



COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 30.07.1996
COM(96) 421 final

LIBRO BLANCO

ESTRATEGIA PARA LA REVITALIZACIÓN DE LOS FERROCARRILES COMUNITARIOS

(presentado por la Comisión)

ÍNDICE

Resumen

Capítulo I	-	Necesidad de un nuevo tipo de ferrocarril	6
Capítulo II	-	Causas de los problemas del ferrocarril	8
Capítulo III	-	Aspectos financieros	12
Capítulo IV	-	Introducción de las fuerzas del mercado	17
Capítulo V	-	Servicio público en el transporte ferroviario	26
Capítulo VI	-	Integración de los sistemas nacionales	29
Capítulo VII	-	Aspectos sociales	37
Capítulo VIII	-	Síntesis y calendario de actuación	40

RESUMEN

ESTRATEGIA PARA LA REVITALIZACIÓN DE LOS FERROCARRILES COMUNITARIOS

1. Los ferrocarriles podrían aportar una contribución considerable a la movilidad en el próximo siglo. Sin embargo, mientras crece la inquietud por los efectos negativos del transporte, la cuota de mercado del ferrocarril sigue descendiendo. La principal razón es el descontento con el precio y la calidad del transporte ferroviario, a pesar de alentadores ejemplos de nuevos servicios. Se tiene la impresión de que el ferrocarril no responde a los cambios del mercado ni a las necesidades de los clientes como otros modos de transporte.
2. En realidad, el sector ferroviario ha estado en gran medida aislado de las fuerzas del mercado. Los Gobiernos son en parte responsables, ya que a menudo han impedido una autonomía de gestión suficiente y han impuesto una serie de obligaciones sin compensar por completo los costes que ello implicaba; tampoco consiguieron establecer unos objetivos financieros claros, sino que subvencionaron las pérdidas o permitieron que la deuda se acumulase. A los ferrocarriles se les evitaron las decisiones difíciles, pero eso preparó muy mal su futuro a largo plazo.
3. Se necesita un nuevo tipo de ferrocarril. Deberá ser ante todo y sobre todo una empresa, con dirección independiente y libertad para aprovechar las oportunidades, y responsable en caso de quiebra. Para ello debería tener una situación financiera saneada, no hipotecada por la carga del pasado. Debería estar abierto a las fuerzas de mercado de una manera adecuada, lo cual también conduciría a una mayor implicación del sector privado. Se requiere una clara división de responsabilidades entre el Estado y las empresas ferroviarias, en especial para los servicios públicos. Para crear este nuevo ferrocarril, es necesaria la cooperación entre la Comunidad, los Estados miembros, los ferrocarriles y su personal. Como parte de esta iniciativa, se necesita urgentemente una actuación a nivel comunitario en los siguientes campos.
4. *Finanzas*

Los Estados miembros deben cumplir sus obligaciones para aligerar de la deuda a los ferrocarriles y mejorar su situación financiera: la Comisión informará de los progresos realizados. Los Estados miembros también deben crear una base financiera saneada, supeditando la ayuda a programas de reestructuración. La Comisión aplicará las normas comunitarias sobre ayudas estatales de manera que los ferrocarriles avancen progresivamente hacia la viabilidad.

5. *Fuerzas del mercado*

La extensión de los derechos de acceso a la infraestructura permitiría que entrasen en el mercado nuevas empresas ferroviarias. El año pasado la Comisión presentó una propuesta para liberalizar el acceso de todos los servicios de transporte de mercancías y de los servicios internacionales de pasajeros. Esta propuesta es un elemento crucial de la estrategia para revitalizar los ferrocarriles y por ello es esencial que sea adoptada rápidamente. Para garantizar la efectividad de los derechos de acceso, propondrá la separación de la gestión de infraestructuras y de las operaciones de transporte en unidades comerciales distintas. Ahora es urgente mejorar las condiciones para el transporte internacional de mercancías, por lo que la Comisión promoverá la creación de corredores ferroviarios transeuropeos, con acceso abierto y disposiciones simplificadas. También el transporte nacional de pasajeros debería abrirse a la competencia. Esto debe realizarse de manera que se respeten las ventajas de red y se refuerce la prestación de servicios públicos. Por consiguiente, la Comisión estudiará cuáles son los mecanismos prácticos más adecuados para introducir las fuerzas del mercado y, a continuación, elaborará las propuestas oportunas.

6. *Servicios públicos*

La Comisión está decididamente a favor de un mejor transporte público. El Estado tiene el derecho legítimo a garantizar la prestación de servicios públicos de transporte, derecho claramente reconocido por la legislación comunitaria. No obstante, existe un gran descontento con esos servicios. Hay que mejorar la calidad y la relación coste-beneficios, por lo que es esencial una clara definición de responsabilidades. La Comisión propondrá la generalización de contratos de servicio público entre el Estado y las empresas de transportes. Al igual que en el transporte nacional de pasajeros en general, estudiará en primer lugar los aspectos prácticos de la introducción de las fuerzas del mercado y a su debido tiempo realizará las propuestas necesarias.

7. *Integración de los sistemas nacionales*

Los ferrocarriles se han desarrollado en líneas nacionales, lo cual ha dado lugar a dificultades de explotación transfronteriza, una planificación inadecuada de las infraestructuras y una fragmentación tanto de la industria de suministros como de la investigación. Aunque se han realizado progresos, la integración dista mucho de ser completa. La Comisión propone actualmente una serie de medidas para fomentar la interoperabilidad del ferrocarril convencional, impulsar la armonización técnica para ayudar a crear un mercado único de equipamiento ferroviario y fortalecer la investigación en el sector. Estas medidas son también necesarias para garantizar que el ferrocarril pueda contribuir al pleno establecimiento de un sistema europeo de transporte intermodal.

8. *Aspectos sociales*

Al personal del sector ferroviario le preocupa lógicamente que la reestructuración pueda ocasionar pérdidas de puestos de trabajo. Es natural, aunque sólo un sector competitivo puede garantizar el futuro de los puestos de trabajo. Hay que señalar que sin reestructuración podría producirse una pérdida general de puestos de trabajo, tanto en los ferrocarriles como en el sector de suministros. Se requieren políticas de personal que incluyan sustanciales programas de recualificación del personal excedente. Esto es básicamente responsabilidad de los Estados miembros, pero habría que considerar cuidadosamente las posibles contribuciones del Fondo Social Europeo.

CAPÍTULO 1 - NECESIDAD DE UN NUEVO TIPO DE FERROCARRIL

1. La Comisión Europea cree que el ferrocarril debería desempeñar un papel mucho más importante para asumir los retos a que se enfrenta la Comunidad en el sector del transporte en vísperas del nuevo siglo. Hay que actuar urgentemente para revitalizar el sector, de manera que funcione mejor y satisfaga plenamente las demandas de nuestra sociedad. Para ello, Europa necesita un nuevo tipo de ferrocarril.
2. Todo el mundo es consciente de la creciente congestión y de los problemas medioambientales y acústicos del tráfico y de la oposición cada vez mayor al desarrollo incontrolado de nuevas infraestructuras viarias. Al mismo tiempo, tanto los ciudadanos como la industria necesitan transportes fiables, seguros, baratos y rápidos. Estos son los principales retos para el transporte a finales del siglo XX. Las repercusiones sociales del transporte, tanto de mercancías como de pasajeros, pueden reducirse de manera significativa si se favorece el uso del ferrocarril más que el de la carretera. Paradójicamente, en un momento en que están aumentando muchos de los problemas que el ferrocarril podría ayudar a resolver, su cuota en el mercado del transporte continúa en declive.
3. Este es el contexto, ampliamente reconocido, en el que la Comisión ha diseñado el papel del ferrocarril en su política global de transporte. Las necesidades de la Comunidad pueden expresarse de muchas maneras: por ejemplo, los ferrocarriles deberían ser más eficientes, estar más orientados a la demanda y ser más atractivos para los usuarios y, al mismo tiempo, ser menos costosos y depender menos de subvenciones. El objetivo debería consistir en hacer del ferrocarril un medio de transporte tan atractivo como cualquier otro.
4. La Comisión cree que el medio más efectivo de crear un ferrocarril capaz de competir con los otros modos de transporte consiste en introducir un mayor grado de competencia en el sector. Sin embargo, esto debe hacerse de forma que se refuerce el papel esencial del ferrocarril en la prestación de servicios públicos, para garantizar a la sociedad en general un nivel adecuado de movilidad. Esto implica la colaboración de todas las partes interesadas: la Comunidad y los Estados miembros deben proporcionar el marco institucional necesario, mientras que las propias empresas ferroviarias deben mejorar radicalmente los servicios y aumentar la eficiencia.
5. Actualmente muchas empresas ferroviarias están en gran medida aisladas de las fuerzas del mercado. Cuando la gente no utiliza el servicio, los trenes van menos llenos y el Estado carga con las pérdidas. En el futuro, los ferrocarriles deben comportarse en mucho mayor medida como una empresa normal, que procura satisfacer las exigencias de sus clientes, a sabiendas de que, si no lo hace, otros lo harán y perderá el negocio. Este es el objetivo fundamental que hay que alcanzar y cuyas consecuencias para el transporte pueden ser inmensas.

6. Si todas las partes interesadas pueden actuar conjuntamente para crear el entorno adecuado, el ferrocarril estará en condiciones de aprovechar nuevas oportunidades y mejorar su funcionamiento de muchas maneras. Se necesita un marco que fomente iniciativas y permita una respuesta creativa a las oportunidades empresariales. Los métodos serán diferentes y cada administración tendrá que decidir, pero el resultado será un sector ferroviario más eficiente y productivo. Algunos ferrocarriles pueden centrarse enteramente en su actividad básica de explotación ferroviaria; otros pueden optar por asociarse por ejemplo con transportistas de carretera o empresas de logística y ofrecer servicios de transporte intermodal puerta a puerta. Habrá quienes actúen en toda Europa prestando servicios unitarios, mientras otros pueden dedicarse a servicios locales. Sin embargo, para sobrevivir, todas las empresas ferroviarias deberán centrarse mucho más en lo que piden sus clientes y en la forma de satisfacer esas necesidades. Un ejemplo de esta evolución es la introducción de servicios eficientes y regulares de lanzadera en las rutas transfronterizas, lo que habitualmente viene dando como resultado el desplazamiento de cantidades significativas de mercancías de la carretera al ferrocarril.
7. Una serie de factores apuntan hacia la apertura de considerables oportunidades para el ferrocarril. La nueva ampliación de la Comunidad hacia Europa Oriental y Central proporcionará considerables oportunidades de ampliar el papel del ferrocarril. A finales de los años noventa, muchos de esos países tienen aún redes de ferrocarril más extensas que ofrecen oportunidades para la entrega y recogida de mercancías. Ello, unido a la consolidación del mercado único, puede conducir a una ampliación de los trayectos, aumentando así el atractivo del ferrocarril.
8. Uno de los desafíos principales para la Comunidad y sus vecinos es la cuestión del tráfico transalpino. La expansión de la Comunidad ha tenido consecuencias importantes en los flujos de tráfico a través de esta barrera natural entre la Europa septentrional y la meridional. Hay un número limitado de rutas transalpinas y el crecimiento del comercio está ejerciendo sobre ellas una presión cada vez mayor. El medio ambiente alpino es particularmente sensible a los efectos de la contaminación; una estrategia global para mitigar los problemas de la región daría probablemente al ferrocarril un papel más importante en el tráfico de tránsito.
9. En resumen, las características del ferrocarril podrían hacer de él una forma cada vez más atractiva de transporte en Europa. En las últimas décadas ha perdido importancia y no ha conseguido adaptarse suficientemente a los cambios del mercado. Hay ya muchas posibilidades para mejorar y desarrollar servicios, y pueden surgir posibilidades en áreas nuevas. Para hacer frente a esos retos, la Comunidad necesita un nuevo tipo de ferrocarril. El propósito de la Comisión al presentar las propuestas de este Libro Blanco es crear a escala comunitaria las condiciones adecuadas para efectuar las principales adaptaciones que se necesitan.

CAPÍTULO II - CAUSAS DE LOS PROBLEMAS DEL FERROCARRIL

Declive del ferrocarril

10. El transporte por ferrocarril comenzó en la primera mitad del siglo XIX llegando a ser a principios de este siglo el principal medio de transporte. Luego, la llegada de los vehículos accionados por motores de combustión interna empezó a ganarle terreno. Desde el final de la segunda guerra mundial, el papel del ferrocarril en el mercado del transporte ha ido en constante declive y ahora, en los años finales del siglo XX, la cuota del ferrocarril no supera el 6% en el mercado del transporte de pasajeros y el 16% en el de mercancías.
11. Entre 1970 y 1994, el transporte de pasajeros por ferrocarril creció un 25%, pasando de 216.000 millones de pasajeros/kilómetros al año a unos 270.000 millones. Sin embargo, el mercado global se duplicó en el mismo tiempo, y el uso del coche privado creció más del doble, aumentando en un 120%. Durante ese mismo período, perdió la mitad de su cuota de mercado en el transporte de mercancías, que pasó de 283.000 toneladas/kilometro a 220.000, mientras que el transporte de mercancías crecía aproximadamente un 70% y el transporte de mercancías por carretera se incrementaba en casi un 150%. Evidentemente, las cifras globales sólo cuentan la mitad de la historia, porque el ferrocarril es un factor decisivo en algunos campos, mientras que en otros no compite; por otra parte, las tendencias recientes en los Estados miembros son en cierto modo divergentes. En el Anexo 2 se ofrece una descripción de la evolución del ferrocarril y su cuota de mercado en el transporte durante las últimas décadas.
12. ¿A dónde conduce esta evolución general? Si se extrapolan las recientes tendencias a los próximos diez años, la cuota del ferrocarril en el mercado del pasajeros caería del 6 al 4%, aunque la cantidad absoluta de tráfico podría incrementarse ligeramente. La cuota del ferrocarril en el mercado del transporte de mercancías caería del 16 al 9%, con un volumen aproximadamente estable. Por otra parte, este declive de la cuota de mercado debe considerarse a la luz de una expansión prevista del 40% en el transporte de pasajeros y del 30% en el de mercancías durante el mismo período. Efectivamente, no se puede excluir la posibilidad de que el descenso sea mayor, pues la caída del flujo podría conducir a un círculo vicioso. Esto significa que existe la posibilidad real de que el ferrocarril desapareciese de amplios segmentos del mercado del transporte de mercancías.
13. Aunque son solamente ejemplos, estas tendencias son alarmantes. Sugieren un grave aumento de la congestión del tráfico, de la contaminación y, posiblemente, de los accidentes; también sugieren que las carreteras llevarán cada vez más tráfico, incluido el de mercancías altamente peligrosas, que sería mejor mantener lejos de la gente. Esto no significa que el ferrocarril pueda solucionar todos nuestros problemas de transporte. Los ferrocarriles no pueden competir en algunos mercados de transporte y, por supuesto, la infraestructura ferroviaria tiene una capacidad limitada. No obstante, el transporte por ferrocarril puede ser una contribución real para la movilidad sostenible, que se perderá si continúan las actuales tendencias.

