

**TRANSPORTE FERROVIARIO DE
SERVICIO PÚBLICO
EN LA UNIÓN EUROPEA:
UNA PERSPECTIVA GENERAL**

**PUBLIC SERVICE RAIL TRANSPORT IN THE
EUROPEAN UNION: AN OVERVIEW**

Estrategias Ferroviarias Europeas

Número 12- Febrero 2006

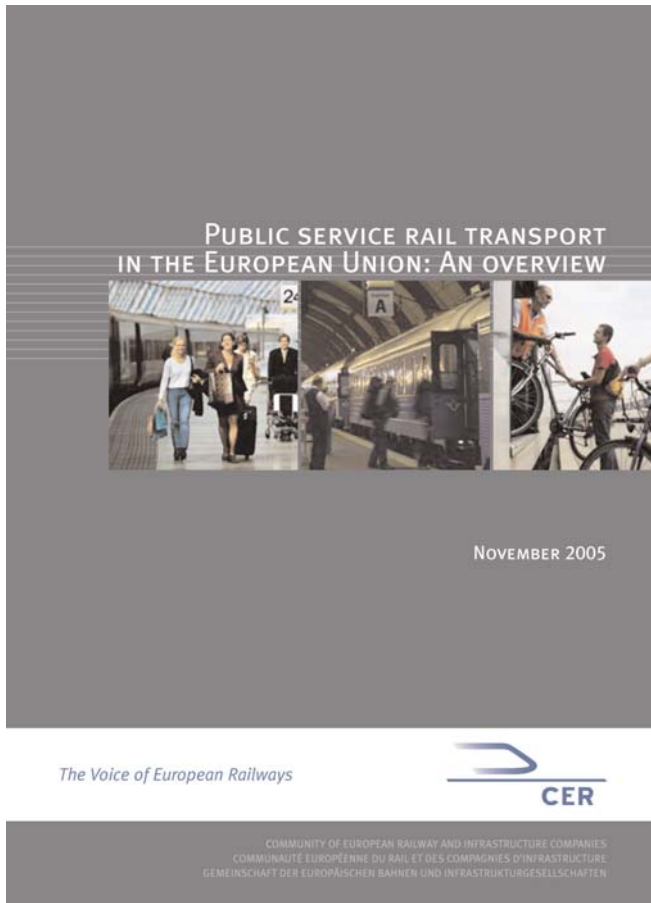
Ficha catalográfica:

Transporte Ferroviario de servicio público en la Unión Europea: una perspectiva general :
Public Service Rail Transport in the European Union: An overview.- Madrid : Fundación de los
Ferrocarriles Españoles ; ADIF. Dirección de Relaciones Internacionales, 2006

34 p. ; 30 cm. (Estrategias Ferroviarias Europeas; 12)

1. Transporte público 2. Política Ferroviaria Comunitaria

Edita: ADIF: Dirección Corporativa de Relaciones Internacionales
Fundación de los Ferrocarriles Españoles
Centro de Documentación Ferroviaria



PRESENTACIÓN

La Dirección Corporativa de Relaciones Internacionales, en colaboración con la Fundación de los Ferrocarriles Españoles, edita una serie de documentos bajo el título genérico: "Estrategias Ferroviarias Europeas" para su difusión con fines exclusivamente de información dentro del entorno de las empresas ferroviarias.

La Dirección Corporativa de Relaciones Internacionales selecciona periódicamente para su edición aquellos informes que considera de interés y actualidad para el sector, relacionados con las experiencias en otros países sobre los procesos de transformación del ferrocarril y su papel en el sistema de transportes.

La edición impresa está limitada a 200 ejemplares que se distribuyen diversos ámbitos. La versión electrónica de los documentos está disponible a través de la página web de la Dirección de Documentación y Archivo Histórico Ferroviario de la Fundación de los Ferrocarriles Españoles:

www.docutren.com/documentos_internacionales.htm

Introducción:

Este nuevo documento de la serie Estrategias Ferroviarias Europeas recoge el Informe publicado por la Comunidad Europea de Compañías Ferroviarias y de Infraestructura (CER) en el que se repasa la situación actual del servicio público en el transporte ferroviario en la Unión Europea. Estos servicios desempeñan un papel crucial tanto desde el punto de vista político como desde el económico y constituyen una herramienta útil para el desarrollo de las políticas sociales de los gobiernos.

El Reglamento 1191/69 se adoptó, hace ya treinta años, para proteger a las empresas ferroviarias de la imposición de prestar servicios públicos sin una adecuada compensación económica por parte de las autoridades. Sin embargo, las condiciones en que se vienen prestando estos servicios son complicadas, principalmente porque la explotación y la organización del transporte público difiere de manera considerable de unos países de la UE a otros y no es posible aplicar reglas armonizadas sin tener en cuenta el contexto político y económico específico de cada Estado miembro.

La Comisión Europea adoptó la tercera propuesta de revisión del Reglamento (revisión de dos propuestas anteriores de la Comisión sobre el mismo tema, una primera de 2000 y una modificada de 2002) el 20 de julio de 2005, recogiendo un nuevo marco normativo destinado a hacer más transparente la concesión de derechos exclusivos y de compensaciones a cambio de las obligaciones de servicio público. El 5 de diciembre de 2005 el Consejo de Ministros de Transporte debatió esta tercera propuesta y la vinculó formalmente al Tercer Paquete Ferroviario. Sin embargo, el texto se encuentra ahora en manos del Parlamento Europeo en el que prevé que se complete la segunda lectura en junio de 2006.

Este informe describe el contexto legal, político y económico en el que se desarrollan estos servicios, el contenido general de los contratos de servicio público, su duración, la forma en que son adjudicados, etc. con el fin de que sirva de instrumento de referencia para todos los grupos de interés.

Por parte de la Dirección Corporativa de Relaciones Internacionales de Adif se cumple así con el objetivo de difundir aquella información internacional que pueda ser de utilidad para la empresa en el desarrollo de su actividad.

A su vez, con esta iniciativa, la Fundación de los Ferrocarriles Españoles sirve una vez más a su compromiso de apoyar la actividad investigadora y en general, de contribuir a la difusión y el conocimiento del ferrocarril por la sociedad.

TRANSPORTE FERROVIARIO DE SERVICIO PÚBLICO EN LA UNIÓN EUROPEA: UNA PERSPECTIVA GENERAL

Noviembre de 2005

La voz de los ferrocarriles europeos

*Community of European Railway and Infrastructure Companies
Communauté Européenne du Rail et des Compagnies d'Infrastructure
Gemeinschaft der Europäischen Bahnen und Infrastrukturgesellschaften
Comunidad Europea de Compañías Ferroviarias y de Infraestructura*

CER

ÍNDICE

PRÓLOGO

VISIÓN GENERAL

1ª PARTE: LEGISLACIÓN DE LA UE SOBRE SERVICIOS PÚBLICOS

1. INTRODUCCIÓN
2. REGLAMENTO 1191/69: EL MARCO LEGAL ACTUAL
3. REVISIÓN DEL REGLAMENTO DE SERVICIO PÚBLICO

2ª PARTE: GESTION DEL SERVICIO PUBLICO EN EL SECTOR FERROVIARIO EN 25 PAÍSES (UE Y EEA)

1. INTRODUCCIÓN
2. MARCO GENERAL PARA LA ORGANIZACIÓN DE LAS OPERACIONES DE SERVICIO PÚBLICO
3. OPERADORES EN EL MERCADO
4. DEFINICIÓN DE LOS REQUISITOS DE SERVICIO PÚBLICO
5. IMPORTANCIA DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE VIAJEROS
6. ESTABLECIMIENTO DE UN CONTRATO
7. PAGO DEL CONTRATO
8. ADJUDICACIÓN DE CONTRATOS DE SERVICIO PÚBLICO
9. CÁLCULO DEL NIVEL DE COMPENSACIÓN
10. CONDICIONES GENERALES DE PAGO
11. DURACIÓN DE LOS CONTRATOS DE SERVICIO PÚBLICO
12. CONCLUSIÓN

3ª PARTE: INFORMES POR PAÍSES

1. ALEMANIA
2. ESPAÑA
3. FRANCIA
4. REINO UNIDO

PRÓLOGO

El transporte público desempeña un papel crucial en el transporte de viajeros en la Unión Europea, tanto desde un punto de vista político como desde el punto de vista económico. Se calcula que aproximadamente el 90% del transporte nacional de viajeros se realiza en la UE dentro del contexto de planes de servicio público que en muchos casos representan importantes ingresos para las empresas ferroviarias. Por otra parte, además, los servicios de transporte público constituyen indiscutiblemente una útil herramienta para el desarrollo de las políticas sociales de los gobiernos.

La operación y organización del transporte público difiere considerablemente de unos países a otros de la UE, debido a la gran variedad de necesidades y de tradiciones. Además, mientras que la provisión de transporte público en la UE de los quince se realiza hasta la fecha dentro de un determinado marco legal que proporciona alguna protección a las empresas ferroviarias, no se puede decir lo mismo con respecto a los operadores ferroviarios de los nuevos Estados miembros de la UE. En otras palabras: las condiciones en que se prestan los servicios de transporte público son complicadas. No es posible aplicar reglas armonizadas sin tener en cuenta el contexto político y económico específico de cada Estado miembro.

Con este telón de fondo, la Comunidad Europea de Compañías Ferroviarias y de Infraestructura (CER) publica este documento que describe la situación actual en la Unión Europea, así como en Noruega y Suiza. Se incluye también un comentario general para guiar al lector a través de los distintos elementos que hay que tener en cuenta a la hora de proporcionar transporte público. Con este documento, CER espera ofrecer alguna orientación útil a los grupos de interés en su evaluación del nuevo marco legal para el transporte de servicio público, propuesto por la Comisión Europea en julio de 2005.



Johannes Ludewig
Director General de CER



Delphine Brinckman-Salzedo
Jefe de la Asesoría Jurídica de CER

VISION GENERAL

En el sector del transporte ferroviario, los gobiernos de todo el mundo subvencionan de algún modo el mercado del transporte nacional de viajeros. Este tipo de subvenciones es independiente de cualquier tipo de apoyo financiero para la provisión y mantenimiento de la infraestructura. Se calcula que -al menos en principio- aproximadamente el 90% de los viajeros-kilómetro de tráfico nacional realizados actualmente en Europa están amparados por algún tipo de convenio de servicio público.

En 2004, las asignaciones que realizaron los gobiernos de la UE-15 por obligaciones de servicio público ascendieron a unos 10.000 millones de euros anuales. Estos pagos cubrieron aproximadamente el 30% de los costes de explotación (es decir: los ingresos directos cubren el 70% de los costes)¹.

Tradicionalmente, estas aportaciones económicas al sector del transporte ferroviario han obedecido a tres razones principales: en primer lugar, todos los gobiernos han perseguido siempre un objetivo político esencial, consistente en la provisión de un servicio de transporte de interés general para todos los ciudadanos, a fin de satisfacer el derecho fundamental a la movilidad. En segundo lugar, la disponibilidad de unos servicios ferroviarios asequibles ha sido un elemento importante de los programas de bienestar social y de ayuda regional de los gobiernos (para facilitar la movilidad de las familias de bajo nivel de ingresos y a las residentes en áreas periféricas distantes²). En tercer lugar, en lo referente al sector ferroviario en particular y con el desarrollo del transporte por carretera, dado que este último no paga los costes medioambientales y de congestión que origina (los llamados "costes externos"), resulta lógico apoyar a un modo de transporte alternativo que no produce estos costes externos (o, por lo menos, no lo hace en una proporción comparable)³.

A mediados de la década de 1960 se comprobó claramente que la tradicional forma de subvención era poco estimulante, tanto para los gobiernos como para los ferrocarriles. Los gobiernos definían el nivel de servicio que esperaban del operador estatal. Sin embargo, no pagaban por adelantado este servicio; esperaban al debate presupuestario anual para decidir sobre el nivel de subvención a la explotación. A su vez, este sistema proporcionaba pocos incentivos a la compañía ferroviaria estatal: en lugar de concentrarse en generar nuevas fuentes de ingresos o en tratar de reducir los costes, resultaba muchas veces más fácil centrarse en la negociación anual de los presupuestos con el gobierno.

La pieza fundamental de la legislación europea en este terreno fue el Reglamento 1191/69⁴. Diseñado para mejorar la transparencia y la eficacia, y para aclarar las condiciones en las que las autoridades públicas podrían apoyar económicamente al servicio público prestado por el ferrocarril, de acuerdo con las normas generales europeas sobre ayudas estatales, este primer Reglamento fue modificado en 1991 por el Reglamento 1893/91 y sigue aplicándose hoy día a través de esta versión revisada. El Reglamento ayuda a las empresas ferroviarias al asegurar que los gobiernos tienen que especificar -por adelantado- qué nivel de servicio requieren y acordar después su coste. Los políticos deben evaluar así las consecuencias económicas de sus decisiones. Los operadores, por su parte, tienen fuertes incentivos para alcanzar los objetivos de costes implícitos en el contrato.

Aunque la mayoría de los Estados miembros de la UE-15 se basan en el Reglamento 1191/69 para la explotación diaria de sus servicios ferroviarios de transporte público, otros -principalmente nuevos miembros de la UE- lo han aplicado sólo en la legislación. En la práctica, especialmente en estos países, las empresas ferroviarias luchan por financiar unos servicios deficitarios de viajeros. Se ha demostrado que la supresión de dichos servicios es políticamente inaceptable y chocaría con la oposición de los políticos locales y nacionales, de los sindicatos y de los residentes locales. Sin embargo, sin una financiación adecuada, las empresas ferroviarias han tenido que recurrir muchas veces a utilizar los ingresos de un tráfico de mercancías rentable para financiar el "servicio público" del tráfico de viajeros. Por el contrario, en diversos Estados miembros, los gobiernos han promulgado legislación nacional que va más allá del alcance del 1191/69 y suele estar encaminada a promover una mayor competencia en la prestación del servicio.

En el año 2000 la Comisión Europea dio a conocer sus preocupaciones respecto al hecho de que este Reglamento, modificado por última vez en 1991, no se ajustaba a las necesidades actuales y no encajaba con la política general de apertura de mercados que la Comisión practica. Por consiguiente, ha realizado varios intentos de modificar este texto, aunque todos ellos han fracasado al no conseguir el apoyo del Consejo de Ministros. El 20 de julio de 2005 se formuló una nueva propuesta⁵. Paralelamente, Jefes de Estado y de Gobierno han expresado su adhesión a la más amplia noción de servicios de interés general (SGI), que abarca una gama de servicios más amplia que la simple explotación del transporte público.

