



Bruselas, 30.1.2013
COM(2013) 25 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

relativa al

**«CUARTO PAQUETE FERROVIARIO: COMPLETAR EL ESPACIO
FERROVIARIO EUROPEO ÚNICO PARA FOMENTAR LA COMPETITIVIDAD Y
EL CRECIMIENTO EUROPEOS»**

(Texto pertinente a efectos del EEE)

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

relativa al

**«CUARTO PAQUETE FERROVIARIO: COMPLETAR EL ESPACIO
FERROVIARIO EUROPEO ÚNICO PARA FOMENTAR LA COMPETITIVIDAD Y
EL CRECIMIENTO EUROPEOS»**

(Texto pertinente a efectos del EEE)

1. INTRODUCCIÓN

El Libro Blanco del Transporte de 2011¹ puso de manifiesto la idea de establecer un Espacio Ferroviario Europeo Único y expuso el planteamiento de la Comisión para garantizar la competitividad del transporte de la UE a largo plazo, al tiempo que abordaba las previsiones de crecimiento, la seguridad del abastecimiento de combustible y la descarbonización. Un aspecto importante de la política es el de potenciar el papel del ferrocarril, dado lo difícil que resulta reducir la dependencia del petróleo en otros sectores. Sin embargo, esto solo puede conseguirse si el ferrocarril ofrece servicios eficientes y atractivos y si eliminamos los fallos de la reglamentación y del mercado, los obstáculos a la incorporación al mercado y los onerosos procedimientos administrativos que dificultan la eficiencia y la competitividad.

La industria ferroviaria europea tiene un volumen de negocios de 73 000 millones EUR² y da trabajo a ochocientas mil personas³. Las autoridades públicas invierten cada año sumas considerables en el sector ferroviario. En 2009, las administraciones pagaron 20 000 millones EUR en obligaciones de servicio público y 26 000 millones EUR en inversiones públicas para infraestructuras⁴.

En la mayoría de los Estados miembros de la UE, los pagos públicos han aumentado sustancialmente, mientras que el crecimiento en viajeros-kilómetro ha sido más moderado. Los viajeros-kilómetro aumentaron globalmente un 4,3 % entre 2005 y 2010⁵. La inversión sustancial del sector público, en particular en los nuevos Estados miembros de la UE, donde los pagos de subvenciones se han duplicado con creces en seis años, no ha servido por sí misma para asegurar un incremento equivalente de la demanda ferroviaria. Esto se debe, en parte, a la incapacidad para controlar las ineficiencias operativas causadas por la falta de incentivos competitivos apropiados. Aún así, en algunos Estados miembros se concede la financiación pública directamente, sin licitaciones competitivas. Es imperiosamente necesario que aumente la eficiencia, en pos de un crecimiento sostenible y en interés del bolsillo público.

¹ Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible, COM(2011) 144 final.

² Incluidos los administradores de infraestructuras integrados en empresas ferroviarias (*holdings*).

³ De las que 463 000 trabajan en ferrocarriles de pasajeros.

⁴ Evaluación de impacto sobre la apertura del mercado de los servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril.

⁵ Libro Blanco del Transporte de 2011.

A pesar de los avances positivos en algunos mercados, la cuota modal del transporte ferroviario de mercancías ha disminuido del 11,5 % al 10,2 % desde 2000⁶. Durante el mismo período, el transporte ferroviario de pasajeros dentro de la UE se ha mantenido bastante constante, en torno al 6 %. La evolución de los segmentos nacionales del mercado ferroviario ha sido irregular entre los Estados miembros, yendo desde un declive superior al 10 % en Hungría a un incremento de más del 20 % en Suecia, entre 2005 y 2010⁷. Y ello no obstante la introducción durante ese período de unos 6 000 km de vía de línea de alta velocidad⁸. Las redes de alta velocidad han ganado cuota de mercado frente al transporte aéreo, convirtiéndose en la opción preferida de los viajeros en determinadas rutas, lo que ha permitido al ferrocarril competir con mayor eficiencia en muchas rutas. Se espera que, entre 2020 y 2035, el tren de alta velocidad registre un incremento de la demanda mayor que cualquier otro medio de transporte⁹, lo cual ofrecerá unas oportunidades significativas de crecimiento, inversión y empleo que el presente paquete pretende desarrollar.

