



COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 29.05.1997
COM(97) 242 final

COMUNICACION DE LA COMISION

AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL COMITE ECONOMICO Y SOCIAL Y AL COMITE DE LAS REGIONES

**SUPERPISTAS FERROVIARIAS TRANSEUROPEAS
DE TRANSPORTE DE MERCANCÍAS**

ÍNDICE

1. CONTEXTO.....	4
1.1 Situación del transporte de mercancías por ferrocarril.....	4
1.2 Orígenes.....	5
1.3 Resumen de los derechos de acceso vigentes en la legislación europea.....	5
1.4 Las superpistas ferroviarias, un paso adelante hacia la liberalización.....	6
1.5 Principales elementos.....	8
1.6 Relaciones con las demás políticas comunitarias del ámbito del transporte.....	8
2. DELIBERACIONES.....	10
2.1 Grupo de Alto Nivel.....	10
2.2 El sector, el mundo empresarial y los transportistas.....	10
2.3 Comunidad de Ferrocarriles Europeos.....	10
2.4 Resultado de las deliberaciones.....	11
3. DEFINICIÓN.....	11
3.1 Funcionamiento de una superpista ferroviaria.....	11
3.2 Las ventanillas únicas.....	12
3.2.1 Tareas.....	13
3.2.2 Organización de las ventanillas únicas.....	13
3.3 Adjudicación de franjas horarias.....	13
3.3.1 Capacidad.....	14
3.3.2 Prioridad.....	14
3.3.3 Rapidez a la hora de tomar decisiones.....	15
3.3.4 Franjas apropiadas.....	16
3.4 Tarifificación.....	16
3.5 Aspectos fronterizos.....	17
3.6 Relaciones entre los gestores de infraestructuras, las ventanillas únicas y los operadores ferroviarios.....	18
3.7 Incentivos al rendimiento.....	18
3.8 Reclamaciones y arbitraje.....	18
3.9 Información sobre servicios auxiliares.....	18
3.10 Cohesión entre las distintas superpistas ferroviarias.....	19
4. NORMAS DE COMPETENCIA.....	19
4.1 Artículo 85.....	19
4.2 Artículo 86.....	20
4.3 Ayudas de Estado.....	20
5. PRÓXIMAS ETAPAS.....	21
5.1 Localización geográfica.....	21
5.2 Trabajos en curso.....	21
5.2.1 Acción piloto Norte-Sur.....	21
5.2.2 Club de líderes del transporte de mercancías y logística.....	21
5.2.3 Otras superpistas ferroviarias comunitarias.....	22
6. CONCLUSIONES.....	22
6.1 Beneficios.....	22
6.2 Lo que queda por hacer.....	22
6.2.1 Medidas a corto plazo necesarias para la creación de superpistas ferroviarias.....	22
6.2.2 Aspectos a más largo plazo.....	23
6.2.3 Investigación.....	24

6.3 El acceso de los terceros países y la extensión de las superpistas ferroviarias a los países de Europa Central y Oriental.....	24
6.4 La función de la Comisión y del Grupo de Alto Nivel en el futuro.....	24

1. CONTEXTO

1.1 Situación del transporte de mercancías por ferrocarril

Entre 1970 y 1995, el transporte de mercancías por los ferrocarriles europeos disminuyó en casi una cuarta parte, de 283.000 a 220.000 millones de toneladas/kilómetro. En sí misma, esta reducción está cargada de consecuencias, pero si se sitúa a su vez en el contexto de un aumento del 70% en el conjunto del mercado del transporte de mercancías, significa que la cuota de mercado del ferrocarril se ha reducido por la mitad, del 32 al 15%. La parte principal del aumento mencionado ha redundado en beneficio del transporte por carretera, que ha conocido sobre el mismo período un incremento del 150%. Si esta tendencia continúa durante los diez próximos años, la cuota de mercado del ferrocarril pasará del 16 al 9% mientras que el conjunto del mercado seguiría creciendo en un 30%.

Se trata de cifras globales, pero las tendencias que indican conllevan consecuencias bien reales. Si las previsiones llegan a realizarse, es necesario contar con un importante aumento en la saturación, la contaminación y, en menor medida, los accidentes. Si es evidente que el ferrocarril no puede satisfacer todas las necesidades del transporte de mercancías, puede sin embargo aportar una valiosa contribución en materia de transporte sostenible de mercancías en la Comunidad, en particular en las largas distancias. En efecto, si un 85% de las mercancías por tonelaje transportadas en el interior de la Comunidad efectúan un itinerario de menos de 150 km. y la parte principal de este mercado no conviene al ferrocarril, más del 50% de las toneladas/kilómetro se deben a itinerarios superiores a los 150 km., lo que da una buena idea del peso relativo del transporte de larga distancia en la UE. En este mercado de larga distancia, el ferrocarril podría ocupar un lugar preferente, debido a que gran parte de este tráfico se concentra en corredores de fuerte densidad (en particular, pero no exclusivamente, relacionados con puertos). La fórmula de las superpistas ferroviarias (*freeways*) expuesta en la presente Comunicación podría ser muy útil para invertir la tendencia actual de declive de la cuota ferroviaria en este mercado concreto.

Las inquietudes suscitadas por esta evolución y, en particular, la incapacidad de los ferrocarriles de satisfacer las necesidades del mercado, condujeron a la Comisión a publicar un Libro Blanco¹ en 1996 sobre la revitalización de este sector. Este documento destacaba la necesidad de actuar rápidamente a fin de frenar el declive del transporte ferroviario de mercancías, amenazado de desaparición pura y simple sobre amplios segmentos del mercado.

Entre los problemas sacados a la luz, muchos son imputables al hecho de que las empresas ferroviarias no han tenido ni la libertad ni los incentivos necesarios para hacer frente a los desafíos que se han presentado, en pocas palabras: los ferrocarriles no funcionan como empresas. A juicio de la Comisión, conviene, en paralelo a la introducción de las fuerzas del mercado y a la mejora de la integración de los sistemas nacionales, dar a los órganos gestores de las empresas ferroviarias el margen de maniobra y los recursos necesarios para mejorar los resultados. Pero será necesario tiempo para establecer todos estos elementos en el conjunto de Europa y para que se dejen sentir los efectos.

¹ Estrategia para la revitalización de los ferrocarriles comunitarios, COM (96) 421 final.

El transporte internacional de mercancías es un tema importante de preocupación, puesto que es sobre todo en este segmento donde los servicios ofrecidos por los ferrocarriles no pueden competir con la carretera en términos de precio, rapidez, flexibilidad y fiabilidad. Ahora bien, el ferrocarril es por otra parte más competitivo en los itinerarios de larga distancia, pero en Europa ello implica cruzar fronteras nacionales. El carácter nacional de los ferrocarriles constituye una desventaja en este tipo de tráfico, para el cual se adaptan por otra parte bien, en potencia. Considerando que urgía adoptar medidas con carácter urgente, la Comisión propuso en su Libro Blanco la creación de *superpistas ferroviarias transeuropeas para el transporte de mercancías*.

1.2 Orígenes

En los trabajos preparatorios del Libro Blanco de 1996, el Comisario de Transportes, Neil Kinnock, pidió a un grupo de expertos su dictamen sobre el futuro de los ferrocarriles en Europa. En su informe², el grupo propuso en primer lugar la creación de varias "*superpistas ferroviarias transeuropeas de transporte de mercancías*", para solucionar los problemas particulares que se plantean en el ámbito del transporte transfronterizo de mercancías por ferrocarril. La Comisión lanzó esta idea en su Libro Blanco presentándola como una primera etapa hacia la revitalización del transporte de mercancías por ferrocarril. Al examinar el Consejo de Transporte de octubre de 1996 el Libro Blanco de la Comisión, acogió favorablemente la fórmula de las superpistas ferroviarias.

La Comisión propugnaba la creación de superpistas con carácter voluntario como un paso adelante hacia la revitalización del transporte de mercancías por ferrocarril. Por eso, la amplia definición que se desarrolla en la presente Comunicación debe entenderse como una recomendación sobre el modo de poner en marcha tales superpistas. Tal recomendación se basa en los resultados a que ha llegado el Grupo de Alto Nivel creado en noviembre de 1996 y en los debates mantenidos con todas las partes interesadas (v. punto 2).

Es obvio que puede pensarse en otras formas de mejorar la organización del transporte internacional de mercancías por ferrocarril que contribuyan a su promoción, pero la Comisión considera que la definición detallada que figura en el capítulo 3 de la presente Comunicación tiene las mejores perspectivas de mejorar los resultados de los servicios internacionales de transporte de mercancías a corto y medio plazo. Esta Comunicación precisa los requisitos que se derivan del ordenamiento jurídico comunitario, en particular los de las normas que regulan la competencia, para las superpistas que se establezcan de acuerdo con tal definición.

