

ES

ES

ES



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 8.9.2008
COM(2008) 536 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO
EUROPEO**

Calidad de los servicios de transporte de mercancías por ferrocarril

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

Calidad de los servicios de transporte de mercancías por ferrocarril

1. PROPUESTA DE REGLAMENTO DE LA COMISIÓN DE 2004

En marzo de 2004, la Comisión adoptó una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las indemnizaciones por incumplimiento de los requisitos contractuales de calidad en los servicios de transporte de mercancías por ferrocarril (COM (2004) 144 final de 3.3.2004). La propuesta venía motivada por la mala calidad del servicio prestado por los operadores de transporte de mercancías y por la necesidad de elevar ese nivel en un plazo razonable, a fin de mantener un lugar suficiente para el ferrocarril en el sistema logístico de la Unión.

Por otra parte, la Comisión consideraba que el desarrollo de la competencia sería demasiado lento para mejorar satisfactoriamente la calidad del transporte ferroviario de mercancías. Así pues, juzgó oportuno proponer medidas que hicieran obligatorio el establecimiento de indemnizaciones en los contratos entre los operadores ferroviarios y sus clientes. La Comisión estimaba que, con vistas a incitar a los operadores ferroviarios a mejorar sus prestaciones, este tipo de medidas se adaptaba a un contexto caracterizado por una apertura efectiva aún muy limitada del mercado y por una presencia que seguía siendo preponderante de los operadores históricos.

En su proyecto de reglamento, la Comisión especificaba tres criterios de calidad cuyo cumplimiento debía imponerse a los operadores de transporte de mercancías: el plazo de entrega acordado, la información al cliente en caso de problema de entrega y cierta flexibilidad en lo que respecta a la orden de transporte.

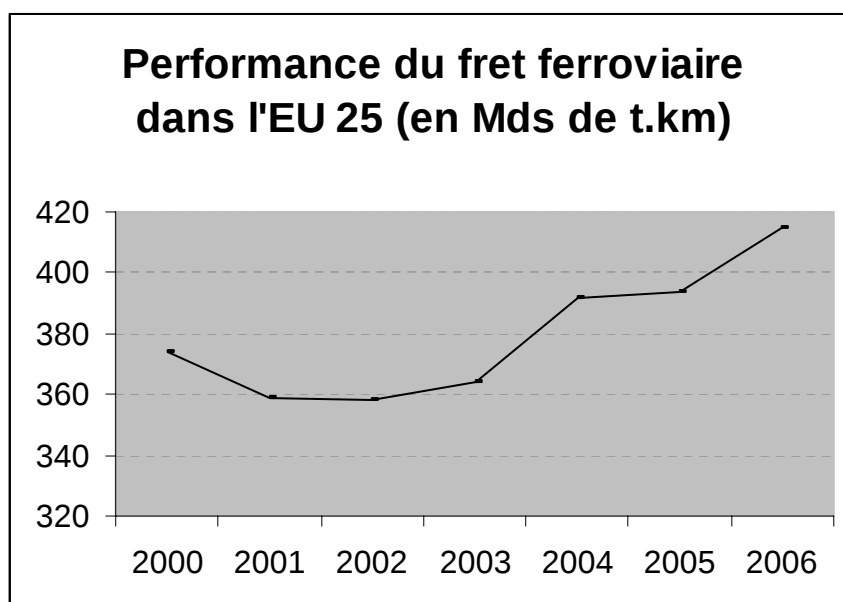
Aunque respaldaba los objetivos de la Comisión, el legislador consideró inadecuado el proyecto de reglamento. Habida cuenta de esta postura, y con objeto de que los problemas identificados en su propuesta siguieran examinándose detenidamente, la Comisión se comprometió a presentar en 2008 un informe sobre los progresos realizados por el transporte ferroviario de mercancías en términos de calidad del servicio y sobre la utilidad de legislar en este ámbito.

Esta comunicación presenta elementos de análisis de la calidad de los servicios de transporte ferroviario de mercancías y su evolución en los últimos años, así como de la eficacia de los acuerdos y medidas de carácter voluntario establecidas por el sector. La comunicación desemboca en una serie de recomendaciones relativas a la actuación comunitaria en este terreno. Ha sido elaborada a partir de datos recabados a diversos agentes del sector (clientes, operadores, administradores de infraestructuras), apoyándose, asimismo, en información facilitada por asociaciones del sector.

2. NECESIDADES ACTUALES EN TÉRMINOS DE CALIDAD DEL TRANSPORTE DE MERCANCÍAS

Los últimos años han venido marcados por una inversión de la tendencia del transporte de mercancías por ferrocarril. En efecto, los resultados de este modo de transporte ya no disminuyen desde 2004, y aumentaron de forma significativa en 2006, por lo que la proporción correspondiente al sector ferroviario en el transporte de mercancías europeo se incrementó ese año.