14. El transporte por ferrocarril corre el riesgo de entrar en un círculo vicioso, si es que no lo ha hecho ya. La contracción del servicio conduce a la reducción de los flujos de tráfico, tanto directa como indirectamente, a causa de la pérdida de beneficios de red; por ejemplo, la reducción de servicios regionales puede reducir los flujos de tráfico en las principales conexiones. Esto, a su vez, hace subir los costes del resto del tráfico. En el transporte por ferrocarril este efecto se dejará sentir fuertemente, porque es un sector con gran intensidad de capital y un nivel elevado de costes fijos. El resultado será una continua espiral de aumentos de precios y disminución del tráfico, o de pérdidas que habrá que cubrir mediante subvenciones o endeudamiento. Las presiones sobre los presupuestos nacionales limitarán cada vez más el margen para la subvención. Ahora mismo, muchos Estados están menos dispuestos que antes a financiar las pérdidas de sus ferrocarriles.
15. El resultado serían fuertes recortes en el servicio y el cierre de gran parte de la red, con efectos catastróficos tanto en el sector del ferrocarril como en el de sus proveedores. Las empresas ferroviarias dan trabajo directamente a 1.050.000 personas (1994) en toda la Comunidad, por lo que la inactividad de una parte importante de la red haría que muchos perdiesen su puesto de trabajo. Los efectos en la industria de suministros serían similares, puesto que se perderían grandes mercados.

Causas del declive

16. Son muchas las razones del declive del sector ferroviario durante la segunda mitad del siglo. Quizá la más importante sea el auge de otros modos de transporte, más flexibles y menos caros: autobuses, camiones y coche privado. Ciudadanos y empresas se han vuelto cada vez más hacia el transporte por carretera, lo que ha llevado a la construcción de redes viarias para satisfacer esta demanda. Al mismo tiempo, decayó la importancia de las industrias pesadas tradicionales, cuya producción se transportaba por ferrocarril. El ferrocarril no encontró nuevos mercados de transporte de mercancías que compensasen la pérdida, al ofrecer servicios a menudo considerados poco flexibles, poco fiables y caros, incluso en sectores en los que podía ser competitivo.
17. Como el transporte por carretera ha llegado a ser más eficiente y más barato, el hecho de que el precio del transporte a menudo no refleje adecuadamente todos los costes ha cobrado una importancia cada vez mayor. Los precios que paga el usuario no reflejan de manera suficiente costes externos como los de la congestión, la contaminación y los accidentes. Estos costes son a menudo más altos en el transporte por carretera que en otros modos de transporte, de forma que las condiciones de competencia priman la carretera en detrimento de modos de transporte más respetuosos del medio ambiente. Esta cuestión se discutió más detalladamente en el Libro Verde de la Comisión *Hacia una tarificación equitativa y eficaz del transporte*¹. Aunque es una cuestión importante, sería ilusorio pensar que el mero hecho de facturar los costes externos del transporte bastaría para llevar a un resurgimiento del interés por el ferrocarril. El coste se tiene ciertamente en cuenta cuando se opta por un medio de transporte, pero

¹ Hacia una tarificación equitativa y eficaz del transporte, COM(95) 691 DO de 20.12.95.

también se consideran muchos otros aspectos, como por ejemplo la velocidad, la fiabilidad, la flexibilidad y la calidad del servicio.

18. Los ferrocarriles se han visto incluso apartados de uno de los ámbitos en que deberían tener una posición fuerte: el transporte de mercancías a larga distancia. Una razón, entre otras, es que están organizados a lo largo de líneas nacionales. De hecho, no existe un mercado interior de servicios ferroviarios a nivel comunitario. El artículo 10 de la Directiva 91/440/CEE², por el que concede derecho de acceso a la infraestructura en cualquier lugar de la Unión, actualmente sólo se aplica a agrupaciones y empresas internacionales que prestan servicios de transporte combinado. Además, hay toda una serie de obstáculos reglamentarios y administrativos. Esta situación impide la competencia de nuevos operadores y la organización de servicios internacionales unitarios. La fiabilidad, la flexibilidad y la velocidad no complacen a los clientes -en los principales servicios interiores de lanzadera desde los puertos, la velocidad raramente excede de los 20 kilómetros por hora-. Es muy dura la comparación con los servicios internacionales de transporte de mercancías por carretera, donde los envíos viajan en un vehículo que cruza fácilmente las fronteras y frecuentemente están a cargo de una sola persona desde la recogida hasta la entrega, lo que lleva consigo una responsabilidad clara y una buena calidad de servicio.
19. La gestión de los ferrocarriles es responsable en buena parte del declive que se ha producido. No obstante, las relaciones entre el Estado y las empresas ferroviarias han sido una de las causas fundamentales de los problemas del transporte ferroviario. Por regla general, los Estados han negado a las empresas ferroviarias la libertad de una empresa comercial. Al margen de la interferencia política para fines inmediatos, las autoridades han tendido a imponer el mantenimiento de servicios muy poco rentables. La inversión de las empresas ferroviarias ha sido a menudo inadecuada o ha estado mal dirigida, siendo en consecuencia una carga para las finanzas. Los Gobiernos lo han compensado con amplias subvenciones que cubren las pérdidas, pero no tienen ningún objetivo particular, como la mejora de la eficacia. Además, los objetivos financieros eran a menudo confusos.
20. Otra razón del declive fue la inadecuada adaptación de la red ferroviaria a los nuevos modelos de actividad económica y de urbanización y los consiguientes cambios en los flujos del tráfico. Mientras que la capacidad y la calidad de la infraestructura no respondían de manera adecuada a las nuevas necesidades, se mantenía abierta poca infraestructura disponible que se convertía en una carga para las finanzas. Aunque en los últimos años se han realizado importantes inversiones y hay otras previstas, hubo pocos intentos de mejorar la infraestructura ferroviaria de manera simultánea a la construcción de las redes de autopistas; esto contribuyó a desestabilizar el equilibrio entre los modos de transporte.

² Directiva del Consejo de 29 de julio de 1991 sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios (91/440/CEE) DO n° L 267, de 24.8.1991.

Un nuevo tipo de ferrocarril

21. Para superar estas carencias y aprovechar oportunidades futuras, la Comunidad necesita una nueva clase de ferrocarril. Los ferrocarriles deberían ser ante todo y sobre todo una actividad empresarial, tener la independencia y los recursos necesarios para competir y estar liberados de las cargas del pasado. Las fuerzas del mercado deberían tener una presencia mayor y más apropiada. Habría que establecer una clara división de responsabilidades entre el Estado y las empresas ferroviarias, en particular para servicios públicos. Los sistemas ferroviarios nacionales deberían reunirse. Está claro que esto requiere esfuerzos importantes de todas las partes interesadas: dirección, trabajadores, Estados miembros e industria de suministros. Como parte de esta alianza para el cambio, la Comunidad debería proporcionar un marco reglamentario modernizado, así como medidas para integrar los sistemas nacionales a escala europea. Por consiguiente, la propia Comunidad debería actuar en cinco ámbitos principales: finanzas, introducción de las fuerzas del mercado, servicios públicos, integración de los sistemas nacionales y política social. En los cinco capítulos siguientes, se exponen sus ideas y propuestas.

CAPÍTULO III - ASPECTOS FINANCIEROS

Problemas pendientes

22. La transformación de las empresas ferroviarias exige una situación financiera sólida como requisito de una gestión independiente y dinámica, tal como reconoce claramente la Directiva 91/440/CEE sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios. Sin embargo, la organización financiera tradicional de las empresas ferroviarias podría haber acelerado su declive, incluso si todo lo demás hubiera obrado en su favor. El apoyo estatal contrarrestaba las pérdidas, pero no fijaba unos objetivos claros. Los objetivos financieros eran indeterminados y faltaban incentivos de gestión; las presiones comerciales no funcionaron para comprobar pérdidas y endeudamiento como hubieran debido. La asignación de costes e ingresos era inadecuada; a menudo era difícil decir si un servicio ganaba o perdía dinero. Las inversiones, incluso a gran escala, a menudo no cubrían las necesidades empresariales y producían pérdidas financieras. El endeudamiento estaba normalmente limitado por límites máximos de endeudamiento en el sector público, pero paradójicamente se veía a menudo menos condicionado por la solvencia del prestatario.
23. Al mismo tiempo, el Estado imponía obligaciones, directas o indirectas, sin definir las siempre claramente ni compensar a las empresas ferroviarias de manera completa y directa. La mayor parte de las obligaciones se referían al transporte de interés público; algunas de ellas servían a objetivos más amplios, como empleo, bienestar social y desarrollo regional. Se esperaba también que los ferrocarriles comprasen equipo a los proveedores nacionales y no en el mercado más amplio, lo que aumentaba considerablemente los costes. No obstante, se han hecho progresos en la clarificación de las responsabilidades financieras del Estado y de las empresas ferroviarias. La Comunidad ha constituido un cuerpo legislativo sobre las finanzas del sector ferroviario³ y algunos Estados miembros han hecho mucho por clarificar y mejorar las finanzas de los ferrocarriles. No obstante, la organización financiera de buena parte del transporte ferroviario sigue siendo muy confusa y es un grave obstáculo para establecer unos servicios mejores y más eficientes.

³ Directiva 91/440/CEE del Consejo, op.cit.
Reglamento (CEE) nº 1191/69 del Consejo, de 26 de junio de 1969 (D.O. L 156, de 28.06.1969), modificado por el Reglamento (CEE) nº 1893/91 del Consejo, de 20 de junio de 1991 (D.O. L 169, de 29.06.1991), relativo a la acción de los Estados miembros en materia de obligaciones inherentes a la noción de servicio público en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vías navegables.
Reglamento (CEE) nº 1192/69 del Consejo, de 26 de junio de 1969, relativo a las normas comunes para la normalización de las cuentas de las empresas ferroviarias, D.O. L 156, de 28.06.69.
Reglamento (CEE) nº 1107/70 del Consejo, de 4 de junio de 1970, relativo a las ayudas concedidas en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable., D.O. L 130, de 15.06.70.

Tendencias recientes

24. Es interesante observar algunas tendencias recientes, aunque los indicadores generales oculten grandes diferencias de rendimiento. Empezando por los ingresos, tanto los procedentes del transporte de pasajeros como los del de mercancías han venido reduciéndose de manera constante durante mucho tiempo. Si bien esto responde a la reducción de transporte de mercancías y al estancamiento del tráfico de pasajeros, es también producto de un espectacular declive de los rendimientos, es decir, de los ingresos por pasajero o tonelada/kilometro. Los ingresos por taquilla se sitúan actualmente en torno a un 65% del total de ingresos de funcionamiento. Como cabía esperar, aumentaron las subvenciones de funcionamiento, que, sin embargo, parecen haber caído en los últimos años.
25. En la década de 1980, se redujo la proporción de los costes de personal respecto de los costes de funcionamiento, pero desde 1990 ha aumentado y actualmente representa en torno al 63% del total de costes de funcionamiento. La considerable reducción de efectivos que ha tenido lugar se ha visto compensada por el aumento de los costes por empleado. Otra tendencia es la creciente intensidad de capital en los ferrocarriles. A mediados de los 80, dos unidades de capital generaban una unidad de producción; en 1994 se necesitaban más de tres unidades. Para financiarlo, se amplió la base de capital de los ferrocarriles. La deuda de los ferrocarriles aumentó de manera significativa en los años 90, aunque proporcionalmente cayera en relación al capital total, porque los gobiernos inyectaron capital. Paralelamente al aumento general de la deuda, las cargas en concepto de intereses se han elevado hasta aproximadamente un 15% de los ingresos de funcionamiento incrementando el déficit.

Principios básicos

26. Para que el ferrocarril prospere, es fundamental establecer unos objetivos financieros claros y una división adecuada de responsabilidades entre el Estado y las empresas ferroviarias y para que la reestructuración tenga éxito, habrá que eliminar la carga de la deuda anterior. Los ferrocarriles deben tener una estructura financiera que permita una gestión eficaz e independiente como en otros sectores, pero deben también asumir en mucha mayor medida la responsabilidad por su situación financiera. Las finanzas de los ferrocarriles deberían organizarse con arreglo a los siguientes principios básicos:

- los Estados miembros deberían liberar a las empresas ferroviarias de la carga del pasado;
- los ferrocarriles deberían ser administrados con criterios comerciales;
- los Estados miembros deberían compensar plenamente los servicios públicos y los costes sociales excepcionales .

Con excepción de esta compensación y del apoyo a inversiones en infraestructuras específicas (véase punto 31), los ferrocarriles deberían financiar su funcionamiento sin transferencias del Estado.

27. Estos principios se desprenden de la normativa comunitaria sobre financiación de los servicios ferroviarios (véase punto 23). Si se aplican de manera completa y se refuerzan en caso necesario, constituirán un entorno saneado para devolver a los ferrocarriles su solidez financiera. Sin embargo, los actores principales son los Estados y las empresas ferroviarias. Los Estados tienen que asumir su responsabilidad para aligerar la carga de la deuda anterior creando una estructura saneada para el futuro y compensando los servicios prestados los ferrocarriles. Por su parte, los ferrocarriles deben reducir radicalmente los costes y mejorar su gestión financiera, por ejemplo a través de una asignación precisa de costes e ingresos.

