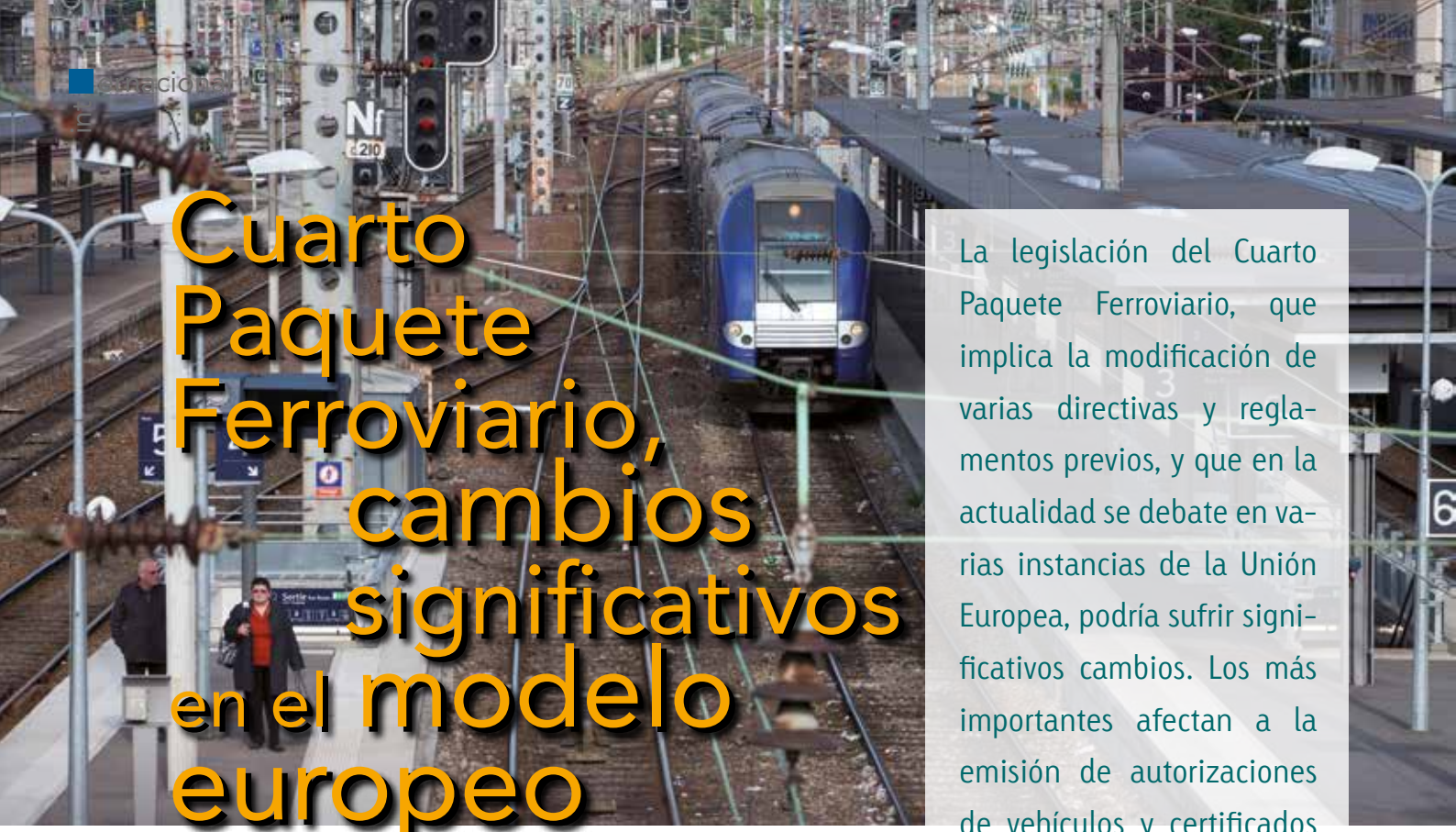

Cuarto Paquete Ferroviario, cambios significativos en el modelo europeo

La legislación del Cuarto Paquete Ferroviario, que implica la modificación de varias directivas y reglamentos previos, y que en la actualidad se debate en varias instancias de la Unión Europea, podría sufrir significativos cambios. Los más importantes afectan a la emisión de autorizaciones de vehículos y certificados de seguridad nacionales, que podrían recaer en las autoridades nacionales, integradas en los ministerios de Transportes, así como a la estructura "holding" de las administraciones ferroviarias, que podría mantenerse, o incluso adoptar este modelo las que hayan optado por la separación administrador/operador. También se abriría la puerta a establecer cláusulas de "reciprocidad" que tuvieran en cuenta el distinto ritmo de cada país en la liberalización de servicios ferroviarios de viajeros.

La primera legislación europea en torno al ferrocarril apostaba por la apertura progresiva del mercado y por empresas ferroviarias y administradores de infraestructuras independientes, entre otros aspectos que tenían como objetivo establecer un sector más eficiente y orientado al cliente. Sin embargo, con el tiempo se ha hecho evidente que los actuales requisitos de separación no evitan conflictos de interés, que existe discriminación contra empresas de nueva incorporación al mercado y que la interoperabilidad no está totalmente lograda. Todo ello ha motivado la elaboración del Cuarto Paquete Ferroviario, cuya misión principal es la modificación de hasta cinco directivas y reglamentos ya existentes, con la única finalidad de garantizar del transporte en la UE a largo plazo.

El 30 de enero de 2013, la Comisión Europea presentó una Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa al "Cuarto Paquete Ferroviario: Completar el Espacio Único para comentar la competitividad y el crecimiento europeos". Esta Comunicación ya ha tenido una primera lectura por parte del Consejo, lo que puede llevar a modificar algunas de las propuestas recogidas en ella.

