COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 6.2.2008
COM(2008) 54 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

Contratos plurianuales en pro de la calidad de la infraestructura ferroviaria

{SEC(2008)131}
{SEC(2008)132}
{SEC(2008)133}

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

Contratos plurianuales en pro de la calidad de la infraestructura ferroviaria

1. CONTEXTO GENERAL

1.1. Financiación de la infraestructura ferroviaria

La política de transportes de la Comunidad Europea se ocupa de desarrollar y optimizar las infraestructuras de transportes garantizando la buena gestión de las mismas en términos de calidad, fiabilidad, flexibilidad y orientación al consumidor. Ello exige la movilización de las fuentes de financiación oportunas. Seis años después de la adopción del paquete de infraestructuras ferroviarias[1], aún existe preocupación respecto de la sostenibilidad de la financiación de las infraestructuras de ferrocarriles, la calidad del servicio de infraestructuras y la forma de mejorar el rendimiento de los administradores de infraestructuras. Ésta ha sido una de las conclusiones extraídas de las amplias consultas a los interesados realizadas entre mayo de 2006 y septiembre de 2007[2].

La presente Comunicación define las medidas que los Estados miembros y los administradores de infraestructuras deben adoptar a fin de conciliar el equilibrio financiero con un adecuado nivel de servicios de infraestructuras ferroviarias. La Comisión recomienda una aplicación coherente y plena de estas medidas en toda la Unión Europea, pero evaluará además la conveniencia de proponer la adopción de legislación vinculante a fin de garantizar que el mercado comunitario de servicios de ferrocarril responda plenamente a las responsabilidades adquiridas por los Estados con vistas a desarrollar la infraestructura ferroviaria.

1.2. Marco estratégico de referencia para el desarrollo de la infraestructura ferroviaria

Para que exista un mercado de servicios de ferrocarril competitivo resulta esencial la dotación de infraestructuras ferroviarias. El desarrollo de esa infraestructura compete, principalmente, a dos instancias: los Estados miembros, o sea, generalmente los Gobiernos nacionales, propietarios de la infraestructura, y los administradores de la misma. Ambas instancias, de conformidad con sus respectivas funciones y tal como establece la legislación en la materia, tienen que adoptar decisiones respecto del alcance y la naturaleza del desarrollo de la infraestructura y de los recursos financieros necesarios, aplicando un enfoque coherente.

Como requisito previo, es preciso contar con un marco estratégico coherente en materia de política de transportes. El Estado debe decidir sobre las necesidades a largo plazo en materia de infraestructuras para todos los modos de transporte en el marco de su política en este

---

[1] Directivas 2001/12/CE, 2001/13/CE y 2001/14/CE agrupadas bajo la denominación de «paquete de infraestructuras».

[2] Las consultas adoptaron la forma de un taller con los interesados celebrado en mayo de 2006, dos consultas a los interesados en el marco de estudios, lanzadas por la Comisión en 2006 y 2007, y una consulta pública que finalizó en septiembre de 2007.

ámbito, previendo la futura demanda de los usuarios. Partiendo de esa base, se establecen los parámetros necesarios para determinar el mejor nivel de calidad de las infraestructuras y el alcance de la red ferroviaria. Ello puede exigir la reducción de determinadas líneas en las que no parece que vaya a existir demanda, o el desarrollo de la capacidad para hacer frente a una demanda creciente[3].

1.3. Nivel de intervención estatal

Los Estados miembros de la UE ha declarado que, en 2006, el gasto financiero en concepto de mantenimiento[4] y creación de nueva infraestructura ferroviaria ascendió a 13 900 millones de euros, sin incluir los fondos correspondientes a las asociaciones entre los sectores público y privado (véanse los anexos 1 y 2). Si se añaden los ingresos procedentes de los cánones cobrados a los usuarios, el coste de mantenimiento de la infraestructura ferroviaria asciende a unos 35 000 millones de euros al año. Los ingresos procedentes de los cánones cobrados a los usuarios sólo cubren aproximadamente entre el 30% y el 50%, con valores extremos del 10% y 100%.

La contribución de la UE se destina fundamentalmente a la cofinanciación de la infraestructura de transportes con cargo al presupuesto TEN y, parcialmente, con cargo a los Fondos Regional y de Cohesión. Dicha contribución tiene por objeto la construcción y la rehabilitación de la infraestructura en la red ferroviaria transeuropea (TERN) y representa, exclusivamente, una pequeña parte de la red.

