

**ANÁLISIS DE DESARROLLO REAL
DE LA POLÍTICA EUROPEA DE
TRANSPORTES:
IMPLEMENTACIÓN DEL
PRIMER PAQUETE FERROVIARIO
Y REVISIÓN DEL LIBRO BLANCO
SOBRE LOS TRANSPORTES**

Estrategias Ferroviarias Europeas

Número 13- Marzo 2006

Ficha catalográfica:

Análisis de desarrollo real de la Política Europea de Transportes: Implementación del Primer Paquete Ferroviario y Revisión del Libro Blanco sobre los Transportes.- Madrid : Fundación de los Ferrocarriles Españoles ; ADIF. Dirección de Relaciones Internacionales, 2006

42 p. ; 30 cm. (Estrategias Ferroviarias Europeas; 13)

1. Primer Paquete Ferroviario 2. Política Ferroviaria Europea

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:

Introducción:

En este nuevo número de Estrategias Ferroviarias se presentan dos documentos que recogen sendas vertientes de la política europea de transportes: la revisión de las medidas legislativas y la evaluación de su implementación real en la Unión Europea.

El Primer Paquete Ferroviario, adoptado en 2001 por la Comisión Europea, supuso un primer paso hacia la liberalización del transporte internacional de mercancías. El paquete legislativo también armonizó las diferentes normas nacionales relativas a la concesión de licencias a las empresas ferroviarias, los derechos de acceso a la infraestructura ferroviaria y los certificados de seguridad para las empresas ferroviarias.

Al cumplirse el quinto aniversario de su publicación, tres organizaciones tan distintas como la Asociación Europea de Administradores de Infraestructuras EIM, ERFA, en nombre de las compañías privadas operadoras de tráfico ferroviario de mercancías, y ERFCEP, plataforma europea defensora de los intereses de los clientes de esta clase de tráfico, han firmado un documento en el que explican en qué medida se han alcanzado los objetivos de las tres Directivas que conformaban aquel "Paquete", analizan las causas de las deficiencias registradas en los distintos Estados miembros y proponen las medidas que consideran adecuadas para su superación.

Por otra parte, a finales de 2005, la Comisión Europea decidió realizar una consulta pública para la revisión del Libro Blanco "La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad" con el fin de evaluar el nivel de implementación del paquete legislativo propuesto en 2001 y actualizar las medidas dirigidas a reequilibrar los modos de transporte, evitar la congestión, así como mejorar la interoperabilidad, la seguridad y la calidad aplicando una tarificación de costes reales. En el segundo documento de este número de Estrategias, se recogen las posiciones y respuestas remitidas por la Comunidad de Ferrocarriles Europeos y Compañías de Infraestructura (CER) y EIM a dicha consulta.

www.docutren.com/documentos_internacionales.htm

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.

INDICE GENERAL

- **Primer Paquete Ferroviario de la Unión Europea.....** pág. 3

- **Revisión a medio plazo del Libro Blanco de 2001:
Respuesta de CER y EIM a 10 preguntas planteadas
por la Comisión.....** pág. 23

El Primer Paquete Ferroviario de la Unión Europea

Una revisión conjunta de EIM, ERFA, ERFCP

Bruselas, diciembre 2005

Índice

- Resumen ejecutivo
- Organizaciones Signatarias
- Visión para 2010
- Exposición de problemas y soluciones propuestas
- Perspectivas
- Conclusión
- Recomendaciones Generales
- Anexo 1: Aplicación del Primer Paquete Ferroviario
- Referencias

Resumen ejecutivo

La publicación del Primer Paquete Ferroviario en 2001 constituyó un importante intento de reforma del sector ferroviario. Sus principales objetivos eran:

- mejorar la competencia,
- crear más y mejores servicios internacionales de transporte de mercancías por ferrocarril,
- mejorar la eficiente utilización de la capacidad de la infraestructura.

Cinco años más tarde parece llegado el momento de comprobar hasta qué punto se han alcanzado aquellas aspiraciones, teniendo en cuenta, sobre todo, que las tres Directivas que conforman el paquete debían haberse incorporado a la legislación de los Estados miembros en marzo de 2003, como fecha límite.

Las organizaciones signatarias consideran que no se ha desarrollado todo el potencial del Primer Paquete Ferroviario. Si contemplamos la situación del sector del tráfico de mercancías, resulta obvio que:

- aun cuando existe un amplio consenso respecto a las ventajas que se derivan de una competencia real en los servicios ferroviarios de mercancías, todavía no existe tal competencia en la mayoría de los Estados miembros de la UE, ni parece que se haya previsto un calendario para su futura implementación o para la eliminación de las barreras que impiden el acceso al mercado;
- sigue existiendo un amplio margen de mejora del uso eficiente de la infraestructura. Esto se debe en gran medida a lo inadecuado de los procedimientos empleados para su optimización.

Estas mejoras sólo se lograrán si los Estados miembros actúan con mayor convicción al transponer y aplicar la legislación ferroviaria europea.

Además de implementar la legislación, las compañías operadoras ferroviarias antes dominantes tienen que cambiar su cultura para convertirse en organizaciones con una orientación más comercial. Este cambio cultural sólo tendrá lugar bajo el impulso de la competencia intramodal que, a largo plazo, ayudará a incrementar la cuota de mercado del ferrocarril. Algunos actores del mercado de tráfico de mercancías así lo han entendido. "Los políticos de la UE están dispuestos a invertir en el tráfico ferroviario de mercancías y en el transporte intermodal que la compleja logística ferroviaria requiere. Cuando dejemos de culpar a otros y nos dedique-

mos a 'hacer nuestros propios deberes', ellos percibirán el mensaje que necesitan para invertir en nueva infraestructura y proporcionarnos una oportunidad de ampliar las líneas". (Jan Sundling, Green Cargo)

La Comisión tiene que adoptar también un papel más proactivo para hacer respetar la legislación. No es preciso que publique nueva legislación vinculante. Debería publicar directrices sobre la aplicación del marco legal existente, y actuar después sobre las recomendaciones hechas en este documento.

Las organizaciones signatarias de este documento han formulado propuestas concretas y a corto plazo para convertir en realidad los objetivos del Primer Paquete Ferroviario. Creemos que esto puede conseguirse aplicando la legislación de una manera más empresarial, y sin necesidad de modificar la legislación vigente, ni incurrir en grandes gastos.

Prólogo

"El transporte es un factor clave en las economías modernas¹". Esta afirmación esencial en el Libro Blanco de la UE sobre política de transportes para 2010 subraya la importancia vital del transporte para la economía europea. Esta afirmación ha sido el catalizador fundamental de las políticas de reforma ferroviaria de la Comisión Europea. Desde entonces, el sector ferroviario europeo ha experimentado cambios sin par, muy profundos y de gran alcance.

La gradual liberalización del sector europeo de transporte de mercancías por ferrocarril ha dado origen a una nueva generación de compañías operadoras ferroviarias, de carácter privado e independiente. Su aparición ha tenido alguna repercusión sobre el mercado y, naturalmente, ha ampliado las posibilidades de elección de los clientes del ferrocarril y de las agencias de transportes.

El propósito de este informe es contribuir activamente al informe de la DG TREN de la UE sobre los efectos del Primer Paquete Ferroviario, informe que está previsto publicar a finales de enero de 2006. En consonancia con el mensaje esencial citado al principio, las organizaciones signatarias decidieron llevar a cabo su revisión sectorial desde una perspectiva comercial y de explotación, apartándose hasta cierto punto de un enfoque más académico. Este documento se ha dividido en secciones interrelacionadas unas con otras. En primer lugar, define las cuestiones que permanecen abiertas pese a la aplicación del Primer Paquete Ferroviario, y propone soluciones apropiadas. Ofrece después un breve resumen de las perspectivas en el momento de redactar el informe, y concluye con recomendaciones para posteriores actuaciones.

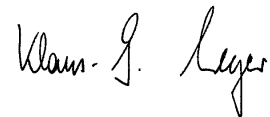
En el Anexo 1, este documento relaciona también importantes aspectos de la implementación en todos los Estados miembros.



Marc Falchi
Secretario General
de EIM



Monika Heimig
Secretario General
de ERFA



Klaus-J. Meyer
Secretario General
de ERFCP

¹ Libro Blanco de la Comisión Europea: La política europea de transportes de cara al 2010, COM(2001)370, de 12 Septiembre 2001, prólogo.

Organizaciones Signatarias

EIM

European Rail Infrastructure Managers

El papel de EIM consiste en promover los intereses de los administradores de infraestructuras ferroviarias, contribuyendo de manera eficaz al debate sobre el transporte ferroviario en Europa. Los once miembros actuales son gestores de infraestructuras ferroviarias procedentes de nueve países de la UE y de un país de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA). Todos ellos comparten la ambición de mejorar la calidad y la eficiencia de sus redes, así como su accesibilidad económica. Los miembros de EIM proporcionan empleo directo a más de 155.000 personas y sus redes abarcan 93.000 kilómetros de líneas, es decir, el 50% de la UE de los 25. En 2004 transportaron 3.150 millones de viajeros (el 50% de la UE-25) y 350 millones de toneladas de mercancías (el 30% de la UE-25).

ERFA

European Rail Freight Association

El papel de la ERFA consiste en eliminar los obstáculos (legales, técnicos, operacionales y administrativos) que inciden sobre las operaciones de los "ferrocarriles de libre acceso", que precisan libre circulación a través de Europa, desde el punto de origen hasta el lugar de destino. Esto sólo puede conseguirse si el mercado se encuentra totalmente liberalizado y se asegura la igualdad de condiciones para todos los participantes, sea cual fuere su tamaño o el tiempo que lleven actuando en el negocio. Un pilar esencial de esta relación es una clara separación entre operaciones e infraestructura. La ERFA cuenta con 26 operadores independientes / privados de tráfico ferroviario de mercancías en unos 13 países, con una plantilla de unos 5.000 agentes. Estos operadores ofrecen sus servicios en los grandes corredores de tráfico de Europa.

ERFCP

European Rail Freight Customers Platform

La ERFCP se esfuerza por conseguir un sistema de transporte ferroviario de mercancías europeo, que sea fiable, económico y eficaz, y que esté disponible para satisfacer las necesidades de los clientes. Este sistema deberá quedar integrado en la red mundial de cadenas de suministro. Los medios más apropiados para conseguirlo son la competencia entre operadores ferroviarios y la aparición de compañías privadas. La ERFCP apoya todas las iniciativas legislativas tendentes a la plena liberalización de los mercados de tráfico ferroviario de mercancías, nacionales e internacionales. ERFCP desea incrementar el conocimiento público del papel del transporte ferroviario para la economía y la sociedad, así como de los problemas que en la actualidad tiene.

Visión para 2010

Los objetivos del transporte ferroviario de mercancías para 2010 pueden enumerarse de este modo:

1. Se ha logrado la plena liberalización en la UE-28 (UE-25 + Rumanía, Bulgaria y Croacia).
2. Se han suprimido las barreras legales y administrativas y, allí donde haya sido posible o estuviera económicamente justificado, también las barreras técnicas (o se están suprimiendo, por ejemplo: la instalación del ERTMS en los principales corredores).
3. La gestión de la infraestructura (asignación de capacidad, acceso a la red, tarificación, etc.) se caracteriza por ser justa, transparente, no discriminatoria y está totalmente separada de los servicios de trenes en todos los países de la UE (tal vez con la excepción de Irlanda). Esto contribuye a una mejor asignación de la capacidad en el tráfico de mercancías, que también tiene un efecto positivo sobre el tráfico de viajeros.
4. Las Autoridades Públicas financian el mantenimiento y el desarrollo de la red según bases plurianuales, de conformidad con los proyectos prioritarios TEN, con la estrategia convenida en Lisboa y con el desarrollo sostenible de la UE.
5. Existe una red europea especialmente dedicada al tráfico de mercancías, que puede estar formada por líneas nuevas, vías, secciones o desvíos en construcción, o puede estar basada en una mayor prioridad para el tráfico de mercancías en el proceso de asignación de capacidad (en algunas secciones, en ciertos periodos del día, de la semana o del año).
6. El marco para la implantación de un sistema europeo de precios del transporte es completo y coherente. Todos los modos de transporte tienen que pagar cánones de infraestructura de un modo integral, es decir: en la totalidad de la red y tanto para el transporte de viajeros como para el de mercancías. La Directiva de la Euroviñeta también está siendo aplicada, así como el artículo 10 §1 de la Directiva 2001/14/CE, lo que permite a los Estados miembros establecer un plan de duración limitada para conceder compensaciones por el uso de la infraestructura ferroviaria de aquellos costes no cubiertos de accidentalidad, de infraestructura y medioambientales ocasionados por modos de transporte competidores, en la medida en que tales costes sean superiores a los costes equivalentes del ferrocarril. Por consiguiente, existe un principio de igualdad de condiciones para todos los modos (el transporte de mercancías por carretera soporta el coste social marginal y costes externos).
7. La UE asegura el adecuado funcionamiento de la competencia e impide la formación de oligopolios.
8. Una serie de eficaces órganos reguladores eliminan rápida y equitativamente las disfunciones del mercado.
9. La competencia intramodal se desarrolla libremente y la competencia intermodal ha mejorado.
10. La competencia intramodal ha mejorado la cooperación intermodal.
11. Las empresas ferroviarias titulares compiten entre sí, pero también con otras privadas importantes.
12. Existen pequeños proveedores especializados y compañías regionales.
13. Se ha producido un reconocimiento por parte de toda la UE de las cualificaciones del personal, vehículos (con pocas excepciones como, por ejemplo, EMC respecto los sistemas de señalización históricos) y compañías.

