

RODOLFO RAMOS MELERO

Universidad de San Pablo CEU

[Los modelos de privatización y regionalización de Suecia, Gran Bretaña, Alemania y Japón](#)

1. INTRODUCCIÓN

El propósito de la presente comunicación es analizar como se han reorganizado los servicios ferroviarios en los procesos mas relevantes de reforma y privatización que se están realizando: el de los ferrocarriles alemanes, suecos, británicos y japoneses. Finalmente se realizarán unas reflexiones referidas al proceso liberalizador del ferrocarril español.

2. SUECIA.

2.1. LA ORGANIZACIÓN DEL TRANSPORTE REGIONAL ANTES DE LA REFORMA.

En 1979 se acometió la reforma del transporte regional, la cual fue el origen de importantes avances en la coordinación y la calidad del transporte público¹. Ésta supuso un desplazamiento de la responsabilidad de su organización y financiación al ámbito regional. Para este fin, se creó en cada provincia la figura del Länstrafikhuvudman (THM) que se convierte en el responsable del transporte de ámbito provincial.

Los THM podían crearse como mancomunidades o sociedades anónimas. Esta última forma es la más habitual, siendo los propietarios de las acciones, a partes iguales, los municipios y la diputación provincial. La distribución de los porcentajes de los municipios se corresponde al número de sus habitantes. Los déficits anuales de los servicios regionales son asumidos a partes iguales por la provincia y los municipios. En el caso de estar constituidos los THM como sociedades anónimas el reparto es en función de su participación accionarial. Este sistema no es válido en provincias con grandes municipios donde se establece que la contribución de éstos sea mayor que la provincial.

Hasta la reestructuración del ferrocarril sueco de 1988, se compensaba a los SJ por la realización de servicios de viajeros y mercancías no rentables mediante un subsidio a la explotación incluido en los Presupuestos generales del estado. Éste era pagado de una manera tan imprecisa que se consideraba un subsidio a las pérdidas en vez de una compensación por los servicios².

2.2. LA REFORMA DE LOS FERROCARRILES SUECOS.

En 1988 los ferrocarriles suecos se escinden en dos: Banverket, responsable de la infraestructura, y los SJ, encargados de la explotación así como de la gestión de la circulación (recientemente se transfirió esta función a BV). BV percibe sus ingresos de los fondos estatales.

El canon, que es percibido directamente por el Estado, está calculado de la misma manera que para la carretera: una parte variable basada en los costes marginales sociales

y una fija que supone una pequeña aportación a los costes fijos. Así pues, mediante el canon por el uso de la infraestructura sólo se recuperan una pequeña parte de los costes de infraestructura.

La parte fija, que se establece por eje, varía en función del tipo de material rodante. Este cargo es equivalente al que se cobra a los vehículos que utilizan la carretera. La variable, se devenga en función del coste marginal social. Además, los costes de control de tráfico son repartidos, en función de los trenes-Km, entre todos los servicios, excepto los contratados por las autoridades de transporte.

Los SJ conservan el monopolio de la prestación de los servicios de viajeros de largo recorrido realizados sobre las líneas que conforman la red básica (las líneas principales) mientras que los de ámbito regional son contratados por las autoridades regionales de transporte. En lo que se refiere a los servicios de mercancías están liberalizados, existiendo en la actualidad 10 pequeños operadores de mercancías.

2.2.1. LA REGIONALIZACIÓN.

Tras la Reforma, el Estado asegura la financiación de los servicios regionales por un período de 10 años y los THM deciden como repartirla entre los distintos modos. Desde 1990 se transfieren a los THM la responsabilidad de los servicios ferroviarios de viajeros sobre las líneas regionales, así como la de los que transcurren sobre las líneas principales (dentro de la región). Las Autoridades regionales de transporte poseen la potestad sobre la cantidad, calidad y precio de la oferta ferroviaria de su incumbencia.

Podemos distinguir dos situaciones en la prestación de los servicios ferroviarios regionales: los ofrecidos en las líneas de la red básica y los que lo son en las regionales³.

En las operadas sobre las líneas regionales los THM pueden contratar los servicios ferroviarios regionales que deseen con los SJ; otra empresa distinta; o bien pueden crear una empresa regional para su prestación. Para la adjudicación se puede recurrir a una subasta competitiva. Para reducir las barreras a la entrada que encontraría una empresa distinta a los SJ, el Estado compró 100 automotores diesel, utilizados por los SJ para los servicios regionales, y los repartió entre los THM para que los ofrezcan a los pujadores⁴.

En concreto, los tipos de contrato que se dan son los siguientes.

- a) El operador, por ejemplo los SJ, asume todo el riesgo al estar predeterminado el ingreso. No obstante, existe la posibilidad de renegociar el contrato.
- b) El servicio es desempeñado en función de un contrato en el que el THM especifica el nivel de servicio y cubre los déficits que se produzcan. Así pues, el operador cuenta con los ingresos garantizados y el riesgo es asumido por el THM lo que, en última instancia, significa que es soportado por el contribuyente. El material rodante es aportado por el THM y el control del tráfico es asumido por los SJ (después es trasladada esta función a BV).
- c) Se constituye una compañía poseída por los SJ y el THM para realizar el servicio mientras que los vehículos de nueva construcción son poseídos o alquilados por el THM. Este tipo de acuerdo fue realizado por el THM Biekinge Lanstrafik con los SJ

para la línea Kalsrona-Malmö. Los SJ y el THM acordaron que los SJ operarían el servicio hasta el 2006 y a cambio la compañía estatal percibiría todos los ingresos y se encargaría del mantenimiento de los modernos IC-3 adquiridos por el THM. De esta manera, el Estado, a través del THM asume el coste de capital inherente a la adquisición del material rodante (el cual es muy elevado para un operador en este tipo de inversiones en material rodante de altas prestaciones, como el caso de los IC-3) y los SJ asumen cierto riesgo en la operación y mantenimiento.

