

Universidad San Pablo CEU Madrid
rammel@ceu.es

Resumen: El objetivo genérico fundamental de la presente Comunicación es el estudio de los denominados “Paquetes Ferroviarios”, mediante los cuales la U.E. pretende introducir la libre competencia en la prestación de los servicios ferroviarios de mercancías en el 2006. En el presente estudio se analiza, en primer lugar, la evolución reciente de la política ferroviaria de la U.E. En segundo las principales medidas y los primeros efectos del Primer Paquete, cuyas medidas deben de ser transpuestas lo más tardar en marzo de 2003. Por último, las medidas propuestas en el Segundo Paquete, que está en fase de aprobación, y el debate que se ha suscitado en torno a éste intento de liberalizar el transporte ferroviario de mercancías en la UE.

1. LA EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA POLÍTICA FERROVIARIA DE LA U.E.

La Comisión, preocupada por la pérdida de cuota de mercado del ferrocarril y por la necesidad de integrarlo en el sistema de transportes del Mercado Interior adoptó la Directiva 91/440. Para conseguir este fin último, las políticas nacionales deberían alcanzar unos objetivos más específicos: la autonomía de gestión; la separación de la gestión de la infraestructura y la explotación, siendo obligatoria la división contable y voluntaria la orgánica (en unidades de negocio diferenciadas dentro de la misma empresa) o institucional (en dos entidades independientes); el saneamiento financiero; y garantizar el de acceso a las redes de los Estados miembros para la realización de tráficos internacionales por parte de agrupaciones internacionales¹ de empresas ferroviarias y para cualquiera de éstas cuando efectúen transporte combinado.

Para la Comisión, con la separación de la infraestructura y la explotación se alcanzaban dos de sus objetivos. Por un lado, se armonizarían las condiciones de competencia entre el ferrocarril y el resto de los transportes terrestres puesto que la infraestructura ferroviaria y la carretera se construiría y financiaría de la misma forma. Por otro, se permitiría la introducción de la competencia en la operación de los servicios.

¹ Agrupaciones internacionales, formadas por lo menos por dos empresas ferroviarias establecidas en distintos Estados miembros, para realizar cualquier tipo de transporte internacional entre éstos.

Ahora bien, es preciso señalar que la liberalización aprobada por la Directiva 91/440 es muy limitada. En efecto, sólo se rompen los monopolios nacionales de una manera parcial al limitarse el libre acceso a las Agrupaciones internacionales y a las empresas que efectúen transporte combinado.

El Consejo consideró que esta limitada apertura era, por un lado, una opción razonable que se adaptaba a las necesidades concretas de los servicios internacionales y, por otro, que la cooperación entre las compañías ferroviarias podría resolver a medio plazo las incompatibilidades técnicas entre las redes. La mayor libertad otorgada al transporte combinado es fruto del apoyo de la Comunidad a éste con el fin de solventar los problemas medioambientales ocasionados por el transporte por carretera.

Como la Directiva 91/440 otorga derechos de acceso a nuevas compañías eran necesarias dos medidas: establecer un régimen común de licencias así como un régimen de tarificación y asignación del uso de la infraestructura para los servicios liberalizados. Estos aspectos se regulan, respectivamente, en la Directiva 95/18 CE y la Directiva 95/19 CE. Es preciso señalar que esta legislación comunitaria es insuficiente puesto que no existe impedimento en las citadas Directivas para que los organismos encargados de asignar las licencias, los derechos de uso de la infraestructura y establecer los cánones de acceso a la infraestructura estén relacionados de una manera directa o indirecta con la empresa nacional de ferrocarril, lo cual supone un grave riesgo para la competencia.

Además, la Directiva 95/19 no propone ninguna manera concreta de tarificar por el uso de la infraestructura. Por este motivo, cada país es libre de adoptar un canon diferente, de tal manera que se producen obstáculos al acceso de nuevas empresas y a la realización de servicios internacionales.

Las compañías ferroviarias continúan siendo, en la mayoría de los casos, monopolios nacionales en la prestación de servicios ferroviarios puesto que no se crean empresas ferroviarias para la realización de servicios internacionales ni las existentes compiten entre ellas. Las razones principales por las que se justifica que tan pocas empresas ferroviarias utilicen los derechos de acceso ni se constituyan nuevas para utilizarlos son (CE. Comunidades Europeas. Comisión, 1998): a) los altos costes “de arranque”; b) la insuficiencia de la legislación comunitaria; c) y la limitación de los derechos de acceso.

Con el fin de impulsar la liberalización del ferrocarril, en 2001 la Comisión aprueba el denominado Primer Paquete Ferroviario mediante el cual se establecen medidas para aumentar la liberalización y disminuir los obstáculos que la impiden.

2. LAS MEDIDAS DEL “PAQUETE FERROVIARIO 2001”.

2.1. LIBERALIZACIÓN DE SERVICIOS.

Con el fin de impulsar el transporte ferroviario de mercancías, la U.E ha decidido liberalizar los tráficos internacionales de mercancías. En una primera fase (de 2003 a 2008) estará limitada a un conjunto de líneas ferroviarias (Ramos, 2002). El “Paquete Ferroviario 2001” ha dispuesto la creación, a más tardar el 15 de marzo de 2003, de la Red Transeuropea de Transporte Ferroviario de Mercancías (RTTFM) compuesta por: las líneas dispuestas en la Directiva 2001/12/CE; el acceso por vía férrea a las terminales que sirvan o puedan servir a más de un cliente y a los puertos enumerados en la Directiva; y los tramos de enlace desde las líneas, citadas en primer lugar, a éstas terminales y puertos (estando limitada su longitud a la mayor de estas distancias: 50 Km o un 20% del trayecto)².

Se conceden derechos de acceso equitativos a la RTTFM para la prestación de *servicios de transporte internacional de mercancías* a las compañías ferroviarias con licencia. No obstante se establece que un Estado miembro puede ampliar los derechos de acceso existentes (a las Agrupaciones internacionales, empresa de transporte combinado y los de acceso a la RTTFM) y limitar éstos mayores derechos a las compañías ferroviarias establecidas en los países que ofrezcan derechos equivalentes³. A partir del 15 de marzo de 2008 se liberalizará la prestación de servicios internacionales de mercancías en todas las líneas férreas de la U.E.

2.2. SEPARACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA Y LA EXPLOTACIÓN.

Con el fin de facilitar la competencia se establece una mayor separación entre la infraestructura y la explotación. La Directiva 2001/12/CE define al administrador de la infraestructura como un organismo encargado de la instalación y mantenimiento de la infraestructura, tareas que podrán incluir la gestión de los sistemas de control y de seguridad.

² Así pues la liberalización se limita geográficamente a las líneas enumeradas y se puede extender a los ramales, con la limitación de longitud señalada, que sirvan a terminales y puertos. El compromiso de limitar geográficamente la liberalización ha sido el precio a pagar para ganar el respaldo de Francia que en un principio rechazó cualquier tipo de liberalización.

³ De esta manera se evita lo que técnicamente se conoce como “abuso regulatorio”: la ventaja que supone la posibilidad de que las empresas de un país puedan competir en un país extranjero sin que exista reciprocidad.

Aunque en las primeras Propuestas de la Directiva se abogaba por la separación institucional, finalmente en la Directiva 2001/12/CE la separación orgánica o institucional es voluntaria, siendo obligatoria la separación de las funciones básicas para que el acceso a la red sea equitativo (decisiones sobre la asignación de “surcos”, decisiones sobre la percepción de cánones, la concesión de licencias y certificados de seguridad así como el establecimiento de normas y reglas de seguridad).

Éstas no pueden ser realizadas por un prestador de servicios ferroviarios o un organismo que no sea independiente de éstos. Así pues, en el caso de no realizarse la separación institucional estas funciones no pueden recaer en el administrador de la infraestructura⁴. Además, sería obligatorio que el administrador de la infraestructura presentase separadamente los balances y las cuentas de pérdidas y ganancias correspondientes a la infraestructura y la explotación.

No obstante, la recaudación de los cánones y la responsabilidad de la gestión de la infraestructura pueden concederse a empresas ferroviarias u otros gestores. También pueden ser autorizadas las compañías ferroviarias para realizar la ejecución y seguimiento de las normativas de seguridad.

El administrador de la infraestructura debe de gozar de independencia de gestión⁵. Con este fin se establecerán las condiciones necesarias para que las cuentas reflejen, como mínimo, una situación de equilibrio. Es interesante señalar que para facilitar esta autonomía de gestión, se elaborarán programas de actividad en los que se incluirán los planes de inversión y financiación, de tal manera que el administrador de la infraestructura alcance el equilibrio financiero.