Con el objetivo de establecer un mercado interior del ferrocarril y un sector más eficiente y orientado al cliente, la primera legislación de la UE estableció los principios básicos que guían la mejora de la eficiencia ferroviaria a través de la apertura progresiva del mercado, el establecimiento de empresas ferroviarias y administradores de infraestructuras independientes y la separación de las cuentas entre aquellas y estos. Desde 2000, estos principios se han ido haciendo realidad progresivamente, y a ello ha contribuido la adopción de tres paquetes sucesivos de la UE. Sin embargo, la cuota modal del ferrocarril ha seguido siendo moderada, en parte debido a cuestiones de adecuación (por ejemplo, el tren no resulta práctico para muchos desplazamientos urbanos de corta distancia), pero también a causa de los obstáculos a la incor-

poración al mercado, que dificultan la competencia y la innovación.

En 2012, partes de esa legislación fueron simplificadas, consolidadas y reforzadas por medio de la Directiva 2012/34/UE, por la que se establece un espacio ferroviario europeo único, que afianzó las disposiciones existentes sobre competencia, supervisión reguladora y arquitectura financiera del sector ferroviario. Dicha Directiva intensifica el poder de los organismos reguladores nacionales, mejora el marco para la inversión en ferrocarriles y garantiza un acceso justo a la infraestructura ferroviaria y los servicios relacionados con los ferrocarriles. Entró en vigor el 15 de diciembre de 2012 y el plazo para su transposición finaliza a mediados de 2015.

Paralelamente a la apertura del mercado, otras medidas de la UE han mejorado la interoperabilidad y la seguridad de las redes nacionales. La adopción de un enfoque más europeo del ferrocarril tiene como finalidad facilitar los desplazamientos transfronterizos para que el tren explote su ventaja competitiva en distancias más largas y establecer un mercado único para los proveedores de equipos ferroviarios a costes más bajos. Por ejemplo, la iniciativa Shift2Rail15 contribuirá a desarrollar el ferrocarril como medio de transporte, promoviendo innovaciones significativas en el material rodante de pasajeros, el transporte de mercancías, los sistemas de gestión del tráfico y la infraestructura ferroviaria.

El Cuarto Paquete Ferroviario implica la modificación de varias directivas y reglamentos previos.