Medidas específicas

28. Los ferrocarriles no pueden enfrentarse a los desafíos del futuro hipotecados con la deuda anterior. El Reglamento 1107/70 permite a los Estados miembros proporcionar ayuda financiera a diversos efectos, incluido el reembolso de préstamos sin notificación previa. Desde el 1 de enero de 1993, en que entró en vigor la Directiva 91/440/CEE, son aplicables los artículos 77, 92 y 93. Esta directiva impone a los Estados miembros la obligación de reducir la deuda a un nivel que no impida la gestión financiera saneada y de mejorar las finanzas de las empresas ferroviarias. Sin embargo, parece que esta obligación no se ha puesto en práctica de igual manera en toda la Comunidad. Empezando en 1997, la Comisión se propone informar a intervalos regulares sobre los progresos realizados por los Estados miembros en la reducción de la deuda y la mejora de las finanzas de las empresas ferroviarias. Para ello, la Comisión tendrá en cuenta el hecho de que algunos Estados miembros que quieren cumplir con los criterios de convergencia para la Unión Económica y Monetaria pueden querer modular la reducción de la deuda a lo largo del tiempo.
29. Los Estados miembros también están obligados a reducir la deuda reciente que se ha acumulado desde 1993. Sin embargo, la ayuda estatal a estos efectos y para enjugar pérdidas de funcionamiento está supeditada a las reglas sobre ayudas estatales del Tratado, como se estipula claramente en la Directiva 91/440/CEE: Los Estados miembros tienen que notificar la ayuda a la Comisión y obtener autorización. Las normas comunitarias sobre ayudas estatales no les permiten aligerar o garantizar tales deudas, inyectar capital o enjugar déficits de funcionamiento de manera indefinida y sin condiciones. Esa no sería la forma de avanzar hacia una situación financiera saneada y una mayor competitividad. La Comisión sólo autorizará tales ayudas estatales si se ajustan al Tratado y en particular a su artículo 92. En la práctica, una condición necesaria, aunque no forzosamente suficiente, para la autorización sería un programa de reestructuración acorde con las directrices comunitarias⁴. Su objetivo debería consistir en un avance progresivo hacia la viabilidad en un plazo razonable; se fijarían objetivos claros y comprendería medidas concretas para aumentar ingresos y reducir costes. Además, la Comisión desarrollará normas y directrices más específicas en caso necesario.

⁴ Directrices comunitarias sobre ayudas de estado de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis (D.O. C 368, de 23.12.1994).

30. La aplicación de las normas sobre ayudas estatales no afectaría, en determinadas circunstancias, a la compensación que los Estados miembros paguen por la prestación de servicios públicos (véase el capítulo V). Si los servicios públicos se prestan en función de contratos celebrados con arreglo a un procedimiento de adjudicación transparente y no discriminatorio, la compensación correspondiente no es una ayuda estatal sino un pago por un servicio de transporte. En cualquier caso, aunque una compensación no cumpla estos requisitos, de momento está exenta (en virtud del Reglamento CEE 1192/69 relativo a las normas comunes para la normalización de las cuentas de las empresas ferroviarias) del deber de notificación según las normas sobre ayudas estatales. Además, también se deben compensar los costes sociales excepcionales soportados exclusivamente por las empresas ferroviarias, como jubilaciones anticipadas y subsidios específicos de bienestar social. Estos costes han venido reduciéndose desde la introducción del Reglamento en 1969. La Comisión evaluará su puesta en práctica y su pertinencia en las actuales circunstancias.
31. La responsabilidad general de fomentar el desarrollo de la infraestructura ferroviaria continúa recayendo en los Estados miembros. Para los nuevos proyectos más importantes hay un interés cada vez mayor en implicar al capital privado. Pero, si bien están interesados en las posibilidades, los promotores privados detestan con frecuencia invertir solos, porque los beneficios sociales y privados divergen y los rendimientos son bajos y nada seguros. La colaboración entre el sector público y el sector privado es por tanto un prometedor camino de financiar grandes proyectos de infraestructura, en especial los proyectos prioritarios de redes transeuropeas aprobados por el Consejo Europeo de Essen. La práctica de la Comisión consiste en autorizar la inversión pública en infraestructuras, siempre que sean igualmente accesibles en las mismas condiciones no discriminatorias y no falseen la competencia. A corto plazo, los Estados están legitimados para financiar inversiones en infraestructuras ferroviarias para compensar costes externos no pagados en el sector de carreteras o alcanzar objetivos ajenos al transporte, como los de desarrollo regional, siempre que se cumplan estas condiciones. No obstante, es cierto que esta práctica no resuelve necesariamente todos los problemas de falseamiento de la competencia, en particular los provocados por las diferentes normativas aplicadas en los distintos Estados miembros a los diferentes modos de transporte. Por otra parte, a largo plazo, la Comisión cree que en todos los modos de transporte los usuarios deberían pagar el coste total de infraestructuras. La Comisión va a realizar un estudio sobre imputación de costes de infraestructura con objeto de definir con más precisión unos objetivos comunes (véase punto 51).

Resumen de propuestas

- 32. La Comisión informará a intervalos regulares sobre los progresos realizados por los Estados miembros en la reducción de la deuda y la mejora de las finanzas, comenzando en 1997.**

En el caso de las deudas acumuladas a partir de 1993 y de las pérdidas actuales, la Comisión sólo autorizará ayudas estatales si se atienen al Tratado (en la práctica, si están vinculadas a un plan de reestructuración cuyo objetivo sea avanzar hacia la viabilidad); en caso necesario, se desarrollarán normas y directrices específicas.

La Comisión evaluará la aplicación de la normativa comunitaria sobre la normalización contable de las empresas ferroviarias y su importancia en las circunstancias actuales.

Los principios comunes sobre tarificación que deberá elaborar la Comisión deberían garantizar que no se produzcan falseamientos de competencia intermodal.

CAPÍTULO IV - INTRODUCCIÓN DE LAS FUERZAS DEL MERCADO EN EL SECTOR FERROVIARIO

33. La introducción de las fuerzas del mercado es un elemento clave de la estrategia propuesta para revitalizar el transporte ferroviario. Incitaría a empresa y trabajadores a reducir costes, mejorar la calidad del servicio y desarrollar nuevos productos y mercados. En la actualidad, este tipo de incentivos es generalmente limitado y actuar sobre ellos no suele dar resultados económicos significativos para las empresas ferroviarias. La mejor fórmula para introducir las fuerzas del mercado puede variar en los distintos sectores de la red ferroviaria y evoluciona en el tiempo a medida que el mercado del ferrocarril se integra a escala europea.

Derechos de acceso en el transporte de mercancías y en el transporte internacional de pasajeros

34. El sector ferroviario necesita urgentemente capital y empresas nuevos para revitalizar los servicios. La libertad de acceso a la infraestructura ferroviaria haría posible la entrada de nuevos operadores con nuevos y mejores servicios; esta competencia estimulará a los operadores establecidos a mejorar su rendimiento, como ha sucedido en otras empresas públicas cuando se han visto expuestas a la competencia. La libertad de acceso también hará posible que las empresas de transporte desarrollen los servicios necesarios en un área sin fronteras y encuentren nuevos mercados. Actualmente, un servicio de transporte ferroviario es en general la suma de servicios nacionales; rara vez un solo operador tiene la responsabilidad de un servicio internacional completo puerta a puerta o terminal a terminal. Esta fragmentación es especialmente grave en el transporte de mercancías, ya que el mercado pide cada vez más un servicio ininterrumpido con apoyo logístico completo, servicio que pueden prestar otros modos de transporte, pero no el ferrocarril.
35. La libertad de acceso supone la aplicación del principio de libertad de prestación de servicios en el sector ferroviario, aunque con retraso en comparación con otros modos de transporte. La Comisión cree firmemente en la aplicación de este principio cuando sea oportuno, admitiendo al mismo tiempo que puede conseguirse por etapas y teniendo en cuenta las particularidades de cada sector. En el caso de los ferrocarriles, la Comunidad dio un primer paso con la Directiva 91/440/CEE, sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios. Dicha directiva establecía el derecho de acceso para agrupaciones de empresas ferroviarias para explotar servicios internacionales entre los Estados miembros en los que tienen su sede las empresas constituyentes y el derecho de las empresas que prestan servicios internacionales de transporte combinado a operar en la Comunidad. Por otra parte, la Directiva 91/440 sigue sin ser plenamente aplicada en algunos Estados miembros (véase Anexo 1), por lo que la Comisión ha iniciado procedimientos de infracción contra seis de ellos.

36. Sin embargo, la efectividad de los derechos de acceso establecidos por la Directiva 91/440 se ha visto limitada porque las directivas complementarias de 1995⁵ en las que se aclaran las condiciones de acceso (licencias, adjudicación de capacidades y fijación de tarifas) sólo tendrán que ser incorporadas en los ordenamientos jurídicos nacionales a partir de junio de 1997, y también por el requisito de pertenecer a una agrupación internacional, excepto si se prestan servicios de transporte combinado. Esto significa que, en el caso del transporte de mercancías, un operador solo no podría desarrollar una cadena completa de transporte con tramos internacionales y nacionales. Por otra parte, desde 1991, los ferrocarriles han seguido perdiendo cuota de mercado, por lo que la urgencia de la revitalización es mayor que nunca. En consecuencia, en julio de 1995 la Comisión propuso ampliar los derechos de acceso a todos los servicios de transporte de mercancías, nacionales e internacionales, y a los servicios internacionales de pasajeros, sin el requisito de formar una agrupación⁶. Normalmente, estos servicios pueden ser explotados con criterios comerciales, por lo que la libertad de acceso debería atraer capital y empresas nuevos. La Comisión presionará por una rápida adopción de su propuesta⁷.

Corredores ferroviarios para transporte de mercancías

37. La Comisión se ha comprometido a implantar rápidamente la plena libertad de acceso para los servicios de transporte de mercancías. Esto proporcionará a las empresas de la Comunidad libertad de definir y explotar oportunidades comerciales, algo fundamental para detener la caída de la cuota de mercado del ferrocarril en el transporte de mercancías. Sin embargo, hasta llegar a esa fase, se necesitan medidas provisionales para poder aprovechar el potencial del transporte ferroviario de mercancías. La existencia de empresas ferroviarias nacionales, con organizaciones y procedimientos diferentes, ha obstaculizado el desarrollo de este tráfico. Un grupo consultivo formado por operadores de empresas ferroviarias, empresas de transportes y sindicatos recomendó a la Comisión que promocionara la creación de una serie de corredores ferroviarios

⁵ Directiva 95/18/CE del Consejo, de 19 de junio de 1995, sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias, D.O. n° L 143, de 27.6.95.

Directiva 95/19/CE del Consejo, de 19 de junio de 1995, sobre la adjudicación de las capacidades de la infraestructura ferroviaria y la fijación de los correspondientes cánones de utilización, D.O. n° L 143, de 27.6.95.

⁶ Comunicación de la Comisión sobre el desarrollo de los ferrocarriles de la Comunidad (COM(95) 337 final, de 19.7.95).

⁷ En esta situación habría que recordar que la introducción de una mayor competencia debería ser considerada en el contexto intermodal. Tal como se explica de manera más detallada en este informe, los ferrocarriles pueden necesitar algún tipo de apoyo para reestructurarse y hacerse comercialmente viables y, durante algún tiempo, quizá no puedan cubrir todos los costes de infraestructura si tienen que competir con otros modos de transporte. Sin embargo, esto no significa que el transporte por ferrocarril deba protegerse de la competencia intermodal. Esa es la razón por la que la Comisión en su reciente propuesta de modificación del Reglamento 684/92 del Consejo, relativo a los transportes internacionales de viajeros efectuados con autocares y autobuses, sugirió suprimir la cláusula según la cual los Estados miembros pueden prohibir un servicio internacional de autobús si éste puede afectar gravemente a un servicio por ferrocarril directamente comparable, cláusula que, por otra parte, nunca se ha utilizado en el pasado, a saber de la Comisión.

transeuropeos para el transporte de mercancías⁸. La idea es que la Comisión anime a los Estados miembros a seleccionar una serie de rutas prometedoras, previa consulta con gestores de infraestructuras, empresas ferroviarias y consignatarios de carga. Los gestores de la infraestructura a lo largo de una ruta determinada liberalizarían conjunta y simultáneamente el acceso a la infraestructura para todos los servicios de transporte de mercancías. Atribuirían de común acuerdo una mayor prioridad al transporte de mercancías en la adjudicación de tramos ferroviarios y garantizarían que los cánones por utilización de infraestructura fueran justos y atractivos para los transportistas. Reducirían también al mínimo las retenciones en las fronteras causadas por los trámites administrativos.

38. Se crearían ventanillas únicas para tramitar lo más rápidamente posible las solicitudes de tránsito ferroviario. Los administradores de infraestructuras comercializarían conjuntamente el acceso a las mismas, con una serie de tarifas y condiciones comunes que evidentemente deberán ajustarse a la normativa comunitaria. Trabajarían conjuntamente para mejorar el flujo del tráfico de mercancías y, en colaboración con las empresas ferroviarias, reducir la duración de las paradas en las fronteras para cumplimentar los procedimientos propios del ferrocarril. Cabe señalar que, aunque se ha previsto establecer rápidamente los corredores de transporte de mercancías, como medida provisional, su creación no impedirá a largo plazo la adopción de decisiones sobre inversiones en infraestructura o especificaciones técnicas.
39. La creación de estos corredores aportaría una amplia gama de ventajas. Los administradores de infraestructuras adquirirían una experiencia en materia de colaboración que podría conducir a una modificación del concepto de infraestructura y de su capacidad para ofrecer diferentes tipos de servicios, incluido el transporte de mercancías peligrosas. La libertad de acceso atraería a nuevos operadores y la existencia de una ventanilla única simplificaría en gran manera la obtención de autorizaciones de tránsito. El resultado global será una expansión del valor total de las operaciones de transporte de mercancías por ferrocarril que beneficiará a todos los operadores. Si los Estados miembros quieren detener el declive del transporte ferroviario de mercancías, deberán actuar rápidamente e inducir a los administradores de las infraestructuras a intensificar su colaboración. Evidentemente, hay que superar problemas prácticos, pero si se abordan con espíritu de cooperación podrán resolverse.
40. La Comisión desea estimular el rápido desarrollo de estos corredores de transporte de mercancías. En otoño de 1996 presentará un documento detallado al respecto y, próximamente, celebrará una conferencia a la que se invitará a administradores de infraestructuras y operadores ferroviarios actuales y potenciales y en la que se tratará del establecimiento de dichos corredores. En el Cuadro 1 del Anexo se incluye un mapa ilustrativo de la posible red de corredores ferroviarios.

⁸ El futuro del transporte ferroviario en Europa - Informe del grupo consultivo a Neil Kinnock, Comisario europeo responsable de transportes, 19.6.96.

Transporte nacional de pasajeros y derechos exclusivos

41. La mejora de los servicios es tan importante en el transporte nacional de pasajeros como en otros segmentos del mercado. Gran parte de la población está descontenta con el servicio que recibe y, en general, se considera que la puntualidad y fiabilidad son inadecuadas y el nivel de comodidad, escaso; la imagen que los ciudadanos tienen del transporte ferroviario, y del transporte público en su conjunto, es la de algo que hay que subvencionar. Este descontento es una de las razones por las que se recurre al coche particular, incluso en ciudades congestionadas. El relativamente pobre rendimiento de las empresas ferroviarias es una de las causas del descontento; la estrategia de servicios públicos es otra. Con frecuencia, los gobiernos no definen unas prioridades claras y dejan la prestación de estos servicios a monopolios establecidos hace tiempo que no tienen a menudo unos objetivos suficientemente claros y carecen casi siempre del estímulo de las fuerzas del mercado.