d) Los SJ, 2 THM, 2 gobiernos regionales, una autoridad estatal encargada de la promoción de áreas poco pobladas y 4 municipios crean una “Joint-Venture”. La compañía pública ferroviaria posee el material rodante para realizar el servicio y lo opera por un período de 3 años mediante un acuerdo financiero con las partes implicadas. Si el tráfico no se desarrolla como es pronosticado es posible cerrar el servicio al final del contrato. En conclusión, el servicio es establecido de acuerdo con los deseos de los ciudadanos de la región y no por los del gobierno central. Además, en la negociación el riesgo puede ser repartido entre las partes interesadas, las cuales son, en su totalidad, públicas. Esta fórmula fue utilizada para desarrollar un servicio entre Sundsvall y Östersund.

e) Explotación del servicio por una compañía privada, siendo esta la encargada de gestionar la infraestructura, controlar el tráfico y ofrecer los servicios de viajeros. Este es el caso de la línea estratégica interior, en el que Inlandsbanan AB (IBAB), una compañía poseída por los 15 ayuntamientos por los que pasa la línea, es la encargada de mantener la vía (ésta sigue perteneciendo al Estado, el cual la alquila a IBAB). Los servicios de mercancías son ofrecidos por los SJ y 4 operadores privados. Finalmente en 1997 IBAB asumió la operación y marketing de los servicios de viajeros⁵.

Cuando las líneas de la red básica se utilizan para el tráfico de cercanías o regionales, los THM pagan a los SJ por los costes que se producen⁶, de tal manera que la tasa por la utilización de la infraestructura se asigna proporcionalmente. Otra opción es la compra por parte de los THM de plazas libres en los trenes regulares. En este caso, se realizan controles y se liquida la cantidad resultante.

El tipo de contrato de franquicia suele ser de la modalidad de coste bruto (los costes los asume el operador mientras que los ingresos los percibe el THM. Así el riesgo de de una menor demanda que la prevista la asume la autoridad de transporte). Según los operadores la mayor ventaja de esta modalidad ha sido el tener un ingreso contratado, y con frecuencia indexado, por un periodo de varios años. Sin embargo, los operadores se han sentido limitados porque los THM, fijan los estándares de los servicios. En este sentido, los SJ creen que los acuerdos de cooperación con los THM, en los que la empresa asumiese cierto riesgo comercial y contase con una mayor iniciativa en la prestación de los servicios, sería una buena medida.

Con respecto a la duración del contrato, la intención expresada por la Ley de reforma de los ferrocarriles suecos era que los contratos entre el gobierno, las regiones y las compañías de ferrocarril fuesen a largo plazo. Sin embargo, la mayoría de los acuerdos entre los THM y las empresas son inferiores a 5 años. Esta escasa duración afecta, pues, a los incentivos a la inversión en nuevo material rodante.

2.3. EL FUNCIONAMIENTO DE LA REGIONALIZACIÓN.

BK-TÄG AB⁷ fue la primera compañía que logró ganar una franquicia a los SJ al conseguir el contrato de 3 THM (Hallan, Jönköping y Kalmar) para operar cuatro líneas regionales que sumaban 456 Km. La duración de los contratos, que comenzaron en 1990, fueron por cuatro años, sujetos a una revisión anual.

Finalmente, BK-TÄG perdió el derecho de las franquicias en su renovación en 1994. Los SJ ganaron estas franquicias además del contrato para la línea de Vasterdal. Por otra parte, los SJ, en 1994, ganaron en el sur de Suecia un contrato de 15 años con el THM de Blekinge para el servicio Kalskrona-Kristianstad-Malmö.

Otro operador de servicios de viajeros es BSM Järnberg que se ha convertido en operador de un contrato, por dos años, que previamente habían ganado los SJ y que la compañía pública dejó de prestar por no ser capaz de realizarlo rentablemente⁸.

Posiblemente la adjudicación más relevante ha sido la de las cercanías de Estocolmo⁹. Los transportes de cercanías de Estocolmo son gestionados por el THM AB Stortstockholms Lokaltrafik (SL). En 1993 esta Autoridad de transporte contrató hasta el 2010 los servicios ferroviarios a los SJ. Sin embargo, SL negoció la rescisión para el año 2000 y en 1997 convocó dos concursos: uno para la operación de los servicios y el otro para el de las estaciones.

Los servicios de viajeros se adjudicaron mediante una franquicia a coste bruto por un periodo de cinco años prorrogables por cinco años o uno a uno. El ganador ha sido Citypendeln, un consorcio privado plurinacional liderado por la compañía francesa VIA-GTI. En concreto, esta última posee el 51% del consorcio mientras que la operadora ferroviaria británica Go-Ahead posee el 39% y BK-TÄG un 10%.

Los SJ, para los cuales las cercanías de Estocolmo suponían un 15% de sus ingresos por transporte de viajeros, presentaron una oferta que superaba en 35 millones de coronas a la ganadora. Según la compañía pública el mayor coste se debe que Citypendeln ha reducido en un 25% los gastos de personal.

Con respecto a los servicios sobre las líneas principales, en 1991 se asignó al THM de Jönköping los derechos sobre la línea principal Nassjö-Jönköping. La primera franquicia, que expiraba en 1994, fue conseguida por BK-TÄG mientras que en la segunda resultaron vencedores los SJ. En enero de 1996 BK-TÄG comenzó a operar servicios sobre la línea principal que une Nässjö-Tranas y la compañía Sydtäg¹⁰ fue contratada para el periodo 1995-1998 por el THM de Kristianstad para la prestación del servicio entre Ystad y Simrishamn¹¹. Finalmente, en 1999 el servicio entre Goteborg y Malmö fue adjudicado al consorcio Citypendeln, que también opera las cercanías de Estocolmo, por un año.

