



Bruselas, 14.12.2021
COM(2021) 810 final

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

**Plan de acción para impulsar el transporte ferroviario de pasajeros de larga distancia y
transfronterizo**

1. El potencial ecológico del ferrocarril

El Año Europeo del Ferrocarril 2021 brinda una oportunidad para promover los ferrocarriles europeos como medio de transporte limpio, seguro y práctico para todos. El transporte ferroviario europeo es ecológico: el 81 %¹ de los kilómetros-tren recorridos en la Unión Europea ya se propulsan con electricidad² y tienen un bajo impacto climático³⁴. Sin embargo, no se aprovecha al máximo el potencial del ferrocarril, especialmente, como medio de transporte transfronterizo. Se estima que el ferrocarril representa solo alrededor del 10 % del transporte colectivo transfronterizo de pasajeros en Europa⁵.

Es urgente utilizar este potencial. El Pacto Verde Europeo⁶ y la Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente⁷ sitúan el transporte ferroviario en el centro de los esfuerzos por lograr un sistema de movilidad más ecológico para la Unión. En la evaluación económica común⁸ en la que se basan el Plan del Objetivo Climático para 2030 y la Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente se analizaron una serie de posibles vías para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en el conjunto de la economía en al menos un 55 % de aquí a 2030 y lograr la neutralidad climática de aquí a 2050. La principal vía contemplada se centra en una combinación de tarificación del carbono y medidas específicas de apoyo a la movilidad multimodal y las inversiones en transporte sostenible, seguro e inteligente. Según esta vía, si se adoptasen estas medidas, el tráfico ferroviario de alta velocidad se duplicaría de aquí a 2030 y se triplicaría de aquí a 2050. La Estrategia también aspira a que los desplazamientos colectivos programados de menos de 500 km sean neutros en carbono dentro de la UE. Asimismo, subraya que no debe dejarse a nadie atrás: es fundamental que la movilidad esté disponible y sea asequible para todos y que las regiones rurales y alejadas estén mejor conectadas.

Este Plan de acción para impulsar el transporte ferroviario de pasajeros de larga distancia y transfronterizo pone de manifiesto el compromiso de la Comisión de alcanzar estos ambiciosos objetivos, y proporciona una hoja de ruta concreta cuyas acciones deben emprenderse principalmente en los próximos dos años. Cuando se lleven a cabo todas las acciones, el transporte ferroviario transfronterizo se convertirá en una opción de movilidad mucho más atractiva para muchos europeos de todo nuestro continente.

¹ https://webgate.ec.europa.eu/multisite/primeinfrastructure/system/files/prime_external_report_2019_final_210625_0.pdf.

² https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/rail/market/rail-market-monitoring-rmms_es.

³ El coste climático medio del ferrocarril es de 0,05 céntimos EUR por kilómetro-pasajero, frente a los 2,2 céntimos EUR correspondientes a los aviones, los 0,5 céntimos EUR de los autocares y los 1,2 céntimos EUR de los automóviles. Fuente: Comisión Europea: *Handbook on the external costs of transport* [«Manual sobre costes externos del transporte», documento en inglés], 2019, cuadro 69, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9781f65f-8448-11ea-bf12-01aa75ed71a1>.

⁴ Comisión Europea: *Handbook on the external costs of transport* [«Manual sobre costes externos del transporte», documento en inglés], 2019, cuadro 69, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9781f65f-8448-11ea-bf12-01aa75ed71a1>.

⁵ En el conjunto de la UE, Noruega, Suiza y el Reino Unido. Véase Steer y KCW: *Long-distance cross-border passenger rail services* [«Servicios ferroviarios de transporte de pasajeros de larga distancia transfronterizos», documento en inglés], octubre de 2021.

⁶ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es.

⁷ https://ec.europa.eu/transport/themes/mobilitystrategy_es.

⁸ COM(2020) 562 final, «Intensificar la ambición climática de Europa para 2030: Invertir en un futuro climáticamente neutro en beneficio de nuestros ciudadanos».

El mercado interior es un pilar fundamental de la Unión Europea que ejerce un impacto positivo directo en los consumidores, las empresas y las entidades públicas, y ha beneficiado a los usuarios del ferrocarril gracias a unos servicios ferroviarios más frecuentes e innovadores y a precios más atractivos. El actual marco normativo y político de la Unión en materia ferroviaria proporciona a los Estados miembros y al sector una serie de herramientas y posibilidades para aplicar el espacio ferroviario europeo único, eliminar barreras y abrir el mercado a nuevos agentes y servicios. Para alcanzar los hitos fijados por la Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente a fin de aumentar el número de usuarios del ferrocarril de alta velocidad se requieren inversiones adicionales por parte de la Unión, sus Estados miembros, el sector ferroviario e inversores privados. Para mejorar los servicios es necesario tener en cuenta la dimensión europea de la red ferroviaria, abordar la planificación de la capacidad y ofrecer billetes de tren fáciles de encontrar y con un precio atractivo, que puedan además formar parte de un cómodo viaje multimodal. La libre circulación a través de las fronteras es uno de los principales logros de la integración europea, y debe garantizarse al tiempo que se aborda la urgente necesidad de hacer que el transporte sea más sostenible.

2. Aprovechar el impulso del ferrocarril

Ya se han iniciado muchos de los cambios necesarios para mejorar los servicios ferroviarios transfronterizos de larga distancia en la Unión, y ahora es el momento de acelerar estos esfuerzos. Entre 2001 y 2016 se creó un marco jurídico propicio para el ferrocarril a escala de la Unión a través de cuatro paquetes legislativos sobre transporte ferroviario⁹ que tienen por objeto: abrir gradualmente los mercados ferroviarios a la competencia, promover la interoperabilidad de los sistemas ferroviarios nacionales y ofrecer las condiciones necesarias para el desarrollo de un espacio ferroviario europeo único en el que la competencia y las normas armonizadas permitan aumentar y mejorar la oferta de mercado para los pasajeros. De este modo, los billetes de tren podrán ser más asequibles gracias a la optimización y la digitalización de las operaciones y a la existencia de competencia en el mercado, lo que garantiza una oferta mejor adaptada a las necesidades de los usuarios, un servicio de mayor calidad y competencia de precios. La apertura de los mercados de servicios transfronterizos en 2010 y de servicios nacionales en 2020 fueron hitos clave en este proceso.

Esto se acompañó de un apoyo muy importante y continuado a la inversión por parte de la Unión para el desarrollo de la red transeuropea de transporte (RTE-T), así como para impulsar la investigación y la innovación. En el período comprendido entre 2014 y 2020, la Comisión y el sector privado invirtieron conjuntamente más de 900 millones EUR a través de la Empresa Común Shift2Rail, que prestó apoyo financiero a más de un centenar de proyectos de desarrollo de soluciones innovadoras de última generación para crear los sistemas ferroviarios del futuro para los pasajeros. En el mismo período, el Mecanismo «Conectar Europa» (MCE)¹⁰ ayudó a financiar más de cuatrocientos proyectos ferroviarios con una contribución de aproximadamente 16 500 millones EUR. Estos proyectos se centraron en las principales conexiones transfronterizas, las nuevas líneas de transporte de pasajeros y mercancías, la mejora

⁹ https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/rail/railway-packages_es.

¹⁰ <https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility>.

y la electrificación de la red y su digitalización con el Sistema Europeo de Gestión del Tráfico Ferroviario (ERTMS).

Cifras clave sobre el ferrocarril transfronterizo internacional en la Unión

Entre 2001 y 2018, el número de kilómetros-pasajero de ferrocarril en la Europa de los Veintisiete ascendió de 339 900 a 407 200 millones¹¹. El porcentaje de esta cifra correspondiente al ferrocarril de alta velocidad aumentó significativamente, pasando del 19,2 % al 31 %, y el número de kilómetros-pasajero correspondientes casi se duplicó: de 65 000 millones a 126 000 millones.

La distribución modal de los ferrocarriles, expresada en kilómetros-pasajero, aumentó ligeramente, del 6,7 % al 6,9 %. La distribución modal de los turismos, los vehículos motorizados de dos ruedas y los autocares disminuyó, mientras que la del transporte aéreo se incrementó de un 6,1 % a un 9,6 %¹².