Efectivamente, a través de diversas Cumbres Europeas (Niza en diciembre de 2000, Laeken en diciembre de 2001 y Barcelona en marzo de 2002), diversos Jefes de Estado y de Gobierno han declarado su adhesión al concepto de protección de los servicios de interés general en la Unión Europea. Esto ha dado lugar a la publicación de un Libro Verde y un Libro Blanco sobre servicios de interés general, en los que la Comisión Europea razona y reitera su decidido interés por la dimensión social de estos servicios, reconociendo también que tienen que ser adecuadamente financiados. La "Constitución para Europa" contenía además un nuevo artículo que proporciona una nueva base legal para la promulgación de legislación que, de manera especial, fije las condiciones económicas y financieras de los servicios de interés general⁷. A pesar de que la Constitución Europea no haya sido refrendada, la inclusión de un artículo sobre servicios de interés general demuestra la voluntad política de reconocer la naturaleza fundamental de estos servicios en la Unión Europea.

Continúa abierto el debate sobre las experiencias alcanzadas en el terreno de la licitación de contratos de servicio público. Reino Unido, Suecia, Dinamarca, Alemania y Holanda son los países a los que se asocia con mayor frecuencia a este tipo de concursos, aunque con diversos grados y tipos de procedimientos: bien mediante pleno y obligatorio concurso de ofertas o bien concediendo libertad a las autoridades regionales de contratación para pedir directamente a las compañías rivales ofertas con una mejor relación calidad-precio.

Siguen existiendo opiniones encontradas con respecto al grado de éxito que esta experiencia ha alcanzado. Por un lado, se afirma que el aumento de la competencia ha originado un incremento de la productividad y una reducción de costes, del orden de hasta el 20%⁸. Sin embargo, también se han presentado problemas.

En primer lugar, a veces la oferta vencedora resulta luego demasiado baja (la llamada "maldición del vencedor"). Cuando así ocurre, la autoridad pública tiene que decidir entre "echar un cable" al operador o volver a convocar el concurso, con los consiguientes costes y retrasos en la provisión de los servicios requeridos. En segundo lugar, se sigue discutiendo cuál debe ser la duración óptima de un contrato y qué incentivos ofrece este plazo al adjudicatario para invertir en nuevos productos. En tercer lugar, pueden resultar problemáticas las cuestiones de coordinación entre los diferentes operadores -en cuanto a tarifas y horarios, por ejemplo. Por último, los operadores que participan en la licitación se quejan de que existe poca transparencia por parte del Gobierno con respecto a las razones por las que se rechaza una oferta de determinada relación calidad-precio.

Este informe no asume una postura sobre tales cuestiones. Su propósito es más bien pasar revista a la situación existente hoy día en Europa, al cabo de más de 30 años de aplicación del Reglamento 1191/69. El informe describe el contexto legal, político y económico en el que se desarrollan actualmente los servicios públicos, el contenido general de los contratos de servicio público, la forma en que son adjudicados, etc. con el fin de que sirva de instrumento de referencia para todos los grupos de interés. En la segunda parte se discuten los comentarios generales sobre diversos aspectos de los contratos de servicio público. La parte final contiene informes individuales en determinados países, en los que se describe con mayor detalle el marco legal en el que operan los servicios públicos.

1ª PARTE: LEGISLACIÓN DE LA UE SOBRE SERVICIOS PÚBLICOS

1. INTRODUCCIÓN

Tradicionalmente, la Comisión Europea ha tratado el transporte público y la compensación por los requisitos establecidos por las autoridades públicas en particular desde una perspectiva puramente de política de competencia. Esto habrá de cambiar en el futuro, a la luz de la reciente jurisprudencia europea, tal como más abajo se expone. Para facilitar al lector su comprensión, a continuación se presentan los puntos de vista tradicionales de la Comisión Europea, con una indicación hacia el final de esta sección respecto a cuál puede ser su evolución en el futuro.

Las normas de competencia europeas establecen que cualquier forma de ayuda estatal concedida por un Estado miembro a las empresas puede distorsionar la competencia y, por lo tanto, es ilegal⁹. En muchos casos, sin embargo, este apoyo financiero favorece el desarrollo económico y no afecta a la competencia. En vista de ello, la Comisión Europea requiere que todas las propuestas de ayuda sean puestas en conocimiento de sus servicios para su previa autorización.

La compensación de las obligaciones de servicio público que las autoridades nacionales requieren en muchos sectores económicos se considera constitutiva de ayuda estatal¹⁰. En el sector del transporte, en particular, el artículo 73 del Tratado establece que las ayudas estatales "que representen el cumplimiento de determinadas obligaciones inherentes al concepto de servicio público" serán compatibles con el Tratado. En principio, esto no exime a las autoridades nacionales de su obligación de poner sus planes en conocimiento de la Comisión Europea.

Sin embargo, dada la amplitud de la intervención estatal en el sector de los transportes interiores, la Comisión Europea decidió en 1969 aprobar un Reglamento (el 1191/69, más tarde modificado por el Reglamento 1893/91) que, entre otras cosas, constituye una exención en bloque para la ayuda estatal concedida en relación con el cumplimiento de obligaciones de servicios de transporte público. Es decir: la ayuda estatal que se ajuste a las condiciones que establece el Reglamento 1191/69 es automáticamente válida sin necesidad de previa notificación.

Este capítulo describe brevemente los objetivos que persigue el Reglamento 1191/69, modificado por el Reglamento 1893/91.

2. REGLAMENTO 1191/69: EL MARCO LEGAL ACTUAL

El Reglamento 1191/69 fue redactado con la finalidad específica de proteger a las empresas ferroviarias contra la tendencia de las autoridades nacionales a imponer obligaciones de servicio público sin asumir necesariamente las consecuencias financieras de sus decisiones políticas.

El Reglamento 1191/69, modificado por el Reglamento 1893/91, define las condiciones en que las autoridades públicas pueden intervenir para establecer el nivel de transporte público que definen como suficiente. El Reglamento prevé dos formas diferentes de alcanzar este objetivo:

a) Establecimiento de un contrato de servicio público entre las autoridades públicas y los operadores de transporte (capítulo V del Reglamento 1191/69, modificado en 1991¹¹): en caso de que, por razones políticas, las autoridades públicas deseen asegurarse unos servicios de transporte adecuados, teniendo en cuenta factores sociales y medioambientales, así como planes urbanísticos y regionales, o cuando dichas autoridades deseen ofrecer precios de transporte determinados para ciertas categorías de viajeros, dichas autoridades pueden concluir contratos de servicio público con el operador ferroviario encargado de tales servicios.

b) El Reglamento 1191/69 describe en líneas generales los elementos que deben incluirse en el contrato. Estos elementos son, entre otros:

- La naturaleza de los servicios a prestar;
- El precio de los servicios cubiertos por el contrato;
- Las reglas relativas a la enmienda y modificación del contrato;
- El periodo de validez y sanciones en caso de incumplimiento de las prescripciones del contrato.

Respecto a las obligaciones de servicio público conferidas de modo contractual, el Reglamento 1191/69 no establece normas para calcular el nivel de la compensación.

c) Sin embargo, para el servicio de transporte de viajeros urbano, suburbano o regional, las autoridades públicas pueden **mantener o imponer unilateralmente obligaciones de servicio público** si respetan las condiciones definidas en el Reglamento (capítulos II-IV del Reglamento 1191/69).

d) El artículo 2 del Reglamento 1191/69 define las obligaciones de servicio público como "obligaciones que la empresa de transportes afectada no asumiría o no lo haría en la misma medida, si considerara su propio interés comercial". Estas obligaciones pueden consistir en:

- obligación de explotar: obligación de garantizar un servicio de transporte que se ajuste a las normas establecidas de continuidad, regularidad y capacidad, interpretadas de una manera general; es decir, incluye la obligación de asegurar la operación de servicios complementarios: obligación de mantener líneas, equipos, material e instalaciones.
- obligación de transportar: obligación de transportar viajeros a un precio concreto y en unas condiciones de transporte determinadas.
- obligación tarifaria: obligación de aplicar tarifas determinadas -en concreto, las establecidas en favor de determinadas categorías de viajeros- o tarifas aprobadas por las autoridades.

El Reglamento expone con gran detalle el método de cálculo aplicable a la "desventaja económica" que debe soportar la empresa ferroviaria a la que una autoridad pública impone obligaciones de servicio público.

En principio, el nivel de compensación debe corresponder a los costes soportados por la compañía ferroviaria por la provisión de las obligaciones, tras deducir los ingresos generados por la explotación de los servicios. Estos costes deben ser calculados sobre la base de una gestión eficiente de la empresa y de la prestación de servicios de transporte de una calidad adecuada. Además, el cálculo del nivel de compensación se efectúa por lo menos un año antes de la entrada en vigor del contrato; por consiguiente, los costes y los ingresos sólo pueden ser una estimación ex ante. Después de la sentencia de Altmark, las empresas ferroviarias pueden reclamar también que se añada un "beneficio razonable" al importe global de la compensación. Este beneficio razonable suele consistir en la remuneración del capital. Por otra parte, además, el Reglamento 1191/69 prevé que cuando una empresa de transportes explota tanto servicios sujetos a obligaciones de servicio público como otro tipo de servicios (definidos en un contrato), debe establecerse una contabilidad separada para cada uno de dichos servicios.

En principio, se considera que la compensación económica de las obligaciones de servicio público, concedida por las autoridades nacionales, constituye ayuda estatal tal como se define en los artículos 87 y siguientes del Tratado de la CE. En la práctica, esto significa que la compensación estatal habría de ser notificada a la

Comisión Europea para su aprobación, antes de su implantación. Sin embargo, el Reglamento 1191/69 establece que siempre que la obligación de servicio público se ajuste plenamente a las disposiciones de dicho Reglamento, la correspondiente compensación económica será automáticamente autorizada¹² sin necesidad de previa notificación y aprobación por parte de la Comisión Europea. Finalmente, en aplicación de la sentencia de Altmark, todo este concepto de ayuda estatal puede ser ignorado siempre y cuando la financiación satisfaga las condiciones establecidas en la sentencia del Tribunal Europeo de Justicia.

El Reglamento no especifica la forma en que deben adjudicarse los contratos. Las autoridades nacionales pueden elegir hacerlo mediante un concurso de ofertas o negociando directamente con la empresa ferroviaria que prefieran.

3. REVISIÓN DEL REGLAMENTO DE SERVICIO PÚBLICO

En los años 2000 y 2002, la Comisión Europea intentó revisar el esquema que ya tenía diez años de antigüedad con el fin de modernizarlo e "incrementar su fuerza legal, creando un marco armonizado para derechos exclusivos y ayuda estatal en el transporte de viajeros"¹³.

Ambos intentos quedaron bloqueados en el Consejo durante bastantes años, ya que los Estados miembros no podían llegar a un acuerdo en el Consejo sobre el objetivo perseguido y el contenido de los textos propuestos, que no reflejaban las necesidades reales de los sectores implicados. A pesar de los esfuerzos del ponente en el Parlamento Europeo (Meijer) para lograr un acuerdo sobre el texto, la postura del Consejo ha permanecido inamovible.

En 2003, sin embargo, el Tribunal Europeo de Justicia dictó varias sentencias que tuvieron importantes implicaciones para la calificación de compensación de las obligaciones de servicio público. El caso Altmark¹⁴ -el caso reciente más notorio relativo al transporte público- vino a clarificar el tema, introduciendo al propio tiempo alguna confusión.

En el caso Altmark Trans se enfrentaban dos compañías de autobuses por las condiciones bajo las cuales una autoridad regional alemana adjudicó a una de ellas un contrato de transporte público regional. Uno de los aspectos más importantes del caso concierne a las cuatro condiciones enumeradas por el Tribunal que, de ser respetadas, sitúan el apoyo económico del Estado fuera de la definición de "ayuda estatal" del propio Tribunal de Justicia. Estas condiciones son las siguientes:

- la compañía a la que se adjudica el contrato tiene que encargarse de la ejecución de obligaciones de servicio público que tienen que ser claramente determinadas de antemano;
- el método de cálculo a emplear para determinar el nivel de compensación tiene que ser establecido de una manera clara y transparente;
- el nivel de la compensación no debe exceder lo estrictamente necesario para compensar efectivamente los costes ocasionados, incluyendo un beneficio razonable; y
- en caso de que el contrato sea adjudicado fuera de un procedimiento de licitación competitiva, el nivel de compensación debe determinarse mediante una comparación con un análisis de los costes en que incurriría una empresa típica de transportes, bien administrada.

Si estas cuatro condiciones son satisfechas, la compensación concedida a los contratos de servicio público no será considerada como ayuda estatal y, por consiguiente, no será necesario notificarla previamente a la Comisión Europea para su aprobación.

Aun cuando, estrictamente hablando, el caso Altmark no es aplicable a la compensación por servicios públicos a los que se refiere el Reglamento 1191/69 (ya que el punto de partida era un caso no sujeto a tales reglas), la Comisión Europea ha tratado de tenerlo en cuenta al redactar su propuesta de un nuevo reglamento.

Como resultado de ello, el Consejo pidió a la Comisión una interpretación del caso Altmark en todos los sectores, incluido el del transporte¹⁵. La Comisión aprovechó esta ocasión para preparar una propuesta totalmente nueva (la tercera), con el fin de revisar el Reglamento 1191/69. El texto fue adoptado por el Colegio de Comisarios el 20 de julio de 2005¹⁶.

Entre los aspectos más sobresalientes de la propuesta figuran:

- la provisión de servicios de transporte público dentro de un marco contractual;
- las obligaciones de servicio público pueden ser compensadas mediante la concesión de ayuda económica o de derechos exclusivos;
- el nivel de compensación no debe exceder de lo necesario para cubrir los costes ocasionados, incluyendo un beneficio razonable;
- el nivel de compensación tiene que ser determinado de antemano y de una manera transparente;
- los contratos de servicio público pueden ser concertados para una duración no superior a 15 años, con una posibilidad de ampliar este periodo para cubrir activos importantes que la empresa ferroviaria hubiera tenido que aportar para la ejecución del contrato de servicio público;
- los contratos de servicio público tienen que ser adjudicados mediante un proceso competitivo de licitación, con varias exenciones. Entre éstas se incluyen:
 - transporte ferroviario regional o de largo recorrido;
 - operación "interna", mediante la cual las autoridades competentes pueden decidir proveer por sí mismas transporte público a través de los llamados operadores "internos";
 - situaciones de emergencia: cuando existe un riesgo inminente de interrupción de los servicios, la autoridad competente puede adjudicar directamente el contrato a otro operador;
 - contratos de servicio público de valor limitado (menos de un millón de euros por año, o contratos para la prestación de menos de 300.000 kilómetros de servicios).
- Las autoridades competentes tienen que ajustarse al Reglamento y, por lo tanto, deben asegurar que todo el servicio de transporte público sea operado en el contexto de un contrato debidamente concertado, cumpliendo todas las reglas de compensación, etc., dentro de un periodo de transición de dos fases: el 50% de los contratos, en términos de valor, tienen que ajustarse al Reglamento dentro de los cinco años siguientes a su entrada en vigor, y el 100% a los 10 años de la misma;
- Por otra parte, además, durante la segunda mitad del periodo de transición las autoridades competentes pueden excluir de participar en las licitaciones competitivas de su red a las empresas ferroviarias que se benefician de derechos exclusivos o que ten-

gan contratos de servicio público directamente adjudicados. El mecanismo previsto para la elegibilidad de las empresas ferroviarias es complejo;

- El Reglamento no será aplicable a los contratos establecidos antes de la entrada en vigor del mismo, siempre que hubieran sido adjudicados sobre la base de un proceso equitativo de licitación y que su duración fuese limitada, comparable con la que el Reglamento prevé;

- El Reglamento propuesto prevé la abrogación del Reglamento 1107/70 sobre ayuda estatal a la infraestructura.