3. GRAN BRETAÑA.

3.1. LA ORGANIZACIÓN DEL TRANSPORTE REGIONAL ANTES DE LA REFORMA.

En 1964, como consecuencia de que el problema financiero de los ferrocarriles persistía, se redactó un Libro Blanco cuyas propuestas se incorporaron en la "Transport

Act” de 1968. La Transport Act estableció en las principales ciudades las “Passenger Transport Areas” (PTA) cuyos órganos ejecutivos son los Passenger Transport Executives (PTE). Estas autoridades, que continúan funcionando en la actualidad, son las responsables de los servicios de transporte de ámbito local y regional de sus jurisdicciones. En el 2000 existen 6 PTA-PTE en Inglaterra y 1 en Escocia.

Las PTA pueden invertir y subsidiar el transporte público local. Por este motivo los servicios ferroviarios en sus jurisdicciones no los prestaban directamente los BR, sino que, en virtud de la sección 20 de la “Transport Act” de 1968, eran contratados a éstos y financiados por la autoridad de transportes correspondiente. De esta manera, la PTA consigue determinar los servicios y tarifas ferroviarias en coordinación con otros transportes públicos urbanos¹².

3.2. LA REFORMA DE LOS FERROCARRILES DEL REINO UNIDO.

En 1994 se creó la empresa pública Railtrack que asumió la propiedad de la infraestructura y la responsabilidad de la gestión del tráfico así como de la financiación de las necesidades de inversión y conservación. En 1996 se privatizó Railtrack.

Los servicios son prestados por 25 franquicias de viajeros, una compañía de servicios de alta velocidad y 2 compañías de transporte de mercancías, que pagan a Railtrack un canon con el cual el gestor de la infraestructura recupera la totalidad de los costes.

El canon para los servicios franquiciados cuenta con una parte fija y otra variable. La fija, que supone un 90% del canon, cubre los costes incrementales a largo plazo del servicio en cuestión y asigna el resto de los costes fijos que restan por repartir en función de los trenes-Km y los ingresos. La variable, por su parte, cubre los costes marginales. En el transporte de mercancías, EWS, que acapara un 90% de la cuota de mercado, paga una contribución fija por todos los tráficos y una variable, por cada flujo de tráfico, para cubrir los costes marginales.

En el resto de los servicios, el operador negocia con Railtrack el canon, el cual debe de cubrir como mínimo los costes evitables. En los servicios de mercancías este puede llegar como máximo a los costes que supondría ofrecer exclusivamente la infraestructura al servicio en cuestión.

Existe libertad de acceso en mercancías mientras que en los tráficos de viajeros ésta se alcanzará gradualmente.

3.3. LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE LOS PTA-PTE.

Las empresas que se dedican al servicio de transporte de viajeros son reguladas por una autoridad pública, la Oficina de las franquicias de los ferrocarriles de pasajeros (OPRAF). Sus cometidos y su relación con los PTA-PTE son los siguientes.

a) Dividir la red

Los criterios para dividir la red fueron cuatro. En primer lugar, que los servicios ofrecidos poseyeran sentido comercial. Por este motivo se trató de formar agrupaciones, que reflejasen identidades regionales y comerciales. En segundo

lugar, que fuesen operativos, es decir, que se asegurase un uso eficiente del material rodante y de los activos. En tercer lugar, que no apareciesen servicios residuales difícilmente operables. Por último, propiciar la competencia.

Con respecto a los servicios de los PTA- PTE, fueron franquiciados por OPRAF puesto que los agrupamientos no coincidían necesariamente con las fronteras de los PTA. Las características de los servicios requeridos por las autoridades de transporte así como la financiación otorgada por éstas forman parte del contrato subastado por OPRAF, de tal manera que en los casos en los que están implicados servicios de su jurisdicción., los PTA-PTE firman junto a OPRAF el contrato de franquicia.

b) Pagar las subvenciones a las franquicias.

El presupuesto para éste fin es establecido por el Secretario de Estado en función de lo aprobado por el Parlamento, mientras que OPRAF determina el nivel de subsidio para cada servicio que lo requiera. La financiación otorgada por los PTA-PTE, forman parte del subsidio ofrecido cuando están implicados servicios de su jurisdicción .

c) Establecer el nivel mínimo de servicios.

Debido al carácter deficitario de las franquicias es necesario que el acuerdo de franquicia se estructure de tal manera que se evite que el franquiciado aumente su beneficio deteriorando el servicio o, en el caso de contar con poder de mercado, elevando las tarifas. Por este motivo se especifican contractualmente los servicios, fijando “El Nivel Mínimo de Servicios”¹³.

Estos “servicios mínimos” son recogidos en un documento previo, que es debatido con las autoridades locales y los Comités consultivos de usuarios, denominado (Passenger Service Requirements) “PSR” en el que se especifican los niveles mínimos de servicio, expresado en frecuencias y características de los servicios, que los pujadores están obligados a operar. Los PTE, en virtud del artículo 34 de la Ley de Reforma de los ferrocarriles de 1993, especifican los servicios requeridos en sus áreas de tal manera que éstos forman parte del “PSR”, el cual, además, debe de contar con su aprobación.

d) Vigilar la actuación de las franquicias.

OPRAF realiza un papel de regulador en muchos de los aspectos de los servicios de viajeros. Así, OPRAF regula y aprueba la subida de tarifas y vigila el cumplimiento de los niveles de calidad pactados (por ejemplo, la puntualidad, la congestión y los cambios imprevistos de los horarios).

En lo que se refiere a las tarifas, se optó por regular dos terceras partes de éstas de tal manera que las no reguladas son las más baratas (“supersaver”) y las más caras. En general, las tarifas reguladas serían mantenidas constantes en términos reales desde enero de 1996 a enero de 1999. En los cuatro años siguientes, las tarifas se reducirán,

según la fórmula I.P.C-1%. A no ser que medie una decisión en contra, este porcentaje se mantendrá más allá del 2003¹⁴.

