



Bruselas, 27.3.2017
COM(2017) 143 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

sobre los actos delegados al amparo del artículo 60, apartado 2, de la Directiva 2012/34/UE, por la que se establece un espacio ferroviario europeo único (texto refundido)

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

sobre los actos delegados al amparo del artículo 60, apartado 2, de la Directiva 2012/34/UE, por la que se establece un espacio ferroviario europeo único (texto refundido)

1. INTRODUCCIÓN

El 21 de noviembre de 2012, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Directiva 2012/34/UE, por la que se establece un espacio ferroviario europeo único (texto refundido)¹.

El artículo 60 de la Directiva faculta a la Comisión para adoptar actos delegados en condiciones específicas, de conformidad con otros artículos de la Directiva. Son los siguientes:

- artículo 20, apartado 5 (*Información que deben facilitar las empresas solicitantes de una licencia*),
- artículo 35, apartado 3 (*Sistema de incentivos: clases de retraso*),
- artículo 43, apartado 2 (*Proceso de adjudicación*) y
- artículo 56, apartado 13 (*Información contable que se debe facilitar al organismo regulador*).

Los poderes de la Comisión se limitan a cinco años a partir del 15 de diciembre de 2012. Con arreglo al artículo 60, apartado 2, de la Directiva, la Comisión está obligada a elaborar un informe sobre su utilización de estos poderes a más tardar nueve meses antes de que finalice el periodo de cinco años, es decir, antes del 15 de marzo de 2017. La delegación de poderes se prorrogará tácitamente por periodos de cinco años, a no ser que el Parlamento Europeo o el Consejo formulen objeciones a más tardar tres meses antes de la finalización de cada periodo.

2. USO POR PARTE DE LA COMISIÓN DE LOS PODERES PARA ADOPTAR ACTOS DELEGADOS

Poderes a que se refiere el artículo 20, apartado 5

El artículo 20 establece los requisitos de capacidad financiera que deben cumplir las empresas solicitantes de una licencia para explotar servicios de transporte ferroviario.

El artículo 20, apartado 1, exige que las empresas demuestren que pueden hacer frente a sus obligaciones reales y potenciales durante un periodo de doce meses, con arreglo a hipótesis realistas.

El artículo 20, apartado 2, exige que la autoridad otorgante verifique la capacidad financiera especialmente mediante las cuentas anuales de la empresa ferroviaria o, en caso de que la empresa solicitante de una licencia no pueda presentar cuentas anuales, mediante un balance. Toda empresa solicitante de una licencia debe proporcionar, como mínimo, la información indicada en el anexo III de la Directiva, que comprende datos sobre los recursos financieros disponibles, el capital de explotación, los costes pertinentes, los impuestos y las cotizaciones a la seguridad social.

El artículo 20, apartados 1 y 2, y el anexo III se basan en las disposiciones del artículo 7, apartado 1, y del anexo de la Directiva 95/18/CE del Consejo, de 19 de junio de 1995, sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias.

¹ DO L 343 de 14.12.2012, p. 32.

El artículo 20, apartado 5, introdujo la disposición por la que se faculta a la Comisión para adoptar actos delegados que modifiquen el anexo III en función de la experiencia adquirida por las autoridades otorgantes o de la evolución del mercado de transporte por ferrocarril. La Comisión sigue atentamente los acontecimientos del mercado de transporte ferroviario, sin que hasta la fecha haya visto una necesidad urgente de revisar los requisitos sobre información expuestos en el anexo III; de ahí que no se haya adoptado aún ningún acto delegado en este ámbito.

Con todo, debe mantenerse la facultad que se ha conferido a la Comisión. De hecho, hay varios ámbitos que podrían requerir una revisión del anexo III en el futuro. Por ejemplo, la redacción actual del anexo no exige explícitamente que la información facilitada a las autoridades otorgantes especifique si los fondos, el capital y los activos se encuentran dentro o fuera de la UE. Dependiendo de la experiencia de las autoridades otorgantes y del comportamiento de los inversores extranjeros, podría ser necesario exigir dicha información, en cuyo caso puede que la Comisión tenga que adoptar un acto delegado en el futuro.