En la legislación comunitaria, la tarificación de la infraestructura ferroviaria al coste de explotación de un servicio adicional se considera la norma, mientras que la recuperación total de los costes constituye la excepción y sólo se autoriza en determinadas condiciones [5]. En muchos casos, los Estados miembros desempeñan un papel preponderante a la hora de garantizar la estabilidad financiera de los administradores de infraestructuras ferroviarias. Estos últimos tienen que cubrir una parte importante de los gastos de mantenimiento mediante sus propios recursos o mediante transferencias del Estado. Así pues, se plantea la cuestión de la relación entre el Estado y los administradores de infraestructuras por lo que respecta a dichas transferencias.

2. ESTADO ACTUAL DE LA APLICACIÓN

2.1. Marco jurídico en la Unión Europea

La legislación de la UE exige la fijación de medidas de incentivación a fin de reducir los costes de dotación de las infraestructuras y de los correspondientes cánones de utilización de las mismas. La reducción de los costes no debe efectuarse en detrimento de la seguridad y del mantenimiento y la mejora del servicio de infraestructuras. Si bien la Comunidad ha establecido requisitos precisos en materia de gestión de la seguridad y de notificación de (datos sobre) accidentes, aún no existen a escala comunitaria obligaciones de este tipo por lo que respecta al control del servicio de infraestructura.

---

[3] Por ejemplo, el Gobierno de los Países Bajos adopta su plan anual de gestión de las infraestructuras ferroviarias basándose en un plan de movilidad nacional que cubre un periodo de 10 años y abarca todos los modos de transporte.

[4] Este término incluye la renovación y mejora de la infraestructura ferroviaria.

[5] Artículo 7 y 8 de la Directiva 2001/14/CE.

Los Estados miembros pueden optar por cumplir con estas obligaciones a través de medidas reglamentarias y/o acuerdos contractuales, conocidos como contratos plurianuales[6]. Dichos acuerdos tienen una vigencia mínima de tres años, por lo que su duración es superior a la del ejercicio presupuestario tradicional, de carácter anual. Las condiciones del contrato y la estructura de los pagos deben decidirse con antelación para todo su periodo de vigencia.

Los administradores de infraestructura de algunos países europeos han atesorado una valiosa experiencia en la utilización de contratos plurianuales. La Comisión opina que sería útil que la aplicación de este enfoque se generalizara basándose en las mejores prácticas actuales. Así pues, ha animado a los Estados miembros a que continúen basando mediante contratos sus relaciones con los administradores de infraestructuras con vistas a financiar el mantenimiento y la modernización de la infraestructura ferroviaria. Esta forma de actuación constituye asimismo el marco adecuado para el establecimiento de un régimen basado en el rendimiento[7].

2.2. Requisitos legales adicionales

Aparte de las normas mencionadas, directamente relacionadas con los contratos plurianuales, las Directivas ferroviarias de la UE establecen otras normas que pueden resultar de utilidad desde el punto de vista de la aplicación:

- Los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias para el desarrollo de su infraestructura ferroviaria nacional[8]. Pueden conceder al administrador de infraestructuras una financiación proporcionada con su cometido, envergadura y necesidades financieras, en particular, para financiar nuevas inversiones[9]. Los administradores de infraestructuras deben establecer un plan estratégico a fin de garantizar el equilibrio financiero y asegurarse de que los medios utilizados son proporcionados a sus objetivos [10].

- Los Estados miembros deben garantizar que los ingresos y los gastos de los administradores de infraestructuras se equilibren a lo largo de un periodo razonable. Este principio se aplica a todo tipo de actividades, incluso aquellas que no están directamente relacionadas con el mantenimiento de la infraestructura.

Además, se han establecido disposiciones específicas relativas a la posibilidad de acogerse a transferencias financieras del Estado, así como a la transparencia de las mismas, teniendo en cuenta el requisito de independencia impuesto al administrador de infraestructuras en materia de gestión y la naturaleza económica de sus actividades:

- La legislación comunitaria prohíbe las transferencias de fondos públicos entre administradores de infraestructuras y compañías de ferrocarriles.

- Existe la obligación de mantener y publicar por separado cuentas de pérdidas y ganancias relacionadas con la gestión de la infraestructura.

---

6 Artículo 6, apartados 2, 3 y 4, de la Directiva 2001/14/CE.

7 Véase la Comunicación de la Comisión COM (2006) 189 final, de 3 de mayo de 2006, sobre la aplicación del primer paquete ferroviario, conclusiones, página 10.

8 Véase el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 91/440/CEE.

9 Véase el artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2001/14/CEE

10 Véase el artículo 7, apartado 4, de la Directiva 91/440/CE.

- Los administradores de infraestructuras ferroviarias de la UE deben adoptar un régimen de prestaciones que se inscriba en su sistema de tarificación para la utilización de las infraestructuras.

- Por último, deben respetarse las normas sobre ayudas estatales [11].