Cuando no existe presión comercial que procure que se cumplan los niveles de calidad establecidos OPRAF opera un régimen de incentivos y penalizaciones. Cuando la franquicia supera los objetivos fijados por el gestor de las franquicias, ésta la recompensa, mientras que, en el caso contrario, el franquiciado paga a OPRAF. En el caso de incumplir reiteradamente sus obligaciones la operadora podría ser multada e, incluso, podría perder su derecho a operar la franquicia.

Adicionalmente al régimen de funcionamiento y vigilancia de OPRAF, hay acuerdos separados que cubren las áreas de los PTE. Todos los PTE aplican un sistema de incentivos denominado “SQUIRE” (Service Quality Incentive Regime), que supone la supervisión por parte del PTE de algunas áreas (como la limpieza de las estaciones). Algunos PTE asumen el riesgo de demanda de los servicios mediante un contrato “a coste bruto” de tal forma que es necesario un régimen de incentivos denominado “TIRE” (Ticketing Incentive Regime) para que se minimice el número de viajeros sin billete¹⁵.

e) Adjudicación de las franquicias.

El criterio para otorgar la franquicia es una oferta obligatoria para operar el “PSR” por un periodo estándar de 7 años. Por esta razón el criterio básico para adjudicar la franquicia es el valor actualizado neto del subsidio o el premio (la cantidad pagada por el derecho a explotar una concesión). En algunos casos OPRAF considera que son necesarias nuevas inversiones. Si éstas no pudiesen ser amortizadas durante el periodo estándar de una franquicia (7 años), OPRAF invita a los pujadores a que realicen dos tipos de ofertas: para una franquicia de 15 años de duración con el compromiso de mejora y una estándar. La franquicia es otorgada a la mejor oferta en términos de subsidio o premio.

4. ALEMANIA.

4.1. LA ORGANIZACIÓN DEL TRANSPORTE REGIONAL ANTES DE LA REFORMA.

La distribución de la población en el territorio alemán determina la necesidad de unas redes de transporte público que atiendan las necesidades de movilidad urbana, suburbana y regional, en un radio de 50 Km, en menos de una hora. En los sistemas de transporte público es de crucial importancia el ferrocarril que cubre los trayectos de cercanías y regionales. En este ferrocarril, denominado “Nahverkehr”, no hay diferencia entre los tráficos de cercanías y regionales¹⁶.

Los Ferrocarriles Federales alemanes, eran competencia exclusiva de la Federación, mientras que los Ferrocarriles Regionales pertenecen al ámbito de la legislación concurrente (aquella sobre la que pueden legislar en tanto la Federación no ejercite su potestad legislativa). El 29 de marzo de 1951 se aprobó la Ley General de Ferrocarriles (AEG) que se constituye en la Ley marco de las normas básicas aplicables a los Ferrocarriles Federales y Regionales. Conforme a esta Ley, los Länder pueden construir y explotar nuevos Ferrocarriles Regionales de carácter público o conceder este derecho

a ferrocarriles privados, a condición de que los Ferrocarriles Federales no reclamen este derecho.

En Alemania las empresas ferroviarias limitadas al tráfico regional y local, denominadas bajo las siglas NE, cuentan con una gran importancia cualitativa. En efecto, aunque sólo suponen un 10% de la totalidad de las líneas, su importancia reside en su relevancia en el transporte de cercanías y en su función de aporte de viajeros y mercancías a las líneas principales servidas por la compañía pública ferroviaria. Los ferrocarriles regionales pueden ser públicos o privados o de propiedad mixta. Los ferrocarriles de transporte público suelen ser poseídos por las autoridades locales y regionales mientras que las redes privadas, las cuales son mayoritarias con respecto a las primeras, son propiedad de puertos y fábricas. La legislación de los Länder ha regulado, en consonancia con lo dispuesto en la Ley General de Ferrocarriles (AEG), la concesión de éstas líneas así como su explotación y control.

Antes de la reforma, la explotación de este sistema de ferrocarril urbano y regional era efectuada por los DB, excepto en unas pocas líneas que eran operadas por compañías de ámbito local y regional. Así pues, los servicios regionales y de cercanías eran, de una manera indirecta, responsabilidad federal.

La gestión y planificación de los otros medios de transporte (autobús, tranvía, metro, etc.) eran realizadas al nivel local. Para este fin, se crearon empresas explotadoras, que suelen adoptar la forma de empresas públicas de derecho privado. Estas compañías podían establecer acuerdos de cooperación entre sí con el fin de ofrecer tarifas, horarios y servicios uniformes, e incluso formar parte de autoridades regionales de transporte. Como los encargados de la planificación y provisión del transporte ferroviario y el resto eran distintos, no existía una coordinación en la prestación de los servicios en los ámbitos local y regional.

4.2. LA REFORMA DE LOS FERROCARRILES ALEMANES

En 1994 se creó DB AG que está integrada por cuatro divisiones: viajeros a larga distancia; viajeros de cercanías y regionales; infraestructura; y mercancías. En 1994 DB AG se constituyó en un holding compuesto por estas cuatro secciones que serán privatizadas totalmente, excepto la infraestructura que lo será parcialmente.

La división de infraestructura cobra un canon a las unidades de negocio prestadoras, o a terceros (pues ha sido la primera red europea en abrirse a terceros) con el que recupera todos los costes, menos los producidos por el pago de intereses y amortizaciones.

El canon, se divide en una parte fija y una variable. En la fija se considera la extensión de red utilizada, la calidad de la línea, el tipo de tráfico, y el periodo de uso. La variable, por su parte, está basada en la densidad del tráfico, la flexibilidad requerida y el tipo de tráfico. Para los pequeños operadores se ofrece un canon exclusivamente variable.