El borrador de Reglamento seguirá ahora el proceso de tramitación en el Parlamento Europeo y el Consejo. El texto tendrá que evolucionar siguiendo de cerca la cuestión de la liberalización del transporte de viajeros¹⁷, parcialmente cubierta por la propuesta de Tercer Paquete Ferroviario de la Comisión Europea publicado por la Comisión Europea el 3 de marzo de 2004¹⁸.

Con esta nueva propuesta de servicio público, la Comisión está señalando algunos cambios en su concepto de reglamentación de los servicios públicos de transporte terrestre. En efecto, la Comisión ha realizado un esfuerzo positivo para simplificar el marco legal en comparación con sus propuestas anteriores, y lo ha flexibilizado para que contemple las diferentes situaciones, mediante la plena aplicación del principio de subsidiariedad.

Hasta que este texto -o cualquier otro texto- sea efectivamente adoptado por el Parlamento Europeo y el Consejo, para la financiación de las operaciones de servicio público en transporte interior seguirá siendo de aplicación el Reglamento 1191/69, modificado en 1991.

2ª PARTE : GESTIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO EN EL SECTOR FERROVIARIO EN 25 PAÍSES (UE y EEA)

1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo describe cómo son gestionados los servicios públicos en los 25 países a los que se ha extendido el estudio¹⁹. Está basado en información obtenida a través de entrevistas con compañías miembros de la CER en los países en cuestión. Entre ellas figuran tanto compañías ya establecidas en el sector como operadores de nuevo acceso.

El estudio ha resultado difícil, dado que el grado de información varía de unos países a otros. No obstante, quedan recogidas las tendencias generales, mientras que los detalles por países pueden encontrarse en la 3ª Parte.

PAIS	COMPAÑÍAS ENCUESTADAS
Alemania	Deutsche Bahn (DB), Connex
Austria	Österreichische Bundesbahnen Holding (ÖBB Holding)
Bélgica	Société Nationale des Chemins de fer Belges Holding (SNCB Holding/NMBS Holding)
Dinamarca	Danske Statsbaner (DSB)
Eslovaquia	Zelezničná Spoločnosť (ZSSK)
Eslovenia	Slovenske Železnice (SZ)
España	Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles Operadora (RENFE Operadora)
Estonia	Eesti Raudtee, Ministerio de Asuntos Económicos y Comunicaciones
Finlandia	VR – Yhtymä (Grupo VR)
Francia	Société Nationale des Chemins de Fer Français (SNCF)
Grecia	Organismos Siderodromôn Elladas (OSE)
Holanda	Nederlandse Spoorwegen (NS)
Hungría	Magyar Államvasutak (MAV), Győr-Sopron-Eberfurti Vasút (GySEV/RoeEE)
Irlanda	Córas Iaoimpair Éireann (CIE)
Italia	Ferrovie dello Stato (FS)
Letonia	Latvijas Dzelzceļš (LDZ)
Lituania	Lietuvos Geležinkeliai (LG)
Luxemburgo	Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois (CFL)
Noruega	Norges Statsbaner (NSB)
Polonia	PKP Regional Service Ltd. (PKP Przewozy Regionalne Sp. z o.o.), PKP Rapid Urban Rail in Triple City Ltd. (PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście Sp. z o.o.), PKP Warsaw Commuter Rail Ltd. (PKP Warszawska Kolej Dojazdowa Sp. z o.o.), Mazovian Rails Ltd. (Koleje Mazowieckie Sp. z o.o.)
Portugal	Caminhos de Ferro Portugueses, E.P. (CP)
Reino Unido	Association of Train Operating Companies (ATOC), en representación de los operadores de transportes del sector privado
República Checa	Ceské Dráhy (CD)
Suecia	Tågoperatörerna, en representación de diversos operadores privados de transporte, Connex, Statens Järnvägar (SJ AB)
Suiza	Schweizerische Bundesbahnen / Chemins de Fer Fédéraux Suisses / Ferrovie Federali Svizzere (SBB / CFF / FFS); BLS Lötschbergbahn AG (BLS)

2. MARCO GENERAL PARA LA ORGANIZACIÓN DE LAS OPERACIONES DE SERVICIO PÚBLICO

En los países objeto del estudio se ha comprobado que para la organización de los servicios de transporte público de viajeros por ferrocarril se aplican esquemas similares. En general, estos esquemas responden a tres grandes categorías:

- operaciones de servicio público organizadas a nivel puramente nacional (a nivel del gobierno central);
- operaciones de servicio público organizadas a nivel regional o local;
- operaciones de servicio público organizadas mediante la cooperación de las autoridades nacionales (gobierno central) y las autoridades locales (descentralizadas).

El nivel al que son tratadas las operaciones de servicio público no permite deducir conclusiones sobre el alcance de los contratos. Parece, sin embargo, que el nivel al que se tratan principalmente dichas operaciones depende muchas veces del tamaño del país. En otras palabras: en los países grandes, con frecuencia son exclusivamente las autoridades regionales o locales las encargadas de la regulación de las operaciones de servicio público, negociación y establecimiento de contratos, etc., dado que poseen un conocimiento más inmediato de las necesidades específicas de su población regional o local.

Nivel al que se halla organizado el servicio de transporte público		
Nivel nacional	Nivel regional / local	Mixto
Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovenia, Finlandia, Grecia, Hungría, Irlanda, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Reino Unido	Alemania, Francia, Italia, Polonia	Eslovaquia, España, Estonia, Holanda, República Checa, Suecia, Suiza

En una gran mayoría de países, los servicios de transporte público se regulan a nivel nacional, y los contratos de servicio público -en su caso- se negocian y se establecen directamente con el gobierno central. En la mayoría de los países, la ley sólo regula los principios generales, dejando que los aspectos detallados sean definidos en el contrato. En el Reino Unido, aunque las concesiones se otorgan desde el gobierno central, en la actualidad se implica en el proceso a las autoridades locales de transporte de algunas áreas metropolitanas.

En todos los demás países estudiados, la competencia se encuentra compartida entre autoridades nacionales y regionales (Eslovaquia, España, Holanda, Hungría,

República Checa y Suiza), con una proporción equitativa de responsabilidades en manos de las autoridades regionales, o bien se halla asignada en exclusiva a las autoridades descentralizadas (Alemania y Francia). En estos dos países, el Estado interviene asignando a las autoridades descentralizadas una suma global para la financiación de los servicios de transporte público de viajeros.

La mayoría de las compañías ferroviarias en los nuevos Estados miembros de la UE se encuentran todavía organizadas sobre una base nacional. Sin embargo, debe subrayarse que en Polonia, la Ley de Ferrocarriles aprobada en septiembre de 2000 atribuye a las autoridades regionales (voivods) la función de negociar directamente los contratos de servicio público. En los próximos años se espera en los nuevos Estados miembros una mayor descentralización de las competencias.

3. OPERADORES EN EL MERCADO

En la actualidad no existe demasiada legislación comunitaria dedicada específicamente al mercado del transporte ferroviario de viajeros. La Directiva 91/440 otorga a agrupaciones internacionales²¹ el derecho de acceso para operar servicios internacionales entre sus países de origen y otros Estados miembros, incluyendo derechos de tránsito. El mercado del tráfico de viajeros en general todavía no ha sido formalmente abierto a la

competencia por la legislación europea. En el Tercer Paquete Ferroviario, la Comisión propone la liberalización nada más que de los servicios de viajeros internacionales, aunque incluye también el cabotaje²². Con este telón de fondo, en general las autoridades públicas han venido asignando la obligación de servicio público directamente a su operador ferroviario titular.

Tal como se muestra en el mapa siguiente, en muchos de los Estados miembros estudiados se ha promulgado legislación, con anterioridad a cualquier iniciativa europea, encaminada a la apertura a la competencia del mercado de transporte ferroviario de viajeros.

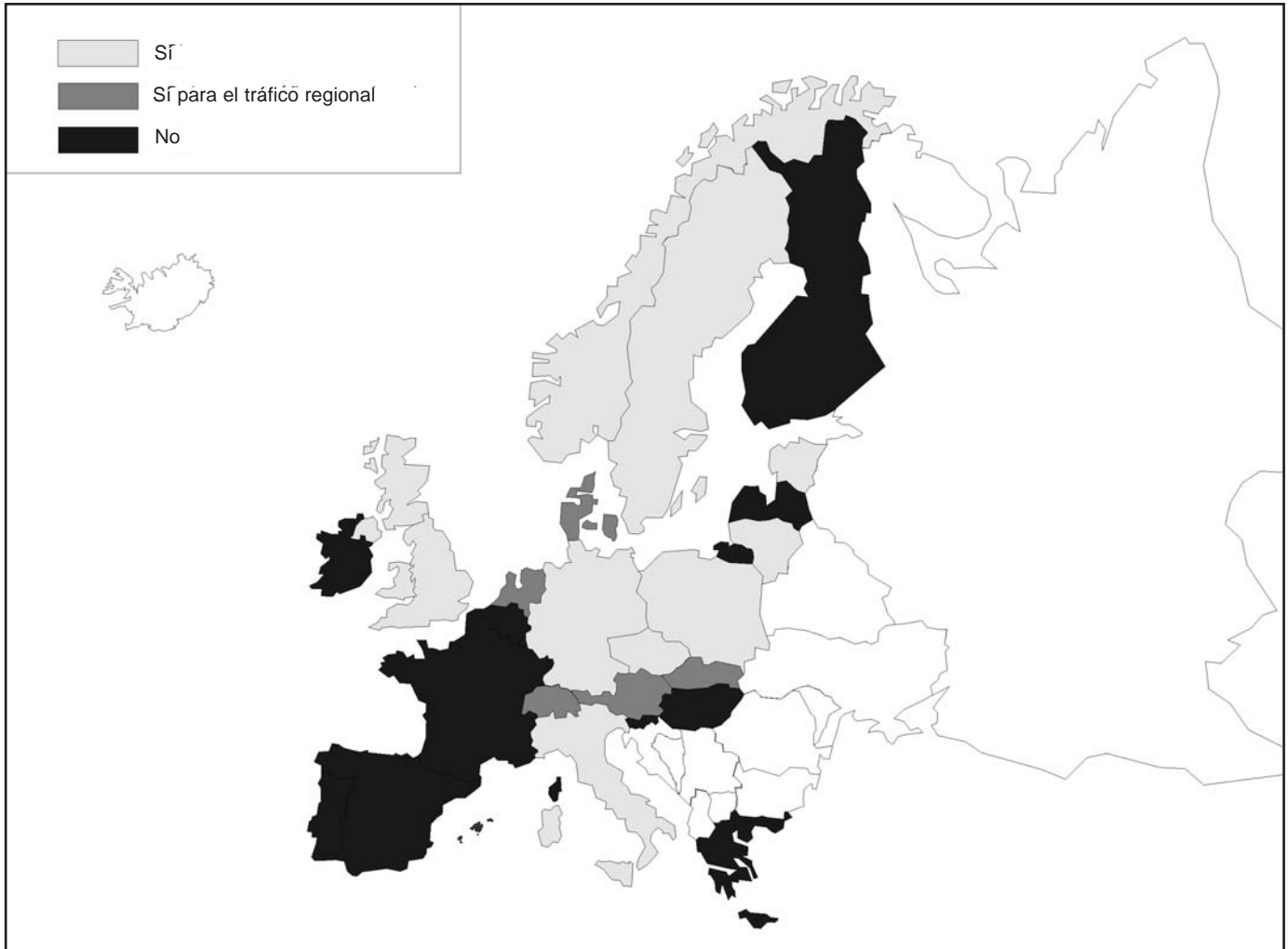


Figura 1 - Mercados formalmente abiertos a la competencia para servicios de viajeros²³ en 2005, con anterioridad a cualquier iniciativa europea.

Aunque en algunos países (Alemania, Reino Unido y Suecia) se promulgó legislación nacional para la apertura del mercado, hace ya hace muchos años, en la mayoría de los países de la UE esta legislación es muy reciente. Esto explica en parte por qué son pocos los competidores que han entrado en mercados que se han abierto recientemente. Además, otras dificultades prácticas y técnicas como, por ejemplo, la disponibilidad de un mercado de alquiler de material rodante han hecho que estos mercados resulten menos atractivos para nuevos operadores.

Mientras que en los nuevos Estados miembros de la UE el mercado del transporte ferroviario de mercancías va abriéndose poco a poco, el proceso es mucho más lento en el mercado de viajeros. En estos países se complica la cuestión por el hecho de que la compensación de las obligaciones de servicio público es muchas veces inadecuada.

En Alemania, el Reino Unido²⁴ y Suecia, donde el mercado de transporte ferroviario de viajeros se abrió hace ya muchos años, la competencia y el acceso de nuevos operadores se han ido afianzando progresivamente. En particular en el Reino Unido, todos los servicios de transporte público se encuentran actualmente abiertos a la competencia (a través de las licitaciones sistemáticas de los contratos y los acuerdos de concesión) y unos 10 operadores privados se hallan bien establecidos en el mercado.

4. DEFINICIÓN DE LOS REQUISITOS DE SERVICIO PÚBLICO

Conforme más arriba se explica, se considera que las obligaciones de servicio público son obligaciones que la empresa de transportes en cuestión no asumiría bien en todo o en parte (o en las mismas condiciones). Por otra parte, cuando las autoridades públicas deciden

establecer un contrato en lugar de imponer las obligaciones de forma unilateral, dicho contrato todavía define los requisitos de servicio público que las autoridades públicas consideran necesarios para garantizar la prestación de servicios de transporte adecuados.

En todos los países estudiados, los requisitos de servicio público son, por lo general, bastante similares. Las obligaciones tarifarias y la frecuencia de los servicios suelen ser los dos requisitos de servicio público más comúnmente aplicados.