Además los Estados miembros crearán las reglas específicas de fijación de los cánones o delegarán este cometido al administrador de la infraestructura, el cual determinará el canon y se encargará de su cobro (estas tareas, excepto el cobro del canon, no pueden ser realizadas por el administrador de la infraestructura cuando éste no sea independiente de una compañía prestadora de servicios ferroviarios). Para que el administrador de la infraestructura cuente con mayores incentivos, percibirá directamente los ingresos en concepto de canon: de otra

⁴ En este sentido se defendió que esta separación no fuese obligatoria en los países en los que existiese un Regulador del ferrocarril. A este respecto debe de señalarse que hay países como Alemania en los que no se ha apostado por la separación institucional.

⁵ Así pues no se establece, como que ocurre con las empresas ferroviarias, la autonomía jurídica que supone un patrimonio, presupuesto y contabilidad independiente del estado.

manera no estaría interesado en aumentar los ingresos en concepto de canon por el uso de la infraestructura.

Con el fin de mitigar la situación de monopolio del administrador de la infraestructura, se establecerán: contratos o regulaciones que incentiven la reducción de costes y la cuantía de los cánones; la prohibición de cobrar cánones por escasez en las infraestructuras congestionadas cuando puede realizar un plan de aumento de la capacidad y no lo efectúa⁶; un régimen de incentivos que penalicen o premien al administrador por el funcionamiento de la infraestructura (por ejemplo en términos de retrasos ocasionados por el estado de la vía); un canon por la capacidad de la infraestructura utilizada con fines de mantenimiento, que no excederá al ingreso perdido por el uso alternativo (su coste de oportunidad); y el establecimiento de un "paquete mínimo de servicios"⁷.

En este sentido, la Directiva 2001/14/CE considera que dada la posición de monopolio del administrador de la infraestructura, éste puede aprovechar su situación dominante para obligar a los operadores a comprar a un precio abusivo los servicios que sólo el administrador de la infraestructura pueda prestar, o bien a que adquieran servicios que no son necesarios. Por otro lado, que los operadores necesitan un mínimo de servicios para transitar por la infraestructura de una manera segura.

Así la Directiva distingue entre: los servicios que componen el "paquete mínimo", que incluye los servicios mínimos necesarios para la operación de un tren diesel, los servicios de instalaciones (por ejemplo estaciones, almacenes, etc.), incluidos los accesos de vía a éstos, los servicios complementarios (por ejemplo la corriente eléctrica para las locomotoras); y los servicios auxiliares.

Para los servicios de instalaciones sólo se pueden rechazar demandas si existen alternativas viables. En lo que se refiere a los complementarios, el administrador deberá prestarlos a cualquier empresa que lo solicite mientras que en el caso de los auxiliares no lo está.

⁶ De otra manera el administrador no tendría incentivos para realizar una inversión que ampliase la capacidad puesto que si no la realiza percibe el canon de escasez y si la ejecuta dejaría de cobrarlo.

⁷ Es preciso señalar que existen una serie de servicios prestados por el administrador de la infraestructura, necesarios para que los operadores puedan ejercer sus derechos de acceso. Mientras que alguno de éstos sólo pueden ser prestados por el administrador de la infraestructura, otros podrían serlo en régimen de competencia (por ejemplo, el suministro de combustibles, los almacenes, etc.).

2.3. EL CANON POR EL USO DE LA INFRAESTRUCTURA.

Según la Directiva 2001/14/CE el canon por el uso de la infraestructura, que incluye el “paquete de acceso mínimo” y acceso por la vía a las instalaciones, se fijará, como regla general, en una cantidad igual al coste marginal a corto plazo pudiéndose incluir un canon que refleje la congestión⁸. Este último componente, se aplica a los tramos de infraestructura (los cuales son denominados de “capacidad limitada” durante los períodos de tiempo que esté congestionada). También se pueden incluir en el canon por el uso de la infraestructura los costes medioambientales⁹.

Las excepciones a la tarificación en función del coste marginal a corto plazo son dos. Por un lado, se pueden establecer unos cánones mayores que el coste marginal cuando el administrador de la infraestructura desee financiar un proyecto de inversión específico, de nueva realización o concluido no hace más de 15 años, siempre que la inversión así como el sistema de cánones aplicados incrementan conjuntamente la eficiencia económica. En este caso, pueden establecerse cánones fundamentados en los costes a largo plazo. Es interesante señalar que pueden incluirse cláusulas mediante las que se reparta el riesgo de la inversión.

Por otro, cuando los Estados miembros cuentan con un objetivo de recuperación, total o parcial, de los costes en los que ha incurrido el administrador de la infraestructura y el mercado pueda soportarlo. A este respecto, es preciso señalar que el régimen de cánones debe de estar basado en principios eficientes, transparentes y no discriminatorios¹⁰. En cualquier caso la cuantía de los cánones debe de evitar que sean expulsados de la infraestructura los tráficos que puedan pagar, al menos, los costes adicionales que supone la operación (sus costes marginales) y una tasa de rentabilidad que pueda soportar el mercado.

Con el fin de evitar discriminaciones, se establecen los siguientes principios. En primer lugar, que el canon sea establecido por una entidad independiente de cualquier empresa ferroviaria. En segundo lugar, que el canon medio o el variable para usos iguales de la infraestructura

⁸ En concreto, para el cálculo del canon por el uso de la vía se considerarán los costes incurridos en concepto de: desgaste de las vías; corriente para la tracción; señalización; planificación; gestión y administración; y escasez (o de congestión).

⁹ Es preciso señalar que durante un período limitado de tiempo, puede establecerse un sistema de compensación por los costes marginales y externos de infraestructura que no paguen los competidores. Si no existe una tarificación comparable en los modos competidores, la inclusión de los costes medioambientales no debe de tener efectos sobre los ingresos del administrador de la infraestructura. En el caso contrario el destino de los ingresos adicionales es decidido por el Estado.

¹⁰ Así se podrían autorizar los siguientes tipos de tarificación cuando se persigue un objetivo de recuperación de costes: un canon en dos partes; precios más altos en los segmentos de mercado con una sensibilidad menor a los incrementos de precios (Precios Ramsey); y contratos negociados individualmente.

sean equivalentes y que los servicios comparables de un mismo segmento de mercado sean sometidos a la misma tarifa. En tercer lugar, que el administrador de la infraestructura no realice discriminaciones entre los operadores tanto nacionales como extranjeros. Por este motivo es necesario que la estructura del canon sea idéntica para todas las líneas de un país excepto en el caso en que se aplique un canon para realizar o financiar una inversión¹¹.

Por último, que en el caso de establecerse descuentos, éstos reflejen la reducción de costes administrativos de la que se beneficia el administrador. Los descuentos se establecen, de una manera igual a servicios similares, con respecto a la utilización de un determinado tramo de infraestructura y categoría de tráfico. Los descuentos se aplican por el uso de secciones de la infraestructura, puesto que de otra manera un operador de grandes dimensiones (por ejemplo, la compañía nacional ferroviaria) gozaría de mayores descuentos que un operador pequeño.

El administrador de la infraestructura también puede establecer, para todos los usuarios o flujos de tráfico, descuentos temporales para fomentar el desarrollo de nuevos servicios o la utilización de líneas infrautilizadas.

Para incentivar a las empresas ferroviarias y al administrador de la infraestructura a reducir al mínimo las incidencias se incluye en el sistema de tarificación un régimen de incentivos y premios para fomentar el buen uso de la infraestructura tanto por el administrador de ésta como por parte de los prestadores de servicios.

Con el fin de evitar prácticas anticompetitivas¹² por parte de los operadores, el administrador puede establecer un canon de reserva, que procurará incentivos para el uso eficiente de la infraestructura.

2.4. LA ASIGNACIÓN DE LOS SURCOS.

Según la Directiva 2001/14/CE, el procedimiento de asignación de los surcos será fijado por el administrador de la infraestructura el cual velará para que la adjudicación sea justa y no discriminatoria y en conformidad al derecho comunitario.

¹¹ De esta manera, se evita el establecimiento de cánones más bajos en determinadas líneas, con el fin de favorecer determinadas industrias o áreas geográficas (por ejemplo: un puerto).

¹² Consistente en obtener surcos que no son con el fin de utilizarlos para prestar servicios ferroviarios sino para impedir la entrada de competidores

Las empresas ferroviarias autorizadas a solicitar “surcos” se denominan candidatos. Pueden solicitar “surcos” las empresas ferroviarias con licencia y sus Agrupaciones internacionales. Además, si el Estado miembro lo considera oportuno puede permitir en su territorio que los solicitantes sean personas físicas o jurídicas interesadas por razones de servicio público o comerciales, en adquirir capacidad de la infraestructura¹³.

Con el fin de no desvelar información sobre las estrategias comerciales de los operadores, el “organismo asignador” tratará las peticiones de surcos con estricta confidencialidad. Si una vez recibidas las peticiones encuentra solicitudes incompatibles, establecerá un “mecanismo de coordinación” con los candidatos afectados para resolver mediante ajustes las situaciones de conflicto. Deberá existir, sin perjuicio de los procedimientos de apelación existentes un procedimiento de resolución rápido que resuelva en un máximo de 10 días laborables los conflictos.