4.2.1. LA REGIONALIZACIÓN.

Mediante la modificación de la Ley de transporte de viajeros se introducen las disposiciones contenidas en el Reglamento 1893/91 de la U.E. a todo tipo de transporte de cercanías y regionales. De esta manera, las autoridades locales están obligadas a comprar los servicios de transporte de ámbito regional a las empresas ferroviarias. Como contraprestación, las empresas reciben las cantidades negociadas por la prestación de los servicios¹⁷.

Por otra parte, mediante el proceso de regionalización del transporte se traspasa desde el Estado a los Länder la responsabilidad de la planificación y financiación los servicios de carácter regional.

La transferencia se efectuaría en el ferrocarril a través de las disposiciones de la Ley de regionalización. La regionalización del transporte ferroviario supone el traspaso desde el Estado a los Länder (o a las autoridades locales y regionales) de la responsabilidad de la planificación y financiación de los servicios regionales ferroviarios. Como servicios ferroviarios regionales se entienden los transportes a corta distancia (urbanos) y regionales a distancias menores de 50 Km.

El 1 de enero de 1996 se transferirían los citados cometidos a los Länder. En la nueva organización del transporte regional los Länder, o las autoridades regionales de transporte, deben decidir si desean conservar los servicios ferroviarios o sustituirlos por los de autobús. En el caso de optar por los primeros, las alternativas para su prestación se pueden clasificar en función del prestador del servicio y el propietario de la infraestructura¹⁸:

- Los DB AG proporcionan los servicios sobre su propia infraestructura por encargo y a cuenta de los Länder.
- Un operador local es contratado por el Länd para la prestación de servicios. Éste utiliza las vías de los DB AG y paga a éstos un canon por el uso de su infraestructura.
- El Länd adquiere la infraestructura y encarga a los DB AG la prestación del servicio.
- El Länd adquiere la infraestructura y el servicio es realizado por una empresa local.

La financiación del transporte regional se realiza con cargo al impuesto federal sobre los derivados del petróleo y las cantidades aportadas por los Länder¹⁹. En 1996 y 1997 se entregarían 8.700 millones de DM y desde 1997 al 2001 la cuantía ascenderá a 12.000 millones DM anuales, actualizados en función de la subida del impuesto general sobre el volumen de negocio. En el 2001 se determinará el importe, distribución y a cargo de qué impuesto se financiará el transporte regional.

4.3. EL FUNCIONAMIENTO DE LA REGIONALIZACIÓN.

Desde el 1 de enero de 1996 el Estado no pagó por los servicios de cercanías y regionales prestados por los DB AG. Desde esta fecha, los Länder deben comprar estos servicios a través de una autoridad regional de transporte o han de delegar dicha responsabilidad en las ciudades. Aunque la Ley de Regionalización aspiraba a que las autoridades regionales de transporte gestionasen los servicios ferroviarios algunos Länder se han reservado la responsabilidad de los ferrocarriles.

Para la contratación de los servicios se puede recurrir a subastas competitivas. Los contratos son concedidos en función de la cantidad demandada para ofrecer una nivel determinado de servicio, una vez que los ingresos han sido deducidos los de los costes operativos (subsidio neto). En lo que se refiere a la estructura de los contratos, algunos Länder incluyen compromisos de inversión. La duración de los contratos oscila entre 3 y 10 años.

Las relaciones con las administraciones locales y regionales han sido complejas, pues los Länder sospechan que los DB les obligan a pagar por la utilización de sus vías cantidades demasiado elevadas (de 8 a 10 DM por Km). Además, consideran que este coste dificulta la aparición de la competencia privada. Por su parte, algunos Länder como Württemberg, Berlín y Sachsen, han sido acusados de utilizar las transferencias para la financiación del transporte para tapan agujeros de sus presupuestos.

Del total de los servicios regionales operados en 1994 sólo un 6,2% de los trenes-km han sido contratados por los Länder a través de una subasta competitiva. Éstos representan unos 29.361 millones de trenes-Km de los que 14555 son operados por los DB AG, que conservaban en 1999 un 96% de la cuota de mercado de los servicios regionales²⁰.

El 4% restante es realizado por nuevos operadores entre los que destaca Deutsche Eisenbahn Gesellschaft (DEG), una compañía de Frankfurt poseída en un 60% por la francesa Vivendi (que también opera en Reino Unido, Australia, Portugal, Suecia y Holanda) y una compañía propiedad del Länder de Baden-Württemberg. Tras ganar casi la mitad de los contratos que se han licitado, opera en 1999 511 Km y en otoño del 2000 alcanzará los 1000 Km. DEG posee directamente los ferrocarriles o los opera formando "Joint Ventures" con las autoridades locales. La otra mitad de los contratos han sido adjudicado a compañías regionales, que suelen ser a menudo propiedad del Länder, y asociaciones entre éstas y DB.

Tras la reforma el número de trenes-Km regionales se ha elevado de 483 millones en el ejercicio 93-94 a 530 millones en el 98-99 mientras que los realizados por operadores distintos a DB AG ascendieron desde 15 a 34 en el mismo periodo anterior.

Así pues, parece que de momento la participación en el transporte regional por parte de empresas distintas de DB AG es limitada. Las principales barreras a la competencia en los servicios ferroviarios regionales han sido dos. Por un lado, el alto coste de los surcos al que se deben de enfrentar los nuevos entrantes y la situación de ventaja de los DB AG derivada de los descuentos ofrecidos a ésta compañía por el acceso a la infraestructura (situación que ha mejorado con el nuevo sistema de tarificación adoptado recientemente). Por otro, que la duración de los contratos son menores que el período de amortización del material rodante²¹.

5. JAPÓN

5.1. LA ORGANIZACIÓN DEL TRANSPORTE REGIONAL ANTES DE LA REFORMA.

El ferrocarril desempeña un papel vital en el sistema de transportes nipón, de tal forma que su participación en el mercado de transportes de viajeros, más de un 30%, es

la más elevada de los países occidentales. No obstante, estas cifras globales enmascaran la escasa participación del ferrocarril en las tres islas menores del archipiélago, Hokkaido, Shikoku y Kiushu, frente a la elevada que se alcanza en la isla principal, Honshu.