1.3 Resumen de los derechos de acceso vigentes en la legislación europea

La Directiva 91/440/CEE³ fija por primera vez en el ordenamiento jurídico comunitario los derechos de acceso a la infraestructura ferroviaria de la Comunidad. Antes de su adopción, cada compañía ferroviaria se beneficiaba de una situación de monopolio nacional, y a este respecto de un derecho exclusivo de utilización de la infraestructura del país. El primer apartado del artículo 10 prevé,

² *El futuro del ferrocarril en Europa.*

³ Directiva 91/440/CEE del Consejo, de 29 de julio de 1991, sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios, D.O. n° L 237 de 24/08/1991.

para las agrupaciones internacionales del sector ferroviario, un derecho de acceso en los Estados miembros en que estén establecidas, así como un derecho de tránsito en los demás Estados miembros, pero no autoriza la carga o descarga de pasajeros o de mercancías en los países de tránsito. Para las empresas ferroviarias que exploten servicios internacionales de transporte combinado, el segundo apartado del artículo 10 prevé un derecho de acceso total así como el derecho a cargar y descargar mercancías. La única limitación se refiere al cabotaje, que queda excluido. A fin de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos previstos por la Directiva 91/440/CEE, se adoptaron otras dos Directivas, la 95/18/CE⁴ y la 95/19/CE⁵, que fijan requisitos relativos a la concesión de licencias, los cánones de utilización y la adjudicación de franjas horarias.

La Directiva 95/18/CE establece el marco para la concesión de licencias a las empresas ferroviarias comunitarias, instituye para las empresas el derecho a solicitar una licencia cuando presten o se preparen a prestar los servicios contemplados en el artículo 10 de la Directiva 91/440/CE, y define los criterios generales que regulan la concesión o la negativa a conceder una licencia así como las condiciones de validez de estas licencias.

La Directiva 95/19/CE establece el marco de los cánones de utilización de las infraestructuras ferroviarias y de la adjudicación de franjas horarias de la infraestructura ferroviaria. Por lo que se refiere a los cánones, las normas deben permitir al gestor de infraestructuras comercializar las franjas horarias disponibles de manera eficaz, y los cánones no deben realizar discriminaciones entre los servicios de carácter equivalente en un mismo mercado. El nivel de los cánones puede fijarse teniendo en cuenta la naturaleza de los distintos servicios, la situación en el mercado así como el tipo y el grado de desgaste de la infraestructura.

El artículo 3 de la Directiva 95/19/CE prevé dos principios para la adjudicación de franjas horarias: en primer lugar, la capacidad de infraestructura ferroviaria debe adjudicarse de manera equitativa y no discriminatoria; en segundo lugar, el procedimiento de adjudicación debe permitir una utilización eficaz y óptima de la infraestructura. La Directiva prevé no obstante algunas excepciones a estos principios. En la adjudicación de franjas horarias, es posible dar la prioridad a los servicios de interés público así como a los servicios que, sin perjuicio de las normas de competencia, se presten en infraestructuras especialmente construidas o administradas a tal efecto. Los Estados pueden conceder derechos especiales si estos son indispensables para garantizar un buen nivel de servicio público, o para permitir la financiación de nuevas infraestructuras, pero sin perjuicio de los artículos 85, 86 y 90 del Tratado.

Tanto la Directiva 95/18/CE como la 95/19/CE han de ser aplicadas por los Estados miembros antes del 27 de junio de 1997.

1.4 Las superpistas ferroviarias, un paso adelante hacia la liberalización

El transporte ferroviario internacional de mercancías está regulado por acuerdos de colaboración entre operadores nacionales que gozan de un monopolio en sus

⁴ Directiva 95/18/CE del Consejo, de 19 de junio de 1995, sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias, D.O. n° L 143 de 27.06.95.

⁵ Directiva 95/19/CE del Consejo, de 19 de junio de 1995, sobre la adjudicación de las capacidades de la infraestructura ferroviaria y la fijación de los correspondientes cánones de utilización, D.O. n° L 143 de 27.06.95.

territorios respectivos. Estos acuerdos implican una situación poco clara en materia de responsabilidad civil del transporte de mercancías, y la calidad de servicio se resiente frecuentemente. Incluso aquellas compañías para las cuales convendría una solución ferroviaria han de afrontar en muchos casos la incapacidad de los ferrocarriles de ofrecer el tipo de servicio que necesitarían a un precio competitivo. Los acuerdos vigentes implican que, para organizar una oferta que responda a la demanda de un transportista, han de celebrarse negociaciones con cada compañía nacional con el fin de garantizar la disponibilidad de un horario conveniente y calcular las tarifas a que deben facturarse. Este proceso es lento y no se presta a la adaptación rápida en caso de precios o de plazos no competitivos. Ahora bien, su carácter acumulativo produce a menudo precios y tiempos de itinerario excesivos.

La creación de superpistas ferroviarias en el sentido esbozado en el Libro Blanco sobre el ferrocarril tiene por objeto mejorar la oferta del transporte ferroviario internacional de mercancías. Estas superpistas pueden establecerse rápidamente y con pocos gastos. La fórmula propuesta implica que los Estados miembros y los gestores de infraestructuras abrirán el acceso a estos ejes de forma voluntaria, sin esperar a la adaptación de la legislación comunitaria. Las infraestructuras existentes y los trenes continuarían explotándose sobre la base de los procedimientos y de los requisitos técnicos vigentes, aunque en lo posible simplificados. Las superpistas constituyen medidas a corto plazo tendentes a facilitar el desarrollo y la aplicación de la política a largo plazo que la Comisión definió en su Libro Blanco.

Las compañías ferroviarias existentes se enfrentan ya a una competencia muy eficaz de la carretera. Las superpistas deben hacer del transporte de mercancías por ferrocarril una opción más atractiva, y esto de dos modos: por una parte, la supresión de los obstáculos artificiales al transporte internacional de mercancías por ferrocarril, y por otra la mejora de la oferta mediante la apertura a la competencia en este sector. El Libro Blanco mencionaba la multitud de dificultades debidas a la evolución del ferrocarril en Europa. La fórmula de las superpistas debe permitir solucionar los problemas puramente organizativos que obstaculizan el transporte de mercancías por ferrocarril.

La Comisión considera que el segundo aspecto, es decir la instauración de un mercado competitivo cuya oferta esté orientada al cliente, es fundamental para que el ferrocarril realice todo su potencial. Además, confía en que los operadores ferroviarios existentes tendrán el valor de competir entre sí cuando así tenga sentido hacerlo, y en que la competencia también se conseguirá en parte, con el paso del tiempo, con la entrada de nuevos operadores en el mercado. Sin embargo, dado el coste muy elevado del lanzamiento de una empresa ferroviaria y los riesgos inherentes, es poco probable que estos nuevos operadores sean muy numerosos inicialmente, y estos se concentrarán probablemente en segmentos particulares del mercado. Estos segmentos serán incluso nuevos, de modo que los nuevos operadores ampliarán la clientela del ferrocarril más que arrebatarán cuota de mercado a los operadores titulares. En tal caso, estos últimos se beneficiarán de este aumento global del transporte ferroviario de mercancías de varios modos, en particular por la distribución de los costes fijos, la atracción de tráfico hacia sus redes y la sensibilización creciente ante el potencial del ferrocarril para el transporte de mercancías. La Comisión y las autoridades nacionales en materia de competencia deberán, en sus esfuerzos para promover este naciente mercado competitivo, tener muy presente el riesgo de prácticas abusivas por parte de los operadores, y actuar con determinación y rapidez cuando detecten tales prácticas.

La Comisión aprovecha la oportunidad para recordar que la cooperación que trascienda la mera cooperación transfronteriza y que cubra también las áreas de explotación ferroviaria, sobre todo si implica la fusión y el uso compartido de los ingresos procedentes de la explotación ferroviaria, entra con toda probabilidad en el ámbito del artículo 85 del Tratado CE. La Comisión ha concedido un plazo de tres años de exención de las normas que regulan la competencia a los acuerdos de cooperación entre compañías de ferrocarriles⁶. Esta exención no se refiere a los acuerdos comerciales entre operadores ferroviarios, excepto en el ámbito del transporte combinado. La aplicación de esta exención está siendo estudiada actualmente por la Comisión, que publicará un informe a este respecto a finales de 1997. Si una compañía ferroviaria que explota la libertad ofrecida por una superpista necesita la ayuda de otro operador ferroviario (por ejemplo en materia de tracción ferroviaria, maquinistas, maniobras o gestión de vagones), esta ayuda debería normalmente proporcionarse en el marco de un contrato de servicio regulado por condiciones y tarifas no discriminatorias.

1.5 Principales elementos

Sobre la base de este análisis, la propuesta de la Comisión en favor de la creación de superpistas ferroviarias transeuropeas de transporte de mercancías implica los siguientes elementos básicos:

- (1) Garantizar la libertad de acceso a todos los operadores

(tanto a las empresas ferroviarias existentes que deseen extender sus actividades más allá de sus fronteras nacionales como a los nuevos operadores en el mercado del transporte de mercancías por ferrocarril.)

- (2) Facilitar y simplificar el uso de las infraestructuras ferroviarias

(por ejemplo creando ventanillas únicas para el acceso a las superpistas y regímenes de tarificación simples, atractivos y transparentes; velando por que la adjudicación de franjas horarias sea rápida y simple; buscando los medios de garantizar para el transporte de mercancías un grado adecuado de prioridad; procurando suprimir o reducir el tiempo de espera en las fronteras).