Si una vez realizada la coordinación no puede atenderse las peticiones, declarará el tramo de infraestructura en cuestión “infraestructura congestionada”. Las peticiones de surcos que no puedan atenderse tras la aplicación del canon de escasez se podrán adjudicar mediante criterios de prioridad. El Estado miembro puede disponer que éstos consideren el valor que representan para la sociedad los servicios ferroviarios y tener en cuenta las necesidades de los transportes de mercancías. Así pues, no se asignaría la infraestructura al operador dispuesto a pagar más por el acceso. Ahora bien, las pérdidas incurridas por el administrador de la infraestructura derivadas de la aplicación de estos criterios no comerciales pueden ser compensadas por el Estado miembro.

A este respecto, es interesante señalar que en el caso de que existan rutas alternativas adecuadas, una determinada línea puede ser dedicada preferentemente a un determinado tipo de tráfico (por ejemplo, a alta velocidad o mercancías). Lógicamente, las peticiones de éstos servicios serán prioritarias sobre las líneas en cuestión. En el resto de las líneas no existirán prioridades, excepto las comentadas anteriormente.

¹³ Es interesante señalar que esta medida introduce competencia, puesto que los operadores logísticos o empresas pueden adquirir los “surcos” necesarios y elegir a la compañía ferroviaria que más les interese. También facilita la prestación de servicios públicos mediante contratos, puesto que las autoridades competentes pueden adquirir los surcos necesarios para los servicios públicos y contratar a la empresa ferroviaria que más le convenga.

Cuando se declara una infraestructura “congestionada”, el administrador de la infraestructura realiza un análisis de capacidad con el fin de poder solventar el problema mediante reajustes de los servicios. En el caso de no encontrarse la solución, se acometería un “plan de aumento de la capacidad” de la infraestructura en el que se analizarían, con los operadores afectados, las diferentes alternativas mediante un análisis de la rentabilidad de las diferentes alternativas¹⁴. El resultado final sería un plan de actuación. Si el administrador de la infraestructura no presenta el “Plan de aumento” o no hace avanzar el Plan de actuación por causas que le sean atribuibles, deberá dejar de cobrar el componente de escasez del canon.

El administrador de la infraestructura podrá requerir la cesión de los surcos a un operador en el caso en que un tramo de infraestructura sea “congestionada” y éste los utilizase en un mes menos de una cuota, la cual será fijada por el administrador de la infraestructura.

Los surcos asignados no son transferibles ni siquiera entre los servicios prestados por una misma compañía. Éstos sólo dan derecho a la utilización de la infraestructura durante un período de tiempo equivalente a un horario. No obstante, pueden establecerse, sin perjuicio de los artículos 81, 82 y 86 del Tratado, “acuerdos marco”, en los que se establecerán las características de capacidad de infraestructura que el candidato autorizado precise para un período superior a la vigencia de un horario. De esta manera se evita el riesgo que afrontaría un candidato si realiza una inversión y fuese desplazado del mercado antes de que la hubiese amortizado.

Los “acuerdos marco”, no deben de impedir que otros usuarios utilicen la infraestructura y, por lo general, no podrán tener una vigencia superior a cinco años. No obstante se pueden establecer períodos mas cortos o largos (superiores a 10 años). Este último caso será justificado por la existencia de contratos comerciales, inversiones o riesgos.

Es preciso señalar que todas las normas generales, plazos, procedimientos y criterios del régimen de cánones y adjudicación de la infraestructura de un país así como cualquier información necesaria para cursar una solicitud de acceso se incluirá en un documento denominado “declaración de la red”, que publicará el correspondiente gestor de la infraestructura.

2.5. LA CONCESIÓN DE LICENCIAS.

¹⁴ Por tanto la Directiva no obliga a que estos análisis se realicen mediante la técnica “coste-beneficio”, de tal manera que podrían dejar de ejecutarse infraestructuras sólo rentables desde una perspectiva económico-social.

El ámbito de aplicación para la concesión y modificación de una licencia de operador por parte de un Estado miembro incluidos en la Directiva 95/18, limitados a los tráficos internacionales, se extienden en la Directiva 2001/13/CE a los servicios nacionales. Así, se pretende que los operadores gocen de la posibilidad de acceso a los nuevos mercados (en especial a los contratos de transporte regional que en algunos países se están otorgando), gracias a que se puede evitar que la licencia se convierta en una barrera a la entrada. El organismo competente encargado de la asignación de las licencias no puede ser un operador de servicios ferroviarios y, además, debe ser independiente de éstos.

En lo que se refiere a los certificados de seguridad para las empresas establecidas o que se establezcan y las Agrupaciones internacionales, los Estados miembros fijarán para sus territorios respectivos la obligación de presentar un certificado de seguridad donde se presenten las condiciones impuestas de seguridad. Para obtenerlo debe de cumplir la normativa nacional, la cual debe de ser compatible con la comunitaria y ser aplicada sin discriminaciones.

2.6. EL REGULADOR DE LA ACTIVIDAD.

La Directiva 2001/14/CE establece que el Regulador puede ser el ministerio encargado de los transportes u otro organismo que sea totalmente independiente de las partes interesadas: el administrador de la infraestructura, los operadores ferroviarios o cualquier organismo encargado de la tarificación o la asignación de los surcos.

Entre los cometidos del Regulador de la actividad destaca el de ser el árbitro en los conflictos surgidos en la asignación de surcos y la vigilancia del régimen de tarificación, los contenidos de la “declaración de red” y la certificación y cumplimiento de las normas de seguridad.

3. EL LIBRO BLANCO DE 2001. LA POLÍTICA EUROPEA DE TRANSPORTES PARA EL PERÍODO 2001-2010.

La aspiración de la Comisión para los próximos 10 años es lograr que el sistema de transportes europeo sea eficaz, de calidad y seguro, contribuyendo a la movilidad sostenible. Para conseguir este objetivo se atacarán los problemas que producen el desequilibrio modal: la falta de calidad del ferrocarril y la inadecuada internalización de los costes externos del transporte. Además se

proponen medidas para aumentar la seguridad y la calidad medioambiental. Estas estrategias, que se traducen en un plan de acción de 60 medidas, se examinan a continuación (CE. Comisión 2001).

3.1 LA ORGANIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE.

3.1.1. EL TRANSPORTE DE MERCANCÍAS.

El objetivo fundamental de la política de transportes propuesta por la Comisión en el Libro Blanco es lograr la revitalización del ferrocarril con el fin de que se convierta en una alternativa al transporte de mercancías por carretera. De esta manera se lograría que, al igual que ocurre en Estados Unidos, el ferrocarril de mercancías sea un elemento fundamental en el sistema de transportes y las compañías que prestan los servicios ferroviarios de carga sean rentables. Para lograr este objetivo se introducirá la competencia en los servicios ferroviarios de mercancías, incluidos los de cabotaje, a partir del 2008 puesto que se considera que mediante la libre entrada a la prestación de este tipo de tráfico se consigue una mayor innovación, inversión y aumentos de la demanda, de tal forma que se trasvasarían tráfico desde la carretera al ferrocarril.

Además, sería importante que los trenes de mercancías dispusiesen de unas vías de uso exclusivo o, al menos, prioritario. En este sentido, la construcción de las nuevas líneas para servicios de alta velocidad facilitaría este propósito puesto que las líneas antiguas podrían dedicarse, preferentemente, al tráfico de mercancías¹⁵. También es necesario dotar al ferrocarril de una dimensión europea que permita la plena interoperabilidad de la red. Por este motivo es necesario armonizar las características técnicas tanto de las infraestructuras como del material rodante, logrando mantener, o incluso aumentar, el alto nivel de seguridad característico de este modo. Con este fin es preciso diseñar unas normas de ámbito comunitario en materia de seguridad e interoperabilidad¹⁶.

¹⁵ Cuando los tráfico tienen distintas velocidades y capacidades de aceleración la capacidad de la vía disminuye. Por esta razón resulta ventajoso segregar los tráfico. Además el coste de construcción de las líneas de alta velocidad se reduce puesto que las obras de fábrica son menores al ser las rampas máximas permitidas mayores.

¹⁶ En este sentido la Unión Internacional de Ferrocarriles (UIC), la Unión Internacional de Transportes Públicos (UITP) y la Unión de Industrias Ferroviarias Europeas (UNIFE) se han comprometido a la definición de una estrategia común para crear un sistema ferroviario único para 2020. Véase (Del Val, 2001).

Mediante la revitalización del transporte ferroviario se conseguirá reducir la congestión de la carretera. Además, se armonizarán las condiciones de la competencia estableciendo una adecuada tarificación por el uso de la infraestructura así como unos procedimientos de control armonizados (horas de conducción, controles para verificar el cumplimiento de las normas, etc.). Junto a la potenciación del ferrocarril, la Comisión apuesta por el impulso del transporte marítimo de mercancía de corta distancia, creando unas “autopistas del mar” conectadas con la red ferroviaria y la fluvial.