2.3. Recurso actual a los contratos plurianuales

La situación actual por lo que respecta a la utilización de contratos plurianuales varía considerablemente de unos Estados miembros a otros (véase el anexo 4). Aproximadamente la mitad de ellos, ni los utilizan, ni tienen previsto hacerlo. Ciertos Estados miembros no prevén financiación alguna para el mantenimiento de la infraestructura ferroviaria, algunos se hallan en proceso de negociar contratos por primera vez, mientras que otros se disponen a prorrogarlos por otro nuevo periodo plurianual. Al mismo tiempo, un número creciente de Estados miembros prevé su introducción, tras haber implantado los requisitos exigidos por el primer paquete ferroviario.

Los administradores de infraestructuras de Austria, Bélgica, Bulgaria, Estonia, Francia, Irlanda, Italia, Letonia, Rumanía y el Reino Unido han celebrado contractos plurianuales con sus respectivos Estados. Algunos, como el Reino Unido, se hallan en proceso de renovar los contratos mientras que otros, como Alemania, los están preparando por primera vez. En Austria, Bulgaria, Hungría, Irlanda, los Países Bajos, Eslovaquia y el Reino Unido, los pagos en concepto de suministro de infraestructuras se supeditan ya al cumplimiento de criterios de calidad[12].

3. GRANDES DIVERGENCIAS EN LAS MODALIDADES DE FINANCIACIÓN DEL MANTENIMIENTO

La competitividad del sector ferroviario depende en gran medida de la disponibilidad y calidad de las infraestructuras. No obstante, el mantenimiento de las mismas no siempre recibe la atención y financiación esperada por los operadores ferroviarios, y que permitiría a estos últimos competir con otros modos de transporte.

Casi un tercio de los administradores de infraestructuras declaran que los fondos disponibles no bastan para el mantenimiento de su red[13]. Las diferencias existentes entre los gastos de mantenimiento por km de vía de los diferentes Estados miembros son enormes[14], llegando en ocasiones a multiplicarse por treinta. Entre 2003 y 2006, los administradores de infraestructuras de determinados Estados miembros no recibieron ninguna transferencia del Estado para el mantenimiento de las infraestructuras, pese a la importancia de sus redes

---

11 La Comisión está considerando la conveniencia de adoptar directrices específicas sobre ayudas estatales en el sector ferroviario que cubran, entre otras cosas, las transferencias a las infraestructuras ferroviarias.

12 Fuente: Asociación de Administradores Europeos de Infraestructuras Ferroviarias, CER, 2006. Suiza está renovando su contrato plurianual, en el que los pagos se supeditan a la calidad de las infraestructuras.

13 Un estudio titulado «Orientaciones para el establecimiento de asociaciones sostenibles de cara al mantenimiento de los ferrocarriles» llevada a cabo por Ecorys en 2006 reveló que el 31% no disponía de una financiación adecuada. Los administradores que carecen de un presupuesto adecuado registran un promedio de déficit anual que varía entre el 10% y el 89% de los costes totales.

14 Véase el cuadro del Anexo 2

ferroviarias. Los Estados miembros que se adhirieron a la UE en 2004 dedicaron ese año 280 millones de euros al desarrollo de infraestructuras, frente a algo más de 13 000 millones de euros en la UE de los 15 (véase el anexo I).

Estas divergencias parecen indicar que algunas redes pueden estar acumulando retrasos de mantenimiento que los administradores de infraestructuras son incapaces de asumir desde un punto de vista financiero.

A modo de ejemplo, el gráfico que figura más adelante muestra las cifras relativas a la evolución del capital y la deuda de las mayores compañías ferroviarias europeas (administradores de infraestructuras y compañías de ferrocarril) de 1995 a 2004. Mientras los activos del sector ferroviario decrecieron a un ritmo constante, sus deudas se multiplicaron. Aunque a este fenómeno contribuyen también otros factores distintos del mantenimiento de las infraestructuras, como la falta de compensación de las obligaciones de servicio público, los resultados en términos de inestabilidad financiera son equivalentes.

En 2006, los gastos de mantenimiento por km de vía oscilaron entre los escasos 220 euros de Eslovaquia o los 16 000 euros de Polonia y los 160 000 euros de Alemania o los 360 000 del Reino Unido[15] . Esta divergencia tan acusada, muy superior a las diferencias observadas en los niveles de costes, podría significar, en algunos casos, que el mantenimiento puede no ser sostenible y, en otros, **que los administradores de infraestructuras podrían no haber aprovechado de forma uniforme en toda Europa el potencial de reducción de costes.**

El sector ferroviario ha logrado mejorar su rendimiento en materia de seguridad, pese a partir de un buen nivel inicial. Sin embargo, no cabe decir lo mismo respecto de la calidad de las infraestructuras. Cuando los ingresos obtenidos no bastan para mantener unas redes grandes, a menudo sobredimensionadas, se produce un deterioro de la calidad del servicio de infraestructuras. Si no se determinan y publican indicadores de rendimiento (comunes), es difícil observar ese deterioro de la calidad. La verdadera magnitud del problema sólo empieza a percibirse al cabo de mucho tiempo, cuando los límites de velocidad deben reducirse por razones de seguridad.