A pesar de que, entre 2007 y 2018, los kilómetros-pasajero transfronterizo pasaron de 20 000 millones a 28 000 millones de kilómetros-pasajero (un incremento del 40 %)¹³, solo representan alrededor del 7 % del total de kilómetros-pasajero de ferrocarril.

El número de servicios ferroviarios transfronterizos de larga distancia en Europa¹⁴ no ha sufrido apenas cambios desde 2001, y se sitúa en unos 4 500 pares de trenes a la semana. En este período, el número de servicios de trenes nocturnos se redujo un 65 % y el número de servicios de alta velocidad aumentó un 95 %. También disminuyó el número de rutas explotadas, y se dio prioridad a los servicios más frecuentes en las rutas principales¹⁵.

En 2020 y 2021, el sector ferroviario se vio gravemente afectado por la pandemia de COVID-19. En el segundo trimestre de 2020, los kilómetros-pasajero de ferrocarril disminuyeron en la Unión un 75 % con respecto al mismo período de 2019, y se recuperaron ligeramente en los trimestres siguientes (reducciones del 38 % y del 56 % en el tercer y cuarto trimestre, respectivamente)¹⁶. Las medidas nacionales de apoyo solo lograron amortiguar parcialmente el impacto negativo de la crisis. Las empresas ferroviarias que operan en régimen de gestión comercial, sin subvenciones, que prestan los llamados servicios «de libre acceso», resultaron ser especialmente vulnerables.

¹¹ *Statistical pocketbook 2021* [«Libro de bolsillo estadístico 2021», documento en inglés] (europa.eu).

¹² Todas las cifras de distribución modal desglosadas se han extraído del *Statistical pocketbook 2020* [«Libro de bolsillo estadístico 2020», documento en inglés].

¹³ <https://ec.europa.eu/transport/sites/default/files/com20210005-7th-rmms-report.pdf>.

¹⁴ UE, Noruega, Suiza y el Reino Unido.

¹⁵ Véase Steer y KCW: *Long-distance cross-border passenger rail services* [«Servicios ferroviarios de transporte de pasajeros de larga distancia transfronterizos», documento en inglés], octubre de 2021.

¹⁶ *Railway passenger transport statistics - quarterly and annual data - Statistics Explained* [«Estadísticas del transporte ferroviario de pasajeros – datos trimestrales y anuales – La estadística explicada», página en inglés], (europa.eu).

En este contexto, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)¹⁷ ofrece una oportunidad sin precedentes para un resurgimiento del ferrocarril, el cual atraerá nuevas inversiones, en vista de los cerca de 50 000 millones EUR de fondos adicionales que está previsto destinar al sector.

Existen tanto la necesidad como el impulso necesario para una actuación más enérgica en materia de transporte ferroviario de pasajeros. Los Estados miembros han dado muestras de su compromiso mediante iniciativas como la Plataforma por el Transporte Ferroviario Internacional de Pasajeros y la presentación del concepto Trans Europe Express 2.0¹⁸. En junio de 2021, el Consejo alentó el desarrollo del transporte europeo de pasajeros por ferrocarril. El último Eurobarómetro¹⁹ sobre desplazamientos diarios y de larga distancia confirma que los europeos están dispuestos a cambiar a un modo de transporte más sostenible para largos recorridos, siempre que lleguen a su destino con la misma rapidez (37 %) o a un precio similar (36 %) que con su modo de transporte habitual. La Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2020, sobre el Pacto Verde Europeo destaca «que el espacio ferroviario europeo único es un requisito previo para el cambio modal» y hace hincapié en la necesidad de «permitir la igualdad de acceso al transporte público por ferrocarril en toda la Unión y de hacer más atractivo el transporte de viajeros por ferrocarril». A propuesta de la Comisión, 2021 fue declarado Año Europeo del Ferrocarril, lo que generó expectativas a las que debe darse respuesta.

3. Acciones encaminadas a impulsar el transporte ferroviario de pasajeros de larga distancia y transfronterizo

El mercado del transporte de pasajeros por ferrocarril está abierto para servicios transfronterizos desde 2010 y para servicios nacionales, desde diciembre de 2020. Los operadores de libre acceso pueden ofrecer libremente sus servicios, siempre que no pongan en peligro la viabilidad de los servicios públicos existentes²⁰. De la experiencia previa y los recientes anuncios de empresas ferroviarias se desprende que los servicios de larga distancia y de alta velocidad pueden, en muchos casos, explotarse de forma rentable como servicios de libre acceso, también en el caso de los trenes nocturnos²¹. La introducción de la competencia en las líneas de alta velocidad en Italia y España, así como en las rutas convencionales en Chequia, Eslovaquia y

¹⁷ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_es.

¹⁸ https://www.bmvi.de/SharedDocs/EN/Documents/K/innovative-rail-transport-overnight-21-09-2020.pdf?__blob=publicationFile (documento en inglés).

¹⁹ Eurobarómetro especial número 495, resumen, julio de 2020, p. 27, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2226> (página en inglés).

²⁰ Los Estados miembros pueden optar por limitar el derecho de acceso a los nuevos servicios de transporte de pasajeros por ferrocarril entre un lugar de partida y un destino determinados cuando uno o más contratos de servicio público cubran la misma ruta u otra alternativa. En este caso, puede solicitarse una prueba de equilibrio económico para determinar si los servicios de libre acceso pondrían en peligro el equilibrio económico de un contrato de servicio público existente.

²¹ En el estudio *Long-distance cross-border passenger rail services*, sobre servicios ferroviarios de transporte de pasajeros de larga distancia transfronterizos (Steer y KCW, octubre de 2021), se han identificado una serie de posibles nuevos servicios de trenes nocturnos que podrían explotarse cuando las condiciones marco sean las adecuadas.

Suecia, ha dado lugar a una oferta más atractiva, con precios a menudo más bajos, y a un aumento del número de usuarios²².

En el caso de las conexiones o redes cuyo mercado (aún) no pueda o no esté dispuesto a ofrecer servicios considerados necesarios para la conectividad o útiles para la sociedad, las autoridades competentes podrán recurrir a una obligación de servicio público (OSP) y adjudicar contratos de servicio público (CSP) a los operadores ferroviarios de conformidad con el Reglamento (UE) n.º 1370/2007, sobre los servicios públicos de transporte por ferrocarril y carretera («Reglamento relativo a las OSP terrestres»)²³. Las OSP solo pueden imponerse cuando los operadores de libre acceso no prestan los servicios al nivel y con la calidad que las autoridades competentes estimen necesarios.

Tanto si los servicios se prestan en régimen de libre acceso como si se hace en el marco de una OSP, los obstáculos técnicos, operativos y jurídicos siguen dificultando el desarrollo y la entrada en el mercado del sector ferroviario. Por consiguiente, la Comisión llevó a cabo un estudio²⁴ e identificó las siguientes medidas para eliminar los obstáculos que entorpecen el desarrollo de los servicios ferroviarios transfronterizos y de larga distancia para el transporte de pasajeros.

3.1. Una mejor aplicación del acervo ferroviario de la Unión y aceleración de la interoperabilidad

Resulta fundamental garantizar la plena y correcta aplicación del marco regulador vigente de la Unión para lograr la armonización de las normas y la apertura del mercado. En colaboración con los Estados miembros, la Comisión seguirá trabajando en la adecuada y plena ejecución y aplicación del acervo ferroviario²⁵, suprimiendo para ello cualquier norma nacional redundante²⁶. Los obstáculos técnicos y operativos derivados del uso de sistemas diferentes dificultan el tráfico transfronterizo e incrementan los costes, y en este contexto, el despliegue del Sistema Europeo de Gestión del Tráfico Ferroviario (ERTMS) es de la máxima importancia para generar beneficios para los pasajeros.

Es necesario agilizar el despliegue del ERTMS y la consiguiente eliminación de los sistemas de señalización heredados (clase B). Ello se traducirá en un mayor rendimiento de la red y una

²² Por ejemplo, en 2021, Ouigo España ha transportado a más de 400 000 pasajeros en sus tres primeros meses de servicio en la ruta Madrid-Barcelona. <https://www.railtech.com/policy/2021/08/20/good-results-for-the-first-three-months-of-ouigo-in-spain/> (página en inglés).