1.6 Relaciones con las demás políticas comunitarias del ámbito del transporte

La política comunitaria de transporte tiene por objeto garantizar una movilidad sostenible. Un objetivo fundamental es que las decisiones en materia de transporte se tomen de manera racional y teniendo en cuenta todas sus consecuencias y, en particular, su impacto en el medio ambiente y la seguridad. Estas decisiones dependen de un abanico de factores como la calidad, la fiabilidad, la disponibilidad y el precio. Para que el proceso de decisión no se vea perturbado por señales incorrectas en los precios, es necesario que la tarificación de los servicios refleje la totalidad de los costes del transporte para la sociedad; en otros términos, los costes externos como los implicados por la saturación, la contaminación y los accidentes deben integrarse en el mismo concepto que los costes directos. Actualmente, estos costes no se imputan en la práctica a los usuarios del transporte sino al conjunto de la sociedad, lo que distorsiona las decisiones en la materia, tanto entre los modos de transporte como en el interior de cada uno de ellos. (En particular, los modos de

⁶ Asunto IV-35.111. Decisión de 25.07.95 relativa a dos fichas de la Unión Internacional de Ferrocarriles.

transporte cuyas incidencias externas son más acusadas resultan más atractivos a los ojos de los usuarios que sus beneficios sociales reales). Estas ideas se desarrollan en el Libro Verde de la Comisión *Hacia una tarificación equitativa y eficaz del transporte*⁷.

La primera medida concreta tendente a llevar a la práctica estas ideas fue la propuesta de la Comisión de la revisión de la Directiva 93/89/CEE, que fija el marco de los cánones de utilización de las redes viarias y de peajes para los camiones⁸. La propuesta de revisión de la Comisión tiene por objeto vincular más estrechamente los cánones de utilización de las redes viarias por estos vehículos con sus costes, principalmente gracias a una mayor diferenciación de los cánones en función del deterioro de las carreteras, de las emisiones y de la localización de las infraestructuras. Allí donde los costes son muy elevados, y donde por lo tanto se justificaría la instauración de elevados cánones, la Comisión cree conveniente, antes de cobrar la totalidad de los costes, contar con una solución alternativa al transporte por carretera y que las infraestructuras correspondientes estén abiertas a todos, con el fin de ofrecer una opción competitiva para la circulación de mercancías.

Los Alpes forman una barrera natural entre una buena parte del Norte y del Sur de Europa. El aumento de los intercambios comerciales, debido en particular al establecimiento del mercado único, ha producido un considerable incremento en el tráfico en el número limitado de ejes viarios de esta región. Es necesario definir una estrategia que permita hacer frente a los problemas que plantea el tránsito alpino. La Comisión presentará próximamente una Comunicación relativa a un marco para solucionar los problemas medioambientales causados por los camiones. Si la propuesta relativa al distintivo europeo ("euroviñeta") puede contribuir hasta cierto punto a progresar en este camino, al promover opciones más razonables en materia modal por una tarificación más próxima a los costes reales, es necesario también velar por que las soluciones alternativas sean suficientemente atractivas como para que se utilicen realmente, en lugar de conseguir simplemente que aumenten el coste del transporte. La creación de una oferta más atractiva de transporte de mercancías por ferrocarril y de transporte combinado de mercancías, facilitada por el establecimiento de las superpistas citadas, abre una perspectiva de reconquista por el ferrocarril de una parte significativa del tráfico de mercancías de larga distancia.

El 29 de mayo de 1997, la Comisión adoptó una Comunicación sobre la intermodalidad en el transporte de mercancías⁹. Este documento saca a la luz las incidencias de distintos factores sobre la opción modal, así como varios obstáculos que desaniman a recurrir al transporte intermodal. A continuación, propone una serie de medidas susceptibles de contribuir a mejorar la capacidad de los transportistas para utilizar el modo de transporte óptimo, en cada punto de la cadena de transporte.

⁷ COM (95) 691 final.

⁸ Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la aplicación de gravámenes a los vehículos industriales por el uso de determinadas infraestructuras (COM(96)331 final).

⁹ *La intermodalidad y el transporte intermodal de mercancías en la Unión Europea*, COM(97) 243 final.

2. DELIBERACIONES

2.1 Grupo de Alto Nivel.

Después del examen del Libro Blanco sobre los ferrocarriles en el Consejo de Transporte de octubre de 1996, se convino que la Comisión crearía un Grupo de Alto Nivel compuesto de representantes de los Ministerios de Transporte con el fin de desarrollar las ideas expuestas en el Libro Blanco. Este grupo se ha reunido en cinco ocasiones hasta mayo de 1997 y ha examinado diversos documentos de trabajo elaborados por la Comisión, así como los resultados de los trabajos efectuados por la Comunidad de Ferrocarriles Europeos (CCFE), que participó también estrechamente en los trabajos del grupo. El objetivo era llegar a una opinión común sobre la fórmula de las superpistas ferroviarias y establecer una definición general. Esta definición debe contener los principios generales que regulen las principales cuestiones planteadas, es decir: el acceso a las infraestructuras; el punto único de contacto para la facturación de cánones y la adjudicación de franjas horarias para las superpistas; los niveles de resultados y el tiempo de espera en las fronteras.

Las reuniones fueron positivas; se prestó apoyo general al objetivo de la Comisión y se alcanzó el consenso sobre las cuestiones que debían examinarse. El Grupo destacó en particular la necesidad de garantizar la libertad de acceso no sólo a las superpistas sino también a las instalaciones auxiliares como los terminales. No obstante, aparecieron diferencias de planteamiento por lo que se refiere, en particular, al grado de acceso a las superpistas. Algunos Estados miembros consideran que el acceso a las superpistas no debe ir más allá de la legislación comunitaria vigente, esto es, no aceptan que el acceso libre a las superpistas deba ser inmediato.

2.2 El sector, el mundo empresarial y los transportistas

Para que las superpistas ferroviarias ejerzan su función, es imprescindible que respondan a la demanda de los usuarios. Por supuesto, los usuarios inmediatos son los operadores ferroviarios, pero la opinión de los clientes finales cuenta igualmente, es decir, de las empresas que fletan los transportes. No hay duda de que la mejora de la competitividad en la prestación de servicios de transporte es de interés primordial para los transportistas y facilitará cada vez más a las PYME aprovecharse de las oportunidades que ofrece el mercado único. Por eso, la Comisión ha procurado mantener informado de sus propuestas al sector y en particular a los transportistas y los usuarios del ferrocarril. El diálogo tomó distintas formas: reuniones oficiales, contactos informales y correspondencia, incluida una contribución del Consejo Europeo de Transportistas. Es evidente que los transportistas desean utilizar el tren y aprovecharse de sus ventajas cuando se justifica desde el punto de vista empresarial. En general, suscriben el análisis que hace la Comisión de las razones del escaso atractivo actual del ferrocarril, y piensan que la instauración de superpistas ferroviarias de transporte de mercancías podría constituir un importante paso adelante en el camino del renacimiento del transporte de mercancías por ferrocarril. El mundo empresarial en general está convencido de que una verdadera competencia en el sector ferroviario conducirá a las empresas ferroviarias a responder mejor a su demanda.

2.3 Comunidad de Ferrocarriles Europeos

La Comunidad de Ferrocarriles Europeos (CCFE), que representa a los operadores ferroviarios y a los gestores de infraestructuras de la Unión Europea así como de

Suiza y de Noruega, hizo hincapié en la necesidad de formular, para la creación de las superpistas, propuestas razonables y viables que conduzcan a mejorar la oferta de transporte de mercancías por ferrocarril. Por eso, la CCFE creó varios grupos de trabajo encargados de examinar los problemas prácticos que plantean las superpistas, y mantuvo al Grupo de Alto Nivel informado en torno al avance de los trabajos. Con el fin de sacar a la luz los problemas técnicos por solucionar y de comprender mejor lo que sería el funcionamiento de una superpista, se realizó una simulación en varios itinerarios entre el Benelux e Italia, la cual permitió determinar un potencial de 17 franjas horarias adicionales al día de transporte de mercancías sobre estos itinerarios, a horarios comercialmente atractivos y velocidades medias próximas a los 60 km/h.

La CCFE recurrió a un consultor independiente para que le proporcionara datos relativos a la aplicación efectiva de esta fórmula. Los trabajos de este consultor confirman la viabilidad de la fórmula de las superpistas ferroviarias y describen de manera bastante detallada las modalidades de su instauración en un plazo relativamente corto. La CCFE concluye que los obstáculos técnicos son superables, y que el producto ofrecido por los gestores de infraestructuras puede mejorarse recurriendo a nuevos métodos de trabajo y reforzando la cooperación. Por tanto, la CCFE confirma la validez del planteamiento basado en las superpistas ferroviarias que la Comisión propuso en su Libro Blanco. Estas conclusiones se esbozan en el informe de la CCFE¹⁰ publicado en abril de 1997.