El estudio de un caso incluido en el anexo 6 ilustra como la deficiencia de las infraestructuras provoca una drástica disminución de la calidad del servicio de transporte ferroviario que impulsa a los clientes a decantarse por el transporte por carretera. Se crea así un círculo vicioso, en la medida en que los administradores de infraestructuras pierden ingresos que podrían haberse dedicado al mantenimiento. Puede plantearse un problema similar cuando las obligaciones de servicio público correspondientes al trasporte de viajeros por ferrocarril no se compensan debidamente.

[15] Véase el anexo 2 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

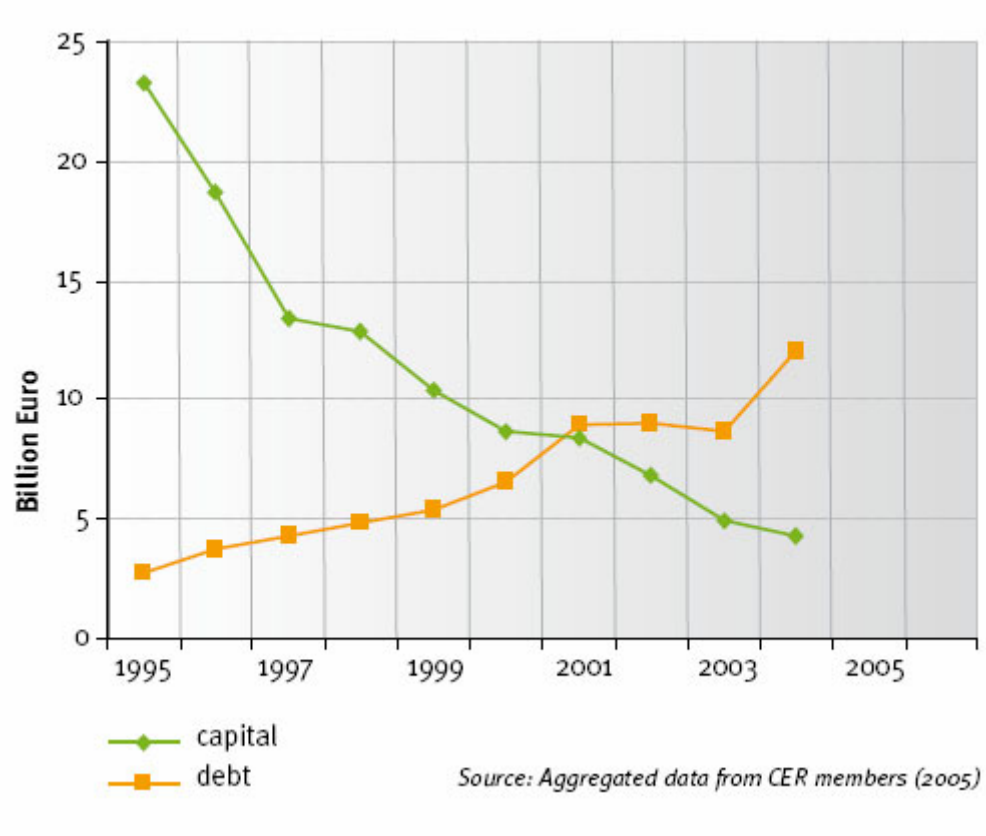


Gráfico: Capital y deuda del sector ferroviario en los países de Europea Central y Oriental.

4. FUNCIÓN DE LOS CONTRATOS PLURIANUALES

Los contratos plurianuales son regímenes de financiación a largo plazo para el mantenimiento de las infraestructuras. En el anexo 3 se ofrece información general sobre los principales elementos de un contrato plurianual y de la eventuales ventajas que de él pueden derivarse, siempre que se prepare y negocie de forma adecuada.

4.1. Un marco de financiación a largo plazo del mantenimiento

Durante años, el enfoque que ha prevalecido con respecto al mantenimiento de la red ferroviaria ha sido su conservación conforme a criterios técnicos de ingeniería y la fijación de plazos regulares para su renovación. No obstante, lo que verdaderamente se precisa es que la infraestructura ferroviaria responda a las futuras pautas en la demanda de transportes, de modo que se desarrolle el tráfico y aumenten los ingresos procedentes de los cánones cobrados a los usuarios. Los contratos plurianuales deben obligar a ambas partes a adoptar una estrategia a largo plazo y a desarrollar programas de mantenimiento basados en el plan estratégico del administrador de las infraestructuras y en la futura demanda de servicios. En el taller con los interesados, se llegó a la conclusión de que los contratos plurianuales permitían lograr una compensación bien fundada entre los intereses de contribuyentes y usuarios, entre mantenimiento y calidad de la red y entre mantenimiento a corto plazo y renovación.