²³ Reglamento (CE) n.º 1370/2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 1191/69 y (CEE) n.º 1107/70 del Consejo (DO L 315 de 3.12.2007, p. 1).

²⁴ Véase Steer y KCW: *Long-distance cross-border passenger rail services* [«Servicios ferroviarios de transporte de pasajeros de larga distancia transfronterizos», documento en inglés], octubre de 2021.

²⁵ En particular, la Directiva (UE) 2016/2370 (DO L 352 de 23.12.2016, p. 1), la Directiva 2012/34/UE (DO L 343 de 14.12.2012, p. 32) y el «pilar técnico» del cuarto paquete ferroviario [Reglamento (UE) 2016/796 (DO L 138 de 26.5.2016, p. 1) y Directivas (UE) 2016/797 (DO L 138 de 26.5.2016, p. 44) y (UE) 2016/798 (DO L 138 de 26.5.2016, p. 102), junto con las especificaciones técnicas de interoperabilidad (ETI) y los Reglamentos sobre los métodos comunes de seguridad establecidos en virtud de los mismos].

²⁶ Por ejemplo, permitirá hacer extensible al transporte ferroviario de pasajeros el «registro de incidencias», que identifica problemas transfronterizos concretos en materia de interoperabilidad.

mayor capacidad a un precio inferior al de la construcción de nuevas infraestructuras²⁷, y dará lugar a importantes ahorros de costes de mantenimiento para los administradores de infraestructuras. Como es bien sabido y demuestra la experiencia, el uso de sistemas como el ERTMS con un sistema de bloques adecuado permite aumentar hasta un 40 % la capacidad de la infraestructura existente. La adopción oportuna y completa sigue viéndose obstaculizada por la desventaja que supone dar el primer paso, especialmente en el caso de aquellos operadores ferroviarios que se equipan antes de que la nueva tecnología se haya implantado totalmente y ofrezca todos sus beneficios.

En el marco de la revisión del Reglamento RTE-T²⁸, la Comisión propone acelerar el despliegue del ERTMS (basado en las radiocomunicaciones) de 2050 a 2040 para la red global y para la nueva «red básica ampliada». Un coordinador de la RTE-T con plena dedicación al ERTMS asiste a la Comisión en estos esfuerzos. Las revisiones de las especificaciones técnicas de interoperabilidad (ETI) previstas para 2022 incluirán procesos mejorados para aplicar nuevas tecnologías y facilitarán la introducción en la red de operaciones ferroviarias automatizadas, comunicaciones ferroviarias 5G y, posiblemente, servicios basados en satélites. Los nuevos sistemas interoperables se apoyan en los programas de investigación de la Unión. El pilar «Sistema» introducido en la Empresa Común para el Ferrocarril Europeo²⁹ proporcionará el mecanismo para avanzar hacia un marco innovador armonizado, sobre la base de los logros de la anterior Empresa Común Shift2Rail.

La Comisión prevé:

- acelerar los trabajos para garantizar la puesta en práctica y la correcta aplicación de los cuatro paquetes ferroviarios;
- acelerar los trabajos para eliminar las normas nacionales de explotación e infraestructura y seguir desarrollando planes de despliegue para la aplicación de las especificaciones técnicas de interoperabilidad a fin de garantizar su coherencia transfronteriza;
- proponer la aceleración de la implantación del ERTMS en la revisión del Reglamento RTE-T (de 2050 a 2040 para la red global y a 2030 para la red básica);
- proponer una revisión de las especificaciones técnicas de interoperabilidad en 2022;
- proseguir sus esfuerzos para:
 - garantizar el cumplimiento pleno y exhaustivo de las especificaciones técnicas armonizadas de la Unión y de los métodos comunes de seguridad, en particular adoptando un enfoque estricto de las excepciones y excepciones generales;
 - acortar el plazo de comercialización de las nuevas tecnologías y aplicaciones clave y lograr la implementación armonizada a escala de la Unión de los correspondientes nuevos requisitos y normas, prestando para ello apoyo jurídico, técnico y financiero³⁰;

²⁷ Oficina de Publicaciones de la UE: *ERTMS business case on the 9 core network corridors* [«Justificación comercial del ERTMS en los nueve corredores de la red básica», documento en inglés], (europa.eu).

²⁸ Reglamento (UE) n.º 1315/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte, y por el que se deroga la Decisión n.º 661/2010/UE (DO L 348 de 20.12.2013, p. 1).

²⁹ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/11910-European-Partnership-for-transforming-Europe%E2%80%99s-rail-system-Horizon-Europe-programme-_es.

³⁰ Algunos ejemplos de ámbitos que necesitan requisitos que integren sus innovaciones inherentes son la conducción automática, el acoplamiento digital automático y las futuras radiocomunicaciones.

- garantizar que las ETI contemplan una normalización adecuada de todas las interfaces del sistema ferroviario;
- seguir apoyando el equipamiento de las infraestructuras con ERTMS, prestando especial atención a colmar las lagunas existentes, como los tramos transfronterizos, los nodos y las conexiones terminales;
- aprovechar el trabajo de la Empresa Común para el Ferrocarril Europeo y promover un despliegue más ágil y coordinado de la innovación a través del pilar «Sistema»;
- debatir la posibilidad de eximir la financiación pública del ERTMS de la obligación de notificación en virtud de las normas sobre ayudas estatales, con vistas a acelerar el despliegue del ERTMS.

La Agencia Ferroviaria de la Unión Europea (AFE) deberá:

- apoyar los esfuerzos de la Comisión con asesoramiento oportuno y propuestas técnicas y, en particular, recomendaciones para la revisión de las ETI;
- continuar y concluir el trabajo con los Estados miembros sobre la eliminación de las normas técnicas, de seguridad y de funcionamiento nacionales armonizadas a escala de la Unión;
- apoyar a la Empresa Común para el Ferrocarril Europeo en el pilar «Sistema».

3.2. Una infraestructura reforzada para el transporte de pasajeros por ferrocarril

La red transeuropea de transporte, tal como se define en el Reglamento (UE) n.º 1315/2013, ha establecido una red básica que deberá estar operativa, a más tardar, en 2030 y una red global que deberá estarlo de aquí a 2050. La política de la RTE-T se ha centrado más en las conexiones transfronterizas, organizando las más importantes en corredores para garantizar una planificación y ejecución coordinadas. También sentó unas sólidas bases para una cooperación más estrecha en materia de planificación y desarrollo de infraestructuras con terceros países vecinos. Las rutas clave con terceros países son esenciales para completar la red ferroviaria europea, y la adhesión de la Unión a la Organización Intergubernamental para los Transportes Internacionales por Ferrocarril (OTIF) contribuye a que los requisitos técnicos europeos puedan aplicarse más allá de la red ferroviaria de la Unión.

La Directiva sobre la racionalización de las medidas para avanzar en la realización de la red transeuropea de transporte, adoptada el 7 de julio de 2021³¹, permitirá agilizar los procedimientos de concesión de autorizaciones para proyectos. En el período comprendido entre 2021 y 2027, la infraestructura ferroviaria seguirá siendo la principal beneficiaria del Mecanismo «Conectar Europa» y seguirá recibiendo el apoyo del Fondo de Cohesión³² y del Fondo Europeo de Desarrollo Regional³³.

La propuesta de revisión de las orientaciones para la red RTE-T contribuye de manera considerable a mejorar la red ferroviaria transfronteriza para el transporte de pasajeros. La

³¹ Directiva (UE) 2021/1187 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2021, sobre la racionalización de las medidas para avanzar en la realización de la red transeuropea de transporte (RTE-T) (DO L 258, 20.7.2021, p. 1).

³² https://ec.europa.eu/regional_policy/es/funding/cohesion-fund/.

³³ https://ec.europa.eu/regional_policy/es/funding/erdf/.

propuesta va acompañada de un mapa de las principales líneas ferroviarias de alta velocidad de transporte de pasajeros que deben completarse de aquí a 2030, así como de una serie de líneas adicionales que forman parte de los enlaces de mayor importancia estratégica de la red RTE-T y que deben entregarse de aquí a 2040. Estas líneas abarcan todo el continente europeo. Asimismo, el Reglamento propuesto establece una velocidad mínima establecida de 160 km/h para las líneas ferroviarias de transporte de pasajeros o la red básica de la RTE-T y la red básica ampliada de nueva creación, y refuerza las conexiones entre nodos importantes de toda Europa, que deben alcanzarse a más tardar en 2030 en el caso de la red básica y en 2040 en el de la red básica ampliada. Dado que los pasajeros desean poder realizar trayectos puerta a puerta, la Comisión propone que todos los grandes aeropuertos de la Unión, así como los intercambiadores multimodales de pasajeros de las principales ciudades europeas, estén conectados a los servicios ferroviarios.

