

ACCIÓN DEL ESTADO Y POLÍTICAS FERROVIARIAS EN EUROPA DURANTE EL SIGLO XX: EL CASO DE LA UNIÓN EUROPEA

Rodolfo Ramos Melero*

Recibido: 13 Abril 2007 / Revisado: 11 Mayo 2007 / Aceptado: 29 Mayo 2007

INTRODUCCIÓN

La Comunidad consideró, desde el comienzo del proceso de integración económica, que era de especial importancia el buen funcionamiento de los modos de transporte más relevantes para los tráficos intracomunitarios: el ferrocarril, la carretera y la vía navegable. Esto se lograría mediante la creación de un mercado único de transportes de dimensión europea en el que existiese tanto la libre competencia intramodal como intermodal.

Este objetivo chocaba con la situación del ferrocarril y la carretera, ya que: no se daba en ambos modos la libre competencia intramodal; tampoco la intermodal de una manera justa al no estar armonizadas las condiciones en las que concurrían al mercado ambos modos; y la prestación de los servicios adolecía de una dimensión comunitaria.

Por esta razón, se justificó el establecimiento de una política común de transportes cuyos objetivos sectoriales serían para cada modo: eliminar en cada uno de ellos las distorsiones específicas a la concurrencia que lo favorecen y perjudican; liberalizar el acceso; y armonizar las condiciones de acceso al mercado entre los diferentes países. La suma de estas políticas de transporte lograrían la creación de un mercado integrado de transportes de dimensión europea. Estas aspiraciones contrastaban con los intereses de los Estados que eran reacios a perder sus poderes en materia de política de transportes. Además, desde la perspectiva de la economía

del transporte existía un consenso sobre los efectos perjudiciales de la liberalización pues se consideraba la totalidad de la actividad ferroviaria como un monopolio natural y que el libre acceso en el transporte por carretera generaría una competencia destructiva.

El análisis de la evolución de la política común de transportes es facilitado mediante su división en grandes etapas¹. La primera, de 1958 a 1983, caracterizada por el escaso avance provocado por el enfrentamiento entre aquellos que consideraban necesario armonizar las condiciones de la concurrencia antes de proceder a la liberalización; de 1983 a 1992, en la que se integran en la política de transportes todos los modos y se impulsa la liberalización; de 1992 a 2001, en la que se amplía la liberalización y se plantean otros objetivos como la movilidad sostenible y la cohesión económica y social; y la última, de 2001 a 2010, en la que los grandes retos son la creación de un espacio ferroviario común y la contribución del transporte al desarrollo sostenible.

En el presente artículo analizamos, en primer lugar, los problemas del ferrocarril en los países comunitarios, en segundo, los objetivos en materia ferroviaria de la política de transportes comunitaria, en tercero, la evolución hasta la actualidad de las disposiciones de la política ferroviaria, y, por último, realizamos una evaluación de los resultados obtenidos hasta ahora por la política común de

* Profesor de Economía Aplicada en la Universidad San Pablo CEU de Madrid. E-mail: rammel@ceu.es.

¹ Ramos, R.; Carro, M., "La Política de Transportes de la Unión Europea", en P. Grau, *Políticas Comunitarias I: Transportes, Cooperación y Competencia*. Madrid, 2001, 19-64.

transportes en materia ferroviaria mediante la que podemos comprobar que el avance en la consecución de los objetivos planteados ha sido desigual y que resta todavía un largo camino para lograrlos.

1. EL PROBLEMA FERROVIARIO Y SUS REPERCUSIONES SOBRE LA UE

Al comienzo del proceso de integración europea, el ferrocarril, debido a su situación dominante en los mercados de transporte de los Estados miembro, se consideró como un elemento fundamental para lograr el buen funcionamiento del mercado común. A este respecto hay que señalar que el ferrocarril disfrutaba de poder de monopolio de tal manera que podría establecer tarifas por debajo de los costes para favorecer a los productos nacionales sometidos a la competencia de los de otros Estados miembro y aplicar tarifas mas altas al transporte de los productos de éstos que compitiesen con los nacionales. Estas tarifas por debajo de los costes podrían financiarse bien mediante subvenciones cruzadas o a través de subvenciones estatales a la explotación. En la práctica esta discriminación de tarifas supondría la existencia de un arancel a la importación y una prima a la exportación que ocasionaría un grave problema: distorsionaría las condiciones de la concurrencia en el mercado común.