4.2. Complementación del sistema de tarificación

En un contexto en el que la mayoría de los administradores de infraestructuras no pueden recuperar los costes totales de mantenimiento mediante los cánones de utilización, las

transferencias realizadas en el marco de los contratos plurianuales permitirán complementar dichos cánones a fin de lograr la estabilidad financiera necesaria. Así, el contrato plurianual debe guardar coherencia con el marco de tarifación, que, a su vez, debe atenerse a las normas vigentes en materia de tarificación[16], sin perjuicio del derecho del administrador de infraestructuras a fijar los cánones[17].

4.3. Capacidad de lograr un control efectivo de los costes

La planificación a largo plazo del mantenimiento y de la renovación ferroviarios puede reducir los costes unitarios, ya que el equipo de mantenimiento y el personal estarán mejor adaptados al tipo y al volumen del trabajo previsto, y, por otra parte, habrá menos necesidad de proceder a cambios de planes de última hora. Esta afirmación es válida tanto por lo que respecta a la ejecución directa de las obras como al mantenimiento en régimen de externalización.

La dotación presupuestaria anual exige la utilización de los fondos antes del final del año, aunque sea más rentable posponer la ejecución de las obras, y a la inversa. El paso de una dotación anual a una dotación plurianual permite al administrador de infraestructuras utilizar los fondos con una flexibilidad mayor y más adaptada a las necesidades operativas, que contrasta con la rigidez de las normas que regulan el gasto público.

En el cuadro que figura a continuación se muestra el potencial de reducción de los costes de mantenimiento cuantificado por los administradores de infraestructuras y los ministerios de transportes con motivo de la consulta celebrada en 2007. De acuerdo con sus respuestas, se ha estimado que el potencial absoluto de reducción de costes, tan sólo para aquellos Estados miembros que aún no recurren a contratos plurianuales, asciende a 580 millones de euros, de los cuales, 370 millones proceden de una programación más eficaz de las obras de mantenimiento (véase la evaluación de impacto).

El contrato plurianual reducirá los costes de mantenimiento como consecuencia de	*Reducción estimada de los costes*	*Número de respuestas*
una mayor eficiencia en la utilización de los recursos	2 – 5%	6
una mayor eficiencia del mantenimiento en régimen de externalización	5-10 %	3
unas políticas de reducción del personal más drásticas	0,1- 3 %	3

Cuadro: Ahorro en los costes de mantenimiento. Fuente: Administradores de infraestructura ferroviaria de la UE, PricewaterhouseCoopers 2007

---

16 De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 de la Directiva 2001/14/CE, los Estados miembros deberán establecer un marco de tarifación garantizando al mismo tiempo la independencia de gestión de los administradores de infraestructuras.

17 A título de ejemplo, véase el estudio de un caso relativo a Inglaterra y Escocia en el anexo 6 del documento de trabajo del los servicios de la Comisión.

Bajo la presión que supone el tener que renunciar a los fondos no utilizados, las actividades de mantenimiento tienden a intensificarse a finales de año. La lógica de la financiación pública determina que los presupuestos que no hayan sido utilizados íntegramente en años anteriores tiendan a recortarse. Por otro lado, las obras intensivas de mantenimiento durante ese periodo causan mayores retrasos y perturban el desarrollo del servicio. El abandono de la planificación anual en favor de la introducción de regímenes plurianuales reduce globalmente esa perturbación puesto que las obras de mantenimiento pueden programarse de forma que entorpezcan el tráfico lo menos posible. Una vez que los regímenes basados en el rendimiento efectivo se hayan generalizado, esta estrategia resultará aún más ventajosa, ya que el administrador de infraestructuras tendrá que indemnizar a los usuarios por toda perturbación que provoque.

El hecho de que un contrato plurianual cubra exclusivamente determinados elementos de los costes del ciclo de vida, como por ejemplo, los de renovación o mantenimiento, puede incentivar la superación de dichos costes o llevar a los administradores de infraestructuras a reducir el mantenimiento, conscientes de que el Estado podrá financiar esos costes de renovación ulteriormente. Tal aplazamiento del mantenimiento puede llevar aparejada una reducción de la calidad de la infraestructura.

4.4. Capacidad de establecer la evaluación comparativa y la supervisión por los órganos reguladores

Los administradores de infraestructuras no deben solicitar un trato confidencial de la información y, en particular, de ciertos datos relacionados con los costes de mantenimiento. Normalmente, no existe competencia entre los servicios de infraestructuras, ya que estas últimas suelen ser un monopolio natural. El requisito de publicación de los datos financieros satisface el derecho de los ciudadanos a ser informados sobre la utilización dada a los fondos públicos.