Los servicios ferroviarios son prestados por la compañía nacional ferroviaria (JNR), compañías privadas y las denominadas compañías “del tercer sector”.

Los JNR prestan servicios ferroviarios de viajeros (cercanías, regionales y largo recorrido) y mercancías en la totalidad del país. Debido a la falta de enlaces directos con las islas de Hokkaido, Shikoku y Kiushu, en éstas los servicios presentan un fuerte componente regional.

El ámbito operativo de las compañías privadas son líneas regionales y de cercanías de uso exclusivo de viajeros, ubicadas dentro de las regiones en las que están establecidas. Existen 15 compañías de gran tamaño que operan servicios de cercanías en las áreas metropolitanas de las ciudades de: Tokio (8 compañías), Osaka (5 compañías) y Nagoya (2 compañías). Estas grandes compañías operan rentablemente y sus servicios compiten con los de los JNR.

Alguna de las líneas regionales deficitarias sobreviven como sociedades anónimas capitalizadas en su mitad por las autoridades locales e industrias locales. Por este motivo reciben el nombre de Compañías del Tercer Sector. En su gestión no interviene el gobierno ni la empresa nacional de ferrocarril; sólo reciben subsidios estatales durante los primeros cinco años de funcionamiento²².

5.2. LA REFORMA DE LOS FERROCARRILES JAPONESES.

Para acometer la reforma y privatización, en la que no se contempla la liberalización de los servicios, se estudiaron dos formas de división: la separación de los JNR en una compañía de viajeros y otra de mercancías, y el establecimiento de numerosas compañías de carácter local²³. Finalmente, se repartieron los JNR en 6 compañías regionales de viajeros, que poseen su infraestructura, y una compañía nacional de mercancías que opera utilizando las vías de las compañías de viajeros. Para el establecimiento de las compañías de viajeros se dividió el país en 6 áreas: tres estaban en la isla principal de Honshu y el resto correspondían a las tres islas menores del archipiélago, Hokkaido, Sikoku y Kyushu.

En la división de las compañías de viajeros el criterio básico de la separación era adaptarse a los flujos de viajeros. De esta manera se minimizarían los problemas derivados de la utilización de las vías por parte de las compañías no propietarias de éstas. Aunque la división regional en las tres islas menores (Hokaido, Shikoku y Kyushu) era sencilla, puesto que los flujos regionales se correspondían a los contenidos en las islas²⁴, el reparto era especialmente difícil de resolver en Honshu. Así, la división regional en Honshu fue realizada con el objetivo prioritario de evitar dos problemas: la partición de los servicios de cercanías y que los servicios de largo recorrido de las compañías utilizasen las vías de las otras²⁵.

Con la división, sólo un 5% de los 21 billones anuales de los viajes, correspondientes al 2% de los trenes, utilizarían las vías de otras compañías²⁶. Además se juntaban los

mercados rentables de las cercanías de Tokio y Osaka con líneas rurales adyacentes, de tal manera que se equilibraría la situación financiera de las tres zonas.

Finalmente, el 1 de abril de 1987, los ferrocarriles nacionales japoneses quedaron divididos en siete compañías. Éstas son las compañías regionales de viajeros de la isla principal de Honshu: JR Este (JRE); JR Central (JRC); y JR Oeste (JRO), y las de viajeros ubicadas en las tres restantes islas del archipiélago: JR Hokaido (JRH), JR Shikoku (JRS), y JR Kiushu (JRK). La séptima es la compañía de carácter nacional de transporte de mercancías, JR Freight (JRF).

Para hacerse cargo de las 69 líneas de autobús atendidas por los JNR, cada una de las empresas de viajeros del grupo ubicadas en Honshu establecieron una o dos filiales de las que son propietarias en su totalidad. En las otras islas las compañías integraron los servicios de viajeros por carretera en el marco de sus operaciones.

En el proceso de privatización no se permitió, ni siquiera de una manera transitoria, la suspensión de los servicios. El campo de operaciones de las nuevas compañías abarca todas las líneas existentes, excepto aquellas líneas locales que se especificaron para su traspaso al “Tercer Sector”. Finalmente, se transfirieron al “Tercer Sector” 33 líneas de débil tráfico, de tal forma que las nuevas compañías en proceso de privatización dejaron de operar 3.160 Kilómetros.

5.3. LA FINANCIACIÓN DE LOS SERVICIOS EN JRK, JRS Y JRH.

Las compañías JRH, JRS y JRK, eran estructuralmente deficitarias, al presentar las pequeñas islas una pequeña densidad de población y de viajeros. Además, sus redes no alcanzaban el número de kilómetros suficientes para ser eficientes. Para mejorar su situación financiera se decidió que estas compañías no soportarían el pago de las deudas de los JNR y recibirían subsidios mediante la creación del denominado “Fondo de estabilización”²⁷.

En un principio se estudió la posibilidad de ofrecer subsidios a la explotación a las tres compañías para compensar sus pérdidas anuales. Sin embargo, se consideró que para conservar la autonomía de gestión de éstas, lo más eficiente era ofrecerlas un fondo en forma de deuda de la compañía liquidadora de los JNR, la JNRSC²⁸.

Esta deuda de la JNRSC, poseída por estas compañías contabilizaba cerca de 10 billones de dólares (1,3 trillones de yenes) y contaba con un período de redención de 10 años más dos de gracia. El interés anual de esta deuda, 7,3%, serviría para complementar los ingresos de explotación de las compañías. De esta manera, podría alcanzarse el objetivo común para cada una de las empresas en las que se dividió los JNR de conseguir un beneficio igual al 1% de los ingresos operativos. La deuda fue repartida de la siguiente manera: para JRH, 5,3 billones de dólares, para JRS, 1,6 billones, y para JRK, 3 billones.

