

Bruselas, 24.10.2016
COM(2016) 691 final/2

2013/0029 (COD)

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO

con arreglo al artículo 294, apartado 6, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

sobre la

posición del Consejo relativa a la adopción de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica, en lo que atañe a la apertura del mercado de los servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril y a la gobernanza de las infraestructuras ferroviarias, la Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un espacio ferroviario europeo único

(Texto pertinente a efectos del EEE)

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO

con arreglo al artículo 294, apartado 6, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

sobre la

posición del Consejo relativa a la adopción de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica, en lo que atañe a la apertura del mercado de los servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril y a la gobernanza de las infraestructuras ferroviarias, la Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un espacio ferroviario europeo único

(Texto pertinente a efectos delEEE)

1. CONTEXTO

El 30 de enero de 2013, la Comisión adoptó un paquete global de seis propuestas legislativas para ofrecer mejor calidad y más opciones en los servicios ferroviarios de Europa.

Con el fin de hacer del tren una opción más atractiva para los viajeros y de fomentar la transición modal es necesario mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios. Dada la escasez de recursos públicos, conviene alcanzarse una relación calidad-precio más ajustada y una mayor sostenibilidad.

El paquete también aspira a fomentar la innovación en los ferrocarriles de la UE para responder a las expectativas de los usuarios. Para ello utiliza tres formas distintas pero interrelacionadas:

- 1) abrir los mercados nacionales de pasajeros a la competencia y hacer que sea obligatorio sacar a concurso los contratos públicos de servicios;
- 2) fortalecer la independencia de los administradores de infraestructuras de forma que controlen todas las funciones esenciales de la red de ferrocarril y garanticen un acceso equitativo para todos a esta última;
- 3) reforzar el papel de la Agencia Ferroviaria de la UE que se convertirá en una «ventanilla única» para expedir las autorizaciones de puesta en el mercado de vehículos y certificados de seguridad para los operadores en toda la UE.

Fecha en que fue enviada la propuesta al Parlamento Europeo y al Consejo

(documento COM(2013) 29 final — 2013/0029 COD): 31 de enero de 2013

Fecha del dictamen del Comité Económico y Social Europeo: 11 de julio de 2013

Fecha del dictamen del Comité de las Regiones: 8 de octubre de 2013

Fecha de la posición del Parlamento Europeo en primera lectura: 26 de febrero de 2014

Fecha de adopción de la posición del Consejo: 17 de octubre de 2016

2. OBJETIVO DE LA PROPUESTA DE LA COMISIÓN

El objetivo general de la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2012/34/UE (en lo sucesivo, «la Directiva sobre gobernanza») es continuar desarrollando el espacio ferroviario europeo único merced a la apertura a la competencia de los mercados nacionales de transporte de viajeros y a la implantación de condiciones de igualdad para todas las empresas ferroviarias. Se prevé que el aumento de la competencia mejorará la calidad de los servicios ferroviarios y aumentar su eficiencia operativa, incrementando así la competitividad y el atractivo del ferrocarril frente a otros modos de transporte. 

Para alcanzar este objetivo, la Comisión ha propuesto nuevas normas que fortalezcan la independencia de los administradores de infraestructuras, impidan las subvenciones cruzadas entre tales administradores y los operadores del ferrocarril y mejoren la coordinación entre los distintos agentes del mercado ferroviario.

La propuesta de la Comisión está íntimamente unida al proyecto de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n.º 1370/2007 en lo que atañe a la apertura del mercado de los servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril. El objetivo del reglamento propuesto es implantar el principio de licitación competitiva obligatoria para los contratos públicos de servicios e imponer unas condiciones que propicien la efectividad de las licitaciones, por ejemplo a través de una mejora del acceso al material rodante.

3. OBSERVACIONES SOBRE LA POSICIÓN DEL CONSEJO

La posición en primera lectura adoptada por el Consejo el 17 de octubre de 2016 apoya los principales objetivos de la propuesta de la Comisión. En particular, establece la apertura de los mercados nacionales de transporte de viajeros a la competencia y unas normas de gobernanza mejoradas para lo relativo a la administración de las infraestructuras.

Aunque, en una serie de aspectos, la posición del Consejo no va tan lejos como hubiera querido la Comisión, constituye un paso adelante significativo en comparación con la Directiva 2012/34/CE por una serie de motivos.