Entre las principales obligaciones de servicio público que actualmente se exigen a los operadores de la UE figuran:

- Obligaciones tarifarias que suponen reducciones de precios para determinadas categorías de viajeros. En determinados casos, la legislación deja cierto margen de maniobra al operador para aumentar las tarifas pero, por lo general, ese margen es limitado en el sentido de que las compañías ferroviarias no pueden incrementar sus precios más allá de un nivel establecido por las autoridades;
- Frecuencia de servicio entre grandes ciudades y durante las horas punta, así como las estaciones servidas. Únicamente en Portugal no aparece este requisito como de obligado cumplimiento;
- Requisitos de calidad que suelen incluirse, bien sea explícitamente en la sección relativa a las obligaciones de servicio público, o indirectamente mediante sistemas de "bonificación-penalización". Lo habitual es que los requisitos de calidad incluyan:
 - comportamiento de puntualidad;
 - servicios a los viajeros con movilidad reducida;
 - información al cliente, incluido el nivel de información facilitada;
 - requisitos relativos a la venta de billetes en las estaciones o los propios trenes;
 - limpieza del material rodante.
- El marketing de las posibilidades/disponibilidad de servicios de transporte público, a niveles de tarifa específicos, suele venir impuesto también por la autoridad de asignación;
- Continuidad de los servicios, particularmente en casos de huelgas (en Italia, por ejemplo).

5. IMPORTANCIA DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE VIAJEROS

Los servicios públicos de transporte en el sector ferroviario, que caen dentro del ámbito de aplicación del Reglamento 1191/69, incluyen cualquier transporte ferroviario de viajeros convenido con las autoridades

públicas y para el cual se establezca un contrato. Es decir, y en aplicación del principio de subsidiariedad, los Estados miembros pueden decidir libremente qué tipo de obligación de servicio de viajeros tiene que quedar recogida en un contrato de servicio público, sea de tráfico local, regional o de largo recorrido.

En Europa pueden encontrarse todas las situaciones. Mientras que un buen número de Estados limitan el transporte público a los servicios locales y regionales, otros proveen servicios de transporte público en viajes de largo recorrido. Ésta continúa siendo una opción política dependiente de la geografía, las características de la red, el servicio de trenes y del mercado. Las expectativas del público (y la demanda de financiación) varían ampliamente: desde enlaces rurales de largo recorrido poco utilizados hasta servicios de cercanías muy utilizados en los periodos punta. En el Reino Unido, por ejemplo, las concesiones de servicios (y, en la mayoría de los casos, la financiación de los servicios públicos) se aplica a los servicios locales, regionales y de largo recorrido. En Finlandia se prestan servicios de transporte público de largo recorrido en áreas escasamente pobladas. En Alemania sólo el transporte público local y regional recibe apoyo económico y se define para el sector ferroviario como el transporte ferroviario de viajeros en tráfico urbano, suburbano o regional²⁵.

En países más pequeños, como Bélgica, Dinamarca, Grecia, Holanda y Suiza, prácticamente todo el transporte interior de viajeros encaja en la categoría de servicios de transporte público.

Tradicionalmente, el transporte de servicio público ha representado la mayor parte del mercado de viajeros por ferrocarril y se espera que esta tendencia aumente con la creciente congestión de las carreteras y las preocupaciones medioambientales. Cuando las empresas ferroviarias gozaban de una posición monopolística, los Estados miembros podían recurrir a los servicios públicos como un instrumento de política urbana y regional, sin tener que medir necesariamente las consecuencias económicas de esa política, que al final tenía como resultado el endeudamiento.

Hoy día, con la reestructuración de la mayoría de las compañías ferroviarias y con una tendencia general hacia la liberalización en la mayoría de los sectores de la economía, la situación está evolucionando. En algunos países, determinado número de servicios cuya utilización es muy baja están siendo soportados a un coste muy alto, o bien son simplemente suprimidos, ya que el coste de mantenerlos es desproporcionado con respecto al beneficio público que pudieran reportar. Por esta razón, en otros países, partes de la red han sido racionalizadas en el pasado.

En los nuevos Estados miembros de la UE, la situación es en cierto modo distinta. En muchos casos, las autoridades públicas continúan imponiendo pesadas obligaciones de servicio público a una gran parte de la red con el deber de mantener la continuidad del servicio, sin compensar adecuadamente estas obligaciones. Como consecuencia, las compañías ferroviarias afectadas tienen que explotar los servicios con pérdidas y acaban por financiarlos con beneficios procedentes del tráfico de mercancías.

6. ESTABLECIMIENTO DE UN CONTRATO

Nivel al que se establece el contrato:

El Reglamento 1191/69, modificado por el Reglamento 1893/91, tiene como objetivo la generalización de la concesión de servicios de transporte público mediante el establecimiento de un contrato entre la autoridad pública competente y la empresa ferroviaria. La naturaleza de las autoridades públicas con las que deba concluirse el contrato no está definida a nivel de la UE, sino que viene definida exclusivamente por los propios Estados miembros.

En muchos de los Estados miembros estudiados hay dos niveles administrativos para el establecimiento de contratos de servicio público: un acuerdo marco único, que abarca el transporte público para la totalidad del territorio y que describe, cuando procede, los aspectos específicos aplicados en las diferentes regiones o localidades; o bien acuerdos individuales concertados para cada región específica. En Bélgica y Luxemburgo, por ejemplo, el transporte público de viajeros está organizado a través de un contrato único a nivel nacional, mientras que Alemania, Dinamarca, Francia y Polonia tienen contratos establecidos sólo a nivel descentralizado. En el Reino Unido la situación es diferente, concertándose todos los contratos con el gobierno central (con el apoyo adicional de las autoridades locales en algunos casos). Sin embargo, estos son todos contratos individuales que cubren grupos específicos de servicios de trenes.

En algunos de los nuevos Estados miembros de la UE, se han establecido contratos de servicios de transporte público (bastantes muy recientemente) con el fin de ajustarse a la legislación de la UE. A veces, estos contratos parecen ser una mera formalidad, puesto que no son sistemáticamente respetados por las autoridades públicas, al menos en lo que concierne a las cláusulas de compensación económica.

Por último, cuando este informe fue redactado, Grecia seguía siendo el único Estado miembro de la UE-15, en

el que el transporte público es operado sin contrato alguno. En la actualidad se está reformando en profundidad el marco legal griego, con el establecimiento del primer contrato de servicio de transporte público. Esta reforma deberá quedar terminada dentro del primer semestre de 2005²⁶.

Forma legal del contrato:

No existe una preferencia clara por una forma legal concreta del contrato en sí. La mayoría de los acuerdos establecidos son convenios de índole comercial que, en algunos casos, contienen elementos de legislación pública.

Debido a los diferentes sistemas legales, los "contratos" adoptan formas legales diversas, tales como convenios de concesión, piezas de legislación²⁷, memorándums de acuerdo, licencias, etc.

Contenido del contrato:

Todos los elementos relativos a la provisión de servicios públicos (nivel de financiación, detalles sobre los servicios, etc.) estarán previstos en la legislación marco reguladora de los servicios públicos en general, o bien en los contratos específicos establecidos en los Estados miembros con las autoridades competentes.

7. PAGO DEL CONTRATO

En la práctica, la mayoría de los Estados miembros incluidos en el informe compensan las obligaciones de servicio público mediante pagos directos a las empresas ferroviarias que prestan los servicios requeridos. En otros países, las autoridades públicas compensan las obligaciones de servicio público mediante una combinación de compensación puramente económica y derechos exclusivos de explotación de líneas rentables de los servicios globales de trenes requeridos.

En los nuevos Estados miembros de la UE, los requisitos de servicio público se compensan únicamente mediante apoyo económico (con una exclusividad de facto hasta que acceda al mercado cualquier competidor). Sin embargo, en la mayoría de los casos, los fondos públicos efectivamente concedidos no cubren los costes reales. En Polonia, por ejemplo, tan sólo una pequeña proporción de los costes reales del servicio público no cubiertos por los ingresos del tráfico es efectivamente compensada con fondos públicos. Además, en la mayoría de los países estudiados, la compensación económica se concede por lo general un año después, como mínimo, de la prestación de los servicios.

Finalmente, esta situación se agrava por el hecho de que a los operadores ferroviarios implicados no se les ha permitido retirarse de la prestación de algunos servicios de muy baja utilización, que de todas formas debieran ser sustituidos por servicios de autobuses -o incluso de taxis en algunos casos extremos-. Por lo general, tan solo un diez por ciento de las solicitudes de supresión de servicios han sido aceptadas. Efectivamente, los intentos realizados en Polonia para suprimir determinados servicios no tuvieron éxito a causa de la respuesta política a las huelgas generales. Análogas situaciones se han registrado en Hungría y en la República Checa.

En muchos de los Estados miembros estudiados existen también planes de sanciones. Estos planes suelen estar basados en criterios de calidad y de puntualidad. En la práctica, si una empresa ferroviaria no satisface los criterios de calidad requeridos por la autoridad pública en el contrato, se aplica una sanción. En algunos casos se aplica el corolario, es decir: cuando se superan los criterios de calidad, se aplica una bonificación. Debe señalarse sin embargo que, mientras que el sistema de sanciones es bastante frecuente, el sistema de bonificaciones no se aplica de manera sistemática.

8. ADJUDICACIÓN DE CONTRATOS DE SERVICIO PÚBLICO

En la práctica, los contratos de servicios de transporte público vienen siendo adjudicados de acuerdo con uno de los dos procedimientos siguientes:

- negociación directa con sólo un operador;
- licitación plenamente competitiva dentro del marco de un procedimiento formal y frecuentemente muy estricto, abierto o restringido.

Tradicionalmente, los Estados miembros adjudicaban los contratos directamente a la compañía titular. Sin embargo, con el progresivo avance logrado hacia la apertura del mercado, en algunos Estados miembros las autoridades nacionales o regionales empezaron a introducir en su propia legislación los procedimientos de licitación, sin esperar a la legislación europea. Como resultado, y según puede verse en la tabla siguiente, hoy día nueve Estados miembros tienen la posibilidad de adjudicar contratos de servicio público de manera negociada o a través de un proceso de licitación competitiva, y trece Estados miembros pueden recurrir de momento al procedimiento de negociación directa (sea por imposición legal o simplemente por razones prácticas, al no existir competidores en el mercado; véase la tabla siguiente). Por último, hasta la fecha tan sólo un país (el Reino Unido) tiene una clara

obligación legal de adjudicar los contratos de servicio público exclusivamente a través de un procedimiento de licitación competitiva.

El sistema en vigor en el Reino Unido es el más claro de la UE. Está basado en procedimientos uniformes de adjudicación con licitación sistemática de todas las concesiones y con presiones para conseguir la oferta más ventajosa. El proceso no es públicamente transparente; las ofertas son confidenciales y la autoridad licitadora no está obligada a justificar plenamente su decisión.

En otros países, el procedimiento de licitación competitiva se encuentra en un estadio incipiente. En Noruega, por ejemplo, un pequeño servicio local fue el primero que se sacó a concurso. El propósito de las autoridades es conseguir experiencia con el procedimiento antes de generalizarlo progresivamente a toda la red²⁸. En Holanda, por ejemplo, las líneas regionales van siendo sometidas poco a poco al sistema de licitación competitiva, a medida que los antiguos contratos expiran. En efecto, la licitación competitiva se está introduciendo progresivamente en los servicios de transporte regionales (la llamada "red regional"), mientras que los contratos para la red nacional (la "red troncal") se siguen adjudicando sobre la base del procedimiento de negociación.

Además, en muchos países y particularmente en los nuevos Estados miembros, pese a la implantación del procedimiento de licitación, el operador titular "gana" el contrato. Esto puede deberse al hecho de que ninguna otra compañía concurre a las licitaciones que se convocan, a causa de la baja compensación económica que se concede en la práctica. Como consecuencia, el operador titular resulta obligada por lo general (como consecuencia del principio de la continuidad del servicio) a cumplir las obligaciones de servicio público. En Letonia, por ejemplo, las autoridades públicas convocaron un concurso al que no acudió ningún operador ferroviario. Al final, después de algunos meses, se requirió a LDz, la compañía titular, para que desempeñase las obligaciones de servicio público. En Portugal se convocó un concurso para una línea determinada, pero no se permitió participar a la compañía operadora estatal.

País	Procedimiento formal de adjudicación	Comentarios
Alemania	Negociación pública y directa y licitación competitiva	el 12% del volumen de los contratos de servicio público en vigor en 2005 se adjudicó por concurso
Austria	Negociación directa y licitación competitiva	Licitación aún no aplicada
Bélgica	Negociación directa	
Dinamarca	Negociación directa y licitación competitiva	Hasta la fecha se adjudicó por licitación el 15% de los contratos de servicio público de la DSB. En 2007 se espera licitar un 10% más
Eslovaquia	Negociación directa	
Eslovenia	Negociación directa	
España	Negociación directa	
Estonia	Negociación directa	
Finlandia	Negociación directa	
Francia	Negociación directa	
Grecia	Negociación directa	
Holanda	Negociación pública y directa y licitación competitiva	Se tiende a incrementar la licitación en tráfico regional
Hungría	Negociación directa	
Irlanda	Negociación directa	
Italia	Negociación directa y licitación competitiva	
Letonia	Negociación directa	
Lituania	Negociación directa y licitación competitiva	En realidad el contrato se negocia directamente con la red nacional, ya que hasta la fecha ninguna otra compañía se ha mostrado interesada
Luxemburgo	Negociación directa	
Noruega	Negociación directa y (gradualmente) licitación competitiva	En febrero de 2005 se sacó a concurso un servicio piloto
Polonia	Licitación competitiva	En realidad, los contratos se adjudican en negociación directa con el PKP Regional Service, que es el único proveedor en Polonia
Portugal	Negociación directa y licitación competitiva	Hasta ahora, sólo una línea suburbana ha sido licitada
Reino Unido	Licitación competitiva	Todas las concesiones sometidas a licitación
República Checa	Negociación directa	
Suecia	Licitación competitiva	
Suiza	Negociación directa y licitación competitiva	Sólo dos cantones han usado el proceso de licitación; ninguno desde 1996

9. CÁLCULO DEL NIVEL DE COMPENSACIÓN

El cálculo del nivel de compensación depende de si la autoridad pública decide concluir un contrato o imponer obligaciones de servicio público. En ausencia de un acuerdo contractual, el cálculo del nivel de compensación tiene que conformarse a las disposiciones detalladas definidas en el Reglamento 1191/69²⁹.