No obstante, esta tendencia no parece aún estar consolidada, ya que viene respaldada fundamentalmente por factores exógenos (como el aumento del precio del petróleo y de la congestión vial, o condiciones climáticas desfavorables para la navegación fluvial) y no por un mayor poder de atracción manifiesto del transporte por ferrocarril. Ciertamente, el ferrocarril tiene algunas oportunidades a su favor. El crecimiento del transporte combinado y el alargamiento de las distancias de transporte de las mercancías en la Unión son algunas de ellas. Para poder aprovecharlas, el ferrocarril debe ser más competitivo, es decir, más flexible, más rápido, más fiable y/o más barato.



Fuente: Eurostat

El concepto de calidad puede entenderse de dos maneras: el nivel del servicio propuesto y ofrecido; el respeto de los compromisos contractuales. El proyecto de reglamento de la Comisión se refería obviamente a ambos aspectos de la calidad, a través de la flexibilidad y de la información del cliente, por un lado, y de la puntualidad, por otro.

Sin embargo, los clientes industriales del ferrocarril pueden tener expectativas con respecto a otros aspectos del servicio: su disponibilidad, seguridad y protección. Dependiendo de la naturaleza de los productos transportados y de las implicaciones de ese transporte, cada uno de estos criterios es, junto con la puntualidad, la información y la flexibilidad, más o menos importante para el cliente. En definitiva, la satisfacción de los clientes del transporte ferroviario de mercancías, actuales o potenciales, supone la prestación de un servicio de calidad distinta según la naturaleza de las mercancías transportadas. Resulta, pues, difícil establecer un orden de prelación de los criterios de calidad para el conjunto de tales clientes.

3. PROGRESOS REALIZADOS POR EL TRANSPORTE FERROVIARIO DE MERCANCÍAS

a) Elementos cualitativos

A nivel comunitario, la apertura a la competencia de los mercados interno e internacional de transporte ferroviario de mercancías es relativamente reciente. En efecto, el mercado de servicios internacionales se ha abierto progresivamente desde el 15 de enero de 2003; el de servicios interiores desde el 1 de enero de 2007. Varios Estados miembros se han adelantado a estos plazos y abierto sus mercados desde hace muchos años.

Esta apertura a la competencia, tanto en EU12 como en EU15, representa el principal incentivo para que los operadores históricos de transporte de mercancías reestructuren su actividad y mejoren sus resultados. En general, cuanto más antigua sea la apertura más avanzada estará la reestructuración del operador ferroviario histórico.

El mercado del transporte de mercancías por ferrocarril se encuentra segmentado en varios submercados cuyas necesidades pueden diferir. Entre ellos, suelen figurar los sectores siderúrgico, químico, automovilístico, papeler, agroalimentario, de materias primas e intermodal. Numerosos operadores ferroviarios han iniciado reformas destinadas a determinar mejor las necesidades de esos submercados y adaptar su oferta de servicios a las mismas (hoy en día, la oferta de servicios de los operadores de grandes dimensiones va del vagón aislado al transporte de contenedores o al tren completo, programable a más o menos largo plazo).

Por ejemplo, se están implantando nuevas herramientas o dispositivos orientados a la relación con la clientela: en particular, equipos comerciales dedicados a los submercados o grandes clientes, o herramientas informáticas para fluidificar y facilitar la relación con el cliente. De forma general, la información al cliente y la reactividad comercial de los operadores de transporte ferroviario de mercancías están mejorando constantemente desde hace varios años.

Paralelamente, los operadores ferroviarios históricos han emprendido una reestructuración de su producción. A este respecto también, los avances varían muy sensiblemente según los Estados miembros, siendo el desarrollo de la competencia un factor determinante de esa evolución. En efecto, estimula la racionalización de la producción y de los costes de los operadores, la introducción de nuevos métodos y nuevos modos de producción, el enriquecimiento de las ofertas de los operadores o, asimismo, el recurso a nuevas herramientas más eficaces.

A pesar de estos progresos, la apreciación global de los clientes del transporte ferroviario de mercancías con respecto a la calidad del servicio prestado varía. La calidad del servicio ofrecido por el ferrocarril sigue siendo aparentemente inferior a la que puede ofrecer hoy en día el sector del transporte por carretera, en particular en los segmentos de mercado en que el ferrocarril disfruta, en teoría, de importantes ventajas con respecto a la carretera.

b) Controles y cláusulas relativos a la calidad

En lo que respecta al control de la calidad, cabe observar diversas mejoras. En primer lugar, el sector se ha comprometido colectivamente a mejorar la calidad del transporte de mercancías a través de la Carta firmada en julio de 2003 por la UIC¹, la CER² y el CIT³ (véase el anexo I),