Se han invertido grandes sumas en infraestructura ferroviaria. La nueva política en torno a la red transeuropea de transporte (RTE-T) pretende conseguir una red europea de transporte muy eficiente, con unas arterias ferroviarias principales sólidas.

Por otro lado, los requisitos de separación vigentes no evitan los conflictos de interés, y funciones que actualmente no están definidas como esenciales, como la planificación de inversiones, la financiación y el mantenimiento, han dado lugar a una discriminación contra algunas empresas de nueva incorporación al mercado. Las empresas históricas además tienen ventajas competitivas y existe un riesgo persistente de subvención cruzada por la falta de una total transparencia financiera.

Administradores independientes

La Comisión Europea opina que conforme al sistema actual, no hay incentivos para la cooperación europea e intermodal y que es preciso un sistema ferroviario principal de la UE que saque el máximo rendimiento de los efectos de red positivos.

Mientras que la actual política de RTE-T de la Comisión y la nueva propuesta del Mecanismo "Conectar Europa", junto con las normas vigentes sobre corredores ferroviarios de mercancías, tienen como finalidad aumentar la capacidad, la eficiencia y el atractivo del ferrocarril para los clientes, los frutos que pueden obtenerse con estas medidas solo pueden aprovecharse plenamente si se eliminan los obstáculos al funcionamiento eficiente de los administradores de infraestructuras y estos adquieren una dimensión auténticamente europea. Además, los requisitos de separación vigentes que garantizan la independencia de los administradores de infraestructuras han resultado difíciles de transponer y de hacer cumplir.

La Comisión propone modificar la Directiva por la que se establece el Espacio Ferroviario Europeo Único, a fin de garantizar que los administradores de infraestructuras

La nueva legislación europea permitirá probablemente un ritmo distinto a cada país en la liberalización de los servicios de viajeros.

puedan desempeñar todas las funciones necesarias para una mejor gestión, eficiente y no discriminatoria. La Comisión propone la separación institucional entre la gestión de las infraestructuras y las operaciones de transporte, pues esta es la solución más simple y eficiente para que los operadores de transporte compitan en igualdad de condiciones. Sin embargo, en los casos en que los Estados miembros deseen mantener las estructuras de holding existentes, con propiedad del administrador de infraestructuras, propone la introducción de salvaguardias estrictas para proteger la independencia de este, con un proceso de verificación por la Comisión que garantice la existencia de una verdadera igualdad de condiciones para todas las empresas ferroviarias. Es muy posible que este aspecto se suavice en la nueva legislación, de modo que los países cuyo sistema ferroviario no esté actualmente estructurado en "holding" puedan optar por esta fórmula en el futuro.

Apertura de mercados

Por otra parte, hay que señalar que mientras que los mercados de los servicios de transporte ferroviario de mercancías están plenamente abiertos a la competencia desde enero de 2007, y los de los servicios internacionales de transporte de viajeros desde el 1 de enero de 2010, los mercados de los servicios nacionales de trasporte ferroviario de pasajeros siguen estando en gran medida cerrados y constituyen los bastiones de los monopolios nacionales. Únicamente Suecia y el Reino Unido han liberalizado totalmente sus mercados, mientras que Alemania, Austria, Italia, Chequia y los Países Bajos han abierto los suyos de forma limitada.

La experiencia en estos mercados abiertos ha puesto de manifiesto mejoras de la calidad y la disponibilidad de los servicios, con una satisfacción de los viajeros que aumenta de año en año, y un crecimiento del número de viajeros en algunos casos superior al 50 por ciento a lo largo de 10 años. En otros mercados liberalizados, la licitación de contratos de servicios públicos ha significado un ahorro de entre el 20 y el 30 por ciento para un determinado nivel de servicio, que puede reinvertirse en la mejora general de los servicios.

Hay que tener en cuenta que la eliminación del obstáculo jurídico simplemente permitiendo el libre acceso tendría efectos más bien limitados, pues la mayoría de los servicios nacionales están cubiertos por contratos de servicio público. Por consiguiente, la competencia en los mercados nacionales debe abordarse a dos niveles: competencia "dentro del mercado" para aquellos servicios que pueden prestarse en acceso libre, y competencia "por el mercado", con vistas a la adjudicación transparente y rentable de los contratos de servicio público, tal como ocurre hoy en día en algunos Estados miembros.