La última encuesta del Eurobarómetro¹⁰ sugiere que solo el 6 % de los europeos utiliza el tren por lo menos una vez a la semana¹¹. Entre treinta mercados de servicios, los consumidores¹² sitúan a los servicios ferroviarios en el puesto veintisiete, con unos resultados especialmente malos en cuanto a comparabilidad y satisfacción. Este mercado ocupa el segundo puesto en número de problemas, con divergencias muy marcadas en el conjunto de la UE. Los consumidores no creen que esos problemas puedan resolverse de forma satisfactoria. Desde mediados de los noventa, en algunas partes de la UE (en particular los Estados miembros relativamente nuevos) la infrainversión ha generado un círculo vicioso de declive, con un deterioro de la infraestructura y el material rodante que resta atractivo al ferrocarril, sobre todo debido al gran crecimiento del número de coches en propiedad merced a un mayor poder adquisitivo. Los coches tienen una gran cuota de transporte urbano, y el 59 % de los europeos no utiliza jamás el suburbano. En este contexto, y teniendo en cuenta que la Europa de los Veintisiete tiene un índice de urbanización del 75 %, el transporte ferroviario de pasajeros suburbano y regional posee un enorme potencial de desarrollo del mercado, especialmente a la vista de los crecientes atascos en las carreteras¹³.

2. ¿EN QUÉ PUNTO NOS ENCONTRAMOS?

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

⁶ SWD(2012) 246 final/2.

⁷ Informe SDG sobre la ampliación de medidas a nivel europeo (2012).

⁸ Estudio Everis sobre las opciones de reglamentación para la apertura de los mercados (2010).

⁹ Informe SDG sobre la ampliación de medidas a nivel europeo (2012).

¹⁰ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_388_en.pdf

¹¹ http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_326_en.pdf

¹² http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/cms_en.htm

¹³ Evaluación de impacto sobre la apertura del mercado de los servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril.

distancia, por ejemplo al supermercado), pero también a causa de los obstáculos a la incorporación al mercado, que dificultan la competencia y la innovación.

En 2012, partes de esa legislación fueron simplificadas, consolidadas y reforzadas por medio de la Directiva 2012/34/UE, por la que se establece un espacio ferroviario europeo único¹⁴, que afianzó las disposiciones existentes sobre competencia, supervisión reguladora y arquitectura financiera del sector ferroviario. Dicha Directiva intensifica el poder de los organismos reguladores nacionales, mejora el marco para la inversión en ferrocarriles y garantiza un acceso justo a la infraestructura ferroviaria y los servicios relacionados con los ferrocarriles. Entró en vigor el 15 de diciembre de 2012 y el plazo para su transposición finaliza a mediados de 2015.

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

Se han invertido grandes sumas en infraestructura ferroviaria. La nueva política en torno a la red transeuropea de transporte (RTE-T)¹⁶ pretende conseguir una red europea de transporte altamente eficiente con unas arterias ferroviarias principales sólidas. La Comisión ha propuesto para el próximo marco financiero plurianual un nuevo instrumento de financiación de infraestructuras en apoyo de estas prioridades: el Mecanismo «Conectar Europa»¹⁷. La nueva política de infraestructuras de la UE proporciona el marco reglamentario y la financiación necesarios para completar la red ferroviaria principal como columna vertebral del mercado interior. La inversión en infraestructura es vital, pero no basta por sí sola para materializar el potencial del ferrocarril. Para ello son también necesarios cambios estructurales que impulsen la eficiencia operativa y la calidad de los servicios por medio de una gobernanza más sólida y transparente y mediante la apertura de los mercados.

En el Consejo Europeo de los días 28 y 29 de junio de 2012, los jefes de Estado o de Gobierno adoptaron el «Pacto por el Crecimiento y el Empleo»¹⁸, que pretende perfeccionar el mercado único eliminando los obstáculos, a fin de promover el crecimiento y el empleo en las industrias en red. En consecuencia, al adoptar su Acta del Mercado Único II en octubre de 2012¹⁹, la Comisión señaló al cuarto paquete ferroviario como iniciativa clave para generar crecimiento en la UE.

Este paquete se ha elaborado con el fin de eliminar los obstáculos que siguen oponiéndose al Espacio Ferroviario Europeo Único.

¹⁴ Directiva 2012/34/UE.

¹⁵ <http://www.unife.org/page.asp?pid=194>

¹⁶ COM(2011) 650 final/2.

¹⁷ COM(2011) 665 final.

¹⁸ EUCO 76/12 / EUCO 156/12.

¹⁹ COM(2012) 573 final.

3. ¿ADÓNDE NOS DIRIGIMOS?