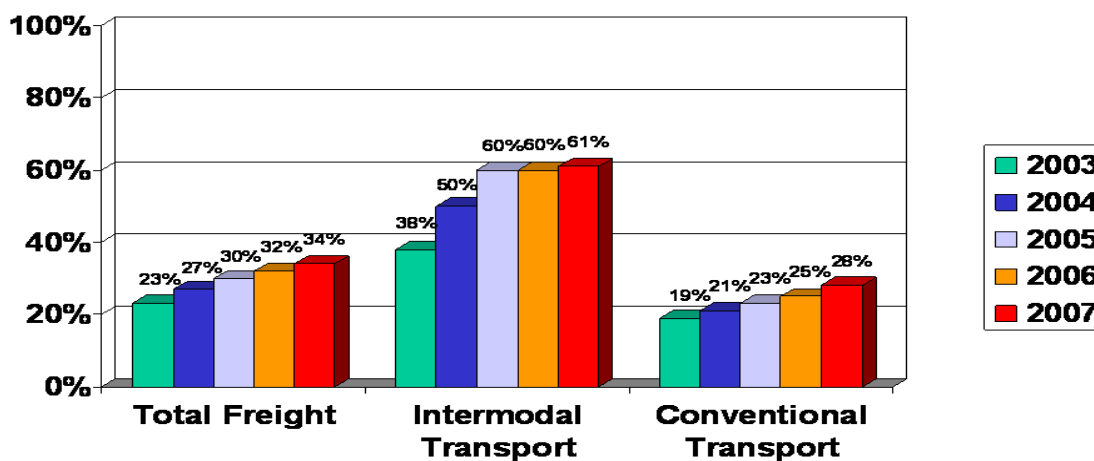
¹ Unión Internacional de Ferrocarriles (*Union Internationale des Chemins de fer*)

de la declaración conjunta firmada en abril de 2005 por UIC/CER, por un lado, y FIATA⁴/CLECAT⁵, por otro, en relación con la calidad del transporte internacional de mercancías convencional y combinado, o de las directrices sobre el desarrollo y la aplicación de acuerdos relativos a la calidad dirigidos a ciertos segmentos del transporte internacional de mercancías convencional que fueron promulgadas por UIC/FIATA/CIT en octubre de 2006.

En segundo lugar, numerosos operadores históricos han iniciado una política de certificación de la calidad de sus prestaciones (véase el anexo II), demostrando así su voluntad de mejorar sus resultados, por un lado, y de ofrecer garantías complementarias a sus clientes, por otro. Más que a promover la introducción de cláusulas vinculantes en los contratos, dichas iniciativas estaban destinadas a incitar a los operadores a perfeccionarse sobre una base voluntaria, tanto en lo que respecta al nivel del servicio como a la atención prestada a sus clientes.

En lo referente a los contratos y la definición de cláusulas en materia de calidad, se constata que la presencia de este tipo de cláusulas ha aumentado considerablemente desde hace cuatro años, especialmente en el mercado del transporte combinado. Con todo, la proporción de contratos que incluyen tales cláusulas en el total de contratos parece haberse estabilizado estos últimos años. Por otra parte, el desarrollo de la actividad y de la cuota de mercado de los nuevos operadores sería un factor favorable a la multiplicación de las cláusulas de calidad, dado que este tipo de operador parece más predispuesto a aceptarlas en los contratos, en su caso a cambio de una mayor facturación del servicio.

Proporción de los contratos con cláusulas de calidad



Fuente: CER

² Comunidad Europea del Ferrocarril (*Communauté Européenne du Rail*)

³ Comité Internacional de Transportes Ferroviarios

⁴ Federación Internacional de Agentes Expeditores (*Fédération Internationale des Associations de Transitaires et Assimilés*)

⁵ Organización Europea de Transitarios y Operadores Logísticos

c) *Aspectos cuantitativos de la mejora de la calidad*

Los efectos de las distintas iniciativas adoptadas por el sector (véase el apartado 3.b)) no son obvios. La información sobre la calidad del servicio ofrecido por los operadores de transporte de mercancías es, en el mejor de los casos, esporádica y no es suficientemente representativa para hacer posible una evaluación sólida de la eficacia de las iniciativas emprendidas con carácter voluntario.

La información más extendida se refiere a la puntualidad de los trenes. A este respecto, las fuentes de datos a las que puede recurrirse no abundan y presentan tendencias divergentes. Si se consideran los datos publicados por la UIRR⁶ (véase el anexo III), la puntualidad de los trenes de transporte internacional combinado es muy insuficiente y va empeorando estos últimos años. El porcentaje de respeto de los plazos sería inferior al 60 % (53 % en 2006 y algunos puntos más en 2007).

Si tomamos las cifras publicadas por la CER (véase el anexo IV), de forma global, la puntualidad de los trenes de mercancías aumenta escasamente. En Austria, Dinamarca, Finlandia, los Países Bajos, Suecia y España, la puntualidad de los trenes de mercancías es, según la asociación de operadores, superior al 90 % en el tráfico interior y, en la gran mayoría de los Estados miembros, es como mínimo del 80 % en el tráfico interior igualmente.

Al margen de que la puntualidad de un tren sólo representa una parte de la calidad que esperan los clientes, cabe destacar que:

- El acceso a la información y su fiabilidad siguen siendo limitados.
- Los niveles de puntualidad del tráfico interior son satisfactorios. En cambio, esos niveles parecen ser malos o, incluso, muy malos en el tráfico internacional, que representa el 50 % del transporte ferroviario de mercancías en la Unión y que encierra, asimismo, el mayor potencial de crecimiento de cara a los próximos años (en particular, merced al aumento de los volúmenes de contenedores que se transportan).
- En definitiva, y si bien parecen haberse realizado progresos, éstos son insuficientes.