La Comisión propone una revisión del Reglamento sobre la red transeuropea de transporte (RTE-T)³⁴ que mejorará la red ferroviaria de transporte de pasajeros y garantizará su mejor integración en el sistema de transporte multimodal. El Reglamento revisado propuesto garantizará:

- nuevas infraestructuras de alta calidad para el transporte de pasajeros por ferrocarril;
- normas y plazos de aplicación más ambiciosos;
- una velocidad mínima de línea de 160 km/h para la red básica y la red básica ampliada;
- la priorización de la entrega de la red básica de aquí a 2030 y de las conexiones ferroviarias de alta velocidad previstas en la red básica ampliada que deberán realizarse de aquí a 2040;
- una especial atención a la conectividad del primer/último kilómetro a través de intercambiadores multimodales de pasajeros en todas las ciudades de la Unión de más de 100 000 habitantes que estén conectadas a la red RTE-T;
- el refuerzo de la conectividad entre el transporte aéreo y el ferroviario en todos los aeropuertos principales de la Unión y en los aeropuertos de la Unión con un tráfico superior a los cuatro millones de pasajeros.

3.3. Suficiente disponibilidad de material móvil

La creación de nuevos servicios ferroviarios requiere grandes inversiones en material móvil, ya sea por empresas ferroviarias, por sociedades de arrendamiento financiero de material móvil o por autoridades competentes, en los casos en los que el servicio se presta en el marco de una OSP.

Aunque la mayoría de los servicios transfronterizos de larga distancia pueden explotarse comercialmente, es necesario activar la disponibilidad de material móvil para estos servicios. El apoyo público a la creación de depósitos de material móvil para servicios transfronterizos de larga distancia o destinado a reducir los riesgos comerciales que asumen las sociedades de arrendamiento financiero al adquirir y arrendar dicho material podría ayudar a generar el impulso deseado. En aras de la igualdad de condiciones, este apoyo público debe

³⁴ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12532-Red-transeuropea-de-transporte-RTE-T-directrices-revisadas_es.

proporcionarse en condiciones marco claras y no discriminatorias. Del mismo modo, con arreglo a las Directrices ferroviarias³⁵ vigentes, pueden concederse ayudas estatales para la financiación del material móvil si dichas ayudas contribuyen a un objetivo de interés común, al tiempo que se garantiza la igualdad de condiciones entre las empresas ferroviarias y entre las sociedades de arrendamiento financiero de material móvil. La revisión en curso de las Directrices ferroviarias también abordará las restricciones identificadas en el acceso al material móvil. En determinadas condiciones, el material móvil también puede financiarse con cargo a los fondos de la política de cohesión de la Unión.

Para aumentar la disponibilidad de material móvil, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) está poniendo en marcha la plataforma de inversión para un sistema ferroviario ecológico al objeto de apoyar las inversiones de entidades públicas y privadas en proyectos ferroviarios a través de los productos existentes del BEI y de los instrumentos financieros facilitados por la Comisión³⁶. El propósito de la plataforma es apoyar las inversiones ferroviarias sostenibles en infraestructuras, material móvil y digitalización. Los proyectos seleccionados en el ámbito de la adquisición de material móvil para operaciones comerciales de transporte transfronterizo o de larga distancia de pasajeros o servicios transfronterizos de transporte de mercancías de alta velocidad podrán optar a financiación de InvestEU³⁷. En los últimos cinco años, el BEI ha apoyado la inversión ferroviaria en la Unión mediante créditos por valor de cerca de 17 000 millones EUR, de los cuales más de 8 700 millones EUR se destinaron a material móvil, entre otros, en el marco de proyectos de renovación y optimización mediante ERTMS. Se prevé un nivel similar de crédito en los próximos cinco años. Además, el programa InvestEU puede ofrecer y atraer financiación privada, promoviendo los bonos verdes y prestando asesoramiento en apoyo de la digitalización y el despliegue de empresas ferroviarias innovadoras, infraestructuras sostenibles y material móvil. Instrumentos como la taxonomía de la Unión de actividades sostenibles pueden servir de guía para ajustar las inversiones a los objetivos climáticos y medioambientales de la Unión.

En sus Conclusiones de 3 de junio de 2021³⁸, el Consejo reconoció «que es necesario que el sector invierta de manera importante en material rodante internacional de larga distancia» y «asimismo que se necesita urgentemente financiación del sector privado», y recuerda a los «Estados miembros que existen acuerdos y tratados internacionales, como el Protocolo ferroviario de Luxemburgo del Convenio de Ciudad del Cabo [relativo a garantías

³⁵ Comunicación de la Comisión «Directrices comunitarias sobre las ayudas estatales a las empresas ferroviarias» (2008/C 184/07) (DO C 184 de 22.7.2008, p. 13).

³⁶ La plataforma de inversión para un sistema ferroviario ecológico constituye un vehículo para desplegar la capacidad técnica y financiera del BEI y los instrumentos financieros de la Unión a fin de explorar modelos de negocio viables y estimular oportunidades de financiación del transporte ferroviario. El BEI puede financiar hasta el 50 % de los costes de los proyectos subvencionables con una sólida estructura de préstamos, y ofrece vencimientos conforme a la vida de los activos y a tipos de interés atractivos. Los proyectos subvencionables con un perfil de riesgo de crédito elevado podrán beneficiarse de una garantía de la Unión provista por InvestEU.

³⁷ Reglamento (UE) 2021/523 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de marzo de 2021, por el que se establece el Programa InvestEU y se modifica el Reglamento (UE) 2015/1017 (DO L 107 de 26.3.2021, p. 30).

³⁸ Conclusiones del Consejo, de 3 de junio de 2021, «El ferrocarril en vanguardia de una movilidad inteligente y sostenible», sección V, «Redes, inversión y conectividad», apartado 38.

internacionales sobre elementos de equipo móvil], que facilitan la inversión privada». La Unión (en lo que atañe a sus competencias) y varios Estados miembros han ratificado ya el Protocolo. Tras su entrada en vigor, el Protocolo facilitará y abaratará la financiación del material móvil ferroviario por parte del sector privado. La Comisión promoverá su rápida aplicación en toda la Unión.

Con la aplicación progresiva de los requisitos de interoperabilidad para el material móvil y las infraestructuras, locomotoras, unidades de tren y vagones de pasajeros podrán cruzar las fronteras libremente y circular por múltiples redes de la Unión (o en todas ellas). Este material móvil «de libre tránsito» facilitará la creación y la explotación de los servicios transfronterizos y reducirá considerablemente el riesgo de valor residual para los inversores o prestamistas. Será una prioridad para la Comisión desarrollar, de aquí a 2022, requisitos para fomentar dicho material móvil «de libre tránsito».

La Comisión prevé:

- buscar activamente, en colaboración con el BEI, proyectos piloto subvencionables para adquirir material móvil en el marco de la plataforma de inversión para un sistema ferroviario ecológico o InvestEU;
- preparar las especificaciones del material móvil de transporte de pasajeros «de libre tránsito», en colaboración con la AFE (se espera un informe sobre las ETI en 2022);
- aclarar, de aquí a 2023, las normas sobre ayudas estatales relativas a la financiación pública del material móvil interoperable para servicios transfronterizos en la revisión de las Directrices ferroviarias; la cuestión del desguace del material móvil existente se abordará en este contexto;
- seguir apoyando la readaptación e instalación del ERTMS en los vehículos ferroviarios;
- promover la ratificación del Protocolo ferroviario de Luxemburgo del Convenio de Ciudad del Cabo y apoyar su aplicación en la Unión.

El BEI prevé:

- poner en marcha la plataforma de inversión para un sistema ferroviario ecológico a fin de financiar, entre otros, el material móvil.