2.4 Resultado de las deliberaciones

A juicio de la Comisión, los debates con el Grupo de Alto Nivel, los operadores ferroviarios y los transportistas han sido muy fructíferos. La presente Comunicación refleja el resultado de estos debates, que alcanzaron un amplio consenso, lo que no significa que haya unanimidad en torno a todos los puntos planteados. El capítulo siguiente relativo a la definición de las superpistas se basa en los documentos de trabajo de la Comisión examinados por el Grupo de Alto Nivel, así como en los trabajos más detallados de la CCFE.

3. DEFINICIÓN

Un factor primordial que ha aparecido durante la elaboración del concepto de superpista ferroviaria y los debates entre la Comisión y las partes interesadas es que las superpistas deben respetar la legislación comunitaria en todos los elementos de la definición, así como en su aplicación por los Estados miembros. No obstante, en algunos aspectos las superpistas irán voluntariamente más allá de lo que prevén los textos comunitarios. Se trata en particular del acceso y de la coordinación de la adjudicación de franjas horarias y del cobro de tarifas o cánones. Del debate en el Grupo de Alto Nivel se desprendió que la definición que se detalla es aceptable globalmente para todos los Estados miembros.

3.1 Funcionamiento de una superpista ferroviaria

La Comisión, así como numerosos Estados miembros, consideran las superpistas una primera etapa concreta con el fin de superar los límites fijados por la Directiva 91/440/CEE (véase punto 1.3). Por tanto, en el caso ideal el acceso debería ser libre

¹⁰ *European Rail Freightways: proposal to the European Commission.*

para todas las empresas ferroviarias comunitarias titulares de una licencia y que cumplan las condiciones necesarias fijadas en función de la seguridad, sobre una base no discriminatoria. La Directiva 95/18/CE fija condiciones a la concesión de licencias a las empresas ferroviarias para la prestación de los servicios previstos en el artículo 10 de la Directiva 91/440/CEE. El alcance de una superpista es mayor que esta definición limitada de los derechos de acceso, por lo que se propone que se apliquen a este grupo mayor de operadores los mismos principios generalmente acordados para la concesión de licencias. Si esto parece evidente para algunos Estados miembros, en particular los que tomaron parte en los debates sobre las superpistas Norte-Sur (véase punto 5.2.1), otros Estados miembros (como se indica en el punto 2.1) prefieren aplicar un enfoque más cauteloso. La Comisión tiene mucho interés, con el fin de hacer más atractivo el transporte de mercancías por ferrocarril, en que la fórmula de las superpistas ferroviarias que se describe en la presente Comunicación sea aplicada en el mayor número posible de itinerarios, incluso si es necesario proceder por etapas en algunos Estados miembros y alargar así los plazos. Lo que cuenta es que las empresas ferroviarias puedan conquistar mercados en un Estado miembro distinto de aquel en el que son titulares de una licencia, y que puedan explotar servicios ferroviarios con destino a este otro Estado miembro sin verse obligadas a firmar un acuerdo de cooperación clásico con la empresa ferroviaria del otro Estado miembro, aun si las locomotoras y los maquinistas son puestos a disposición por la otra empresa. La Comisión considera que, como en las demás actividades económicas, estas situaciones deberían ser objeto de un contrato de servicio en vez de un acuerdo de reparto de riesgos. En todo caso, debe quedar claro que los acuerdos en materia de superpistas darán lugar a largo plazo a la libertad de acceso a las superpistas que se definan en todos los Estados miembros.

En resumen, la Comisión ha llegado a las siguientes conclusiones:

El acceso a las superpistas debe ser equitativo, justo y no discriminatorio para todos los operadores ferroviarios titulares de una licencia en la Comunidad.

Los criterios de concesión de una licencia a un operador ferroviario para circular sobre una superpista deben ajustarse a los mismos principios que los fijados en la Directiva 95/18/CE.

Los criterios para la adjudicación de capacidad y para el cobro de tarifas por el uso de las infraestructuras ferroviarias deben ajustarse a lo dispuesto en la Directiva 95/19/CE.

Las superpistas deben, a reserva de las reglamentaciones nacionales, estar abiertas al cabotaje.

Los terminales de transporte de mercancías sobre una superpista deben abrirse a todos los operadores ferroviarios, de transporte por carretera y de navegación interior en condiciones equitativas, justas y no discriminatorias.

3.2 Las ventanillas únicas

Uno de los principales elementos de la mejora del transporte ferroviario de mercancías es la creación, por los gestores de infraestructuras afectados, de una ventanilla única para la comercialización de la superpista ante las empresas ferroviarias titulares de una licencia. La creación y el funcionamiento de estas ventanillas únicas deben ajustarse a las normas comunitarias que regulan la competencia. Su eficacia pasa por la contratación de personal que tenga un

conocimiento excelente de los requisitos de los operadores y de los condicionamientos del sistema.

3.2.1 Tareas

En el caso ideal, la ventanilla única garantizará las siguientes funciones en tanto que "entidad gestora de la superpista":

- (1) Análisis de la capacidad y comercialización de la infraestructura de la superpista. .
- (2) Debates relativos a la adjudicación de franjas horarias con los gestores de infraestructuras y el Foro "Ferrocarril Europa" (el foro responsable de la coordinación internacional de las franjas horarias ferroviarias), por cuenta de los operadores ferroviarios, y adjudicación de franjas horarias.
- (3) Control y evaluación de los resultados de la superpista.
- (4) Cobro de tarifas por cuenta de los gestores de las infraestructuras, lo cual implica la ejecución de tareas de facturación y de compensación.

3.2.2 Organización de las ventanillas únicas

El papel de una ventanilla única puede asimilarse al de una entidad gestora de una superpista. No se tratará de un gran organismo burocrático; el documento de la CCFE prevé incluso la posibilidad de una "oficina virtual" en Internet, con una comunicación reforzada y mejorada entre los distintos gestores de infraestructuras.

En el momento de la creación de una ventanilla única, es necesario velar por garantizar su neutralidad y su carácter no discriminatorio, y por proporcionar incentivos que favorezcan su éxito. Conviene también, en la definición y la organización de su método de funcionamiento, velar por su compatibilidad con los acuerdos vigentes y las prioridades ya establecidas.

Con el fin de garantizar el carácter no discriminatorio de la ventanilla única, el caso ideal consiste, cuando existan vínculos entre los operadores ferroviarios y los gestores de infraestructuras, en hacer de la ventanilla única un órgano completamente independiente.

El éxito de la superpista pasa imperativamente por la existencia de incentivos adecuados para la ventanilla única. El principio es que debe ser del interés de la ventanilla única favorecer el máximo de tráfico de transporte internacional de mercancías y de ingresos.

Cuando varios gestores de infraestructuras creen una superpista, es necesario elaborar un código de conducta que defina el funcionamiento de la ventanilla única. Este código debe especificar 1) los derechos de cada operador, 2) los criterios de adjudicación de franjas horarias (que deben reflejar los intereses de todos los usuarios) y 3) los mecanismos adecuados de control de la adjudicación de capacidad sobre esta base, previendo, en particular, la motivación de las decisiones de la ventanilla única.

3.3 Adjudicación de franjas horarias

Una de las críticas más frecuentemente formuladas al transporte internacional de mercancías por ferrocarril se refiere al procedimiento de adjudicación de franjas

horarias. Éste se desarrolla actualmente sobre una base nacional. Ahora bien, los malos resultados del transporte internacional de mercancías por ferrocarril se deben a menudo a las divergencias entre los horarios nacionales. Por muchos esfuerzos que se realicen para hacer coincidir las franjas horarias resultantes, éstas no pueden por definición ser óptimas. Este problema se ve agravado por el hecho de que el transporte de mercancías no es prioritario en el momento de la adjudicación de franjas horarias. Con todo, es fácil demostrar que es posible establecer franjas horarias internacionales de alto rendimiento, y la simulación realizada por la CCFE indica que el tiempo de espera en la frontera sobre estos itinerarios puede reducirse entre el 15 y el 80%.

3.3.1 Capacidad

Uno de los resultados más importantes de los trabajos realizados por la CCFE es haber demostrado que existe, incluso sobre itinerarios especialmente cargados, la suficiente capacidad sin explotar como para organizar una superpista. Por ejemplo, en el itinerario de 1.400 km de Rotterdam a Milán, podrían trazarse unas 17 franjas diarias adicionales (con velocidades y horarios de salida y de llegada competitivos); sobre el itinerario del Brennero, uno de los puntos de estrangulamiento más conocidos de Europa, existirían de 5 a 6 franjas diarias libres para transporte de mercancías en ambos sentidos. La capacidad disponible parece pues suficiente para empezar a poner en marcha superpistas y demostrar así que es posible frenar el declive del transporte de mercancías por ferrocarril.