4. PROBLEMAS LIGADOS A LA INFRAESTRUCTURA Y LOS SERVICIOS ACCESORIOS

Hasta aquí, este análisis se ha centrado en la actividad de los operadores y sus avances en términos de reorganización de su actividad, de control de la calidad y de relación con la clientela. Las causas de los retrasos de los trenes de mercancías o, de forma general, del incumplimiento de los compromisos estipulados en el contrato no siempre son fácilmente identificables. Según la ERFA⁷, al menos en un 60 % de los casos, el responsable de la mala calidad del servicio no es el operador. El responsable es en ocasiones el cliente, y muy frecuentemente los gestores de infraestructuras y/o de servicios accesorios (terminales y estaciones de clasificación).

⁶ Unión Internacional de Sociedades de Transporte Combinado por Ferrocarril y Carretera

⁷ Asociación Europea de Transporte de Mercancías por Ferrocarril

En este contexto, las condiciones de acceso a la infraestructura y a los servicios, y la calidad del servicio prestado por sus gestores no son equiparables en toda la Unión. En efecto, las políticas de gestión de la infraestructura ferroviaria y de inversión en la misma varían considerablemente entre Estados miembros. No obstante, está claro que los diferentes gestores de infraestructuras en su conjunto deben aún mejorar esos aspectos. Ante todo, deben introducirse mejoras en los ámbitos relacionados con la gestión del tráfico ferroviario, a fin de minimizar el impacto de hechos imprevistos sobre la correcta circulación de los trenes. Ello supone, concretamente, que se intensifique el uso de nuevas tecnologías innovadoras y que se realice un mejor mantenimiento de las infraestructuras. En los servicios internacionales, en particular, supone una mayor cooperación entre los gestores nacionales de infraestructuras y un desarrollo mucho más rápido de la interoperabilidad técnica y administrativa. Finalmente, en ocasiones la única solución para mejorar las prestaciones de la infraestructura consiste en invertir en nuevas infraestructuras.

Por último, cabe señalar que este análisis se refiere tanto a la infraestructura ferroviaria propiamente dicha como a las terminales y otros servicios accesorios, que representan un elemento primordial de la cadena de producción del transporte ferroviario de mercancías y que, en ocasiones, no están en condiciones de ofrecer un nivel de servicio suficiente a los operadores ferroviarios.

5. ORIENTACIONES Y PROPUESTAS DE LA COMISIÓN

Lo expuesto en los anteriores apartados muestra que, indudablemente, el sector, y en primer lugar dentro del mismo los operadores, nuevos e históricos, han progresado y realizado importantes esfuerzos para mejorar la calidad de su servicio. Ahora bien, esta calidad sigue estando por debajo de la que desean los clientes. Así pues, las iniciativas del sector no parecen ser aún suficientes, si bien los resultados de los operadores no son la única variable que influye en el nivel de calidad del transporte ferroviario de mercancías, puesto que la capacidad de la infraestructura y de los servicios accesorios desempeña un papel importante en el proceso productivo del sector ferroviario.

Habida cuenta de esa constatación y de la firme oposición del legislador y del sector a toda obligación legal en las relaciones contractuales entre operadores, gestores de infraestructuras y clientes, la Comisión juzga oportuno retirar su propuesta de Reglamento relativo a las indemnizaciones por incumplimiento de los requisitos contractuales de calidad en los servicios de transporte de mercancías por ferrocarril. Para responder a los problemas planteados en su propuesta y a los que el sector no ha dado una solución voluntaria satisfactoria, proseguirá su actuación, en su caso intensificándola, en pro del desarrollo de la competencia y seguirá adelante con sus iniciativas para lograr que el transporte de mercancías pueda disponer de infraestructuras y servicios accesorios de calidad, reservándose al mismo tiempo la posibilidad de presentar una nueva propuesta si la evolución del transporte ferroviario de mercancías lo exigiera.

a) Mantener y reforzar las medidas en favor del desarrollo de la competencia

El desarrollo de la competencia es primordial para mejorar la calidad del servicio. Sin embargo, el proyecto de reglamento de la Comisión señalaba que la competencia se desarrollaba con excesiva lentitud. A fin de acelerar la puesta en práctica de las orientaciones

adoptadas a nivel comunitario para estimular la competencia en el sector ferroviario, la Comisión se concentrará a corto plazo en las siguientes medidas:

- la aplicación efectiva de las normas de competencia contenidas en el primer y el segundo paquetes ferroviarios⁸;
- la refundición del primer paquete ferroviario.

