
IV.3. El Reglamento (UE) 2024/1679 y el deber de evaluación de la migración de ancho de vía 17
IV.4. Los artículos 101 a 106 TFUE y el principio de neutralidad competitiva de las decisiones públicas....18
V.- JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNION EUROPEA....20
V.1. La doctrina de las infraestructuras esenciales....20
V.2. La interoperabilidad como condición de la libre prestación de servicios....21
V.3. Separación entre regulador, gestor de infraestructura y operador....22
V.4.- Conclusiones....22
VI.- LA DOCTRINA DE LA CNMC: BARRERAS TÉCNICAS, BALANCE, LIBERALIZACIÓN E INFORME ANUAL 2025....24
VI.1. El Informe sobre barreras técnicas (INF/DTSP/070/25)....24
VI.2. El Balance de la liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril (INF/DTSP/091/25)....25
VI.3. El Informe anual del sector ferroviario 2025 (INF/DTSP/039/26)....25
VII.- ANÁLISIS ECONÓMICO-COMPETITIVO....26
VII.1. La infraestructura como presupuesto no neutral de la competencia....26
VII.2. El cambiador de Taboadela-Ourense, como barrera estructural de entrada....26
VII.3. Efectos sobre la posición del operador histórico....28
VII.4. Disponibilidad y concentración tecnológica del material rodante de ancho de vía variable 29
VII.5. Consecuencia competitiva: la transmisión de la restricción al mercado ascendente de material rodante....30
VII.6. Competencia potencial y competencia efectiva....32
VII.7. Impacto singular sobre el territorio gallego....33
VII.8. El análisis coste-beneficio ministerial y los efectos dinámicos de la competencia....33

Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

VII.9. Confirmación empírica: Galicia como único gran corredor de alta velocidad sin competencia efectiva.....34
VII.10. El ancho de vía estándar como presupuesto de la competencia efectiva en Galicia.....37
VIII.- CONCLUSIONES.....39
IX.- RECOMENDACIONES.....43

I.- INTRODUCCIÓN

El 16 de julio de 2026, el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible remitió a la Comisión Europea el análisis coste-beneficio exigida por el art. 17.3 del Reglamento (UE) 2024/1679[1], en la que descartan las tres alternativas examinadas para migrar la red convencional española al ancho de vía ferroviaria estándar europea (1.435 mm), incluida la limitada a los corredores de la red transeuropea de transporte (RTE-T)[2].

El Ministerio invoca un coste estimado superior la 20.000-30.000 millones de euros y un horizonte de obras de unos treinta años. Esta decisión, teóricamente neutra desde el punto de vista competitivo, tiene como efecto práctico consolidar de forma indefinida el intercambiador de ancho de vía de Taboadela-Ourense, como punto de discontinuidad técnica obligado en el acceso ferroviario a Galicia.

La Comisión Gallega de la Competencia (CGC), en el ejercicio de su función de promoción de la competencia, no cuestiona en este documento la legitimidad de la decisión ministerial, que responde al ejercicio de una competencia estatal de planificación de infraestructuras y a un juicio de oportunidad presupuestaria ajeno a la función de una autoridad de competencia; el objeto de este estudio es distinto y más acotado, trata de valorar si la persistencia de la discontinuidad de ancho de vía en el acceso a Galicia genera, mantiene o agrava barreras estructurales a la entrada de operadores ferroviarios y a la competencia efectiva en los mercados de transporte de viajeros por ferrocarril que afectan al territorio gallego.

1 "Los Estados miembros con una red ferroviaria existente, o una parte de ella, que tenga un ancho de vía diferente del ancho de vía nominal estándar europeo de 1 435 mm realizarán una evaluación, como muy tarde el 19 de julio de 2026, en la que se determinen las líneas ferroviarias existentes situadas en los corredores europeos de transporte con vistas a su posible migración al ancho de vía nominal estándar europeo de 1 435 mm. En el caso de los tramos transfronterizos, la evaluación se coordinará con los Estados miembros vecinos. La evaluación incluirá un análisis de coste-beneficio socioeconómico de la viabilidad de la posible migración al ancho de vía nominal estándar europeo de 1 435 mm y una evaluación de los efectos para la interoperabilidad." Reglamento (UE) 2024/1679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024 relativo a las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la red transeuropea de transporte, y por el que se modifican el Reglamento (UE) 2021/1153 y el Reglamento (UE) n. 913/2010 y se deroga el Reglamento (UE) n. 1315/2013"

2 Se pueden consultar en https://www.transportes.gob.es/ferrocarriles/estudios-de-planificacion

Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

II.- OBJETO, COMPETENCIA, METODOLOGÍA E HIPÓTESIS DE TRABAJO

II.1. Objeto del Estudio

La Comisión Gallega de la Competencia (CGC) aprobó a lo largo de los últimos años varios Informes de Promoción de la Competencia (IPRO) en relación con el impacto que, desde el punto de vista de la competencia, tienen las actuaciones públicas en relación con las infraestructuras. Así en 2020 elaboró el Informe IPRO 2/2020 sobre "Eventuales compensaciones a las concesionarias de autopistas y autovías de la Comunidad Autónoma de Galicia por la reducción de ingresos durante la vigencia del estado de alarma desde la perspectiva de la competencia"; en 2021 el Informe IPRO 2/2021 sobre "Las compensaciones percibidas por la concesionaria de la autopista del atlántico (AP-9) por consecuencia de las obras de ampliación de capacidad de diversos tramos"; también en 2021 el informe IPRO 5/2021 "posición del pleno de la Comisión Gallega de la Competencia sobre la valoración del cobro por uso de vías de alta capacidad por vehículos de transporte de mercancías" y en el año 2023 el Informe IPRO 2/2023 "Sobre la necesidad de garantizar la eficacia en la asignación de los recursos públicos para defender la competencia: los corredores ferroviarios de mercancías y la exportación". Estos informes se centraron en las infraestructuras viarias y ferroviarias.

La situación peculiar de la infraestructura de la red de alta velocidad (AV) en Galicia con un sistema de doble ancho de vía fue objeto de interés de esta CGC en la medida en que se querían analizar los efectos que la existencia de esa característica podría influir en un mercado que creció de forma importante en los últimos años al poder suponer una barrera de entrada a nuevos operadores que compitan con el operador histórico (RENFE) como si sucede en otros corredores ferroviarios de AV.

El presente Informe de Promoción tiene por objeto analizar los efectos que la decisión del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible de descartar la migración[3] de la red convencional española al ancho de vía ferroviaria estándar europea (comunicada a la Comisión Europea el día 16 de julio de 2026 en respuesta al requerimiento derivado del art. 17.3 del Reglamento (UE) 2024/1679) puede producir sobre la competencia efectiva en el mercado ferroviario de pasajeros en Galicia, con especial atención al cambiador de ancho de vía de Taboadela-Ourense como punto de discontinuidad técnica del acceso ferroviario a nuestra Comunidad Autónoma.

No constituye este documento un informe sobre política ferroviaria, ni un análisis de ingeniería o de viabilidad presupuestaria de las diferentes alternativas de conversión de la red ferroviaria gallega. Su finalidad se ciñe a valorar los efectos que la configuración actual y su mantenimiento puede producir sobre la libertad de acceso al mercado, la entrada de nuevos operadores, la interoperabilidad, la integración del mercado interior ferroviario y, en último término, el bienestar de los usuarios gallegos.

II.2. Competencia de la CGC para su elaboración

La promoción de la competencia, que es un pilar fundamental de actividad de las autoridades de competencia, lo que persigue es mejorar la calidad de la intervención de los poderes públicos y trata de evitar que a consecuencia de la misma se produzca, indeseadamente para la sociedad, un daño para la competencia que no esté justificada por la existencia de intereses públicos. Por ello, este Pleno, además de resolver los expedientes derivados de presuntas prácticas restrictivas de la competencia, donde su función tiene un carácter esencialmente reactivo, tomó conciencia de la necesidad de adoptar un enfoque proactivo en la mejora del funcionamiento competitivo de los mercados en Galicia entendiendo que para eso debe ejercer de la manera más intensa

3 https://www.lavozdegalicia.es/noticia/galicia/2026/07/16/transportes-descarta-adaptar-vias-corredor-atlantico-ancho-europeo-seguira-trabajos-mediterranea/00031784209248331913267.htm https://www.farodevigo.es/galicia/2026/07/16/rechazo-gobierno-ancho-europeo-amenaza-132523958.html

Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

posible, sus atribuciones en materia de promoción de la competencia y de garantía de la unidad de mercado.

Este Pleno desde esta perspectiva trata también de aconsejar al poder público, a través de pronunciamientos que persiguen por objetivo estimular el debate y la necesaria reflexión, y eso con la finalidad de evitar que se introduzcan barreras innecesarias o desproporcionadas a la competencia en los mercados y se apliquen, en la medida de lo posible, criterios de eficiencia en las inversiones en infraestructuras públicas.

No corresponde a las autoridades de competencia, tampoco a la CGC, definir cuáles deben de ser las políticas públicas, pero se pueden acercar propuestas para que el desarrollo de estas sea lo más eficiente posible para el mercado, realizando un análisis del coste-beneficio del proyecto.[4]

En el ámbito estatal, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) ejerce esta función de forma consolidada mediante informes, estudios de mercado y análisis de barreras regulatorias; en el ámbito autonómico, la CGC dispone de la misma habilitación funcional respecto de los mercados y actuaciones con incidencia en el territorio de Galicia.

El ejercicio de esta función no implica declarar la existencia de una infracción de los arts. 101 o 102 TFUE ni de los arts 1, 2 o 3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC), ni presupone el ejercicio de potestades sancionadoras o de instrucción de expediente ninguno. Se trata de una actividad de análisis, emisión de recomendaciones no vinculantes dirigida a identificar actuaciones administrativas o decisiones públicas de cualquier administración susceptibles de introducir restricciones innecesarias o desproporcionadas al funcionamiento competitivo de los mercados que afectan a Galicia.

4 "La selección específica de proyectos públicos o privados- debe siempre buscar respaldo en las técnicas de evaluación apropiadas (coste-beneficio, etcétera). Con esta cautela, los resultados de esta nota sugieren que una política de inversión pública que aumente el stock de capital público a partir de la realización de los mejores proyectos de infraestructuras, además de no expulsar a la inversión privada, puede tener efectos muy favorables sobre la renta y el bienestar a largo plazo" González-Páramo, J. M. (1995): "Infraestructuras, productividad y bienestar ", en Investigaciones *Económicas*, vol. XIX (1), p. 166.

Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

La infraestructura ferroviaria de acceso al territorio gallego constituye un objeto legítimo de análisis desde la perspectiva de la promoción de la competencia, en la medida en que condiciona directamente la contestabilidad de los mercados de transporte ferroviario de viajeros en nuestra comunidad autónoma.

II.3. Metodología

El Estudio se estructura en cuatro planos de análisis complementarios entre sí:

- Análisis jurídico: examen del derecho originario y derivado de la Unión Europea aplicable al mercado interior ferroviario y a la interoperabilidad, de la legislación estatal sectorial y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TXUE) sobre infraestructuras esenciales *(esencial facilittes)*, libre prestación de servicios y neutralidad competitiva de las decisiones de política pública.
- Análisis económico: identificación y valoración de las barreras de entrada, los costes hundidos, la posición del operador histórico en este mercado y la competencia potencial en el mercado ferroviario gallego.
- Análisis regulatorio: sistematización de la doctrina técnica tanto de la CNMC, en particular su Informe sobre las barreras técnicas a la prestación de servicios ferroviarios (INF/DTSP/070/25), su Balance de la liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril (INF/DTSP/091/25) y su Informe anual del sector ferroviario 2025 (INF/DTSP/039/26), como de la Agencia Ferroviaria de la Unión Europea (ERA).
- Análisis territorial: valoración específica del impacto de la discontinuidad de ancho de vía sobre la accesibilidad ferroviaria de las principales poblaciones de Galicia (Vigo, A Coruña, Santiago de Compostela, Ferrol, Lugo, Ourense).

II.4. Hipótesis de trabajo

El IPRO parte de una premisa que es conforme con la doctrina consolidada de las autoridades de competencia europeas y con la jurisprudencia del TXUE sobre medidas estatales que son susceptibles de falsear el funcionamiento competitivo de los

Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

mercados, es decir, la competencia en el mercado ferroviario de pasajeros no depende exclusivamente de la liberalización jurídica del mismo ni del reconocimiento formal del derecho de acceso no discriminatorio a la infraestructura, exige, también que las condiciones técnicas de dicho acceso no impongan a los operadores potenciales costes de entrada desproporcionados en relación con los que soporta el operador históricamente implantado.

Por ello, cuando un determinado diseño de la infraestructura deber utilizar material rodante muy específico y de difícil adquisición, incrementa significativamente los costes de entrada y limita el número de operadores potenciales capaces de prestar el servicio en condiciones económicamente viables, por lo que dicha configuración puede constituir una barrera estructural a la competencia, con independencia de que no exista discriminación normativa expresa ni intención restrictiva alguna por parte de los poderes públicos. Como se desarrolla en el apartado V, esta hipótesis de trabajo deja de ser una construcción exclusivamente doctrinal y teórica en el caso gallego ya que los propios informes de supervisión de la CNMC confirman su verificación empírica.

III. LA DECISIÓN MINISTERIAL DE JULIO DE 2026 Y LA RED FERROVIARIA EN GALICIA.

III.1. El requerimiento europeo y la respuesta del Ministerio

El Reglamento (UE) 2024/1679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la red transeuropea de transporte (RTE-T), exige a los Estados miembros que, antes del 19 de julio de 2026, evaluasen las líneas ferroviarias existentes de ancho de vía distinta a la estándar y determinasen cuáles migrarían dicho ancho de vía, mediante un análisis coste-beneficio socio económico que valorase también los efectos sobre la interoperabilidad.

El Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible remitió el análisis a los órganos comunitarios el 16 de julio de 2026, tres días antes de expirar el plazo. Los informes de acceso público examinan tres alternativas[5]:

a) la migración limitada a los corredores integrados en la red RTE-T, alternativa descartada por dejar aislados más de 5.000 km de red;

b) la implantación de ancho de vía mixta en dichos corredores, alternativa igualmente descartada; y

c) la conversión integral de toda la red convencional de ancho ibérico que son más de 13.000 km en la red ferroviaria de España, cuyo coste estiman que superaría los 20.000 millones de euros (otras fuentes elevan la cifra hasta los 30.000 millones), con un beneficio anual estimado del orden de 40 millones de

5 Se pueden consultar los informes "Evaluación de la migración de líneas a ancho estándar europeo" del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible en https://www.transportes.gob.es/ferrocarriles/estudios-de-planificacion Consta dicha documentación de: Informe de Síntesis ,Fase I. Selección preliminar de alternativas y Fase II. Secuenciación en etapas de las alternativas seleccionadas, Análisis Coste–Beneficio y evaluación de los efectos para la interoperabilidad.

Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

euros[6] y un horizonte de obras de aproximadamente treinta años[7], con aficiones prolongadas al servicio.

El Informe Síntesis del Estudio "Evaluación de la migración de líneas a ancho estándar europeo" del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible minimiza el impacto de la discontinuidad de anchos para el tráfico de viajeros y en este sentido habla de una "ligera pérdida de tiempo al paso por el cambiador"[8] que no cuantifica y señala que "la coexistencia de dos anchos en la red española supone un inconveniente limitado para la funcionalidad ferroviaria"[9] y finaliza afirmando que:

> "En conclusión, se considera que la migración de la red no solo es claramente desaconsejable desde el punto de vista socio económico, **sino que sería difícilmente asumible** solamente teniendo en cuenta las **numerosas y prolongadas aficiones al servicio que provocaría**."[10]

Por lo tanto, el Ministerio concluye que ninguna de las tres alternativas resulta recomendable desde el punto de vista socio económico, y avanza la posibilidad de articular ayudas a los operadores para compensar los costes de cambio de ancho de vía en la frontera con Francia[11].

III.2. El intercambiador de Taboadela-Ourense como punto crítico identificado por la propia CNMC

La persistencia de la discontinuidad de ancho de vía no es, en el caso de Galicia, una cuestión meramente hipotética o futura. La propia CNMC, en su Informe sobre las barreras técnicas a la prestación de servicios ferroviarios (INF/DTSP/070/25, de 12 de marzo de 2026), identifica expresamente el intercambiador[12] de cambio de ancho dual

6"Evaluación de la migración de líneas a ancho estándar europeo" Informe de Síntesis, p. 17.
7"Evaluación de la migración de líneas a ancho estándar europeo" Informe de Síntesis, p. 10.
8 "Evaluación de la migración de líneas a ancho estándar europeo" Informe de Síntesis, p. 5.
9 "Evaluación de la migración de líneas a ancho estándar europeo" Informe de Síntesis, p. 17.
10 "Evaluación de la migración de líneas a ancho estándar europeo" Informe de Síntesis, p. 18.
11 "Evaluación de la migración de líneas a ancho estándar europeo" Informe de Síntesis , p. 18.
12 Los intercambiadores permiten el cambio de ancho UIC (1.435 mm) a ancho Ibérico (1.668 mm), y viceversa.

Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

de Taboadela-Ourense como el punto donde se localiza el punto de estrangulamiento de uno de los tres corredores analizados en la segunda oferta de capacidad marco de ADIF Alta Velocidad, correspondiente al eje Madrid-Galicia[13].

Señalar que el anuncio de construcción del nuevo intercambiador en la estación de Adif de Ourense dentro de la proyectada reforma de dicha estación[14] no alterará las conclusiones de este Informe de Promoción ya que continuará existiendo el cuello de botella en Ourense aunque se traslade el actual intercambiador situado en Taboadela a la estación de Ourense. De ahí que en este IPRO nos referimos al intercambiador como Taboadela -Ourense.

El Informe constata que la línea de alta velocidad en ancho de vía estándar llega hasta Ourense y Santiago de Compostela, pero señala que tanto el tramo Ourense-Santiago de Compostela, de 84 km, como el conjunto del denominado Eje Atlántico, de 155 km, se mantiene en ancho ibérico, lo que significa que la totalidad de las circulaciones de largo recorrido entre Galicia y el resto de la red de alta velocidad deben disponer de material rodante de rodaje desplazable, apto para atravesar el cambiador de Taboadela-Ourense sin necesidad de detención.

De acuerdo con los datos recogidos por la CNMC, el material rodante actualmente en explotación comercial capaz de operar a 300 km/h con sistemas de ancho de vía variable procede de un mercado tecnológico muy reducido, en el que la tecnología de rodaje desplazable de Talgo (series 106 y 107 de RENFE) constituye, a día de hoy, la única solución efectivamente desplegada a esa velocidad comercial[15], sin perjuicio de otras tecnologías en desarrollo que se analizan en el apartado 5.4. Esta circunstancia

13 "Así, por ejemplo, en la "Segunda oferta de capacidad marco" de ADIF AV, en dos de los tres corredores (Madrid-Galicia y Madrid-Cádiz/Huelva), el cuello de botella de la línea es el paso por los cambiadores de ancho de Taboadela y Majarabique, respectivamente", INF/DTSP/070/25, de 12 de marzo de 2026, p.18, nota 40.

14 "Adif AV transformará la estación de Ourense en nodo de la alta velocidad del noroeste con una inversión de 119 M€", 16 de mayo de 2023. Se puede consultar en https://www.adifaltavelocidad.es/w/adif-av-transformar%C3%A1-la-estaci%C3%B3n-de-ourense-en-nodo-diere la-alta-velocidad-de él-noroeste-con-una-inversi%C3%B3n-de-119-m%E2%82%AC

15 "En el caso de los servicios de viajeros existe una solución técnica para que un mismo tren circule por ancho estándar y ancho ibérico, pero el número de fabricantes de material rodante de rodadura desplazable es limitado, hasta el punto de que para trenes de alta velocidad a 300 km/h, en la actualidad no hay alternativa a TALGO" INF/DTSP/070/25, de 12 de marzo de 2026, apartado 64.

Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

constituye, en todo caso, una limitación relevante de la oferta de material apto para prestar el servicio.

III.3. Datos técnicos relevantes de la red ferroviaria de acceso a Galicia

De los datos incorporados al Informe INF/DTSP/070/25 resulta especialmente significativo que, de los 15.673 km que integran la Red Ferroviaria de Interés General a 1 de enero de 2025, el ancho de vía estándar solo representa 3.104 km (alrededor del 20%), frente a 11.050 km de ancho de vía ibérica (70,5%) y 1.193 km de ancho de vía métrica[16].

Como señala la doctrina la característica principal que diferencia a la red española de AV de las de otros países es que la española, junto con la japonesa, son las únicas que se construyeron con un ancho de vía diferente al resto de las líneas existentes en ambos países hasta ese momento[17].