42. La introducción de las fuerzas del mercado podría mejorar tanto el transporte nacional de pasajeros como el transporte internacional de pasajeros o de mercancías. La cuestión es saber cuál es el mejor medio de alcanzar este objetivo. En algunos servicios, como los de largo recorrido, la libertad de acceso puede ser la mejor solución. Tiene la ventaja de ofrecer un terreno más amplio a nuevos operadores y de hacer posible la plena libertad de prestación de servicios de acuerdo con el espíritu del Tratado. Sin embargo, puede no ser una solución atractiva para servicios prestados en redes de utilización densa y elevada, como las urbanas y las regionales. En estos casos, la misma infraestructura puede ser utilizada para numerosos servicios y se plantean complejos problemas sobre cómo adjudicar tramos ferroviarios y repartir los costes entre diferentes operadores. Se necesita coordinación para aprovechar de forma óptima los horarios y mantener las ventajas de la red, por ejemplo mediante sistemas de información y billeteaje comunes. Gran parte del transporte nacional, sea comercialmente viable o no, es tratado como un servicio público. Se puede prestar un mejor servicio público a menor coste con la concesión de derechos exclusivos a un operador al reducirse el riesgo y la incertidumbre (véase punto 58 del Capítulo V).

43. En los servicios en los que la libertad de acceso no es deseable o factible, un planteamiento más prometedor sería mantener concesiones en exclusiva. Las fuerzas del mercado se introducirían adjudicando el servicio a través de un procedimiento de licitación a escala comunitaria; la oferta especificaría claramente el tipo de servicio requerido y los límites de las concesiones. La exclusividad no debería rebasar lo estrictamente necesario para garantizar la prestación del servicio, por lo que debería haber limitaciones de tiempo y espacio. Estas condiciones deben ser cuidadosamente definidas y estar adaptadas a las características específicas del sector ferroviario.

44. La aplicación de un procedimiento de licitación pública plantea también muchos problemas prácticos, como por ejemplo el suministro y la propiedad del material rodante, el alcance de las subvenciones cruzadas, el mantenimiento de las ventajas de la red o el acceso a servicios como mantenimiento y limpieza. Entre otras cuestiones se incluye la definición exacta de las actividades a ofertar, el mantenimiento de niveles adecuados de inversión y la introducción de incentivos y sanciones eficaces asociados al rendimiento. La introducción gradual de los cambios necesarios es también una cuestión importante. La Comisión se propone estudiar minuciosamente la mejor fórmula para introducir las fuerzas del mercado y, entonces, hacer las propuestas correspondientes.

Condiciones de acceso

45. El establecimiento de los derechos de acceso es el primer paso; el segundo consiste en crear las condiciones adecuadas para hacerlos efectivos. Como se indicaba en el punto 36, la Comunidad empezó con la adopción el año pasado de dos Directivas sobre concesión de licencias, adjudicación de capacidades y fijación de cánones, con las que se pretendía aclarar la forma en que los derechos de acceso creados por la Directiva 91/440/CE deben ser aplicados, pero que no resuelven todas las cuestiones reglamentarias.
46. Faltan todavía por abordar cuestiones importantes. La regulación del transporte ferroviario es especialmente complicada y abarca licencias, cánones por uso de infraestructuras, adjudicación de tramos ferroviarios, certificados de seguridad para servicios específicos, interoperabilidad, normas técnicas, evaluación de la conformidad, condiciones de trabajo, etc. Depende también de varios actores: la Comunidad, gobiernos, entidades públicas, organismos internacionales y, dada la tradición de auto-regulación, las propias empresas ferroviarias. Algunas cuestiones interesan especialmente a la Comunidad, por ejemplo, los cánones por uso de infraestructuras, criterios de adjudicación de tramos ferroviarios y la independencia del procedimiento de adjudicación, así como las cuestiones más técnicas de las que se trata en el Capítulo VI.
47. Otra cuestión es la de la coherencia con la normativa comunitaria de los acuerdos entre empresas ferroviarias. Pueden querer, por ejemplo, formar agrupaciones para explotar los derechos de acceso creados por la Directiva 91/440 (véase punto 35) o cooperar en servicios internacionales de transporte combinado. Por lo que se refiere a esto último, la Comisión ha concedido una exención respecto de las normas de competencia para acuerdos de cooperación entre empresas ferroviarias (asunto IV-35 III, Decisión de 24.7.95, sobre dos fichas de la Union Internationale des Chemins de Fer); se informará sobre la aplicación de la decisión para finales de 1997. La Comisión estudiará ahora si es necesario aclarar el ámbito y las condiciones de las exenciones para acuerdos de cooperación entre empresas ferroviarias, por ejemplo en ámbito de la utilización común de vagones, y adoptará las medidas que sean necesarias.

Costes de infraestructura y capacidad: cánones y adjudicación

48. Los costes de infraestructura son un importante factor de los costes totales de las empresas ferroviarias. El grupo consultivo de ferrocarriles del Comisario Kinnock consideraba que los costes de infraestructura eran demasiado elevados y que este era uno de los factores que habían contribuido al declive de los ferrocarriles. Los propietarios de las infraestructuras están en situación de monopolio respecto de los operadores y, por lo tanto, se necesitan mecanismos para garantizar que tienen incentivos adecuados para mejorar la eficiencia y reducir los costes. Esto será cada vez más importante, pues las empresas ferroviarias tienden hacia una separación mayor entre gestión de infraestructuras y operaciones de transporte. El grupo señaló también que la organización de la entidad propietaria de las infraestructuras tiene consecuencias para su capacidad de reducir costes.
49. Se necesitan unos principios claros para fijar los cánones de utilización de infraestructuras si se pretende que el nuevo sistema ferroviario funcione. Con la separación de la gestión de infraestructuras y las operaciones de transporte, las transacciones entre las dos facetas del sistema ferroviario deben ser explícitas y transparentes. Han aparecido ya en la Comunidad diferentes sistemas. La República Federal de Alemania y el Reino Unido, por ejemplo, tratan de recuperar completamente los costes, mientras que los Países Bajos y España autorizan la utilización gratuita de las infraestructuras, en cualquier caso durante un periodo transitorio. La cuestión que se plantea inmediatamente es la de saber si estas diferencias harán más difícil la entrada de nuevos operadores y la utilización de algunos corredores más cara que la de otros, incluso si los costes son similares. Esta última posibilidad podría ser un problema desde el punto de vista del transporte y del mercado interior. La Comisión evaluará si es necesario introducir más normas de armonización a escala de la Unión Europea. Cuando el propietario de las infraestructuras no fija tarifas de acceso pero el Estado reembolsa los costes, el coste real de prestación de servicios ferroviarios será menos claro y la presión para reducir los costes de infraestructura será consecuentemente menor.
50. No obstante, la fijación de cánones de utilización de infraestructuras de transporte es también un aspecto importante de la política común de transportes en su conjunto. El tema central del Libro Verde de la Comisión "Hacia una tarificación justa y eficiente en el sector del transporte" es que, en la medida de lo posible, las tarifas deben reflejar los costes marginales directos y externos, deben recuperar la totalidad de dichos costes y deben estar vinculadas a los costes causados por los usuarios. Este debe ser el objetivo a largo plazo de dicha política. A corto plazo, los Estados están legitimados a financiar inversiones en infraestructura ferroviaria para compensar costes externos no recuperados en el sector de carreteras o alcanzar objetivos ajenos al transporte, como puede ser el desarrollo regional, siempre que esta financiación no falsee la competencia de forma inaceptable. Los problemas de competencia que pueden plantearse en cada modo de transporte y entre los distintos modos de transporte, son una razón importante para que la Comisión realice un estudio sobre fijación de tarifas, con objeto de definir unos principios comunes.

51. Este estudio sobre un planteamiento general para la fijación de tarifas de utilización de infraestructuras debería conciliar objetivos contradictorios. Por ejemplo, las tarifas deben tener en cuenta los costes no recuperados del transporte por carretera, pero ser suficientemente altas para incentivar la reducción de costes de infraestructuras. Hay que optar entre canalizar el apoyo público directamente a los operadores de servicios públicos o utilizarlo para reducir los costes de infraestructura. También hay que conciliar unos precios fijos que cubran posiblemente los costes marginales con unas tarifas negociadas que reflejen la falta de capacidad y la congestión.
52. Incluso con sistemas perfeccionados de fijación de cánones, se mantendría naturalmente la adjudicación administrativa de capacidad, porque los horarios extremadamente complejos que tienen que elaborar las empresas ferroviarias requieren estabilidad y seguridad para funcionar. Operadores y gestores de infraestructuras necesitan continuidad para comprometer recursos cuantiosos y esto seguirá siendo así aunque la intervención de las fuerzas del mercado sea mayor. Aunque reconoce la necesidad de la adjudicación administrativa, la Comisión tiene dos preocupaciones. En primer lugar, la fijación de horarios debe ser suficientemente abierta y flexible para que los nuevos participantes puedan obtener tramos ferroviarios. En este sentido, aplaude la iniciativa de las propias empresas ferroviarias de modernizar el procedimiento de fijación de horarios. En segundo lugar, los principios de adjudicación y de fijación de cánones deben ser coherentes: por ejemplo, las tarifas para servicios con prioridad en líneas congestionadas deberían ser más elevadas. Por lo tanto, deben desarrollarse nuevos criterios para adjudicación de franjas y fijación de tarifas. Cuando la Comisión haya realizado los necesarios estudios preparatorios, propondrá nuevos principios, tanto para la fijación de cánones de utilización de infraestructuras como para la adjudicación de capacidades.

Independencia del procedimiento de adjudicación

53. Si todos los operadores de transporte deben tener acceso a las infraestructuras en pie de igualdad, la responsabilidad única y definitiva de la adjudicación de franjas no puede dejarse en manos de una entidad que explota también servicios de transporte. El conflicto de intereses es evidente; una empresa no puede ser al mismo tiempo juez y parte a la hora de determinar el acceso a un mercado. Los artículos 86 y 90.1 del Tratado impedirían que una empresa ferroviaria en posición dominante determinase qué otras partes son sus competidores. Mientras las empresas ferroviarias sigan elaborando por sí mismas los horarios, tarea extremadamente complicada que incluye miles de franjas ferroviarias, una entidad independiente deberá supervisar el proceso y tener la palabra final en caso de desacuerdo. La Comisión garantizará que se respeten los principios de la Comunidad cuando se llegue a la incorporación de la Directiva 95/19/CE, sobre la adjudicación de las capacidades de la infraestructura ferroviaria y la fijación de los correspondientes cánones de utilización. También evaluará si las disposiciones de dicha Directiva son suficientes para garantizar la independencia y hará propuestas para consolidar el procedimiento de adjudicación, en caso necesario. La existencia de un mecanismo independiente de recurso o la ausencia aparente de un comportamiento discriminatorio no bastan para descartar el incumplimiento de los artículos 86 y 90.1 del Tratado.

54. Sin embargo, incluso con entidades reglamentarias independientes, los nuevos operadores pueden seguir teniendo que hacer frente a dificultades prácticas para conseguir acceder a infraestructuras gestionadas por una empresa ferroviaria integrada. En realidad, una empresa ferroviaria integrada no está en el negocio de comercialización de servicios de infraestructura y puede no estar organizada para hacerlo con eficacia; su principal objetivo es producir y vender sus propios servicios. Por consiguiente, la Comisión cree que es necesario modificar la Directiva 91/440/CE para imponer la creación de dos unidades comerciales distintas, con gestión y contabilidad independientes, cuando los Estados miembros mantengan empresas ferroviarias integradas.

55. Para resolver los problemas de adjudicación de infraestructuras y de integración general de las redes ferroviarias nacionales hay que estudiar varias opciones. Una posibilidad sería la creación de una Agencia Europea de Ferrocarriles, como propuso el grupo consultivo al Comisario de transportes (véase punto 38). La Agencia trataría directamente las dificultades causadas por la existencia de organismos nacionales algunas de cuyas funciones tienen una dimensión europea fundamental. Se incluyen aquí la supervisión de la adjudicación de capacidades de infraestructura, otras normas de armonización técnica y seguridad para potenciar la interoperabilidad y la creación de un mercado único de equipos ferroviarios (véase Capítulo VI). Una Agencia Europea de Ferrocarriles sería una valiosa aportación. Además de ser claramente un compromiso importante, la Comisión cree que la propuesta merece ser estudiada cuidadosamente, en particular en sus aspectos técnicos e institucionales.

Resumen de propuestas

56.

La Comisión mantiene su propuesta de julio de 1995 sobre la modificación de la Directiva 91/440/CE para ampliar los derechos de acceso a la infraestructura ferroviaria a todos los servicios de transporte de mercancías y de transporte internacional de pasajeros. Presionará para que se adopte tan pronto como sea posible.

En el caso del transporte nacional de pasajeros, la Comisión estudiará cuál es la mejor fórmula para introducir las fuerzas del mercado y, después, hará las propuestas oportunas.

La Comisión propondrá una modificación de la normativa comunitaria para imponer la separación de la gestión de infraestructuras y las operaciones de transporte en dos unidades comerciales distintas, con gestión y contabilidad independientes.

La Comisión fomentará la rápida creación de una serie de corredores ferroviarios transeuropeos para transporte de mercancías. En otoño publicará un documento detallado al respecto y en un futuro próximo organizará una conferencia.

La Comisión estudiará nuevos principios para la fijación de cánones por utilización de infraestructuras y adjudicación de capacidades y presentará las propuestas pertinentes.

La Comisión estudiará varias opciones para mejorar el marco institucional para el futuro desarrollo del sector ferroviario (incluida la creación de una Agencia Europea de Ferrocarriles).

La Comisión examinará si es necesario aclarar el alcance y las condiciones de las exenciones para los acuerdos de cooperación entre empresas ferroviarias y adoptará las medidas que sean necesarias.