3.1.2. LA ORGANIZACIÓN DEL TRANSPORTE DE VIAJEROS.

Con el fin de lograr una mayor eficacia del sistema europeo de transportes de viajeros de largo recorrido se apuesta por la creación de una red europea de alta velocidad. De esta manera se conseguiría el objetivo de aliviar la congestión del transporte aéreo y limitar su crecimiento, puesto que mediante la citada mejora del ferrocarril se descongestionarían los aeropuertos al sustituirse a los vuelos de corta y media distancia (López Pita 2001). Para lograr una mayor eficiencia en la prestación de los servicios ferroviarios internacionales la Comisión propone su progresiva liberalización. De otro lado, con el fin de armonizar las condiciones de la competencia es preciso eliminar las desgravaciones en la utilización del queroseno en la aviación y en la tributación en concepto de IVA.

Otro tipo de medidas serían las destinadas a la mejora en la gestión del espacio aéreo y de los aeropuertos mediante la creación de un “cielo único europeo” y la mejora de la gestión de los aeropuertos con el fin de evitar su congestión. Para mejorar la calidad de los viajes se propone facilitar la intermodalidad y los transbordos ofreciéndose billetes integrados (por ejemplo, tren de alta velocidad+ avión). Los derechos de los usuarios, recogidos en una Carta de Derechos del Usuario deben de ser ampliados y especificados. Para aumentar la calidad de los servicios públicos la Comisión propone, en la misma línea del Proyecto de Reglamento sobre servicios públicos recogido en la Comunicación 2000/7 (CE. Comisión de las Comunidades Europeas 2000), introducir “la competencia controlada” mediante la adjudicación de contratos de una duración de cinco años mediante subastas competitivas.¹⁷.

3.2. LA POLÍTICA DE INFRAESTRUCTURAS.

¹⁷ Para un análisis véase Carretero (2000).

Para la realización de la estrategia anteriormente analizada es primordial la creación de dos redes ferroviarias interoperables en el ámbito transeuropeo. De un lado, la de mercancías con accesos a los puertos principales, lo cual es primordial para el desarrollo del transporte marítimo de corta distancia, y de otro, la de alta velocidad, con accesos a los aeropuertos.

Para acelerar la creación de la Red Transeuropea la Comisión pretende realizar en una primera fase un cambio de orientación que priorice la creación de corredores multimodales preferentes para el transporte de mercancías por ferrocarril y una red ferroviaria de altas prestaciones. Ésto supondrá acelerar los proyectos de la lista de Essen en ejecución que solventan estrangulamientos servicios de ferroviarios (en especial la conclusión de las travesías de los Alpes) y lanzar nuevos proyectos prioritarios entre los que destaca una travesía ferroviaria de los Pirineos cuyo trazado queda a elección de los países interesados. Para lograr una mayor financiación de los proyectos la Comisión propone aumentar la cofinanciación, incentivar la entrada de capital privado en las Asociaciones Público- Privadas (AAPP), y contar con ingresos desde el comienzo de la construcción para lo cual se propone utilizar los procedentes de la tarificación de itinerarios competidores, que ya estén amortizados, ubicados en la región en que se trate creándose con ellos fondos específicos regionales o nacionales (en términos del Libro Blanco “una comunidad de financiación”¹⁸) destinados a la financiación de las infraestructuras ferroviarias.

En este sentido debe de señalarse que el objetivo de la Comisión es la sustitución progresiva de los impuestos que gravan el sistema de transportes por una tarificación por el uso de la infraestructura que integre los costes de infraestructuras y externos del transporte de mercancías. Esta medida beneficiará al ferrocarril de dos maneras¹⁹. Por un lado, se armonizarán las condiciones de la competencia, de tal manera que al incrementarse el coste del transporte por carretera se producirán trasvases desde tráfico desde la carretera al ferrocarril. De otro, al incorporarse estos costes externos se generarán excedentes sobre los costes de construcción, explotación y desarrollo de las carreteras con los que se nutrirán las “comunidades de financiación” destinadas a la construcción de infraestructuras ferroviarias.

¹⁸ También denominado modelo suizo. En este país se ha adoptado un sistema de financiación de la renovación de la red ferroviaria suiza y los nuevos enlaces ferroviarios de los Alpes. La mitad de las infraestructuras serán costeadas por un canon pagado por los camiones que utilizan las carreteras suizas, por parte del impuesto sobre hidrocarburos y un aumento del 1% del IVA. Adicionalmente se concederán préstamos públicos y privados a los ferrocarriles suizos.

¹⁹ Ahora bien para que este trasvase ocurra es necesario que el ferrocarril aumente su calidad. Véase Ramos (2001).

3.3. LA ARMONIZACIÓN DE LAS CONDICIONES DE LA COMPETENCIA.

Este enfoque moderno en el que se inscriben los distintos sistemas de tarificación de las infraestructuras no sólo posibilitará una tarificación más eficaz sino también una competencia equitativa. Para conseguir este último propósito también deben armonizarse la fiscalidad del combustible profesional para el transporte por carretera y someter a tributación el queroseno utilizado en la aviación. Mas allá de la fiscalidad del combustible es necesario suprimir las diferencias en el régimen de IVA entre el transporte ferroviario y el transporte aéreo, sometiendo a éste último al pago del impuesto.

3.4. LA SEGURIDAD EN LOS TRANSPORTES.

En general la Comisión se ha fijado el objetivo la seguridad mediante una legislación adecuada y una aplicación estricta de los controles y sanciones. Aunque los esfuerzos se centrarán en especial en el transporte por carretera, también se adoptarán medidas para aumentar la seguridad en los otros modos de transporte como es el caso del ferrocarril.

3.5. LA DIMENSIÓN EXTERIOR.

Europa interviene con frecuencia de una manera desordenada o inadecuada en la elaboración de las normativas internacionales con el resultado de que no se defienden adecuadamente sus intereses. Para evitar este problema el Libro Blanco propone el refuerzo de la posición de la Unión Europea en determinadas organizaciones internacionales como la OACI o la Organización Marítima Internacional, o la Organización Intergubernamental para el Transporte Internacional por Ferrocarril (OTIF).

4. EL SEGUNDO PAQUETE FERROVIARIO.

Las medidas legislativas derivadas del Libro Blanco que la Comisión ha propuesto en 2002 para impulsar el ferrocarril, que se denominan coloquialmente el Segundo Paquete Ferroviario. Estas medidas son el desarrollo de un enfoque común en materia de seguridad e investigación de accidentes, la creación de Agencia Europea de seguridad e interoperabilidad ferroviaria, la modificación de las Directivas de interoperatividad, métodos para reducir los ruidos y la emisión de gases nocivos, la extensión de los derechos de libre

acceso para ampliar la liberalización a la totalidad de los servicios de mercancías, suprimiendo las barreras de entrada que impiden la competencia en los servicios de mercancías de ámbito europeo a la vez que se aumenta su calidad y se agilizan los tráficlos internacionales, medidas para la liberalización progresiva de los servicios internacionales de viajeros y la clarificación del papel de la Comunidad en la Organización Intergubernamental para el Transporte Internacional por Ferrocarril (OTIF).

4.1. LA PROPUESTA DE DIRECTIVA SOBRE EL DESARROLLO DE UN ENFOQUE COMÚN EN MATERIA DE SEGURIDAD E INVESTIGACIÓN DE ACCIDENTES.

Mediante esta propuesta de Directiva se persigue aclarar las responsabilidades en materia de seguridad a través de la armonización de las estructuras de regulación y contenido de las normas de seguridad, evitar que los certificados de seguridad se conviertan en una barrera a la entrada, ofrecer una mayor información y transparencia sobre la seguridad del ferrocarril y aumentar el nivel de seguridad de los ferrocarriles europeos. Con este objetivo se proponen las siguientes medidas (CE. Comisión, 2002d).

En primer lugar el establecimiento de métodos comunes de seguridad. La responsabilidad operativa en materia de seguridad recae en las compañías ferroviarias y los gestores de la infraestructura mientras que la regulación y verificación de los sistemas de gestión de la seguridad son de competencia de instituciones independientes²⁰ de las compañías ferroviarias y de los administradores de la infraestructura. Se establecen objetivos comunes mínimos de seguridad ²¹(OCS), expresados en criterios de autorización de riesgo. Para la verificación y evaluación del cumplimiento de estos objetivos se establecen métodos comunes de seguridad (MCS).

En segundo, dividir el acceso de seguridad se divide en tres partes: Organización de la gestión de la seguridad, certificación del personal ferroviario y certificación del material rodante. La implantación de los MCS y OCS supondrá que la certificación de los requerimientos en

²⁰ Las autoridades encargadas de la regulación de la seguridad deben de ser independientes de las compañías ferroviarias y de los administradores de la infraestructura. No hay impedimento para que las funciones de regulación de la seguridad y del mercado sean efectuadas por una misma entidad.