3.1. Gobernanza de las infraestructuras

Aunque en algunas partes del mundo (concretamente, en Norteamérica) existen infraestructuras ferroviarias competidoras, la mayor parte de la red de la UE fue diseñada a escala nacional para ser una red única. Por otro lado, el uso eficiente de la infraestructura radica en su utilización intensiva. De modo que, en la UE, la infraestructura es y probablemente seguirá siendo un monopolio natural. La legislación vigente de la UE requiere, pues, un cierto grado de separación entre los administradores de infraestructuras, que gestionan la red, y las empresas ferroviarias, que gestionan los servicios de ferrocarril en esa red, a fin de garantizar un trato justo e igual a todas las empresas ferroviarias. Es precisa una total independencia en la tarificación y la asignación de capacidades, pues estas son fundamentales para garantizar la igualdad de acceso.

No obstante, los administradores de infraestructuras, como monopolios naturales que son, no siempre reaccionan a las necesidades del mercado, y las pruebas provenientes de los usuarios sugieren que la actual gobernanza no ofrece a los administradores de infraestructuras incentivos suficientes para responder a las necesidades de sus usuarios. Especialmente en el caso de los administradores de infraestructuras enmarcados en estructuras de *holding*, los nuevos agentes del mercado critican con dureza que los administradores de infraestructuras, en ocasiones, han aumentado considerablemente las tarifas de acceso a las vías y estaciones para los servicios de pasajeros, en comparación con las tarifas aplicadas a las empresas históricas.

Las asimetrías de información hacen que las empresas históricas tengan ventajas competitivas y existe un riesgo persistente de subvención cruzada por la falta de una total transparencia financiera. Como ilustración de esas ventajas cabe citar el contrato de servicio público de ferrocarril adjudicado en Sajonia-Anhalt a la Deutsche Bahn (DB) sobre la base del compromiso de su subsidiaria DB Regio de compensar cualquier incremento de las tarifas de acceso a las vías durante quince años²⁰. Estos costes adicionales de las tarifas de acceso para la empresa ferroviaria se compensarían luego, al nivel del *holding*, con el aumento de los ingresos derivado de esas mismas tarifas cobradas por el administrador de infraestructuras. Tal compensación solo es posible con estructuras ferroviarias integradas.

Los requisitos de separación vigentes no evitan los conflictos de interés, y funciones que actualmente no están definidas como esenciales (como la planificación de inversiones, la financiación y el mantenimiento) han dado lugar a una discriminación contra algunas empresas de nueva incorporación al mercado. La autoridad italiana de competencia, por ejemplo, sancionó al grupo Ferrovie dello Stato y le impuso una multa de 300 000 EUR al descubrir que, a través de sus subsidiarias, había puesto a punto una estrategia compleja y unificada para dejar a la Arenaways (competidora que estaba en concurso de acreedores en el momento de la decisión) fuera de la lucrativa ruta Milán-Turín entre 2008 y 2011²¹. Del mismo modo, la autoridad francesa de competencia sancionó recientemente a la SNCF con una multa de 60,9 millones EUR por varias prácticas anticompetitivas tras la apertura del mercado francés de transporte ferroviario de mercancías en 2006. Como administradora de infraestructuras delegada, la SNCF recogía información confidencial sobre las solicitudes de

²⁰ Evaluación de impacto sobre gobernanza.

²¹ Evaluación de impacto sobre gobernanza. Las empresas del grupo Ferrovie dello Stato han apelado recientemente esta decisión de la autoridad italiana de competencia ante el tribunal regional de lo contencioso-administrativo (*TAR, tribunale amministrativo regionale*), que aún no ha fallado al respecto.

surcos presentadas por sus competidores y la utilizaba en interés comercial de su subsidiaria de mercancías, Fret SNCF²².

Conforme al sistema actual, no hay incentivos para la cooperación europea e intermodal. Es preciso un sistema ferroviario principal de la UE que maximice los efectos de red positivos. Mientras que la actual política de RTE-T de la Comisión y la nueva propuesta del Mecanismo «Conectar Europa», junto con las normas vigentes sobre corredores ferroviarios de mercancías²³, tienen como finalidad aumentar la capacidad, la eficiencia y el atractivo del ferrocarril para los clientes, los frutos que pueden obtenerse con estas medidas solo pueden aprovecharse plenamente si se eliminan los obstáculos al funcionamiento eficiente de los administradores de infraestructuras y estos adquieren una dimensión auténticamente europea.

Además, los requisitos de separación vigentes que garantizan la independencia de los administradores de infraestructuras han resultado difíciles de transponer y de hacer cumplir. Hay varios procedimientos por incumplimiento pendientes ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Puesto que los actuales marcos jurídicos son insuficientes para eliminar el riesgo de conflictos de interés y la posible distorsión de la competencia, es necesaria una mayor intervención legislativa.