El nivel de compensación se determina de antemano para todas las empresas ferroviarias entrevistadas, incluyendo en la mayoría de los casos un margen de

beneficio razonable, conforme se expone en la sentencia del caso Altmark³⁰.

Al calcular el nivel de compensación, la mayoría de las compañías entrevistadas incluyen costes similares, es decir: costes relativos a la explotación del servicio (personal, material rodante, cánones de acceso a la infraestructura, costes de energía, política ferroviaria y costes administrativos).

El cálculo de los ingresos globales generados por el servicio se basa normalmente en los ingresos genera-

dos en ejercicios anteriores, ajustados por una razonable previsión de nueva demanda. En algunos casos, las previsiones se establecen aplicando los resultados de la red en general (ingresos por viajero-kilómetro) a unos servicios determinados.

Existen algunas excepciones. En Bélgica, la compensación se abona en forma de una suma global determinada, sin cálculos detallados demostrativos de que efectivamente se compensan los costes soportados. Ésta es una de las razones por las que la compañía ferroviaria incurre con frecuencia en endeudamiento. Muchas de las compañías estatales que operan en los nuevos Estados miembros de la UE se enfrentan con un dilema semejante.

Por último, en muchos casos parece existir una estrecha relación entre el nivel de los cánones de acceso a la infraestructura y el nivel general de la compensación del servicio público. Por ejemplo, en Holanda se han establecido siempre unos cánones de acceso bajos y

por consiguiente el nivel de compensación es también relativamente bajo. En general, la comparación de los niveles de pagos por servicio público entre distintas regiones o países sólo es significativa cuando se conoce el nivel de los cánones de acceso.

10. CONDICIONES GENERALES DE PAGO

Mientras que en la mayoría de los países de la UE-15 se efectúan los pagos en forma de plazos regulares (es decir, mensual o trimestralmente), debe advertirse que en Portugal y en la mayoría de los nuevos Estados miembros de la UE, los pagos se realizan dependiendo del compromiso político de las autoridades con el ferrocarril, la situación de las finanzas públicas y otras prioridades políticas.

Respecto al tratamiento fiscal de la compensación pagada, no se puede distinguir una tendencia clara en lo referente a la aplicación del impuesto sobre el valor añadido (IVA); en algunos Estados miembros, las

PAIS	PLAZOS	IVA
Alemania	Mensual	No
Austria	Mensual	No
Bélgica	Mensual	No
Dinamarca	Mensual	No
Eslovaquia	Trimestral	No
Eslovenia	Mensual	No
España	Mensual	No
Estonia	Mensual	No
Finlandia	Mensual	Sí
Francia	Mensual	Sí
Grecia	Trimestral	Sí
Holanda	Trimestral	Sí
Hungría	Mensual	Sí
Irlanda	Mensual	No
Italia	Anual	No
Latvia	Mensual	No
Lituania	Mensual	Sí
Luxemburgo	Mensual	Sí
Noruega	Trimestral	No
Polonia	Mensual	No
Portugal	Discrecional	Sí
Reino Unido	Mensual	No
Rep. Checa	Mensual	Sí
Suecia	Plazos regulares ³¹	No
Suiza	Plazos regulares ³²	Sí

empresas ferroviarias están exentas de IVA por la compensación recibida por los servicios de transporte público, mientras que en otros tienen que pagar IVA, si bien pueden eventualmente recobrarlo. Esto depende, en realidad, de los aspectos específicos del sistema legal en cuestión.

Lo anterior es aplicable tanto si el ferrocarril percibe el pago contra una factura o sin ella.

11. DURACIÓN DE LOS CONTRATOS DE SERVICIO PÚBLICO

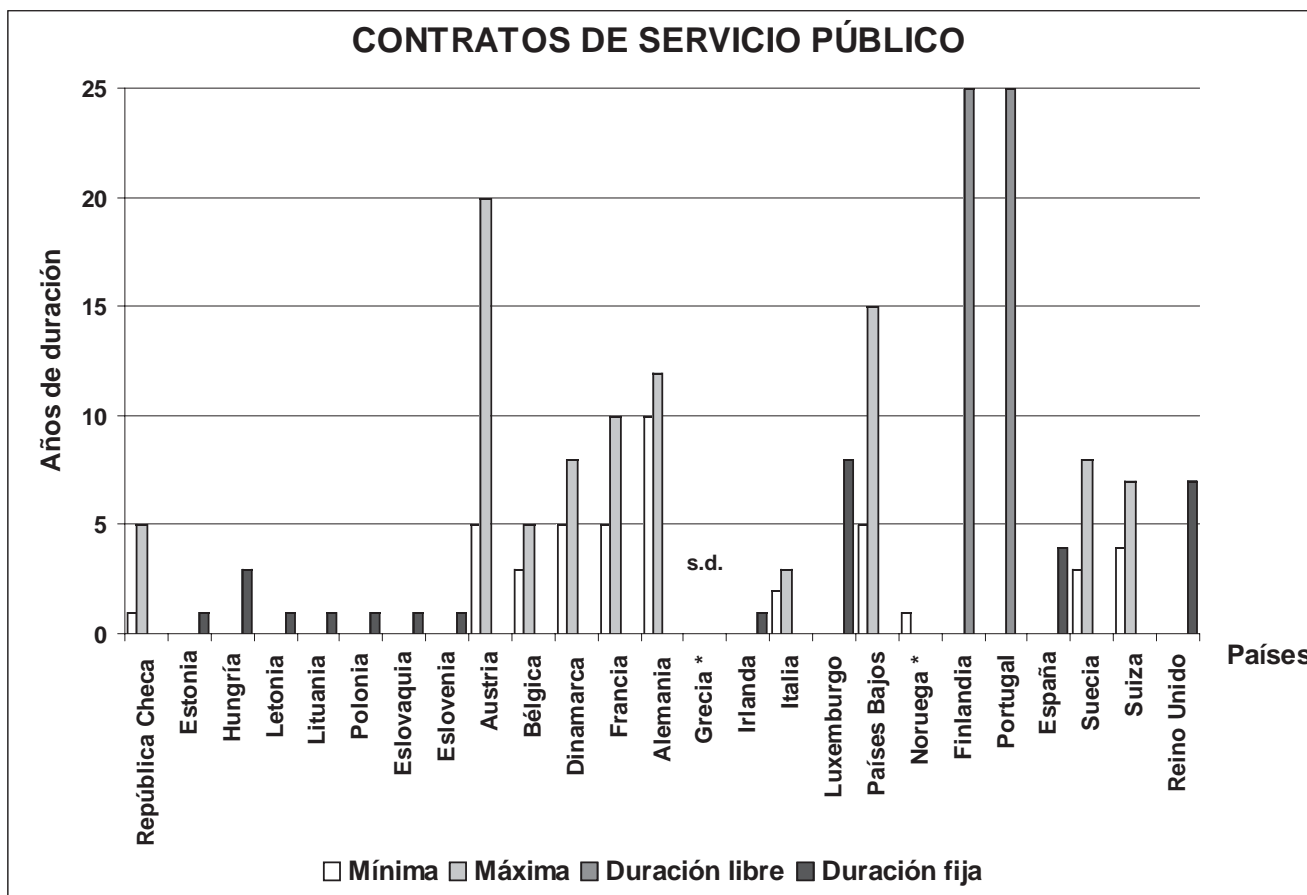
El Reglamento 1191/69 no entra en detalles respecto a la duración del contrato de servicio público. Es decir, no prescribe una duración mínima o máxima; simplemente requiere que la duración sea especificada en el contrato.

En la práctica, y conforme muestra el diagrama siguiente, existen en la actualidad situaciones muy diferentes en la UE. En los países de la UE-15 los contratos tienen por lo general una duración mínima de

entre dos y cuatro años y una duración máxima de cerca de 10 a 15 años, dependiendo de si los operadores tienen o no que realizar inversiones para la prestación de los servicios especificados por las autoridades públicas. En Austria pueden tener una duración máxima de 20 años.

En los nuevos Estados miembros de la UE, sin embargo, los contratos se limitan por lo general a un año; esto no necesariamente beneficia a las empresas ferroviarias que prestan los servicios, y no alienta la realización de inversión alguna ni la preparación de planes razonables para la mejora de los servicios de viajeros.

Debe advertirse que en Noruega*, aunque el contrato de compra de servicio público se establezca sobre una base anual, el operador ferroviario puede hacer planes a largo plazo fundados en el acuerdo básico concertado para un periodo de 10 años, y en el llamado acuerdo de largo plazo concluido para un periodo de 4 años. En Grecia*, la duración del contrato de servicio público todavía no había sido fijada en el momento de redactar este informe.



12. CONCLUSION

Este informe revela la gran diversidad de marcos legales, políticos y económicos dentro de los que se organiza el transporte público en toda la Unión Europea. Ilustra, por tanto, lo útil que resulta que el marco general definido a nivel europeo para regular la intervención pública deje aún suficiente margen de maniobra a las autoridades públicas para organizar su propia red de transporte público.

Algunos Estados miembros han adoptado recientemente medidas para abrir el mercado del transporte público de viajeros, antes de cualquier requerimiento por parte de la UE. Existen aún varios obstáculos por superar en algunos mercados, que dificultan en gran medida el acceso efectivo. Sin embargo, los ejemplos de otros países donde la apertura del mercado tuvo lugar antes (como en Alemania, el Reino Unido o Suecia) muestran que algunas barreras se pueden eliminar.

La apertura del mercado no es una panacea. En concreto, los entornos políticos, económicos y legales en los nuevos Estados miembros de la UE difieren bastante del mismo entorno en la anterior UE-15. Por ello, lo que puede ser relevante y apropiado desde un punto de vista político, económico y legal para facilitar la operación de los servicios de transporte público en algunos de los Estados miembros de la UE-15 puede no resultar tan adecuado para los nuevos Estados miembros de la UE en estos momentos.

3ª PARTE : INFORMES POR PAÍSES

ALEMANIA

DB - Connex

La información que se ofrece en esta sección procede de entrevistas realizadas con la Deutsche Bahn AG (DB AG) y con Connex

1. Organización de las operaciones de servicio público

La organización de los servicios de transporte público se encuentra regulada en Alemania por los siguientes textos legislativos:

- Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG, Ley General de Ferrocarriles)
- Regionalisierungsgesetz des Bundes (Ley de Regionalización del Estado Federal)
- Regionalisierungsgesetze der Länder (Leyes de Regionalización de los länder)
- EG-Verordnung 1191/69 (Reglamento 1191/69 de la CE)
- Vergabeverordnung (Reglamento de Adjudicaciones)

En Alemania, los servicios públicos están organizados de una forma descentralizada. De hecho, los Estados federados (länder) y otras autoridades descentralizadas tienen la competencia exclusiva para determinar las obligaciones de servicio público y concluir contratos con los operadores ferroviarios. Por consiguiente, el Ministerio de Transportes alemán no está implicado en el establecimiento de dichos contratos.

El Ministerio es consultado si surge alguna cuestión de principio. Es el encargado de proponer el marco legal sobre el cual tendrá que decidir el Parlamento.

Algunas autoridades descentralizadas pueden conservar en sus manos todas las responsabilidades de contratación de servicios públicos, mientras que otras pueden incluso descentralizar aún más tales funciones, asignándolas total o parcialmente a las autoridades locales.

2. Operadores en el mercado del transporte ferroviario de viajeros.

La DB AG es una sociedad anónima de derecho privado, cuyo accionista único es el Estado Federal. El

monopolio estatal que tenían los Ferrocarriles Alemanes finalizó al producirse la privatización de la Deutsche Bundesbahn y la Deutsche Reichsbahn el 1 de enero de 1994 (Reforma Ferroviaria). En una segunda fase, en 1996, la llamada "Regionalización" otorgó a las autoridades regionales la competencia para definir las necesidades de servicios públicos y para adjudicar los contratos correspondientes. Además, con esta Regionalisierungsgesetz se concedió a las autoridades regionales apoyo financiero para tal servicio público³⁶.

En el mercado alemán han entrado nuevos operadores sobre todo después de la Reforma Ferroviaria (aunque antes ya existía cierta competencia, pero era marginal) y vienen operando varias líneas. El volumen total solicitado de servicios de transporte ferroviario de viajeros, local y regional, es de unos 630 millones de trenes-kilómetro en 2005. De este volumen, los nuevos operadores realizan unos 84 millones de trenes-kilómetro. Mientras que antes los nuevos operadores buscaban acceder al mercado regional de transporte en Alemania, principalmente concurrendo a las licitaciones de servicios o a través de la adjudicación de contratos negociados, ahora recurren cada vez más a adquirir otras compañías para lograrlo. Esto ha permitido al grupo de transportes británico Arriva asegurarse en pocos meses una posición de éxito en el mercado de transportes alemán. En la actualidad es el segundo mayor nuevo operador, después de Connex (cuota de mercado en 2004: 4%), y otros participantes notables en el mercado son Hessische Landesbahn (HLB) y Hamburger Hochbahn (HHA).

3. Definición de los requisitos de servicio público

Las obligaciones de servicio público suelen incluir:

- obligaciones de tarifas (usualmente para los contratos de coste bruto);
- requisitos de frecuencia de servicios;
- calidad, especialmente puntualidad;
- características del material rodante;
- marketing;
- personal de trenes.

En algunos casos, el contrato establecido con las Autoridades Ferroviarias abarcará la totalidad de las líneas de servicio público en el área de que se trate. Sin embargo, en la mayoría de los casos, los contratos

cubren un conjunto de líneas. En la actualidad, algunas Autoridades Ferroviarias están intentando sacar a concurso contratos de servicio público para áreas más pequeñas de su dominio geográfico, incrementando de este modo la competencia por dichos contratos.

4. Importancia de las operaciones de servicio público en el tráfico global de viajeros

La totalidad del transporte local y regional se ejecuta mediante contratos de servicio público establecidos con la autoridad pública responsable de la zona geográfica concernida.

El transporte regional representaba en 2004 aproximadamente 40.000 millones de viajeros-kilómetro. El resto del tráfico de viajeros (largo recorrido y transporte internacional) no se beneficia de contratos de servicio público y en 2004 fue equivalente a alrededor de 33.000 millones de viajeros-kilómetro.

5. Contrato

Las operaciones de servicio público se organizan mediante el establecimiento de contratos, y las autoridades competentes son responsables de la organización del procedimiento de adjudicación y de la definición de las obligaciones de servicio público.

No existe una norma general para el contrato de obligaciones de servicio público. Cada Autoridad Ferroviaria tiene su propio modelo de contrato, que ha de ajustarse a los requisitos legales del Reglamento 1191/69 y del Derecho público alemán.

6. Pago del contrato

El nivel de compensación de las obligaciones de servicio público varía de unas líneas a otras y de unos servicios a otros, de acuerdo con el cálculo de costes e ingresos para cada línea. Cada autoridad pública define sus prioridades y las aplica a todos los operadores que actúan en el ámbito geográfico de su competencia.