Las normas vigentes dan a las autoridades competentes un gran margen para adjudicar directamente contratos de servicio público en el transporte ferroviario, evitando los procedimientos competitivos de licitación, que, por lo general, se exigen para los contratos de servicio público en relación con los demás medios de transporte público. Los contratos de servicio público adjudicados directamente constituyen el 42 por ciento del total de viajeros-kilómetro de la UE, lo que contribuye a que, en dieciséis de los veinticinco Estados miembros con ferrocarril, la empresa histórica posea más del 90 por ciento de la cuota de mercado.

Pese a lo dicho, en ese apartado podría introducirse un cambio importante con respecto a las propuestas de la Comunicación elaborada por la Comisión Europea, en referencia a que puedan existir

cláusulas de "reciprocidad" entre países en cuanto al distinto ritmo de cada país en la liberalización de los servicios ferroviarios de viajeros.

Material rodante

Los operadores privados señalan que el acceso al material rodante es una restricción importante para quienes se incorporan al mercado. En por lo menos ocho Estados miembros, la propiedad del material rodante sigue estando dominada por empresas ferroviarias históricas, que no pueden o no quieren ponerlo a disposición en condiciones comerciales atractivas.

Los sistemas obligatorios de emisión de billetes gestionados por las empresas históricas nacionales, como las de Alemania y Chequia, cobran comisiones de hasta el 25 por ciento en todas las ventas de billetes. Este efecto discriminatorio desanima a entrar en el mercado. En algunos Estados miembros, los reembolsos a las empresas de nueva incorporación tardan hasta dos años, mientras que, en otros, los pagos se realizan en un plazo de ocho días con una comisión del 1,5 por ciento.

Para eliminar las barreras jurídicas, la Comisión propone abrir el mercado de servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril modificando la Directiva por la que se establece el Espacio Ferroviario Europeo Único, con la posibilidad de limitar el acceso cuando esté en peligro el equilibrio económico de un contrato de servicio público.

Con la modificación del Reglamento sobre las obligaciones de servicio público en el transporte público por ferrocarril y carretera, la Comisión pretende introducir la licitación obligatoria de los contratos de servicio público a partir de diciembre de 2019.

Los contratos adjudicados directamente tras la adopción del presente paquete legislativo no