Exposición de problemas y soluciones propuestas

La tabla siguiente relaciona los obstáculos legales y técnicos que, en nuestra opinión, no han sido resueltos con la puesta en práctica del Primer Paquete Ferroviario, y las medidas que proponemos para corregir la situación.

Asunto	Problema(s)	Mejores prácticas / Recomendaciones
Licencia	<ul style="list-style-type: none"> Aunque en el Reino Unido existía un régimen transparente de concesión de licencias, no especificaba el método a seguir por las empresas ferroviarias para obtener licencias de operación de servicios ferroviarios de mercancías por la TERFN (como requiere la Directiva 2001/13/CE). Esta situación no cambió hasta final de 2005. 	<ul style="list-style-type: none"> Un sistema transparente para la solicitud y la expedición de las licencias
Certificado de Seguridad	<ul style="list-style-type: none"> Falta de métodos armonizados y transparentes de expedición, que eviten decisiones arbitrarias, tramitaciones prolongadas y discriminación 	<ul style="list-style-type: none"> El Reino Unido tiene un sistema transparente para la solicitud y la expedición de certificados de seguridad. Se ha comprobado que la presión política es útil para un comienzo tardío en Bélgica (SNCF mercancías y, pronto, Railion y Rail4Chem). Es necesario establecer la "ventanilla única" y procedimientos transparentes para obtener certificados de seguridad.
Proceso de Homologación	<ul style="list-style-type: none"> Decisiones arbitrarias y discriminación, debidas a la falta de métodos armonizados y transparentes de expedición 	<ul style="list-style-type: none"> Independencia de iure y de facto del organismo de homologación
Apertura real del mercado	<ul style="list-style-type: none"> Donde la competencia no haya comenzado, aunque la reforma ferroviaria se haya realizado respetando el espíritu del Primer Paquete Ferroviario (IM totalmente independiente de cualquier RU), la cuota de mercado del ferrocarril desciende: Francia, República Checa. 	<ul style="list-style-type: none"> El Reino Unido es uno de los escasos ejemplos de competencia intramodal. Entre el 10% y el 12% del tráfico ferroviario de mercancías en Alemania está en manos privadas. Es un buen comienzo. En Holanda existe una oficina especial que tramita todas las peticiones relativas al acceso al mercado. Consultores independientes en el correspondiente ministerio de transportes podrían ayudar a los primeros solicitantes a sortear los diversos obstáculos legales y técnicos. Informará regularmente sobre los cambios considerados necesarios para implantar una competencia leal.

Asunto	Problema(s)	Mejores prácticas / Recomendaciones
Competencia Intermodal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Según un estudio reciente, muchas compañías de tráfico de mercancías operan en el eje Rotterdam-Génova y los precios han bajado. Pero la cuota de mercado del ferrocarril no ha mejorado en comparación con el transporte por carretera, debido a que la productividad de este último es más rápida. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La productividad siempre tiene que mejorarse. La adopción de la Directiva de la <i>Euroviñeta</i> y la internalización de costes externos son pasos a dar para conseguir unos “precios justos” (mejor práctica en Suiza)
Asignación de surcos horarios	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Las solicitudes de capacidad de infraestructura ferroviaria sólo pueden realizarse por empresas ferroviarias. No existe un flujo de información en tiempo real. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En Suecia, el Reino Unido, Portugal y España, la legislación nacional permite un grupo de “solicitantes autorizados”. ▪ Necesidad de reforzar el papel de los clientes respecto a las compañías ferroviarias, dando a aquéllos la preceptiva oportunidad de ejercer una influencia más directa sobre la elección del surco horario. Finalmente será posible la propiedad del cliente sobre el surco horario asignado, tal como prevé el art. 13 §1 combinado con la definición de “solicitantes” del artículo 2 de la Directiva 2001/14/CE
Reglas de tarificación del uso de la infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La implantación de reglas de tarificación del uso de la infraestructura ha redundado en sistemas muy diversos en los Estados miembros. Esto tiene una repercusión desfavorable sobre la competitividad y la organización de servicios internacionales de transporte ferroviario de mercancías. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Son deseables una mayor armonización del nivel y la estructura de los cánones de infraestructura para el tráfico de mercancías, así como de las metodologías utilizadas para calcular los elementos de coste de la infraestructura.
Definición de precios	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En Francia existía una discriminación ilegal de precios según la cual los grandes volúmenes de tráfico resultaban más baratos, favoreciendo así al mayor operador 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los Estados miembros deberían prohibir discriminaciones de precios.

Asunto	Problema(s)	Mejores prácticas / Recomendaciones
Administrador de Infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Su independencia no está garantizada, aunque sus cuentas y su personalidad jurídica se hallen separadas de las de las empresas ferroviarias. ▪ Los operadores privados tienen que negociar en muchos casos el acceso a la infraestructura y los cuadros horarios con su mayor competidor. La Ley de Ferrocarriles checa relega a los operadores no estatales a una posición subordinada, cuando les induce a negociar el acceso a la infraestructura con su mayor competidor (por ejemplo: los cuadros horarios y el control de la operación del transporte, con la Sección de Transporte de Mercancías de la compañía titular, en la que se ha ubicado recientemente el Departamento de Operaciones de Vía). ▪ Incluso donde la competencia ha comenzado realmente y la reforma de los ferrocarriles ya se ha conseguido, pero sin respetar el espíritu del Primer Paquete Ferroviario (IM no totalmente independiente de cualquier RU), la cuota de mercado del ferrocarril no ha aumentado, o lo ha hecho muy lentamente, como en Alemania o en el corredor Rotterdam-Génova. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Network Rail es verdaderamente independiente de las diversas empresas ferroviarias que operan en el Reino Unido. Lo mismo cabe decir de Banverket en Suecia, y en ambos países el comportamiento del tráfico ferroviario de mercancías es muy bueno. ▪ La separación produce eficiencia porque cada función puede concentrarse en su actividad fundamental; transparencia, porque los IM identifican sus “mercancías” de una manera que resulta clara y obvia para todos los usuarios; neutralidad, porque los IM no operan trenes en competencia con los usuarios de sus vías. Esto proporciona las condiciones que permiten que la competencia pueda inyectar un nuevo dinamismo en el mercado.
Órgano Regulador	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Falta de independencia, medios económicos u operativos, para expresar opiniones firmes o para hacer cumplir las decisiones, obstáculos en el acceso al órgano regulador. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En el Reino Unido se ha instaurado un regulador fuerte e independiente (ORR), lo mismo que en Portugal (INTF). ▪ La Agencia Ferroviaria Europea debería examinar a fondo la formalización de intercambios entre órganos reguladores
Seguro	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prima más elevada para los nuevos asegurados (operadores de nuevo acceso) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El Reino Unido cuenta con un plan de seguros para el sector ferroviario, gestionado por un órgano independiente

Asunto	Problema(s)	Mejores prácticas / Recomendaciones
Acuerdo para el acceso a la Vía	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La existencia de diferentes Acuerdos de acceso a la vía en cada país significa que la elaboración de un acuerdo internacional de acceso puede requerir mucho tiempo. ▪ El marco de estos acuerdos es difícil de desentrañar y comprender por extranjeros y operadores de nuevo acceso 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ RNE propone un Acuerdo Internacional de Acceso a la Vía, cuya existencia debería ser mejor publicitada. ▪ El Código de Red del Reino Unido es ya una mejor práctica. (Code of Practice for dealings with Dependent Persons - approved by ORR June 2003)
Declaración de Red	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En algunos países, la ecuación para el cálculo de los cánones es muy complicada. ▪ No existe una “ventanilla única” para facilitar todas las solicitudes de surcos horarios 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La Declaración de Red debería detallar claramente todos los pasos a dar para conseguir un surco horario. ▪ Debería realizarse un esfuerzo para armonizar el contenido de las diversas Declaraciones de Red. Esto debería tener alguna consecuencia sobre las prácticas de los IM y sobre su estructura organizacional. ▪ En Holanda existe una oficina especial que tramita todas las demandas relativas al acceso al mercado.
Planes de rendimiento	<ul style="list-style-type: none"> ▪ No se aplica el artículo 11 de la Directiva 2001/14/EC → No existe un incentivo real para la calidad 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El Reino Unido ha implantado regímenes de rendimiento, y concede compensaciones económicas por los retrasos. Esto ha mejorado el rendimiento.
Disponibilidad de locomotoras	<ul style="list-style-type: none"> ▪ No existe un verdadero mercado de material de tracción de segunda mano (en algunos países, las compañías titulares están desguazando locomotoras adquiridas con dinero público, por la sencilla razón de que <i>ellas</i> ya no las usan) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Es necesario un incentivo legal que obligue a las compañías titulares a vender las locomotoras que ya no utilicen.
Formación del personal conductor de locomotoras y trenes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Obstáculos al libre movimiento de conductores de trenes, en unos momentos en que hay escasez de personal especializado 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En Italia, los conductores jubilados de los FS pueden trabajar para las operadoras de nuevo acceso. ▪ Los Administradores de Infraestructuras de los países escandinavos y de España cuentan con sus propias escuelas de conductores. ▪ La rápida adopción de la Directiva de certificación del personal conductor de locomotoras y trenes (Tercer Paquete Ferroviario) sería muy útil en este sentido.

Asunto	Problema(s)	Mejores prácticas / Recomendaciones
Red dedicada al tráfico de mercancías	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hay escasez de capacidad en las grandes áreas urbanas, como el Gran Londres, la Región del Ruhr, o el Rand 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La Red Transeuropea aliviará algunas áreas, pero posiblemente resulte necesario crear rutas <i>bypass</i> específicas en determinadas zonas. ▪ La Comunicación de la Comisión en 2006 sobre la creación de una red ferroviaria europea especialmente dedicada al tráfico de mercancías no debería demorarse. ▪ Mientras tanto convendría usar el artículo 22 de la Directiva 2001/14/CE
Instalaciones auxiliares del Anexo II de la Directiva 2001/14/CE	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Discriminación en el acceso a estas instalaciones (repostaje, estaciones de clasificación,...), ejercida por las RU que las controlan. ▪ Un miembro de ERFA en la República Checa señala que <i>algunas veces, el personal de la compañía titular se negó a cumplir sus obligaciones en la operación de repostaje de combustible, alegando que los reglamentos les prohíben hacerlo; en otros casos se alcanzó un acuerdo a precios regulares. También en esta ocasión sería de gran ayuda un reglamento que obligase a todos por igual.</i> ▪ En el Brennero y en la Geislinger Steige se necesita una locomotora auxiliar para que el tren pueda remontar las rampas existentes. De momento, sólo los ÖBB la facilitan. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los IM deberán proporcionar este servicio de una manera neutral y no discriminatoria. ▪ El informe Buchanan recomienda que la Comisión aclare que la obligación del artículo 5 de la Directiva 2001/14/CE respecto a la puesta a disposición de las instalaciones auxiliares es aplicable a las RU cuando son ellas las que controlan las instalaciones en cuestión
Suministro de energía	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En Alemania, RAIL4CHEM tuvo que recurrir a los tribunales para conseguir un suministro no discriminatorio de energía. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En el Reino Unido, NR compra energía para toda la red (economías de escala) y la vende a un precio único a todas las compañías ferroviarias. Si a una compañía ferroviaria se le niega el acceso a los puntos de repostaje diésel, dicha compañía puede someter el caso al organismo regulador.

Asunto	Problema(s)	Mejores prácticas / Recomendaciones
Socorro / incidentes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Discriminatorio y/o no abordado o regulado en el marco de la normativa nacional 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En el Reino Unido se encuentran situadas por toda la red locomotoras de socorro con personal, dispuestas a auxiliar a cualquier tren averiado.
Libro de Normas y Reglamento de seguridad (hoja de frenado, hoja de composición)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inexistencia o insuficiencia de armonización para los trenes transfronterizos. Cuando se han logrado mejoras, muchas veces ha sido entre redes integradas de propiedad estatal y no públicas (SNCF-DB, SNCF-CFL-SNCB, DB-OBB,...) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Crear una ventanilla única de gestión pública (¿dependiente del regulador?) para operadores de nuevo acceso (nuevas compañías en un país o bien operadoras que acceden a un país) donde pueda encontrarse toda la información y especialmente la que facilite el tráfico transfronterizo
Mantenimiento	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La falta de flexibilidad en algunos países, en términos de tiempos de revisión y métodos de ejecución de los trabajos, significa que el cliente no puede aprovechar de la mejor manera la capacidad total de una ruta ▪ Cuando los intervalos de mantenimiento y trabajos de reparación se encuentran alineados en las fronteras, es por casualidad, perdiendo así capacidad para el tráfico 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conversaciones regulares con todos los operadores a lo largo de una ruta, respecto a los trabajos planificados en la vía con cierres de la línea, concediendo a la RU el derecho de apelación ante el Regulador ▪ RNE debería empezar a optimizar la capacidad disponible para el tráfico por los principales corredores de tráfico de mercancías, en concreto alineando los intervalos de mantenimiento y de trabajos de reparación
Cuestiones administrativas (mercancías peligrosas, reglas fitosanitarias)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reglas hechas a la medida para las compañías titulares o prácticas nacionales no coherentes con las de los países vecinos, que pueden discriminar a las compañías de nuevo acceso e inhibir nuevas formas de actuación. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Asegurarse de que el órgano regulador / de seguridad es capaz de hacer frente a estas cuestiones. ▪ Crear una ventanilla única de gestión pública (¿dependiente del regulador?) para operadores de nuevo acceso (nuevas compañías en un país o bien operadoras que acceden a un país), donde pueda encontrarse toda la información y especialmente la que facilite el tráfico transfronterizo