Los tramos de alta velocidad correspondientes al acceso a Galicia figuran expresamente entre las excepciones señaladas por la propia CNMC como líneas de alta velocidad que, pese a estar construidas en ancho de vía estándar en parte de su trazado (acceso hasta el intercambiador Taboadela-Ourense), mantienen la mayoría de los tramos en ancho de vía ibérica (Ourense-Santiago de Compostela y Eje Atlántico), lo que ilustra la singularidad de la discontinuidad técnica que afecta específicamente al territorio gallego.

El Informe INF/DTSP/070/25 de la CNMC cuantifica igualmente el coste de los cambiadores de ancho de vía existentes en la red española (entre 7-8 millones de euros los más económicos y 16,5 millones de euros el de mayor coste)[18], así como los costes

16 INF/DTSP/070/25, de 12 de marzo de 2026, apartado 25.
17 PALACIO VIJANDE, I y GARCÍA ÁLVAREZ, A.; "Él efecto de los trenes y servicios de ancho variable en la accesibilidad de la red de alta velocidad", Vía Libre Técnica, n.º 4, junio de 2012. https://tecnica-vialibre.es/documentos/articulos/anchovariable_ipalacio.pdf Señalan estos autores que "Así por ejemplo, mientras en países como Francia o Alemania, determinados servicios utilizan la red de alta velocidad parcialmente para luego encaminarse por la red convencional, en España esto no era posible y suponía un serio inconveniente, tanto para el aprovechamiento de las nuevas líneas, como para la mejora de los tiempos de viaje en las líneas convencionales".
18 INF/DTSP/070/25, de 12 de marzo de 2026, p.18, nota 41.

Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

de instalación del sistema europeo de señalización ERTMS —entre 100.000 y 120.000 euros por kilómetro en líneas nuevas y hasta 200.000 euros por kilómetro en líneas existentes— y de su equipación en el material rodante, entre 300.000 y 550.000 euros por unidad[19].

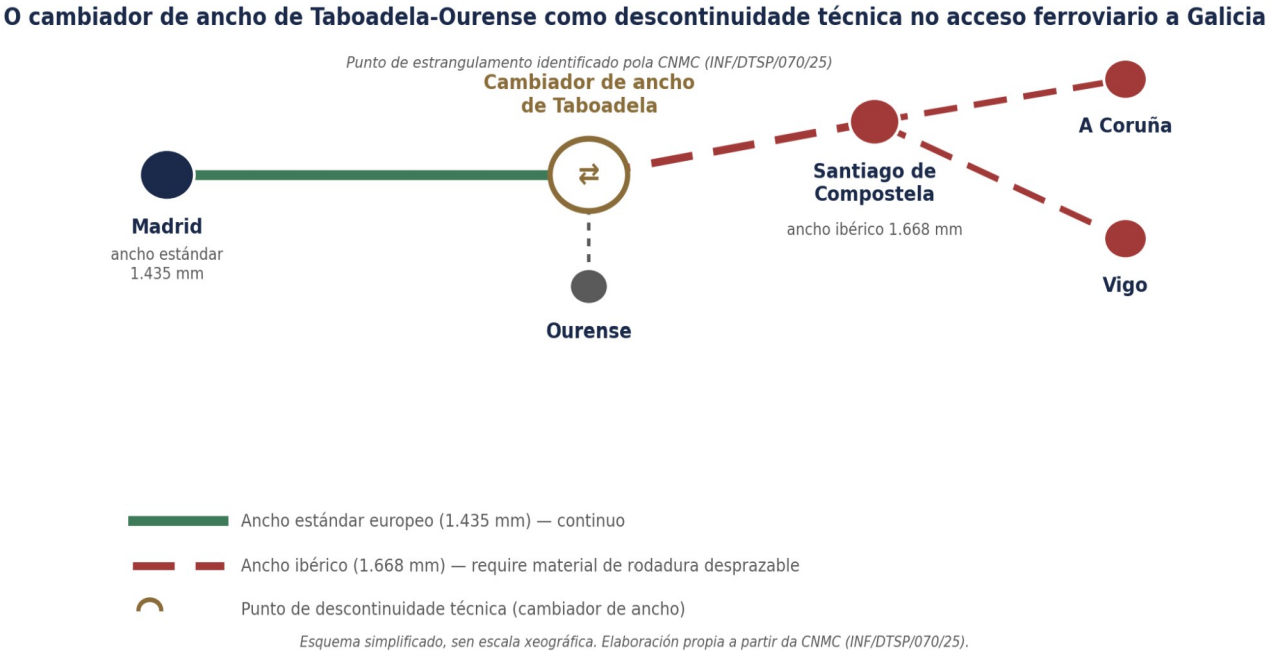


Gráfico 1. El intercambiador de ancho de vía de Taboadela-Ourense como discontinuidad técnica en el acceso ferroviario a Galicia

Fuente: elaboración propia a partir de la CNMC (INF/DTSP/070/25). Esquema simplificado, sin escala geográfica.

19 INF/DTSP/070/25, de 12 de marzo de 2026, apartado 53.

Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

IV.- MARCO JURÍDICO DE LA UNION EUROPEA

IV.1. El mercado ferroviario como manifestación del mercado interior

La política ferroviario de la Unión Europea constituye una de las manifestaciones más avanzadas del proceso de construcción del mercado interior, en aplicación de los principios generales de libre prestación de servicios (art. 56 TFUE) y libertad de establecimiento, y de las reglas específicas sobre transporte contenidas en el Título VI del TFUE (arts 90 a 100).

El inicio de la actuación de la Comunidad en materia ferroviaria se produce con la Decisión 65/271/CEE, de 13 de mayo de 1965, relativa a la armonización de determinadas disposiciones que inciden en la competencia en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable y el proceso para la fijación de una política común y de liberalización del sector ferroviario en la Unión Europea arranca con la aprobación de la Directiva 1991/440/CEE, del Consejo, de 29 de julio, sobre desarrollo de los ferrocarriles comunitarios[20].

Desde el Primer Paquete Ferroviario hasta el Cuarto Paquete Ferroviario, la normativa europea persiguió tres objetivos complementarios y progresivos: la apertura del mercado a la competencia, el acceso no discriminatorio a las infraestructuras y la interoperabilidad técnica de las redes.

La 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, configura un sistema basado en la separación funcional entre el administrador de la infraestructura y las empresas ferroviarias, garantizando condiciones de acceso transparentes y no discriminatorias mediante instrumentos como la declaración sobre la red y los organismos reguladores nacionales.

20 DOL 237 de 24 de agosto de 1991, pp. 25- 28.

Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

El Cuarto Paquete Ferroviario (2016), integrado por el pilar técnico —Directivas (UE) 2016/797 y 2016/798— y el pilar de mercado —Reglamento (UE) 2016/2338 y Directiva (UE) 2016/2370—, ahonda en la liberalización del transporte nacional de viajeros y refuerza la imparcialidad en la gestión de la infraestructura, al tiempo que atribuye a la Agencia Ferroviaria de la Unión Europea (ERA) un papel central en la autorización de vehículos y en la aprobación de los sistemas de mando-control y señalización.

Esta preocupación por facilitar la libre circulación y la conexión ferroviaria en los países de la Unión Europea se recoge en el reciente Informe aprobado por el Parlamento Europeo en su sesión Plenaria de 20 de octubre de 2026 en el que pide crear una red ferroviaria europea de alta velocidad interoperable, innovadora, accesible e intermodal, que acerca un valor real tanto a los ciudadanos como a la inversión pública[21].

Friebel y otros autores analizaron los efectos del proceso de liberalización sobre la eficiencia del sector y señalan que la desregulación mejora la tendencia de la eficiencia técnica de un país, pero señalan que no necesariamente una mayor intensidad de las reformas aumenta esa eficiencia ya que consideran que dependerá de la secuencia de implantación de dichas reformas. Afirman que en los países en los que las reformas se implementan de manera secuencial, la productividad aumenta, mientras que en aquellos otros en los que se aplicaron las reformas a través de paquetes conjuntos se produjo lo contrario[22].

IV.2. La Directiva (UE) 2016/797 y las Especificaciones Técnicas de Interoperabilidad

La Directiva (UE) 2016/797, sobre la interoperabilidad del sistema ferroviario dentro de la Unión Europea, define la interoperabilidad como la capacidad de un sistema ferroviario para permitir la circulación segura e ininterrumpida de trenes que cumplan las prestaciones requeridas[23]. Para tal fin, prevé la elaboración de Especificaciones

21 https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20261018ipr48251/el-pe-pide-impulsar-la-alta-velocidad-para-reforzar-cohesion-y-competitividad
22 Friebel, G., M. Ivaldi and C. Vibes (2010): "Railway (De)Regulation: La European Efficiency Comparison", Económica, vol 77, pp. 77-91.
23 Art.2 apartado 2) Directiva (UE) 2016/797 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de mayo de 2016 sobre la interoperabilidad del sistema ferroviario dentro de la Unión Europea. La idea de la interoperabilidad ya aparecía en el conocido Informe Jose Subercase "Informe dado por una comisión de

Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

Técnicas de Interoperabilidad (ETI) para cada subsistema estructural[24] elaboradas por la ERA[25] y aprobadas por la Comisión Europea.

La ETI de infraestructura (Reglamento 1299/2014 de la Comisión) se aplica expresamente tanto a las redes de ancho de vía estándar (1 435 mm) como de ancho de vía ibérica (1 668 mm)[26], lo que confirma que la coexistencia de ancho de vías no es, por sí sola, contraria al derecho de la Unión, aunque la propia normativa europea orienta el sistema hacia la interoperabilidad como objetivo estructural.

IV.3. El Reglamento (UE) 2024/1679 y el deber de evaluación de la migración de ancho de vía

El Reglamento (UE) 2024/1679 constituye el instrumento jurídico directamente aplicable a la decisión ministerial objeto de este estudio.

Su art. 17 establece que las nuevas líneas ferroviarias de las redes básica y básica ampliada de la RTE-T deben adoptar el ancho de vía estándar, aunque la Comisión Europea puede conceder exenciones motivadas por limitaciones geográficas, por el resultado negativo de un análisis coste-beneficio socio económico o por razones ambientales, debiendo valorar en todo caso los efectos de la no migración sobre la interoperabilidad y la continuidad de la red.