No todas las compañías alcanzan el objetivo de ofrecer un 5% de dividendos en 1991. Las 3 compañías de Honshu superaron esta cifra, puesto que comenzaron a repartir en 1990 un 10% de dividendos mientras que las compañías JRS, JRK y JRH, si bien alcanzaron beneficios, fueron incapaces de pagar dividendos. El funcionamiento financiero de los ferrocarriles del grupo JR es mostrado en el cuadro n.º.1 (ver final).

Como puede observarse, los resultados empeoran tras el estancamiento económico que sufre Japón desde principios de los 90. Los malos resultados del último año se debe a que los ferrocarriles del Grupo han tenido que asumir parte de las deudas de la JNRSC.

También es destacable el mal funcionamiento de los ferrocarriles de las islas menores. Una de las causas ha sido el bajo rendimiento del Fondo de estabilización. Este es motivado por el descenso de los intereses de la deuda que compone el Fondo y la deficiente gestión del principal devuelto. Cuando en 1989 comenzó la amortización del fondo, los ferrocarriles de las islas pequeñas no lograron el rendimiento previsto de una ratio deuda-interés del 7,3 %. Esto sugiere que la gestión del principal devuelto es un asunto de especial interés para estas compañías.

CUADRO N.º 1. BENEFICIOS DESPUÉS DE IMPUESTOS DE LOS FERROCARRILES DEL GRUPO JR.

(billones de yenes)

Año *	87/8	88/9	89/0	90/1	91/2	92/3	93/4	94/5	95/6	96/7	97/8	98/9
JRE	27	41	57	58	57	57	57	57	57,4	57,8	50,2	11,9
JRC	17	35	67	53	56	33	26	17	25,2	34,0	33,4	12,7
JR0	2	5	26	30	36	32	30	8	26,0	33,5	23,4	-5,6
JRH	1	2	0,2	1	0,5	0,2	0,3	0,2	-2,4	-1,3	-5,6	-94,2
JRS	0,3	2	4	3	4	2	1	-0,4	-0,5	1	0	-63,2
JRK	1	1	4	1	2	2	0,4	-0,5	0,4	1,0	0,5	-135,5
JRF	2	3	3	3	1	0,1	-3	-8	0,7	1,9	0,9	0,3

Nota:* año fiscal, que comienza y termina el 1 de abril.

Fuente: *Japan Railway & Transport Review* (varios años).

6. CONCLUSIONES.

En la actualidad se está discutiendo el modelo liberalizador del ferrocarril en España. Una de las alternativas que debería ser analizada sería el traspaso de la responsabilidad a de la gestión de los servicios regionales y de cercanías a las CCAA y someter a subasta la adjudicación de los contratos para la prestación de estos servicios. La competencia entre Renfe y las compañías ferroviarias privadas, nacionales o extranjeras, que se interesasen o incluso la de otras empresas públicas ferroviarias (los ferrocarriles autonómicos de vía estrecha, o los de otros países) incrementaría la eficiencia en la prestación de estos servicios que en España, cada vez más, presentan un futuro prometedor.

La transferencia de la gestión y la financiación de los servicios regionales en la Unión Europea (principalmente, el caso sueco, alemán) ha presentado las siguientes ventajas²⁹.

- Una mayor adaptación y flexibilidad de la planificación de los servicios a las necesidades locales y regionales.

- Una mayor responsabilidad en la prestación de los servicios: mantener servicios no justificados supone un mayor presión fiscal que es soportada por los habitantes de la región o ciudad.
- Puede introducirse la competencia a la hora de asignar los contratos para la prestación de los servicios.

Estas ventajas deben de sopesarse con los siguientes problemas:

- Los mayores costes de transacción, esto es los derivados de pasar a coordinar a un número mayor de actores a la hora de planificar los servicios.
- Puede resultar que la prestación de los servicios deje de ser homogénea: las Comunidades Autónomas con mayores recursos podrían financiar un mayor volumen de servicios.

7. BIBLIOGRAFÍA.

ABBOTT, J. (ED.).(1999): *Jane's World Railways 98-99*, 40 edición, Jane's Information Group Limited, Surrey.

BRUZELIUS, N., JENSEN, A.,y SJOSTEDT, L. (1994): *Swedish Railway Policy: A Critical Study*, Clamers Tekniska Hogskola, Goteborg.

DB Y DR. (1993): "La Estructura de los Ferrocarriles Alemanes Considerando las Propuestas de la Comisión de Gobierno", En Fundación de los Ferrocarriles Españoles.: *La Reestructuración de los Ferrocarriles Alemanes (DB-DR): Una Reforma para dos Redes*, Fundación de los Ferrocarriles Españoles, pp. 83-170.

FOGELMARK, L. (1992): "Private Operator Meets Local Needs", *Developing Railways. A Rail Gazzete*, pp. 48-49.

FREEMAN, G. (ED.).(1986): *Jane's World Railways (1986-1987)*, 28ª edición, Jane's Publishing Company Limited, Londres.

FUKUI, K. (1992): "Estudio sobre la Privatización de los Ferrocarriles Nacionales Japoneses: Experiencia Japonesa y Lecciones para los Países en Vías de Desarrollo.", en Fundación de los Ferrocarriles Españoles.: *Ferrocarriles Japoneses: Resultados de una Reforma*, Fundación de los Ferrocarriles Españoles, Madrid, pp. 39-92.

GEUCKLER, M.(1992): "El Transporte Publico de Viajeros de cercanías en Suecia", en Fundación de los Ferrocarriles Españoles.: *Proceso de Reestructuración de los Ferrocarriles Suecos*, Madrid, pp. 75-85.

GIRNAU, G., MÜLLER, A., Y BLENNEMANN, F. (Eds.)(1997): *Sustainable Mobility: People in Motion. Public Transport in German*, Alba, Düsseldorf.

HYLEN, B.(1997): “Franchised Railway Services in Sweden”, *Public Transport International*, pp. 19-23.