CAPÍTULO V - SERVICIO PÚBLICO EN EL TRANSPORTE FERROVIARIO

Importancia del servicio público en el transporte para la Comunidad

57. Los servicios de interés general son un elemento clave del modelo económico y social europeo; en el caso del transporte, esto se pone de manifiesto en el artículo 77 del Tratado, que hace referencia a determinadas obligaciones inherentes a la noción de servicio público. Los objetivos son hacer posible la movilidad de los ciudadanos con unos servicios permanentes y de calidad y contribuir al desarrollo sostenible, a la cohesión social y al equilibrio regional. En todos los Estados miembros, las autoridades intervienen de alguna manera en el mercado, por ejemplo para introducir unas tarifas reguladas o garantizar unos servicios regulares de ferrocarril con una cobertura suficiente del territorio nacional. Son servicios que no presta, o no con la misma extensión, una empresa de transportes cuando sólo tiene en cuenta sus propios intereses comerciales.
58. La Comisión, en consecuencia, atribuye la mayor importancia a la prestación de servicios públicos en el transporte de pasajeros por ferrocarril, en interés de los usuarios y para atender los objetivos más generales de la comunidad en su conjunto. Este planteamiento se subrayaba una vez más en el Libro Verde sobre la Red de Ciudadanos⁹. Sin embargo, en la financiación de servicios públicos en el sector ferroviario es muy necesario conseguir un mejor rendimiento de los fondos públicos y unos servicios más eficientes. La estrategia prevista por la Comisión se propone mejorar la transparencia de las relaciones económicas entre el Estado y las empresas de transporte, así como introducir las fuerzas del mercado, para estimular la modernización de los servicios públicos.
59. En este contexto, se ha pensado en ocasiones que servicio público y eficiencia son conceptos contradictorios, pero en realidad son bastante complementarios: una mayor eficiencia será una ventaja cualitativa y cuantitativa para los servicios públicos, que a su vez mejorarán la eficiencia del mercado. La introducción de servicios públicos permite corregir carencias del mercado teniendo en cuenta factores sociales, de forma que una empresa de transporte asuma actividades de interés general que no asumiría si sólo considerase sus propios intereses comerciales.
60. Hay diferencias históricas, legales y culturales entre los Estados miembros respecto del concepto y la organización de servicios públicos en el transporte ferroviario. Una propuesta para mejorar la eficiencia de los servicios públicos deberá respetar naturalmente el principio de subsidiariedad. Deberá permitir que las autoridades de cada Estado miembro decidan sobre la organización, el nivel y la definición de un servicio público, siempre que se respeten los principios de la Comunidad. Es más, el Tratado no afecta a las normas nacionales sobre propiedad y permite la prestación de servicios públicos por empresas públicas o privadas, incluso en un entorno competitivo.

⁹ La Red de Ciudadanos, COM (95) 601 final, de 29.11.95.

Mejora del marco comunitario

61. Existen ya reglamentos comunitarios sobre "acción de los Estados miembros en materia de obligaciones inherentes a la noción de servicio público en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable"¹⁰. En dichos reglamentos, la norma general es que los Estados miembros tienen derecho a obtener servicios de transporte por ferrocarril en interés público, siempre que compensen a los operadores por la carga financiera que eso suponga. No obstante, los servicios urbanos, suburbanos y regionales pueden ser excluidos y los reglamentos siguen permitiendo la imposición de obligaciones de servicio público. Esto significa que una empresa ferroviaria está obligada a prestar un servicio que en la práctica puede no estar definido transparentemente ni remunerado justamente; la falta de un marco operativo claramente definido difumina los objetivos y socava las iniciativas de gestión. Además, haya o no contrato, no hay obligación de licitar, por lo que los operadores no tienen que responder a la competencia y los Estados miembros no tienen garantías de pagar el precio mínimo establecido en el mercado.
62. La Comisión considera que la organización actual no es clara ni suficientemente eficaz para alcanzar el objetivo de un servicio público de alta calidad y eficiente. Se han previsto dos mejoras importantes. La primera consistiría en el paso de un sistema mixto de obligaciones impuestas por el Estado y de contratos de servicio público a la implantación de contratos negociados entre el Estado y el operador ferroviario para todos los servicios públicos, incluidos los servicios urbanos, suburbanos y regionales. En los contratos se especificarían tanto el servicio a prestar como la compensación que debería pagarse. La contribución financiera de la autoridad pública sería una compensación explícita y transparente por la prestación de servicios no comerciales. El pago sería acordado por el Estado miembro y la empresa ferroviaria para un periodo determinado de tiempo a la firma del contrato. De esta forma, la responsabilidad de costes y pérdidas se transferiría a la empresa ferroviaria, que tendría así razones para mejorar su rendimiento. Cada Estado miembro sería responsable de definir los servicios públicos, en especial en términos de calidad, continuidad, regularidad, capacidad, accesibilidad y tarifas.
63. En segundo lugar, deberían introducirse las fuerzas del mercado en la explotación de servicios. Esta es una de las cuestiones clave que la Comisión trata en su estudio sobre la introducción de las fuerzas del mercado en el transporte nacional de pasajeros y en sus subsiguientes propuestas sobre esta cuestión (véanse puntos 42 a 45).

¹⁰ Reglamento (CEE) n° 1191/69 del Consejo, modificado por el Reglamento (CEE) n° 1893/91 del Consejo.

Resumen de propuestas

64. **La Comisión hará propuestas para generalizar el recurso a contratos de servicios públicos firmados entre el Estado y el operador de transporte, en lugar de imponer obligaciones a los operadores.**

En cuanto al transporte nacional de pasajeros en general, la Comisión estudiará las fórmulas prácticas más adecuadas para introducir las fuerzas del mercado en los servicios públicos y, después, presentará las propuestas pertinentes.

CAPÍTULO VI - INTEGRACIÓN DE LOS SISTEMAS NACIONALES

65. Durante mucho tiempo, los ferrocarriles se desarrollaron para atender las necesidades nacionales. Eran, y normalmente son, explotados por empresas nacionales cuyo primer objetivo es el mercado nacional. Las reglas de funcionamiento y las normas técnicas se definen en gran medida a escala nacional, por lo que los procedimientos son diferentes y hay una enorme y diversa gama de infraestructuras y material rodante. Todo ello ha provocado una fragmentación tanto de las redes ferroviarias como de la industria de suministro, fragmentación que sigue existiendo. Esta es una de las razones del fracaso del ferrocarril a la hora de aumentar sus rendimientos, como han hecho otros modos de transporte en las últimas décadas. Las diferencias entre normas técnicas y reglas de funcionamiento han complicado la interoperabilidad y han contribuido a la escisión de la industria de suministros en una serie de empresas nacionales que sirven los mercados nacionales; la investigación también se ha visto afectada por esta fragmentación, en gran parte por la misma razón. Esto no significa que la Comunidad sea la primera en querer integrar las redes ferroviarias; en algunas áreas ya se han hecho progresos, mientras que en otras sigue habiendo problemas importantes.

Un mercado único de equipos ferroviarios

66. Las industrias de suministro, como los ferrocarriles, se han desarrollado a escala nacional. Tradicionalmente, muchas empresas ferroviarias construían su propio material rodante, aunque había también constructores privados. El cambio a las locomotoras diesel y eléctricas fomentó un mayor recurso a estos últimos; por razones de conveniencia e intereses nacionales, los equipos se compraban generalmente a fabricantes del mismo país. No obstante, las empresas ferroviarias seguían a menudo diseñando los equipos, dado que tenían una experiencia considerable, amplios departamentos de diseño y una sólida cultura en ingeniería; definían también con toda precisión las especificaciones que debían seguir los fabricantes. Sólo en los últimos años se ha manifestado una tendencia hacia especificaciones de ejecución, con la transferencia de confianza y experiencia que ello implica. También la industria de suministros ferroviarios se ha ido consolidando a través de las fronteras, dando lugar al nacimiento de algunas grandes empresas europeas menos identificadas con compañías ferroviarias nacionales concretas. Sin embargo, la fragmentación en mercados nacionales abastecidos por proveedores locales persiste, lo cual ha obstaculizado la competencia y ha aumentado los costes.

67. Con el programa del mercado único, la Comisión adoptó en 1993 una Directiva sobre adjudicación pública de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones¹¹. Esta legislación establecía tanto el principio de no discriminación entre proveedores como procedimientos de licitación pública. No obstante, las adquisiciones de empresas ferroviarias siguen basándose en gran medida en productores nacionales. La Comisión, por lo tanto, se propone seguir de cerca la incidencia de la Directiva y seguir adelante con la definición de especificaciones europeas que sirvan de referencia en documentos contractuales. También en este sector son importantes las reglas de competencia. El artículo 86 prohíbe a las empresas ferroviarias con una posición dominante en un mercado como compradores de bienes o servicios que practiquen ningún tipo de discriminación entre proveedores de los diferentes Estados miembros.
68. En el caso del ferrocarril convencional y ligero, la Comisión ha empezado por confiar a los organismos europeos de normalización el mandato de proponer normas. Dichas normas incluirán, entre otras cosas, material rodante y componentes de infraestructura, la prueba de los vehículos, aerodinámica, protección contra incendios, seguridad eléctrica y compatibilidad electromagnética. Se espera que las primeras normas entren en vigor en 1998 como normas europeas y que sirvan de referencia en los documentos contractuales de adjudicación pública; la implantación de las otras normas se realizará a lo largo de un periodo de varios años.
69. En julio de 1996, se adoptó la propuesta de la Comisión de una directiva sobre la interoperabilidad del tren de alta velocidad¹². Esto generará un proceso para fijar especificaciones técnicas obligatorias que servirán de referencia para la adjudicación pública, harán posible la interoperabilidad y contribuirán a la creación de un mercado único; la directiva dispone también un procedimiento independiente de evaluación de conformidad. Algunas de estas especificaciones se extenderán al ferrocarril convencional, ya que no son dos sistemas separados y distintos y el material desarrollado para uno de ellos puede ser utilizado en el otro. La Directiva constituye un paso importante hacia un mercado integrado.
70. La Comisión va a adaptar ahora, con la plena participación de las empresas ferroviarias y de la industria de suministro, las partes correspondientes del procedimiento para potenciar la interoperabilidad en el ferrocarril de alta velocidad al ferrocarril convencional. Además, la Comisión seguirá estudiando las medidas técnicas necesarias para mejorar la posibilidad de acceso de las personas minusválidas y de las personas de edad, ya que la armonización técnica en este campo conduce a unos servicios de mejor calidad para los pasajeros. La armonización abarcará material rodante, estaciones y la interfaz entre ambos.

¹¹ Directiva 93/38/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones, D.O. L 199, de 19.8.93.

¹² Directiva del Consejo sobre la interoperabilidad de la red europea de ferrocarriles de alta velocidad.

71. Elaborar y adoptar especificaciones es una parte de la cuestión; la otra parte es la evaluación de la conformidad con esas especificaciones. Antes, las propias empresas ferroviarias eran en gran medida responsables de fijar los requisitos y certificar la conformidad, práctica que ya no es aceptable. Según la directiva sobre interoperabilidad del ferrocarril de alta velocidad, los Estados miembros elegirán entidades independientes que llevarán a cabo los procedimientos de evaluación de conformidad y compatibilidad de uso. Estas entidades están siendo creadas en los Estados miembros y su trabajo podría extenderse progresivamente a los ferrocarriles convencionales y ligeros.

Interoperabilidad

72. La fragmentación de las empresas ferroviarias significa también que la interoperabilidad no es automática. Hubo que hacer un gran esfuerzo para reducir las diferencias reglamentarias, técnicas y operativas que pueden impedir que los trenes circulen libremente sin tener que parar en las fronteras. Sigue habiendo algunos obstáculos, como reconocía el Tratado de Maastricht al definir el objetivo de fomentar la interoperabilidad.
73. Esto no supone que no se hayan hecho ya algunos progresos. Las empresas ferroviarias tienen algunos acuerdos sobre armonización técnica para facilitar los servicios internacionales. Gracias a estos acuerdos, los vagones de pasajeros y de carga pueden viajar entre los distintos países de Europa; hace tiempo que ha dejado de ser necesario cambiar de tren en las fronteras¹³. La Directiva sobre la interoperabilidad del ferrocarril de alta velocidad establecerá un proceso para definir especificaciones técnicas que permitan la interoperabilidad de la red de alta velocidad. En los ferrocarriles convencionales, las principales diferencias que sigue habiendo se producen en los sistemas eléctricos, señalización, normas de funcionamiento y cualificación de las tripulaciones, incluida la cualificación lingüística. La consecuencia es que los ferrocarriles cambian regularmente de locomotoras y tripulaciones en las fronteras. También hay diferencias de estructura y dimensión de carga que pueden afectar al transporte combinado (véase punto 81).
74. Al evaluar la necesidad de una mayor interoperabilidad un aspecto fundamental es el valor del tiempo ganado al no detenerse en las fronteras. Es necesario un planteamiento selectivo basado en una valoración minuciosa de las rutas y servicios que serían más competitivos gracias a la interoperabilidad. Como primer paso, la Comisión se propone examinar la posibilidad de incrementar la interoperabilidad en rutas internacionales importantes de forma económicamente rentable. Estudiará también la posibilidad de utilizar fondos RTE para financiar proyectos en los que participen varias empresas ferroviarias.

¹³ Debido a las diferencias en anchura de las vías, se necesitan dispositivos especiales en las fronteras entre Francia y España, Finlandia y Suecia y entre Europa Central y las Repúblicas Bálticas y los países de la CEI.

75. Otro punto a tener en cuenta es que hay diferentes medios de interoperabilidad. Por ejemplo, se puede elegir entre cambiar el suministro eléctrico a un voltaje común y emplear locomotoras multi-corriente, que es una práctica común. Es necesario evaluar cuidadosamente cuando se justificaría una mayor armonización técnica, puesto que implicaría grandes inversiones, en especial en sistemas de mando-control y gestión de tráfico; en este punto, el Sistema de Gestión del Tráfico Ferroviario Europeo, cuando sea operativo, proporcionará la base para la implantación de sistemas compatibles en el futuro.
76. Por último, en el caso del transporte de mercancías, se producen largas retenciones en las fronteras a causa de los controles aduaneros, veterinarios y fitosanitarios y de los propios procedimientos de las empresas ferroviarias para manipular los trenes, tanto dentro de la Comunidad como en las fronteras exteriores. Los procedimientos de las empresas ferroviarias incluyen la transferencia y verificación de información sobre vagones y cargas, que puede agilizarse a través de sistemas integrados de información. Organismos internacionales han llevado a cabo un valioso trabajo sobre problemas administrativos específicos de los puestos fronterizos; todavía hay trabajo por hacer en relación con el tiempo utilizado para los procedimientos de las empresas ferroviarias, en función de la mejor práctica. La Comisión va a tratar urgentemente de la cuestión de como eliminar mejor estas demoras, en consulta con las entidades internacionales correspondientes.