Poderes a que se refiere el artículo 35, apartado 3

El artículo 35 establece un marco para la creación de sistemas de incentivos: los sistemas de cánones por la utilización de infraestructuras deben estimular a las empresas ferroviarias y a los administradores de infraestructuras para que reduzcan al mínimo las perturbaciones y mejoren el funcionamiento de la red ferroviaria a través de un sistema de incentivos. El sistema puede incluir la imposición de penalizaciones por las actuaciones que perturben el funcionamiento de la red, la concesión de indemnizaciones a las empresas que sufran las perturbaciones y la concesión de primas por los resultados que sean mejores que las previsiones. Los principios básicos del sistema de incentivos que se presentan en el punto 2 del anexo VI de la Directiva se aplican en toda la red: por ejemplo, la lista de clases de retrasos, las normas básicas de procedimiento para el cálculo de los pagos adeudados y la obligación de ofrecer un procedimiento de resolución de conflictos.

En virtud del artículo 35, apartado 3, la Comisión puede adoptar actos delegados que modifiquen el punto 2, letra c), del anexo VI, que enumera las clases y subclases a las que deben atribuirse todos los retrasos. La lista de clases y subclases puede modificarse a la luz de la evolución del mercado ferroviario y de la experiencia adquirida por los organismos reguladores, los administradores de infraestructuras y las empresas ferroviarias. Las modificaciones deben adaptar las clases a las mejores prácticas del sector.

El artículo 35, apartados 1 y 2, adoptó las disposiciones del artículo 11, apartados 1 y 2, de la Directiva 2001/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001, relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria, aplicación de cánones por su utilización y certificación de la seguridad. Ahora bien, las disposiciones detalladas del anexo VI se presentaron por primera vez en la Directiva 2012/34/UE.

Los Estados miembros tenían que poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Directiva como muy tarde el 16 de junio de 2015. No todos los Estados miembros cumplieron esta obligación en el plazo previsto. Incluso a principios de 2017, la transposición todavía no había concluido en algunos Estados miembros.

De conformidad con el artículo 35, apartado 3, la Comisión puede actuar a la luz de la evolución del mercado ferroviario y de la experiencia adquirida por los organismos reguladores, los administradores de infraestructuras y las empresas ferroviarias. Teniendo en cuenta el retraso en la transposición y que la Directiva debía transponerse a más tardar en junio de 2015, la experiencia actual no justifica que se revise el anexo VI. De ahí que no se haya adoptado ningún acto delegado en este ámbito hasta la fecha.

En este contexto, debe señalarse que las clases de retraso que se presentan en el anexo VI se basan en un documento de la Unión Internacional de Ferrocarriles (UIC) titulado *Assessment of the performance of the network related to rail traffic operation for the purpose of quality analyses - delay coding and delay cause attribution process*² («Evaluación del funcionamiento de la red relacionado con la explotación del tráfico ferroviario a efectos de análisis de calidad: codificación de los retrasos y proceso de atribución de las causas de los retrasos»; documento únicamente en inglés). Al ser la UIC la organización mundial para la cooperación ferroviaria, ese documento refleja las mejores prácticas internacionales del sector. El documento se aprobó por primera vez en 1990 y se ha modificado en cuatro ocasiones desde entonces. Ello hace pensar que el enfoque adoptado por el sector está evolucionando en este ámbito y que, por tanto, habrá que revisar la legislación pertinente si se considera apropiado. Así pues, puede que la Comisión tenga que hacer uso de esta facultad en los próximos años.

Poderes a que se refiere el artículo 43, apartado 2

El artículo 43 dispone que los administradores de infraestructuras se ajustarán, para la adjudicación de capacidad, a lo previsto en el anexo VII.