Sin embargo, en caso de que esta iniciativa tenga éxito, puede plantearse la cuestión del aumento de la capacidad. El Grupo de Alto Nivel examinó este punto en su cuarta reunión. Si frecuentemente es posible aumentar la capacidad incidiendo sobre los horarios, llegará un momento en que el aumento del tráfico implicará pérdidas de beneficios que justificarán la inversión en nuevas infraestructuras. Tal inversión puede destinarse simplemente a mejorar los sistemas de control. El sistema europeo de gestión del tráfico ferroviario (ERTMS), puesto a punto como parte del Programa Comunitario de Investigación y Desarrollo, es un instrumento que podrá contribuir de manera decisiva a mejorar el servicio al cliente y aumentar la rentabilidad de la explotación, al permitir reducir la separación entre trenes en la misma vía; de este modo, permitirá reducir los costes de explotación directos, rentabilizar al máximo la capacidad ferroviaria y optimizar la explotación del material rodante. En caso de fuerte aumento de la demanda, puede revelarse indispensable invertir en una infraestructura permanente, eventualmente en líneas exclusivamente reservadas al transporte de mercancías. A este respecto, puede desempeñar un papel útil e importante la reformulación de las prioridades para las RTE.

En la propuesta de revisión de las orientaciones para las RTE que presentará la Comisión en 1997, propondrá que los proyectos ferroviarios que formen parte de una superpista deberán considerarse de interés común, con lo que podrán acogerse a las ayudas financieras de la línea presupuestaria RTE. En 1999 la Comisión propondrá una revisión más general de las orientaciones RTE, en la que procurará tomar en consideración en toda su importancia la necesidad de dar la prioridad necesaria a proseguir desarrollando las superpistas ferroviarias, incluida la posibilidad de ajustar los planes generales.

3.3.2 Prioridad

La Comisión no propone que el transporte de mercancías sea automáticamente prioritario sobre una superpista ferroviaria. No obstante, el objetivo debe ser

reflejar mejor que en la actualidad las necesidades de los distintos clientes. Cuando la carga representa un valor muy elevado y su transporte debe estar garantizado con rapidez, parece poco razonable asignarle sistemáticamente la prioridad más escasa. En numerosos aspectos, esta cuestión es de carácter político: las autoridades locales y regionales pueden por ejemplo imponer requisitos relativos al transporte ferroviario de pasajeros. Podría ser útil preguntarse si las consecuencias son óptimas, en particular cuando el resultado es que el ferrocarril resulta poco atractivo para el transporte de mercancías, que se desplaza entonces a la carretera, con todas las consecuencias que se conocen para la sociedad. La Comisión está convencida de que es posible explotar mejor la infraestructura existente teniendo en cuenta la necesidad de prever franjas horarias adecuadas para el tráfico internacional de mercancías. No se trata en este caso de establecer normas rígidas de prioridad para el tráfico de mercancías o de pasajeros, sino de permitir una mayor flexibilidad con el fin de adjudicar lo mejor posible las franjas horarias a ambos tipos de transporte. Cualquier revisión de las prioridades a la hora de adjudicar franjas horarias pasa por tener en cuenta los derechos y las expectativas de los operadores existentes.

Otro factor importante es el de comprender las superpistas en su conjunto en vez de proceder por tramos sobre los cuales se aplican criterios diferentes. Las decisiones tomadas sobre una red infraestructural pueden tener consecuencias en el tráfico que circula sobre otra red, y conviene tenerlas en cuenta si se quiere optimizar los resultados. Tal enfoque mejoraría indefectiblemente el transporte internacional de mercancías por ferrocarril.

3.3.3 Rapidez a la hora de tomar decisiones

Las ventanillas únicas deben colaborar con los gestores de infraestructuras con el fin de acelerar las decisiones en materia de adjudicación de franjas horarias. El tiempo necesario para la toma de decisiones depende naturalmente de las circunstancias de la solicitud. Conviene distinguir entre un servicio regular planeado con anticipación y al que puede adjudicarse una capacidad en conferencias periódicas frecuentes, y las solicitudes urgentes de franjas simples o múltiples.

Para numerosos servicios regulares, las franjas horarias pueden solicitarse por anticipado, en cuyo caso los procedimientos previstos en la Directiva 95/19/CE permiten responder a las necesidades de los operadores ferroviarios. Por eso, estos tipos de franjas horarias podrían examinarse en las conferencias normales previstas periódicamente. Cuando una solicitud para un nuevo servicio regular entra en conflicto con otra solicitud, la ventanilla única se esforzará por encontrar una solución aceptable para los dos servicios y solucionar todo desacuerdo por vía de la negociación. Si una solución negociada no es posible y a reserva de lo dispuesto en la Directiva 95/19/CE, el principio deberá ser adjudicar una franja al usuario dispuesto a pagar el precio más elevado.

Al margen de las conferencias de adjudicación, las solicitudes deberán tramitarse teniendo en cuenta los servicios ya aprobados y en funcionamiento. Es necesario esforzarse por dar paso a los servicios discrecionales perturbando el mínimo posible los servicios existentes. Dado que las solicitudes de franjas horarias presentadas fuera del proceso normal de adjudicación son generalmente urgentes, la ventanilla única responderá a estas solicitudes con celeridad. En determinadas circunstancias, el tiempo de respuesta estará en función de factores como el hecho de que el solicitante sea un nuevo operador sobre el tramo de la red en cuestión, lo

que supondrá controles de seguridad, etc., pero en el caso de un operador ya autorizado, convendría de una manera general tener el objetivo de:

- (1) para las franjas regulares, tomar la decisión en siete días hábiles;
- (2) para las franjas no regulares, tomar la decisión en un día hábil.

3.3.4 Franjas apropiadas

La ventanilla única perseguirá el objetivo de proporcionar franjas adaptadas lo más estrechamente posible a las necesidades de los clientes, en particular por lo que se refiere al tiempo de itinerario solicitado.

La ventanilla única deberá esforzarse por proporcionar la velocidad competitiva que le solicite el operador. Para algunos tipos de tráfico, la velocidad no es un factor importante; otros requieren una fiabilidad absoluta, y aun otros requieren al mismo tiempo rapidez y fiabilidad. Esta última categoría estaba hasta ahora mejor servida por carretera que por ferrocarril. Para que el ferrocarril conquiste cuotas de este mercado, las superpistas deben poder ofrecer una velocidad media de al menos 50 km/h para el transporte de mercancías. La mejora de los resultados a este nivel depende, en particular, de la calidad de las franjas horarias existentes. La simulación realizada por la CCFE reveló la posibilidad de ofrecer franjas horarias que permitían incrementar en un 20% la velocidad media. Las franjas horarias en cuestión ofrecían de este modo tiempos de itinerario inferiores en seis horas al equivalente por camión con un único conductor.

Si las ventanillas únicas y los gestores de las infraestructuras deben conservar un margen de maniobra en materia de itinerarios a fin de optimizar la utilización de las infraestructuras, deben sin embargo esforzarse por ofrecer a los operadores franjas cuyas características se correspondan con sus exigencias.

Cuando no sea posible proporcionar a un operador la franja que solicita en el marco de la superpista, la ventanilla única debería explicar al operador las razones de esta imposibilidad e informarle de las mejores franjas alternativas disponibles.

3.4 Tarificación

Las tarifas de las superpistas deben ser no discriminatorias, y el sistema tarifario lo más simple y transparente que sea posible. Conviene pues utilizar los mismos principios para la fijación de las tarifas que deben facturarse por la utilización de un mismo tramo de línea, con independencia del operador en cuestión. Las tarifas deben reflejar los costes pertinentes, y no calcularse en función de factores arbitrarios. Los debates relativos a las superpistas mantenidos con los Estados miembros revelaron diferencias considerables entre los sistemas de tarificación. Sobre algunos itinerarios, los cánones de utilización de las infraestructuras son tan elevados que el ferrocarril no puede competir con el transporte de mercancías por carretera.

A corto plazo, las tarifas de las superpistas se basarán probablemente en los regímenes actuales de cobro por la utilización de las infraestructuras, lo que llevará probablemente a la publicación de parrillas tarifarias. La Comisión considera conveniente que los gestores de infraestructuras dejen a las ventanillas únicas un determinado margen de maniobra en materia de tarificación, para que los precios propuestos puedan ser competitivos. Esta flexibilidad podría limitarse por ejemplo a un precio mínimo que cubriría por lo menos los costes marginales específicos del transporte de mercancías. A corto plazo, el éxito de las superpistas dependerá de la

voluntad de los Estados miembros (y en particular de los situados en el centro de la Comunidad) por explotar eficazmente el margen de maniobra existente en su régimen tarifario. A más largo plazo, la Comisión propondrá principios en materia de cobro de tarifas por la utilización de las infraestructuras ferroviarias, materia actualmente en estudio para aproximar los extremos que se observan por el momento en los regímenes tarifarios nacionales. A fin de evitar toda discriminación intermodal, será también necesario examinar la forma de aproximar los distintos sistemas de tarificación por el acceso a las infraestructuras de los distintos modos de transporte.

De todos modos, cada ventanilla única estará en condiciones de presentar al operador ferroviario una oferta de precio global para un itinerario sobre la superpista. En el caso ideal, este precio podría modularse en función, por ejemplo, de la saturación (tarifa en horas punta/horas valle), o de las incidencias medioambientales o del desgaste, como se aborda en el Libro Verde sobre una tarificación equitativa y eficaz en el transporte. Se podría también tener en cuenta la imposición de tarifas adecuadas a los recorridos en vacío, así como según el tamaño del tren y la carga transportada.