Infraestructuras

77. La Comunidad está trabajando ya en una ambiciosa política para vincular las infraestructuras nacionales de transportes en unas redes transeuropeas. En 1996 se han adoptado unas directrices para las redes transeuropeas. En el sector ferroviario, la prioridad es completar la red de alta velocidad y, en concreto, hacer realidad los proyectos prioritarios avalados por el Consejo Europeo de Essen. Hasta ahora, se ha hecho hincapié en el transporte de pasajeros, pero ahora hay que prestar más atención al transporte de mercancías. Este último ha ido decayendo continuamente durante décadas, a causa entre otras cosas de las deficiencias de infraestructura. La infraestructura debe ser suficientemente buena para poder mejorar radicalmente la calidad y desarrollar nuevos servicios. La revisión de las directrices de las RET, que tendrá lugar antes del 1 de julio de 1999, de conformidad con el artículo 21 de las directrices adoptadas por el Consejo y el Parlamento Europeo el 17 de julio de 1997, será la ocasión de reconsiderar cómo puede adaptarse la infraestructura ferroviaria para responder a los nuevos modelos de actividad económica y del consiguiente flujo de tráfico.
78. La concentración del tráfico es importante debido a los elevados costes fijos del transporte ferroviario. Esto podría fomentarse mediante una mejor integración del transporte de mercancías en la ordenación del territorio. Por ejemplo, se podrían desarrollar más centros de carga y los grandes usuarios del transporte podrían concentrarse cerca de terminales con servicios adecuados para transferir la carga de un modo de transporte a otro; esto beneficiaría especialmente al tráfico de vagones de mercancías. También es importante explotar toda la gama del transporte intermodal. Es necesaria una red adecuada de terminales para garantizar la interfaz entre modos de transporte (tanto para pasajeros como para transporte de mercancías). La Comisión estudiará este punto en una

Comunicación sobre fomento de la intermodalidad que se publicará a finales de 1996. Una cuestión diferente es cómo garantizar que las mercancías peligrosas se transporten por ferrocarril; el transporte de este tipo de mercancías por carretera está aumentando a pesar de los riesgos existentes, incluso en largas distancias.

79. El tráfico de mercancías se ve obstaculizado probablemente más por estrangulamientos en puntos concretos que por una carencia general de capacidad. La Comisión identificará los estrangulamientos y estudiará la mejor forma de eliminarlos; según las circunstancias, la solución podría ser más trabajos de infraestructura, mejoras de alcance limitado, métodos distintos de explotación y mejor gestión ferroviaria, incluida la extensión del Sistema de Gestión de Tráfico Ferroviario Europeo a líneas convencionales.
80. Las diferencias de estructura limitan las posibilidades del transporte combinado, en particular el movimiento de grandes contenedores y de vehículos de carretera de gran altura en rutas importantes. Si hay un mercado adecuado para este tipo de transporte, se puede estudiar la posibilidad de aumentar las dimensiones. Mientras que la remodelación de infraestructuras a gran escala es demasiado costosa para ser viable, mejoras selectivas en puntos adecuados podrían producir ventajas superiores a la inversión realizada. También sería posible una mejor explotación de los nuevos enlaces construidos o planeados para gran dimensión, como los túneles del Canal y transalpino y el cruce de Store Belt. Este es otro punto que habrá que estudiar cuando se revisen las directrices de las RTE, de acuerdo con el artículo 21 de la Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo "sobre las directrices comunitarias para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transportes", de julio de 1996.

Seguridad

81. El grupo consultivo del Comisario señaló que, en comparación con el sector de carretera, el ferrocarril tiene unos requisitos de seguridad muy caros. El grupo consideraba que en ocasiones, al definir los requisitos, no se tenían adecuadamente en cuenta costes y beneficios y que las decisiones sobre inversión en seguridad en el sector del ferrocarril se basaban en valores máximos mucho más elevados de vidas salvadas que en el sector de carretera. Las diferentes implicaciones de los costes en estos modos de transporte podrían afectar adversamente a la seguridad de la red de transportes en su conjunto. Las diferencias entre los requisitos de seguridad existentes en los Estados miembros obstaculizan también la competencia del ferrocarril en el tráfico internacional. A la vista de todos estos factores, el grupo recomendaba que la Comunidad trabaje en el desarrollo de técnicas comunes de evaluación de la seguridad y en un régimen de seguridad basado en el cálculo de probabilidades. La Comisión estudiará las posibilidades de acción en este campo.

Reducción del ruido

82. Uno de los principales motivos de crítica de la opinión pública respecto del transporte ferroviario es el exceso de ruido, que provoca en muchas zonas una considerable oposición a la expansión de la capacidad de infraestructuras. Hay que hacer un mayor esfuerzo por reducir el ruidos si se quiere que la expansión del transporte ferroviario cuente con la aceptación general. Algunos Estados miembros están empezando a elaborar una normativa nacional sobre el ruido, pero esto podría obstaculizar la libre circulación del ferrocarril y retrasar el mercado único de equipos ferroviarios. Por lo tanto, es importante desarrollar una estrategia comunitaria para reducir el ruido de los ferrocarriles.
83. La reducción del ruido ha sido desde hace tiempo un tema importante de investigación, financiado por la industria ferroviaria y por la Comunidad. Además de apoyar las actividades de investigación, la Comisión, en colaboración con las partes interesadas y organismos internacionales, evaluará los instrumentos políticos para reducir el ruido. Entre los instrumentos posibles los hay de carácter económico, como tarifas variables de infraestructura en función del nivel de ruido de los vagones, legislación sobre límites de emisión, acuerdos negociados entre el sector ferroviario y la Comunidad sobre objetivos de reducción del ruido y medidas para garantizar el buen mantenimiento de equipos en funcionamiento. La evaluación, que se iniciará previa negociación sobre el nuevo Libro Verde sobre la estrategia futura en materia de ruido, estudiará las posibilidades de utilizar una combinación de estos instrumentos.

Investigación

84. Una industria ferroviaria competitiva exige una estrategia de innovación orientada al futuro. La innovación supondrá mejoras impresionantes para los resultados comerciales y operativos, incluidos costes, calidad y fiabilidad de los servicios y flexibilidad de explotación. El programa de investigación de la Comunidad debe desempeñar aquí un importante papel. Puede proporcionar un marco para la coordinación de las hasta ahora independientes actividades de investigación de los Estados miembros y para la creación del volumen crítico necesario para proyectos de demostración importantes, reduciendo así el plazo de tiempo entre la investigación y la introducción en los mercados de la Comunidad.
85. El Cuarto Programa Marco de la Comunidad pretende promover actividades de investigación y desarrollo en muy diversos campos. Un número significativo de programas específicos del Programa Marco está relacionado con cuestiones de I+D importantes para el sector ferroviario. Se incluyen aquí tanto tecnologías de carácter general como tecnologías específicas del sector. Estas últimas se tratan fundamentalmente en los programas de Aplicaciones Telemáticas y de Investigación en materia de Transporte. El programa de Aplicaciones Telemáticas debería dar lugar a un despliegue significativo de medios telemáticos de transporte que fomentan los servicios de transporte, incluidos los aspectos del transporte multimodal. El programa de Investigación de materia de Transporte tiene como objetivo la integración de la investigación socioeconómica y las actividades tecnológicas. Estos proyectos incluyen pruebas de campo y proyectos de demostración a escala real orientados a la interconexión y la interoperabilidad

de las redes, que se conciben para establecer la viabilidad de nuevas tecnologías y los requisitos para que se desplieguen con éxito.

86. El trabajo de investigación de la Comunidad es ya una contribución decisiva para la implantación de metas estratégicas importantes. Un ejemplo particular es el Sistema de Gestión del Tráfico Ferroviario en Europa (ERTMS). Su finalidad es crear un sistema armonizado de control de mando y gestión de tráfico que pueda aplicarse en toda Europa. Una vez introducido, no sólo mejorarán la seguridad y la interoperabilidad, sino que se reducirán también los costes de explotación y mejorará la gestión de infraestructuras y flotas. Además, el ERTMS es el primer paso hacia la integración de la gestión del tráfico y la infraestructura con servicios a los consumidores. El trabajo conducirá también a unas especificaciones comunitarias, que se incluirán en la Directiva sobre la interoperabilidad del ferrocarril de alta velocidad y que contribuirán a la apertura de los mercados a la licitación pública y, por lo tanto, a la reducción de costes.

87. Para aprovechar mejor las actividades de I+D de la Comunidad, la Comisión instituyó en 1995 la noción de Grupos Operativos. Uno de estos grupos trata del tema de: "Trenes y sistemas ferroviarios del futuro". Su principal objetivo es reunir a los principales actores del sector ferroviario para formular una estrategia de adquisición de tecnología. Se han definido prioridades en áreas como transporte de alta velocidad, transporte urbano, gestión de tráfico, transporte de mercancías y producción de equipo ferroviario, como objetivo mayor en materia de reducción de costes. Entre las futuras actividades se incluirán la conclusión de los proyectos a más largo plazo ya iniciados con el Cuarto Programa Marco y el desarrollo de un enfoque en el que se combinen estudios socioeconómicos sobre estrategia de transporte y actividades técnicas; el trabajo evolucionará desde la promoción de la intermodalidad y la interoperabilidad y la posibilidad de acceso para las personas minusválidas hasta la plena integración de las empresas ferroviarias en la red general de transportes. Las principales áreas objetivo para las actividades de investigación incluirán calidad de servicio, mejor eficiencia, aspectos de seguridad y humanos y conservación del medio ambiente.

Resumen de propuestas

88.

La Comisión seguirá apoyando la normalización de los ferrocarriles convencionales y ligeros. Estudiará cómo pueden adaptarse a los ferrocarriles convencionales importantes aspectos del proceso de armonización técnica desarrollado para el tren de alta velocidad.

La Comisión seguirá estudiando las medidas técnicas necesarias para mejorar las posibilidades de acceso para las personas minusválidas y de edad.

La Comisión examinará las posibilidades de mejora de la interoperabilidad en importantes rutas internacionales de forma económicamente rentable. Estudiará la posibilidad de utilizar los fondos RTE para financiar proyectos en los que participen varias empresas ferroviarias.

En cuanto al transporte de mercancías, la Comisión estudiará la forma de eliminar demoras en las fronteras causadas por controles administrativos y por los procedimientos propios de las empresas ferroviarias, previa consulta con las principales entidades internacionales.

La Comisión preparará una comunicación sobre fomento de la intermodalidad para finales de 1996.

En el futuro, la Comisión evaluará las mejoras de infraestructura necesarias para desarrollar el transporte de mercancías y hará las propuestas pertinentes para revisar las directrices de RTE.

La Comisión evaluará instrumentos estratégicos para reducir el ruido del ferrocarril, en el contexto de la política general de la Comunidad en materia de ruidos.

La Comisión promocionará sinergias entre los diferentes programas nacionales y comunitarios de I+D, procedimientos de consulta en los que el Grupo Operativo desempeñará un importante papel.

En las licitaciones en virtud del Programa de Investigación en materia de Transporte, la Comisión hará hincapié en propuestas de estudios socioeconómicos para apoyar el paso de redes ferroviarias nacionales a redes europeas.

La Comisión seguirá fomentando proyectos de demostración en áreas técnicas prioritarias, y en particular la continuación de las actividades del ERTMS y de pruebas de validación a escala real.

La Comisión tratará urgentemente la cuestión de cómo eliminar mejor las largas demoras en las fronteras interiores y exteriores de la Comunidad, en consulta con las principales organizaciones internacionales.

CAPÍTULO VII - ASPECTOS SOCIALES

89. El personal de las empresas ferroviarias siente una gran inquietud por las consecuencias sociales de la reestructuración, sobre todo por la posible pérdida de puestos de trabajo. Esto es fácilmente comprensible, ya que los ferrocarriles van a tener que cambiar mucho en los próximos años si quieren competir con otros modos de transporte y dado que el número de puestos de trabajo se ha reducido ya considerablemente. En un plazo de diez años se ha perdido una tercera parte de puestos de trabajo, que han caído de 1,55 millones en 1985 a 1,05 millones en 1994. La caída por sí misma es dramática y supone un trauma especial en un sector que tradicionalmente ofrecía empleo duradero con perspectivas de carrera bien consolidadas.
90. La política ferroviaria de la Comunidad puede estar alimentando el debate sobre pérdida de empleo. Se teme que la liberalización del acceso y la apertura a la competencia de nuevos operadores provoque una caída del empleo en las empresas ferroviarias establecidas y en el conjunto del sector. Esto se debería a que los nuevos operadores requieren menos trabajadores para hacer el mismo trabajo y bajo una presión menor para mantener el empleo que las empresas establecidas. En opinión de la Comisión, esta opinión es comprensible, pero no tiene en cuenta algunos puntos esenciales.
91. En primer lugar, la caída del empleo en el sector ferroviario durante los últimos diez años se produjo antes de la entrada en vigor de los derechos de acceso establecidos por la Directiva 91/440/CEE, por lo que no fue provocada por la política de la Comunidad. Las causas fueron más bien un aumento de la productividad, un estancamiento de la demanda de transporte ferroviario a medida que aumentaba la competencia de otros modos de transporte y la presión sobre los fondos públicos disponibles para sostener servicios públicos y financiar pérdidas. En segundo lugar, las tendencias que causaron la caída del empleo en los últimos diez años se mantendrán casi con toda certeza durante los próximos diez años. Como ya se ha explicado, la competencia del transporte por carretera es mucho más probable que crezca para luego caer. La inquietud por sus efectos negativos puede crecer pero esta no será la salvación de los ferrocarriles. En tercer lugar, la innovación técnica seguirá reduciendo la demanda de mano de obra en este sector. Por último, las limitaciones presupuestarias es más probable que se refuercen que que desaparezcan, en especial con la unión económica y monetaria.
92. En estas circunstancias, sólo un drástico aumento de rendimientos garantizará el futuro a largo plazo del transporte ferroviario y del empleo. El objetivo de una política comunitaria, como se expone en este Libro Blanco, es hacer frente a estos cambios. Si no se actúa, se provocará inevitablemente un deterioro mayor de la posición de las empresas ferroviarias en el mercado del transporte y se pondrá en peligro su presencia en amplios segmentos. El único medio de estabilizar el empleo es una decidida intervención para restablecer la competitividad; aunque el número de puestos de trabajo en el sector ferroviario sea menor en el futuro, se tratará de puestos de trabajo más seguros en un sector sano. Por otra parte, cuando nuevos operadores encuentren y exploten nuevos mercados se crearán algunos puestos de trabajo.