Por otro lado, se han formulado críticas²⁴ según las cuales las disposiciones actuales pueden dar lugar a operaciones ineficientes y a decisiones de inversión a largo plazo inapropiadas. La Comisión no considera que estos estudios demuestren que la separación sea *necesariamente* ineficiente. Sin embargo, sí que implican que, para conseguir la eficiencia, los administradores de infraestructuras deben hacerse responsables de todas las tareas fundamentales de gestión de la infraestructura, desde la planificación de la inversión a largo plazo, pasando por el establecimiento de horarios y la gestión de trenes en tiempo real, hasta el mantenimiento. Igualmente, debe facilitarse una cooperación adecuada entre el administrador de infraestructuras y *todas* las empresas ferroviarias que utilizan una ruta en particular, de manera que las estructuras apropiadas de gobernanza garanticen la consonancia de intereses de un número creciente de agentes en un mercado abierto.

Varios operadores ferroviarios históricos han presentado estudios para demostrar que las compañías ferroviarias integradas pueden conseguir un crecimiento significativo en el mercado, pero esto debe sopesarse con la seria preocupación de que las compañías ferroviarias con posiciones dominantes, protegidas por estructuras integradas en su mercado «doméstico», puedan obtener beneficios financieros que les otorguen una ventaja competitiva injusta cuando compitan en otras partes de la UE, o incluso a escala nacional contra empresas de nueva incorporación al mercado. El mantenimiento de los mercados nacionales como sistemas dominados por empresas históricas integradas también impedirá el desarrollo de servicios paneuropeos de larga distancia.

La Comisión propone modificar la Directiva por la que se establece el Espacio Ferroviario Europeo Único, a fin de garantizar que los administradores de infraestructuras puedan desempeñar todas las funciones necesarias para una gestión optimizada, eficiente y no discriminatoria. La Comisión propone la separación institucional entre la gestión de las infraestructuras y las operaciones de transporte, pues esta es la solución más simple y eficiente para que los operadores de transporte compitan en igualdad de condiciones. Sin

²² Decisión 12-D-25, de 18 de diciembre de 2012.

²³ Reglamento (UE) n° 913/2010.

²⁴ EVES: *Rail Economic effects of Vertical Separation* (noviembre de 2012); Sir Roy McNulty: *Realising the potential of GB Rail* (mayo de 2011).

embargo, en los casos en que los Estados miembros deseen mantener las estructuras de *holding* existentes, con propiedad del administrador de infraestructuras, propone la introducción de salvaguardias estrictas para proteger la independencia de este, con un proceso de verificación por la Comisión que garantice la existencia de una verdadera igualdad de condiciones para todas las empresas ferroviarias.

Crearé normas comunes aplicables a una estructura de gobernanza de los administradores de infraestructuras que trate por igual a todas las empresas ferroviarias y garantice la participación adecuada de las autoridades públicas y los usuarios de las infraestructuras en la preparación de las decisiones que les afecten. Los administradores de infraestructuras tendrán que establecer un organismo de coordinación con las empresas ferroviarias, los clientes y las autoridades públicas para convertirlos en agentes centrales de la planificación de inversiones y en motores de la eficiencia. Estableceré incentivos económicos e indicadores de rendimiento para medir y mejorar la eficiencia de los administradores de infraestructuras y, por último, creará una red europea de administradores de infraestructuras para promover la cooperación transfronteriza, prestando una atención particular a las operaciones a lo largo de los corredores ferroviarios de mercancías y a las rutas internacionales de transporte de pasajeros.

3.2. Apertura del mercado de los servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril

Con el fin de hacer del tren una opción más atractiva para los viajeros y de fomentar el cambio modal es necesario mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios. Cabe obtener una mejor rentabilidad de los escasos fondos públicos.

Mientras que los mercados de los servicios de transporte ferroviario de mercancías están plenamente abiertos a la competencia desde enero de 2007²⁵, y los de los servicios internacionales de transporte de viajeros desde el 1 de enero de 2010²⁶, los mercados de los servicios nacionales de transporte ferroviario de pasajeros siguen estando en gran medida cerrados y constituyen los bastiones de los monopolios nacionales²⁷.

Para garantizar unos servicios integrados de gran calidad, que ofrezcan mayores beneficios sociales y tengan un menor impacto externo en comparación con otros medios de transporte, seguirá siendo necesario proporcionar un elevado porcentaje de servicios ferroviarios a lo largo de la UE (un 66 % de los viajeros-kilómetro) con arreglo a contratos de servicio público especificados y subvencionados por las autoridades nacionales, regionales o locales.

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

Las normas vigentes dan a las autoridades competentes un gran margen para adjudicar directamente contratos de servicio público en el transporte ferroviario, evitando los procedimientos competitivos de licitación (que, por lo general, se exigen para los contratos de

²⁵ Directiva 2004/51/CE, por la que se modifica la Directiva 91/440/CEE.