El seguimiento de la aplicación de las directrices sobre ayudas estatales a las empresas ferroviarias⁹ será igualmente importante para mejorar el funcionamiento de los mercados del transporte ferroviario.

b) Mantener y reforzar las medidas en favor de la mejora de las infraestructuras y el desarrollo de la interoperabilidad

Con objeto de que, en un futuro, los operadores de transporte ferroviario de mercancías puedan contar con infraestructuras y servicios accesorios cualitativa y cuantitativamente suficientes, la Comisión intensificará su actuación en favor de una utilización óptima de las infraestructuras, de la cooperación entre gestores de éstas y de la inversión en infraestructura ferroviaria. Se mantendrá atenta a la gestión del tráfico mixto de trenes de pasajeros y de mercancías, para comprobar que sea equilibrada y eficaz. Estas orientaciones se integrarán concretamente en las siguientes iniciativas:

- la realización de una red europea con prioridad para las mercancías¹⁰;
- la promoción y el acompañamiento del despliegue del ERTMS¹¹ y de la especificación técnica de interoperabilidad referente a las aplicaciones telemáticas para el transporte de mercancías (ETI/ATM)¹²;
- el fomento de buenas prácticas de gestión de infraestructuras, a través de una mayor difusión y aplicación de los principios contenidos en la comunicación sobre los contratos plurianuales¹³, por ejemplo;
- el programa RTE-T¹⁴, y en particular los trabajos de los coordinadores europeos;
- la continuación del programa Marco Polo, que incentiva concretamente la integración de la cadena logística.

c) Mantener y reforzar las medidas en favor de una mayor transparencia de la información y la gestión de los resultados del sistema ferroviario

⁸ Seguimiento del informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la aplicación del primer paquete ferroviario (COM(2006) 189 final de 3.5.2006)

⁹ Directrices comunitarias sobre las ayudas estatales a las empresas ferroviarias (SEC(2008) 512 de 30.4.2008)

¹⁰ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «Hacia una red ferroviaria con prioridad para las mercancías» (COM(2007) 608 final de 18.10.2007).

¹¹ Sistema europeo de señalización ferroviaria

¹² Reglamento (CE) n° 62/2006 de la Comisión, de 23 de diciembre de 2005, sobre la especificación técnica de interoperabilidad referente a las aplicaciones telemáticas para el subsistema del transporte de mercancías del sistema ferroviario transeuropeo convencional

¹³ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «Contratos plurianuales en pro de la calidad de la infraestructura ferroviaria» (COM(2008) 54 final de 6.2.2008)

¹⁴ Red transeuropea de transporte

A fin de acrecentar la transparencia de la calidad del servicio de transporte ferroviario de mercancías y de alentar al conjunto del sector (gestores de infraestructuras y operadores, en particular) a ofrecer un servicio aún mejor, la Comisión seguirá fomentando y controlando:

- el establecimiento de sistemas de incentivos¹⁵;
- el desarrollo de instrumentos para medir la calidad del transporte ferroviario de mercancías¹⁶;
- la publicación de indicadores de calidad.

¹⁵ Artículo 11 (Sistemas de incentivos) de la Directiva 2001/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001, relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria, aplicación de cánones por su utilización y certificación de la seguridad

¹⁶ Véase el apartado 2.3 de la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «Hacia una red ferroviaria con prioridad para las mercancías» (COM(2007) 608 final de 18.10.2007).

ANEXOS

Anexo I: carta de calidad de la UIC, la CER y el CIT

Anexo II: certificación de calidad de los principales operadores ferroviarios (fuente: CER)

Anexo III: puntualidad de los trenes de transporte combinado internacional (fuente: UIRR)

Anexo IV: puntualidad de los trenes de transporte de mercancías (fuente: CER)

(Adopted on 4 July 2003 in Rome)

The Railways undertake to work out all the necessary international measuring methods to ensure that the commitment contained in this Charter is implemented and respected. To this end they commit to introduce the appropriate arrangements in agreement with customer need

COMMUNITY OF EUROPEAN RAILWAY AND INFRASTRUCTURE COMPANIES - COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DU RAIL ET DES COMPAGNIES D'INFRASTRUCTURE - GEMEINSCHAFT DER EUROPÄISCHEN BAHNEN UND INFRASTRUKTURGESELLSCHAFTEN

ANEXO II: CERTIFICACIÓN DE CALIDAD DE LOS PRINCIPALES OPERADORES FERROVIARIOS
(FUENTE: CER)

	ISO 9001	SQAS ¹⁷	ISO 14001 ¹⁸	OHSAS 18001 ¹⁹	VDA 6.2 ²⁰
BDZ	(X) ²¹				
BLS Cargo	X				
CFL Cargo	(X)				
CFR Marfa	X		(X)		
Green cargo	X		X	(X)	
GYSEV	X				
MAV Cargo	X		X		
PKP Cargo	X		X	(X)	
RCA	X	(X)	(X)	X	X
Railion Deutschland	X	X	X		
Railion Nederland	X	X			
RENFE	X		X		
SBB Cargo	X	X	(X)	(X)	
SZ	X		X		
SNCB	X	X	X		
SNCF Fret	X	X			
Trenitalia Logistica	X		X	X	
VR	X		X		
ZSSK	X		(X)	(X)	