Desde el momento en que es posible fijar con mayor eficacia los objetivos de rendimiento, resulta más fácil sopesar la posición relativa de los administradores de infraestructuras. Por consiguiente, es posible evaluar la rentabilidad no sólo con referencia a elementos de coste de un determinado administrador de infraestructuras nacional, sino también en relación con su rendimiento relativo frente a otros administradores de infraestructuras.Paralelamente, los organismos reguladores obligan a los administradores de infraestructuras a cumplir con su obligación de comunicar información sobre el deterioro de la infraestructura mucho antes de que se impongan límites de velocidad inferiores que puedan tener un efecto adverso sobre el rendimiento ferroviario.

4.5. Mejora de las prestaciones y del control de calidad

Los contratos plurianuales facilitan el paso de unas condiciones «de entrada» – o sea, la compensación al administrador de infraestructuras por un gasto concreto – a unas condiciones «de salida» – o sea, la vinculación de los pagos a los resultados obtenidos. Los indicadores de calidad deberán respetar los principios SMART [18] .

---

[18] El acrónimo inglés SMART se refiere a indicadores específicos en cuanto a los objetivos, medibles en términos de magnitud, aceptados, en una determinada situación de mercado y de acuerdo con los recursos disponibles, realistas por lo que respecta al programa de actividad del administrador de infraestructuras y programados, o sea, fijados para una determinada fecha para la medición y comparación de un criterio.

Los criterios de calidad utilizados actualmente se dividen en dos categorías: indicadores basados en la calidad del servicio ferroviario, como por ejemplo, la velocidad y la seguridad, e indicadores basados en la dotación de infraestructuras. La primera categoría permite cuantificar los retrasos derivados de la imposición de límites de velocidad, o los datos sobre accidentes exigidos por la ley para la elaboración de estadísticas sobre accidentes ferroviarios. Los indicadores relacionados con la dotación de infraestructuras pueden ser los costes de mantenimiento por km de vía o el porcentaje de líneas sujetas a limitaciones de velocidad. Temporales. En la actualidad, el administrador de infraestructuras ya tiene que recopilar y realizar cálculos con esos datos para fundamentar su sistema de tarifación del acceso a las líneas.

Cada vez son más las irregularidades (rotura de raíles y grietas) que alertan de forma temprana del deterioro de la calidad de la infraestructura. El acortamiento del ciclo de vida de las infraestructuras puede indicar que el mantenimiento ya no es viable, o sea, que se está registrando un proceso de desgaste de la red ferroviaria. La disponibilidad de vía férrea es otro indicador de rendimiento importante, estableciéndose una distinción entre disponibilidad programada y no programada. En la agregación de los datos sobre disponibilidad a escala de la red en su conjunto, es preciso ponderar las estadísticas relativas a las distintas partes de la red en función de la importancia de cada línea.

Uno de los requisitos previos que debe cumplir el administrador de infraestructuras es el de controlar las condiciones de los activos fijos mediante un registro de las infraestructuras. Estos registros, cuya elaboración ya es obligatoria en el caso de la red ferroviaria transeuropea[19], tienen por objeto mantener informado al administrador de infraestructuras sobre la puesta en servicio de un activo y la vida útil prevista de éste. Así pues, constituyen un factor importante a la hora de evaluar el retraso acumulado en el mantenimiento de la red.

El gráfico que se incluye a continuación muestra los retrasos en minutos imputables al administrador de infraestructuras británico Network Rail y a sus operadores ferroviarios. Desde que se introdujeron los contratos plurianuales, los retrasos imputables a las infraestructuras (véase la curva más baja) han ido reduciéndose regularmente.

[19] El artículo 24 de la Directiva 2001/16/CE relativa a la interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo convencional exige la publicación y actualización anual de los registros de la infraestructura correspondientes al sistema ferroviario convencional. De acuerdo con dicha disposición, las características pormenorizadas del registro se establecerán mediante una Especificación Técnica de Interoperabilidad. La Directiva 96/48/CE preveía una disposición similar en relación con la interoperabilidad del sistema ferroviario transnacional de alta velocidad.