Asunto	Problema(s)	Mejores prácticas / Recomendaciones
Aceptación "cruzada" de un tren y su carga (sistema de mutua confianza en las inspecciones)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cuando un tren y su carga hayan sido aceptados en una red, tendrán que ser aceptados también en cada punto fronterizo, comprobándolos de nuevo a veces, cuando las redes integradas estatales suelen seguir con sus previos acuerdos, no abiertos a otros (sistema de inspección de mutua confianza) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A largo plazo, la gestión del tráfico y operaciones TSI, y las normas comunes de seguridad se armonizarán, pero de momento los convenios transfronterizos entre las RU estatales se extenderán a todas las RU que operen entre dos países. La ventanilla única de gestión pública mencionada deberá hacerlo posible.
Competencia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ayuda estatal, aunque sea indirecta: gracias a las garantías del Estado, es posible obtener buenas clasificaciones crediticias. La consecuencia será conseguir préstamos más baratos en los mercados financieros y un mayor poder adquisitivo, en general. ▪ Abuso de una situación de dominio. Por ejemplo, los Ferrocarriles Eslovacos han impuesto unos precios un 20% más altos a aquellos expedidores que no les confían la totalidad de su volumen de tráfico. El caso está siendo examinado actualmente por DG COMP (caso Holcim) ▪ En general, las compañías titulares presionan a los operadores de nuevo acceso, que no se atreven a quejarse ▪ Precios predatorios (o de favor) y <i>dumping</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mejor seguimiento de la ayuda estatal y de las potenciales distorsiones del mercado que ésta pueda ocasionar. El examen de la situación real de la competencia y la no-discriminación en el mercado ferroviario europeo debería ser continuo y tendría que ser realizado también por DG COMP. ▪ Es necesario un órgano regulador fuerte e independiente (ver más arriba)
Clientes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los clientes son rehenes de las RU titulares. Algunos clientes del tráfico de mercancías están negociando con ellas para que les apliquen los mismos precios que a las compañías ferroviarias privadas. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los clientes son los responsables de ayudar a las nuevas compañías a ampliar su negocio. Los clientes deberían tener incentivos para animar a los nuevos operadores que eventualmente contribuirán al aumento de la productividad y a la reducción de precios (ver el ejemplo del corredor Rotterdam-Génova)
Diálogo Social	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ERFA no ha sido reconocida como miembro del Comité de Diálogo Social 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acceso al Comité de Diálogo Social para todas las empresas en iguales condiciones

Perspectivas

En resumen, la tabla muestra que los operadores privados de tráfico ferroviario de mercancías se ven frecuentemente discriminados. No parece que puedan aprovechar plenamente las oportunidades de negocio que el ferrocarril ofrece si los Estados miembros no se convencen de las ventajas de una verdadera apertura del mercado y empiezan a actuar en pro de dicha apertura mediante la aplicación efectiva del Primer Paquete Ferroviario.

Existen ya los instrumentos necesarios para asegurar a todos los actores un acceso al mercado transparente y no discriminatorio, pero tienen que utilizarse con el auténtico espíritu del Primer Paquete Ferroviario. Se trata del mismo espíritu que reportó grandes beneficios a los clientes en los sectores del transporte aéreo, la energía y las telecomunicaciones.

Sin embargo, si las recomendaciones hechas por las organizaciones signatarias no se tienen en cuenta y las compañías ferroviarias nacionales no están dispuestas a "hacer sus deberes" y reestructurarse, el transporte ferroviario de mercancías corre el riesgo de desaparecer, sencillamente. El reciente ejemplo de la francesa SNCF (Société Nationale Maritime Corse-Méditerranée) en el sector del transporte marítimo no presagia nada bueno para el ferrocarril.

Conclusión

A partir de las informaciones incluidas en este documento, los autores llegan a la conclusión de que:

- El Primer Paquete Ferroviario no ha sido puesto en práctica en todos los Estados miembros. Muchos de los que sí lo han implementado no han aplicado realmente el espíritu de dichas normas. Por ello no se han conseguido los resultados esperados.
- El éxito de los siguientes paquetes (Segundo y Tercero) se está viendo comprometido, y así seguirá, dada la situación existente con el Primer Paquete.

Recomendaciones Generales

Los autores de este documento recomiendan que:

- La Comisión Europea exija rigurosamente el cumplimiento de la legislación, allí donde no haya sido puesta en práctica.
- La Comisión Europea publique directrices para los Estados miembros, respecto a la implementación y aplicación del Primer Paquete Ferroviario.
- La Comisión Europea revise el contenido de este documento y considere favorablemente la aplicación de las soluciones propuestas.

Anexo 1: Aplicación del Primer Paquete Ferroviario

La tabla siguiente muestra el grado de aplicación del Primer Paquete Ferroviario en los distintos Estados miembros.

Funciones de los IM

Se definen por la Directiva 2001/14/EC y pueden quedar resumidas en los seis conceptos siguientes:

1. Tarifación del uso de la infraestructura
2. Asignación de la capacidad
3. Publicación de la declaración de red
4. Gestión del tráfico
5. Definición de planes de incremento de la capacidad
6. Provisión de servicios obligatorios citados en el Anexo II.

País	Funciones de los IM	Controlado / realizado por	IM Independiente	Apelaciones Órgano Regulador
Austria	1 a 6	ÖBB	No	Schienen-Control Kommission (Comisión de Control Ferroviario)
Bélgica	1, 2, 3, 4, 5, parte de 6	INFRABEL	Sí	Consejo General de Apelaciones. Cambiará en la futura legislatura
	Parte de 6	SNCB		
Dinamarca	1 a 6	BD	Sí	Consejo de Apelaciones Ferroviarias
Finlandia	1, 2 ² , 3, 4, 5	RHK	Sí	Ministerio de Transportes
	6	VR		
Francia	1, 2 ² , 3, 5	RFF	Sí	Ministerio de Transportes: Mission de contrôle des activités ferroviaires (Misión de control de actividades ferroviarias)
	4, 6	SNCF		
Alemania	1 a 6	DB	No	Otro órgano regulador (EBA)
Grecia	1, 2, 4, 5, 6	OSE	(?) Nueva estructura desde el 1 de enero	Ministerio de Transportes
Irlanda	1 a 6	CIE	No	Consejo de Apelaciones
Italia	1 a 6	FS	No	Ministerio de Transportes
Luxemburgo	1 a 6	CFL	No	Ministerio de Transportes
Portugal	1 a 6	REFER	Sí	Regulador Ferroviario
España	1 a 6	ADIF	Sí	Comité de Regulación Ferroviaria
Suecia	1 a 6	BV	Sí	Agencia Ferroviaria Sueca
	1, 2 ² , 3, 4, 5	PRORAIL	Sí	Consejo de Apelaciones del Transporte NMa
6	NS			
Reino Unido	1 a 6	NETWORK RAIL	Sí	Office of Rail Regulation (ORR)

País	Funciones de los IM	Controlado / realizado por	IM Independiente	Apelaciones Órgano Regulador
República Checa	1, 2, 3, 4, 5(?)	SZDC	Sí	Ministerio de Transportes
	3, 4(?), 5, 6	CD	No	
Estonia	1 a 6	EVR	No	Otro órgano regulador
Hungria	1, 2 ² , 3	VPE	Sí	Consejo de Apelaciones del Transporte
	4, 5, 6	MAV		
Letonia	1 a 6	LDZ	No	Otro órgano regulador
Lituania	1 a 6	LG	No	Ministerio de Transportes / Inspección Ferroviaria Estatal
Eslovaquia	1 to 6	ZSR	Sí	Otro órgano regulador
Eslovenia	1, 2 ² , 3, 5	AZP	Sí	Ministerio de Transportes
	4, 6	SZ		
Noruega	1 a 6	JBV	Sí	Inspección Ferroviaria Noruega Statens Jernbanetilsyn
Suiza	1 a 6	CFL/SBB	No	Commission d'arbitrage (Comisión de arbitraje)
	1 a 6	BLS	No	
	2	Desde el 1 de abril de 2006: Servicio independiente distribución de surcos SA	Participaciones por CFF, BLS y SOB	
Bosnia-Herzegovina	1 a 6	ZFBH/ZRS	No está muy claro	
Bulgaria	3 en trámite, 4,	NRIC	Sí	Agencia Ejecutiva de Administración Ferroviaria
	1, 2, 5	BDZ	No	
Croacia	1 a 6	HZ	No (?)	
Rumanía	1,2,3	Infra. de CFR propiedad estatal gestionada por CFR SA	(?) Nueva estructura desde el 1 de enero de 2006	Ministerio de Transportes
	1 a 6	CFR SA		
Montenegro			Sí	
Serbia	1 a 6	GZ-ZS	No	
Turquía	1 a 6	TCDD	No	

² Algunas de las tareas de producción son realizadas por otros organismos, por cuenta de la misma.

Referencias

Por lo que se refiere a las fuentes bibliográficas, las organizaciones signatarias reconocen el trabajo desarrollado por Eurostat y la Comisión Europea, dentro del marco del RMMS, pero les agradecería apoyar también a ERAIL en sus investigaciones, más allá de 2005, respecto a la aplicación del Segundo y Tercer Paquete Ferroviario.

Además, coinciden con el Informe Buchanan cuando dice que la Comisión debería invitar a los grupos de interés (al menos a EIM, ERFA, CER, CIT, RNE y UIC) para que propongan soluciones convenidas respecto a la propiedad, el suministro y la actualización de datos del sector, que son adecuados para circunstancias liberalizadas.

ATOC, *Ten-Year European Rail Growth Trends*, julio de 2005

Buchanan and Partners, *Final Frontier Report*, 2005

Cambre Associates, *The Death of Rail Freight? A survey of European Stakeholders*, 2005.

CER Essay Series, Jan Sundling, *Developing rail logistic operations in Europe: Perspectives from Sweden*, septiembre de 2005

CER, *Reforming Europe's Railways*, 2005

CER, *A Case Study of Rotterdam-Genoa*, octubre de 2005

Dublin Foundation Report, *Working Conditions and Employment in Europe*, 2005

EIM, *Vision Paper*, 2005

ERAIL, *Report on 1st Package Implementation*, junio de 2005

IVE, *Final Report on Acceptance Criteria & Assessment Methodologies for Safety Certificates Delivered in Accordance with Directive 2001/14/EC, Article 32*

Mc Kinsey & Company, *The Future of Rail Freight in Europe*, noviembre de 2005

Steer Davies Gleeve, *Railimplement Study*, noviembre de 2005

Strategic Rail Authority (Reino Unido), *National Rail Trends 2004-2005*

UIC, *Quarterly Statistics*, 2005

Reino Unido, Cámara de los Lores, Comisión UE, *Liberalising Rail Freight Movement in the EU*, marzo de 2005

**REVISIÓN A MEDIO PLAZO DEL LIBRO BLANCO DE 2001
RESPUESTA DE CER Y EIM A 10 PREGUNTAS PLANTEADAS
POR LA COMISIÓN EUROPEA**

CER

A finales del otoño de 2005, la Comisión Europea inició una consulta pública que formaba parte de su revisión a medio plazo del Libro Blanco de 2001. En ella se planteaban diez preguntas concretas. Este documento formula la respuesta de la *Comunidad de Ferrocarriles Europeos y Compañías de Infraestructura* (CER), que representa al 95% de los operadores ferroviarios de Europa y a casi dos tercios de los administradores de infraestructuras ferroviarias.

Antes de abordar las preguntas concretas, merece la pena hacer algunas observaciones generales sobre el Libro Blanco. CER respalda el objetivo político fundamental del Libro Blanco de 2001, a saber, reequilibrar el reparto de los modos de transporte. Al enfrentarse a la perspectiva de un crecimiento de la demanda de transporte del 60% entre 1995 y 2015, resulta inconcebible que todo ese volumen pueda ser absorbido por el transporte por carretera. Los ciudadanos europeos no lo aceptarán, pues traería consigo congestión, contaminación y riesgo de accidentes, que reducirán significativamente el potencial de crecimiento económico de Europa y la calidad de vida. El ferrocarril continúa siendo el sector de transporte fundamental a impulsar a partir de 2006.

CER respalda no sólo el objetivo político principal identificado en 2001, sino también la selección de instrumentos políticos identificados en ese momento para alcanzar el objetivo: la introducción de la competencia dentro del mercado de transporte ferroviario de mercancías (Primer y Segundo Paquete Ferroviario); la reducción de distorsiones en la competencia entre modos de transporte (enfoque armonizado de la tarificación de la infraestructura); y la modernización de la red europea de infraestructuras ferroviarias (TEN-T; Fondos Estructurales y de Cohesión).

En la práctica, no obstante, los instrumentos políticos definidos de forma tan clara en 2001 se han puesto en práctica sólo en parte¹. Por un lado, la Unión Europea, y en particular la Comisión, merecen que se les reconozca el mérito de crear las condiciones legales necesarias para la apertura del mercado (cuyos beneficios se están haciendo cada vez más visibles a medida que se acerca 2007). Por otro lado, se ha avanzado mucho menos en lo referente a proporcionar un enfoque coherente de la tarificación de la infraestructura en todos los modos de transporte: en particular, durante la reciente revisión de la Directiva de la *Euroviñeta*, no se habían internalizado totalmente los costes externos del transporte por carretera, lo cual resulta muy decepcionante y supone importantes implicaciones para la capacidad que tenga el sector ferroviario para atraer tráfico desde la carretera y financiar la inversión.