En la práctica, la empresa ferroviaria presenta a la Autoridad Ferroviaria una oferta para las operaciones de servicio público requeridas, en la que también describe el coste que éste ocasionaría. En general se establece en el contrato que los ingresos generados por la explotación del servicio son para la empresa ferroviaria (los llamados "contratos de coste neto"). Por consiguiente, la Autoridad Ferroviaria sólo paga la diferencia prevista entre los costes y los ingresos. De este modo, la empresa ferroviaria asume el riesgo de los ingresos, que puede ser también al propio tiempo una oportunidad para la misma.

En otros casos, las Autoridades Ferroviarias pueden decidir también concertar los llamados "contratos de coste bruto"; es decir, contratos bajo los cuales el operador ferroviario entrega a las Autoridades Ferroviarias todos los ingresos generados por los servicios. En estos casos, la remuneración del contrato consiste en una cantidad fija convenida al concluir el contrato, y el operador ferroviario no asume riesgo alguno.

En algunas ocasiones, la autoridad pública puede considerar que es necesario un "proceso de aprendizaje". En tal caso concierta en primer lugar un "contrato de coste bruto" por un periodo de unos pocos años, durante el cual tanto la compañía ferroviaria como la propia autoridad pueden evaluar los costes reales de los servicios de transporte en cuestión. Después, y aprovechando la experiencia así adquirida, la autoridad pasa a concluir un "contrato de coste neto".

Dada la necesidad de mantener la continuidad de los servicios de transporte, puede ocurrir que la empresa ferroviaria siga desempeñando las obligaciones de servicio público después de la expiración del contrato inicial y antes de que haya sido firmado el nuevo contrato.

7. Adjudicación de contratos de servicio público

De acuerdo con el marco legal alemán, las Autoridades Ferroviarias pueden utilizar diferentes instrumentos para adjudicar un contrato de servicio público. Sea cual fuere el instrumento que elijan, las autoridades tienen que ajustarse a los principios de transparencia y no discriminación en el procedimiento. Dentro de estos límites pueden negociar contratos de servicio público, llevar a cabo peticiones de ofertas o sacar los contratos a concurso mediante licitación competitiva³⁷. En algunos casos, las autoridades públicas han cambiado incluso el procedimiento aplicable durante la ejecución del contrato. Por ejemplo: se había adjudicado a Connex un contrato a través de un proceso de licitación competitiva. El contrato fue renovado mediante negociación directa por el land antes de su expiración, ya que el estado en cuestión estaba conforme con la calidad de los servicios prestados y no quería emprender un nuevo procedimiento de concurso, con los consiguientes costes y retrasos.

En 2004, las autoridades competentes adjudicaron más contratos mediante licitación y petición de ofertas que en cualquier año anterior. En 2005 se espera también un claro aumento del número de licitaciones; 19 de ellas están previstas para un volumen de servicios de más de 40 millones de trenes-kilómetro.

La tabla 1 muestra que, en 2004, el 11,9% del mercado de viajeros regional fue captado por operadores distintos de la DB AG. Esta proporción ha crecido desde el 6,4% que suponía en el año 2000, y llegará a ser de 13,2% en 2005. Dichas cifras se refieren a trenes-kilómetro, que es la medida relevante y la que determina el pago. Pero como la licitación se ha ido introduciendo primero en líneas menos utilizadas, aparece una cuota de mercado inferior (5,3%) cuando se mide en viajeros-kilómetro.

Estas cifras son potencialmente engañosas a la hora de ilustrar la competencia en el mercado alemán; si la DB AG vence en una proporción considerable de las licitaciones, el resultado sería una baja cuota de mercado para los operadores alternativos. El Informe sobre la Competencia de 2005 publicado por la DB muestra que en el periodo 1995-2004 se sacaron a algún tipo de concurso 114.6 millones de trenes-kilómetro (volumen total en 2005: 630 millones). El doce por ciento del volumen de contratos de servicio público en vigor en 2005 habían sido adjudicados por concurso. Advértase que esto incluye tanto los procedimientos formales de licitación competitiva como otros procedimientos más informales, según los cuales la autoridad contratante ha solicitado ofertas de varios operadores. El Informe sobre la Competencia de la DB (2005) muestra además que las ofertas de la DB resultaron vencedoras en aproximadamente el 45% del volumen de los servicios sacados a concurso en 2004.

8. Cálculo del nivel de compensación

Los niveles de compensación tienen que ser claramente determinados por adelantado.

El nivel de compensación es el resultado de la diferencia entre los costes previstos y los ingresos.

El cálculo global de los costes totales del servicio en cuestión estará basado en los conceptos de coste siguientes:

- costes generados por el material rodante (incluidos los de operación, mantenimiento y financieros);
- costes de personal;
- costes de expendición de billetes;
- cánones por el uso de infraestructuras (vías, estaciones);
- costes de energía;
- costes de administración para la gestión del contrato de SP (generales).

Cálculo de los ingresos:

- viajeros-kilómetro estimados, como base de los ingresos por venta de billetes (en relación con los ingresos específicos por viajero-kilómetro);
- trenes-kilómetro, como base para la compensación por la autoridad.

9. Condiciones generales de pago

El pago se efectúa por plazos regulares a intervalos determinados (generalmente mensuales).

Se ha establecido un sistema de control anual mediante el cual las partes contratantes conocen los resultados alcanzados durante el año anterior. Esto incluye un seguimiento del objetivo de calidad logrado por la empresa ferroviaria. Existe un sistema de bonus / sanción mediante el cual la empresa ferroviaria obtendrá premios o incurrirá en penalizaciones dependiendo de si ha conseguido alcanzar los objetivos de calidad esta-

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Deutsche Bahn	553	550	552	558	553	549
Otras compañías	38	49	52	61	75	84
Total	591	599	604	619	628	633
Cuota de mercado de las otras compañías	6,4%	8,2%	8,6%	9,9%	11,9%	13,2%

Tabla 1: Trenes-kilómetro en servicios regionales (datos en millones de trenes-kilómetro).
Fuente: Cálculos de la propia DB en su Informe sobre la Competencia 2005³⁸

	2000	2001	2002	2003	2004 (previsiones)
Deutsche Bahn	38,2	39,1	36,7	37,9	37,9
Otras compañías	1,0	1,3	1,5	1,7	2,1
Total	39,2	40,4	38,2	39,6	40,1
Cuota de mercado de las otras compañías	2,6%	3,2%	3,9%	4,3%	5,3%

Tabla 2: Viajeros-kilómetro en servicios regionales. (Datos en miles de millones de VK)
Fuente: Cálculos de la propia DB en su Informe sobre la Competencia 2005³⁹

blecidos de antemano en los contratos. Los objetivos de calidad pueden medirse o bien con criterios objetivos o mediante encuestas entre los clientes.

Renfe

La información que se ofrece en esta sección procede de entrevistas realizadas con la Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles Operadora (RENFE Operadora)

1. Organización de las operaciones de servicio público en España

La organización de las operaciones de servicio público en España está regulada actualmente por las disposiciones legislativas siguientes:

- Ley de Transportes Terrestres: Ley 16/1987 (30/07/87) - Artículos 17, 20;
- Ley sobre el Sector Ferroviario: Ley 39/2003 (17/11/03): Disposiciones Transitorias tercera y cuarta;
- Real Decreto 2387/2004 (30/12/04) por virtud del cual se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley del Sector Ferroviario. Disposición Transitoria cuarta;
- Estatutos de RENFE: Real Decreto: 2396/2004 (30/12/04) - Disposición Transitoria segunda, párrafo 4;
- Contrato-Programa RENFE / Estado para un periodo de cinco años - El Contrato Programa establece, entre otras cosas, la compensación que RENFE ha de recibir por la operación de obligaciones de servicio público;
- Reglamento 1191/69 CE - Incorporado al sistema legal español cuando España se convirtió en un Estado miembro de la UE en 1986.

Debe señalarse que la legislación existente en España sobre transporte ferroviario ha sido modificada recientemente. La nueva legislación -Ley 39/2003- entró en vigor en enero de 2005. La red ferroviaria pública, así como todos los servicios ferroviarios que se desarrollan por dicha red, son de exclusiva competencia del Ministerio de Fomento (Transportes e Infraestructura).

10. Duración del contrato de servicio público

La duración del contrato de servicio público varía entre dos y doce años. Por lo general, su duración es más o menos de diez a doce años ya que el operador ferroviario tendrá que realizar considerables inversiones (es decir, tendrá que aportar su propio material rodante)

ESPAÑA

En ciertas regiones existen líneas regionales que dependen plenamente de las autoridades regionales⁴⁰ (Eusko Trenbideak, en el País Vasco; los Ferrocarrils de la Generalitat, en Cataluña; los Ferrocarrils de la Generalitat Valenciana, en la Comunidad Autónoma de Valencia; y los Ferrocarriles de Mallorca, en Mallorca). Estas líneas son también independientes, tienen un ancho de vía diferente y no están enlazadas con otras líneas; es como si fuesen "líneas de Metro regionales"⁴¹.

Todos los contratos de servicio público establecidos para la red ferroviaria estatal caen bajo el ámbito de competencia del Estado (Ministerio de Fomento - Transportes e Infraestructura).

2. Operadores en el mercado español de viajeros por ferrocarril

La nueva Ley del Sector Ferroviario, Ley 39/2003, ha reorganizado en profundidad el régimen legal que rige los servicios ferroviarios gestionados por el Estado, y ha abierto la red ferroviaria estatal. La nueva ley se refiere a la liberalización de los servicios ferroviarios de viajeros y establece que se aplicará cuando así lo dispongan los reglamentos de la UE. Como resultado, RENFE Operadora seguirá siendo el único operador de tráfico de viajeros hasta 2010 por lo menos, aunque las últimas propuestas de la Comisión Europea sobre liberalización de los servicios de viajeros tendrán que ser debatidas este año.

3. Definición de los requisitos de servicio público

Las obligaciones de servicio público suelen consistir en:

- imposición de tarifas, con cierto margen de manobra que permite al operador elevarlas. El margen de

maniobra está sujeto a negociación entre las partes;

- número de trenes que viajan durante las horas punta a las ciudades importantes;
- niveles mínimos de servicio;
- servicios ofrecidos a los viajeros con movilidad reducida.

4. Importancia de las operaciones de servicio público en el tráfico global de viajeros

Las operaciones de transporte de servicio público representan el 96% del transporte global de viajeros en la red.

5. Contrato

Las operaciones de servicio público para la red ferroviaria estatal están incluidas en un acuerdo único (el Contrato-Programa; contrato de derecho público/privado bajo derecho público) para la totalidad de la red. Todas las condiciones, derechos y obligaciones están detalladamente estipuladas en este contrato único. En la actualidad, RENFE Operadora está negociando su nuevo Contrato-Programa con el Estado, para los próximos cinco años (2005-2010).

Las operaciones de servicio público para las redes ferroviarias regionales están incluidas en contratos individuales establecidos con la correspondiente autoridad regional.

En la práctica, la autoridad competente determina las obligaciones de servicio público para líneas específicas. La empresa ferroviaria propone un servicio que cubra las obligaciones de servicio público a un precio dado. El precio queda sujeto después a negociaciones entre las partes. Este precio se negocia en el momento en que ambas partes (es decir, RENFE y el Estado) firman el Contrato-Programa.

6. Pago del contrato

La compensación de las obligaciones de servicio público se realiza únicamente mediante la asignación de compensación económica.

El nivel de compensación de las obligaciones de servicio público se establece anualmente en el contrato. Las empresas ferroviarias valoran el precio que consideran necesario para realizar el servicio requerido. RENFE no tiene derecho a incluir en dicho precio aquello que considere que es un "beneficio razonable". La valoración global se negocia después con el Estado.

Cualquier beneficio obtenido en estos servicios tiene que reinvertirse forzosamente en la operación de servicios públicos.

Si se produjera algún déficit sobre la compensación concedida por el Estado, éste podrá decidir entre volver a negociar las condiciones o, simplemente, cubrir el déficit.

7. Adjudicación de contratos de servicio público

En la actualidad, los contratos de servicio público realizado por la red ferroviaria estatal se adjudican sobre una base de negociación, tal como se estipula en el Contrato-Programa.

La nueva ley -Ley 39/200- prevé la introducción del sistema de concurso público cuando éste sea hecho obligatorio por la legislación de la UE.

El Contrato-Programa actual contiene "Disposiciones sobre régimen de rendimiento" que estipulan que RENFE tiene que mejorar la calidad de sus operaciones de servicio público y reducir el nivel de sus subvenciones por viajero-kilómetro.

8. Cálculo del nivel de compensación

El nivel de compensación aplicado a las obligaciones de servicio público tiene que determinarse claramente por adelantado.

El nivel de compensación es el resultado de la diferencia entre los costes previstos y los ingresos.

El cálculo de los costes globales para el servicio en cuestión, considerado en su conjunto, se basa generalmente en los siguientes conceptos de coste, entre otros:

- personal de a bordo (conductor y otro personal de trenes);
- policía ferroviaria (seguridad e integridad);
- costes ocasionados por el material rodante (amortización e intereses⁴²);
- servicios de maniobras;
- ayuda a los viajeros con movilidad reducida;
- cargos por costes de administración y generales / de Dirección, por la gestión de los servicios públicos;
- IVA⁴³;
- suministro de energía y otros servicios del exterior;
- otros.

Opcionalmente, y sobre una base de análisis caso por caso, podrán incluirse costes adicionales.

El cálculo de los ingresos globales generados por el servicio estará, por lo general, basado en los siguientes datos de producción (entre otros):

- número de plazas sentadas, por kilómetro;
- número de viajeros por kilómetro;
- ingresos brutos por viajero-kilómetro.

Además, RENFE incluye costes de marketing, publicidad de horarios específicos, etc. que le ocasiona la operación de los servicios públicos.

Se considera que la compensación concedida por el Estado por las obligaciones de servicio público en la red nacional cubre sólo los costes totales ocasionados.

Los contratos son controlados, por disposición legal, sobre una base anual. Se aplica un sistema de bonus / sanción al nivel de cumplimiento de los servicios respecto a los criterios de calidad predeterminados en el contrato. El balance se determina cada año, y cualquier diferencia, tanto si es positiva como negativa, se arrastra al año siguiente, sucesivamente, hasta la expiración del contrato.

9. Condiciones generales de pago

Los pagos se efectúan por plazos regulares a intervalos determinados. No se envía factura alguna al Ministerio de Fomento; las cantidades a pagar se encuentran reservadas en el presupuesto del Estado y se pagan automáticamente a la compañía ferroviaria cada mes.