---

ingenieros de camino a la la Dirección general del ramo, y adoptado por esta a proponer a la aprobación del Gobierno condiciones generales bajo las cuales se autorizarán las empresas de caminos de hierro", Gaceta de Madrid de 28,29,30 y 31 de enero de 1845. En el mismo se señalaba como razón para fijar un único ancho de vía en España (que se fijó en 1.676 mm y posteriormente reducido a los actuales 1.668 mm por el Real Orden de 31 de diciembre de 1844) que "Desde luego se ve la conveniencia de que todos los caminos de hierro tengan la misma anchura, y particularmente las vías, porque por el contrario, cuándo dos caminos lleguen a ponerse en comunicación, como sucedió con frecuencia, es imposible que las locomotoras y trenes de uno continúen su viaje por el otro, siendo necesario al efecto transbordar las mercancías y personas al otro tren del nuevo camino, lo que ocasiona dilaciones, gastos y otros inconvenientes de consideración"

24 Infraestructura, energía, mando-control y señalización, material rodante.

25 Agencia Ferroviaria de la Unión Europea establecida mediante el Reglamento (UE) 2016/796 del Parlamento Europeo y del Consejo.

26 Art. 2.5 "La presente ETI deberá aplicarse a las redes con los siguientes anchos de vía nominales: 1 435 mm, 1 520 mm, 1 524 mm, 1 600 mm y 1 668 mm" Reglamento 1299/2014 de la Comisión de 18 de noviembre de 2014 relativo a las especificaciones técnicas de interoperabilidad del subsistema «infraestructura» en el sistema ferroviario de la Unión Europea.

Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

El art. 17.3 impone a los Estados miembros el deber, cuyo plazo vencía el pasado 19 de julio de 2026, de realizar una evaluación en la que se determinaran las líneas ferroviarias existentes situadas en los corredores europeos de transporte con vistas a su posible migración al ancho de vía nominal estándar europeo de 1 435 mm. Esta evaluación debía de incluir un análisis de coste-beneficio socio económico de la viabilidad de la posible migración al ancho de vía nominal estándar europeo de 1 435 mm y una evaluación de los efectos para la interoperabilidad. Este compromiso se cumplió con la remisión por el Ministerio de su análisis el 16 de julio de 2026.

Ahora bien, el hecho de que dicha obligación se satisfaga mediante un análisis de coste-beneficio global, referida a la totalidad de la red convencional española, no excluye la relevancia de examinar de forma diferenciada los efectos competitivos de actuaciones específicas y focalizadas sobre puntos concretos de discontinuidad, como el intercambiador de Taboadela-Ourense, cuya eliminación podría generar ganancias competitivas desproporcionadamente superiores a su coste.

IV.4. Los artículos 101 a 106 TFUE y el principio de neutralidad competitiva de las decisiones públicas

El Derecho de la Competencia de la Unión Europea no se proyecta únicamente sobre el comportamiento de las empresas, sino que condiciona también[27] el margen de actuación de los Estados miembros cuando sus decisiones regulatorias o de planificación pueden favorecer, facilitar o inducir comportamientos contrarios a la competencia, o cuando privan de todo efecto útil a las normas de competencia.

Sin necesidad de que concurran los presupuestos de esta jurisprudencia[28] la doctrina de la promoción de la competencia parte de un principio más general y de menor intensidad normativa como el de neutralidad competitiva de las decisiones de

27 A través de la denominada jurisprudencia sobre el "efecto útil" de los arts. 101 y 102 TFUE en relación con el art. 4.3 del Tratado de la Unión Europea (TUE). En este sentido hay que citar, entre otras, las sentencias de 4 de octubre de 2001, Italia/Comisión (C-403/99, EU:C:2001:507), apartados 27, 28 y 37, y de 22 de febrero de 2022, Openbaar Ministerie (Tribunal establecido por la ley en el Estado miembro emisor) (C-562/21 PPU y C-563/21 PPU, YO:C:2022:100), apartado 95.
28 Que exige, en su planteamiento más estricto, un vínculo con una conducta empresarial imputable.

Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

planificación de infraestructuras públicas, conforme al cuál dichas decisiones deberían evaluar, entre otros factores relevantes, su impacto sobre la igualdad de acceso al mercado por parte de los operadores económicos actuales o potenciales.

V.- JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNION EUROPEA

El análisis competitivo de las infraestructuras de red, y en particular la doctrina de las infraestructuras esenciales (*essential facilities*), fue desarrollada por el Tribunal de Justicia en una línea jurisprudencial consolidada que, sin resultar directamente aplicable al caso de una decisión estatal de planificación[29] proporciona los criterios de análisis económico y los principios generales relevantes para valorar cuando una determinada configuración de una infraestructura de red condiciona la competencia efectiva en el mercado que sobre ella se desarrolla.

V.1. La doctrina de las infraestructuras esenciales

La sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de noviembre de 1998, Bronner (asunto C-7/97), fijó los criterios, de aplicación restrictiva, conforme a los cuáles la negativa de una empresa en posición dominante a dar acceso a una infraestructura puede constituir un abuso y son:

a) el acceso a la infraestructura es indispensable

b) carece de justificación objetiva

c) la eliminación de toda competencia en el mercado del solicitante de acceso

Aunque el supuesto de Bronner[30] difiere del que ahora se analiza, ya que no existe aquí una negativa de acceso imputable a una empresa dominante, sino una configuración técnica de la infraestructura pública resultante de una decisión de planificación, el criterio de la indispensabilidad de un elemento de la infraestructura para poder competir en el mercado de servicios que sobre ella se prestan resulta plenamente trasladable al análisis. En el caso examinado en este IPRO la existencia de una ancho de vía continua y el acceso a material rodante de ancho de vía variable, constituyen

29 Al no concurrir una empresa en posición dominante que niegue el acceso.
30 Hay que resaltar que el TJUE aclaró que el origen público de las infraestructuras esenciales no excluye la aplicación de los criterios "Bronner" (C-7/97 Bronner v Mediaprint, pár. 41).

Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

elementos indispensables para la prestación de servicios ferroviarios de transporte de pasajeros de largo recorrido entre Galicia y el resto de la red española.

En el ámbito específico de las infraestructuras ferroviarias, la sentencia de 9 de septiembre de 2003, Altmark Trans (asunto C-280/00), es la más específica jurisprudencia sobre acceso a la infraestructura ferroviaria contenida en los asuntos Deutsche Bahn (sentencia del Tribunal General de 18 de julio de 2013 en el asunto T-289/11 y conexos) reiteraron que las condiciones técnicas y económicas de acceso a la infraestructura ferroviaria pueden producir efectos equivalentes a una restricción del acceso al mercado cuando favorecen sistemáticamente al gestor de infraestructura o a la empresa ferroviaria integrada verticalmente con este, mismo en ausencia de una discriminación normativa formal.

V.2. La interoperabilidad como condición de la libre prestación de servicios

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre libre prestación de servicios en el ámbito del transporte (entre otras, la sentencia de 22 de mayo de 1985, Comisión/Consejo, asunto 13/83[31], y su desarrollo posterior en materia de acceso a redes) subrayó reiteradamente que la existencia de obstáculos técnicos no armonizados puede equivaler, en sus efectos prácticos, a una restricción de la libre prestación de servicios transfronteriza o interterritorial, aunque dichos obstáculos no persigan una finalidad de naturaleza restrictiva.

Esta doctrina, formulada originariamente para la libre circulación de mercancías (jurisprudencia Cassis de Dijon[32] y su proyección sobre el art. 34 TFUE), resulta trasladable, *mutatis mutandis*, al análisis de las barreras técnicas que condicionan la prestación de servicios ferroviarios entre distintas partes del territorio de un mismo Estado miembro, en la medida en que dichas barreras afectan igualmente a operadores de otros Estados miembros que pretendan prestar servicios en España al amparo de la

31 El Parlamento expuso ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas un recurso, porque consideraba que el Consejo había incumplido el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea ya que alegaba, entre otras cosas, que se abstuvo de instaurar una política común en materia de transportes.
32 Sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de febrero de 1979 (asunto 120/78).

Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

liberalización del transporte ferroviario de viajeros introducida por el Cuarto Paquete Ferroviario.

V.3. Separación entre regulador, gestor de infraestructura y operador

La sentencia de 28 de febrero de 2013, Comisión/España (asunto C-483/10), condenó a España por incumplimiento de los deberes de independencia del organismo regulador y de separación de funciones entre el gestor de infraestructuras y las empresas ferroviarias, en aplicación de la primera Directiva ferroviaria[33]. Esta línea jurisprudencial resulta relevante para el presente Estudio en la medida en que confirma que el Tribunal de Justicia atribuye una particular importancia a que las decisiones que condicionan el acceso a la infraestructura ferroviaria[34] se adopten con las debidas garantías de neutralidad competitiva, sin perjuicio de que en el caso analizado dicha decisión corresponda al Estado en su condición de planificador y no al gestor de la infraestructura.

V.4.- Conclusiones.

La citada jurisprudencia no implica sostener que la decisión del Ministerio de julio de 2026 incurra en ninguno de los incumplimientos juzgados en los asuntos referidos, sino poner de manifiesto que el ordenamiento de la UE atribuye relevancia jurídica autónoma a la neutralidad competitiva de las decisiones de planificación que afecten en el acceso a las infraestructuras ferroviarias, lo que legitima el análisis que se desarrolla en este Informe de Promoción de la Competencia (IPRO).

En este supuesto el gestor de la infraestructura (ADIF) es el único operador con material rodante de ancho variable válido para circular por todo el trayecto de AV en Galicia (RENFE) y se encuentran integrados verticalmente en la misma matriz

33 "El Reino de España incumplió las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 4, apartado 1, 11, 13, apartado 2, y 14, apartado 1, de la Directiva 2001/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001, relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria y la aplicación de cánones por su utilización, en su versión modificada por la Directiva 2007/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, al no adoptar las medidas legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a dichas disposiciones."

34 Señala la sentencia que "Según resulta en particular del undécimo considerando de la Directiva 2001/14, uno de los objetivos de esta es permitir la igualdad de acceso sin discriminación de las empresas ferroviarias a la red ferroviaria"

Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

(Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible). Esta situación genera un grave riesgo para la competencia y la apertura del mercado a nuevos operadores en la medida en que cualquier decisión que pueda tomar el gestor de la infraestructura que suponga el mantenimiento de forma indefinida de la discontinuidad de ancho de vía en el acceso a Galicia, ya sea total o parcial, atribuirá una evidente ventaja a ese operador histórico y un daño para el resto de operadores. Esto podría significar en ese mercado el establecimiento por parte de quien ostenta la titularidad de la infraestructura de condiciones desiguales en la prestación del servicio con ventaja a un competidor frente a otros, lo que podría no sólo obstaculizar la competencia sino eliminarla e implicar, mismo, un autofavorecimiento ("self-preferencing") al estar integrados, gestor y operador, en la misma matriz. No debemos de olvidar que nos encontramos ante un mercado (transporte ferroviario de pasajeros) durante muchos años explotado en régimen de monopolio[35] que fue abierto a la competencia.