3.5 Aspectos fronterizos

La existencia del mercado único europeo debería dejar casi sin objeto los controles en las fronteras interiores físicas. Los gestores de infraestructuras, los operadores ferroviarios y los Estados miembros deberían esforzarse por suprimir o reducir al mínimo estricto las formalidades en las fronteras, y acelerar las que permanezcan. Los trabajos de la CCFE indican que las divergencias entre los horarios nacionales constituyen una de las causas principales del tiempo de espera excesivo en las fronteras del interior de la Comunidad. La creación de franjas ininterrumpidas para el transporte internacional de mercancías resulta eficaz para hacer frente a este problema y reducir considerablemente los retrasos; de hecho, es uno de los factores que condujeron a proponer la instauración de superpistas.

Los Estados miembros deberían comprometerse a suprimir en las fronteras los controles aduaneros, fitosanitarios o de seguridad que subsisten aún. Si siguen manteniéndose, estos controles deberían obstaculizar lo menos posible la circulación ferroviaria. Podrían por ejemplo efectuarse, en la medida de lo posible, en las estaciones de selección, partida o llegada. Los controles efectuados en el Estado de origen deberían reconocerse con efectos recíprocos.

Cuando no existe ninguna razón técnica que impida a las locomotoras cruzar las fronteras, la Comisión no ve razón que justifique su bloqueo en las fronteras. En el caso ideal, todo material rodante autorizado para circular sobre una red nacional de infraestructuras debería poder hacerlo igualmente en la totalidad de la superpista, siempre que esté equipado de forma adecuada para responder a los sistemas fijos necesarios de las infraestructuras de que se trate.

De conformidad con las directivas que autorizan las operaciones transfronterizas por maquinistas convenientemente formados, los Estados miembros, los operadores ferroviarios y los gestores de infraestructuras deben facilitar estas operaciones y deben tomar las disposiciones adecuadas para estimular el aprendizaje de los itinerarios y otras modalidades de formación requeridas.

3.6 Relaciones entre los gestores de infraestructuras, las ventanillas únicas y los operadores ferroviarios

Los gestores de infraestructuras pueden elaborar modelos jurídicos alternativos para la creación de ventanillas únicas. En el caso ideal, a través de contratos con los gestores pertinentes de infraestructuras, las ventanillas únicas deben ser capaces de concluir contratos con los operadores ferroviarios que quieran hacer uso de la superpista, en nombre del gestor de infraestructuras, así como de proceder a la facturación y cobro a los operadores ferroviarios. Esta fórmula evita los procedimientos internos lentos que debían realizar los operadores ferroviarios y cada gestor de una infraestructura. Sería deseable, por razones de simplificación, que el acceso a la superpista esté regulado por un único contrato entre la ventanilla única y los operadores ferroviarios. Parece pues conveniente proseguir los trabajos con el fin de definir un contrato semejante entre las ventanillas únicas y los operadores ferroviarios en toda la Comunidad. Sin embargo, es poco probable que pueda disponerse de un contrato tipo a corto plazo, por lo que al principio las ventanillas únicas se limitarán principalmente a ejercer de punto de contacto para el suministro de todos los contratos convenientes entre los operadores ferroviarios y cada gestor individual de infraestructuras.

3.7 Incentivos al rendimiento

La Comisión juzga conveniente definir criterios de calidad y de fiabilidad para las superpistas ferroviarias. Se puede así establecer un régimen de descuentos o de suplementos cuando las prestaciones no se correspondan con el contrato. Un régimen de este tipo supone que los gestores de infraestructuras y los operadores ferroviarios deben ser responsables y estar obligados a pagar en caso de no ejecución de la operación prevista. De todos modos, convendría disponer de indicadores de calidad que permitan por ejemplo conocer el porcentaje de franjas horarias proporcionadas de acuerdo con la demanda o el porcentaje que respeta la definición, y es conveniente que los gestores de infraestructuras comuniquen datos sobre los medios invertidos para satisfacer las condiciones exigidas.

3.8 Reclamaciones y arbitraje

La ventanilla única estaría en situación particularmente buena para resolver las reclamaciones relacionadas con la calidad de las operaciones que se realizan en la superpista. Sus buenas relaciones con los gestores de infraestructuras deberían facilitar la resolución de los problemas de menor entidad. No obstante, si los operadores ferroviarios presentan reclamaciones relacionadas con la adjudicación de franjas horarias, éstas deben ser resueltas por órganos de apelación independientes, con arreglo a lo dispuesto en la Directiva 95/19/CE.

Es fundamental encontrar soluciones a las posibles reclamaciones en un plazo relativamente corto y que el órgano de arbitraje sea neutral e independiente en sus decisiones. El informe de la CCFE avanza la idea de que sea el órgano de arbitraje de la UIC el que asuma esta función. Además de este procedimiento de arbitraje, los recursos judiciales habituales siguen siendo naturalmente posibles.

3.9 Información sobre servicios auxiliares

Además de su función como entidad gestora de las superpistas, la ventanilla única debería informar a los operadores con el fin de facilitar sus actividades sobre la superpista. En particular, podría proporcionar información sobre las locomotoras y los maquinistas disponibles, así como sobre las instalaciones de maniobras, de

suministro de combustible y de mantenimiento. Esta información debería ser proporcionada sobre una base no discriminatoria. La propia ventanilla única no prestaría sin embargo estos servicios ni funcionaría como mediadora de los mismos.

3.10 Cohesión entre las distintas superpistas ferroviarias

El principio fundamental de las superpistas ferroviarias transeuropeas de transporte de mercancías es el de su puesta en práctica voluntaria por los gestores de infraestructuras y los Estados miembros. Por tanto, no es necesario especificar un modelo definitivo que deba seguirse. Sin embargo, podría resultar ventajoso que la organización y el funcionamiento de las superpistas se caracterizaran por la compatibilidad, a fin, por ejemplo, de simplificar las operaciones en las intersecciones entre varias superpistas. Por otro lado, es deseable simplificar el procedimiento de notificación para que los problemas generales similares sean tratados de manera comparable. El Grupo de Alto Nivel creado por la Comisión y los Estados miembros tiene un papel importante que desempeñar para salvaguardar la cohesión entre las distintas superpistas.

4. NORMAS DE COMPETENCIA

4.1 Artículo 85

El concepto de superpista descrito es un proyecto básicamente de colaboración entre las empresas ferroviarias que administran las infraestructuras. Parece posible defender con buenos argumentos la idea de que una simple cooperación entre los gestores de infraestructuras no afecta a la competencia, al menos en la mayoría, si no en la totalidad, de los corredores concernidos de transporte intracomunitario de mercancías, por lo que el apartado 1 del artículo 85 no se aplicaría en este caso.

El instrumento principal para aplicar la fórmula de la superpista ferroviaria es la creación de una ventanilla única. Entre las funciones básicas de la misma, se contarán la identificación y adjudicación de franjas horarias en la superpista de que se trate; el seguimiento y control del rendimiento de la superpista y el cobro de tarifas por cuenta de los gestores individuales de las infraestructuras. La naturaleza y el alcance de los acuerdos concretos de cooperación que concluirán los gestores de las infraestructuras para la creación de cada superpista siguen siendo imprecisos y en todo caso dependerán de la flexibilidad e independencia que estén dispuestos a conceder a las ventanillas únicas.

En tales circunstancias, es imposible determinar a priori si los acuerdos requeridos para el establecimiento de una ventanilla única concreta se verán afectados por la prohibición expresa del apartado 1 del artículo 85 del Tratado CE. Es cierto que la cooperación que va más allá de las funciones mencionadas de gestión de infraestructuras para cubrir también áreas de explotación ferroviaria posiblemente entre en el ámbito de aplicación de dicha disposición. Las empresas ferroviarias que concluyan acuerdos de cooperación en materia de infraestructuras deben decidir si han de notificarlos o no a la Comisión. Seguidamente, la Comisión decidirá en cada caso individual sobre la aplicabilidad del apartado 1 del artículo 85 del Tratado CE.

Nótese que los acuerdos afectados por la prohibición de dicha disposición pueden ser declarados aceptables por la Comisión si poseen efectos beneficiosos sobre la competencia que compensen los efectos negativos sobre la competencia que en

principio conllevan. Por tanto, aun en el caso de que sea aplicable el apartado 1 del artículo 85 a determinados acuerdos relacionados con la creación y explotación de una superpista, la Comisión no vería dificultad especial alguna en declararlos susceptibles de exención si cumplen plenamente las condiciones que se detallan:

- la superpista de que se trata mejora la distribución de mercancías y acelera su transporte, en particular por medio de la creación de un nuevo producto que es una superpista ferroviaria internacional ofrecido a través de una ventanilla única
- la superpista de que se trata contribuye a la actividad económica, mejorando la competitividad del transporte de mercancías por ferrocarril frente al transporte por carretera, de conformidad con la política general de transporte de la Comunidad y sin producir distorsiones de competencia en el sector ferroviario
- los consumidores (esto es, los operadores ferroviarios y sus clientes) se benefician del establecimiento de la superpista al ser el transporte por ferrocarril más rápido, posiblemente más barato y de mejor calidad
- el acuerdo de que se trata es indispensable para alcanzar los objetivos mencionados
- el acuerdo de que se trata es incapaz de suprimir la competencia en los mercados pertinentes.