²⁶ Directiva 2007/58/CE, por la que se modifica la Directiva 91/440/CEE.

²⁷ El Reino Unido, Alemania, Suecia e Italia han abierto unilateralmente sus mercados nacionales.

servicio público en relación con los demás medios de transporte público)²⁸. Los contratos de servicio público adjudicados directamente constituyen el 42 % del total de viajeros-kilómetro de la UE²⁹, lo que contribuye a que, en dieciséis de los veinticinco Estados miembros con ferrocarril, la empresa histórica posea más del 90 % de la cuota de mercado³⁰.

Las pruebas de la competencia por la obtención de contratos de servicio público en Alemania, Suecia y los Países Bajos ponen de manifiesto que las licitaciones suponen para las autoridades competentes un ahorro que en ocasiones puede alcanzar el 20-30 %³¹ y que puede reinvertirse en la mejora de los servicios, o utilizarse de otro modo. La experiencia de otros mercados liberalizados, como el de Suecia y el Reino Unido, demuestra que la calidad y la disponibilidad de los servicios han mejorado, la satisfacción de los viajeros ha aumentado cada año y el número de pasajeros se ha incrementado más de un 50 % en diez años. La mejora de los servicios aportaría beneficios evidentes a los pasajeros y supondría un ahorro de 30 000 a 40 000 millones EUR para los contribuyentes³².

Las partes interesadas señalan que el acceso al material rodante (trenes) es una restricción importante para quienes se incorporan al mercado. En por lo menos ocho Estados miembros, la propiedad del material rodante sigue estando dominada por empresas ferroviarias históricas, que no pueden o no quieren ponerlo a disposición en condiciones comerciales atractivas. En Austria, por ejemplo, varios operadores nuevos en el mercado se quejaron ante el organismo regulador nacional, Schienen Control, de la estrategia de la empresa ÖBB de convertir en chatarra el material rodante innecesario, o de venderlo exclusivamente a empresas ferroviarias que operaran fuera de Austria, con la condición de que no lo revendieran a nuevos operadores austríacos.

Los sistemas obligatorios de emisión de billetes gestionados por las empresas históricas nacionales, como las de Alemania y Chequia, cobran comisiones de hasta el 25 % en todas las ventas de billetes. Este efecto discriminatorio desanima a entrar en el mercado. En algunos Estados miembros, los reembolsos a las empresas de nueva incorporación tardan hasta dos años, mientras que, en otros, los pagos se realizan en un plazo de ocho días con una comisión del 1,5 %³³.

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

Con la modificación del Reglamento³⁴ sobre las obligaciones de servicio público en el transporte público por ferrocarril y carretera, la Comisión pretende introducir la licitación obligatoria de los contratos de servicio público a partir de diciembre de 2019. El ámbito de esos contratos y las obligaciones de servicio público subyacentes han de determinarse en cumplimiento de criterios basados en principios generales del Tratado. Para evitar que el ámbito geográfico excesivo de los contratos se utilice para cerrar los mercados, la Comisión propone una definición flexible del volumen máximo de los contratos. Merced a un umbral mínimo por debajo del cual podrán adjudicarse contratos directamente, las autoridades

²⁸ Reglamento (CE) nº 1370/2007.

²⁹ Evaluación de impacto sobre la apertura del mercado de los servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril.

³⁰ La cuota de mercado solo es inferior al 50 % en el Reino Unido, Suecia y Estonia.

³¹ Evaluación de impacto sobre los mercados nacionales de transporte ferroviario de pasajeros.

³² Informe SDG.

³³ Evaluación de impacto sobre los mercados nacionales de transporte ferroviario de pasajeros.

³⁴ Reglamento (CE) nº 1370/2007, por el que se derogan los Reglamentos (CEE) nº 1191/69 y (CEE) nº 1107/70 del Consejo.

competentes podrán evitar la organización de procedimientos de licitación si el ahorro previsto de fondos públicos no supera el coste de la licitación. Los contratos adjudicados directamente tras la adopción del presente paquete legislativo no podrán continuar más allá del 31 de diciembre de 2022.

Para garantizar que los Estados miembros y las autoridades contratantes regionales y locales establezcan los contratos de servicio público de manera coherente, integrada y eficiente, las disposiciones propuestas contienen la obligación de que las autoridades competentes diseñen planes de transporte público en los que se fijen los objetivos de la política de transporte público de pasajeros y se expongan las pautas generales de la eficacia del suministro de este tipo de transporte. Estos planes deben elaborarse en consonancia con los requisitos de los planes de acción de movilidad urbana³⁵. Las posibles cargas administrativas adicionales que han de soportar las autoridades competentes en relación con los procedimientos de licitación suelen compensarse con el ahorro previsto en subvenciones. Para asegurar la máxima transparencia, las autoridades competentes estarán obligadas a proporcionar determinados datos operativos, técnicos y financieros a los licitadores potenciales de contratos de servicio público, a fin de que puedan preparar una oferta con el suficiente conocimiento de causa, mejorando así la competencia y permitiendo obtener beneficios para los ciudadanos.