93. Para que los ferrocarriles sean competitivos, es esencial eliminar la carga del exceso de mano de obra, pero éste es sólo un aspecto de política de empleo. También hay que reorganizar los modelos de trabajo, de forma que los empleados sean más productivos. Esto significa, por ejemplo, unas estructuras de organización nuevas y más sencillas, una más amplia delegación en la toma de decisiones, una mayor iniciativa para jóvenes directivos y trabajadores, más flexibilidad y acabar con prácticas restrictivas. Significa también grandes inversiones en tecnologías y formación. En las grandes empresas de todo el mundo se están haciendo este tipo de cambios, en especial los que implican pasar de un sistema de mercado garantizado y estructuras rígidas de gestión a un sistema en el que hay que buscar los mercados y explotarlos y en el que las empresas tienen que adaptarse muy rápidamente. No obstante, la Comisión es clara: estos cambios no deberán conducir a condiciones de trabajo inadmisibles y desea, en caso necesario, garantizar la armonización de las condiciones de trabajo y los requisitos de formación y certificación del personal.
94. Parte del personal podrá ser destinado a nuevas actividades, como por ejemplo relaciones con los usuarios, información de viajes, seguridad y asistencia a personas minusválidas y de edad; se necesitará la formación adecuada para estos puestos. Sin embargo, serán ineludibles los despidos. Habrá que diseñar políticas imaginativas, sostenidas con los recursos adecuados, para reciclar y adaptar a los trabajadores despedidos a nuevas actividades. La responsabilidad principal corresponde, naturalmente, a los Estados miembros que, a pesar de la carga que supondrá para sus presupuestos, se beneficiarán a largo plazo de las ventajas que para el transporte y el gasto público supondrá no escatimar fondos para las medidas necesarias de recualificación de los trabajadores del sector ferroviario.
95. Por otra parte, debería considerarse la posibilidad de una contribución del Fondo Social Europeo. La Comisión consideraría favorablemente proyectos destinados a facilitar el nuevo despliegue de trabajadores despedidos a través de planes de formación. En el actual ciclo (1994-1999), los Estados miembros pueden lanzar nuevas series de convocatorias de proyectos para el periodo 1997-1999; las empresas ferroviarias pueden consultar a las autoridades responsables del Fondo Social Europeo en cada Estado miembro sobre estudiar la posibilidad de recibir apoyo financiero. Además, también se podría recurrir a la iniciativa específica ADAPT para facilitar la adaptación a los cambios estructurales, aunque los fondos son limitados. La iniciativa transnacional ADAPT permite que una empresa ferroviaria presente para aprobación a escala nacional un proyecto, como por ejemplo un programa de formación, siempre que esté vinculado con un proyecto similar en al menos otros dos Estados miembros.
96. La Comisión examinará las posibilidades que el Fondo Social Europeo puede ofrecer en el futuro para facilitar la adaptación necesaria para la reestructuración industrial por ejemplo en el sector del ferrocarril.
97. La Comisión considera también que son necesarias medidas para organizar la jornada laboral en los ferrocarriles con objeto de mejorar las condiciones de trabajo y garantizar la salud y seguridad de los trabajadores. Aunque los principios generales son aplicables en todos los sectores, hay que adoptar medidas especiales para tener en cuenta la especificidad de cada uno de ellos.

Desde 1993 los interlocutores sociales en el sector ferroviario han trabajado conjuntamente para encontrar una respuesta y los positivos resultados de la reciente reunión del Comité Conjunto de Ferrocarriles han animado a la Comisión. La Comisión controlará la situación para ver si los interlocutores sociales pueden llegar a un acuerdo sobre una protección adecuada de la salud y la seguridad por lo que se refiere a la jornada laboral en el sector. Esta cuestión se tratará más detalladamente en el próximo Libro Blanco dedicado a los sectores y actividades excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva 93/104 sobre jornada laboral, incluido el transporte.

Resumen de propuestas

98. La Comisión examinará las posibilidades que puede ofrecer en el futuro el Fondo Social Europeo para facilitar la adaptación necesaria para la reestructuración industrial, por ejemplo, en las empresas ferroviarias.

La Comisión publicará un Libro Blanco sobre los sectores (incluido el ferrocarril) que quedaron excluidos de la Directiva 93/104 sobre jornada laboral.

CAPÍTULO VIII - SÍNTESIS Y CALENDARIO

99. Se necesita un nuevo tipo de empresa ferroviaria que deberá ser ante todo y sobre todo un negocio. Esto exige una ambiciosa estrategia. Para que tenga éxito, todas las partes interesadas deben trabajar de común acuerdo y adoptar decisiones difíciles: la Comunidad, los Estados miembros, las empresas ferroviarias, el personal de estas últimas y la industria de suministro. Se necesitarán reajustes importantes, que pueden ser difíciles de aceptar; por ejemplo, las empresas ferroviarias pueden tener competidores de dentro del sector y pueden producirse más pérdidas de puestos de trabajo. Sin embargo, mantener el *statu quo* no garantiza la seguridad, sino más bien lo contrario. Las empresas ferroviarias seguirían decayendo, con lo que se pondría en peligro un número mayor de empleos. Es vital acelerar el proceso de adaptación. Todas las partes han demorado los cambios durante demasiado tiempo y las políticas necesitan tiempo para tener consecuencias; mientras tanto, la competencia de otros modos de transporte seguirá adelante. Aunque son los Estados miembros y las propias empresas ferroviarias quienes deben adoptar la mayor parte de las medidas necesarias, la Comunidad debe actuar también en aquellos puntos que son de su competencia.

Financiación

100. Los ferrocarriles sólo tendrán una gestión independiente y dinámica si sus finanzas están saneadas. Esta es una condición previa para que la reorganización tenga éxito. Los ferrocarriles deberían ajustar la gestión financiera con una asignación más clara de costes e ingresos, por ejemplo. Los Estados miembros deben poner el ferrocarril en la senda de la viabilidad financiera, liberándolo de la antigua deuda; la Comisión informará regularmente de los avances realizados. Se deberá crear también una base sólida para el futuro, fijando unos objetivos claros y vinculando la liberación de la deuda reciente y las ayudas por pérdidas de explotación a programas de reestructuración. La Comisión garantizará la aplicación de las normas comunitarias en el ámbito de las finanzas de las empresas ferroviarias y de las ayudas estatales, que deberían guiar la nueva estructura financiera de los ferrocarriles y conducirlos progresivamente hacia la viabilidad.

Introducción de las fuerzas del mercado

101. Los derechos de acceso a la infraestructura del ferrocarril atraerían capital y empresas nuevos; la competencia también estimularía a los operadores establecidos a mejorar su rendimiento. La Comunidad ha tomado una primera medida creando derechos de acceso limitados para el tráfico internacional. El año pasado, la Comisión propuso la extensión de los mismos a todo el tráfico de mercancías y a los servicios internacionales de pasajeros y presionará en favor de la adopción de esta propuesta. Para garantizar la eficacia de los derechos de acceso, la Comisión propondrá la separación de la gestión de infraestructuras y de las operaciones de transporte en dos unidades comerciales independientes; estudiará también nuevos principios generales para la adjudicación de capacidades y la fijación de cánones por utilización de infraestructuras. Sin embargo, se necesitan urgentemente medidas para fomentar el transporte internacional de mercancías por ferrocarril, ámbito en el que existe un enorme potencial pero un

fuerte descontento con los servicios actuales. Adelantándose a los cambios legislativos, la Comisión fomentará la creación de corredores internacionales de transporte de mercancías, con libertad inmediata de acceso y las condiciones adecuadas para atraer a los transportistas de mercancías.

102. La introducción de las fuerzas del mercado también sería beneficiosa para los servicios nacionales de pasajeros. Esto debe hacerse de forma que se respeten las ventajas de la red y se refuerce la prestación de servicios públicos en los que el transporte por ferrocarril desempeña un papel importante. La Comisión estudiará la mejor forma práctica de introducir las fuerzas del mercado y presentará las propuestas correspondientes.

Servicios públicos

103. La Comisión está decididamente en favor de un mejor transporte público, objetivo esencial de la política de transporte. El Estado, en nombre del interés general, tiene derecho legítimo a garantizar la prestación de servicios públicos de transporte claramente reconocido por la legislación comunitaria. Sin embargo, existe un gran descontento con la calidad y la organización de los servicios públicos y con el rendimiento obtenido de los fondos públicos. Para incrementar la transparencia, aclarar responsabilidades y garantizar una compensación plena por la carga económica de prestar servicios públicos, la Comisión propondrá la generalización de contratos de servicio público entre el Estado y empresas de transporte. Una mayor introducción de las fuerzas del mercado podría también mejorar la calidad del servicio público y reducir su coste. Con el transporte nacional de pasajeros en general, la Comisión estudiará como pueden introducirse mejor las fuerzas de mercado y, entonces, presentará las propuestas oportunas.

Integración de las redes nacionales

104. Durante siglo y medio, el ferrocarril se ha desarrollado en líneas nacionales. Esto tuvo como consecuencia dificultades de explotación a través de las fronteras, una planificación inadecuada de la infraestructura transfronteriza y la fragmentación de la industria de suministro y de las actividades de investigación. Si bien se han realizado progresos en la superación de los obstáculos nacionales, dista mucho de haberse alcanzado un nivel idóneo de integración. Para conseguirlo, la Comunidad, los Estados miembros, las organizaciones internacionales, los ferrocarriles y la industria de suministro deben cooperar estrechamente, basándose en el trabajo ya realizado y ampliándolo según vaya siendo necesario. La Comisión está proponiendo medidas para fomentar la interoperabilidad para el ferrocarril convencional, impulsar la armonización técnica para ayudar a crear un mercado único de equipos ferroviarios y reforzar la investigación en el sector.

Aspectos sociales

105. El personal ferroviario está lógicamente preocupado por las implicaciones sociales de la competencia y de la reestructuración. Ya se ha producido una grave pérdida de puestos de trabajo, y ello sin mucha relación con las políticas comunitarias. La Comisión se da cuenta de que, para llegar a ser competitivos, los ferrocarriles pueden tener que reducir considerablemente sus plantillas. Sin embargo, es evidente que, si no consiguen ser competitivos, los ferrocarriles perderán mercados y tendrán que reducir todavía más el número de puestos de trabajo. La principal amenaza para el empleo es un bajo rendimiento. Se necesitan políticas de personal con programas ambiciosos para reciclar a los trabajadores excedentes, respaldados con los recursos adecuados. Esta es fundamentalmente la responsabilidad de los Estados miembros. Sin embargo, deben considerarse cuidadosamente las contribuciones del Fondo Social Europeo.

Una política más amplia

106. El Libro Blanco se ha centrado en la política ferroviaria, pero otros aspectos de la política de transportes de la Comunidad deberían crear unas condiciones más equitativas para que el ferrocarril pueda competir. El transporte ferroviario sólo desarrollará todo su potencial si forma parte de una estrategia para desarrollar soluciones intermodales a los problemas de transporte. El objetivo es que los ferrocarriles puedan explotar sus ventajas comparativas y la política comunitaria debería contribuir a ello de dos formas. En primer lugar, debería apoyarse la interconexión física entre modos de transporte (terminales intermodales) y el desarrollo de una red intermodal y el lanzamiento de proyectos piloto para servicios de transporte intermodal. Cara al futuro, el programa de investigación en materia de transportes debería hacer más hincapié en las cuestiones intermodales. La ampliación del programa de acciones piloto para transporte combinado (PACT) propuesta por la Comisión impulsaría el lanzamiento de nuevos servicios.
107. En segundo lugar, la política de transportes debería fomentar una movilidad sostenible y una mayor eficiencia del transporte, incluido en caso necesario un mejor equilibrio entre modos de transporte. La Comisión ha presentado recientemente dos importantes Libros Verdes. El primero, *La red de ciudadanos*, sobre el transporte público, ofrece una alternativa real al vehículo privado. El segundo, *Hacia un precio justo y eficiente del transporte*, trata de la inclusión de todos los costes directos y sociales en el precio pagado por los usuarios. La Comisión dará seguimiento a estos libros verdes por medio de propuestas. Ha propuesto recientemente una directiva sobre impuestos, derechos aduaneros y tasas de usuarios de los vehículos y costes que gravan los vehículos de gran tonelaje (la Directiva denominada de la "Euro-vignette")¹⁴.

¹⁴ COM(96)331 final, adoptada el 10.7.96.

108. Otras iniciativas son también pertinentes. Se han adoptado las directrices sobre las redes transeuropeas, al igual que la Directiva sobre la interoperabilidad del ferrocarril de alta velocidad. La aproximación de legislaciones propuesta en el ámbito del transporte de mercancías peligrosas por ferrocarril debería facilitar este tipo de transporte. Así pues, mientras que este Libro Blanco se centra en la política ferroviaria, la política común de transportes en general debería contribuir al desarrollo del entorno necesario para un sector ferroviario competitivo.
109. La Comisión es consciente de que la elaboración de un marco a escala europea es sólo uno de los pilares necesarios para revitalizar los ferrocarriles de la Comunidad. Es fundamental la cooperación con los gestores, los trabajadores, la industria de suministro y los Estados miembros para provocar el renacimiento del sector ferroviario. La Comisión reconoce que los cambios necesarios son fundamentales y que, aunque el papel de la Comunidad es importante, todas las partes interesadas deben realizar ajustes significativos. También es evidente que la introducción de estos cambios implica una revolución cultural considerable. Sin embargo, la complacencia no es una opción: el ferrocarril tiene que cambiar para sobrevivir como un modo de transporte importante en el próximo siglo. Esta es la base sobre la que la Comisión está elaborando el programa de acción adjunto que deberá llevarse a cabo a escala de la Comunidad. La Comisión hace un llamamiento a todas las partes interesadas para que colaboren en esta iniciativa y adopten las medidas complementarias oportunas para que el ferrocarril pueda desempeñar un valioso papel en la red europea de transportes.

CALENDARIO

En el plazo de los próximos dos a tres años, la Comisión se va a centrar en las actividades siguientes:

hasta finales de 1996:

- fomentar la creación de corredores ferroviarios para transporte de mercancías con libertad inmediata de acceso;
- publicar una Comunicación sobre el fomento de la intermodalidad;

hasta finales de 1997:

- informar sobre los progresos realizados por los Estados miembros para reducir la deuda y sanear la situación financiera;
- proponer modificaciones de la normativa comunitaria para imponer la separación de la gestión de infraestructuras y las actividades de transporte en dos unidades comerciales independientes;
- estudiar la mejor fórmula práctica para introducir las fuerzas del mercado en el transporte nacional de pasajeros, incluidos los servicios públicos;
- en el caso del transporte de mercancías, estudiar la forma de eliminar las demoras en las fronteras provocadas por los controles administrativos y los procedimientos propios de las empresas ferroviarias, en consulta con las entidades internacionales correspondientes;
- promover sinergias entre los diferentes programas comunitarios y nacionales de I+D;
- publicar un Libro Blanco sobre los sectores (incluido el ferroviario) excluidos de la Directiva 93/104 sobre jornada laboral;
- analizar donde es necesario precisar la extensión y las condiciones de exención para acuerdos de cooperación entre las empresas ferroviarias y adoptar las medidas pertinentes.