- La Comisión había propuesto unos requisitos de separación más estrictos entre los administradores de infraestructuras y otras entidades pertenecientes a empresas integradas verticalmente. La posición del Consejo permite una mayor flexibilidad de estructuras, y en particular la posibilidad de mantener un modelo integrado verticalmente (o pasar a formar uno). Si bien la Comisión considera que, para asegurar un tratamiento no discriminatorio de las empresas que se incorporen al mercado, la solución más simple sigue siendo una separación vertical, observa con satisfacción que la posición del Consejo introduce una serie de salvaguardas. Estas garantizan la imparcialidad de los administradores de infraestructuras pues incluyen la limitación de mandatos dobles y la exclusión de los conflictos de interés.
- La Comisión había propuesto normas destinadas a proteger de influencias exteriores indebidas a todas las funciones de administración de infraestructuras. La posición del Consejo circunscribe la aplicación de las normas más estrictas a las funciones

esenciales, como por ejemplo la asignación de capacidad y la determinación y recaudación de los cánones de acceso a las vías, aspectos fundamentales para la no discriminación en el acceso de los recién llegados a las infraestructuras. La Comisión lamenta que se haya perdido la oportunidad de implantar unas salvaguardas más genéricas y más estrictas aplicables a todas las funciones de administración de las infraestructuras, en particular por lo que se refiere a las empresas integradas verticalmente. Pero, por otro lado, observa que se han introducido nuevas normas generales para garantizar la transparencia y la imparcialidad también en la planificación de la gestión y el mantenimiento. El concepto inicial de «administrador de infraestructuras en sentido pleno», que ejercería todas las funciones esenciales de la red de ferrocarriles, no fue respaldado por el Consejo, que optó por un planteamiento más flexible en el que los Estados miembros tienen libertad para estudiar los beneficios que podría aportar la externalización y las asociaciones público-privadas para la administración de las infraestructuras. Dados los imperativos presupuestarios que existen en la actualidad, los Estados miembros consideraron, independientemente de su modelo estructural, que es necesario aprovechar la contribución del capital privado y establecer un marco normativo que permita nuevas formas innovadoras de administración de las infraestructuras. La Comisión puede aceptar este planteamiento más flexible a la vista de las distintas disposiciones que se han introducido para garantizar que se evitan los conflictos de interés y que los administradores de infraestructuras sean los plenos responsables finales y dispongan de facultades de supervisión sobre las funciones que se hubieran externalizado. Las modificaciones realizadas por el Consejo han alterado determinados elementos sustantivos del marco propuesto por la Comisión. Con todo, la Comisión considera que el objetivo perseguido (una administración de infraestructuras imparcial y efectiva) puede aún conseguirse con la posición del Consejo en vista de las nuevas disposiciones, que suponen un gran paso adelante en comparación con la situación anterior.

- La posición del Consejo consagra unas normas de transparencia financiera exigentes. Las disposiciones en materia de separación contable, unidas a las nuevas normas aplicables a los servicios y préstamos intragrupo, a la utilización de los dividendos del administrador de infraestructuras y a una supervisión reglamentaria exhaustiva de los movimientos financieros efectuados dentro de las empresas integradas verticalmente, garantizarán que ni los cánones infraestructurales ni los fondos públicos puedan desviarse de su destino para conceder subvenciones cruzadas a actividades que compiten con las de otras empresas. Esto supondrá la implantación de condiciones de igualdad para todos.
- Es preciso que la posición del Consejo exija también una cooperación obligatoria a nivel europeo entre los administradores de infraestructuras, así como con los usuarios. Esta cooperación mejoraría la actuación de los administradores de infraestructuras y la orientación a los consumidores.
- Otro elemento fundamental del paquete es la profundización en el refuerzo de las funciones de los organismos reguladores. La nueva normativa propiciará una aplicación efectiva de la legislación por parte de los organismos reguladores y la Comisión.

4. CONCLUSIÓN

Aunque la posición del Consejo es menos ambiciosa que la reforma amplia del marco legislativo propuesta por la Comisión en 2013, la propuesta modificada sigue siendo una pieza clave para desarrollar sin más tardanza el espacio ferroviario europeo único y dismantelar lo que queda de los monopolios nacionales de transporte ferroviario nacional de viajeros. La normativa propuesta servirá para precisar y mejorar el marco legislativo, así como para crear unas condiciones favorables para que se avive la competencia y se eviten o corrijan las prácticas discriminatorias.

En un espíritu de compromiso, la Comisión acepta la posición adoptada por el Consejo, permitiendo así que el Parlamento Europeo adopte el texto final en segunda lectura. La Comisión considera que la adopción de ambos pilares, comercial y técnico, maximizará los beneficios en términos de calidad del servicio, eficiencia y competitividad del sector del transporte ferroviario.