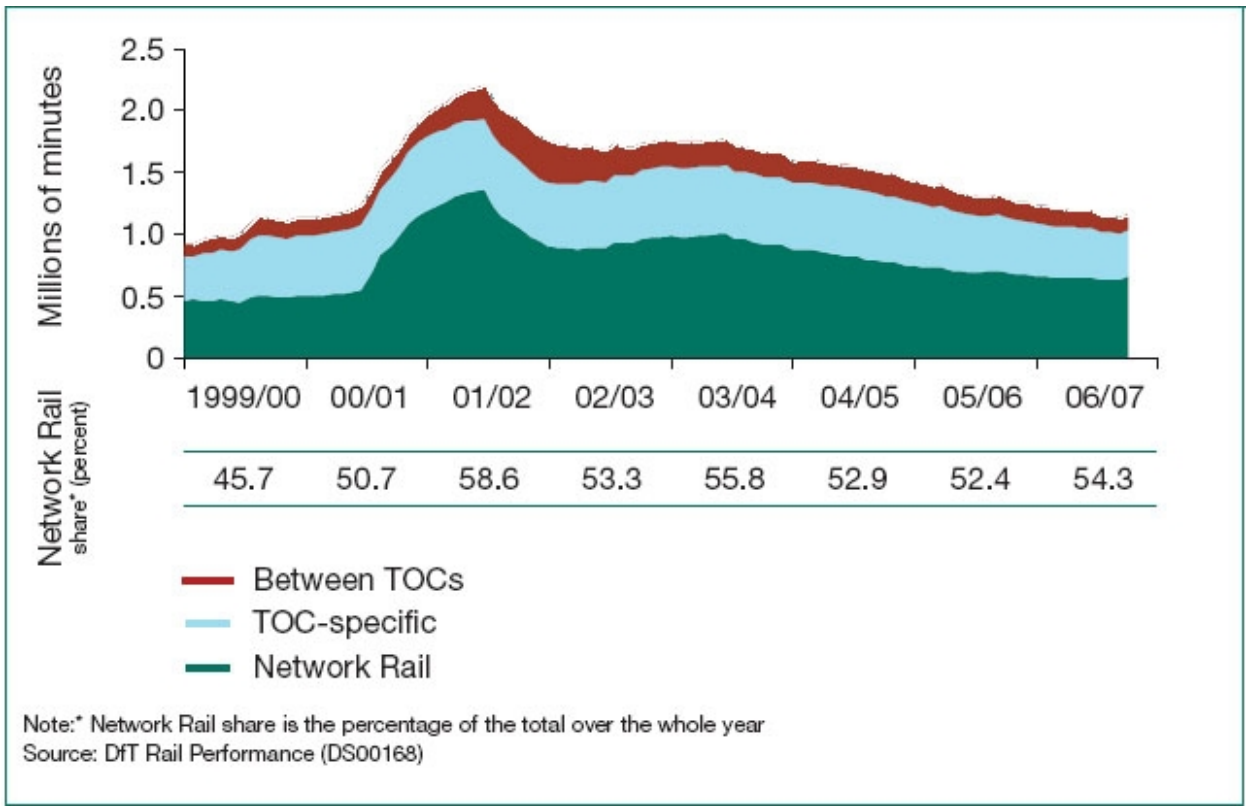


Gráfico: Desglose del retraso global por instancia responsable

El Estado, el organismo regulador y los usuarios de la infraestructura, especialmente las compañías ferroviarias y las empresas de transporte, pueden comparar el rendimiento de los distintos administradores de infraestructuras (evaluación comparativa) y fijar objetivos en consecuencia. Ello les procurará mayor información sobre cuáles pueden ser sus expectativas por lo que respecta a la calidad de la infraestructura cuando se dispongan a elaborar su plan estratégico. Los usuarios también podrán evaluar y controlar el mantenimiento en relación con la demanda previsible[20].

4.6. Garantizar la eficacia de los acuerdos contractuales

Para resultar fiable, un acuerdo contractual debe incluir sanciones que penalicen los casos de incumplimiento. Ante todo, el contrato debe establecer procedimientos claros y transparentes de determinación del incumplimiento de una obligación contractual, por ejemplo, una financiación insuficiente o el incumplimiento por parte del Estado de las normas financieras acordadas, que pueda afectar a la capacidad del administrador de infraestructuras de llevar a cabo su cometido. A la inversa, puede ser el administrador de infraestructuras quien incumpla uno o varios de los criterios de rendimiento acordados. El proceso de control debe confiarse preferentemente a un organismo independiente, en vez de al Estado o al administrador de infraestructuras. En la práctica, los organismos reguladores competentes han demostrado ser los más capacitados para ello, siempre que no formen parte integrante del poder adjudicador y cuenten con personal cualificado, presupuesto y derechos de acceso a los datos.

[20] Para obtener información general, puede consultarse el anexo 5 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

Las sanciones pueden consistir en penalizaciones (multas), una reducción de los niveles de producción proporcionada a la reducción de la aportación financiera, la sustitución de los administradores o la reasignación de la infraestructura ferroviaria a otro administrador. Sin embargo, antes de llegar a la imposición de sanciones, ambas partes (junto con el organismo regulador) deberían tratar de lograr una solución amistosa.