²¹ Que en el caso de las Especificaciones Técnicas de Interoperabilidad ya se recogen. No obstante éstas sólo afectan al material rodante nuevo construido cuando entran en vigor y no cubren todos los aspectos de seguridad. Las normas nuevas de seguridad y las modificaciones se notifican a una Agencia que las aprueba.

materia de gestión de la seguridad expedidos por parte de cualquier Entidad encargada de verificarlo sea reconocida por cualquier otra Entidad estando de esta manera el acceso a otras redes sólo sujeta a la aceptación del material rodante y el personal. Para evitar que estas dos últimas certificaciones permanezcan como una barrera a la entrada, se propone que a corto plazo los Estados miembros deben de garantizar el acceso a la formación en materia de seguridad y propone un sistema de reconocimiento mutuo de los certificados del material rodante. A medio plazo se deberá realizar una migración hacia certificados nacionales compatibles.

En tercero, se establecen indicadores comunes de seguridad (ICS), para el seguimiento y supervisión en materia de seguridad

Por último, se crearán organismos independientes para investigar accidentes graves o incidentes que podrían haber sido graves. De esta manera, al separar la investigación judicial, para averiguar el responsable del accidente, de la técnica se puede extraer más enseñanzas para evitar futuros percances. El organismo encargado de la investigación debe de ser independiente del encargado de la seguridad puesto que el accidente puede ser provocado por una mala regulación diseño o aplicación de las medidas de seguridad.

4.2. LA CREACIÓN DE LA AGENCIA EUROPEA DE SEGURIDAD E INTEROPERABILIDAD FERROVIARIA (AESIF).

La Creación de la Agencia Europea de seguridad e interoperabilidad Ferroviaria, un organismo técnico de carácter consultivo creado para hacer avanzar la interoperatividad y la seguridad. Sus funciones básicas son (CE. Comisión 2002b):

- Coordinar y dirigir los trabajos de los grupos de expertos ara desarrollar las Especificaciones Técnicas de Interoperatividad (ETI) y seguridad.
- Recomendar los OCS, los MCS y definir los ICS.
- Realizar un formato común europeo de certificado de seguridad y de matriculación.
- Desarrollar un certificado europeo de trabajos en los talleres.

- Realizar el trabajo previo para definir elementos comunes en materia de formación de maquinistas²².
- Ofrecer un asesoramiento independiente a las autoridades nacionales en materias técnicas.
- Examinar si las nuevas medidas de seguridad introducidas por los Estados miembros son compatibles con MCS, OCS y ETI.
- Fomentar la cooperación entre las autoridades nacionales de seguridad.

4.3. PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DE LAS DIRECTIVAS ENSOBRE INTEROPERABILIDAD.

La Directiva, 96/48 sobre interoperabilidad de la alta velocidad y la 2001/16 sobre interoperabilidad del ferrocarril convencional son modificadas por tres razones (CE. Comisión, 2002c). En primer lugar para desarrollar nuevos métodos de trabajo a la luz de la experiencia previa en la elaboración de especificaciones técnicas de interoperabilidad (TSI) que desarrollan la Directiva 96/48. En segundo, para adaptarse a otras modificaciones introducidas en el paquete como la creación de la Agencia ferroviaria Europea y la Directiva sobre seguridad y la extensión de la liberalización de los servicios ferroviarios.

4.4. MÉDIDAS PARA REDUCIR LOS RUIDOS Y LA EMISIÓN DE GASES NOCIVOS.

Para el material de nueva construcción se establecen límites en la generación de ruido y en lo que se refiere a la contaminación de las máquinas diesel, las de pequeña potencia quedarían incluidas en la Directiva 97/68 sobre emisión de motores de combustión interna mientras que las de gran potencia serían reguladas, al igual que la emisión de ruido, dentro del proceso de desarrollo de las Especificaciones Técnicas de Interoperatividad (ETI) del ferrocarril convencional. Además los países miembros pueden introducir un componente del canon de la infraestructura que fomente reducciones por debajo de los límites anteriores. Para el material rodante existente la Comisión propone un diálogo con la industria para que se tomen medidas voluntarias para reducir el ruido o las emisiones como la sustitución del sistema de frenos o la puesta a punto de los motores (CE. Comisión, 2002a).

²² La Comisión considera que sería necesaria la creación de una escuela europea, que podría financiarse con fondos del FSE.

4.5. EXTENSIÓN DE LOS DERECHOS DE LIBRE ACCESO PARA AMPLIAR LA LIBERALIZACIÓN A LA TOTALIDAD DE LOS SERVICIOS DE MERCANCÍAS.

La Comisión propone una Directiva para modificar la Directiva 91/440 con el fin de ampliar la liberalización, que está restringida a los servicios internacionales de mercancías que se presten en la RTTFM a partir de marzo de 2003 y al resto de las líneas en 2008, al permitirse la libre competencia para los servicios nacionales de mercancías a partir de 2006 en cualquier línea ferroviaria. Además, se modificaría la Directiva 2001/14 para permitir que se autorice que otros interesados en el transporte ferroviario distintos a las compañías ferroviarias puedan pedir surcos (CE. Comisión 2002f).

Este impulso a la liberalización por parte de la Comisión obedece a tres razones. Su convencimiento de que la medida fomentará la eficiencia, en especial una utilización más eficiente del material rodante, y la competencia de tal manera que el ferrocarril aumentará su cuota de mercado; las presiones institucionales por parte del Parlamento (en la Conciliación de 2000) y las conclusiones del Consejo de Estocolmo de 2001; y las experiencias positivas de la liberalización de los tráficos de mercancías en Alemania, Reino Unido y Suecia, Holanda e Italia, que muestran una creciente competencia y el desarrollo de pequeños operadores de ramales (Short Freight Lines).

4.6. SUPRESIÓN DE BARRERAS ENTRADA QUE IMPIDEN LA COMPETENCIA EN LOS SERVICIOS DE MERCANCÍAS DE ÁMBITO EUROPEO.

A parte del acceso a los Certificados de Seguridad, la Comisión considera que todavía persisten otras importantes barreras a la entrada que impiden una verdadera competencia en los servicios de mercancías comunitarios (CE. Comisión, 2002a). Los más importantes son el acceso a las locomotoras y a los sistemas automáticos de seguridad que deben de portar para circular por las distintas redes, a los servicios auxiliares (electricidad para las máquinas, fuel para las máquinas, vías muertas, talleres...) y a los procedimientos simplificados en las aduanas que disfrutaban los operadores de gran tamaño (Ramos 2001).

Para mejorar el acceso a las máquinas y los sistemas automáticos de protección la Comisión propone un apoyo inicial, que se podría financiar mediante el Programa Marco Polo, para los operadores logísticos que sustituyesen servicios por carretera por servicios ferroviarios. Otra

medida que mejoraría el acceso a las locomotoras, y otro material rodante, sería facilitar el acceso a la financiación ofrecida por Eurofima, que en la actualidad se limita a las empresas nacionales ferroviarias. También debe de considerarse que en el futuro con la implantación del sistema compatible europeo ERMTS se facilitará el acceso a los sistemas de protección del tráfico que en la actualidad son ofrecidos por fabricantes nacionales, que suelen ser un monopolio, a precios altos y de los que no existe un mercado de segunda mano desarrollado (en especial porque los sistemas de un país no sirven en otro).

En lo que se refiere al acceso a los servicios auxiliares la Comisión propone una modificación de la Directiva 2001/14, para otorgar un mayor poder a los Reguladores con el fin de que éstos puedan evitar las prácticas anticompetitivas. Es interesante señalar a este respecto que el acceso a los talleres se vería simplificado si se reconoce el mutuo reconocimiento de las reparaciones por parte de los talleres de tal manera que se evitaría el alto coste que supone para un pequeño operador la obligatoriedad de reparar su material rodante en sus propios talleres²³.

Por último, la Comisión propone como solución a la falta de acceso de los pequeños operadores a los sistemas simplificados de aduanas que éstos también puedan beneficiarse. A medio-largo plazo considera que se generalizará el intercambio electrónico de datos entre las aduanas y los operadores de tal manera que se solventará el problema.

4.7. MEJORA EN LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS DE MERCANCÍAS.

La Comisión propone como medida voluntaria el establecimiento de compromisos de calidad entre las compañías ferroviarias y sus clientes en la que se establezcan los derechos y deberes de ambos en materia de horarios, puntualidad, responsabilidad, etc.). Estos compromisos incluirían un sistema de recompensas y penalizaciones. Los acuerdos voluntarios también podrían extenderse a regímenes de funcionamiento entre las compañías que prestan mediante cooperación servicios internacionales de mercancías. Otra medida que mejoraría la calidad de este tipo de servicios sería que una sola compañía fuese la responsable frente al cliente del servicio y una mejor gestión de los vagones utilizados en los servicios internacionales (CE. Comisión, 2002a).

²³ Este coste no lo sufren los grandes operadores que disponen de muchos más talleres a lo largo de las redes que operan.