En virtud del artículo 43, apartado 2, la Comisión puede adoptar actos delegados que modifiquen el anexo VII. Tras consultar a todos los administradores de infraestructuras, la Comisión puede modificar el anexo VII para tener en cuenta las consideraciones de funcionamiento del proceso de adjudicación. Las modificaciones se deben basar en lo que la experiencia demuestre que es necesario para garantizar un proceso de adjudicación eficaz y responder a las preocupaciones prácticas de los administradores de infraestructuras.

El artículo 43 y el anexo VII se basan en las disposiciones del artículo 18 y del anexo III de la Directiva 2001/14/CE. Salvo algunas excepciones, las disposiciones son idénticas.

Hasta hace poco, aparte de las normas básicas de programación establecidas en la Directiva 2012/34/UE y, anteriormente, en la Directiva 2001/14/CE, el marco jurídico de la UE para la adjudicación de capacidad era bastante rudimentario y el sector no podía elaborar un enfoque común global por su propia cuenta.

RailNetEurope (RNE), la organización de los administradores de infraestructuras que se ocupa de la adjudicación de capacidad, ha elaborado algunas directrices y procedimientos en este ámbito. Por ejemplo, en 2013 aprobó el documento *Guidelines for coordination/publication of planned temporary capacity restrictions* («Directrices para la coordinación y publicación de las restricciones de capacidad temporal prevista», documento únicamente en inglés), que se revisó en 2015. Ahora bien, la RNE no dispone de medios para hacer cumplir sus directrices, por lo cual los gestores de infraestructuras pueden retrasar o bloquear su aplicación. Además, la RNE carece de competencias para comprobar sistemáticamente el cumplimiento de sus directrices y no publica información sobre este particular.

Desde finales de 2015, todos los corredores de transporte ferroviario de mercancías utilizan un marco común para la adjudicación de capacidad. Este marco, aprobado por los consejos ejecutivos de los corredores, se aplica a los trenes de mercancías que utilicen la capacidad ofrecida por la respectiva ventanilla única del corredor.

En la preparación de un acto delegado a partir de enero de 2016, la Comisión optó por un proceso mediante el cual las empresas ferroviarias y los administradores de infraestructuras pudieran ser consultados de forma independiente. Trabajando en estrecha colaboración con

² http://www.uic.org/com/IMG/pdf/UIC_Leaflet_450-2.pdf

las partes interesadas, observó la existencia de varios problemas que deben abordarse en el acto delegado.

La Comisión consultó a las empresas ferroviarias, en concreto a las que se dedican al transporte internacional, sobre los problemas con la aplicación y la programación que se les hubiesen planteado. Esta forma de proceder ha permitido que también las empresas más pequeñas intercambien puntos de vista y presenten las limitaciones operativas existentes.

Al mismo tiempo, la Comisión consultó a los administradores de infraestructuras sobre el calendario para la adjudicación de capacidad. Esta cuestión también se debatió con los Estados miembros en el primer semestre de 2016 y en reuniones bilaterales con los organismos representativos entre junio y noviembre de 2016.

En julio de 2016, la Comisión publicó una convocatoria de expertos con vistas a constituir un subgrupo del grupo de expertos sobre el acceso al mercado ferroviario para examinar la programación.

Los debates con las partes interesadas pusieron de manifiesto que tal vez haya que complementar las disposiciones sobre la adjudicación de capacidad que establece el anexo VII para tener en cuenta las necesidades de algunas empresas ferroviarias de reservar capacidad con una frecuencia superior a un plazo anual y para prever una información, una consulta y una coordinación más oportunas sobre las restricciones temporales de capacidad.

En octubre y noviembre de 2016, se celebraron dos reuniones del subgrupo del grupo de expertos sobre el acceso al mercado ferroviario y se debatió y revisó un proyecto de acto delegado basado en las aportaciones de intercambios anteriores con las partes interesadas. Posteriormente, el proyecto fue presentado en la reunión plenaria del citado grupo de expertos que se celebró en diciembre de 2016. El grupo de expertos será consultado de nuevo en marzo de 2017.