3.4. Adecuación de la formación y certificación de maquinistas y personal ferroviario a las necesidades futuras

Para explotar de forma eficiente, segura y fiable los servicios ferroviarios se requieren maquinistas y demás personal ferroviario que puedan trabajar sin trabas en contextos transfronterizos y superar las barreras operativas y lingüísticas. El aumento de las operaciones transfronterizas hace necesario disponer de mecanismos de supervisión de los problemas que puedan surgir en torno a cuestiones como el respeto de los tiempos de conducción y descanso. En la actualidad, los maquinistas poseen certificados referidos a cada locomotora y tren que vayan a conducir y a cada ruta que vayan a cubrir. La armonización y el reconocimiento de la formación y la certificación era un objetivo previsto, pero su consecución no ha sido posible

con el marco actual de la Unión³⁹⁴⁰. Por otra parte, el requisito de que el personal ferroviario destinado a servicios transfronterizos pueda comunicarse en la lengua de cada Estado miembro incluido en el trayecto supone una dificultad añadida y limita el número de personas que puede prestar dichos servicios.

Al mismo tiempo, el sector ferroviario se enfrenta a una escasez de trabajadores cualificados debido al ritmo de la innovación y la digitalización, situación esta que podría agravarse con la jubilación estimada de gran parte de la mano de obra existente en los próximos diez años. La transición ecológica y la consiguiente aparición de nuevos perfiles profesionales aumentarán aún más la necesidad de nuevas capacidades y competencias. El diálogo social sectorial de la UE sobre los ferrocarriles contribuye a hacer más atractiva la profesión, también para los jóvenes y las mujeres. En el marco de este diálogo, en noviembre de 2021 se firmó el acuerdo jurídicamente vinculante «Mujeres en el ferrocarril»⁴¹. Durante el Año Europeo de la Juventud, la Comisión seguirá apoyando acciones para atraer a los jóvenes a profesiones del sector ferroviario.

La formación de aprendices debe desempeñar una función esencial en los esfuerzos por dotar a los jóvenes de capacidades y conocimientos acordes con las necesidades del sector y que garanticen su empleabilidad. La Comisión solicita a las empresas ferroviarias que se adhieran a la Alianza Europea para la Formación de Aprendices⁴² y ofrezcan un mayor número de puestos de aprendiz. El Año Europeo de la Juventud 2022 constituye una plataforma adecuada para apoyar y reforzar estas iniciativas. El proyecto STAFFER⁴³, financiado por Erasmus+, puede apoyar una estrategia general de capacidades para el sector ferroviario y desarrollar acciones concretas para abordar las necesidades de capacidades a corto y medio plazo, sentando así las bases para crear una asociación de capacidades a gran escala en el marco del Pacto por las Capacidades⁴⁴.

Basándose en los excelentes resultados del Plan de acción de la Unión para la seguridad ferroviaria⁴⁵, la Comisión proseguirá su compromiso con los Estados miembros y las partes interesadas para mantener los niveles más elevados de protección de los usuarios, los trabajadores y las infraestructuras ferroviarias.

La Comisión prevé:

³⁹ Reglamento (UE) n.º 36/2010 de la Comisión, de 3 de diciembre de 2009, sobre los modelos comunitarios de licencias de conducción de trenes, certificados complementarios, copias autenticadas de certificados complementarios y formularios de solicitud de licencias de conducción de trenes, en aplicación de la Directiva 2007/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 13 de 19.1.2010, p. 1).

⁴⁰ [Resumen ejecutivo de la evaluación de la Directiva 2007/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre la certificación de los maquinistas de locomotoras y trenes en el sistema ferroviario de la Comunidad, SWD\(2020\) 138 final \(documento en inglés\): \[swd20200138-exec-summ-certification-train-drivers_en.pdf \\(europa.eu\\)\]\(#\)](#).

⁴¹ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=10097&furtherNews=yes> (página en inglés).

⁴² <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1147&langId=es>.

⁴³ <https://www.railstaffer.eu/> (página en inglés).

⁴⁴ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1517&langId=es>.

⁴⁵ Anexo a la Comunicación COM(2018) 470.

- proponer en 2022 un marco regulador revisado para los maquinistas, el cual aborde las deficiencias del régimen actual y limite la obligación recurrente de obtener documentos y certificados adicionales. Dicha propuesta podrá incluir además el régimen lingüístico aplicado a las operaciones ferroviarias y modificaciones que reflejen los avances tecnológicos en el sector;
- promover políticas y programas encaminados a la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional del personal y que permitan satisfacer las futuras necesidades de capacidades, con medidas como el apoyo a las partes interesadas para establecer una posible asociación de capacidades a gran escala en el sector ferroviario en el marco del Pacto por las Capacidades y basada en el modelo de capacidades del sector ferroviario de STAFFER.
- utilizar el Año Europeo de la Juventud 2022 para destacar el atractivo del sector ferroviario para los jóvenes talentos.

3.5. Un uso más eficiente de las redes

Para poder ofrecer servicios de transporte de pasajeros frecuentes y rápidos en toda la Unión, el sector ferroviario debe planificar mejor los horarios y la capacidad, teniendo en cuenta los aspectos transfronterizos y el espacio ferroviario europeo único⁴⁶. Para las empresas ferroviarias que tienen previsto introducir servicios transfronterizos de larga distancia, obtener surcos ferroviarios transfronterizos atractivos puede resultar complicado, costoso y muy inflexible, especialmente en el caso de los nuevos operadores. Existe una cantidad cada vez mayor de tramos y nodos de la red ferroviaria de la Unión que ya se utilizan intensamente, lo que limita la expansión de los servicios ferroviarios y genera la necesidad de dar prioridad a unos tipos de servicios de transporte de pasajeros y mercancías con respecto a otros. Dada esta circunstancia, los servicios transfronterizos a menudo compiten en desventaja con los servicios nacionales por una capacidad escasa. Esto también afecta a los trenes nocturnos que entran en las principales estaciones durante las horas punta de la mañana.

Para una gestión óptima de la capacidad se precisa un sistema más eficiente y versátil que tenga en cuenta todos los elementos pertinentes, tanto para el tráfico de pasajeros como para el de mercancías. La legislación actual de la Unión⁴⁷ impone un procedimiento anual de asignación de capacidad que se desarrolló en una época en la que existía más capacidad de vía infrautilizada. Este procedimiento, que establece plazos fijos para todos los tipos de servicios ferroviarios, no es compatible con los horizontes de planificación más largos propios de los servicios de transporte de pasajeros de larga distancia (transfronterizos) ni con las solicitudes de capacidad a corto plazo para servicios de transporte de mercancías por ferrocarril, entre otros. Además, hace más difícil que los nuevos operadores dispongan de surcos ferroviarios adecuados para satisfacer la demanda del mercado.

⁴⁶ Por ejemplo, los servicios que cubren el trayecto Budapest-Viena podrían acortarse hasta diecisiete minutos en la frontera si se aplicasen sistemas digitales de coordinación de horarios. Algunos de los servicios que enlazan Ámsterdam y Londres incluyen tiempos de espera en paradas intermedias porque los horarios de las distintas redes no coinciden.

⁴⁷ Directiva 2012/34/UE.

Gracias a un programa integrado de fijación de horarios y de rediseño de la capacidad, los operadores ferroviarios pueden realizar una planificación prioritaria de conexiones transfronterizas coordinadas antes de completar su planificación con los servicios nacionales y regionales. Gracias a esta eficaz herramienta será posible ofrecer servicios de transporte de pasajeros en la Unión más rápidos y frecuentes y, por ende, más atractivos. Por consiguiente, en 2022 la Comisión evaluará la necesidad de esta herramienta y propondrá, en caso necesario, medidas reglamentarias para incorporarla al Derecho de la Unión, junto con otras buenas prácticas. La Comisión propondrá una revisión del Reglamento sobre los corredores ferroviarios de mercancías⁴⁸ y aprovechará esta ocasión para garantizar la coherencia en la asignación de la capacidad y la gestión del tráfico a escala europea para los servicios ferroviarios transfronterizos de transporte de mercancías y de pasajeros. Se baraja la posibilidad de crear una entidad a escala de la Unión que facilite la gestión eficiente de la capacidad ferroviaria tanto de los trenes de pasajeros como de los de mercancías, la cual se encargaría de supervisar y optimizar el rendimiento de los trenes que circulen por la red de la Unión. Los agentes del transporte deberán intercambiar datos operativos relativos a los distintos modos de transporte para facilitar soluciones intermodales adaptadas a cada caso que contribuyan a un uso óptimo del sistema de transporte en su conjunto.