Parece claro que se tardará tiempo en mejorar la posición competitiva del sector ferroviario dentro del mercado de transporte europeo: tras muchas décadas de relativo abandono, no es realista esperar que se consiga una transferencia modal de tráfico significativa en sólo cinco años. Desarrollar todo el potencial del mercado ferroviario europeo requiere un enfoque político coherente, y a largo plazo. CER apela a la Comisión para que mantenga su compromiso con el objetivo de alcanzar la transferencia modal apoyando al sector ferroviario.

Sin embargo, en los últimos años han aparecido notables signos de progreso dentro del sector. En primer lugar, la productividad laboral (medida en unidades de tráfico por trabajador) sigue creciendo: en Europa Occidental se ha elevado en alrededor de un 40% desde 1995², mientras que en Europa Central y del Este ha aumentado en aproximadamente un 30% sólo desde 2001. Esto supone un logro considerable en un sector caracterizado por convenios colectivos relativamente fuertes. En segundo lugar, está apareciendo un significativo número de servicios europeos exclusivamente de mercancías. Puede verse, por ejemplo, en la variedad de operadores del corredor Rotterdam-Génova. Se han creado varios servicios internacionales a medida del cliente, que merecen una mención: por ejemplo, ahora circulan trenes directos desde España hasta Eslovaquia³. Por lo que respecta al tráfico de viajeros, los ferrocarriles se han ido adaptando cada vez mejor a las demandas del mercado: así, en el Reino Unido, la demanda (medida en viajeros-kilómetros) ha crecido un 41% desde la privatización de 1995/1996. Se han introducido servicios ferroviarios de alta velocidad y "bajo coste" en Francia (i-TGV) e Italia (TrenOK). Adoptando técnicas electrónicas de *marketing* y ventas, estos servicios podrán competir más eficazmente con las aerolíneas de bajo coste. Finalmente, la gestión de la capacidad de la infraestructura está mejorando: tras las recientes reformas realizadas en Suiza, la cifra de trenes-kilómetros se ha elevado un 14% en una red que ya era una de las de mayor densidad de tráfico de Europa.

Es importante un último punto general. El planteamiento legal de la Unión Europea con respecto al sector ferroviario se ha desarrollado en el contexto de Europa Occidental. Los países de Europa Central y del Este han adoptado el acervo comunitario posteriormente. En nuestra opinión, la Comisión tiene que hacer un esfuerzo adicional para comprender los problemas especiales a los que se enfrentan las compañías ferroviarias de esta región; sin embargo, esta no era una prioridad clara en el momento de la aparición del Libro Blanco. En un intento de contribuir a este proceso, distinguiremos entre Europa Occidental y Oriental en las respuestas que exponemos a continuación.

EIM

Prólogo

EIM comparte las principales hipótesis de la comunicación de DG TREN y, por ello, describe posibles modos de incrementar la cuota de mercado del transporte de mercancías por ferrocarril y contribuir al éxito de la política de liberalización de dicho transporte en la UE.

Los miembros de EIM tienen su propia visión de cuál debería ser la situación del mercado ferroviario en 2010.

Visión de la situación en 2010⁴

Una red ferroviaria gestionada con excelencia desde el punto de vista de la ingeniería y las operaciones, en la que todas las organizaciones relevantes trabajen juntas para prestar el mejor servicio posible a los clientes del transporte ferroviario de viajeros y de mercancías, a un precio razonable. Esto se logrará, principalmente, garantizando la existencia de un mecanismo de financiación a largo plazo y poniendo en práctica técnicas innovadoras que se ajusten a los objetivos de Kyoto.

1. El mercado ferroviario de mercancías es un mercado abierto

- a. Se ha alcanzado la plena liberalización en la UE-28⁵, Suiza y Noruega.
- b. Se han suprimido las barreras legales y administrativas.
- c. Se han eliminado las barreras técnicas donde haya sido posible o donde estuviera económicamente justificado (por ejemplo, instalación del ERTMS en los principales corredores).
- d. La gestión de la infraestructura (asignación de la capacidad, acceso a la red, tarificación...) se caracteriza por ser justa, transparente, no discriminatoria y completamente independiente de los servicios de trenes. Esto contribuye a una mejor asignación de la capacidad en el transporte de mercancías, lo que a su vez tiene un efecto positivo sobre el tráfico de viajeros.
- e. La UE garantiza el adecuado funcionamiento de la competencia e impide la formación de oligopolios.
- f. Una serie de eficaces órganos reguladores suprimen las disfunciones del mercado de manera rápida e imparcial.
- g. Se reconocen en toda la UE las cualificaciones del personal y de los vehículos (con escasas excepciones, como la Compatibilidad Electromagnética en los sistemas de señalización existentes).

h. Las compañías ferroviarias titulares compiten con importantes empresas ferroviarias privadas y con pequeños proveedores especializados o compañías regionales.

2. El sistema de tarificación es justo

- a. El marco para la implementación de un sistema europeo de tarificación del transporte es completo y coherente: todos los modos de transporte pagan cánones por el uso de la infraestructura (sobre la base del coste económico social) de un modo integral.
- b. La Directiva de la *Euroviñeta* está siendo aplicada y contiene al menos algunos elementos de internalización de costes externos. El artículo 10§1 de la Directiva 2001/14/CE⁶ se ha aplicado y ha creado una situación de igualdad de condiciones mediante la tarificación de los costes medioambientales.
- c. Se ha alcanzado un cierto grado de armonización entre modos, así como en el propio transporte ferroviario, a lo largo de los principales corredores de mercancías (nivel y estructura de los cánones de acceso a la infraestructura ferroviaria).

3. Se ha asignado más y mejor capacidad al transporte de mercancías

- a. Se concede una mayor prioridad al transporte de mercancías en el proceso de asignación de la capacidad (en algunos tramos, en ciertos períodos del día / la semana / el año).
- b. Donde sea relevante, está en expansión una red europea especialmente dedicada al tráfico de mercancías, que puede estar formada por nuevas líneas, vías, tramos o desvíos en construcción.

4. El mantenimiento y desarrollo de la red está asegurado

Las autoridades públicas (europeas, nacionales y locales) financian las necesidades pendientes una vez que se hayan elevado los cánones por el uso de la infraestructura, de conformidad con los proyectos prioritarios TEN, la estrategia de Lisboa y el desarrollo sostenible de la UE.

Respuestas a las preguntas de DG TREN

1. ¿HA OBSERVADO UNA INTERRUPCIÓN DEL DECLIVE DEL TRANSPORTE FERROVIARIO, EN PARTICULAR DEL TRANSPORTE DE MERCANCÍAS? ¿QUÉ PAPEL JUEGA LA POLÍTICA FERROVIARIA?

CER⁷

Como se señaló en el documento de consulta de la Comisión, en 2004 los volúmenes del tráfico ferroviario de mercancías en la UE-25 volvieron al nivel del año 2000. Pero este es un resultado global que oculta diferencias fundamentales entre los Estados miembros, principalmente un descenso de volúmenes en Europa Central y del Este y un ligero crecimiento o estabilización en Europa Occidental.

El mercado ferroviario de mercancías atraviesa un importante período de reestructuración con vistas a la apertura total que tendrá lugar en 2007. Esto supone que gran parte del tráfico deficitario existente esté siendo suprimido, dado que la anterior práctica de las subvenciones cruzadas ya no resulta viable. Frente a esto, no obstante, el volumen de transporte se está incrementando de forma drástica en algunos de los principales corredores internacionales que ya están abiertos a la competencia; por ejemplo, tanto en 2004 como en 2005 el volumen aumentó entre un 5 y un 10% en el importante corredor Rotterdam-Génova⁸. Este crecimiento se ha producido principalmente en el transporte ferroviario de mercancías convencional, sobre todo en el tráfico de contenedores. Pero la Comisión debería advertir con inquietud la reciente previsión de la empresa consultora McKinsey⁹, sobre que los volúmenes del transporte ferroviario de mercancías en general descenderán alrededor de un 30% una vez que todos los mercados de Europa Occidental estén abiertos y los programas de reestructuración se hayan llevado a la práctica en su totalidad (al menos, si el nivel actual de los peajes de carretera se mantiene en toda Europa). El estudio muestra también que la cuota de mercado del ferrocarril se incrementaría considerablemente si los peajes de carretera se fijaran a un nivel que reflejara los costes externos. En el estudio se discute también la utilización de otros instrumentos políticos importantes: los límites de peso de los camiones; la aplicación de legislación social; la necesidad de una mayor interoperabilidad, etc.

EIM

A Cuota de mercado

1. A nivel europeo (tráfico nacional y tráfico con los países vecinos), el transporte ferroviario de mercancías sigue perdiendo cuota de mercado o se limita a mantenerla, pese a que la competencia está claramente presente y ha comenzado a producir efectos positivos en algunos países o en determinados corredores.

Las cifras muestran que la situación es peor en los ocho Estados miembros (en adelante, EM) que entraron en la UE en 2004.

2. Allí donde la competencia es intensa (concretamente en el Reino Unido, en los países escandinavos y en el corredor Rotterdam-Génova), la demanda está creciendo y la calidad mejora (velocidad del tráfico de trenes completos equivalente a la del transporte por carretera en el corredor Rotterdam-Génova; puntualidad de aproximadamente el 90% y un incremento del tráfico internacional del 8% en el corredor del Brennero). No obstante, la competencia entre las numerosas compañías de nuevo acceso y las principales compañías ya establecidas se limita en gran medida al mercado tradicional de trenes completos (transportes químicos, contenedores, etc.). Además, entre 2000 y 2005, los tiempos de recorrido en el tráfico de vagones aislados casi se han duplicado, según mediciones realizadas en varios corredores europeos por las grandes agencias de transporte.

3. Por término medio, los precios del transporte ferroviario de mercancías en el corredor han caído entre un 15 y un 20% durante los últimos cinco años, con un descenso más que proporcionado en los dos últimos años. En merca-

dos de productos concretos, los precios han bajado más de un tercio durante esos dos años. Esto ha tenido una repercusión negativa en particular en las operaciones de vagones aislados, sobre todo porque el ritmo de reducción de costes de las redes ferroviarias titulares es más lento que el de los operadores de carretera.

4. En algunos mercados (por ejemplo, productos metálicos, transporte intermodal en determinadas rutas), la cuota del ferrocarril ha aumentado gracias al efecto combinado de la mejora de la competencia y de la calidad, derivándose esta última de la cooperación y de la presión ejercida por los expedidores sobre los operadores ferroviarios (los costes del transporte representan hasta el 15% de los costes de producción de la industria siderúrgica).

5. Sin embargo, estos ejemplos de corredores de mercancías eficientes son muy escasos. Podría ser demasiado tarde para que el transporte internacional de mercancías por ferrocarril se convirtiera en una alternativa creíble a la congestión de las carreteras, a menos que se introduzcan mejoras estables rápidamente (cambios institucionales y de gestión).

B El papel de la política ferroviaria: aspectos formales

La principal herramienta de la política de transportes para estabilizar la cuota de mercado del transporte ferroviario era la introducción de la competencia en el sector del tráfico ferroviario de mercancías, reduciendo al mismo tiempo las distorsiones de la competencia entre modos de transporte (en particular, a través de un marco común para la tarificación de la infraestructura), armonizando las normas técnicas e implementando la interoperabilidad para mejorar la eficiencia del ferrocarril.

1. La política ferroviaria ha desarrollado el marco necesario para la introducción de la competencia desde un punto de vista legal europeo:

- a. El Primer Paquete Ferroviario garantiza que las empresas ferroviarias de mercancías consigan un acceso sin discriminaciones a toda la red ferroviaria europea para el 2007;
- b. El Segundo Paquete Ferroviario garantizará la existencia de especificaciones técnicas y normas de seguridad comunes en torno al 2012.

2. La Directiva Marco prevista sobre tarificación de la infraestructura, cuya finalidad era armonizar los principios de tarificación aplicados en todos los modos de transporte, ha demostrado ser demasiado ambiciosa, debido a la resistencia mostrada por muchos EM en primavera de 2004.

Por tanto, se ha avanzado poco en la armonización de los principios de tarificación aplicados en todos los modos de transporte. Además, la revisada Directiva de la *Euroviñeta* sólo constituye un paso hipotético en la dirección correcta hacia una futura internalización de costes externos.

3. La armonización de normas técnicas en el plano regulador se ha logrado en marzo de 2002 para los servicios de alta velocidad y en parte también para el ferrocarril convencional (Especificaciones Técnicas para la Interoperabilidad).

4. La introducción de la interoperabilidad ha estado respaldada por fondos de la UE (concretamente, Fondos de Cohesión y Estructurales) y debería seguir estándolo por las directrices TEN y por el presupuesto 2007-2013 propuesto por la Comisión Europea, ya aprobado por el Parlamento Europeo.

5. Por tanto, la política ferroviaria europea no es un problema propiamente dicho, excepto en lo referente al tema de la tarificación, pero su implementación práctica por los EM sí lo es, sobre todo porque no es coherente ni está coordinada a lo largo de los principales corredores.