Con el objeto de preservar los efectos de red, se animará a los Estados miembros, las autoridades competentes y las empresas ferroviarias a que establezcan sistemas de emisión de billetes integrados a escala nacional y sujetos a requisitos de no discriminación.

En los Estados miembros donde no existan unos mercados de arrendamiento financiero de material rodante que funcionen correctamente, las autoridades competentes estarán obligadas a adoptar las medidas necesarias para garantizar un acceso no discriminatorio al material rodante adecuado, a fin de facilitar un nivel elevado de competitividad en el mercado para la adjudicación de los contratos de servicio público.

En resumen, estas propuestas fomentarán el cambio modal del transporte por carretera y aéreo al ferroviario, generarán una mayor rentabilidad de los fondos públicos empleados y completarán el círculo de la apertura del mercado ya conseguida en el transporte de mercancías, el transporte internacional de pasajeros y otros mercados de transporte.

3.3. Interoperabilidad y seguridad

Desde un punto de vista estadístico, el transporte ferroviario es mucho más seguro por viajero-kilómetro que el transporte por carretera (sesenta y dos víctimas mortales en 2010, frente a las treinta y una mil registradas en las carreteras de la UE³⁶) y ha seguido mejorando en los últimos años. El cambio modal aportaría, pues, beneficios en cuanto a seguridad.

Si bien las normas técnicas y los sistemas de homologación actuales crean un sistema muy seguro, este está fragmentado entre la Agencia Ferroviaria Europea (AFE) y las autoridades nacionales, lo que genera costes administrativos excesivos y obstáculos para el acceso al mercado, sobre todo a quienes se incorporan a él por primera vez y a los fabricantes de vehículos ferroviarios. Concretamente, las normas técnicas y de seguridad nacionales conviven con las especificaciones técnicas de interoperabilidad (ETI) de la UE, lo que crea una complejidad innecesaria para las empresas ferroviarias. La AFE estima que actualmente existen en la UE más de once mil normas de ese tipo³⁷.

³⁵ COM(2009) 490 final.

³⁶ Datos de Eurostat.

³⁷ Evaluación de impacto sobre interoperabilidad y seguridad.

Los procedimientos de autorización de vehículos ferroviarios nuevos pueden durar hasta dos años y costar hasta 6 millones EUR, frente a los plazos mucho más breves y a los costes menores que conlleva la autorización de aeronaves. Según las cifras de las partes interesadas, los costes de los procedimientos de autorización representan hasta el 10 % de los costes de las locomotoras por país, de modo que la autorización de vehículos para su uso en tres Estados miembros constituiría el 30 % del precio de adquisición.

Por otro lado, para obtener los certificados de seguridad, las empresas ferroviarias deben pagar a las agencias nacionales de seguridad, lo que se sabe que en algunos casos les ha costado el equivalente al trabajo de una persona durante dos años y hasta 70 000 EUR de costes administrativos y de asesoramiento³⁸. El exceso de burocracia en el proceso de incorporación al mercado se ha señalado como especialmente problemático para las nuevas empresas ferroviarias, pues esta categoría de operadores es más vulnerable a la complejidad y los retrasos de los procedimientos, dado que sus recursos humanos y financieros son limitados.

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

Para aprovechar el potencial del mercado único es necesario un mayor nivel de armonización a escala de la UE, de manera que la Comisión propone revisar el Reglamento de la AFE a fin de transferir a la Agencia la competencia para expedir autorizaciones de vehículos con vistas a su comercialización y certificados de seguridad a las empresas ferroviarias. La responsabilidad jurídica recaería en la AFE, pero esta trabajaría en estrecha colaboración con las agencias nacionales de seguridad pertinentes. Al mismo tiempo, tendría un mayor papel en la supervisión de las normas nacionales y el seguimiento de las agencias nacionales de seguridad, así como en el fomento del despliegue del Sistema de Gestión del Tráfico Ferroviario Europeo. Los cambios propuestos en el papel de la AFE quedarán reflejados en las modificaciones de la Directiva de seguridad ferroviaria y de la Directiva de interoperabilidad, y ello dará la oportunidad de aclarar y simplificar las disposiciones vigentes, consolidar modificaciones anteriores y actualizar la legislación. Además de estos cambios, la estructura de gobernanza y los métodos de operación internos de la AFE se mejorarán y se pondrán en consonancia con la declaración conjunta y el enfoque común recientemente adoptados sobre los organismos descentralizados de la UE³⁹.