Hechos y cifras clave de la industria ferroviaria europea

- La industria ferroviaria tiene un volumen de negocios de 73.000 millones de euros (que corresponde al 65 por ciento de la industria aérea: 112.000 millones de euros, y 800. 000 empleados).
- El ferrocarril es fundamental para el funcionamiento eficaz de la economía europea. Cada año se realizan más de ocho mil millones de trayectos de viajeros por ferrocarril.
  El ferrocarril transporta alrededor del 10 por ciento de todo el tráfico de mercancías en toda Europa, con unos ingresos estimados de 13.000 millones de euros.
- Por el corredor de mercancías Rotterdam-Génova, por ejemplo, pasan unos 130.000 trenes al año, lo que equivale a casi cuatro millones de camiones.
- Cada año, las autoridades públicas invierten grandes cantidades en el sector ferroviario. En 2009, las subvenciones públicas ascendieron a unos 46. 000 millones de euros. Esta financiación pública es cada vez más escasa.
- La importante inversión del sector público, cuyas subvenciones se han doblado con creces en seis años, no ha garantizado, por sí misma, aumentos equivalentes de la demanda de ferrocarril.
- El sector ferroviario se halla en una situación de estancamiento o retroceso en muchos Estados miembros de la UE. A pesar de una evolución positiva en unos pocos mercados, la cuota modal del transporte ferroviario de viajeros en el transporte interior de la UE presenta una media que ha permanecido más o menos constante desde 2000: cerca del 6 por ciento, mientras que la cuota modal del transporte ferroviario de mercancías ha descendido del 11,5 al 10,2 por ciento.
- Desde mediados de los años noventa, en zonas de la UE, la baja inversión ha creado un círculo vicioso de retroceso, con el deterioro de la infraestructura y el material rodante, lo que hace que el ferrocarril sea menos atractivo, sobre todo teniendo en cuenta el elevado crecimiento del automóvil particular debido al mayor nivel de vida.
- En muchos casos, las empresas ferroviarias han tenido que cerrar y, en algunos países, como España, Portugal o Bulgaria, los operadores dominantes se han endeudado.
- El operador ferroviario dominante de Bélgica tuvo que transferir en 2004 una deuda de 7.400 millones de euros al Estado belga, comparable al 2 por ciento del PIB de ese país. Cuando se creó RFF, gestor francés de la infraestructura, se transfirieron desde SNCF 20.500 millones de euros de deuda (las deudas que muchas empresas deben asumir ahora son el resultado de la ineficiencia de las estructuras integradas en el pasado.
- Europa se enfrenta a graves problemas de transporte. Aumenta la demanda del tráfico (se prevé que el transporte de mercancías crezca cerca de un 40 por ciento en 2030 en comparación con 2005, y algo más del 80 por ciento hasta 2050; el flujo de viajeros crecerá algo menos que el de mercancías: un 34 por ciento hasta 2030 y un 51 por ciento hasta 2050); al igual que los derivados de la congestión, la seguridad del abastecimiento de combustible, las emisiones de CO_2 y la necesidad de crear una infraestructura de transportes eficiente para apoyar el crecimiento de la economía europea.
- Aceptar las actuales tendencias negativas y un deterioro inexorable del ferrocarril europeo no es una opción.

Una visión integradora

Para lograr una industria más eficiente y orientada al cliente, y mejorar el atractivo del ferrocarril frente a otros medios de transporte, el Cuarto Paquete Ferroviario aboga por un enfoque estratégico integrado. Para ello, se propone modificar la Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, por la que se establece un espacio ferroviario europeo único (texto refundido); el Reglamento (CE) núm. 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera; el Reglamento (CE) núm. 881/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se crea una Agencia Ferroviaria Europea, la Directiva 2004/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la seguridad de los ferrocarriles comunitarios; y la Directiva 2008/57/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, sobre la interoperabilidad del sistema ferroviario dentro de la Comunidad, así como para derogar el Reglamento (CEE) núm. 1192/69, relativo a las normas comunes para la normalización de las cuentas de las empresas ferroviarias.

Estos cambios aumentarán la competencia y garantizarán una total transparencia financiera, además de eliminar todo riesgo de subvención cruzada entre los administradores de infraestructuras (a menudo financiados con fondos públicos) y la prestación de servicios de ferrocarril por las empresas ferroviarias. Se espera que den lugar a unas condiciones de financiación justas y que reduzcan los riesgos de conflictos de interés. Se trata, en definitiva, de aprovechar las sinergias que estos cambios producirán.

La combinación del "libre acceso" y las licitaciones competitivas para la obtención de contratos de servicio público permitirá una mayor apertura del mercado, como ya se ha conseguido en el mercado del transporte de mercancías y en el del transporte internacional de pasajeros. En el campo de las mercancías, sector más maduro, todo indica que los cambios introducidos han inducido un aumento de la cuota de mercado del ferrocarril. La propuesta constituye un paso clave en la consecución del Espacio Ferroviario Europeo Único.

Previsiblemente, el aumento de la competencia mejorará el atractivo del ferrocarril y hará que el sector responda mejor a las necesidades de los clientes, permitiendo a los operadores ferroviarios competir con otros medios de transporte.

El aumento de la actividad ferroviaria incrementará la demanda de trabajadores ferroviarios cualificados en las empresas ferroviarias y de operadores de instalaciones de servicios ferroviarios, pero también la demanda de material rodante, creando así nuevos puestos de trabajo en la fabricación de trenes.