C El papel de la política ferroviaria: aspectos prácticos

1. El actual grado de cumplimiento de la política ferroviaria en lo referente a la introducción de la competencia no es muy elevado:

- a. algunos países han retrasado la aplicación del Primer Paquete Ferroviario hasta hace poco; otros lo han contaminado” y convertido en injusto;
- b. la aplicación práctica es incluso menos efectiva en muchos EM. Para los operadores de nuevo acceso (compañías nuevas o titulares que entran en un nuevo país) sigue siendo muy difícil obtener información sobre todas las cuestiones con que tienen que enfrentarse, excepto el proceso de asignación de surcos horarios y la “superficie” (proceso formal) de la concesión de certificados de seguridad. Por no hablar de temas menos cruciales, como repostaje, acceso a los clientes del transporte de mercancías (puertos, apartaderos privados...), centros de formación de conductores, instalaciones de mantenimiento, disponibilidad de locomotoras y de conductores, etc.;
- c. en la actualidad, sólo cuatro EM (Reino Unido, Suecia, Holanda y España) permiten a las agencias de transporte de mercancías solicitar capacidad de la infraestructura;
- d. pocos EM han creado un órgano regulador con las competencias y el personal necesarios para llevar a cabo su misión;
- e. el Segundo Paquete Ferroviario se ha aplicado en muy pocos EM;
- f. los representantes de los EM (regulador, autoridad responsable de la seguridad, ministerios) no han infundido confianza sobre la consecución de una situación de igualdad de condiciones para todos los operadores, con la excepción de algunos países (principalmente Reino Unido, Suecia y Dinamarca);
- g. todavía existe un abuso de las posiciones dominantes (por ejemplo, sistema de cánones de dos partes, tarificación de la energía, amenazas a clientes dispuestos a confiar sus cargamentos a las empresas titulares y a los operadores de nuevo acceso) y comportamiento contrario a la competencia.

2. La falta de coherencia de la tarificación de la infraestructura y la diversidad de tasas e impuestos (incluido el IVA) entre los modos de transporte siguen siendo problemáticas y no permiten confiar en que exista una voluntad política de reducir las distorsiones en la competencia y de aplicar el principio “el que contamina, paga”.

La política de transportes es, en estos aspectos, un problema tanto nacional como comunitario.

En términos pragmáticos, la condición fundamental es que los cánones de acceso ferroviarios y otras tasas que se imponen a lo largo de los principales corredores sean competitivos con el transporte por carretera. Todavía son pocos los gobiernos que practican una política coherente con respecto a los principales corredores de transporte. Cada vez hay más pruebas de que en Europa Central y del Este los cánones de acceso a la infraestructura ferroviaria sencillamente son demasiado altos como para permitir a los operadores competir con las carreteras de libre acceso.

3. El requisito clave para el sector ferroviario es incrementar la calidad del servicio al cliente y convertirse en un modo interoperable y con mayor eficiencia de costes. La migración hacia un equipamiento armonizado beneficiará a todo el sector, al permitir economías de escala a través de una provisión de equipamiento similar a la de nuestros competidores (camiones, compañías aéreas). Pero el proceso de migración será muy largo: resulta impensable que puedan medirse sus efectos a nivel de la UE antes de que transcurran varios años desde la introducción del ERTMS en la red “nuclear” citada en las Especificaciones Técnicas para la Interoperabilidad (ETIs) relevantes.

Esta es la razón de que, en muchos casos, la interoperabilidad operacional podría resultar menos costosa y se introduciría más rápidamente.

La Agencia Ferroviaria Europea tiene que desempeñar un papel esencial y debería asignar más recursos y dar una mayor prioridad a estos aspectos operacionales.

2. ¿CÓMO SE ESTÁ DESARROLLANDO EL TRANSPORTE, EN PARTICULAR EL TRANSPORTE INTERNACIONAL Y EL CABOTAJE, DESPUÉS DE LA AMPLIACIÓN?

EIM

Tal como se ha dicho en la respuesta a la pregunta anterior, el transporte por carretera está creciendo, sobre todo en los ocho nuevos EM de la UE.

En el transporte por carretera, la aplicación de la normativa es menos estricta (en materia social y de seguridad).

3. ¿CUÁL ES LA SITUACIÓN DEL TRANSPORTE INTERMODAL/COMBINADO EN SU PAÍS? ¿CUÁL ES LA POSICIÓN DEL TRANSPORTE FLUVIAL NACIONAL, SI ES QUE EXISTE EN SU PAÍS?

CER

El análisis general del mercado de mercancías expuesto también es aplicable al mercado del transporte combinado, que tradicionalmente ha sufrido una falta de rentabilidad, pese a que su volumen casi se ha duplicado en Europa desde 1988. Para operar servicios rentables se requieren tres condiciones mínimas¹⁰. En primer lugar, se necesitan terminales intermodales modernas en los puertos y hubs principales, que cuenten con accesos ferroviarios de calidad. En segundo lugar, se requieren largos corredores ferroviarios interoperables a través de Europa para que los servicios entre hubs se puedan realizar más rápidamente que en el transporte por carretera. Finalmente es necesario que la tarificación en el transporte por carretera recoja que los camiones paguen cánones de acceso a la infraestructura definidos sobre bases comparables a las de los cánones ferroviarios.

Este es un ambicioso programa que requiere una política a largo plazo. CER da la bienvenida al Programa Marco Polo como un paso adelante. La prestación de servicios combinados competitivos –con el ferrocarril asumiendo la parte de larga distancia del viaje– sigue siendo la clave para garantizar la transferencia intermodal en Europa

EIM

La situación varía de un sitio a otro, pero el transporte intermodal/combinado no está usando más transporte ferroviario, sino menos o el mismo que antes.

4. ¿HAY ALGUNA NOVEDAD EN LO REFERENTE A CONGESTIÓN Y CONTAMINACIÓN EN LOS PRINCIPALES EJES, EN EL TRANSPORTE AÉREO, EN LAS CIUDADES, EN ZONAS PARTICULARMENTE SENSIBLES?

EIM

1. Las respuestas a las preguntas 2 y 3 y el factor agravante del aumento de la cuota de mercado de camiones antiguos procedentes de los países de Europa Central y del Este y de Estados no europeos nos convencen de que la contaminación ha empeorado en lo que al transporte se refiere.

2. La Directiva sobre ruido exige a todos los países que proporcionen mapas de ruido y planes de acción para reducir el ruido en corredores concretos. A los miembros de EIM les preocupa que a los ferrocarriles les caiga encima una carga injusta al tener que financiar estas medidas en su infraestructura, mientras que en el caso de la carretera la carga será asumida por las autoridades locales o estatales y no se trasladará a los usuarios de acuerdo con el principio “el que contamina, paga”.

3. El Libro Blanco consideraba la congestión como una carga importante para el sistema de transporte europeo. Este sigue siendo el caso en muchas zonas y en corredores, para el transporte por carretera en particular, pero también para el ferrocarril.

4. Los responsables de asignar la capacidad en el sector ferroviario saben que, cuando se utilizan los actuales procedimientos y reglas de prioridad (incluidos los intervalos para mantenimiento y trabajos de reparación), la capacidad que queda en varios tramos y zonas es escasa en ciertos períodos (picos del tráfico de cercanías, viernes por la tarde, festivos...).

No obstante, en muchos casos, ligeros cambios de esas reglas actuales¹¹ podrían incrementar la capacidad disponible y/o posponer la necesidad de inversiones superiores para resolver los problemas de congestión.

5. Por lo que respecta al ferrocarril, la Directiva 2001/14/CE define muy claramente qué es la congestión para el ferrocarril y cómo deben abordar esta cuestión los administradores de infraestructuras y los EM.

Resulta sorprendente destacar que, aunque sí se están presentando algunos informes, por ejemplo en Holanda, nadie ha puesto en práctica todavía el proceso tal como lo definía esta directiva, en particular teniendo en cuenta que algunas grandes compañías ferroviarias (o su organización) están siempre hablando de “la falta de infraestructura y de capacidad de la red”.

Algunos EM incluso han aplicado esta Directiva de un modo que la congestión no está claramente definida para su red. Aparentemente, tratan de evitar cualquier declaración de congestión y sus consecuencias: la modificación de reglas de prioridad, servicios y sus procesos de producción (posición de los depósitos, lugares en que los trenes comienzan y terminan su recorrido...).

6. Algunas barreras técnicas en el modo ferroviario tienen efectos negativos sobre la congestión y la contaminación, y entorpecen el desarrollo del transporte intermodal y la transferencia modal de la carretera al ferrocarril. Tres de las barreras más importantes son el ancho de vía, el gálibo de carga y los métodos de transbordo, que difieren notablemente a nivel europeo (la propuesta para eliminarlas se aborda en la respuesta a la pregunta 8).

5. ¿CUÁLES SON LAS TENDENCIAS EN CUANTO A SEGURIDAD EN LA CARRETERA?

EIM

A nivel de la UE pueden observarse mejoras de los objetivos, pero varias ONG afirman que no es suficiente. Como administradores de la infraestructura ferroviaria, los miembros de EIM creen que la Directiva de la Euroviñeta puede contribuir a reducir el nivel de accidentes de camiones. De hecho, el modo en que se ha introducido el “Maut” (peaje) en Alemania ha producido un incremento del tráfico en Holanda, porque son muchos los camiones que tratan de evitar pasar por Alemania. Esto ha provocado un dramático aumento de los accidentes de carretera en Holanda.

Por eso, creemos que la internalización de costes externos en todas las carreteras europeas más importantes evitará que se produzca esta clase de situaciones. Además, transferirá parte del tráfico de la carretera al ferrocarril, mejorando con ello la seguridad en el transporte por carretera.

6. ¿CUÁL ES LA SITUACIÓN FINANCIERA DE LAS COMPAÑÍAS EN LOS DIVERSOS MODOS DE TRANSPORTE, INCLUIDOS LOS ADMINISTRADORES DE INFRAESTRUCTURAS? ¿CÓMO ESTÁ EVOLUCIONANDO LA ESTRUCTURA DEL SECTOR?

CER

La situación financiera de las compañías ferroviarias en Europa podría calificarse de “mixta”¹². En Europa Occidental, muchas compañías ferroviarias han reducido pérdidas y algunas están obteniendo pequeños beneficios, pero ninguna está cubriendo sus costes de capital. La deuda histórica no ha recibido el mismo trato en toda la UE y, por ello, algunas RU han tenido que asumir una carga mayor del pasado que otras. En los países bálticos, varias compañías ferroviarias tienen beneficios, principalmente por el incremento del tránsito de productos del petróleo desde Rusia hasta los puertos del mar Báltico. En el resto de Europa Central y del Este, la rentabilidad del sector de mercancías se sigue utilizando todavía para subvencionar los servicios deficitarios del transporte de viajeros. Esta carencia viene provocada por la ausencia de contratos de servicio público, en contra de lo dispuesto por la Directiva 1191/69.

Todos los administradores de infraestructuras (IM) sufren una falta de seguridad financiera. Los presupuestos anuales dependen, en gran medida, de negociaciones anuales con los gobiernos. La existencia de contratos plurianuales ayudaría a los IM a alcanzar una mayor libertad de gestión, sin necesidad de frecuentes negociaciones burocráticas con el ministerio para firmar un contrato que cubra más de un ejercicio presupuestario.

Resulta particularmente importante señalar que, en Europa Central y del Este, los gobiernos están prestando sólo un mínimo respaldo financiero a los IM. Los cánones de acceso a la infraestructura –aunque por regla general son más altos que en Europa Occidental– no suelen cubrir los costes de sustitución de activos. Hay indicios de que los niveles de deuda están creciendo en varios países, y apelamos a la Comisión para que la Directiva 91/440 se aplique de tal modo que los Estados miembros coloquen a los IM en una situación financieramente sostenible.

EIM

1. Todos los administradores de infraestructuras ferroviarias se enfrentan a los mismos problemas (con muy pocas excepciones):

- a. la financiación no es estable porque depende de cómo se estructuren los presupuestos anuales de los Estados;
- b. en la UE-15, los sistemas de tarificación de los principales corredores de mercancías cambian, por término medio, cada dos años;
- c. la estructura de los sistemas nacionales de tarificación se revisa con bastante frecuencia (se tienen en cuenta o se suprimen nuevos elementos, como la energía).

2. EIM señala que financiación y tarificación son dos cuestiones relacionadas entre sí.

La financiación de la red requiere medios estables para gestión del tráfico, mantenimiento y explotación. La deuda, cuando recae en el administrador de la infraestructura, debe mantenerse bajo control.

En casi todos los países europeos, los cánones de acceso a la infraestructura representan sólo una parte de los gastos a cubrir. La estructura y los niveles de estos cánones reflejan objetivos fundamentales, que dependen de la política nacional:

- a. la capacidad de pago de los mercados,
- b. el uso eficiente de la infraestructura ferroviaria,
- c. la preferencia colectiva por el transporte ferroviario,
- d. el coste verdadero de las obligaciones de servicio público. Hay argumentos en favor de la financiación de líneas dedicadas a servicios regionales donde debería aplicarse el principio “el que realiza el encargo, lo paga” (en este caso, las autoridades locales).

En la respuesta a la pregunta 8 (punto C) y en el Anexo que acompaña a este documento se aporta información detallada sobre esta cuestión.

3. La reducción de los costes de infraestructura es una cuestión de la máxima importancia. Los miembros de EIM publicarán a comienzos de 2006 un primer informe sobre este tema, después de la provechosa reunión organizada en 2005 entre EFRTC y UNIFE¹³, que contó con el respaldo de DG Tren.

4. Desde 2001, la evolución de la estructura del sector ha estado muy limitada y lamentablemente muestra pocos avances en lo que consideramos la dirección correcta.