Los fondos concedidos no están sujetos al pago de IVA. El IVA no se recupera en su totalidad. RENFE no recupera alrededor del 46% de la cifra total de IVA que paga a sus proveedores.

10. Duración del contrato de servicio público

La duración de un contrato de servicio público realizado por la red estatal coincide con la duración del Contrato-Programa (normalmente, 4 años).

FRANCIA

SNCF - Connex

La información que se ofrece en esta sección procede de entrevistas realizadas con la Société Nationale des Chemins de Fer Français (SNCF) y con Connex.

1. Organización de las operaciones de servicio público en Francia

La organización del transporte ferroviario de viajeros de ámbito regional está regulada en Francia por la Ley de Solidaridad y Renovación Urbana³³, promulgada en 2000.

Esta ley transfiere a las autoridades regionales (Conseils régionaux) todas las competencias relativas a la definición y la negociación de las obligaciones de servicio público en el ámbito del transporte ferroviario regional de viajeros. Para este fin son denominadas "Autoridades de Organización".

Las Autoridades de Organización tienen también a su cargo la financiación de estas operaciones de servicio público, a través de su propio presupuesto. Sin embargo, el Estado proporciona a cada Región una asignación global del presupuesto nacional para cubrir tales costes.

Las operaciones de servicio público pueden dividirse en dos categorías:

- las que se negocian con las Regiones;
- las que se negocian en el área específica de París, la región conocida por "Ile de France".

En el segundo caso, la Autoridad de Organización es un organismo público denominado "Syndicat des Transports d'Ile de France" (STIF) que incluye representantes del Estado, de la Región (Conseil régional d'Ile de France) y de las ocho autoridades locales (Départements) de Ile de France. La mitad del consejo de administración de STIF son representantes del Estado, y su presidencia es desempeñada por el representante regional del Estado (Préfet de région); las autoridades centrales tienen, por lo tanto, un papel importante en la organización de los servicios públicos de esta región específica.

Sin embargo, esta situación va a cambiar: a partir del 1º de julio de 2005 como máximo, el Estado ya no estará representado en STIF y la Región (Conseil régional d'Ile de France) se convertirá en Autoridad de Organización en materia de transporte público y asumirá la presidencia de STIF.

2. Operadores en el mercado ferroviario de Francia

Actualmente tan sólo hay un operador principal en el mercado ferroviario francés y las Regiones tienen una obligación legal de negociar los contratos de servicio público con este único operador, la SNCF.

Una compañía ferroviaria privada, "Connex", opera servicios ferroviarios de viajeros de ámbito regional en el territorio francés como subcontratista de la SNCF (esto concierne a unas pocas líneas por razones históricas³⁴) y directamente con un órgano común de autoridades locales, para la línea Niza-Digne de 150 kilómetros.

3. Definición de requisitos de servicio público

La definición de las obligaciones de servicio público varía de unas regiones a otras, y dependen de las necesidades concretas específicas y de las especificaciones contractuales. Sin embargo, pueden clasificarse generalmente en las categorías siguientes:

- características de servicio;
- tarifas³⁵ coherentes con el sistema de tarifas nacional;
- calidad del servicio;
- información al cliente.

4. Importancia de las operaciones de servicio público en el tráfico global de viajeros

Los contratos de servicio público para servicios regionales son adjudicados por todo el territorio del país. Con 4.000 millones de euros en 2003, los servicios públicos ferroviarios (incluidos los de "Ile de France") representan el 46% de los ingresos generados por el tráfico de viajeros de la SNCF, que totaliza 10.700 trenes diarios, utilizados por 2,76 millones de viajeros cada día.

5. Contrato

Desde 2002, las regiones francesas y el operador ferroviario (SNCF) mantienen un contrato semejante a una concesión. Se trata de un contrato de derecho público.

Se concierta un sólo contrato por cada región. Cada contrato entre la SNCF y las regiones especifica qué servicios subcontrata la SNCF (los servicios ferroviarios realizados por Connex son un ejemplo de servicios subcontratados).

6. Pago del contrato

El nivel de compensación de las operaciones de servicio público varía de unas regiones a otras. En la práctica, la Autoridad de Organización determina el nivel de obligaciones de servicio público para todas las líneas regionales de su territorio. La SNCF propone un servicio que cubre las obligaciones de servicio público. La Autoridad de Organización paga al operador ferroviario por los servicios prestados y compensa los costes generados por las obligaciones de servicio público que no queden cubiertos por los ingresos.

La SNCF valora el precio que considera necesario para la ejecución del servicio requerido. La SNCF tiene pleno derecho a incluir en dicho precio lo que considere que es un "beneficio razonable". La cifra global se negocia luego entre las partes, sobre una base anual o plurianual.

Los contratos contienen varias formas de incentivos económicos, tales como cláusulas "bonus / malus" basadas en el grado de respeto de la calidad convenida.

Los criterios comunes de calidad que actualmente se incluyen en tales contratos son:

- criterios de puntualidad;
- limpieza y confort de los coches;
- circulación efectiva de los trenes previstos;
- calidad del servicio en las estaciones;
- información al cliente.

Si se producen cambios en las condiciones de aplicación de la concesión, las condiciones pueden ser negociadas de nuevo por las partes.

7. Adjudicación de contratos de servicio público

Actualmente existe una obligación legal para que la Autoridad de Organización negocie con la SNCF todos los contratos de servicio público.

Si la SNCF no respeta sus obligaciones, deberá pagar las sanciones que se definen en el contrato.

8. Cálculo del nivel de compensación

Los niveles de compensación se determinan por adelantado.

El nivel de compensación es el resultado de la diferencia entre los costes y los ingresos previstos.

Existen dos tipos de cargos:

- C1: cargas de explotación de la SNCF;
- C2; cargos facturados por la SNCF

Las cargas C1 incluyen en particular:

- costes inherentes a la circulación de los trenes (conducción, acompañamiento, energía);
- mantenimiento y leasing de material rodante;
- cargos ligados al mantenimiento de las instalaciones fijas de la SNCF;
- costes de comunicaciones y de información;
- costes generales y de gestión.

Los cargos C2 incluyen en particular:

- cargos de infraestructura;
- gastos financieros, amortizaciones financieras e impuestos profesionales;
- derechos por el uso de material propiedad de las regiones.

9. Condiciones generales de pago

La SNCF remite su valoración n-1 a la región por los servicios requeridos, sobre una base anual. La valoración es formalmente aprobada por la región, que acto seguido registra el importe provisional en el presupuesto regional.

El pago se realiza por plazos mensuales a intervalos determinados. El pago mensual corresponde a la doceava parte de la cantidad provisional prevista y de la compensación por tarifa. Al final del año se efectúa un pago final que refleja la realidad de los costes ocasionados.

Todos los pagos se basan en una factura de la SNCF.

Todos los recibos y compensaciones se hallan sujetos a un 5,5% de IVA, que después es recuperado por la SNCF.

Como resultado de la transferencia de competencias desde el Estado a las regiones, realizada en enero de 2002, veinte autoridades regionales (aparte de las autoridades regionales de "Ile de France" que dependen de un régimen diferente) reciben compensación económica. El cálculo del nivel de transferencias financieras desde el estado a las regiones tiene en cuenta los tres componentes siguientes:

- compensación por la prestación de los servicios transferidos;
- compensación complementaria para la renovación del material rodante;
- compensación correspondiente a las tarifas de beneficencia social (tarifas establecidas a nivel nacional únicamente).

En 2002, la cantidad global asignada a las veinte regiones se elevó a 1.518 millones de euros. Esta cantidad es indiciada cada año un 2% por término medio (se elevó a 1.554 millones en 2003, 1.810 millones en 2004 y 1.870 millones en 2005). Estas sumas cubren sólo parte de los fondos públicos asignados a la SNCF como compensación por el servicio de transporte público. Si es necesario (cuando se crean nuevos servicios, por ejemplo) las autoridades regionales completan la cantidad que reciben de los presupuestos del Estado con fondos públicos de su propio presupuesto.

10. Duración del contrato de servicio público

Por lo general, la mayoría de los contratos se concluyen para una duración de cinco años, que es el mínimo que fija la ley. En la actualidad, su duración varía entre cinco y diez años.

REINO UNIDO

ATOC

La información que se ofrece en esta sección procede de entrevistas realizadas con la Asociación de Compañías Operadoras de Trenes (ATOC) y representa el régimen implantado en 2005 tras la "Rail Review" del Gobierno.

1. Organización de las operaciones de servicio público en el Reino Unido

Los servicios públicos están organizados en el Reino Unido por el Ministerio de Transportes (Department for Transport), que asumió esta función antes encomendada a la Autoridad Ferroviaria Estratégica (Strategic Rail Authority), suprimida en 2005. Existen dos excepciones: en Escocia, el gobierno regional (Scottish Executive) tiene un papel de decisión y, para algunas líneas londinenses, el alcalde de Londres también adjudica contratos en forma de "concesiones" para la provisión de servicios de trenes. En otras partes, en Inglaterra y Gales, las autoridades regionales o locales tienen que ser consultadas, pero el poder de decisión está centralizado.

Las autoridades estatales han establecido las siguientes instituciones para que se ocupen de la operación de servicios ferroviarios:

El Ministerio de Transportes, que:

- define la Política Estratégica Ferroviaria (unificada) nacional, en todos los aspectos, como, por ejemplo: política de inversiones, comercial y de seguridad;
- crea normativa para aplicación de las políticas;
- especifica la producción requerida de la red ferroviaria y su operación;
- provee fondos para las concesiones y aportaciones en apoyo del mantenimiento y renovación de la infraestructura;
- asigna y gestiona las concesiones;
- patrocina las mejoras y nuevos desarrollos.

La Oficina de Regulación Ferroviaria (Office of Rail Regulation), que:

- determina la financiación requerida (es decir: cánones de acceso a la infraestructura) para que el proveedor (monopolio) de infraestructura (Network Rail) consiga la producción especificada por el Ministerio de Transportes;

- supervisa el régimen de acceso a la vía para asegurar, en primer lugar, que Network Rail no abuse de su posición de monopolio respecto a los operadores de trenes en general y, en segundo lugar, que no aplica un tratamiento desigual a los operadores de trenes (por ejemplo: en la concesión de derechos de acceso o en la regulación de los trenes, etc.)
- supervisa el régimen de concesiones para asegurar que el Ministerio de Transportes no abuse de su condición de cliente monopolista para las concesiones;
- supervisa la aplicación y obliga a cumplir la legislación sobre seguridad;
- adjudica "Casos de Seguridad".

Esto se realizó bajo las Leyes de Ferrocarriles de 1994 (y sus sucesivas modificaciones) y 2005.

2. Operadores en el mercado británico de viajeros por ferrocarril

Existen aproximadamente 25 operadores en el mercado británico de transporte ferroviario de viajeros. A lo largo de la presente campaña de concesiones se proyecta reducir su número a justo por encima de veinte.

3. Definición de requisitos de servicio público

Las obligaciones de servicio público generalmente impuestas por el Ministerio de Transportes incluyen:

- frecuencias de servicio;
- duración del servicio (primer tren - último tren)
- gráfico de paradas (incluidos tiempos mínimos entre estaciones);
- limitaciones de tarifa máxima (generalmente, en forma de límites al aumento del "cesto" ponderado de precios, en relación con el índice de inflación).

4. Importancia de las operaciones de servicio público en el tráfico global de viajeros

Aunque se halle originalmente previsto, el libre acceso de servicios de viajeros es muy limitado y casi la totalidad del transporte ferroviario de viajeros está organizado a través de concesiones sobre las que se imponen obligaciones de servicio público. Esto se debe a que en las líneas en las que los operadores de libre acceso desearían establecer servicios, las limitaciones de

capacidad han obligado a imponer prioridades de uso de tal capacidad. Puesto que no ha habido suficiente capacidad para satisfacer los derechos de acceso de las concesiones existentes y de los operadores de tráfico de mercancías, casi no ha habido posibilidad de que los operadores de trenes de viajeros consigan surcos horarios en libre acceso.

5. Contrato

Las operaciones de servicio público (incluida la adjudicación de derechos exclusivos para operaciones globalmente rentables) en el Reino Unido se organizan mediante el sistema de concesiones.

El Ministerio de Transportes mantiene una plantilla estándar (aunque la actualiza con frecuencia) de acuerdo de concesión, que se emplea como base cada vez que se otorga una concesión específica a una empresa ferroviaria. Los términos y condiciones del acuerdo estándar de concesión y los convenios individuales con cada empresa ferroviaria son aprobados por la Oficina del Regulador Ferroviario.

Dentro de las limitaciones de la plantilla estándar vigente y del modelo de acuerdo sobre acceso a la infraestructura, los acuerdos de concesión son negociados libremente entre el Ministerio de Transportes y la empresa ferroviaria, que habrá sido seleccionada a través de un procedimiento de concurso público. En la práctica, la empresa ferroviaria concierta con la Oficina del Regulador las condiciones y precios con que prestará el servicio. Estas condiciones estarán basadas, por lo general, en las ya incluidas en la oferta presentada inicialmente a la autoridad del ministerio durante el proceso de concurso.

Mientras que el concurso está abierto a todos, el Ministerio de Transportes mantiene la confidencialidad sobre el contenido, los términos y las condiciones del acuerdo con el vencedor.

La compensación por las obligaciones de servicio público impuestas se proporciona mediante:

- la concesión de derechos exclusivos para operar los servicios considerados, a lo largo de toda la duración de la concesión;
- afluencia financiera a lo largo del periodo de concesión. Variará a lo largo del tiempo y podrá ser positiva o negativa, dependiendo del balance de los servicios.

6. Pago del contrato

El nivel de compensación de las operaciones de servicio público varía de unas concesiones a otras; por ejemplo: las concesiones en las que predomina la exclusividad sobre servicios rentables (del tipo Inter-City) tenderán a atraer un pago de primas creciente por parte del concesionario al Gobierno, a lo largo del periodo de la concesión, mientras que en las concesiones donde predominan las obligaciones de servicio público (servicios regionales y de cercanías) el perfil económico tenderá hacia subvenciones cada vez menores.

Las concesiones otorgadas para un conjunto de servicios que son por definición deficitarios se beneficiarán, por consiguiente, de ambos derechos de exclusividad a lo largo de la duración de la concesión. A causa de la naturaleza deficitaria del servicio, estos derechos serán de escaso valor global, pero son necesarios para evitar que otros operadores traten de conseguir solamente los servicios que puedan resultar rentables y objeto de compensación económica estatal.

Las concesiones otorgadas para un conjunto de servicios en el que exista un potencial de beneficio valorarán los derechos de exclusividad mucho más y estarán, por lo tanto, dispuestas a pagar al Estado importantes y en general crecientes primas por la exclusividad.