IETC. MOPTMA.(1994): *La Privatización de los Ferrocarriles en Alemania y Reino Unido*, vol.2, 1994, pp. 3-40.

IMASHIRO, M.(1996): “Maintaning Public Transport in Japan’s Countryside: Burden Sharing and Subsidies”, *Japan Railway & Transport Review*, nº. 9, noviembre, pp. 2-8.

JAPAN RAIL EAST (J.R.E.).(1995): *The Privatization of Railways in Japan: an Outline of Splitting up and Pprivatizing the Japanese Natioanal Railway*, East Japan Railway Culture Fundation, Tokio.

KEUDEL, W.(1994): “Regionalisation Will Bring New Technology and Competition to German Rails”, *Developing Metros 1994. A Railway Gazette Yearbook*, pp. 7-9.

LUDWIG, D., Y GIRNAU, G.(1997): “PT in Germany and its Future Perspectives”, *Public Transport International*, vol.44, nº.2, pp. 15-18.

MONAMI, E.(2000): “European Passenger Rail Reform: A Comparative Assessment of the Emerging Models”, *Transport Reviews*, vol. 20, nº. 1, 2000, pp. 91-112.

NAKAMURA, K.(1996): “Privatization and Beyond: The JR Case”, *Japan Railway & Transport Review*, nº. 8, pp. 4-9.

OKANO, Y.(1994): “The Backdrop to Privatisation in Japan: Successful Surgical Operation”, *Japan Railway & Transport Review*, nº.2, pp. 2-9.

RAILWAY GAZETTE INTERNATIONAL.(1999): “DB Learns to Live with Competition”, *Railway Gazette International*, vol. 155, agosto, pp. 523-524

SALVESON, P.(1993): “Sweden’s Rural Renaissance”, *Passanger Rail Management*, octubre/noviembre, pp.22- 23

SMITH, I.(1997): “10 Years of JR Operation: The Explicit and Implicit Aims of JNR Privatization”, *Japan Railway & Transport Review*, nº.13, pp. 39-45.

SUÁREZ, A.(1999): “Adjudicado el Concurso para la Explotación de las Cercanías de Estocolmo”, *Líneas del Tren*, nº. 193, pp. 44-47.

WISEMAN, G. (1997): “Regionalisation Drive Gathers Pace”, *Railway Gazette International*, vol. 153, junio, pp. 385-386.

ZAMORANO, C.(1998): *Sistemas de Financiación del Transporte Público Urbano: Estudio Comparado de España, Francia, Reino Unido y Alemania*, Centro de Publicaciones Secretaría General Técnica. Ministerio de Fomento, Madrid.

1 GEUCKLER (1992), pp. 75-85.

2 BRUZELIUS, et al (1994), p. 157.

3 GEUCKLER, (1992).

4 Así pues se trata de una franquicia operativa.

5 SALVESON, P. (1993), p.23; ABBOTT, J. (1998), p. 283; ABBOTT, J. (1999), p. 311.

6 Sólo en el caso de la línea Näjjo-Jönköping una compañía privada, la BK-TÄG, realizó un servicio regional sobre una línea principal. Para ello, contó con el acuerdo entre el THM y los SJ.

7 FOGELMARK (1992), pp. 48-49; SALVESON, P. (1993), p. 22.

8 ABBOTT, J (1999), p. 311.

9 SUÁREZ, A (1999), pp. 44-47.

10 Aparte de los servicios de viajeros, Sydtäg opera varias líneas cortas de mercancías.

11 HYLEN (1997), p. 22.

12 Para un análisis en detalle véase ZAMORANO (1998), pp. 49-63.

13 La especificación del nivel de servicios es complementada con otros acuerdos contractuales sobre el nivel de puntualidad, abarrotamiento en los trenes de cercanías, cambios de horarios, cancelaciones y el requerimiento de encuestas de satisfacción del cliente.

¹⁴ En los servicios de cercanías de algunas ciudades la regulación se realiza con respecto a una cesta de tarifas mientras que en otras son fijadas por las autoridades de transporte. En el caso de Londres existe el “Fares Incentive Adjustment Payment”, que permite una variación de un 2% sobre el límite en función de si el funcionamiento de la franquicia estuvo por encima o por debajo de lo previsto en el año anterior.

15 Es decir pagan una cantidad determinada a la operadora ferroviaria por la oferta de servicios acordada mientras que los ingresos son percibidos por el PTE. Al estar asegurado su ingreso la operadora no está incentivada a evitar que los pasajeros viajen sin billete.

¹⁶ ZAMORANO (1998), pp. 73-74; KEUDEL (1994), pp. 7-9.

¹⁷ Para más detalles véase ZAMORANO (1998), pp. 73-74.

¹⁸ KEUDEL (1994), p. 7.

¹⁹ IETC. MOPTMA. (1994), p. 32.

²⁰ RAILWAY GAZETTE INTERNATIONAL (1999), pp. 523-524; GIRNAU et al. (1997), p. 223; WISEMAN (1997), pp. 385-386.

²¹ LUDWIG, D., y GIRNAU, G. (1997), p. 18.

22 Para un estudio de las líneas de débil tráfico y de los ferrocarriles del “tercer sector” véase IMASHIRO (1996), pp. 2-8.

23 OKANO (1994), p. 4.

24 Las islas estaban comunicadas ferroviariamente mediante ferry hasta que en fechas muy recientes se inauguraron los puentes que las comunican con la isla de Honshu.

25 FREEMAN (1986), p. 659.

²⁶ JAPAN RAIL EAST (J.R.E.).(1995), p. 17; FUKUI (1992), pp. 39-92.

²⁷ FUKUI, K. (1992), p. 51.

²⁸ Más adelante analizaremos el cometido de JNRSC y como esta subvención, en última instancia, es soportada por los ferrocarriles de Honshu.

²⁹ MONAMI (2000), pp. 91-112.