La finalidad de estas propuestas es conseguir reducir en un 20 % el tiempo que tarda en incorporarse al mercado una empresa ferroviaria nueva y en un 20 % el coste y el tiempo necesarios para la autorización del material rodante. De esta manera se espera conseguir un ahorro de 500 millones EUR en cinco años⁴⁰ y contribuir a la ventaja competitiva y la posición de liderazgo de la industria ferroviaria europea en los mercados mundiales.

3.4 *La dimensión social*

El próximo decenio, el sector ferroviario tendrá que hacer frente simultáneamente a los retos de una mano de obra que envejece y a los efectos de la apertura del mercado en cuanto a eficiencia. Aproximadamente el 30 % de los trabajadores ferroviarios se jubilarán en los

³⁸ Evaluación de impacto sobre interoperabilidad y seguridad.

³⁹ Documento 11450/12 del Consejo de la Unión Europea (2012).

⁴⁰ Evaluación de impacto sobre interoperabilidad y seguridad.

próximos diez años⁴¹, con la consiguiente escasez de mano de obra, al tiempo que varias empresas ferroviarias quizá necesiten una reestructuración para mejorar la productividad y la eficiencia. La separación entre los administradores de infraestructuras y las empresas ferroviarias exigirá más gente que desempeñe tareas complementarias a corto plazo. Es importante que el sector ferroviario, merced a un nivel adecuado de remuneración, pueda mejorar su atractivo como empleador para profesiones innovadoras y altamente cualificadas.

Para proporcionar las salvaguardias necesarias a los trabajadores tras la apertura del mercado, la legislación vigente, como es la Directiva sobre el traspaso de empresas⁴², establece las condiciones del traspaso obligatorio del personal cuando se adjudica un contrato de servicio público y los activos, como el material rodante, se traspasan a otra empresa ferroviaria. El Reglamento sobre obligaciones de servicio público permite a las autoridades competentes exigir el traspaso del personal⁴³ o fijar normas y criterios para los casos en que se adjudique un contrato de servicio público a otra empresa ferroviaria. Es probable que el efecto del funcionamiento en acceso libre sea más bien progresivo, y las empresas que se incorporen fomentarán el crecimiento y las oportunidades del mercado de trabajo.

A través de sus organizaciones europeas de interlocutores sociales, las empresas ferroviarias europeas pueden participar en el Comité de Diálogo Social del Sector Ferroviario.

Para prestar unos servicios de transporte eficientes y competitivos, es esencial que el sector disponga de una mano de obra cualificada y muy motivada. Si no se aborda la cuestión de la calidad de los puestos de trabajo, es poco probable que se consiga un progreso óptimo hacia un sistema de transportes sostenible. Donde se ha introducido, la competencia no ha llevado a un deterioro de los salarios en el sector ferroviario⁴⁴. Los ejemplos tomados de los mercados abiertos demuestran que las empresas de nueva incorporación ofrecen condiciones salariales atractivas para asegurarse el mejor personal y el crecimiento de sus servicios. No se espera que los niveles de empleo disminuyan tras la apertura del mercado, según la experiencia de los Estados miembros cuyos mercados ferroviarios nacionales ya están plenamente abiertos, como el Reino Unido y Suecia⁴⁵. De hecho, los niveles de empleo han bajado más deprisa en los países con mercados cerrados. El aumento de la productividad y del atractivo del transporte ferroviario dará lugar a un incremento de la demanda y a inversiones, por ejemplo en material rodante nuevo, de las que probablemente se beneficiarán los trabajadores.

4. EL CUARTO PAQUETE FERROVIARIO

El cuarto paquete ferroviario comprende propuestas legislativas para modificar:

- la Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, por la que se establece un espacio ferroviario europeo único (texto refundido),
- el Reglamento (CE) n° 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera,
- el Reglamento (CE) n° 881/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se crea una Agencia Ferroviaria Europea,

⁴¹ Evaluación de impacto sobre los mercados nacionales de transporte ferroviario de pasajeros.

⁴² Directiva 2001/23/CE.

⁴³ Además de la aplicación de la Directiva 2001/23/CE.

⁴⁴ Evaluación de impacto sobre los mercados nacionales de transporte ferroviario de pasajeros.

⁴⁵ Evaluación de impacto sobre los mercados nacionales de transporte ferroviario de pasajeros.