La Comisión prevé:

- evaluar la necesidad de medidas reguladoras en 2022 y, en su caso, proponerlas, a fin de mejorar los procesos de asignación de capacidad y gestión del tráfico para lograr una mejor coordinación de la asignación de capacidad dentro del sistema ferroviario en su conjunto, contemplando los servicios de transporte de pasajeros y los de mercancías;
- estudiar la posibilidad de crear una entidad a escala de la Unión que supervise la optimización del tráfico ferroviario transfronterizo y los mecanismos de coordinación para su mejor integración en el tráfico nacional.

3.6. Fijación de precios adecuada para el acceso por vía férrea

Aunque el ferrocarril recibe financiación pública, ello no ha dado lugar a un nivel competitivo de cánones por el uso de la infraestructura que permita incrementar el tráfico ferroviario y reducir los precios de los billetes. Los costes fijos de infraestructura del ferrocarril son más elevados que los de otros modos de transporte⁴⁹. En virtud de la Directiva 2012/34/UE, los administradores de infraestructuras pueden cobrar recargos, además de los costes directos de utilización de la infraestructura, siempre y cuando el mercado pueda asumirlos. Esta disposición

⁴⁸ Reglamento (UE) n.º 913/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de septiembre de 2010, sobre una red ferroviaria europea para un transporte de mercancías competitivo (DO L 276 de 20.10.2010, p. 22). La reciente evaluación del Reglamento ha puesto de manifiesto que, aunque las normas y estructuras que establece refuerzan el diálogo y la cooperación entre las partes interesadas, no han aportado una mejora significativa de las condiciones de los operadores de servicios ferroviarios de transporte de mercancías transfronterizo.

⁴⁹ Comisión Europea: *Sustainable Transport Infrastructure Charging and Internalisation of Transport Externalities: Executive Summary* [«Tarificación de las infraestructuras de transporte sostenible e internalización de las externalidades del transporte. Resumen ejecutivo», documento en inglés], mayo de 2019, p. 5.

se aplica ampliamente, en particular, a los servicios de transporte de pasajeros de larga distancia y de alta velocidad.

Al mismo tiempo, los costes externos que el ferrocarril genera a la sociedad son mucho menores que los de otros modos de transporte⁵⁰. Sin embargo, este hecho solo se refleja parcialmente en los costes reales y en el régimen impositivo de los distintos modos de transporte.

Los varios y elevados cánones aplicados al acceso a las vías en función del país, en particular, en forma de recargos, constituyen un factor de coste decisivo que puede obstaculizar la creación de nuevos servicios y desalentar a nuevos participantes e inversores privados.

Los Estados miembros pueden influir de manera considerable en la cuantía de los recargos aplicados sobre los cánones de acceso a las vías modulando el nivel de financiación proporcionado a los administradores de las infraestructuras. El uso eficiente de dicha financiación hace menos necesario que los administradores de infraestructuras apliquen cánones elevados de acceso a las vías. Los Estados miembros también pueden establecer sistemas de compensación por los costes medioambientales, de accidentes y de infraestructura que no paguen los modos de transporte competidores⁵¹, de conformidad con las Directrices ferroviarias. Por el contrario, los administradores de infraestructuras tienen la obligación, impuesta indirectamente por la Directiva 2012/34/UE, de coordinar y garantizar una competitividad óptima de los servicios ferroviarios transfronterizos. A raíz del desplome de los desplazamientos de pasajeros durante la pandemia de COVID-19, se adoptó un Reglamento⁵² que permite a los Estados miembros reducir o suprimir temporalmente los cánones de acceso a las vías para apoyar al sector ferroviario.

Los Estados miembros y los administradores de infraestructuras deben utilizar estas disposiciones para mejorar las prácticas tarifarias actuales y, de este modo, aumentar la oferta global de servicios y la competitividad del ferrocarril. Estas cuestiones son objeto de debate en la Plataforma de Administradores de Infraestructuras Ferroviarias Europeas (PRIME). El objetivo claro debe ser garantizar que los recargos solo se apliquen cuando el mercado pueda soportarlos y cuando ello no vaya en detrimento de la competitividad del ferrocarril.

La Comisión prevé:

- proporcionar directrices en 2023 para establecer cánones de acceso a las vías que apoyen y fomenten el desarrollo de servicios de transporte de pasajeros de larga distancia y transfronterizos;

⁵⁰ Por ejemplo, el coste climático medio del ferrocarril es de 0,05 céntimos EUR por kilómetro-pasajero, frente a los 2,2 céntimos EUR correspondientes a los aviones, los 0,5 céntimos EUR de los autocares y los 1,2 céntimos EUR de los automóviles. (Comisión Europea: *Handbook on the external costs of transport* [«Manual sobre costes externos del transporte», documento en inglés], 2019, cuadro 69, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9781f65f-8448-11ea-bf12-01aa75ed71a1>).

⁵¹ Artículo 34 de la Directiva 2012/34/UE.

⁵² Reglamento (UE) 2020/1429 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de octubre de 2020, por el que se establecen medidas en favor de un mercado ferroviario sostenible habida cuenta del brote de COVID-19 (DO L 333 de 12.10.2020, p. 1).

- promover activamente proyectos piloto para estudiar si una reducción de los cánones de acceso a las vías a niveles equiparables a los costes directos podría ser más favorable para la creación de servicios transfronterizos;
- valorar, en el marco de la revisión de las Directrices ferroviarias en 2023, la posibilidad de eximir a la financiación pública de la reducción de los cánones de acceso a las vías de la obligación de notificación con arreglo a las normas sobre ayudas estatales.

3.7. Simplificación de la compra de billetes y el acceso al sistema ferroviario

Para que el ferrocarril se convierta en una opción de transporte interesante para muchos más pasajeros, es necesario tomar medidas decisivas en el ámbito de la expedición de billetes, de manera que los billetes de tren de trayectos transfronterizos sean más fáciles de encontrar y reservar y tengan un precio más atractivo. Aunque el sector reconozca esta necesidad⁵³⁵⁴, la experiencia de las dos últimas décadas muestra que las iniciativas impulsadas por este tardan mucho en madurar debido a intereses creados y a la falta de voluntad de aceptar los beneficios que puede aportar la apertura del mercado. Comparar y adquirir billetes de tren debe convertirse en una operación tan sencilla y cómoda para los usuarios como lo es en el caso de otros modos de transporte, que pueda realizarse en una única transacción y utilizando la tecnología más avanzada⁵⁵. Debe proporcionarse a los pasajeros que necesiten realizar transbordos la certeza de que llegarán a tiempo a su tren y que, en caso contrario, recibirán la asistencia necesaria para desplazarse a su destino. Los proveedores de billetes y las empresas ferroviarias deben poder ofrecer plazas en igualdad de condiciones, incluso con mucha antelación a la fecha de viaje. Asimismo, deben poder ofrecer billetes atractivos sin obstáculos de mercado indebidos que dificulten el acceso a los canales existentes de venta, a los datos sobre billetes y tarifas y a los datos y operaciones de los sistemas de reservas.

La iniciativa de la Comisión sobre servicios digitales de movilidad multimodal, junto con la revisión de la ETI correspondiente al subsistema «aplicaciones telemáticas para los servicios de viajeros» (ETI APV) y la nueva obligación de proporcionar información sobre desplazamientos y tráfico en tiempo real impuesta por el nuevo Reglamento sobre los derechos de los viajeros de ferrocarril⁵⁶, garantizarán la disponibilidad técnica de datos para proveedores de billetes independientes y de información en tiempo real para los usuarios. Según lo previsto en el cuarto paquete ferroviario, la Comisión informará en 2022 sobre la disponibilidad de sistemas comunes de información y de billetes combinados. Con antelación a estas iniciativas, la Comisión establecerá contactos con el sector ferroviario y apoyará la aplicación de los compromisos presentados en la Declaración del Sector de marzo de 2021⁵⁷, basados en

⁵³ <http://www.cer.be/publications/latest-publications/sector-stakeholder-statement-international-rail-passenger-services> (página web en inglés).