- a. Si han aparecido algunos operadores nuevos en el mercado del transporte de mercancías, se trata principalmente de operadores que eran propiedad del Estado y se han privatizado, filiales (comunes) de operadores estatales y pequeñas compañías. Las agencias de transporte de mercancías, los expedidores y los operadores de logística deberían haber entrado en el mercado ferroviario de mercancías o haber mostrado interés por él; pero no lo hacen. En comparación con el sector del transporte aéreo de mercancías, la evolución es un tanto deprimente. Las condiciones de acceso (véase la pregunta 8, más adelante) al mercado y el comportamiento de las autoridades públicas resultan cruciales en este caso;
- b. Los proveedores han seguido la misma tendencia, pero el sector del leasing está empezando a funcionar allí donde la competencia es más efectiva;
- c. Han surgido pocos administradores de infraestructuras independientes: AZP, en Eslovenia; ZSR, en Eslovaquia; e Infrabel, en Bélgica. VPE, en Hungría, se está ocupando solamente de la asignación de sur-

cos horarios. En Eslovenia, el gobierno parece inclinado a retornar al modelo “integrado”;

d. el resultado es que la cuota de mercado del ferrocarril no está progresando en la dirección correcta: la falta de competencia entorpece la necesaria evolución de los operadores;

e. pero si se introduce la competencia verdaderamente y de manera justa, y los operadores de mercancías se comportan como compañías comerciales, todavía es posible conseguir mejoras;

f. como dijo Jan Sundling, Director General del operador sueco Green Cargo:

“El tráfico ferroviario de mercancías en Europa no tiene mucho tiempo que perder. Es tarde, pero no demasiado tarde. En este momento, la honestidad es más necesaria que la cortesía: el tráfico europeo de mercancías tiene que introducir algunos cambios radicales en los próximos dos o tres años. Dar la bienvenida a la competencia, en lugar de oponerse a ella, constituye un factor crítico de éxito en nuestro esfuerzo por convertir al ferrocarril en una opción real para más clientes en el sector.

Tenemos que hacer los deberes: comprobamos que casi el 40% de los retrasos tenían causas internas, de modo que por ahí es por donde empezamos. Nuestros clientes sólo están satisfechos cuando las mercancías correctas llegan al lugar correcto a la hora prevista y en buenas condiciones. Y, a la larga, clientes satisfechos equivalen a mayores cuotas de mercado.

Hemos comprobado que una mejor calidad incrementa el beneficio de los clientes y motiva precios más altos. Nunca es una medida popular subir los precios, pero puedo garantizar que resulta mucho más fácil informar a los clientes de subidas de precios cuando los negocios van viento en popa.

En la actualidad tenemos que competir con el transporte por carretera y marítimo, y con un operador ferroviario de mercancías capaz, que compite con nosotros por pedidos realmente importantes. Valoramos positivamente el incentivo que supone la competencia para mejorar nuestro propio negocio. Más importante aún es que los clientes del transporte de mercancías pueden felicitarse por la situación competitiva en la que nos encontramos.

Cuando dejemos de culpar a otros y hagamos los deberes, los políticos recibirán el mensaje que necesitan para invertir en nueva infraestructura y darnos una oportunidad para ampliar las líneas. Las mejoras de la calidad y los resultados financieros nos dieron mayor credibilidad cuando posteriormente explicamos al gobierno sueco las inversiones en logística del ferrocarril que consideramos necesarias para poder afrontar la expansión del transporte.

Ahora, en Suecia se está poniendo en práctica el mayor programa de expansión en la historia del ferrocarril, y Banverket está trabajando en la eliminación de los cuellos de botella del tráfico de mercancías y en elevar el peso por eje en las rutas de mercancías fundamentales”.

Lo mismo es aplicable al Reino Unido.

7. ¿CÓMO SE ESTÁN DESARROLLANDO LAS INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURA, EN PARTICULAR EN LOS CORREDORES DE LA RED TRANSEUROPEA? ¿CUÁLES SON LAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS DE LOS PRESUPUESTOS PÚBLICOS Y LA TARIFICACIÓN? CONTANDO CON ESTAS PERSPECTIVAS, ¿SERÁ POSIBLE LA TERMINACIÓN DE LOS CORREDORES PRIORITARIOS PARA 2020?

CER

La situación de la infraestructura ferroviaria sigue siendo mixta en Europa. En zonas de Europa Central y del Este es preciso reducir la red y modernizarla sustancialmente; en Europa Occidental existen significativos cuellos de botella y la falta de mantenimiento está produciendo reducciones de la velocidad o un uso ineficiente de las líneas principales de la red. La provisión de capacidad nueva en cuellos de botella concretos –normalmente, nudos urbanos– puede mejorar tanto el tráfico de viajeros como el de mercancías; una mayor armonización de las características técnicas (longitud máxima del tren, peso, etc.) también puede incrementar la eficiencia con que se realizan las operaciones. No se han dado pasos destacables para desarrollar una red ferroviaria dedicada exclusiva o prioritariamente al transporte de mercancías a través de Europa.

CER respalda el programa TEN-T. A la Unión Europea le sigue correspondiendo un papel claro en la financiación de la infraestructura transfronteriza. El presupuesto propuesto de 20.000 millones de euros es un mínimo útil, aunque a la vista de los proyectos que compiten por obtener ese dinero (modernización de la infraestructura clásica; instala-

ción del ERTMS; reequipamiento de vagones de mercancías; Agencia TEN; Fondo de Garantía de la UE, etc.), parece claro que será inevitable definir más claramente las prioridades para la asignación de los fondos. Pedimos transparencia total a la Comisión a la hora de tomar estas decisiones; los proyectos que muestren un amplio potencial de crecimiento del tráfico y se ajusten a los planes de financiación nacionales serán, desde luego, más fáciles de financiar.

La reciente Decisión del Consejo Europeo sobre las Perspectivas Financieras de 2007 a 2013 contiene implicaciones muy serias para el futuro del Programa TEN. Si el presupuesto TEN final resulta sustancialmente inferior a 20.000 millones de euros, parece evidente que habrá muy pocas posibilidades de completar el programa para 2020, tal como se había previsto. Esta nueva Decisión del Consejo confirma, de hecho, la reciente tendencia hacia un descenso de la inversión pública en Europa, lo que a su vez proviene de la limitación de la deuda pública de los Estados miembros, que viene impuesta por las restricciones fiscales y monetarias de la Eurozona. Por el contrario, el mercado de capitales europeo podría jugar un papel significativo en la financiación del desarrollo del ferrocarril.

No obstante, para atraer este tipo de inversiones será necesaria una reforma sustancial de la actual tarificación por el uso de la infraestructura, que es por lo que CER lamenta tanto la reciente decisión sobre la *Euroviñeta*. La capacidad para captar financiación depende en gran medida de las condiciones marco de la competencia entre carretera y ferrocarril en general y de la aplicación de peajes de carretera (regionales y urbanos) para vehículos de viajeros y camiones en particular. Si el transporte por carretera no paga sus costes de operación (tanto externos como internos), las perspectivas para una financiación privada de la infraestructura ferroviaria en Europa son escasas. El túnel del Canal sigue valiendo como ejemplo de por qué la financiación privada resulta tan problemática: los actuales niveles de cánones, concebidos para garantizar la recuperación de los costes, constituyen un obstáculo importante para la realización de servicios de mercancías desde el Reino Unido hasta Europa continental.

EIM

1. La situación actual no es satisfactoria (véase la pregunta 6, más arriba), especialmente en los países de Europa Central y del Este tras décadas de falta de financiación. Sin embargo, las redes ferroviarias de algunos Estados que ya pertenecían anteriormente a la UE también necesitan una renovación (Francia, Dinamarca...).

2. El desarrollo de la red TEN-T es una responsabilidad de los EM y a nivel europeo se basa en los proyectos prioritarios, la introducción del ERTMS, el uso de los diversos fondos de la UE, los préstamos del BEI y las PPP (colaboraciones público-privadas). Todos estos planes de desarrollo son caros, pero lamentablemente la UE y los EM encuentran dificultades presupuestarias y no dan excesiva prioridad a las infraestructuras del transporte internacional (y del ferrocarril en particular, en la mayoría de ellos). El plazo medio para la ejecución de esos proyectos ronda los 15 años.

3. No podemos esperar que las mejoras de los corredores prioritarios se terminen para 2020 si no existe un fuerte compromiso presupuestario de la UE y los EM. Sin embargo, no hay indicios de que los que están implicados en los proyectos prioritarios y situados en los corredores más importantes se vayan a comprometer, pese al reciente nombramiento de coordinadores para algunos proyectos prioritarios.

8. ¿QUÉ ACCIONES DEL LIBRO BLANCO TIENEN QUE REFORZARSE? ¿QUÉ NUEVAS ACCIONES DEBERÍAN AÑADIRSE Y EN QUÉ ÁMBITOS?

EIM

Los aspectos relacionados con el primer paquete ferroviario se detallan en otro documento, publicado por EIM, ERFA y ERFCP: *The First EU Railway Package, a joint review of EIM, ERFA, ERFCP* (El Primer Paquete Ferroviario de la UE: una revisión conjunta de EIM, ERFA y ERFCP¹⁴).

A Aspectos legales de toda la legislación ferroviaria

1. El Primer Paquete Ferroviario tiene que aplicarse realmente.

a. La CE debería prestar atención al modo en que ha sido aplicado y expresar mejor algunas cuestiones (directrices o mejoras del paquete existente). Dependiendo del país, uno o varios de los siguientes aspectos –fundamentales para los operadores de nuevo acceso– se han introducido de un modo ineficiente o incluso contraproducente:

- i. la obligación de implementar planes de rendimiento,
- ii. el acceso a las instalaciones esenciales y la tarificación de las mismas (Anexo 2 de la Directiva 2001/14/CE),
- iii. el uso de criterios de prioridad, negando prácticamente el uso del artículo 22 y siguientes de la Directiva 2001/14/CE,

b. Solicitantes autorizados tendrán derecho a pedir capacidad de la red en todos los EM, lo cual debería estimular el mercado del transporte de mercancías por la llegada de “grandes nuevos actores”: grandes empresas, agencias de transporte de mercancías, compañías logísticas y expedidores. Las empresas ferroviarias deberían mencionar, por lo menos, los nombres de sus clientes cuando presenten solicitudes de capacidad en nombre de éstos. Eso hará que los administradores de infraestructuras sean conscientes de que en algunos casos se encuentran ante varias peticiones del mismo tráfico y los mismos clientes. Ya se han dado casos en que un administrador de infraestructura ferroviaria ha estado a punto de declarar congestionados algunos tramos por esta razón.

c. La CE debería emprender acciones contra los numerosos EM en los que la autoridad reguladora no posee, claramente, las competencias requeridas ni el personal necesario para cumplir su cometido.

d. Asimismo, la CE debería emprender acciones contra aquellos EM en los que la independencia del administrador de la infraestructura ferroviaria es más que cuestionable, en particular en los países de tránsito: esta independencia es una condición básica para acelerar los efectos de la competencia.

e. La tracción especial requerida para cruzar los Alpes debería facilitarse a todos los operadores por igual.

2. Finalmente, se asegurará la creación de una situación de igualdad de condiciones entre los modos de transporte.

Aun cuando la llamada Directiva de la *Euroviñeta* sea un paso en la dirección correcta, dado que sólo es un paso hipotético en la dirección correcta para una futura internalización de los costes externos, la CE debería seguir promoviendo (con la ayuda del Parlamento Europeo y de los ciudadanos) la armonización de los principios de tarificación aplicados en los distintos modos de transporte.

B Aspectos prácticos de la legislación ferroviaria

1. Hay que alcanzar la aplicación justa y efectiva del Primer Paquete Ferroviario antes de finales de 2006 (véanse también el punto A y la respuesta a la pregunta 1, en particular el punto C).

2. El Segundo Paquete Ferroviario deberá ser aplicado, sobre todo para la entrega de certificados de seguridad y la homologación del material rodante (véase anteriormente y The First EU Railway Package, a joint review of EIM, ERFA, ERFCP).

3. Interoperabilidad. (Véase también la respuesta a la pregunta 1, punto C 3).

La introducción del ERTMS en la red “nuclear”, citada en las Especificaciones Técnicas para la Interoperabilidad correspondientes (ETI), comenzará en 2006.

La interoperabilidad operacional, en muchos casos menos costosa, de más rápida implementación y más eficaz a corto plazo, no se dejará de lado. La Agencia Ferroviaria Europea tiene un papel esencial que jugar aquí y tendrá que asignar más recursos a estas cuestiones y darles mayor prioridad.

Los grupos de trabajo presididos por Karel Vinck, que llevan a cabo el plan estratégico para la introducción del ERTMS, deberían recopilar información relevante en este ámbito. Karel Vinck también podría encargarse de facilitar recomendaciones para una implementación más rápida por corredor (por ejemplo, publicación de simplificaciones de reglas actuales de las compañías: estudio Rotterdam-Génova, DB/SNCF entre Mannheim y Metz, SNCB, CFL, SNCF y SBB entre Amberes y Basilea).

4. Habría que ocuparse de ciertos aspectos, pese a que no siempre están incluidos formalmente en la legislación:
- **Disponibilidad de locomotoras:** no hay un mercado adecuado de segunda mano y se necesita un incentivo legal para forzar a los titulares a deshacerse de material rodante que ya no están utilizando;
 - **Formación del personal conductor de trenes:** además de la adopción de la Directiva de certificación del personal conductor de locomotoras y trenes, esta función deberá liberalizarse en todas partes y no permanecer en manos del operador titular nacional;
 - **Diálogo social:** todas las organizaciones profesionales serán admitidas en el comité sectorial ferroviario.