¹⁷ Sistema de evaluación de calidad y seguridad

¹⁸ Procedimiento de certificación de la calidad medioambiental

¹⁹ Certificación de los procedimientos relativos a la salud y seguridad en el trabajo

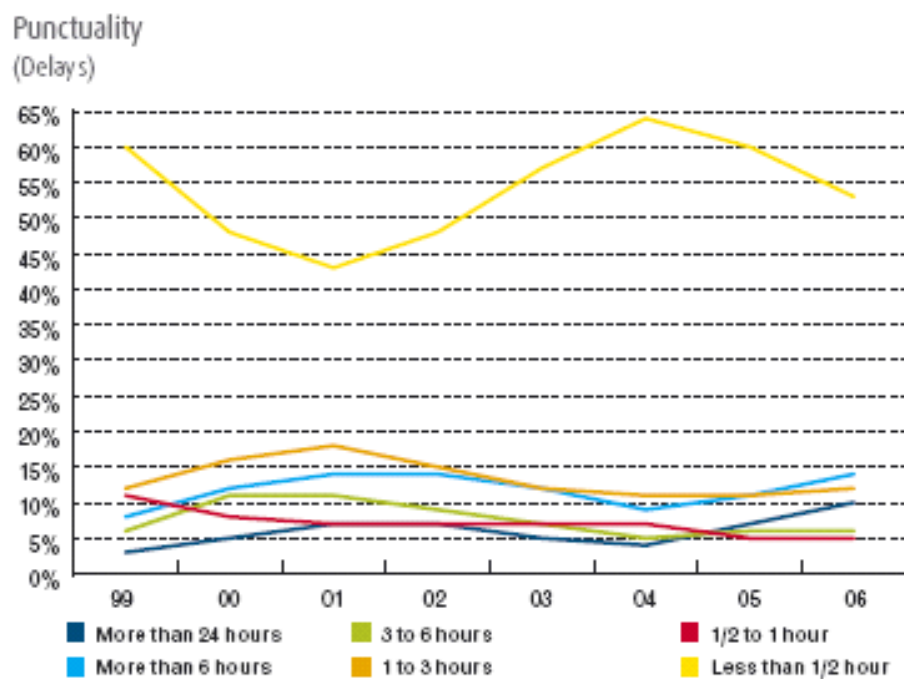
²⁰ Certificación específica de la industria automovilística

²¹ En fase de preparación

Cargo					
--------------	--	--	--	--	--

ANEXO III: PUNTUALIDAD DE LOS TRENES DE TRANSPORTE COMBINADO INTERNACIONAL - 2006

(FUENTE: UIRR)

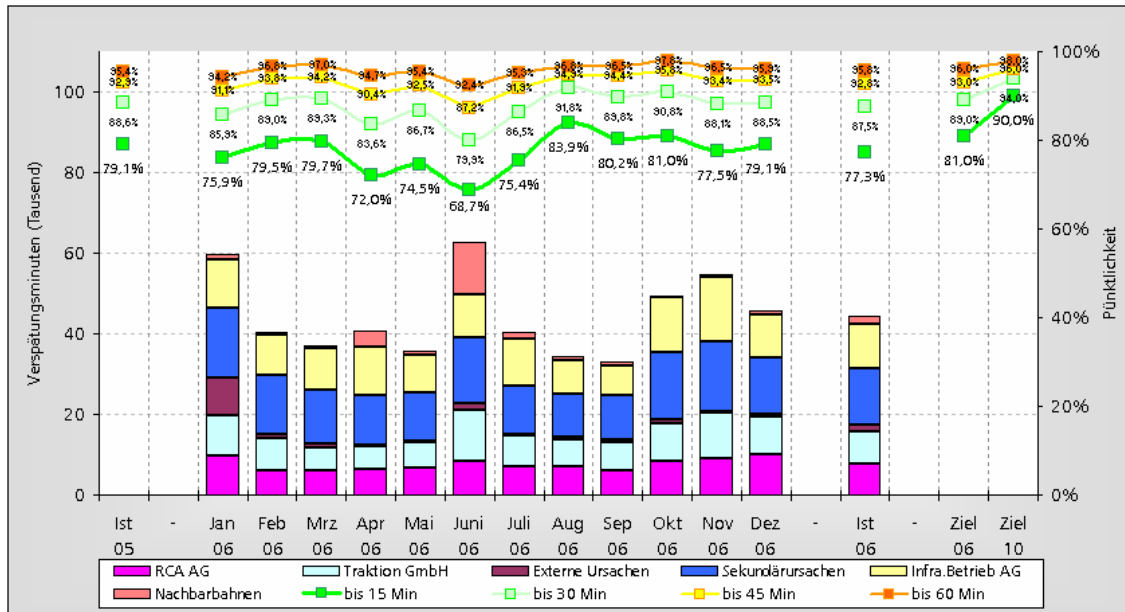


ANEXO IV: PUNTUALIDAD DE LOS TRENES DE TRANSPORTE DE MERCANCÍAS

(FUENTE: CER)