35 La Ley de Bases de Ordenación Ferroviaria y de los Transportes por Carretera de 24 de enero de 1941 creó la Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles (RENFE), modificando el sistema anterior de concesiones, estableció en España un régimen de monopolio tanto en el transporte de mercancías por ferrocarril como en el de pasajeros en favor de una empresa de naturaleza pública, la mencionada RENFE.

Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

VI.- LA DOCTRINA DE LA CNMC: BARRERAS TÉCNICAS, BALANCE, LIBERALIZACIÓN E INFORME ANUAL 2025

Tres documentos recientes de la CNMC, complementarios entre sí, permiten sistematizar la doctrina técnica del regulador sobre la incidencia competitiva de las barreras técnicas de la red ferroviaria española y su proyección específica sobre Galicia:

a) el Informe sobre las barreras técnicas a la prestación de servicios ferroviarios (INF/DTSP/070/25, de 12 de marzo de 2026),

b) el Balance de la liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril (INF/DTSP/091/25, de 17 de septiembre de 2025),

c) el Informe anual del sector ferroviario 2025 (INF/DTSP/039/26, de 30 de junio de 2026).

VI.1. El Informe sobre barreras técnicas (INF/DTSP/070/25)

Elaborado tras un trámite de audiencia pública en el que participaron, entre otros, la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria, ADIF, ADIF Alta Velocidad, RENFE, la Dirección General del Sector Ferroviario del Ministerio de Transportes, IRYO, OUIGO, la Asociación de Empresas Ferroviarias Privadas y la Autoridad Portuaria de Marín y Ría de Pontevedra, este Informe constituye el análisis técnico más completo disponible sobre la incidencia competitiva de las barreras técnicas de la red ferroviaria española.

Concluye, en su apartado 4.1, que la existencia de diferentes ancho de vías limita la competitividad del modo ferroviario y señala expresamente que, aunque existe una solución técnica como es el rodaje desplazable para que un mismo tren circule por los dos anchos de vías, el número de tecnologías y fabricantes con implantación comercial efectiva es muy limitado, hasta el punto de que, para trenes de alta velocidad a 300 km/h, la explotación comercial actual depende, en la práctica, de una sola tecnología plenamente desplegada a esa velocidad, sin perjuicio de otras tecnologías[36] en fase de

36 Como el bogie BRAVA de CAF.

Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

desarrollo para alcanzar ese nivel de prestaciones, según se detalla en el apartado 5.4 de este estudio.

Entre sus recomendaciones, la CNMC instaba a publicar "lo antes posible" el estudio de migración de ancho de vía previsto en el art. 17.3 del Reglamento 2024/1679, señalando expresamente que, antes de adoptar cualquiera decisión sobre el ancho de vía, debe analizarse en profundidad su impacto en la competitividad del transporte ferroviario, incluyendo la evaluación de alternativas como el ancho de vía mixta.

VI.2. El Balance de la liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril (INF/DTSP/091/25)

Este segundo informe, que actualiza las aportaciones del primer Balance (INF/DTSP/031/24) con datos de 2024 cuantifica los efectos de la liberalización del transporte comercial de viajeros por ferrocarril en España, distinguiendo sistemáticamente entre los corredores en los que operan varios competidores y aquellos en los que RENFE mantiene una posición de monopolio de hecho.

Sus datos sobre resultados de administración de red por eje, referidos en el apartado VII.9 de este IPRO constituyen la principal aportación cuantitativa del Balance de liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril a los efectos del presente análisis, y concluye que el eje Madrid-Galicia presenta, junto con el Madrid-Asturias, el peor resultado de explotación de ADIF Alta Velocidad, con un EBITDA negativo que contrasta con los resultados positivos y crecientes de los corredores plenamente abiertos a la competencia.

VI.3. El Informe anual del sector ferroviario 2025 (INF/DTSP/039/26)

El Informe anual, aprobado por el Pleno del Consejo de la CNMC el 30 de junio de 2026, confirma y actualiza la clasificación de corredores "con competencia" y "sin competencia", distinción ya empleada en el Balance de la liberalización, incluyendo a Galicia expresamente entre los segundos.

Reconoce este Informe de la CNMC la mejora de la oferta comercial en el corredor gallego derivada de la incorporación de los trenes AVRIL, pero sin que eso determine la apertura del corredor a la competencia efectiva, lo que confirma la persistencia de la situación descrita en este IPRO.

VII.- ANÁLISIS ECONÓMICO-COMPETITIVO

VII.1. La infraestructura como presupuesto no neutral de la competencia

Uno de los postulados de este Informe de Promoción parte de la consideración de estimar que la infraestructura ferroviaria no constituye un elemento neutral desde el punto de vista competitivo.

La posibilidad real de competir en un mercado ferroviario de pasajeros depende de factores como la accesibilidad física de la infraestructura, la interoperabilidad técnica entre tramos, la disponibilidad de material rodante compatible, la ausencia de costes regulatorios innecesarios y la previsibilidad de las condiciones de explotación a medio y largo plazo. Cuando alguno de estos elementos introduce diferencias significativas entre las diferentes empresas operadoras o incrementa artificialmente los costes de acceso al mercado, la infraestructura deja de ser un mero soporte físico del servicio para convertirse en un factor determinante del grado de competencia efectiva alcanzable.

VII.2. El cambiador de Taboadela-Ourense, como barrera estructural de entrada

La discontinuidad de ancho de vía en el acceso ferroviario a Galicia presenta, desde la perspectiva del análisis de barreras de entrada, las siguientes características:

- **Escasez de material rodante compatible con la infraestructura:** según los propios datos de la CNMC, el material homologado y desplegado comercialmente para circular a 300 km/h con sistema de rodaje desplazable procede de un mercado tecnológico muy reducido y concentrado, cuyo alcance y límites se analizan en el

apartado VII.4, lo que reduce el número de operadores actuales y potenciales capaces de prestar el servicio en las condiciones actuales de la infraestructura.

- **Incremento de los costes hundidos de entrada:** un operador que pretenda prestar servicios de largo recorrido hacia Galicia debe asumir el sobrecoste de adquirir o arrendar material de rodaje desplazable, sensiblemente superior al de un tren convencional de ancho de vía fija, lo que eleva el umbral mínimo de inversión necesaria para operar en el corredor.
- **Limitación de la capacidad de la infraestructura:** el propio Informe de la CNMC identifica el cambiador de Taboadela-Ourense, como el elemento limitativo de la capacidad del corredor Madrid-Galicia en la oferta de capacidad marco de ADIF Alta Velocidad, lo que introduce una restricción operativa adicional, independiente del número de operadores presentes en el mercado.
- **Reducción de las economías de escala y de la flexibilidad de flota:** un operador que disponga de material de rodaje desplazable no puede aprovechar dicho material en otras rutas de ancho de vía fija sin las adaptaciones correspondientes[37], lo que condiciona sus planes de negocio y reduce el atractivo relativo del corredor gallego frente a otros corredores de la red de alta velocidad plenamente homogéneos en ancho de vía estándar[38]. La coexistencia de diferentes anchos de vía puede condicionar la utilización del material rodante y la expansión de los operadores ferroviarios entre redes, ya que la compatibilidad de los vehículos depende del ancho de vía y de otros parámetros técnicos de la infraestructura,

37 Directorate-General fuere Competition "Impact assessment Community guidelines on support study fuere the review of the State aid fuere railway undertakings,. Final Report" 2023, European Commission, pp. 63 - 64. En el apartado 3.4.1 del informe, se señala que el acceso a locomotoras y material rodante de viajeros puede ser complejo y costoso por la falta de estandarización técnica. Las diferencias entre infraestructuras pueden exigir vehículos adaptados a cada red y, en ciertos casos, inversiones significativas para hacerlos circular en otras. El estudio también examina los costes de acceso y mantenimiento del material rodante en los apartados 3.4 y 3.4.2.

38 European Commission (2021), Commission Staff Working Document accompanying the Seventh Monitoring Report on the Development of the Rail Market, SWD(2021) 1 final, Comisión Europea y European Commission, p. 134. En el mismo sentido Directorate-General fuere Competition "Impact assessment Community guidelines on support study fuere the review of the State aid fuere railway undertakings,. Final Report" 2023, European Commission, p. 52. También señala este último Informe entre los problemas de interoperabilidad (que lo analiza a efectos transfronterizos) la diferencia de ancho de vía, p. 131.

Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

como la electrificación y los sistemas de señalización. La Comisión Europea identificó estas diferencias como factores que pueden dificultar la entrada en nuevos mercados e incrementar los costes asociados a la disponibilidad de material rodante adecuado. En este contexto, la necesidad de disponer de vehículos compatibles con las características específicas de la red gallega podría elevar los costes fijos de entrada o limitar las alternativas de explotación para determinados operadores. La intensidad de este efecto deberá comprobarse atendiendo a las características del material rodante disponible, el acceso a material rodante por arrendamiento, a las posibilidades reales de reutilización de la flota y a los costes de adquisición, adaptación y homologación correspondientes.

VII.3. Efectos sobre la posición del operador histórico

La CNMC señaló reiteradamente[39] en su doctrina sobre liberalización del transporte ferroviario de viajeros, que el operador históricamente implantado dispone de ventajas estructurales derivadas del:

a) su parque móvil ya amortizado,

b) su experiencia operativa,

c) sus economías de escala

d) su mayor acceso a la información de mercado.

En el caso específico del corredor gallego, estas ventajas se ven reforzadas por el hecho de que el operador histórico fue quien desarrolló y amortizó, con apoyo de las correspondientes ayudas públicas al material rodante, la flota de trenes de rodaje desplazable actualmente en servicio. La persistencia de la discontinuidad de ancho de vía no crea, por tanto, una ventaja competitiva nueva a favor del operador histórico, pero sí contribuye a mantener y consolidar en el tiempo una ventaja ya existente, dificultando la entrada de nuevos operadores que no dispongan de acceso equivalente a ese tipo de material.