C. Reducir las distorsiones en la competencia entre los modos de transporte

Se han hecho escasos progresos en la armonización de los principios de tarificación aplicados en los distintos modos de transporte (véanse las respuestas a la pregunta 1, punto B 2, y a la pregunta 8, punto A 2).

Propuestas a corto plazo

Para alcanzar los objetivos del Libro Blanco, los administradores de infraestructuras europeos proponen las siguientes medidas a corto plazo.

1. Estudiar cánones para todos los modos a lo largo de algunos corredores

Las autoridades con capacidad de decisión, la Comisión Europea y los EM, conocen las condiciones económicas generales de los distintos modos gracias a varios estudios nacionales o comunitarios, pero no las especificidades de cada corredor principal.

Las compañías que transportan mercancías de A a B arbitran entre modos de transporte en cada corredor. Por eso, en un futuro próximo parece importante realizar un estudio sobre los corredores más importantes, que tenga en cuenta todos los aspectos, y en particular los relacionados con la fiscalidad. Dicho estudio debería proporcionar un mejor conocimiento de los aspectos fiscales y de tarificación de cada corredor y, a la larga, tendría como resultado la introducción de las correcciones necesarias.

La segmentación del mercado, por ejemplo, transporte pesado de larga distancia por carretera o autopistas del mar frente a transporte ferroviario, o servicios ferroviarios de viajeros frente a los de las aerolíneas de bajo coste, es obviamente una cuestión que debe tomarse en consideración.

2. Reducción de los cánones del transporte de mercancías hasta la media de la UE-25

Como primer paso para armonizar los sistemas y niveles de la tarificación ferroviaria, podrían utilizarse los Fondos de Cohesión y los fondos TEN para persuadir a los países de Europa Central y del Este¹⁵ para que reduzcan los cánones del transporte de mercancías hasta la media actual de la UE-25, es decir, alrededor de 3 € por tren-km para un tren de mercancías de 1.000 toneladas brutas.

3. Los sobrepagos para los trenes de mercancías en los corredores internacionales deberían negociarse

Con el fin de evitar que los sobrepagos en los corredores internacionales de mercancías se fijen a un nivel que el mercado ferroviario de mercancías no pueda asumir, los cánones que superen el coste marginal deberían ser negociados por los administradores de infraestructuras y los EM implicados. En ausencia de medidas consensuadas para establecer niveles totales de cánones razonables para el transporte internacional de mercancías, el riesgo de pérdida de actividad en favor de otros modos de transporte es considerable.

4. Controlar los costes de la infraestructura y mejorar la eficiencia de los IM

Cualquier administrador de infraestructuras tiene que garantizar una eficiencia de costes de mantenimiento y renovación. Los miembros de EIM consideran que los ferrocarriles ya no pueden permitirse el continuo incremento de los

costes de la infraestructura que están sufriendo: si el usuario no puede seguir ese ritmo, tampoco podrá el contribuyente.

El intercambio de mejores prácticas, la normalización de componentes y una mayor competencia entre los contratistas de infraestructura europeos son los medios en los que EIM desea centrarse para lograr una mayor eficiencia de costes. Los miembros de EIM creen que el control de los costes de la infraestructura y la mejora de la eficiencia de su gestión son de la máxima importancia para el futuro de los ferrocarriles europeos.

D. Uso óptimo de la red

Antes de promover y desarrollar nuevas líneas, la primera responsabilidad de los administradores de la infraestructura ferroviaria es garantizar un uso óptimo de la red existente: “hacer más negocios con menos dinero”.

“Óptimo” significa cercano a la capacidad total. Se ha subrayado que la congestión se concentra en nudos urbanos y algunos tramos concretos –en los que sería prioritario invertir–, pero no está tan extendida como a veces se ha pretendido. Hay una gran diferencia entre las redes ferroviarias con mayor densidad de tráfico, como la holandesa o la suiza, y las demás.

La infraestructura existente tiene que utilizarse de un modo más eficiente: el proceso de asignación de surcos horarios y las reglas de prioridad establecidas por los EM deberían estar mejor coordinadas entre EM vecinos y tendrían que favorecer el tráfico de mercancías cuando y donde se necesitara.

EIM publicará en breve un informe sobre esta cuestión, que incluye una propuesta de acciones concretas. Sus miembros creen que se requiere una nueva iniciativa legislativa (mejora de la Directiva 2001/14/CE) para utilizar la red ferroviaria de un modo más eficiente y ahorrar dinero a los ciudadanos europeos.

No obstante, a largo plazo resulta crucial el desarrollo de TEN-T, lo mismo que contar con suficientes recursos financieros en el presupuesto de 2007-2013 para los proyectos prioritarios, y con otros medios para mejorar la eficiencia ferroviaria. Si el Consejo no sigue la propuesta de la Comisión, aceptada por el Parlamento Europeo, EIM apoya la idea de un préstamo a escala europea.

Además, el crecimiento económico es muy elevado en China e India y el volumen de mercancías transportadas (en ambos sentidos) entre la UE y estos países está creciendo rápidamente. Existe un claro potencial para el tráfico ferroviario en las relaciones UE – Asia. Este potencial podría hacerse realidad, sobre todo a través de las distintas medidas propuestas por el Grupo de Alto Nivel presidido por la ex vicepresidenta de la CE y Comisaria de Transportes, Loyola De Palacio.

E. Nuevas medidas

Algunas barreras técnicas y administrativas obstaculizan el desarrollo del transporte intermodal y la transferencia modal desde la carretera al ferrocarril. Dichas barreras podrían superarse poniendo en práctica las siguientes acciones¹⁶:

Ancho de vía:

- favorecer la introducción y la eficiencia de mecanismos para cambiar bogies o ejes, o modificar el ancho de los ejes;
- apoyar la compra de vagones de mercancías y locomotoras con bogies adaptables;
- contar con sistemas de transbordo eficientes allí donde no sean viables los sistemas de cambio de ancho de vía, por ejemplo, en el tráfico de contenedores de larga distancia por ferrocarril.

Gálibo de carga: la situación actual se puede resumir y simplificar diciendo que en Europa los gálibos de carga son mayores de oeste a este y de sur a norte. Hace más de 20 años, los EM habían acordado la armonización de los gálibos de carga a través de los Acuerdos AGC y AGTC en UNECE. Desde entonces no se han hecho demasiados progresos. Los clientes (UIRR, CEFIC, ERFCE...) están pidiendo una rápida armonización del gálibo de carga en los principales corredores de mercancías. El coste de esta medida es probablemente inferior al de los grandes proyectos prioritarios, y los beneficios son muy notables (por ejemplo, el uso de vagones de perfil C en una línea con gálibo

bo de carga C de la UIC proporcionada por el administrador de infraestructura sueco ha permitido a StoraEnso elevar la capacidad de carga en un 80%). La CE podría nombrar un coordinador en 2006 para desarrollar un plan estratégico que permita establecer el gálibo de carga C de la UIC en los corredores de mercancías fundamentales. Asimismo, esto favorecería también el incremento del tráfico de viajeros, al permitir el uso de coches más anchos (se alcanzaría una capacidad adicional del 50 % en algunos corredores con mucho tráfico).

Métodos de “transbordo”: el mismo coordinador (“incremento intermodal”) podría ocuparse también de esta cuestión en 2006.

Longitud de los trenes: adaptar el número de vagones a las necesidades de otros modos de transporte.

Las condiciones de uso de los vagones de mercancías y sus regímenes de seguros deben armonizarse y hacerse preceptivos para dar una oportunidad al tráfico de cargas por vagones aislados.

F. Enfoque centrado en los corredores

Creemos que la eficiencia debería animar a la Comisión Europea a priorizar sus actuaciones en los corredores relevantes para el crecimiento del tráfico ferroviario de mercancías, no adoptando las mismas medidas en todos los EM.

9. ¿CUÁLES DEBERÍAN SER LAS ACCIONES PRIORITARIAS DE AQUÍ A 2010 (LIMITAR LA CONGESTIÓN, NUEVAS TECNOLOGÍAS, RED TRANSEUROPEA, TARIFICACIÓN, ENFOQUE CENTRADO EN LOS CORREDORES, NUEVAS ACTUACIONES EN EL TRANSPORTE URBANO)?

CER

Sugerimos varias acciones prioritarias para la Comisión Europea. No obstante, merece la pena subrayar de nuevo la baja rentabilidad del sector. Una mejor reglamentación, en consonancia con la Estrategia de Lisboa, requiere que los beneficios de ésta superen los costes. En particular, en el caso de las nuevas normas de interoperabilidad es imperativo que los costes en el sector desciendan, en lugar de subir.

Acción: Competencia entre modos: tarificación de la infraestructura. La Comisión tiene que garantizar que los Estados miembros puedan imponer a todos los modos de transporte los costes externos que éstos produzcan. Esa era la idea subyacente de la Directiva “marco” sobre Tarificación de la infraestructura propuesta en el Libro Blanco, pero no se ha introducido en la reciente revisión de la Directiva de la *Euroviñeta*. En su lugar, la Comisión deberá redactar antes de 2007 un informe sobre los costes externos. Dicho informe será fundamental para persuadir a los Estados miembros, y confiamos en la Comisión para defender resueltamente la adecuada inclusión de los costes externos. Si el comportamiento medioambiental de los diversos modos de transporte no se traduce en un precio de mercado, hay pocas esperanzas de que se produzca una transferencia entre modos y de que, como hemos argumentado anteriormente, el sector ferroviario financie en mayor medida sus propias inversiones.

Acción: Competencia entre modos: provisión de infraestructura. El sector ferroviario europeo requiere una moderna red central de infraestructura ferroviaria para proporcionar servicios competitivos y lograr la transferencia intermodal. La financiación sigue siendo esencial. Lamentamos la reciente Decisión del Consejo Europeo sobre Perspectivas Financieras de 2007 a 2013, relativa al presupuesto de los proyectos TEN. El presupuesto propuesto por la Comisión, de 20.000 millones de euros, era un mínimo absoluto.

Acción: Competencia dentro del sector: la Comisión debe asegurar la aplicación completa del Primer y Segundo Paquete Ferroviario. La apertura total del mercado es condición necesaria (aunque no suficiente) para que se desarrolle el mercado ferroviario europeo de mercancías. No obstante, pasará algún tiempo antes de que todos los efectos de la apertura del mercado sean visibles. La Comisión debería resistir la tentación de volverse excesivamente

intervencionista hasta que no esté claro cuál ha sido el efecto de la legislación existente. Los miembros de CER desean continuar su cooperación con la Agencia Ferroviaria Europea para incrementar la interoperabilidad de servicios a través de las fronteras.

Acción: Prestar especial atención a los ferrocarriles en Europa Central y del Este. Concretamente, es necesario disponer de fondos de la UE para modernizar material rodante, a ser posible como parte de un paquete que garantice que se establecen contratos de servicio público y, por tanto, que se termina con la anterior costumbre de las subvenciones cruzadas desde el sector de mercancías al de viajeros. Sólo en ese caso podrá iniciarse una competencia entre compañías ferroviarias de distintas zonas de Europa partiendo de un principio de igualdad de condiciones. Además, el nivel de los cánones de acceso a la infraestructura ferroviaria en corredores internacionales importantes sigue sin ser competitivo con el transporte por carretera en varias partes de la región.

Asimismo recomendamos que la Comisión siga de cerca la situación que se está produciendo en los Estados miembros que tienen frontera con países no pertenecientes a la UE. A causa de su geografía, la aplicación de la legislación ferroviaria existente –concebida en principio en el contexto de Europa Occidental– puede tener consecuencias muy diferentes. En particular, este tema debería abordarse explícitamente en un informe de la Comisión al Parlamento y al Consejo sobre el impacto del Segundo Paquete Ferroviario en, digamos, 2008.

EIM

En nuestra opinión, las acciones enumeradas en la pregunta 8, anteriormente, constituyen un marco coherente. Sobre aspectos relacionados con la tarificación, véase también el Anexo de este documento. No se hará ningún progreso si no se adoptan ahora todas esas medidas.

Una vez que ya ha pasado el momento de decidir (Libro Blanco) y de estructurar un marco legal y regulador (paquetes ferroviarios), es hora de actuar, para dar vida a este marco

10. ¿CUÁLES SERÁN LAS NUEVAS ACCIONES A EMPRENDER DE AQUÍ A 2010 SOBRE CUESTIONES RELACIONADAS CON LA SEGURIDAD (MARÍTIMA, AVIACIÓN, CARRETERA)?

EIM

Para el ferrocarril, las únicas acciones necesarias son las exigidas por la legislación europea a la Agencia Ferroviaria Europea (ERA).

Es urgente elaborar el borrador de la ETI del ferrocarril convencional sobre operaciones y gestión del tráfico, porque tiene que utilizarse para la apertura de líneas interoperables de ferrocarril convencional.

Posteriormente, o de manera simultánea, la ERA tiene que definir Métodos de Seguridad Común (CSM), Objetivos de Seguridad Común (SCT) e Indicadores de Seguridad Común (CSI), con el propósito de una armonización a largo plazo. La ERA debería garantizar que los CSM, CST, CSI propuestos siguen siendo relevantes y eficientes en la comparación con otros modos de transporte.

La seguridad de las instalaciones críticas es una preocupación creciente y uno de los temas principales del programa de trabajo de la CE para 2006.

Lamentablemente, varias “experiencias” en distintos países han demostrado que se debe centrar la atención en primer lugar en el transporte por carretera y aéreo, luego en el marítimo y, por último, en el ferroviario, que, una vez más, ha demostrado ser el modo más seguro tanto en los países desarrollados como en los que están en vías de desarrollo.