⁵⁴ <https://www.cer.be/publications/latest-publications/cer-ticketing-roadmap> (página en inglés).

⁵⁵ Como, por ejemplo, las carteras de identidad digital:
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_21_2663.

⁵⁶ Reglamento (UE) 2021/782, de 29 de abril de 2021, sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros de ferrocarril (DO L 172 de 17.5.2021, p. 1).

⁵⁷ La Declaración del Sector se ha elaborado en el marco de la Plataforma por el Transporte Ferroviario Internacional de Pasajeros de los Estados miembros, <http://www.cer.be/publications/latest-publications/sector-stakeholder-statement-international-rail-passenger-services> (página en inglés).

principios equitativos, razonables y no discriminatorios (FRAND). Para que los desplazamientos transfronterizos en tren resulten atractivos, también es necesario proteger a los pasajeros durante todo el trayecto. El nuevo Reglamento sobre los derechos de los viajeros de ferrocarril, adoptado en abril de 2021, introdujo por primera vez la obligación de ofrecer billetes combinados a partir del 7 de junio de 2023, aunque sobre una base bastante limitada⁵⁸⁵⁹.

Sin embargo, el carácter limitado de la obligación de ofrecer billetes combinados y una oferta insuficiente de estos en el mercado menoscaban la protección de los pasajeros y, por lo tanto, reducen el atractivo del ferrocarril. Es esencial que los pasajeros que realicen varios transbordos en un mismo trayecto tengan la certeza de que no se quedarán en tierra si uno de los trenes se retrasa, independientemente de que los billetes se hayan adquirido como billetes combinados o como contratos de viaje independientes. Una solución podría ser garantizar al menos que los usuarios que viajan con billetes combinados independientes puedan continuar su viaje en caso de pérdida de conexiones cuando se cumplan determinadas condiciones. Por consiguiente, la Comisión abordará la cuestión de la continuación del viaje en caso de retrasos como parte de la iniciativa sobre servicios digitales de movilidad multimodal.

La asequibilidad es fundamental para garantizar que todos formen parte de la transición ecológica y se beneficien de ella. Como se indica en la Comunicación sobre una visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE⁶⁰, la Comisión prestará toda su atención a la mejora de la conectividad también para las zonas rurales y remotas, en particular a través de una iniciativa emblemática específica sobre mejores prácticas de movilidad multimodal sostenible para las zonas rurales.

También resulta primordial garantizar a las personas con discapacidad y a aquellas con movilidad reducida un acceso en igualdad de condiciones a servicios ferroviarios transfronterizos y de larga distancia, por ejemplo, en lo que respecta a la expedición de billetes o los nuevos avances digitales. A modo de referencia, los requisitos de accesibilidad recogidos en el Acta Europea de Accesibilidad⁶¹ deben ser aplicables a todos los servicios ferroviarios. Ello se apoya en la ETI relativa a la accesibilidad del sistema ferroviario de la Unión para las

⁵⁸ La obligación se refiere a los transportistas que puedan considerarse una «única empresa», los cuales deben ofrecer billetes combinados para todos sus servicios ferroviarios de larga distancia (internacionales y nacionales) o regionales [artículo 12, apartado 1, del Reglamento (UE) 2021/782]. En cuanto a los servicios explotados por la misma empresa ferroviaria, la transferencia de pasajeros de un servicio a otro debe facilitarse mediante la introducción de una obligación de proporcionar billetes combinados, puesto que no son necesarios acuerdos comerciales entre empresas ferroviarias. El requisito de proporcionar billetes combinados también se aplica a los servicios explotados por empresas ferroviarias que pertenezcan al mismo propietario y que sean filiales participadas al cien por cien. Para otros servicios de transporte ferroviario de pasajeros, las empresas ferroviarias harán todos los esfuerzos razonables para ofrecer billetes combinados y cooperarán entre ellas a tal fin. Si los pasajeros no son correctamente informados, la empresa ferroviaria debe asumir la responsabilidad como si los billetes fueran un billete combinado.

⁵⁹ La Comisión está revisando distintas opciones en cuanto a los derechos de los pasajeros multimodales en el contexto de la revisión prevista del marco regulador de los derechos de los viajeros (iniciativa 63 del Plan de acción de la Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente).

⁶⁰ COM(2021) 345 final.

⁶¹ Directiva (UE) 2019/882 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios (DO L 151 de 7.6.2019, p. 70).

personas con discapacidad y las personas con movilidad reducida⁶², así como en el nuevo Reglamento sobre los derechos de los viajeros de ferrocarril, adoptado en abril de 2021.

La Comisión prevé:

- proponer un Reglamento, que se adoptará antes de que termine 2022, sobre los servicios digitales de movilidad multimodal para mejorar el intercambio de datos entre proveedores de movilidad y facilitar la celebración de acuerdos comerciales equitativos entre las empresas ferroviarias y con terceros proveedores de billetes, y que contemplará la continuación del viaje y la protección en caso de pérdida de conexiones para los usuarios que viajen con billetes combinados independientes;
- supervisar el cumplimiento del nuevo Reglamento sobre los derechos de los viajeros de ferrocarril, una vez que entre en vigor en junio de 2023.

3.8. Igualdad de condiciones con otros modos de transporte

La Comisión ya ha presentado propuestas para permitir la competencia en pie de igualdad entre los diferentes modos de transporte. Con el paquete «Objetivo 55»⁶³ presentado el 14 de julio de 2021, la Comisión ha planteado un ambicioso conjunto de propuestas para alinear los incentivos económicos con los objetivos climáticos, sociales y medioambientales, reconociendo al mismo tiempo las diferencias en el contexto global y de competencia en el que operan los diferentes modos de transporte. Ello incluye los cambios propuestos en el comercio de derechos de emisión y en el marco de la fiscalidad de la energía.

Los Estados miembros disponen de instrumentos sólidos para garantizar que los distintos modos de transporte puedan competir en igualdad de condiciones. Por ejemplo, disponen de un margen considerable para influir en el precio del ferrocarril a través de la fiscalidad nacional. En este orden de cosas, Alemania decidió en 2020 reducir el IVA de los billetes de ferrocarril de larga distancia del 19 % al 7 %. La Comisión evaluará la necesidad de una exención a escala de la Unión del IVA para los billetes de ferrocarril internacionales, a los efectos de reducir sensiblemente el coste para los usuarios del ferrocarril.

La igualdad de condiciones entre modos de transporte también puede facilitarse haciendo posible la presentación de ofertas innovadoras en las que se combinen modos de transporte. Así, una combinación más sencilla de billetes de avión y ferrocarril conferiría al ferrocarril un papel más destacado en los vuelos de larga distancia. Algunos Estados miembros permiten desde hace tiempo a las compañías aéreas vender billetes en servicios ferroviarios y transportar viajeros a sus aeropuertos principales en tren en lugar de en avión⁶⁴.

⁶² Reglamento (UE) n.º 1300/2014 de la Comisión, de 18 de noviembre de 2014, sobre la especificación técnica de interoperabilidad relativa a la accesibilidad del sistema ferroviario de la Unión para las personas con discapacidad y las personas de movilidad reducida (DO L 356 de 12.12.2014, p. 110).

⁶³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_21_3541.

⁶⁴ Algunos ejemplos de billetes de avión-ferrocarril ya existentes son las conexiones (transfronterizas) con los aeropuertos de París y Fráncfort y entre Ámsterdam Schiphol y el aeropuerto de Bruselas.
<https://acesrail.com/general-information/#>.

En el marco de la revisión del Reglamento sobre servicios aéreos⁶⁵, la Comisión está evaluando las posibilidades y los criterios con arreglo a los cuales los países de la Unión pueden limitar el tráfico aéreo en algunas rutas si existen modos de transporte más sostenibles que ofrezcan un nivel de servicio equivalente, sin socavar los principios del mercado único. Junto con la iniciativa sobre los servicios digitales de movilidad multimodal⁶⁶, esto podría ayudar a identificar opciones para estimular ofertas de servicios multimodales en los que se combinen servicios aéreos y ferroviarios.