39 Entre otros Y/CNMC/004/19 ESTUDIO SOBRE LA LIBERALIZACIÓN DEl TRANSPORTE DE VIAJEROS POR FERROCARRIL.

Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

VII.4. Disponibilidad y concentración tecnológica del material rodante de ancho de vía variable

La barrera de entrada identificada en los apartados anteriores no descansa únicamente en la configuración física de la infraestructura, sino también en la estructura del mercado ascendente ("aguas arriba" o *upstream*) de fabricación de material rodante capaz de operar en ancho de vía variable. Resulta por lo tanto pertinente examinar con más detalle la disponibilidad y el grado de concentración de esta tecnología, sin incurrir en una simplificación que no resistiría un examen técnico riguroso.

No resultaría ajustado afirmar que Talgo es literalmente el único fabricante mundial capaz de desarrollar tecnología de ancho de vía variable. CAF dispone, desde hace más de dos décadas, de su propio sistema —el bogie BRAVA (Bogie de Rodaje de Ancho Variable Autopropulsado)—, empleado en material de larga distancia y regional. Más recientemente, en junio de 2026 CAF inició un proyecto específico de investigación sobre ancho de vía variable para alta velocidad —el proyecto TAV (expediente ZE-2026-00004)[40], cofinanciado por los fondos europeos NextGenerationEU a través del programa HAZITEK del Gobierno Vasco—, dirigido expresamente a desarrollar elementos críticos de un tren de alta velocidad a 300 km/h con tecnología de ancho de vía variable y a reforzar la soberanía tecnológica del sector.

El planteamiento técnicamente más sólido no es que exista un fabricante único en sentido absoluto, sino que existe un mercado tecnológico muy reducido y concentrado, en el que la explotación a 300 km/h en servicios de AV se aprecia una dependencia particularmente relevante de la tecnología de Talgo.

En efecto, el bogie BRAVA de CAF, aún diseñado para velocidades de hasta 290 km/h, no fue hasta la fecha implantado en servicio comercial a velocidades superiores a los 250 km/h, por lo que la día de hoy la explotación comercial efectiva a 300 km/h en ancho de vía variable sigue dependiendo, en la práctica, de la tecnología de rodaje desplazable de Talgo incorporada en las series 106 y 107 de RENFE[41].

40 https://www.cafmobility.com/sala-prensa/tav-tav-es/
41 INF/DTSP/070/25, de 12 de marzo de 2026, apartado 64. Sobre todo cuando este requiere piezas o conocimiento técnico sujetos a derechos de exclusiva.

Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

Dos datos recientes ilustran esta dependencia práctica y, al mismo tiempo, la capacidad industrial actualmente concentrada en Talgo para ejecutar adaptaciones de este tipo:

a) En primer lugar, el 2 de julio de 2026 Talgo y RENFE cerraron en Rivabellosa un acuerdo por el que RENFE abonará 132 millones de euros para que Talgo reconfigure 15 de los 30 trenes Avril S106, inicialmente entregados en ancho de vía fija, el rodaje desplazable[42], de modo que la totalidad de la serie quede configurada en ancho de vía variable. Los trabajos se ejecutarán en un plazo aproximado de 37 meses, con las primeras entregas previstas a partir del mes 15. Este acuerdo acredita que Talgo mantiene, a día de hoy, capacidad industrial real e inmediata para ejecutar adaptaciones de material rodante a ancho de vía variable en volúmenes significativos, al margen de otras consideraciones sobre el origen de las penalizaciones económicas asociadas al proyecto S106.

b) En segundo lugar, consta la existencia de expedientes de contratación pública tramitados por el procedimiento negociado sin publicidad en los que se calificó Patentes Talgo, S.L. como proveedor único por razones técnicas para determinados suministros y trabajos vinculados al mantenimiento y a la adaptación de material de la tecnología de rodaje desplazable, al amparo del art. 168. a).2º de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (LCSP)[43] que permite prescindir de la publicidad cuando por razones técnicas o de derechos de exclusiva solo un operador económico determinado puede ejecutar la prestación.

VII.5. Consecuencia competitiva: la transmisión de la restricción al mercado ascendente de material rodante

La conjunción de estos elementos

a) un mercado tecnológico reducido,

42 https://www.eleconomista.es/transportes-turismo/noticias/13993713/06/26/renfe-pagara-132-millones-a-talgo-para-transformar-sus-trenes-avril-con-fisuras.html

43 Por ejemplo: Montaje y posterior retirada de instrumentación desarrollada por Talgo en tren de la serie S106 de rodadura desplazable y realización de pruebas de auscultación dinámica de vía y catenaria. Expediente: 2.25/ 21520.0028; Suministro y montaje de elementos refrigeradores y acoplamientos de motor para los trenes Talgo serie 355 (bts) propiedad de Adif. Expediente: 3.24/27510.0060

Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

b) una dependencia práctica y actual de la tecnología de un único proveedor para la explotación comercial a 300 km/h,

c) indicios administrativos de exclusividad técnica para determinadas prestaciones

permite formular una conclusión adicional relevante a los efectos de este estudio como es la persistencia de la discontinuidad de ancho de vía en el acceso a Galicia no proyecta sus efectos restrictivos únicamente sobre la infraestructura, sino que puede trasladar esa restricción hacia el mercado ascendente de material rodante.

Un operador que pretenda entrar en el corredor gallego no solo debe asumir el sobrecoste ya descrito en el apartado VII.2, sino que se enfrenta además a un número muy reducido de proveedores tecnológicos capaces de suministrarle material homologado para 300 km/h en ancho de vía variable, lo que puede incrementar los costes fijos de adquisición, los costes y plazos de homologación, los costes de mantenimiento a largo plazo[44] y, en definitiva, el coste total de entrada al mercado ferroviario gallego (LCSP).

Esto supone una traba para los operadores entrantes en el mercado ferroviario de pasajeros de Galicia ya que como señaló la Comisión Europea en 2021 la disponibilidad fluida al material rodante es fundamental para que los operadores ferroviarios alternativos puedan acceder a nuevos mercados o ampliar su oferta de servicios[45] .

En el mismo sentido el Informe final de la Directorate-General for Competition "Impact assessment Community guidelines on support study for the review of the State aid for railway undertakings"[46] señala que si el acceso al material rodante es complejo o

44 Sobre todo cuando este requiere piezas o conocimiento técnico sujetos a derechos de exclusiva.
45 European Commission (2021), Commission Staff Working Document accompanying the Seventh Monitoring Report on the Development of the Rail Market, SWD(2021) 1 final, Comisión Europea y European Commission, p. 134.
46 Directorate-General for Competition "Impact assessment Community guidelines on support study for the review of the State aid for railway undertakings. Final Report" 2023, European Commission, p. 52.

Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

costoso supone una barrera significativa para la entrada y/o la expansión en los mercados ferroviarios de las potenciales empresas.[47]

Por ello cualquier evaluación del impacto competitivo de la existencia de un doble ancho de vía en las infraestructuras ferroviarias de Galicia debería incorporar expresamente esta dimensión del mercado ascendente de material rodante, y no limitarse al análisis de la infraestructura física.

VII.6. Competencia potencial y competencia efectiva

El análisis de competencia no puede limitarse a valorar el número de operadores actualmente presentes en el mercado, sino que debe incorporar el concepto de competencia potencial, es decir, la capacidad de operadores no presentes en el mercado gallego, pero activos en otros corredores de AV española o en mercados ferroviarios de otros Estados miembros, de entrar en dicho mercado si las condiciones de acceso resultaran equiparables a las de otros corredores plenamente homogéneos en ancho de vía estándar.

La discontinuidad de ancho de vía reduce esta competencia potencial al elevar de forma selectiva y territorialmente diferenciada el coste de entrada al corredor gallego, en comparación con corredores como Madrid-Barcelona, Madrid-Sevilla, Madrid-Valencia, Madrid-Alicante o Madrid-Málaga/Granada íntegramente construidos en ancho de vía estándar.

47 También destaca este informe que que los trenes de pasajeros y las locomotoras se tengan que fabricar a medida para cada infraestructura contribuye a aumentar los costes relacionados con el acceso a ese material rodante mismo en los supuestos en que se quiera adquirirlos por arrendamiento, ya que los mercados en los que se comercializa ese material rodante son más reducidos y tienen un alcance principalmente nacional (en el caso de España regional) lo que los hace menos atractivos para las empresas de arrendamiento (p. 91) y cita expresamente a España al señalar que (el denominado "Iberan Gauge") que coexiste con el ancho estándar puede representar una fuente adicional de poder de mercado para el operador histórico español, lo que señala que declaró un representante de la UIP quien explicó que el diferente ancho de vía de la infraestructura española (como en caso de no migración, sería permanente en Galicia) hace que el mercado español de suministro de material rodante resulte menos atractivo para las empresas de arrendamiento financiero, cuya presencia en el mercado español es marginal. (p. 65).

Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

VII.7. Impacto singular sobre el territorio gallego

A diferencia de otros puntos de discontinuidad de ancho de vía existentes en la red española, el intercambiador de Taboadela-Ourense, condiciona la totalidad del acceso ferroviario de largo recorrido a los principales núcleos de población de Galicia: Vigo, Santiago de Compostela, A Coruña, Pontevedra, Ferrol y Lugo quedan conectados a la red de alta velocidad española exclusivamente a través de servicios que dependen de material de rodaje desplazable o del correspondiente trasbordo.

Esta circunstancia sitúa a Galicia en una posición de apertura competitiva efectiva inferior a la de otros territorios servidos por corredores homogéneos, con la consecuente incidencia sobre la actividad de prestación del servicio de transporte de viajeros.

VII.8. El análisis coste-beneficio ministerial y los efectos dinámicos de la competencia

El análisis coste-beneficio remitida por el Ministerio a la Comisión Europea incorpora, según la información disponible, variables presupuestarias, operativas y de afición al servicio, pero no consta que valorara de forma expresa y diferenciada los efectos dinámicos derivados de una mayor o menor competencia en el mercado ferroviario gallego:

a) la reducción de la presión competitiva sobre el operador histórico,

b) los menores incentivos a la innovación y a la reducción de precios,

c) la pérdida de eficiencia dinámica asociada a la falta de contestabilidad del mercado y el

d) impacto sobre el desarrollo logístico y empresarial del territorio.

Estos elementos forman parte del concepto de bienestar económico que las autoridades de competencia consideran relevante al evaluar el funcionamiento de un mercado, y su ausencia en el análisis ministerial no invalida la decisión adoptada, que

Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

responde a criterios presupuestarios y de amplio alcance, pero sí evidencia una laguna metodológica que una autoridad de competencia está legitimada para señalar.