Se espera que el acto delegado se adoptará a mediados de 2017.

En las consultas con el sector se plantearon otros asuntos, algunos de los cuales todavía no pueden abordarse con medidas jurídicas a nivel de la UE por no estar suficientemente maduros para recurrir a esta vía. Entre ellos caben citar, por ejemplo, los avances tecnológicos que ofrecen nuevas soluciones para resolver problemas de adjudicación de capacidad. Así pues, es posible que en el futuro haya que modificar las normas de programación para tener en cuenta el aspecto tecnológico.

Poderes a que se refiere el artículo 56, apartado 13

El artículo 56, apartado 12, faculta al organismo regulador para llevar a cabo auditorías o encargar auditorías externas a fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones sobre separación de cuentas de las actividades de transporte ferroviario, las actividades de gestión de las infraestructuras y las actividades de explotación de instalaciones de servicio (con arreglo a los artículos 6 y 13 de la Directiva). El citado artículo confiere al organismo regulador el derecho a solicitar cualquier información pertinente y, más en concreto, la información contable enumerada en el anexo VIII. El anexo VIII detalla la información contable que, a petición del organismo regulador, se le debe presentar en materia de separación de cuentas, supervisión de los cánones de acceso a las vías y resultados financieros.

En virtud del artículo 56, apartado 13, la Comisión puede adoptar actos delegados que modifiquen el anexo VIII. Asimismo, puede modificar el anexo VIII para adaptarlo a la evolución de las prácticas contables y de control y/o para añadir otros asuntos necesarios para comprobar la separación contable.

El artículo 56, apartados 12 y 13, y el anexo VIII de la Directiva 2012/34/UE no tenían antecedentes jurídicos directos. Dado que algunos Estados miembros se retrasaron en transponer la Directiva y que algunos organismos reguladores no han sido facultados explícitamente hasta hace poco para comprobar el cumplimiento de los requisitos sobre la separación contable, la experiencia adquirida hasta la fecha no justifica la revisión del anexo VIII.

Sin embargo, la experiencia ya adquirida ha demostrado que la comprobación del cumplimiento de las disposiciones sobre separación contable, las normas de fijación de los cánones y el rendimiento financiero de los administradores de infraestructuras requiere datos detallados y específicos. La práctica adquirida por los organismos reguladores con la aplicación del anexo VIII mostrará si el nivel de detalle exigido puede reducirse o si, por el contrario, es necesario conseguir mediante un acto delegado que el anexo tenga un mayor grado de precisión.

Por lo tanto, en función de la experiencia adquirida, es posible que la Comisión tenga que utilizar más tarde esta facultad con vistas a la adaptación del anexo VIII a los cambios en las prácticas contables y de control o para completarlo según las necesidades a fin de comprobar la separación contable.

3. CONCLUSIONES

El artículo 60 de la Directiva 2012/34/UE faculta a la Comisión para adoptar actos delegados conforme a lo dispuesto en el artículo 20, apartado 5, en el artículo 35, apartado 3, en el artículo 43, apartado 2, y en el artículo 56, apartado 13, en función de la experiencia adquirida en un ámbito determinado. Hasta ahora, la experiencia adquirida ha servido para que la Comisión utilice esta facultad únicamente al amparo del artículo 43, apartado 2. Los debates en torno al proyecto de acto delegado sobre la adjudicación de capacidad se hallan en una fase avanzada, debido principalmente a que las disposiciones pertinentes llevan vigentes a nivel de la UE más de una década, en virtud de la Directiva 2012/34/UE y la Directiva 2001/14/CE.

Es razonable suponer que, una vez que la Directiva 2012/34/UE se haya transpuesto completamente, la experiencia adquirida por las partes interesadas pueda obligar a la Comisión a prever modificaciones de los demás anexos de la Directiva en los próximos años.