La Comisión prevé:

- trabajar con el Parlamento y el Consejo para facilitar una rápida adopción de las propuestas del paquete de medidas «Objetivo 55», en particular las que atañen a la tarificación del carbono y el comercio de derechos de emisión en los modos de transporte;
- evaluar la necesidad de una exención del IVA a escala de la Unión para los servicios ferroviarios internacionales;
- apoyar y promover los desplazamientos multimodales avión-ferrocarril en rutas en las que se disponga de la infraestructura adecuada para prestar dichos servicios, y evaluar las opciones reglamentarias para facilitarlos.

3.9. Obligaciones de servicio público para promover el transporte colectivo multimodal o transfronterizo sostenible

En el caso de las conexiones o redes en las que exista una necesidad pública conocida y en las que el mercado (aún) no sea capaz de ofrecer servicios que se consideren necesarios para la conectividad o deseables en modo alguno para la sociedad, o no esté dispuesto a hacerlo, las autoridades competentes pueden imponer obligaciones de servicio público (OSP) y adjudicar contratos de servicio público (CSP) a los operadores ferroviarios, los cuales normalmente conllevan una compensación económica. No obstante, no deben utilizarse las OSP para restringir la competencia e impedir la oferta de servicios de libre acceso.

El Reglamento relativo a las OSP terrestres prevé la posibilidad de que las autoridades competentes cooperen y establezcan OSP transfronterizas. Ya se han puesto en marcha varias OSP para los servicios transfronterizos de transporte de pasajeros por ferrocarril dentro de la Unión. Sin embargo, las autoridades competentes se enfrentan a menudo a obstáculos prácticos y administrativos que dificultan la coordinación de sus respectivos procesos de aplicación de OSP transfronterizas. Algunos servicios transfronterizos son «híbridos»: servicios transfronterizos que incluyen uno o más trayectos explotados en el marco de OSP y uno o más trayectos explotados con arreglo a un régimen de libre acceso. A falta de normas específicas de

⁶⁵ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13255-Revision-del-Reglamento-sobre-servicios-aereos_es.

⁶⁶ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13133-Servicios-digitales-de-movilidad-multimodal_es.

la Unión que regulen dichos servicios híbridos, las autoridades competentes deben velar especialmente por evitar distorsiones de la competencia y el riesgo de subvenciones cruzadas.

Alternativamente, los Estados miembros pueden apoyar los servicios ferroviarios empleando las posibilidades recogidas en el artículo 34 de la Directiva 2012/34/UE, de conformidad con las normas sobre ayudas estatales, para reembolsar los cánones de acceso a las vías y de este modo compensar los costes externos que no pagan otros modos de transporte competidores.

Además, poner en marcha una OSP en el transporte colectivo brinda a las autoridades competentes la oportunidad de establecer requisitos de sostenibilidad medioambiental. Esto puede ser especialmente adecuado para el transporte terrestre multimodal, en el que ya existen vehículos y material móvil de emisión cero. Las normas vigentes ya permiten en cierta medida un sistema multimodal de OSP, según el cual los pasajeros utilizan más de un modo de transporte en el mismo desplazamiento, cada uno de ellos gestionado con arreglo a una OSP. El régimen de OSP y las normas del mercado interior varían en función del modo de transporte. Actualmente existen tres marcos jurídicos diferentes para el transporte terrestre, marítimo y aéreo. Es posible adjudicar CSP para cada modo de un viaje de estas características. También es posible establecer una OSP multimodal para el modo de transporte terrestre (ferrocarril / autobús / otro medio ferroviario). En este último caso, la obligación de servicio público multimodal terrestre estaría plenamente contemplada en el Reglamento relativo a las OSP terrestres.

Para facilitar y fomentar los servicios transfronterizos, la Comisión publicará directrices interpretativas sobre servicios de OSP terrestres a fin de ayudar a los Estados miembros y a las autoridades competentes a establecer OSP transfronterizas que cumplan plenamente la legislación de la Unión.

La Comisión prevé:

— publicar directrices interpretativas en 2022 para la aplicación del Reglamento relativo a las OSP terrestres, incluidos los servicios de transporte ferroviario de pasajeros de larga distancia y transfronterizos, así como promover y apoyar el desarrollo de servicios de transporte terrestre multimodal sostenible.

3.10. Empoderar a la juventud

Al Año Europeo del Ferrocarril 2021 le sucederá el Año Europeo de la Juventud 2022, lo que plantea una excelente oportunidad para ayudar a la próxima generación a elegir un modo de transporte sostenible. A través de DiscoverEU⁶⁷, la Unión ya ofrece a 60 000 europeos de entre dieciocho y veinte años billetes de tren gratuitos para viajes de hasta treinta días de duración que se realicen entre marzo de 2022 y febrero de 2023. El millón aproximado de estudiantes

⁶⁷ https://europa.eu/youth/discovereu_es.

que participan cada año en el programa Erasmus podría disfrutar de ventajas adicionales, al utilizar el ferrocarril para viajar a su destino de intercambio⁶⁸.

La Comisión prevé:

- valorar la posibilidad de modificar las normas de reembolso del programa Erasmus para promover el uso de modos de transporte sostenibles para desplazarse a los destinos de intercambio Erasmus.

4. Servicios piloto

Las acciones recogidas en el presente plan de acción deben ejecutarse con carácter urgente. Así pues, ya anticipándose a este plan de acción, en la Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente se hace un llamamiento en favor del «piloteo en algunas rutas con la participación de todas las partes interesadas [...] ». La Comisión apoyará a las partes interesadas del sector ferroviario y otros actores implicados que pongan en marcha servicios piloto transfronterizos. Dado que muchas de las principales líneas de pasajeros estarán incluidas en los corredores de transporte de la RTE-T, los coordinadores de la RTE-T ostentarán responsabilidades específicas para elaborar planes de trabajo al objeto de estimular el desarrollo de servicios ferroviarios transfronterizos en estos corredores, en particular, proponiendo inversiones estratégicas y supervisando el rendimiento del tráfico ferroviario mediante mejoras operativas tales como la fijación de horarios integrada y la asignación de capacidad.

Estos servicios piloto constituyen una oportunidad para poner a prueba y aplicar las medidas identificadas en el presente plan de acción. Ello podría traducirse en conexiones más rápidas entre ciudades gracias a estrategias como la fijación de horarios integrada, el apoyo al material móvil o la puesta en marcha de OSP para las conexiones transfronterizas. Tales acciones piloto podrían centrarse en rutas clave con un importante potencial para atraer pasajeros a los servicios ferroviarios. A partir de 2022, se alentará al sector ferroviario a presentar propuestas de servicios piloto, ya sea para establecer nuevos servicios o para mejorar los ya existentes. La Comisión apoyará estas acciones piloto facilitando el contacto entre todas las partes interesadas pertinentes, proporcionando asistencia y velando por que RailNetEurope reciba asistencia técnica en el marco del Mecanismo «Conectar Europa» para optimizar la gestión de la capacidad y del tráfico. La Comisión también ayudará a identificar oportunidades de financiación para determinados proyectos piloto, como se destaca en el presente plan de acción. Aunque muchos de los servicios ferroviarios serán viables comercialmente, el Mecanismo «Conectar Europa» puede financiar asistencia técnica y apoyar estudios y actividades preparatorias relacionados con las nuevas tecnologías y la innovación.

5. Conclusión

Ha llegado el momento de dar un impulso a los servicios de transporte de pasajeros transfronterizos y de larga distancia, máxime en vista de los ambiciosos objetivos del Pacto Verde Europeo y de la Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente. Para lograrlo es

⁶⁸ www.erasmusbytrain.eu.

necesario eliminar los obstáculos que aún persisten y acelerar la aplicación del espacio ferroviario europeo único, aumentando las inversiones en una red ferroviaria de alta velocidad de la Unión de última generación y en acciones en ámbitos como la expedición de billetes y la mejora de las operaciones ferroviarias encaminadas a hacer del ferrocarril transfronterizo la opción sostenible por defecto para los pasajeros. La aplicación de las medidas establecidas en la presente Comunicación requerirá un esfuerzo común del sector ferroviario, las organizaciones de pasajeros y consumidores, los Estados miembros y la Comisión. La Comisión tiene previsto presentar la primera de estas nuevas acciones ya en 2022, y promoverá una estrecha cooperación y coordinación entre los agentes pertinentes. Asimismo, supervisará activamente los avances para que el ferrocarril pueda desempeñar el papel clave que le corresponde en la transición hacia un continente climáticamente neutro.