VII.9. Confirmación empírica: Galicia como único gran corredor de alta velocidad sin competencia efectiva

El análisis precedente, formulado en términos de barreras de entrada y de competencia potencial, encuentra una confirmación empírica directa y actual en la propia doctrina de supervisión de la CNMC, que permite afirmar que la desventaja competitiva de Galicia no es un riesgo hipotético, sino una situación observada y persistente en los datos del regulador.

El Informe anual del sector ferroviario 2025 de la CNMC (INF/DTSP/039/26, de 30 de junio de 2026) distingue expresamente, al analizar los servicios comerciales de larga distancia en AV entre los corredores "con competencia" que son Madrid-Barcelona, Madrid-Valencia, Madrid-Sevilla, Madrid-Málaga/Granada y Madrid-Alicante, en los que operan los operadores RENFE, IRYO y OUIGO, y "el resto de corredores de alta velocidad (a Galicia, al Norte y los internacionales y recorridos transversales)", agrupados como ámbito diferenciado precisamente por la ausencia de dicha competencia[48].

El propio Informe reconoce que las conexiones de Madrid con Galicia y con Asturias se beneficiaron de la puesta en circulación de los trenes AVRIL[49], con la consecuente mejora de la oferta y de los tiempos de viaje, pero esta mejora del servicio prestado por el operador histórico no fue acompañada, a diferencia de lo ocurrido en los corredores con un único ancho de vía estándar, de la entrada de un segundo o tercer operador comercial.

La mejora de la oferta por el operador histórico y la persistencia de un mercado no contestado no son magnitudes incompatibles: la primera no sustituye la segunda como objetivo de la política de competencia.

48 4.2.1.1. Principales corredores, p. 33 y 34.
49 P. 34.

Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

En el mismo sentido, el Balance de la liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril de la CNMC (INF/DTSP/091/25, de 17 de septiembre de 2025) sitúa el eje Madrid-Galicia, junto con el Madrid-Asturias, entre los ejes de ADIF Alta Velocidad con peor resultado de explotación: un EBITDA negativo de 57,3 millones de euros en 2024, frente a los resultados positivos de los corredores Madrid-Barcelona (192 millones de euros) y Madrid-Sur (80 millones de euros), en los que sí opera más de un operador comercial[50] lo que demuestra que no solo la mejora del material rodante del operador histórico explica el incremento de los ingresos por cánones y la mejora de la eficiencia de la infraestructura sino que esto depende de la entrada de competencia efectiva.

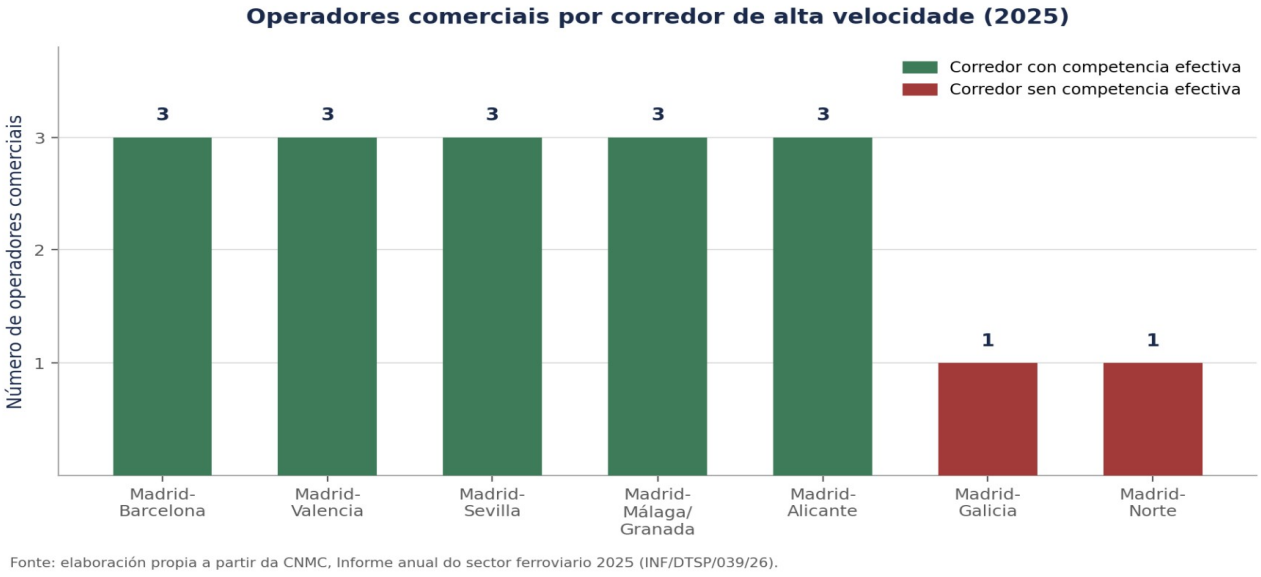


Gráfico 2. Operadores comerciales por corredor de alta velocidad (2025)

Fuente: elaboración propia a partir de la CNMC, Informe anual del sector ferroviario 2025 (INF/DTSP/039/26).

50 P. 23.

Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

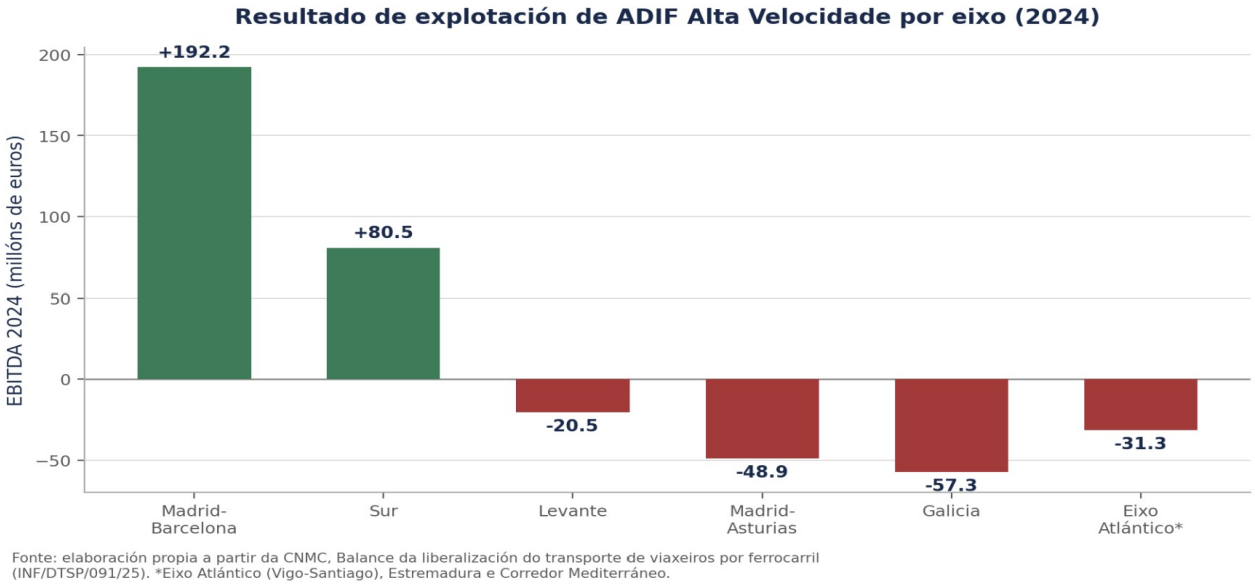


Gráfico 3. Resultado de explotación de ADIF Alta Velocidad por eje (2024)

Fuente: elaboración propia a partir de la CNMC, Balance de la liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril (INF/DTSP/091/25).

Eje	EBITDA 2024 (M€)	Operadores comerciales
Madrid-Barcelona	**+192,2**	3 (RENFE, IRYO, OUIGO)
Sur	**+80,5**	3 (RENFE, IRYO, OUIGO)
Levante	**-20,5**	3 (RENFE, IRYO, OUIGO)
Madrid-Asturias	**-48,9**	1 (RENFE)
Galicia	**-57,3**	1 (RENFE)
Eje Atlántico (Vigo-Santiago)	**-31,3**	1 (RENFE)

Gráfico 4. Operadores comerciales y EBITDA por eje de ADIF Alta Velocidad (2024-2025)

El Gráfico 4 sistematiza conjuntamente ambos indicadores por eje y permite apreciar la correlación entre la ausencia de competencia efectiva y el peor rendimiento financiero de la infraestructura:

Estos dos informes, ambos posteriores al Informe sobre barreras técnicas (INF/DTSP/070/25) analizado en el apartado VI y anteriores a la propia decisión ministerial de julio de 2026, permiten sostener con datos verificables que Galicia constituye, entre los grandes corredores peninsulares de AV el caso más claro de persistencia de un mercado no contestado pese a la existencia de demanda consolidada y de un marco jurídico plenamente liberalizado desde 2020.

La causa de esta singularidad no es normativa sino técnica y de infraestructura.

VII.10. El ancho de vía estándar como presupuesto de la competencia efectiva en Galicia

De lo expuesto en los apartados VII.2 a V II.9 se sigue una conclusión de método que estructura el resto de este Informe de Promoción (IPRO): la continuidad de ancho de vía ferroviaria estándar europea en toda la infraestructura ferroviaria de Galicia no constituye una aspiración de política de infraestructuras ajena a la competencia, sino un presupuesto técnico de la competencia efectiva en el mercado ferroviario gallego, en el mismo sentido en que la doctrina de la CNMC considera a la interoperabilidad de la red un presupuesto de la contestabilidad del mercado ferroviario en su conjunto.

Mientras dicho presupuesto no concurra, Galicia seguirá soportando, con independencia de las mejoras que introduzca el operador histórico en su material rodante, una desventaja competitiva estructural y verificable frente a los territorios servidos por corredores homogéneos en ancho de vía estándar, como será:

a) menor probabilidad de entrada de nuevos operadores,

b) menor presión sobre los precios,

c) menor presión sobre la calidad del servicio y

d) un rendimiento de la inversión en infraestructura inferior a lo que cabría esperar de un mercado plenamente contestado.

Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

Esta conclusión no prejuzga cuál deba ser la solución técnica concreta para satisfacer dicho presupuesto. Caben, en principio, dos aproximaciones no necesariamente excluyentes e incluso sucesivas:

a) de una banda, la ya contemplada por el propio marco europeo, consistente en **evaluar la extensión de ancho de vía estándar sobre tramos concretos de la red gallega;**

b) por otro lado soluciones de reubicación **de los puntos de cambio de ancho de vía** que sitúen dicho punto en una posición que amplíe el tramo servido en ancho de vía continua[51].