La Comisión cree que al garantizar el pleno acceso a las empresas ferroviarias titulares de una licencia, estos acuerdos no son capaces de suprimir la competencia en los mercados pertinentes. Siempre que las notificaciones contengan toda la información necesaria y que los acuerdos de que se trate satisfagan las condiciones mencionadas, la Comisión se compromete a tramitarlas con celeridad y estará dispuesta a dispensar a las partes notificantes la consideración adecuada.

4.2 Artículo 86

La accesibilidad a la superpista ferroviaria y la circulación por la misma por parte de todos los operadores ferroviarios en condiciones equitativas implica velar por que el proceso de adjudicación de franjas horarias y de tarificación no sea discriminatorio. Una empresa no debería ser al mismo tiempo juez y parte en materia de acceso al mercado pertinente. Los artículos 86 o 90 (apartado 1) del Tratado excluyen que una empresa ferroviaria que detenta una posición dominante determine de este modo a sus competidores. La existencia de una vía de recurso independiente o la ausencia aparente de comportamiento discriminatorio no bastan para suprimir la posibilidad de una infracción de los artículos 86 o 90 (apartado 1) del Tratado.

4.3 Ayudas de Estado

De una manera general, la promoción del desarrollo de las infraestructuras ferroviarias es fundamentalmente responsabilidad de los Estados miembros. Como indica con más detalle el Libro Blanco sobre los ferrocarriles, la Comisión autoriza en la práctica las inversiones públicas en infraestructuras a condición de que sean accesibles en condiciones equitativas y no distorsionen la competencia en una medida contraria al interés comunitario. Por el momento, es legítimo que los Estados miembros financien inversiones en los ferrocarriles con el fin de compensar los costes externos no soportados por el sector de carreteras, o con el fin de lograr objetivos conexos, como el desarrollo regional, con tal de que se cumplan las condiciones antes citadas. Pero esta práctica no soluciona automáticamente todos los problemas de distorsión de la competencia, en particular las que se deben a la aplicación, en cada Estado miembro, de normas

divergentes en los distintos modos de transporte. Por otro lado, la Comisión considera que a largo plazo, en todos los modos de transporte, los usuarios deberían pagar la totalidad del coste de las infraestructuras. La Comisión estudiará la posibilidad de incluir en la tarificación los costes de las infraestructuras ferroviarias, con el fin de definir principios comunes.

5. PRÓXIMAS ETAPAS

En el Grupo de Alto Nivel se ha alcanzado un amplio consenso sobre la fórmula de las superpistas ferroviarias de transporte de mercancías. De los trabajos realizados por la CCFE se desprende el modo en que pueden llevarse a la práctica; el concepto ha sido aprobado en general por los operadores ferroviarios, destacando al mismo tiempo varios problemas que conviene solucionar a más largo plazo. Corresponde ahora a los gestores de infraestructuras ferroviarias determinar los itinerarios convenientes y formular las propuestas que juzguen convenientes. Varias están siendo ya objeto de debate.

5.1 Localización geográfica

El Libro Blanco de la Comisión incluía un mapa ilustrativo de los itinerarios potencialmente convertibles en superpistas ferroviarias. La Comisión considera no obstante que corresponde principalmente a los gestores de infraestructuras ferroviarias trabajar juntos con el fin de determinar los itinerarios más atractivos. Además, los Gobiernos de los Estados miembros y la Comisión han de desempeñar un papel en este proceso. Hasta el momento, han sido varios los itinerarios potenciales definidos, y los gestores de infraestructuras afectados están analizando la viabilidad de superpistas sobre estos ejes (véase punto 5.2 y el mapa en el Anexo I). En principio, las superpistas potenciales deben cumplir dos criterios básicos: ser atractivas desde el punto de vista de la demanda y poseer una capacidad suficiente. Esto significa que las superpistas se concentrarán probablemente en los principales corredores internacionales de transporte de mercancías, en los que en la actualidad predomina el transporte por carretera. Si se coordinan las superpistas con las redes transeuropeas ferroviarias y de transporte combinado, podría lograrse que las superpistas se beneficien de mejoras infraestructurales en el marco de los proyectos de interés común.

5.2 Trabajos en curso

5.2.1 Acción piloto Norte-Sur

En el Consejo informal de Transporte de enero de 1997, los Países Bajos propusieron a Alemania, Austria e Italia estudiar conjuntamente la posibilidad de crear superpistas sobre sus redes ferroviarias. Se convino crear posteriormente un subgrupo del Grupo de Alto Nivel para examinar la cuestión. Este subgrupo ya se ha reunido y ha iniciado un programa de trabajo en el que estudia varios itinerarios: de Gioia Tauro hasta Génova, luego hacia el Norte por Alemania hasta Rotterdam; de Brindisi hasta Hamburgo vía Verona y Brennero; de Viena hasta el Ruhr vía Núremberg. Se prevé que la ventanilla única podría crearse en 17 semanas, y que estas superpistas podrían ser operativas hacia finales de 1997. Suiza participa también en los debates.

5.2.2 Club de líderes del transporte de mercancías y logística

Este foro de varios de los mayores fabricantes y transportistas europeos acogió con entusiasmo la fórmula de las superpistas ferroviarias de transporte de mercancías. Se crearon tres grupos de trabajo con el fin de examinar las posibilidades de su

puesta en práctica. Los itinerarios estudiados son los siguientes: Rotterdam (NL) hasta Milán (I), Wolfsburg (D) hasta Barcelona (E) y Londres (RU) hasta Sopron (H). Estas iniciativas, que emanan de la demanda, podrían integrarse en el marco de una superpista que incluye la creación de una ventanilla única por los gestores de infraestructuras afectados.

5.2.3 Otras superpistas ferroviarias comunitarias

Como se indica más arriba, la Comisión prevé que a largo plazo las superpistas conectarán el conjunto de los Estados miembros y confía en que, dada la posición de Francia como importante país de tránsito, se estudiará en un futuro cercano la posibilidad de superpistas Norte-Sur y Este-Oeste que pasen por este Estado miembro.

El Anexo a la presente Comunicación presenta una visión de síntesis de las medidas de orden práctico en curso en relación con las superpistas ferroviarias.

6. CONCLUSIONES

6.1 Beneficios

Los trabajos realizados hasta ahora han sacado a la luz los beneficios asociados a la fórmula de las superpistas. Es responsabilidad de los Estados miembros y de los gestores de infraestructuras ferroviarias determinar los itinerarios potenciales y llevar a la práctica esta fórmula. La Comisión está dispuesta a facilitar tal ejercicio.

6.2 Lo que queda por hacer

Quedan varias cuestiones sin resolver que deben tratarse a distintos niveles. A los efectos de la presente Comunicación, pueden dividirse en medidas a corto y a largo plazo.

6.2.1 Medidas a corto plazo necesarias para la creación de superpistas ferroviarias

Estados miembros

- transposición completa a tiempo de las Directivas 95/18/CE y 95/19/CE
- ultimar las condiciones de concesión de licencias a los operadores ferroviarios
- abordar los aspectos de la tarificación (sobre todo para garantizar la competencia en las tarifas aplicadas en el transporte de mercancías por acceder a las infraestructuras)
- iniciar un debate o participar en el debate sobre los aspectos prioritarios, en particular desde un punto de vista más general de los objetivos de la política de transporte
- resolver los aspectos del cruce de fronteras no relacionados con la explotación ferroviaria.

Gestores de infraestructuras

- determinar la demanda y los itinerarios convenientes
- designar al personal responsable del desarrollo y puesta en marcha
- llegar a acuerdos con otros gestores de infraestructuras
- velar por el respeto de la legislación comunitaria
- crear las ventanillas únicas necesarias;

- solucionar los problemas vinculados con las tarifas y la adjudicación de franjas horarias (en particular, normas de prioridad y ajuste a precios de mercado de las tarifas por acceder a las infraestructuras)
- lanzar el debate sobre la definición de las prioridades.

Operadores ferroviarios

- determinar las oportunidades comerciales que corresponden a las superpistas propuestas y ejercer presión para la creación de otras superpistas que posean un elevado potencial comercial;
- organizar los servicios y los recursos convenientes para sacar partido de las oportunidades comerciales;
- velar por el respeto de la legislación comunitaria cuando se prevea una cooperación con otros operadores ferroviarios;
- establecer vínculos con los otros elementos de la oferta total de transporte, por ejemplo con los transportistas por carretera y los operadores de terminales.

Comisión Europea

- vigilar y resolver con la consideración adecuada las cuestiones vinculadas a la competencia
- estudiar la cuestión de los enlaces con las redes de los países terceros
- facilitar la creación de superpistas y el desarrollo de los servicios (PACT, grupo operativo sobre la intermodalidad)
- revisión de las orientaciones para las RTE
- orientar labores convenientes de investigación sobre la mejora de la fórmula de las superpistas
- mantener al Grupo de Alto Nivel en su función de coordinación.