Normalmente, las concesiones de servicios Inter-City y regionales de larga distancia en el Reino Unido tienden a originar una prima, mientras que los servicios regionales tienden a necesitar una subvención, y los servicios de cercanías ocupan una posición intermedia entre ambos.

Todas las concesiones se benefician de un régimen fiscal específico, según el cual, la compensación económica pagada por las autoridades nacionales se halla exenta de IVA. Cuando los concesionarios compran bienes o servicios que incluyen IVA, pueden reclamar al gobierno el IVA pagado.

7. Adjudicación de contratos de servicio público

Todas las concesiones se adjudican a través de un procedimiento de concurso público. Como norma, se origina una intensa competencia entre los concursantes. Todos ellos intentan, por tanto, presentar la oferta más ventajosa, que proporcione la mejor relación valor-precio y la mayor eficiencia en la operación de los servicios requeridos.

Existe, no obstante, poca transparencia pública sobre los criterios que se han tenido en cuenta para otorgar la concesión. Cada oferta se mantiene con carácter confidencial entre un ofertante y el Ministerio, que no está obligado a hacer públicos sus registros de toma de decisiones o procesos de negociación.

8. Cálculo del nivel de compensación

Por principio, cada concursante asume el riesgo de la "letra pequeña", y al preparar su oferta utiliza la abundante información proporcionada por el Ministerio de Transportes sobre la base existente de costes e ingresos de la concesión. Aunque, en principio, el concesionario asume la mayor parte del riesgo, está protegido contra las consecuencias de acontecimientos sobre los que no tiene control, como por ejemplo los efectos que la situación de la economía pueda tener sobre los ingresos.

las "concesiones típicamente deficitarias" que contienen un importante elemento de obligación de servicio público descrito anteriormente. En otras palabras, si se exceden los niveles de rendimiento convenidos en el acuerdo de concesión de los servicios públicos, el Ministerio añadirá una prima a los pagos mensuales. En caso contrario, se impondrán sanciones con el fin de alentar un mejor desempeño de estos servicios.

Para concesiones cuyo elemento de servicio público sea pequeño o inexistente, se supone que el comportamiento, bueno o malo, se reflejará en los ingresos por viajeros de la concesión.

En caso de que una compañía ferroviaria no logre realmente las previsiones y sufra pérdidas importantes, el Ministerio de Transportes tiene tres opciones:

El modelo de la estructura ferroviaria del Reino Unido para 2005 corrige los fallos advertidos en versiones anteriores y reduce el número de organismos gubernamentales, en particular:

- La Oficina del Regulador Ferroviario se convirtió en un "policía" encargado de vigilar los aspectos tanto de seguridad como comerciales. Esto se hizo también para que los beneficios que para la seguridad se derivaban de la imposición de obligaciones de seguridad se tuviesen en cuenta en el contexto de sus costes.
- La Autoridad Estratégica Ferroviaria (que otorgaba las concesiones, financiaba las inversiones y creaba planes) fue suprimida, y la mayoría de sus funciones se asignaron al Ministerio. Esta medida tenía como objetivo la reducción del número de organismos gubernamentales implicados en el ferrocarril.
- Se creó el concepto de "acuerdo vinculante" (binding agreement) entre el Ministerio de Transportes y el Administrador de Infraestructuras. Hasta entonces, y aunque Network Rail recibía abundantes fondos del Gobierno (Autoridad Estratégica Ferroviaria) a través de las concesiones y en forma de pagos directos, el Gobierno no tenía control sobre sus actividades. En este momento, sin embargo, todavía tiene que completarse el contenido del acuerdo vinculante.
- La estrategia de seguridad y reglamentación quedó integrada en el Ministerio de Transportes; antes pertenecía al ejecutivo independiente de Salud y Seguridad. Esto se hizo para asegurar que el mismo organismo gubernamental que crea las obligaciones de seguridad del sector sea también el responsable de su financiación

9. Condiciones generales de pago

Las condiciones de pago se conciertan de antemano y se incluyen en el acuerdo de concesión. Como norma, los pagos se efectúan cada cuatro semanas. Se basa en el perfil de subvención / prima convenido en el acuerdo de concesión, incluidos los ajustes por cumplimiento, etc. En general no hay problemas específicos con los pagos. Sin embargo, en caso de conflicto, la parte insatisfecha puede recurrir al Regulador Ferroviario.

Existe también un sistema de premio / sanción por cumplimiento que se aplica a los pagos efectuados por

- recuperar la concesión y someterla de nuevo a concurso, o
- volver a negociar el perfil de pagos (es decir: proporcionar fondos adicionales) para tener en cuenta el hecho de que los supuestos sobre los que se basó el acuerdo de concesión inicial ya no son válidos, o
- poner la concesión en situación de "soporte vital" (un régimen de financiación de "coste + x%") hasta que llegue el momento de volver a sacarla a licitación.

En la práctica, la tercera opción se ha convertido en la que se suele elegir, ya que la primera rara vez puede aplicarse rápidamente (el proceso de licitación y adjudicación puede durar hasta dos años), y en las negociaciones de la segunda opción el concesionario titular se encuentra en una posición de fuerza, puesto que carece de competidores, y las otras entidades que habían presentado ofertas menos optimistas en el concurso para la adjudicación de la concesión podrían gritar "¡Trampa!".

10. Duración de la concesión

Una concesión se concierta generalmente para una duración de siete años.

NOTAS

¹ Esta situación se ha mantenido prácticamente constante a lo largo del periodo 1996-2001. Fuente: Estudio NERA sobre la financiación y contribución de los presupuestos públicos al ferrocarril, 2004.

² Este principio es de aplicación también al transporte por carretera.

³ Debe advertirse, sin embargo, que a pesar de los loables esfuerzos desarrollados en este sentido, todavía es necesario desarrollar muchos más para crear efectivamente una situación que se caracterice por la igualdad de condiciones para los distintos modos de transporte.

⁴ Reglamento 1191/69 sobre acción por parte de los Estados miembros respecto a las obligaciones inherentes al concepto de servicio público en transporte por ferrocarril, carretera o navegación interior, modificado por el Reglamento 1893/91.

⁵ Propuesta de revisión de la Comisión Europea para un Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y por carretera. COM (2005) 319.

⁶ Libro Verde de la Comisión Europea sobre Servicios de Interés General, COM (2003) 270, y Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y Comité de las Regiones, sobre un Libro Blanco de Servicios de Interés General, COM (2004) 374.

⁷ Artículo III 122 de la Constitución: "Sin perjuicio de los artículos I-5, III-166, III-167 y III-238, y dado el lugar que ocupan los servicios de interés económico general como servicios a los que todos conceden valor en la Unión, así como su papel en la promoción de la cohesión social y territorial de ésta, la Unión y los Estados miembros, dentro de sus competencias respectivas y en el ámbito de aplicación de la Constitución, velarán por que dichos servicios funcionen conforme a principios y en condiciones, económicas y financieras, en particular, que les permitan cumplir su cometido. Dichos principios y condiciones se establecerán mediante ley europea, sin perjuicio de la competencia de los Estados miembros, dentro del respeto a la Constitución, para prestar, encargar y financiar dichos servicios".

⁸ ECMT, 2005, Regulación Independiente y Licitación Competitiva; la situación existente en las redes ferroviarias europeas. Comunicación preparada por Chris Nash y Bryan Matthews (Instituto de Estudios sobre el Transporte, Universidad de Leeds).

⁹ Artículos 87 y siguientes del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

¹⁰ El artículo 86 (2) del Tratado establece a este respecto que las empresas a las que se confíe la explotación de servicios de interés económico general quedan sujetas a las nor-

mas de competencia de la UE "en la medida en que la aplicación de tales normas no impida la ejecución [...] de las tareas concretas que se les hayan asignado".

¹¹ En realidad, el principal objetivo que perseguía la revisión de 1991 era el de generalizar el establecimiento de contratos de servicio público.

¹² Este sistema de autorización automática recibe también el nombre de "exención en bloque".

¹³ COM (2000) 7 sobre acción por parte de los Estados miembros con respecto a los requisitos de servicio público y a la adjudicación de contratos de servicio público en transporte de viajeros por ferrocarril, carretera y navegación interior, modificado por COM (2002) 107.

¹⁴ Caso C-280/00: Altmark Trans GmbH.

¹⁵ La DG de Competencia publicó una primera comunicación el 26 de febrero de 2004: el llamado Paquete Monti. Dicha comunicación no cubre el sector del transporte, puesto que las reglas de competencia para dicho sector se abordan en otro capítulo del Tratado (capítulo sobre transporte; artículo 73 y siguientes). Esta comunicación fue seguida por un segundo paquete de textos propuestos por el nuevo Comisario para la Competencia, Neelie Kroes. Estos textos tampoco cubren el sector transporte.

¹⁶ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre servicios de transporte público de viajeros por ferrocarril y carretera. COM (2005) 139.

¹⁷ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, que modifica la Directiva del Consejo 91/440 sobre el desarrollo de los ferrocarriles de la Comunidad, COM (2004) 139.

¹⁸ La modificación propuesta a la Directiva 91/440 liberalizaría los servicios internacionales de viajeros y autorizaría el "cabotaje" -transporte de viajeros nacionales a bordo de servicios internacionales entre estaciones del mismo Estado miembro-. Esta última propuesta forma parte de una serie de medidas de la UE encaminadas a la apertura del mercado ferroviario. En particular, el Primer Paquete Ferroviario (2001) y el Segundo (2004) contienen disposiciones marco esenciales para la apertura del mercado ferroviario a la competencia.

¹⁹ Los países estudiados incluyen todos los Estados miembros de la Unión Europea (con la excepción de Chipre y Malta que carecen de red ferroviaria) y con la inclusión de Noruega y Suiza (miembros del Área Económica Europea - EEA-)

²⁰ Estos sistemas se exponen más detalladamente en los informes por países.

²¹ La noción de "agrupación internacional" se define en el artículo 3 de la Directiva 91/440 como "cualquier asociación de al menos dos empresas ferroviarias establecidas en Estados miembros distintos, con el fin de prestar servicios de transportes internacionales entre Estados miembros".

22 Véase la definición contenida en la Nota al Pie 12.

23 Mercados abiertos bien mediante licitación competitiva o mediante libre acceso.

24 Debe advertirse que el grado de competencia "sobre las vías" por parte de los operadores de libre acceso que ofrecen servicios extra de trenes es extremadamente limitado. En el Reino Unido está controlado por el Rail Regulatory Body (Oficina del Regulador Ferroviario), para moderar los efectos de la competencia sobre los acuerdos de concesión.

25 En caso de duda, la ley aclara que los trenes se califican para esto si la mayoría de sus viajeros recorren menos de 50 kilómetros o viajan durante no más de una hora.

26 El informe sobre Grecia que se incluye en la 3ª Parte de este informe describe el nuevo marco legal para la explotación de servicios públicos, que todavía estaba siendo negociado al terminar este informe. El Informe sobre Grecia debe considerarse como un borrador.

27 Esto parece desviarse un tanto del principio de mutuo acuerdo entre partes de un contrato tradicional.

28 El gobierno noruego decidió adjudicar estos servicios por el procedimiento de licitación competitiva, a título de proyectos piloto. Conciernen a la línea Gjøvik (respecto a la cual el proceso de licitación se encontraba bastante avanzado en el momento de redactar este informe), la Sørlandsbanen entre Oslo, Kristiansand y Stavanger y la línea principal Oslo-Bergen serán sacadas a concurso más adelante. Información adicional sobre este proyecto puede encontrarse en el capítulo dedicado a Noruega en la 3ª parte de este informe.

29 Véase 1ª Parte.

30 Referencia en 1ª Parte, capítulo 3.

31 La frecuencia de los pagos varía de unos contratos a otros.

32 La frecuencia de los pagos varía de unos contratos a otros.

33 Loi Solidarité et Renouvellement Urbain. N° 2000-1208 de 13 de diciembre de 2000.

34 Esto se refiere a dos líneas operadas en Bretaña y en el área de París por Connex desde su creación. Estos servicios se operan como subcontratista de la SNCF y se hallan completamente integrados en el sistema tarifario regional.

35 Las obligaciones tarifarias pueden consistir en la aplicación de una reducción sobre las tarifas por motivos sociales (las denominadas tarifas sociales) en todo el territorio. Estas tarifas sociales son definidas por el Estado y se aplican a la totalidad de los servicios nacionales de viajeros (servicios regionales y de largo recorrido).

36 Este sistema se introdujo en Alemania en 1996, tras la reforma ferroviaria global iniciada en 1994. La ley de regionalización del transporte público de viajeros establece que el

Gobierno Federal tiene que conceder fondos a los länder para la realización de los servicios de transporte público. En 1996, los 16 Estados federados se repartieron 4.500 millones de euros. Esta suma inicial se incrementó con fondos adicionales en los años siguientes. En 2001, la asignación llegaba a unos 6.860 millones de euros. En 2001 se modificó la Ley de Regionalización para aumentar la asignación global para el transporte público de viajeros en un 1,5% anual. La revisión entró en vigor en 2002.

37 Sin embargo, en 2003 la Comisión Europea ha empezado a examinar si estos procedimientos se ajustan al Tratado de la CE y a las normas sobre ayudas estatales. El gobierno alemán mantiene que el marco nacional cumple los requisitos de la ley europea. Actualmente se está discutiendo si un procedimiento normalizado auto-impuesto para las negociaciones de los contratos, o un instrumento semejante, podrían resolver estas cuestiones específicas.

38 El informe puede descargarse desde http://www.db.de/site/bahn/en/db__group/corporate__group/acts/competition__report/competition__report__2005.html. El Informe sobre la Competencia de la DB (2005) corresponde al Documento n° 9 de la serie Estrategias Ferroviarias Europeas.

39 Id. nota anterior

40 En relación con los ferrocarriles regionales hay que tener en cuenta que en España los organismos públicos regionales son los responsables de las líneas regionales existentes en el ámbito de una Comunidad Autónoma, en caso de que ésta haya sido designada por ley como la autoridad competente sobre los ferrocarriles regionales.

41 Estas redes probablemente no están sujetas a la legislación comunitaria y, por lo tanto, el informe sobre España no se extenderá más sobre ellas.

42 No se ha previsto reserva para la renovación del material rodante.

43 La empresa ferroviaria tendrá que pagar IVA por los ingresos procedentes de la venta de billetes. Este IVA es parte integrante de los costes ocasionados a la empresa ferroviaria. Teniendo en cuenta que los costes tienen que ser calculados antes de la prestación real del servicio, la empresa ferroviaria se basará en el promedio del IVA pagado el año anterior para determinar el importe del IVA que deberá tomarse en consideración para el coste global de los servicios.