Esta segunda vía, analizada en los trabajos preparatorios internos de la CGC como una posible reubicación del intercambiador de Taboadela-Ourense hacia las cercanías de las bifurcaciones ferroviarias de Santiago de Compostela con las construcciones de varios intercambiadores (no solo uno) que garantice el servicio hacia A Coruña y Vigo, es una alternativa técnica que esta Comisión no está en condiciones de validar en términos de ingeniería ferroviaria, pero que considera pertinente trasladar como objeto de valoración a ADIF y al Ministerio, en los términos que se recogen en la Recomendación 4 de este estudio.

Estos análisis parten del presupuesto de que no debe el gestor de la infraestructura (ADIF) trasladar los costes de acceso a la misma a los operadores que quieran hacer uso de ella (teniendo estos que adquirir equipo especializado no necesario en otros corredores) sino que esa inversión la debe de realizar el propio gestor para garantizar una mayor apertura a nuevos operadores y, de esta manera, mantener la neutralidad competitiva en sus inversiones en infraestructuras.

51 En este sentido hay que señalar que el análisis de las posibles localizaciones alternativas para la construcción del cambiador de ancho fue objeto de estudio por ADIF en el documento "Criterios técnicos en la estrategia de ancho de vía de Galicia" de fecha 14 de febrero de 2022.

Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

VIII.- CONCLUSIONES

Primera. Consecuencias de la decisión ministerial. La decisión del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible de descartar la conversión integral de la red convencional española al ancho de vía ferroviaria estándar adoptada en el ejercicio legítimo de una potestad de planificación, va a tener graves consecuencias en el mercado ferroviario de pasajeros en Galicia.

Segunda. **Persistencia de una barrera estructural en el acceso a Galicia.** Dicha decisión ministerial tiene como efecto consolidar de forma indefinida el intercambiador de ancho de vía de Taboadela-Ourense como punto de discontinuidad técnica obligado en el acceso ferroviario de largo recorrido a Galicia, discontinuidad que la propia CNMC identifica como punto de estrangulamiento del corredor Madrid-Galicia en su Informe INF/DTSP/070/25.

Tercera. Concentración tecnológica del material rodante compatible. Esta decisión ministerial también tiene otra consecuencia en el mercado ascendente de material rodante. La oferta de material rodante homologado y desplegado comercialmente para circular a 300 km/h con sistema de rodaje desplazable procede, según se acredita en el apartado VII.4, de un mercado tecnológico muy reducido y concentrado que constituye una limitación relevante de la oferta que reduce el número de operadores potenciales capaces de prestar servicios de alta velocidad hacia Galicia en condiciones económicamente viables.

Cuarta. Incremento de los costes de entrada. La necesidad de material rodante específico y de difícil adquisición incrementa significativamente los costes de entrada y mantenimiento de cualquier operador que pretenda prestar servicios ferroviarios de largo recorrido hacia Galicia, en comparación con corredores de la red de alta velocidad homogéneos en ancho de vía estándar.

Quinta. Consolidación de la posición del operador histórico. La discontinuidad de ancho de vía contribuye a mantener y consolidar en el tiempo las ventajas estructurales del operador históricamente implantado, que desarrolló y amortizó la flota de material de rodaje desplazable actualmente en servicio, dificultando la entrada de operadores alternativos que no dispongan de acceso equivalente a dicho material.

Sexta. Reducción de la competencia potencial. El mantenimiento de la discontinuidad de ancho de vía en la infraestructura ferroviaria reduce la competencia potencial en el corredor gallego, al elevar de forma selectiva y territorialmente diferenciada el coste de entrada frente a otros corredores de la red de alta velocidad española plenamente homogéneos en ancho de vía estándar.

Séptima. Singularidad territorial del impacto sobre Galicia. A diferencia de otros puntos de discontinuidad de ancho de vía existentes en la red española, el cambiador de Taboadela-Ourense, condiciona la totalidad del acceso ferroviario de largo recorrido a los principales núcleos de población y actividad económica de Galicia, situando a este territorio en una posición de apertura competitiva efectiva inferior a la de otras comunidades autónomas servidas por corredores homogéneos con ancho de vía en su totalidad estándar.

Octava. Transmisión de la restricción al mercado ascendente de material rodante. La concentración tecnológica descrita en la Conclusión Tercera puede trasladar los efectos restrictivos de la discontinuidad de ancho de vía desde la infraestructura hacia el mercado ascendente de material rodante, incrementando los costes fijos de adquisición, homologación y mantenimiento que debe asumir cualquier operador que pretenda entrar en el corredor gallego, según se desarrolla en los apartados VII.4 y VII.5 de este Informe de Promoción de la Competencia.

Novena. Ausencia de valoración específica de los efectos competitivos. No consta que el análisis coste-beneficio remitido por el Ministerio a la Comisión Europea el 16 de julio de 2026 incorporase una valoración específica y diferenciada de los efectos que sobre la competencia se derivarían del mantenimiento de un sistema de doble ancho de

Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

vía en la infraestructura de AV en Galicia como son la menor entrada de operadores, los menores incentivos a la innovación, la pérdida de eficiencia dinámica asociada a la falta de contestabilidad del mercado y su impacto sobre el desarrollo logístico.

Décima. Confirmación empírica por los datos de supervisión de la CNMC. El Informe anual del sector ferroviario 2025 (INF/DTSP/039/26) confirma que Galicia permanece, junto con el corredor Norte, entre los grandes ejes de alta velocidad sin competencia efectiva, pese a la mejora de la oferta comercial derivada de la incorporación de los trenes AVRIL, dicha mejora del servicio no equivale a la apertura del mercado a la competencia.

Undécima. Rendimiento inferior de la infraestructura en ausencia de competencia. El Balance de la liberalización (INF/DTSP/091/25) constata que el eje Madrid-Galicia presenta un EBITDA negativo para ADIF Alta Velocidad, entre los peores de la red, frente a los resultados positivos de los corredores en los que opera más de un competidor, lo que sugiere que la ausencia de competencia efectiva limita también el rendimiento de la propia inversión pública en infraestructura.

Duodécima. Conversión integral de la red. Las conclusiones anteriores no exigen ni presuponen que deba acometerse la conversión integral de los más de 13.000 km de la red convencional española de ancho de vía ibérica, cuyo coste y horizonte temporal hacen dicha alternativa inviable desde una perspectiva presupuestaria general, cuestión ajena a las funciones de esta Comisión.

Decimotercera. Origen de un análisis focalizado y diferenciado. Resulta procedente, por el contrario, que el estudio de migración de ancho de vía previsto en el art. 17.3 del Reglamento (UE) 2024/1679 y su ulterior plan de migración incorporen un análisis específico y diferenciado del tramo Taboadela-Ourense y de sus prolongaciones, que valore de forma autónoma el coste y los beneficios competitivos de una actuación focalizada en dicho punto crítico, frente al coste desproporcionado de la conversión integral de la red.

Decimocuarta. Compatibilidad con la doctrina técnica de la CNMC. Las conclusiones de este estudio son plenamente coherentes con la recomendación general formulada por la propia CNMC en su Informe INF/DTSP/070/25, en el sentido de que, antes de adoptar cualquier decisión sobre el ancho de vía, debe analizarse en profundidad su impacto en la competitividad del transporte ferroviario, incluyendo la evaluación de alternativas como el ancho de vía mixta.

IX.- RECOMENDACIONES

De conformidad con las conclusiones precedentes, y en el ejercicio de su función de promoción de la competencia, la Comisión Gallega de la Competencia formula las siguientes recomendaciones, dirigidas a los órganos competentes en cada caso:

Recomendación 1. Análisis diferenciado en el estudio de migración de ancho de vía. Instar al Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible a que el estudio de migración de ancho de vía previsto en el art. 17.3 del Reglamento (UE) 2024/1679 y el subsiguiente plan de migración incorporen un análisis coste-beneficio territorializado y diferenciado para el tramo Taboadela-Ourense y sus conexiones posteriores, que valore no solo los costes de infraestructura, sino también los beneficios derivados de una mayor competencia, interoperabilidad e integración en la Red Transeuropea de Transporte, sin que eso implique reabrir el debate sobre la conversión integral de la red convencional española.

Recomendación 2. Test de impacto competitivo en la planificación de infraestructuras. Proponer la incorporación de un test de impacto competitivo a la evaluación de futuras decisiones públicas de planificación de infraestructuras ferroviarias, que permita valorar de forma sistemática si una determinada configuración técnica introduce restricciones competitivas evitables y desproporcionadas en relación con el beneficio buscado.

Recomendación 3. Priorización de actuaciones sobre puntos de estrangulamiento singulares. Recomendar que la planificación ferroviaria estatal priorice, dentro de sus disponibilidades presupuestarias, las actuaciones sobre puntos de estrangulamiento que generen efectos desproporcionadamente positivos sobre la competencia y la cohesión territorial, mismo cuando no se acometa una migración integral del conjunto de la red.

Recomendación 4. Valoración técnica de soluciones localizadas de reubicación de los puntos de cambio de ancho de vía. Solicitar a ADIF y al Ministerio de Transportes y

Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

Movilidad Sostenible que valoren técnicamente, dentro del análisis diferenciado al que se refiere la Recomendación 1, la viabilidad de soluciones localizadas que amplíen el tramo servido en ancho de vía estándar continua en el acceso a Galicia, incluida la eventual reubicación de los puntos de cambio de ancho de vía hacia las cercanías de las bifurcaciones ferroviarias de Santiago de Compostela hacia A Coruña y hacia Vigo, sin que esta Comisión prejuzgue su viabilidad técnica o económica, cuya valoración corresponde a los órganos competentes en materia de ingeniería e infraestructura ferroviaria.

Recomendación 5. Interlocución institucional con la Xunta de Galicia y el Corredor Atlántico. Trasladar las conclusiones de este estudio a la Xunta de Galicia, a los efectos de su consideración en el marco de la interlocución institucional con el Ministerio de Transportes y con la Comisión Europea sobre el desarrollo del Corredor Atlántico de la Red Transeuropea de Transporte para su conocimiento.

Recomendación 6. Seguimiento del expediente comunitario y de la doctrina de supervisión de la CNMC. Realizar un seguimiento del procedimiento derivado de la evaluación remitida a la Comisión Europea el 16 de julio de 2026, de la eventual respuesta de las instituciones comunitarias, y de las próximas ediciones del Balance de la liberalización y del Informe anual del sector ferroviario de la CNMC, con objeto de verificar si la situación de Galicia como corredor sin competencia efectiva se mantiene o se modifica, y de valorar en consecuencia la oportunidad de nuevas actuaciones de promoción de la competencia.