EIM**Anexo****Tarificación y financiación de la infraestructura
Opiniones de los Administradores de Infraestructuras Europeas***Diciembre de 2005***Introducción**

Todavía deben tomarse importantes decisiones políticas en lo referente a la perspectiva financiera europea para 2007-2013 y el papel concreto de la Red Transeuropea.

La Asociación de Administradores de Infraestructuras Ferroviarias (EIM) desea expresar sus opiniones sobre la financiación de la infraestructura ferroviaria y el papel de la tarificación.

Los cánones por el uso de la infraestructura constituyen en casi todos los países europeos tan sólo una parte de los gastos a cubrir. La estructura y los niveles de estos cánones reflejan objetivos fundamentales, que dependen de la política nacional:

- e. la capacidad de pago de los mercados,
- f. el uso eficiente de la infraestructura ferroviaria,
- g. la preferencia colectiva por el transporte ferroviario,
- h. el coste verdadero de las obligaciones de servicio público.

Principales afirmaciones**Una estructura de cánones sencilla y estable para los operadores**

La infraestructura lleva mucho tiempo en servicio: el tiempo medio de amortización del equipamiento oscila entre 20 y 70 años.

Por eso, la gestión eficiente de la infraestructura requiere compromisos a largo plazo. La existencia de un "plan de financiación razonablemente garantizado con una base plurianual" es una necesidad básica, incluso si hubiera que financiar algunas circunstancias excepcionales por medios inusuales (casos de fuerza mayor, terrorismo...).

El sistema de cánones de acceso a la infraestructura debería ser simple y estable. La complejidad de la red ferroviaria y la dificultad de calcular costes no debería obstaculizar la comprensión del sistema de tarificación, que debería estar orientado al cliente. En consecuencia, este sistema tendría que ser sencillo, con escasas variables, y no debería cambiar a un ritmo demasiado rápido.

Además, este sistema tiene la gran ventaja de ser "computable" y económico en lo referente a su gestión. La información sobre precios y condiciones de acceso habría de ser transparente y fiable. En este documento, los miembros de EIM se refieren al trabajo que está realizando RailNetEurope (RNE).

También deberían utilizarse con más profusión incentivos para el mercado, en forma de señales de precios, para incrementar la productividad del transporte ferroviario de mercancías y su cuota de mercado.

Crear una situación de igualdad de condiciones para todos los modos de transporte

La teoría dice que si los cánones de acceso reflejan los costes sociales y marginales a corto plazo, esto redundará en un uso más eficiente de la infraestructura.

Los miembros de EIM están de acuerdo cuando este principio se aplica equitativamente en todos los modos. Pero como este no ha sido el caso, los Estados miembros y la CE tienen que seguir persiguiendo ese objetivo. Los cánones que superen los costes marginales deberían fijarse a un nivel que evite que el mercado ferroviario pierda volumen de actividad en favor de otros modos.

El desarrollo sostenible implica la aplicación de dos principios fundamentales en relación con la competencia intermodal y los objetivos de Kyoto: "el usuario paga" y "el que contamina, paga".

Estos principios pueden contribuir a equilibrar las políticas de transporte, teniendo en cuenta que la elasticidad cruzada de la demanda entre modos de transporte depende del precio y de la calidad y fiabilidad del servicio.

Es necesario alcanzar una situación de igualdad de condiciones o, si ya existe, hacerla más justa, en:

- cada segmento del mercado del transporte, por ejemplo, transporte pesado de larga distancia por carretera o autopistas del mar frente al transporte ferroviario de mercancías, o servicios ferroviarios de viajeros frente a aerolíneas de bajo coste;
- la zona geográfica en cuestión: principales corredores europeos y no tramos nacionales para mercancías y viajeros.

Propuestas a corto plazo

Para alcanzar las metas descritas anteriormente, los miembros de EIM proponen las siguientes medidas a corto plazo.

1. Un estudio de cánones para todos los modos a lo largo de algunos corredores

Varios estudios nacionales o comunitarios aportan a los responsables de la toma de decisiones una buena visión general sobre aspectos económicos del transporte. No obstante, la información sobre corredores concretos resulta todavía bastante escasa, mientras las compañías que transportan mercancías de A a B arbitran entre los modos de transporte de cada corredor concreto.

Por eso, parece importante lanzar un estudio en el futuro próximo sobre los principales corredores, teniendo en cuenta todos los aspectos y, en particular, los relativos a la fiscalidad. Dicho estudio debería facilitar una mejor comprensión de los aspectos fiscales y de tarificación de cada corredor y, a la larga, traducirse en las correcciones necesarias.

Con este fin, habría que tener en cuenta la segmentación del mercado (por ejemplo, transporte pesado de larga distancia por carretera o autopistas del mar frente a transporte ferroviario de mercancías / servicios de viajeros por ferrocarril frente a aerolíneas de bajo coste).

2. Ir más allá de la *Euroviñeta*

La situación actual de la tarificación del tráfico de vehículos pesados de mercancías por carretera dista mucho de ser perfecta. La reciente revisión de la Directiva de la *Euroviñeta* no es satisfactoria, pues se refiere a los costes externos solamente en términos hipotéticos.

La CE debería forzar un nuevo avance hacia un mayor equilibrio entre los modos de transporte, tomando en consideración la postura sobre esta cuestión del Comité de Transportes del Parlamento Europeo y la voluntad común expresada en el Libro Blanco sobre política de transportes de 2001.

3. Igualar los cánones del transporte de mercancías a la media de la UE-25

Como primer paso para armonizar los sistemas y niveles de tarificación del ferrocarril, podrían utilizarse los Fondos de Cohesión y Fondos TEN para convencer a los países de Europa Central y del Este de que reduzcan los cánones del transporte de mercancías hasta la media actual en la UE-25, es decir, unos 3 € por tren-km para un tren de mercancías de 1.000 toneladas brutas.

4. Negociación de sobrepagos para los trenes de mercancías en los corredores internacionales

Con el fin de evitar que los sobrepagos en los corredores internacionales de mercancías se fijen a un nivel que el mercado ferroviario de mercancías no pueda asumir, los cánones que superen el coste marginal deberían ser negociados por los administradores de infraestructuras implicados. La ausencia de medios acordados para establecer niveles totales razonables de los cánones para el transporte internacional de mercancías constituye un riesgo considerable de pérdida de actividad en favor de otros modos de transporte.

5. Financiación privada

Las instituciones europeas y las autoridades públicas nacionales deberían fomentar las PPP (colaboraciones público-privadas). Estas asociaciones acumulan eficiencia y análisis de riesgos privados con respuestas a las necesidades públicas. Pueden abrir mercados de ingeniería y construcciones ferroviarias, pero no pueden transformar plomo en oro, de modo que los Estados miembros tendrán que efectuar un seguimiento de las garantías que ofrecen para evitar la transferencia de deudas al futuro.

Cualquier PPP debería establecer un equilibrio entre:

- generar beneficios suficientes para garantizar la viabilidad económica del proyecto (por ejemplo, imponiendo una tasa comercial) y
- atraer clientes (de lo contrario, el transporte por carretera reforzaría su liderazgo en el mercado de mercancías).

6. Controlar los costes de la infraestructura y mejorar la eficiencia de los IM

Los miembros de EIM consideran que los ferrocarriles ya no pueden permitirse el continuo incremento de los costes de la infraestructura que están sufriendo: si el usuario no puede seguir ese ritmo, tampoco podrá el contribuyente. El intercambio de mejores prácticas, la normalización de componentes y una mayor competencia entre los contratistas de infraestructuras europeos son los medios en los que EIM desea centrarse para lograr una mayor eficiencia de costes. Creemos que controlar los costes de la infraestructura y mejorar la eficiencia de su gestión son factores de la máxima importancia para el futuro de los ferrocarriles europeos.

7. Seminario sobre mejores prácticas para la gestión de la infraestructura

Para financiar la infraestructura se requiere un plan razonablemente garantizado con una base plurianual, que tenga en cuenta circunstancias excepcionales o perturbaciones importantes en la infraestructura. Esta es una de las conclusiones del grupo de trabajo (task force) que ha reunido a los Estados miembros y la CE en 2005.

Se organizará un seminario con la CE a comienzos de 2006 para compartir las mejores prácticas en las relaciones contractuales financieras entre Estados miembros y sus administradores de infraestructuras.

8. Uso óptimo de la red

Antes de promover y desarrollar nuevas líneas, la primera responsabilidad de los administradores de la infraestructura ferroviaria es garantizar un uso óptimo de la red existente. "Óptimo" significa cercano a la capacidad total. Se ha subrayado que la congestión se concentra en nudos urbanos y algunos tramos concretos -en los que sería prioritario invertir-, pero no está tan extendida como a veces se ha pretendido. Existe una gran diferencia entre las redes ferroviarias con mayor densidad de tráfico, como la holandesa o la suiza, y las otras.

EIM elaborará un informe sobre esta cuestión a comienzos de 2006.

9. Armonización de las reglas de prioridad para la asignación de la capacidad

Las autoridades reguladoras deberían poner todo su empeño en garantizar que las reglas de prioridad para los trenes internacionales no estén en contradicción con las de otros Estados miembros y, sobre todo, que no entorpezcan el desarrollo del transporte de mercancías por ferrocarril.

El grupo de trabajo de autoridades reguladoras, en cooperación con RNE, debería proponer una mayor coherencia entre los Estados miembros: el interés europeo a veces tiene que estar mejor equilibrado con los intereses locales o regionales.

Los estudios de corredores iniciados por la CE y los organismos profesionales implicados en la implementación del ERTMS también deberían ocuparse de este asunto.

Los miembros de EIM mantendrán sus esfuerzos para que la transferencia intermodal se convierta en una realidad, pues esto redundará en beneficio de los ciudadanos y la economía europea.

Notas

¹ El análisis que sigue a continuación es fundamentalmente la conclusión principal de un reciente informe elaborado por investigadores independientes: véase ITS Leeds, 2004, The EU Transport Policy White Paper – an assessment of progress (El Libro Blanco sobre Política de Transportes de la UE: evaluación de progreso). Disponible en www.cer.be.

² Estas cifras se han incluido en un informe publicado por CER sobre el comportamiento financiero de sus miembros, a partir de información tomada de los informes anuales publicados. Este informe está disponible en www.cer.be.

³ El servicio ha sido desarrollado por Schenker, una compañía de Deutsche Bahn AG, para VW. Cinco días a la semana circulan trenes directos, que cubren 2.200 km en 72 horas. Para más información, véase el documento de posición de DB sobre la Revisión del Libro Blanco, disponible en www.bahn.de. Un segundo ejemplo es la introducción de servicios a medida del cliente entre Austria y Eslovaquia.

⁴ Partimos de que el mercado de viajeros no estará totalmente abierto por requerimientos legales europeos.

⁵ UE-25 + Rumanía, Bulgaria y Croacia.

⁶ Que permite a los Estados miembros aplicar un sistema de compensaciones de duración limitada para el uso de la infraestructura ferroviaria, para aquellos costes no cubiertos de accidentalidad, infraestructura y medioambientales ocasionados por modos de transporte competidores, en la medida que estos costes excedan los costes equivalentes producidos por el ferrocarril.

⁷ Esta respuesta también cubre en parte la Pregunta nº 4 (sobre cambios en materia de congestión y contaminación).

⁸ Recent trends in the international rail freight market: a case study of Rotterdam-Genoa (Recientes tendencias en el mercado internacional de transporte ferroviario de mercancías: estudio del caso de Rotterdam-Génova), publicado por CER en 2005. Este breve estudio documenta cómo, en vista de la fuerte competencia entre operadores ferroviarios y de carretera, los precios al cliente en el ferrocarril han caído entre un 15 y un 20% en los últimos tres años. Los costes también han descendido, aunque varios operadores siguen registrando pérdidas. El citado estudio puede consultarse en www.cer.be.

⁹ Este estudio, encargado por CER, está disponible en www.cer.be.

¹⁰ El estado en que se encuentran las terminales y los principales corredores ferroviarios se ha evaluado en un reciente estudio del Grupo de Transporte Combinado de la UIC: Study on Infrastructure Capacity Reserve for Combined Transport by 2015 (Estudio sobre reservas de capacidad de la infraestructura para el transporte combinado en 2015, publicado en mayo de 2004 y disponible en www.uic.asso.fr. El Estudio sobre reservas de capacidad de la infraestructura para el

transporte combinado en 2015 corresponde al Documento nº 2 de la serie "Estrategias Ferroviarias Europeas".

¹¹ Programación, alineación y "suma" de horas normales (más mantenimiento y operaciones concentrados en una escala temporal menor para reducir al mínimo el consumo de capacidad) de los intervalos para mantenimiento, y proyectos de inversión a menor escala que los proyectos prioritarios (desvíos, andenes en estaciones...)

¹² Véase nota 3; CER dispone de una base de datos financiera a la que pueden acceder sus miembros en www.cer.be.

¹³ Federación Europea de Contratistas del Sector Ferroviario y Unión de Industrias Ferroviarias Europeas.

¹⁴ Incluido en la primera parte de este Documento Estrategias

¹⁵ Sin perjuicio de los actuales "Estados miembros de la cohesión", que todavía tienen que completar su viaje hacia la armonización europea

¹⁶ Estas acciones no deberían impedir la promoción de la interoperabilidad en las líneas convencionales, que se logra mediante una adaptación del ancho de vía en la Península Ibérica.