Haciendo más eficientes los procesos de certificación de la seguridad y de autorización de vehículos, garantizando que los certificados de seguridad y las autorizaciones de vehículos se concedan y reconozcan de manera no discriminatoria en toda la UE, y dando más coherencia a los marcos jurídicos nacionales se ayudará a que los plazos para que una nueva empresa ferroviaria entre en el mercado sean más breves y más flexibles.

podrán continuar más allá del 31 de diciembre de 2022.

Interoperabilidad y seguridad

Si bien las normas técnicas y los sistemas de homologación actuales crean un sistema muy seguro, éste está fragmentado entre la Agencia Ferroviaria Europea (AFE) y las autoridades nacionales, lo que genera costes administrativos excesivos y obstáculos para el acceso al mercado, sobre todo a quienes se incorporan a él por primera vez y a los fabricantes de vehículos ferroviarios. Concretamente, las normas técnicas y de seguridad nacionales conviven con las especificaciones técnicas de interoperabilidad (ETI) de la UE, lo que crea una complejidad innecesaria para las empresas ferroviarias. La AFE estima que actualmente existen en la UE más de once mil normas de este tipo.

Los procedimientos de autorización de vehículos ferroviarios nuevos pueden durar hasta dos años y costar hasta seis millones de euros, frente a los plazos mucho más breves y a los costes menores que conlleva la autorización de aeronaves. Según las cifras de las partes interesadas, los costes de los procedimientos de autorización representan hasta el 10 por ciento de los costes de las locomotoras por país, de modo que la autorización de vehículos para su uso en tres Estados miembros constituiría el 30 por ciento del precio de adquisición.

Por otro lado, para obtener los certificados de seguridad, las empresas ferroviarias deben pagar a las agencias nacionales de seguridad, lo que se sabe que en algunos casos les ha costado el equivalente al trabajo de una persona durante dos años y has-

Los administradores ferroviarios podrán mantener la estructura holding.

ta 70.000 euros de costes administrativos y de asesoramiento. El exceso de burocracia en el proceso de incorporación al mercado representa un grave problema para las nuevas empresas ferroviarias, pues esta categoría de operadores es más vulnerable a la complejidad y los retrasos de los procedimientos, dado que sus recursos humanos y financieros son limitados.

Ventanilla única

Según la Comunicación de la Comisión Europea, hay marcadas diferencias en la manera en que las agencias nacionales de seguridad dirigen los procesos de autorización de vehículos y certificación de la seguridad, y algunas de ellas eluden sistemáticamente los períodos establecidos para la expedición de los certificados y las autorizaciones pidiendo documentos y ensayos adicionales.

Con las nuevas propuestas, la Agencia Ferroviaria Europea se convertiría en una "ventanilla única" que expediría las autorizaciones para comercializar vehículos en toda la UE, así como los certificados de seguridad para los operadores.

Las medidas propuestas permitirían un 20 por ciento de reducción del tiempo de entrada de nuevas empresas ferroviarias y un 20 por ciento de reducción del coste y la duración de la autorización del material rodante. En general, ello supondría un ahorro para las empresas de quinientos millones de euros de aquí a 2025.

Otro de los cambios en relación con la propuesta de la Comunicación giraría en torno a las autoridades nacionales de seguridad, que podrían emitir autorizaciones de vehículos y certificados de seguridad nacionales, y que podrían estar integradas en los Ministerios de Fomento o Transporte respectivos.

Según la Comisión, un sector ferroviario dinámico depende de una mano de obra cualificada y motivada. A lo largo de los próximos diez años, el ferrocarril se enfrentará a los desafíos de atraer a personal nuevo para sustituir a un tercio de su mano de obra, que se jubilará, y responderá a un entorno nuevo y más competitivo.

La experiencia en los Estados miembros que han abierto sus mercados muestra que esta apertura debe dar lugar a nuevos y mejores puestos de trabajo. De acuerdo con el marco regulador de la UE, los Estados miembros tendrán la posibilidad de proteger a los trabajadores exigiendo a los nuevos contratistas que los contraten cuando se transfieran contratos de servicios públicos, yendo así más allá de los requisitos de la UE sobre los traspasos de empresas.

Yolanda del Val