6.2.2 Aspectos a más largo plazo

Es importante, en el marco de los esfuerzos destinados a mejorar el entorno comercial de los ferrocarriles en Europa, tomar todas las precauciones por evitar la fragmentación producida en el pasado. Es necesario pues reflexionar sobre la forma de integrar las medidas individuales en una estrategia a largo plazo. La CCFE, en su informe sobre la fórmula de las superpistas, destaca varios puntos que merecen un estudio más profundo. La Comisión considera que las cuestiones siguientes cuentan entre las más importantes.

Ventanilla única

¿Cuál es el potencial de expansión de la fórmula de la ventanilla única con el fin de mejorar la gestión de las infraestructuras ferroviarias europeas? ¿Cómo organizar óptimamente la interacción de las ventanillas únicas con las distintas superpistas?

Cabotaje

Si es deseable a largo plazo que el cabotaje esté autorizado sobre el ferrocarril como lo está en los otros modos de transporte, no constituye una prioridad para la fórmula de las superpistas, que están dirigidas al tráfico internacional.

Tarificación

Conviene estudiar con mayor detalle la cuestión de la tarificación por el uso de las infraestructuras ferroviarias, tanto a efectos de la armonización entre las redes como de la reducción de las divergencias de precios de un modo de transporte a otro.

Incentivos al rendimiento y sanciones

Podría resultar útil incitar a poner el acento en la calidad de las prestaciones instituyendo un sistema de suplementos y de descuentos. Esto implicaría la instauración de un control eficaz. La experiencia que se adquiera con las superpistas ferroviarias mostrará si tal sistema es conveniente.

Prioridad en la adjudicación de franjas horarias

La existencia de regímenes prioritarios ha sido designada como una de las causas de los malos resultados del transporte internacional de mercancías por ferrocarril. Si los Estados miembros tienen realmente la voluntad de fomentar la transferencia de una parte del transporte de mercancías de la carretera a otros modos ecológicamente más viables, es necesario examinar la cuestión de las prioridades en materia de adjudicación de franjas horarias.

6.2.3 Investigación

Una estrategia apropiada de investigación e innovación en el campo del ferrocarril puede desempeñar un papel importante a la hora de prestar un servicio mejorado al cliente con mayor eficacia y rentabilidad. El Programa Marco de la Comunidad puede, mediante la promoción de estudios socioeconómicos y actividades de demostración, contribuir a la realización de la fórmula de las superpistas.

6.3 El acceso de los terceros países y la extensión de las superpistas ferroviarias a los países de Europa Central y Oriental

Es probable que aparezcan importantes posibilidades de extensión de la fórmula de las superpistas más allá de las fronteras externas de la Comunidad. En principio, allí donde exista la demanda es conveniente que así suceda, por lo que se mantendrá informado sobre esta iniciativa a los países aspirantes a la adhesión a la Unión Europea. Está claro que las características particulares que pueden presentar los itinerarios de este tipo, como la extensión o la existencia de amplias redes ferroviarias, pueden reforzar el atractivo de las superpistas. La medida en que se sacará provecho de todas estas ventajas dependerá de la viabilidad del conjunto de la fórmula sobre itinerarios que se extenderán más allá de las fronteras comunitarias. El problema fundamental que debe solucionarse será probablemente en qué medida los distintos operadores ferroviarios tendrán los medios de ampliar sus actividades a terceros países. Este punto deberá seguramente ser examinado de manera más profunda por la Comisión y los Estados miembros. Los Ministros de Transporte de Suiza, Polonia, Hungría y la República Checa informaron a la Comisión de su interés por los trabajos exploratorios sobre el potencial de las superpistas ferroviarias de transporte de mercancías. La Comisión propone proseguir este debate en el contexto de la estrategia de preadhesión. El Grupo de Alto Nivel será llamado a abordar los temas que se derivan de la extensión de las superpistas más allá de las fronteras comunitarias en la segunda mitad de 1997.

6.4 La función de la Comisión y del Grupo de Alto Nivel en el futuro

A juicio de la Comisión, el Grupo de Alto Nivel ha cumplido muy bien su papel definiendo la fórmula de las superpistas y llegando a crear un determinado

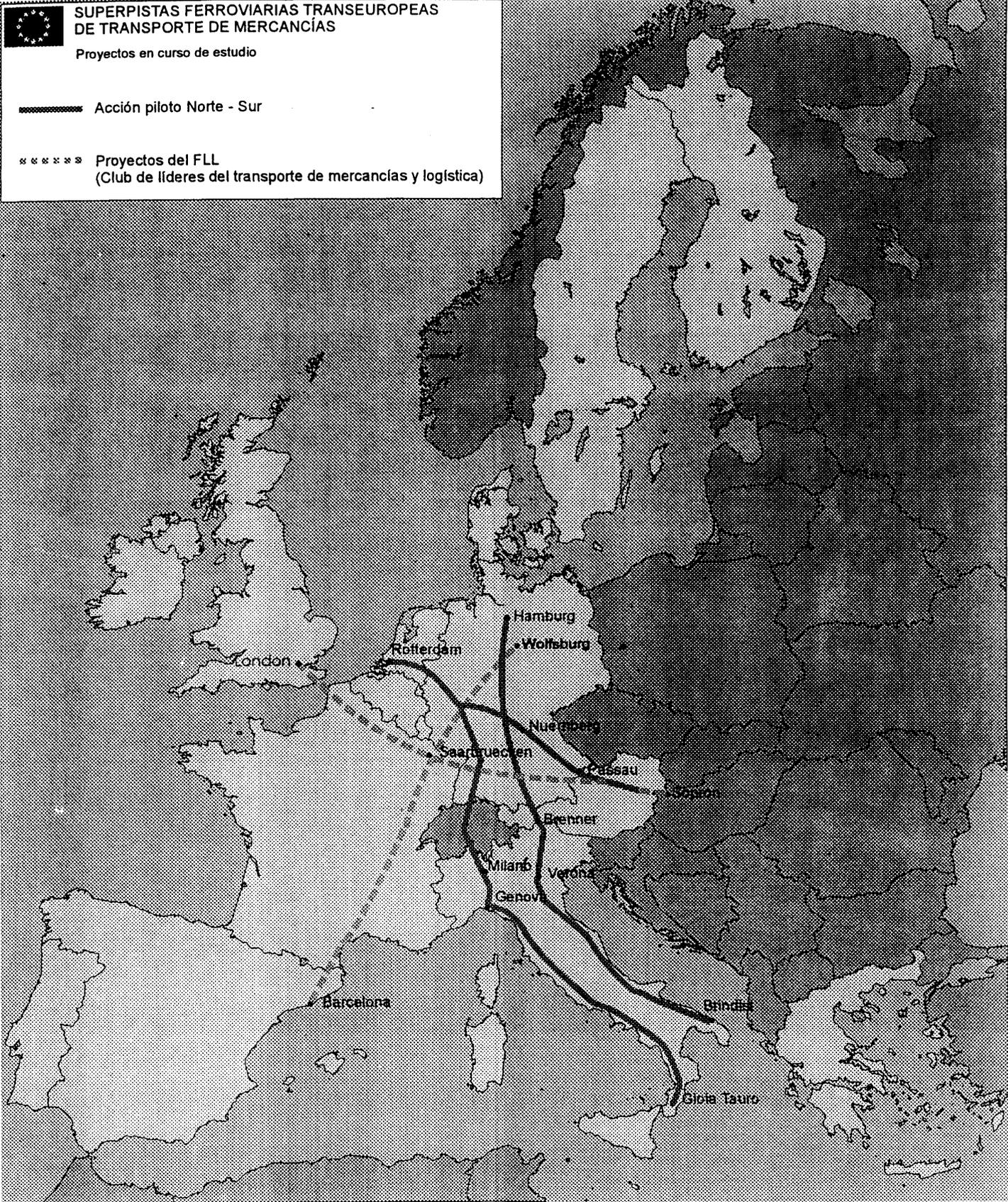
consenso a este respecto. Pero su tarea no termina con la presentación de su informe. Mientras que los gestores de infraestructuras afectados empiezan sus trabajos, conviene velar por que no se creen nuevas estructuras incompatibles entre sí, sin perder vista que la creación de una superpista es un proceso voluntario. El Grupo de Alto Nivel podría garantizar esta función de coordinación y podría controlar los progresos realizados y velar por que se sometan a debate las modificaciones eventualmente necesarias.

Podría también asumir una función consultiva para otras medidas en el sector ferroviario. La Comisión considera que podría ser útil examinar propuestas de estudios y de legislación en el sector (en particular, en un futuro próximo, por lo que se refiere a la tarificación por el uso de las infraestructuras ferroviarias y la adjudicación de franjas horarias) con un grupo de expertos que podría ser el Grupo de Alto Nivel.


SUPERPISTAS FERROVIARIAS TRANSEUROPEAS DE TRANSPORTE DE MERCANCÍAS
 Proyectos en curso de estudio

 Acción piloto Norte - Sur

 Proyectos del FLL (Club de líderes del transporte de mercancías y logística)



ISSN 0257-9545

COM(97) 242 final

DOCUMENTOS

ES

07 08 10

N° de catálogo : CB-CO-97-260-ES-C

ISBN 92-78-20743-8

Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

L-2985 Luxemburgo