4.8. AGILIZACIÓN DE LOS TRÁFICOS INTERNACIONALES.

Además de la interoperabilidad del material rodante es preciso que la infraestructura también lo sea. Para conseguirlo debe de condicionarse el apoyo financiero a las inversiones efectuadas para completar la red ferroviaria transeuropea a que estas actuaciones sean interoperables. También es necesario que los gestores de la infraestructura deberán cooperar para mejorar el tráfico de mercancías. Entre las medidas que podrían realizarse estaría la dedicación de líneas para el uso preferente de mercancías que tuviesen continuidad más allá de las fronteras nacionales de tal manera que se creen líneas transeuropeas para tráficos de mercancías. También debería darse mayor preferencia a los tráficos de mercancías y ofrecer más y mejores surcos a este tipo de tráficos (CE. Comisión 2002a).

4.9. MEDIDAS PARA LA LIBERALIZACIÓN PROGRESIVA DE LOS SERVICIOS INTERNACIONALES DE VIAJEROS.

La Comisión considera que los servicios internacionales pueden dividirse en tipos: transfronterizos de tipo regional; intercity; alta velocidad; especializados (por ejemplo los servicios de coche cama); y charter. La Comisión propone una liberalización gradual. En primer lugar, se procedería a la apertura de los especializados y charter, permitiéndose el cabotaje mientras que se procedería a la apertura de los de alta velocidad e intercity, sin permitirse el cabotaje. Posteriormente, se liberalizaría todo el transporte internacional con la posibilidad de cabotaje en los casos en los que no se afecten los servicios que se ofrezcan mediante contratos de servicio público (CE. Comisión 2002a).

Para mejorar los derechos de los pasajeros la Comisión propondrá una regulación sobre los derechos de los pasajeros en lo que se refiere a las consultas, quejas, compensación por retrasos, cancelaciones, y pérdidas de enlaces. La Comisión anima a los operadores para que las compañías ferroviarias desarrollen una carta de calidad de los servicios incluyendo puntualidad, provisión de información, personas de movilidad reducida, no fumadores, ciclistas. Además se fomentará el establecimiento de una plataforma de asociaciones de consumidores europeos

En lo que se refiere a las infraestructuras telemáticas (que permiten una mejor gestión de la flota, permiten conocer el paradero exacto de las mercancías...etc.) son insuficientes y no son interoperables (la AIEF está encargada de desarrollar especificaciones técnicas). La Comisión también propone que las compañías ferroviarias creen una plataforma común gestionada comercialmente (tal como ocurre en USA con la plataforma RAILINC de la Association of American Railroads), que podría ser financiada en el ámbito del programa Marco Polo.

10. CLARIFICACIÓN DEL PAPEL DE LA COMUNIDAD EN LA ORGANIZACIÓN INTERGUBERNAMENTAL PARA EL TRANSPORTE INTERNACIONAL POR FERROCARRIL (OTIF).

La OTIF, a través de la Convención de Berna de 1980, modificada 1999, cubre materias como reglas uniformes para el transporte internacional de pasajeros por ferrocarril, mercancías, materias peligrosas, contratos por el uso de vehículos e infraestructura, validación de estándares técnicos y admisión de material rodante (García Pérez, 1996). Por tanto afecta a materias que son competencia de la U.E., de tal manera que los Estados miembros no pueden ratificar la Convención. Como es de gran interés para la Comunidad formar parte de OTIF, la Comisión elevará una recomendación para una Decisión del Consejo que permita a la Comisión la negociación del acceso de la UE a la OTIF (CE. Comisión 2002e).

5. LA APROBACIÓN DEL SEGUNDO PAQUETE.

El proceso de constitución de un espacio ferroviario europeo encontró un impulso en septiembre de 2002 al crear la mayoría de los gestores de la infraestructura de los países de la UE (todos menos Grecia e Irlanda mas Noruega, Hungría y Suiza), RailNetEurope, una red de comercialización conjunta de surcos ferroviarios europeos, en un principio para los tráficos de mercancías, que da más agilidad, flexibilidad y transparencia al proceso. Para la comercialización se crea una red de ventanillas únicas que vende la totalidad de la red del conjunto de las partes contratantes de tal forma que se ofrecen surcos coordinados internacionalmente. Railnet Europe, que basa en la experiencia de las Freightays y Freeways se desarrolla conforme a lo dispuesto en la Directiva 2001/14. No obstante la cooperación excede a lo dispuesto en la citada Directiva.

Aunque la presidencia danesa del segundo semestre de 2002 y la griega del primero de 2003 han tratado de conseguir la adopción del Segundo Paquete no se alcanza acuerdo en especial en lo que se refiere a la apertura total de los tráficos de mercancías. También es polémica la creación de las entidades nacionales encargadas de otorgar los certificados de seguridad y la investigación de accidentes. Esta independencia no gusta porque los Estados miembros perderían sus prerrogativas en la materia. La Agencia Ferroviaria Europea, por su parte, encontró la oposición de la U.I.C. y la Comunidad de Ferrocarriles Europeos porque la UIC teme que se burocraticen los procesos. Sin embargo, Bruselas considera que con esta oposición lo que desea la UIC es guardar el monopolio de la experiencia ferroviaria y las prerrogativas a la Agencia Europea de Interoperatividad Ferroviaria que depende de estos organismos. Otro problema relacionado con la Agencia Ferroviaria es que Alemania no está de acuerdo con su financiación.

En enero de 2003 **el Parlamento Europeo dio su aprobación en primera lectura** al Segundo Paquete. En cuanto a la situación de la transposición del Primer Paquete y la apertura de los tráficos de mercancías por países es la que se presenta en el siguiente cuadro.

Cuadro.1: Transposición del Primer Paquete

		Mercancías	Fecha de transposición (o la prevista)
Grupo Primero	Suecia	Mercado ya abierto	Finales de 2003
	Dinamarca		Marzo 2003
	Reino Unido*		?
	Holanda		Junio 2003
	Austria		?
	Alemania		Finales de 2003
Grupo Segundo	Italia	Comienza la competencia pero la transposición es necesaria para una genuina apertura del mercado	Junio 2003
	Portugal		Abril 2003
	Bélgica*		Marzo 2003
	España		Finales de 2003
	Francia		Decreto de 7 Marzo 2003

Grupo Tercero	Luxemburgo *	Mercado cerrado. Transposición abrirá el mercado	?
	Finlandia*		Marzo 2003
	Irlanda*		Julio 2003
	Grecia*		?

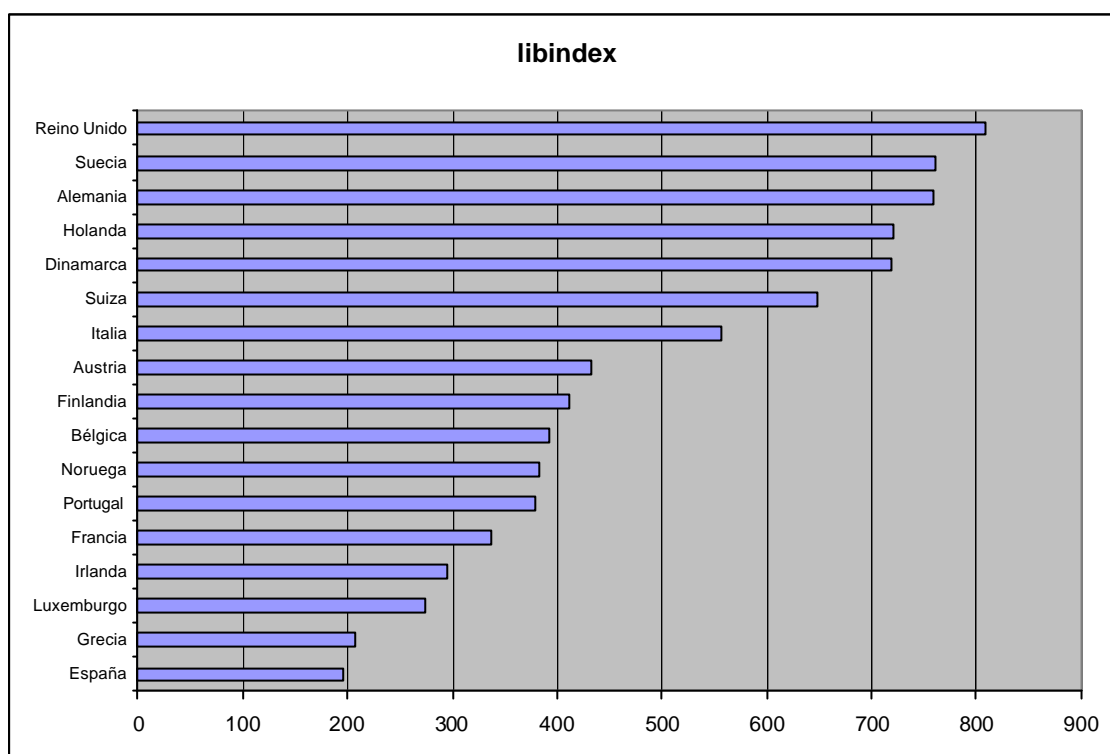
* Estos Estados miembros tienen periodos transitorios para la aplicación de ciertos artículos (pero no para la apertura del mercado). Estas derogaciones parciales no cambian la obligación de la transposición el 15 de marzo de 2003.