Austria

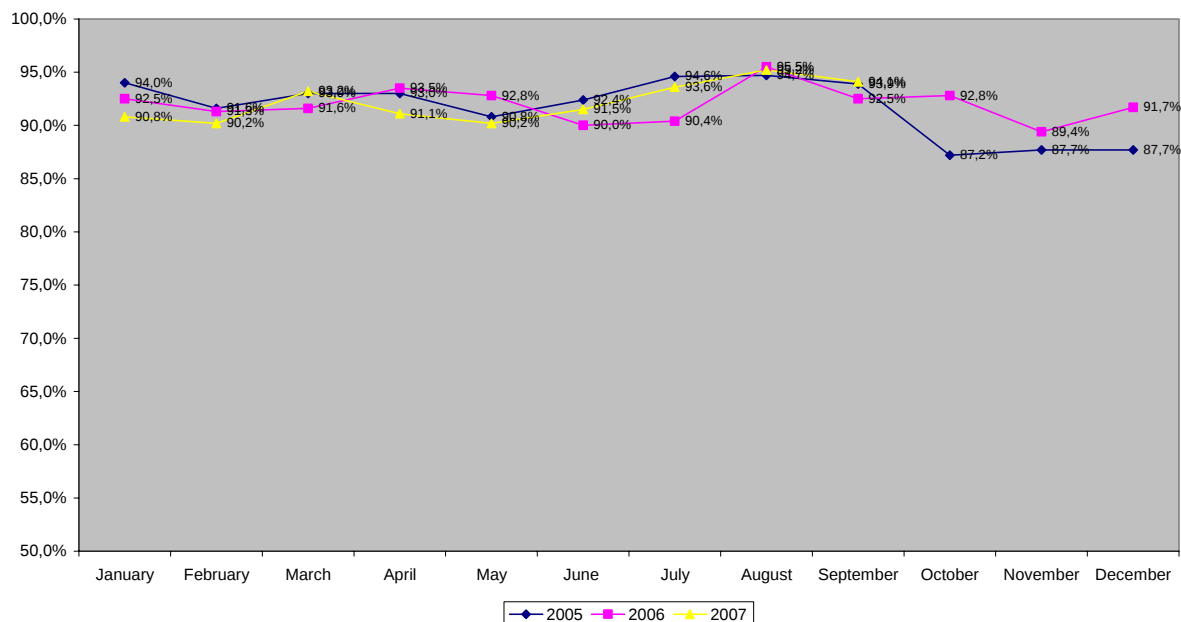
Puntualidad de Rail Cargo Austria en 2006



Bélgica

Puntualidad de B-Cargo 2005-2007

Percentage of Freight Trains < 60' delay on the Belgian Network
Domestic Traffics (Arrival)



Dinamarca

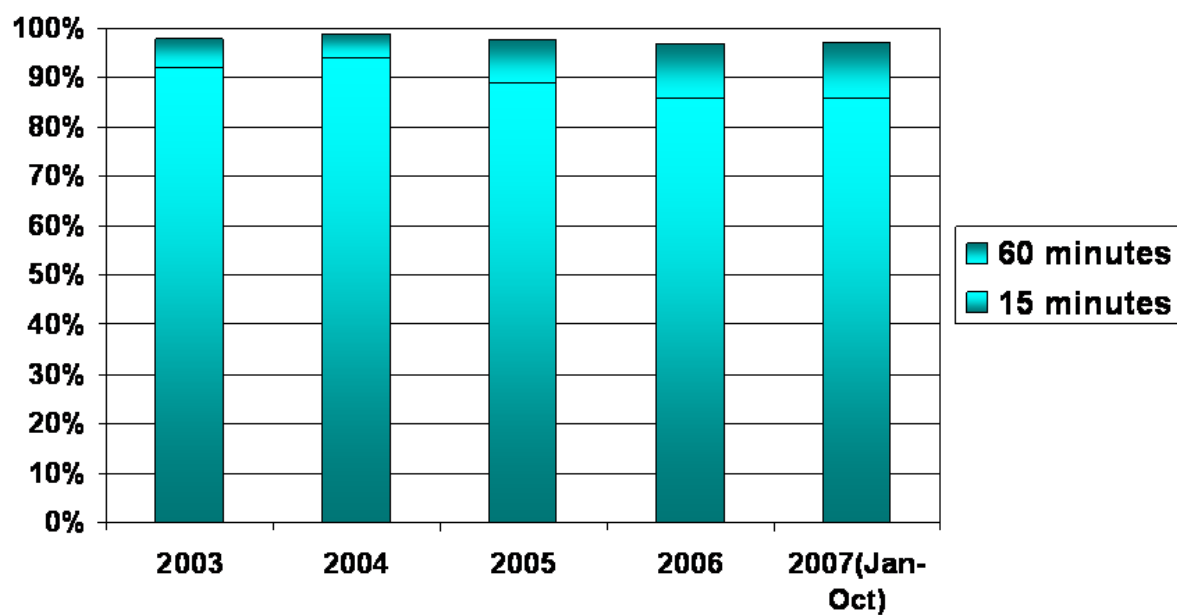
Puntualidad de Railion Denmark en 2006

2006 Punctuality in %		Jan	Feb	Mar	Apr	Mai	Jun	Jul	Aug	Sep	Oct	Nov	Dec	Cum.
1	Punctuality at departure	85	93	95	94	96	88	88	96	88	90	81	83	90
2	Punctuality at arrival	84	89	87	90	90	87	80	90	81	81	73	87	85