- la Directiva 2004/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la seguridad de los ferrocarriles comunitarios,
 - y la Directiva 2008/57/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, sobre la interoperabilidad del sistema ferroviario dentro de la Comunidad,
- así como para derogar el Reglamento (CEE) nº 1192/69, relativo a las normas comunes para la normalización de las cuentas de las empresas ferroviarias.

5. LA NECESIDAD DE UN ENFOQUE ESTRATÉGICO INTEGRADO

La poca eficiencia y calidad de algunos servicios de ferrocarril se deben principalmente a la escasa competencia, a las distorsiones del mercado persistentes y a unas estructuras subóptimas. El cuarto paquete ferroviario, que adopta un planteamiento holístico, aborda los procedimientos largos y costosos, los obstáculos al acceso de nuevas empresas y las diferentes normas de acceso al mercado vigentes en los Estados miembros.

Las iniciativas del paquete se refuerzan mutuamente: todas ellas contribuyen a crear una industria más eficiente y orientada al cliente, y a mejorar el atractivo relativo del sector ferroviario frente a otros medios de transporte. Todas las medidas facilitan la entrada de nuevos operadores en el mercado. Los efectos combinados de cada una de las iniciativas permitirán conseguir sinergias. La eficacia de la apertura *de iure* del mercado depende de que se garantice la existencia de ciertas «condiciones marco» eficaces, como el acceso no discriminatorio a la infraestructura, al material rodante adecuado o a las estaciones, o la asignación de surcos, incluida la gestión del tráfico. Para asegurar el éxito de la apertura del mercado, es preciso conservar las ventajas de los efectos de red. Algunas de estas condiciones marco se abordarán en las iniciativas relacionadas con la apertura del mercado de los servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril, y otras a través de la propuesta sobre una mejor gestión de las infraestructuras. Para reducir las barreras al acceso de nuevas empresas, se espera conseguir las sinergias necesarias disminuyendo la discriminación en el acceso a la infraestructura y ofreciendo procedimientos simplificados para la expedición de certificados de seguridad a las empresas ferroviarias y de autorizaciones de vehículos con vistas a su comercialización.

Estos cambios aumentarán la competencia y garantizarán una total transparencia financiera, además de eliminar todo riesgo de subvención cruzada entre los administradores de infraestructuras (a menudo financiados con fondos públicos) y la prestación de servicios de ferrocarril por las empresas ferroviarias. Se espera que den lugar a unas condiciones de financiación justas y que reduzcan los riesgos de conflictos de interés. El acceso justo al mercado y el creciente número de operadores generarán en última instancia más actividad empresarial y más tráfico. El incremento de la presión competitiva y de la especialización de los agentes del mercado también tendrá un efecto positivo en la productividad y la eficiencia y aumentará las inversiones en infraestructura de transporte ferroviario.

La combinación del «acceso libre» y las licitaciones competitivas para la obtención de contratos de servicio público permitirá una mayor apertura del mercado, como ya se ha conseguido en el mercado del transporte de mercancías y en el del transporte internacional de pasajeros, y las pruebas del primero, más maduro, indican que ha inducido un aumento de la cuota de mercado del ferrocarril. La propuesta constituye un paso clave en la compleción del Espacio Ferroviario Europeo Único.

Es de esperar que el aumento de la competencia mejore el atractivo del ferrocarril y haga que el sector responda mejor a las necesidades de los clientes, permitiendo a los operadores ferroviarios competir con otros medios de transporte. Los servicios de alta velocidad de

pasajeros harán que el tren sea más competitivo con respecto al transporte aéreo y el transporte de mercancías por ferrocarril incrementará su cuota de mercado, contribuyendo a la consecución de objetivos relacionados con el cambio climático.

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

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

El cuarto paquete ferroviario ofrece un enfoque integrado que creará condiciones de crecimiento del tráfico ferroviario general, aumentando su cuota de mercado conforme se haga más fiable y eficiente. Hará posible mejorar los servicios y permitirá al tren explotar su potencial infrautilizado, de manera que se convierta en una alternativa real y atractiva.

El cuarto paquete ferroviario incluye asimismo:

- un informe de la Comisión sobre los avances en la consecución de la interoperabilidad del sistema ferroviario;
- un informe de la Comisión sobre el perfil y las tareas de otros miembros del personal de los trenes;
- un informe de la Comisión sobre la aplicación de las disposiciones de la Directiva 2007/58/CE relativas a la apertura del mercado del transporte ferroviario internacional de pasajeros;
- un documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre la evaluación de impacto relativa a la revisión del Reglamento de la AFE;
- un documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre la evaluación de impacto relativa a la apertura del mercado de los servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril;
- y un documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre la evaluación de impacto relativa a la gobernanza de la infraestructura ferroviaria en el Espacio Ferroviario Europeo Único.