Fuente: Comisión (2003).

6. EL GRADO DE LIBERALIZACIÓN DEL FERROCARRIL EUROPEO: EL LIBINDEX.

A finales de 2002 se ha publicado un estudio realizado por la Consultora IBM y la Universidad Humboldt de Berlín sobre la situación de la liberalización ferroviaria en Europa en el que se presenta un índice de liberalización denominado Libindex (IBM, 2003). El objetivo del Libindex, es presentar la situación en la que se encuentra un operador privado para entrar en un mercado nacional en función de la legislación, barreras a la entrada y la intensidad de la competencia que éste presenta. El índice, que no mide el grado absoluto sino el relativo de la liberalización, está compuesto por tres subíndices: el Lexindex, que valora la situación de la legislación del país (“las Leyes en los libros”) referida al acceso, Accesindex, que valora la aplicación de las leyes (“las Leyes en acción”), y el Comindex que valora los resultados en cuanto al nivel de competencia alcanzado (“los resultados de la Leyes”). La ponderación que se da al Lexindex es de un 25%, al Accessindex un 50% (ponderando un 50% los servicios de mercancías y viajeros correspondiendo el 50% de viajeros en un 25% a largo recorrido y un 25% a cercanías).

Gráfico 1: LIBINDEX 2002

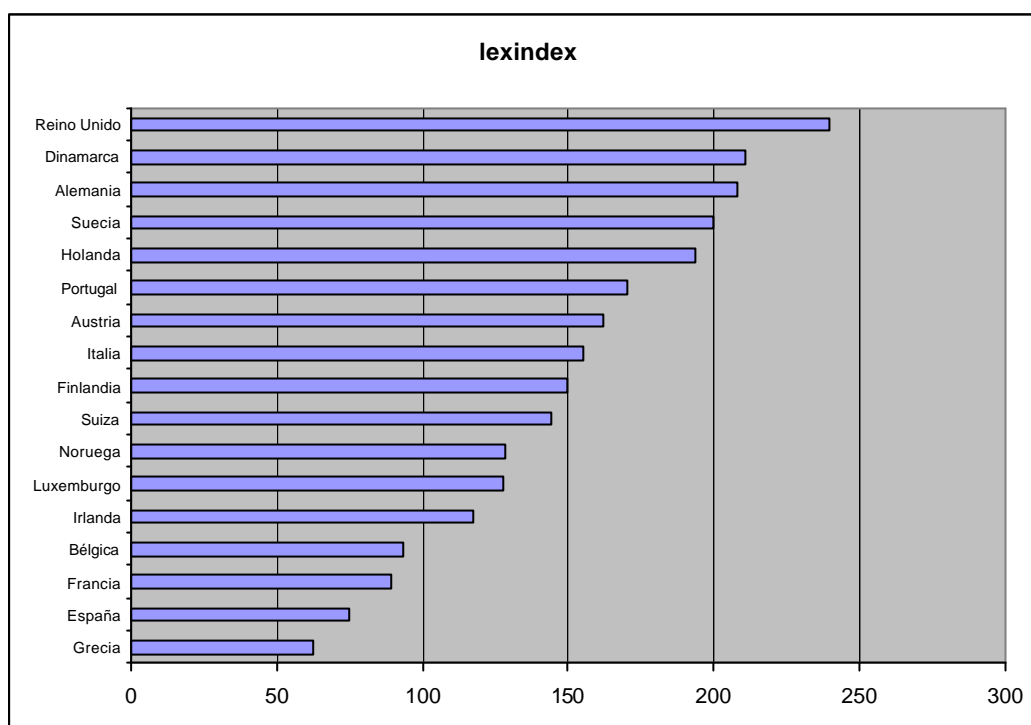


Fuente: IBM (2003).

En el Libindex podemos diferenciar tres grupos: el de los países en los que la liberalización ya está en marcha (Reino Unido, Suecia, Alemania, Holanda, Dinamarca y Suiza), los que está comenzando (Italia, Austria, Finlandia, Bélgica, Noruega, Portugal, Francia), y el de los que están retrasados (Irlanda, Luxemburgo, Grecia y España). El Reino Unido es el más liberalizado, seguido de Suecia y Alemania que cuentan con una liberalización relativa pareja²⁴. Noruega y Dinamarca han realizado mucho esfuerzo en liberalizarse. Están por encima de Suiza (en la que se consideran las compañías BLS y SBB), que a pesar de la falta de apertura en los tráficos de viajeros presenta muchas facilidades en los de mercancías. En el segundo grupo destaca Italia que inició la apertura de su Red a partir de la aprobación en 2000 del Acta Parlamentaria nº 388. También destaca que, a pesar de la importancia en Francia y Austria de las RTTFM no estén en el primer grupo. La razón es que su política de acceso es muy restrictiva.

²⁴ Por esta razón puede defenderse que se pueden alcanzar resultados iguales con modelos de reforma distintos.

Gráfico nº. 2: LEXINDEX 2002

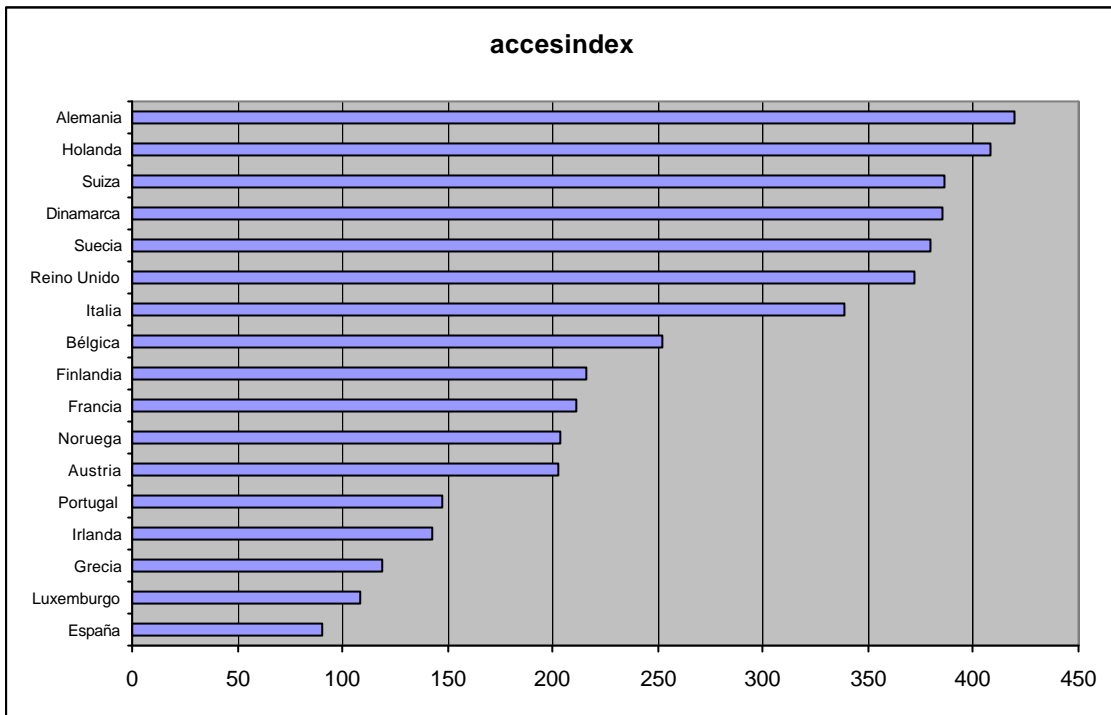


Fuente: IBM (2003)

En el Lexindex podemos destacar la existencia de dos: grupos los que cuentan con una legislación amigable hacia la competencia y los que no. Los más avanzados son Reino Unido, Dinamarca, Alemania, Suecia, Holanda y Portugal²⁵. De éstos sólo Reino Unido, Austria, Austria y Portugal cuentan con un regulador en consonancia con lo dispuesto en la Directiva 2001/14. También es destacable que todos los países han adoptado las medidas necesarias para lograr que los activos, presupuestos y cuentas de las compañías ferroviarias públicas sean independientes de las del Estado y han procedido a la división contable entre la infraestructura y la explotación los pasos realizados en cuanto a las políticas de desendeudamiento han sido diversos. En lo que se refiere a la preparación de la RTTFM los países que estaban menos adelantados eran Bélgica, Suiza y Portugal.

²⁵ Portugal y Austria están bien situados en este índice y no tanto en el LIBINDEX porque a pesar de crear unas leyes que permiten la competencia no se fomenta ni se produce.