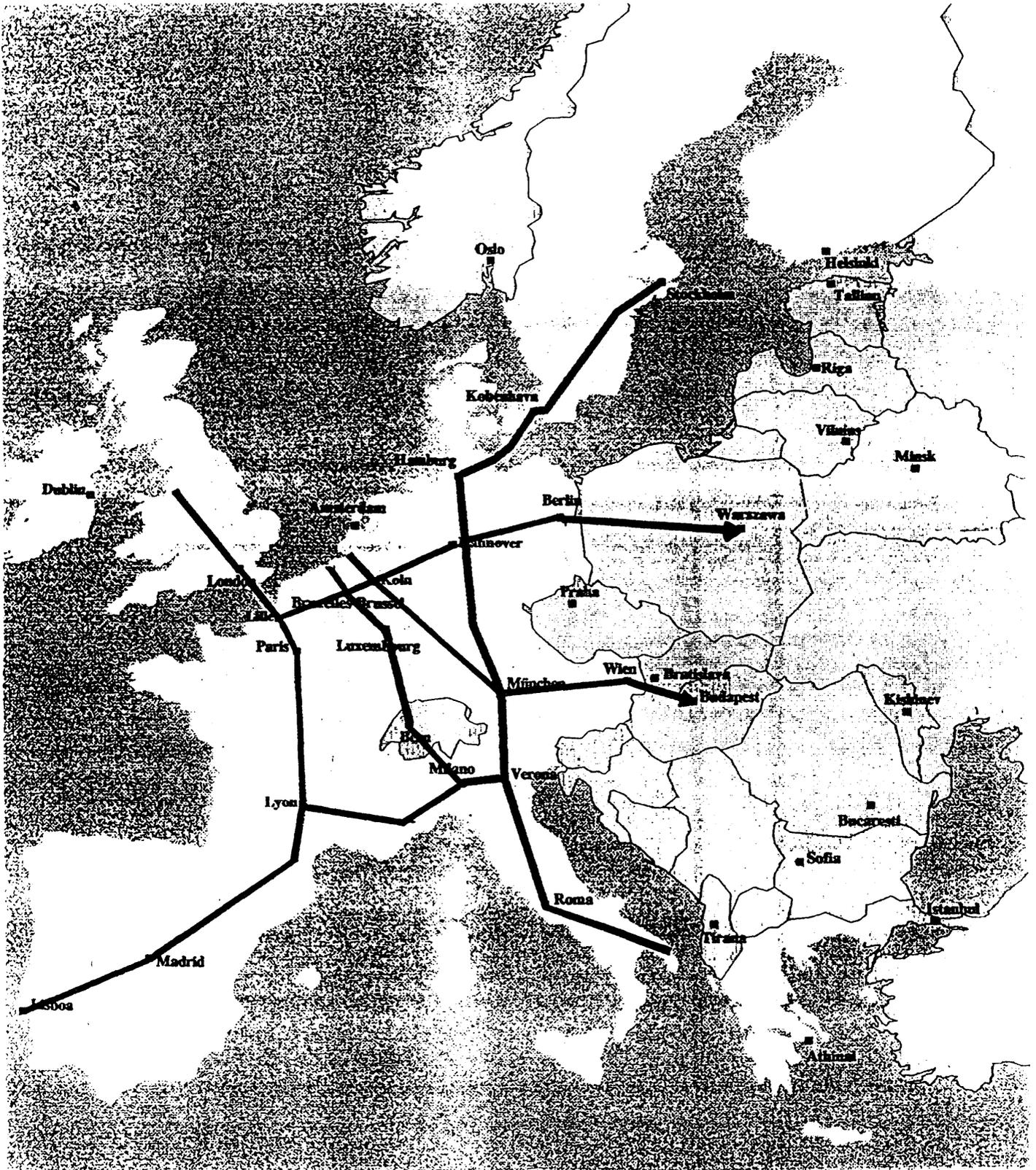
hasta finales de 1998:

- desarrollar normas y directrices, si procede, para vincular la autorización de ayudas estatales a programas de reestructuración;
- proponer modificaciones de la normativa comunitaria sobre obligaciones de servicio público para generalizar los contratos de servicios públicos;
- hacer propuestas sobre la introducción de las fuerzas del mercado en el transporte nacional de pasajeros, incluidos los servicios públicos;
- proponer principios generales para fijación de cánones y adjudicación de capacidades;
- evaluar la puesta en práctica de la normativa comunitaria sobre normalización de la contabilidad de las empresas ferroviarias y su importancia en las circunstancias actuales;
- seguir adelante con el proceso de normalización en el ferrocarril convencional y ligero;

- estudiar cómo pueden adaptarse al ferrocarril convencional aspectos importantes del procedimiento de armonización técnica aplicado al ferrocarril de alta velocidad;
- estudiar medidas técnicas necesarias para mejorar la accesibilidad de las personas minusválidas y de edad;
- estudiar el ámbito para mejorar la interoperabilidad en importantes rutas internacionales de forma económicamente rentable y la posibilidad de utilizar los fondos RTE para financiar proyectos en los que participen varias empresas ferroviarias;
- en la revisión de las directrices de las RTE, evaluar las mejoras de infraestructuras necesarias para facilitar el transporte de mercancías y elaborar recomendaciones;
- estudiar instrumentos para reducir el ruido, en el contexto de la política global de la Comunidad sobre el ruido;
- en licitaciones públicas en virtud del Programa de Investigación en materia de transportes, hacer hincapié en propuestas de estudios socioeconómicos para financiar el paso de redes nacionales a redes europeas;
- fomentar proyectos de demostración en áreas técnicas prioritarias, en particular la continuación de las actividades del ERTMS y pruebas de validación a escala real;
- estudiar las posibilidades que puede ofrecer el Fondo Social Europeo en el futuro para facilitar la adaptación requerida por la reestructuración industrial, por ejemplo, en las empresas ferroviarias;
- estudiar varias opciones para la mejora del marco institucional para el desarrollo del ferrocarril del futuro (incluida la creación de una Agencia Ferroviaria Europea).

Cuadro I

Algunos ejemplos de corredores ferroviarios transeuropeos para el transporte de mercancías



ANEXO I/1 - FERROCARRILES U.E. DATOS BÁSICOS

	Trabajadores 1994	Ruta (km) 1994	Transporte de pasajeros (pasajeros/km)		Transporte de mercancías (toneladas/km)		Unidades de trafico por empleado ¹ (1000) 1994	Ingresos por empleado (1000 ECU) ² 1994	Intensidad de capital ³ 1994
			95 millón	95/85 (%)	95 millón	95/85 (%)			
BR ⁴ UK	119,008	16,564	29,801	-1,5	13,797	-14,0	348,4	29,9	185
CFL L	3,289	275	-	-	529	-11,7	296,4	33,7	44
CH H	12.006	2,474	1,568	-9,5	306	-58,0	143,5	4,6	53
CIE IRL	11,219	1,947	1,328	+29,8	575	-4,3	163,0	34,3	8
CP P	14,270	2,699	4,809	-16,0	2,020	+68,9	486,0	10,9	52
DB D	327,076	41,401	60,514	-7,1	69,483	-42,3	403,0	25,9	- 48 ⁵
DSB DK	20,044	2,349	4,818	+6,0	1,984	+1,3	380,5	24,1	24
FS I	140,249	16,002	49,700	+32,9	22,243	+32,0	490,4	16,2	300
NS NL	26,561	2,757	13,977	+55,2	3,097	-5,3	648,0	36,0	70
ÖBB A	63,867	5,636	9,625	+32,0	13,715	+21,5	355,9	19,5	- 15
RENFE E	41,137	12,641	15,330	-4,1	9,605	-15,9	569,7	21,3	61
SJ+BV S	21,856	9,661	6,219	-5,6	18,523	+6,9	1143,6	43,9	162
SNCB B	42,729	3,396	6,757	+2,8	7,307	-11,7	379,4	17,4	- 14
SNCF F	185,690	32,275	55,222	-10,8	47,953	-17,9	578,5	35,9	37
VR FI	17,368	5,880	3,184	-1,2	9,559	+18,5	752,2	31,3	
Total UE	1,045,427	155,962	262,858	+2,5	220,692	-20,1	466,5		54

Fuente : Unión Internacional de Ferrocarriles - Mercer Management Consulting.

1. Unidades de tráfico por empleado = (Pasajeros km + Toneladas Km)/empleados.

2. Ingresos por empleado = Ingresos totales (Millones de ECU 1994)/empleados.

3. Intensidad de capital = Capital Total (Activo + pasivo)/costes de explotación.

Unidades de capital necesarias para cada unidad de actividad.

4. Las cifras de BR incluyen Railtrack.

5. Tras recapitalización DB - sin recapitalización aproximadamente + 33 %

Los sistemas contables de cada empresa son diferentes, por lo que las comparaciones entre empresas deben interpretarse con precaución

N.B. - Ingresos excluidas ayudas públicas.

ANEXO I/2 - DEUDA EMPRESAS FERROVIARIAS 1994

		Deuda Ferrocarriles millón ECU	Deuda ferrocarriles PIB(%)	Deuda pública/ PIB(%)	Préstamos públicos/ PIB(%)	Coefficiente de endeudamiento ¹ (%)
BR	UK	6.635 ²	0,7	54.0	6.8	57 ¹
CFL	L	168	1,4	5.9	2.2	44
CH	H	937	1,1	110.4	12.1	48
CIE	IRL	323	0,7	91.1	2.0	58
CP	P	1.529	2,1	71.6	5.8	89
DB	O	5.795 ³	0,3 ³	50.4	2.5	28 ³
DSB	DK	192	0,2	76.0	3.5	6
FS	I	42.067	4,9	125.6	9.0	51
NS	NL	2.807	1,0	77.6	3.2	36
ÖBB	A	2.892	1,7	65.0	4.4	28
RENFE	E	8.140	2,0	63.1	6.9	70
SJ+BV	S	1.958	1,2	79.9	10.8	73
SNCB	B	3.539	1,8	136.0	5.3	47
SNCF	F	28.731	2,6	48.4	5.8	78
VR	FI	166	0,2	59.4	6.3	14
Total	EU	105.878	1,7	71.2	5.5	54³

Fuente :Mercer Management Consulting.

¹ Deuda ferrocarriles ÷ (deuda + capital).

² Incl. Railtrack y EPS, son cifras netas de activo y pasivo entre BR, Railtrack y EPS.

³ Tras recapitalización DB; 1993 deuda DB: 33.787.

ANEXO I/3

EU 15 Transporte de mercancías - (1000 millones de toneladas-kilómetros)

	Carretera	Ferrocarril	Vías Navegables Interiores	Conducciones	Total
1970	431	283	110	66	890
1975	526	259	103	79	969
1980	661	287	113	92	1153
1985	711	275	103	71	1161
1990	915	255	113	71	1355
1993	964	205	106	82	1358
1994	1061*	220	115	83	1479
1970-94	+ 146,2 %	- 22,3 %	+ 5,0 %	+ 25,6%	+ 65,5 %

* cambio de la secuencia temporal en Alemania

Índice de crecimiento anual medio (%)

	Carretera	Ferrocarril	Vías Navegables Interiores	Conducciones	Total
1970-80	+ 4,3	+ 0,1	+ 0,3	+3,3	+ 2,6
1980-90	+ 3,3	- 1,1	+ 0,0	- 2,4	+ 1,6
1990-94	+ 3,8	- 3,7	+ 0,3	+ 3,7	+ 2,2
1970-94	+ 3,8%	- 1,1	+ 0,2	+ 0,9	+ 2,1

Distribución modal (%)

	Carretera	Ferrocarril	Vías Navegables Interiores	Conducciones
1970	48,6	31,7	12,3	7,4
1975	54,5	26,7	10,6	8,2
1980	57,4	24,9	9,8	7,9
1985	61,3	23,7	8,9	6,1
1990	67,5	18,9	8,3	5,3
1994	71,7	14,9	7,7	5,6

Fuentes: ECMT, UIC, DIW, estadísticas nacionales, estimaciones

ANEXO I/4

UE 15 Transporte de pasajeros

(1000 millones de pasajeros-kilometros)

	Automóvil	Autobús	Ferrocarril	Avión	Total
1970	1569	262	216	43	2090
1975	1923	306	241	69	2539
1980	2292	341	253	96	2981
1985	2496	346	262	144	3242
1990	3146	359	274	204	3983
1993	3419	360	267	233	4279
1994	3482	363	270	254	4368
1970-94	+ 121,9 %	+ 38,6 %	+ 24,7 %	+ 490,7 %	+ 109 %

Índice de crecimiento anual medio (%)

	Automóvil	Autobús	Ferrocarril	Avión	Total
1970-80	+ 3,9	+ 2,7	+ 1,6	+ 8,4	+ 3,6
1980-90	+ 3,2	+ 0,5	+ 0,8	+ 7,8	+ 2,9
1990-94	+ 2,6	+ 0,2	- 0,4	+ 5,4	+ 2,3
1994	+ 1,8	+ 0,9	+ 1,2	+ 9,0	+ 2,1
1970-94	+ 3,4	+ 1,4	+ 0,9	+ 7,7	+ 3,1

Distribución modal (%)

	Automóvil	Autobús	Ferrocarril	Avión
1970	75,1	12,5	10,3	2,1
1975	75,8	12,0	9,5	2,7
1980	76,9	11,4	8,5	3,2
1985	77,0	10,5	8,1	4,4
1990	79,0	9,0	6,9	5,1
1994	79,7	8,3	6,2	5,8

Fuentes: ECMT, UIC, DIW, estadísticas nacionales, estimaciones

Aplicación de la Directiva 91/440/CEE

(julio de 1996)

Estados miembros que han incorporado la Directiva 91/440/CEE:

- Austria
- Dinam

arca

- Finlandia
- Francia
- Alemania
- Irlanda
- Países Bajos
- Suecia
- Reino Unido

Estados miembros que sólo han incorporado parcialmente dicha Directiva:

- Bélgica *(falta derechos de acceso)*
- Italia *(falta derechos de acceso)*
- Luxemburgo *(falta derechos de acceso)*
- Portugal *(falta separación entre gestión de infraestructura y operaciones de transporte)*
- España *(falta derechos de acceso)*

Grecia no ha notificado la incorporación.

Se han incoado procedimientos de infracción contra los Estados miembros que no han incorporado totalmente la Directiva.

DOCUMENTOS

ES

07

N° de catálogo : CB-CO-96-424-ES-C

ISBN 92-78-07960-X

Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

L-2985 Luxemburgo