■ > 80 %
 ■ > 76 %
 ■ < 76 %
Punctuality at 60 minutes tolerance margin

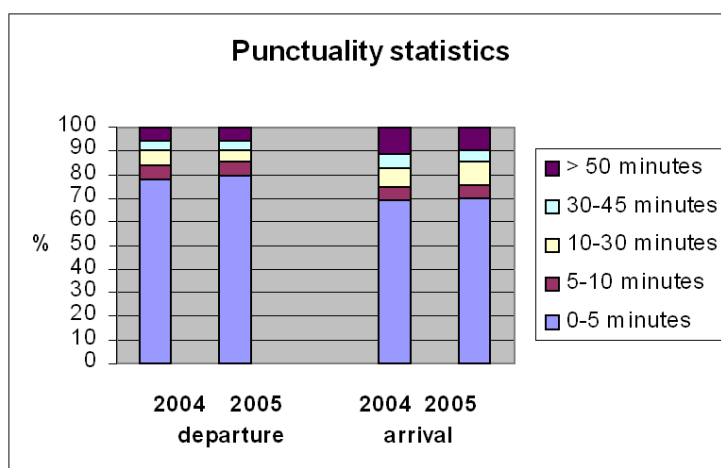
Finlandia

Puntualidad de VR, 2003-2007



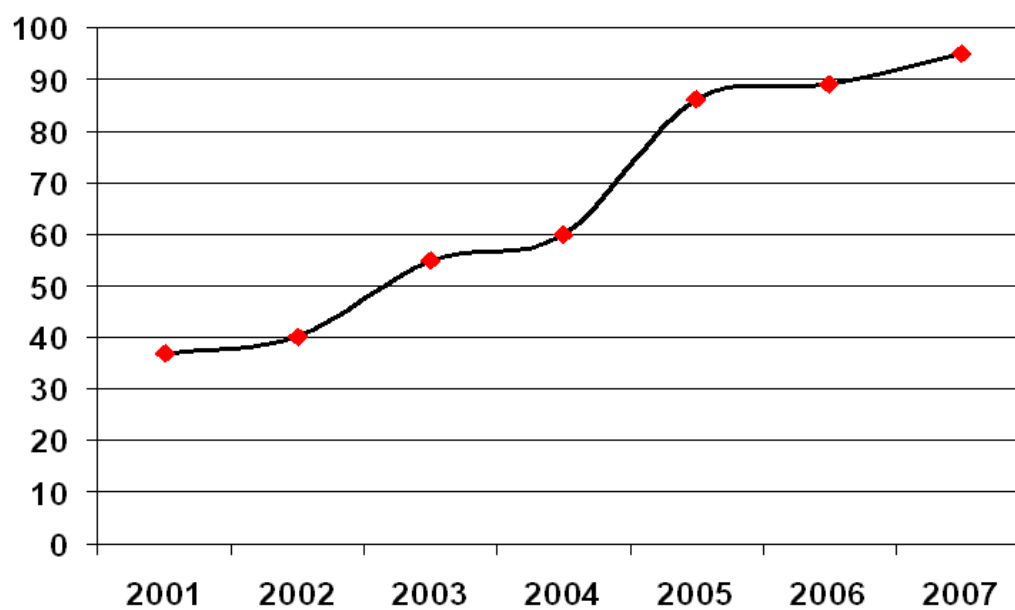
Países Bajos

Puntualidad en los Países Bajos, 2004-2005



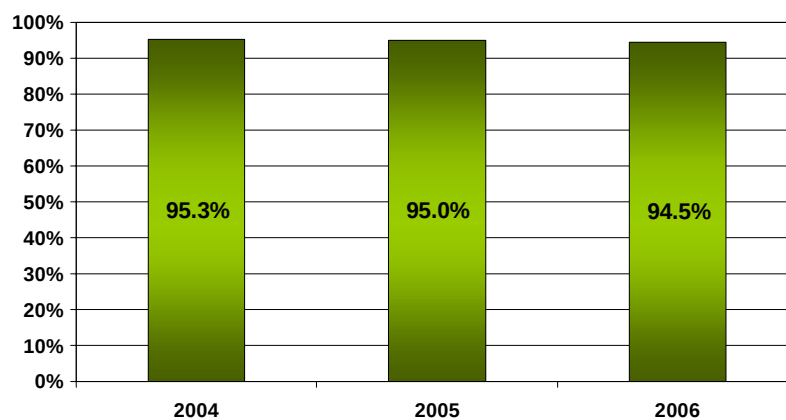
Suecia

Puntualidad de GreenCargo, 2001-2007



España

Punctuality of Trains in Spain



Source: ADIF