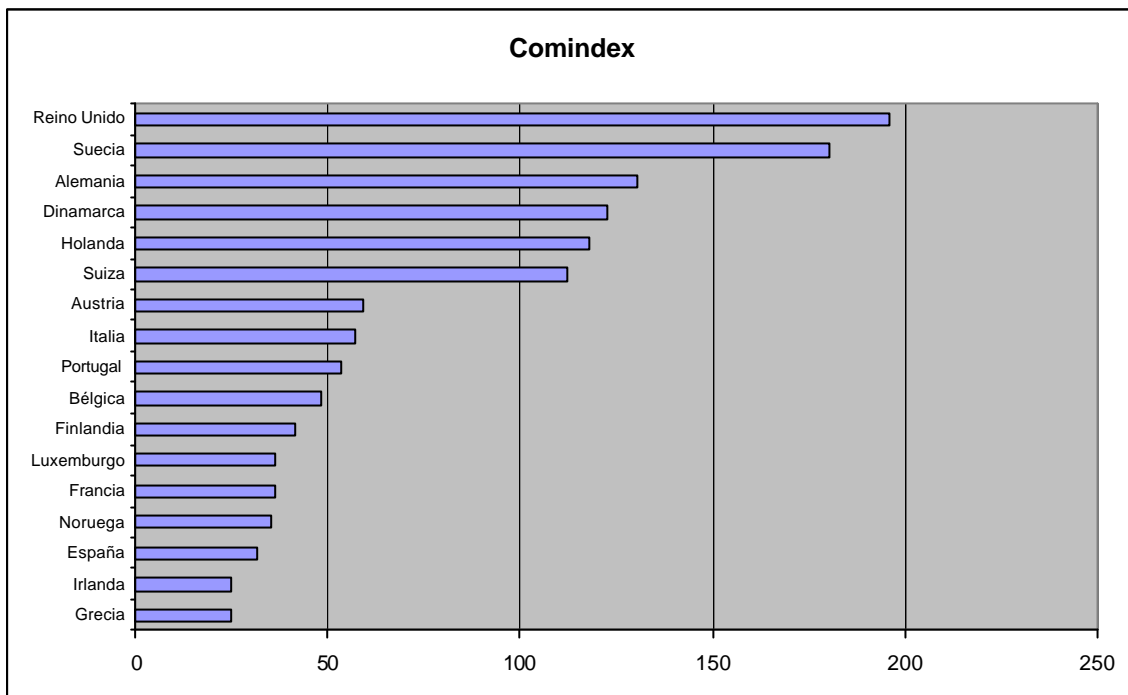
ACCESINDEX 2002



Fuente: IBM (2003).

En lo que se refiere al análisis del Accesindex, las mayores facilidades de acceso se dan en Alemania, Holanda, Suiza (sólo en mercancías), Dinamarca, Suecia, Reino Unido e Italia. Es destacable que, al contrario de lo que ocurre en el Lexindex, las diferencias entre el grupo de los destacados y el resto son grandes. La mejor información sobre el acceso se da en Alemania, Reino Unido, Holanda mientras que las diferencias entre el grupo destacado y el resto con respecto a la eficiencia en los trámites para conseguir la licencia y los certificados de seguridad son notables.

COMINDEX 2002



Fuente: IBM (2003)

En el Comindex, los países se dividen en tres grupos. En cabeza está el Reino Unido mientras que el segundo grupo, formado por los países con una competencia emergente destacan Suecia, Alemania, Dinamarca, Holanda y Suiza. El último segundo, el de los rezagados, está liderado por Italia y Portugal.

7. CONCLUSIONES.

El ferrocarril español es uno de los menos liberalizados de la U.E y menos adaptados a las exigencias de las Directivas comunitarias. Por esta razón el gobierno español va a emprender próximamente la liberalización de los servicios ferroviarios de mercancías. Ahora bien, la liberalización del ferrocarril de mercancías no es la panacea para lograr un resurgimiento de ferrocarril de mercancías. En este sentido, las medidas liberalizadoras introducidas pueden ser inefectivas sin la realización de medidas por parte de los Estados miembros que incentiven la competencia intramodal. Además no deben de olvidarse las medidas armonizadoras necesarias para que el ferrocarril concorra en igualdad de condiciones.

9. BIBLIOGRAFÍA

Carretero, A. (2000): “La Regulación de los Transportes Interiores en la Unión Europea y su Incidencia en la Legislación Española”, en *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, nº 2 y 3, págs. 141-170.

C.E. COMUNIDADES EUROPEAS. COMISIÓN. (1998).: *COM (1998) 202 Final, de 31 de Marzo de 1998, sobre la Aplicación y Repercusiones de la Directiva 91/440 en el Desarrollo de los Ferrocarriles Comunitarios y en los Derechos de Acceso para el Transporte de Mercancías por Ferrocarril.*

C.E. PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO (2001).: *Directiva 2001/12/CE del Parlamento europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2001, por la que se modifica la Directiva 91/440/CEE sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios, DO.C.E., L75 de 15 de marzo de 2001, págs. 1-25.*

C.E. PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO (2001).: *Directiva 2001/13/CE del Parlamento europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2001 por la que se modifica la Directiva 95/18 del Consejo sobre concesión de licencias a empresas ferroviarias, DO.C.E., L75 de 15 de marzo de 2001, págs. 26-28.*

C.E. PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO (2001).: *Directiva 2001/14 del Parlamento europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2001, relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria, aplicación de cánones por su utilización y certificación de seguridad, DO.C.E, L75 de 15 de marzo de 2001, págs. 29-46.*

C.E. Comunidades Europeas. Comisión.(2000): *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Intervención de los Estados Miembros en Materia de Requisitos y Adjudicación de Contratos de Servicio Público en el Transporte de Viajeros por Ferrocarril, Carretera y Vía Navegable, COM (2000) 7 Final de 26 de Julio de 2000, CE. Comunidades Europeas. Oficina de Publicaciones Oficiales, Luxemburgo.*

C.E. Comunidades Europeas. Comisión (2001): *Libro Blanco: La Política Europea de Transportes de Cara al 2010: la hora de la Verdad, COM (2001) 370 Final de 12 de Septiembre de 2001, CE. Comunidades Europeas. Oficina de Publicaciones Oficiales, Luxemburgo.*

C.E. COMUNIDADES EUROPEAS. COMISIÓN.(2002a): *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo Hacia un Espacio Ferroviario Europeo Integrado*, COM 2002 18 final.

C.E. COMUNIDADES EUROPEAS. COMISIÓN.(2002b): *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se Crea una Agencia Ferroviaria Europea*, COM (2002) 23 final.

C.E. COMUNIDADES EUROPEAS. COMISIÓN.(2002c): *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se Modifican la Directiva 96/48/CE del Consejo y la Directiva 2001/16/CE Relativas a la Interoperabilidad del Sistema Ferroviario Transeuropeo*. COM(2002) 22 final.

C.E. COMUNIDADES EUROPEAS. COMISIÓN.(2002d): *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Seguridad de los Ferrocarriles Comunitarios y por la que se Modifica la Directiva 95/18/CE del Consejo sobre Concesión de Licencias a las Empresas Ferroviarias y la Directiva 2001/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo Relativa a la Adjudicación de la Capacidad de Infraestructura Ferroviaria, Aplicación de Cánones por su Utilización y Certificación de la Seguridad*, COM (2002) 21 final.

C.E. COMUNIDADES EUROPEAS. COMISIÓN.(2002e): *Recomendación de Decisión del Consejo por la que se Autoriza a la Comisión a Negociar las Condiciones de Adhesión de la Comunidad al COTIF de 9 de mayo de 1980 Modificado por el Protocolo de Vilnius de 3 de Junio de 1999*, COM (2002), 24 final.

C.E. COMUNIDADES EUROPEAS. COMISIÓN.(2002f): *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo modificando la Directiva 91/440 sobre el desarrollo de los ferrocarriles de la Comunidad* , COM(2002) 25 final

C.E. COMUNIDADES EUROPEAS. COMISIÓN. (2003). *Press release from the EU-Commission "Tracks clear for freight rail transport in Europe"*, del 14 de marzo de 2003.

GARCÍA PÉREZ, J. (1996): *Régimen Jurídico del Transporte por Ferrocarril*, Madrid, Marcial Pons y Fundación de los Ferrocarriles Españoles.

IBM (2003): *Rail liberalization Index 2002*, Berlín, IBM.

LÓPEZ PITA, A. (2001) : *Ferrocarril y Avión en el Sistema de Transportes. Europeo = Railway and Plane in the European Transport System*, Barcelona, Edicions UPC.

RAMOS, R. (2001): “Competencia y Barreras a la Entrada en el Ferrocarril Europeo”, *XV Congreso Asepelt*, La Coruña.

RAMOS, R. (2001). “El Paquete Ferroviario 2001: “Nuevas Vías para el Ferrocarril de la Unión Europea”, *Noticias de la U.E* , nº. 207 (abr.2002) ; págs. 67-72.