Las sanciones deben ser progresivas y proporcionadas a la infracción. En un principio, las partes pueden lograr un consenso, en su caso, gracias a la mediación del organismo regulador. Cuando el administrador de infraestructuras no cumpla con sus obligaciones contractuales, el Estado, en su calidad de accionista, podrá imponer sanciones, como por ejemplo, su sustitución. Las sanciones pueden adoptar asimismo la forma de multas, o de una modificación de la franquicia, mediante la transferencia de determinadas partes de la infraestructura a otro administrador.

El incumplimiento parcial por parte del Estado de su obligación de financiación puede llevar aparejada una relajación de los requisitos de calidad o la reducción del tamaño de la red. En ese caso, debe ser de nuevo el organismo regulador quien intervenga en la mediación y/o en la renegociación del contrato. El administrador de infraestructuras debe ser capaz de evaluar el efecto de los diferentes niveles de financiación sobre la calidad de la infraestructura. Servirse de un modelo en la relación entre aportación financiera y prestaciones resultantes puede contribuir a dotar de mayor transparencia al proceso.

5. FOMENTO DE LAS MEJORES PRÁCTICAS EN LA UTILIZACIÓN DE LOS CONTRATOS PLURIANUALES

A la luz de todo lo expuesto, es preciso considerar la necesidad de actuar a tres niveles: Estados miembros, administradores de infraestructuras y organismos reguladores.

En aplicación de las mejores prácticas, los Estados miembros deben **celebrar contratos plurianuales** con sus administradores de infraestructuras que incluyan los elementos establecidos y tengan por objeto el logro de las ventajas descritas en el anexo 3. No obstante, en caso de no celebrarse tales contratos, los Estados miembros deberían al menos establecer la obligación de que **el administrador de infraestructuras comprometiera recursos, como el suministro interno o la subcontratación, por periodos superiores a tres años**.

Los Estados miembros y los administradores de infraestructuras deben garantizar la **coherencia de los contratos plurianuales** con los planes estratégicos nacionales de transporte y con el plan estratégico de la empresa del administrador. Este principio se aplica asimismo a las franquicias de infraestructura y a los contratos marco entre las empresas ferroviarias y los administradores de infraestructuras.

El Estado debe **consultar a los interesados** sobre toda propuesta de contrato plurianual antes de autorizar un nuevo contrato o renegociar las disposiciones vigentes, y pasar a negociar a continuación el tamaño y la calidad de la red.

Los Estados miembros deben redoblar esfuerzos y reducir los costes y cánones de suministro y utilización de la infraestructura. A tal fin, los Estados miembros deben fijar, controlar y aplicar objetivos cuantitativos de reducción de los costes por periodos de tres años, como mínimo.

Los administradores de infraestructuras **deben medir las condiciones de la vía** una vez al año, como mínimo, en todas sus líneas, y con mayor frecuencia en el caso de las líneas principales.

Basándose en esa medición, los administradores de infraestructura deben definir y publicar indicadores que permitan evaluar y predecir la calidad y el rendimiento de la infraestructura con una periodicidad anual a lo largo de toda la duración del contrato plurianual.

La intervención discrecional del Estado en la gestión de la infraestructura debe quedar circunscrita a los casos previstos en el contrato, de modo que el administrador de infraestructuras pueda perseguir los objetivos fijados con un amplio margen de **independencia en materia de gestión.** Si no, será preciso renegociar el acuerdo o contrato.

Los administradores deben comunicar a través de la **Declaración de la Red** si las líneas no están siendo objeto del mantenimiento adecuado y si consideran que la calidad de las infraestructuras se está deteriorando. De lo contrario, las infraestructuras se retirarán del servicio. Esta información debe facilitarse con la suficiente antelación para que los usuarios puedan utilizarla como un sistema de alerta temprana.

Resulta oportuno que un **organismo independiente** se encargue de controlar el cumplimiento del contrato plurianual y de mediar entre las partes de dicho contrato en caso de litigio. Ello presupone disponer del personal y de los conocimientos técnicos adecuados para llevar a cabo esa labor.

Por último, los contratos plurianuales pueden abrir la vía a un recurso más racional a la licitación en el ámbito de los servicios de infraestructuras. Dada la dificultad de sacar a licitación una red nacional en su integridad, la licitación podría implicar a un número creciente de administradores de infraestructura, declaraciones de red, sistemas de tarifación y condiciones de acceso. A fin de minimizar cualquier posible efecto negativo, es preciso adoptar medidas de protección que garanticen unas normas sobre acceso sencillas y no discriminatorias, que aseguren el respeto de las disposiciones en materia de competencia.

En esta fase, la Comisión considerará la oportunidad de incluir una serie de recomendaciones previas en su propuesta de refundición del primer paquete ferroviario, prevista para 2008.