Además, hay que considerar que uno de los efectos de la integración económica a largo plazo es la especialización productiva, la cual supone una separación de la oferta y la demanda y, por tanto, la necesidad de transportar cargas más grandes a mayores distancias. Así pues, era de especial importancia para el éxito de la integración el funcionamiento eficiente del transporte comunitario y en especial del ferrocarril de mercancías que es especialmente apropiado para atender esta nueva demanda de transporte.

La Comunidad defendía que el funcionamiento eficiente del mercado de transportes comunitario se lograría mediante la libre concurrencia. Sin

embargo, los ferrocarriles eran operados por compañías públicas ferroviarias en régimen de monopolio, lo cual podría considerarse como un obstáculo tanto al libre mercado intracomunitario como el nacional. En lo referente al carácter público de las compañías ferroviarias hay que señalar que las normativas comunitarias no obligan a privatizar puesto que el Derecho comunitario, es neutral con respecto a la propiedad de los medios de producción: así lo recogía el artículo 222 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Si atendemos al carácter monopolístico de la actividad ferroviaria hay que señalar que la teoría económica, a finales de los 80 del siglo pasado, consideraba que el ferrocarril era en su totalidad un monopolio natural y, por tanto, un sector donde las reglas de la Comunidad referidas a la libre prestación de servicios no se aplicaban. Esta visión cambia al defenderse que el monopolio natural residía sólo en la infraestructura mientras que la explotación de los servicios podría prestarse en régimen de libre competencia. Por esta razón surge un nuevo problema: la falta de libertad de prestación en los servicios ferroviarios².

Aunque los ferrocarriles partían de una situación dominante en el mercado de transportes, progresivamente disminuye su cuota de mercado (ver Cuadro I). La reducción de la participación ferroviaria para la Comunidad es un inconveniente porque supone la pérdida de un modo de transporte fundamental para lograr el desarrollo sostenible. A este respecto hay que considerar que la integración económica aumenta el crecimiento económico y la demanda de transporte. Si esa mayor demanda es acaparada mayoritariamente por el transporte por carretera el aumento de la oferta de transporte necesario para atenderla será mayor que si es captada por modos mas eficientes como el ferroviario y marítimo, y, debido a que las externalidades negativas (contaminación, accidentes...) son mayores en la carretera, los problemas medioambientales aumentarían.

Cuadro 1. Participación modal del ferrocarril en la UE-15 (%)

	1970	1980	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
mercancías	30,2	24,2	18,2	16,5	15,4	14,5	14,5	14,2	14,0	14,4	14,0	13,4	13,8	13,1
Viajeros	10,2	8,2	6,6	6,6	6,5	6	6,3	6,2	6,3	6,2	6,1	6,1	6,3	6,5

Fuente: <<http://www.europa.eu.int/comm/transport/rail/market>>.

² Pietrantonio, L.; Pelkmans, J., "The Economics of EU Railway Reform". *Bruges European Economic Policy Briefings*, 8 (2004).

Por último, hay que destacar que los problemas de las compañías ferroviarias de los países comunitarios generan importantes déficits de tal manera que los ingresos operativos no cubren los costes lo que requiere grandes subvenciones estatales: esto es un problema al atentar contra la libre competencia en el mercado de transportes comunitario al distorsionar las condiciones de la concurrencia.

2. LAS CAUSAS DEL PROBLEMA FERROVIARIO EN LA UE

Sería injusto culpar a la naturaleza pública de las compañías ferroviarias como causante exclusivo de los problemas del ferrocarril. Esto no quiere decir que las empresas públicas ferroviarias no sean, al menos parcialmente, culpables de su situación, puesto que han adolecido de competitividad, flexibilidad y orientación hacia el mercado. Ante estos problemas no han mostrado una actitud lo suficientemente crítica, al menos hasta recientes fechas, puesto que se han limitado a culpar de su situación al marco general de la política de transporte y no han reclamado cambios tanto en su orientación como en su gestión³.

Ahora bien, es cierto que los fallos de la política de transporte en general, y ferroviaria en particular, son también origen de los problemas que presentaban, y en gran parte todavía sufren, los ferrocarriles al comienzo del proceso de integración. Por un lado, los ferrocarriles no concurrían en igualdad de condiciones debido a dos razones: las particulares relaciones entre los Estados y sus compañías ferroviarias junto a las ventajas que disfrutaban los modos competidores. Por otro, no se acometía su modernización y adaptación a los requerimientos del mercado.

Como hemos señalado, un aspecto especialmente problemático era que los ferrocarriles no concurrían en igualdad de condiciones con otros modos de transporte debido al excesivo intervencionismo estatal en sus compañías ferroviarias las cuales en algunos casos ni siquiera disfrutaban de autonomía jurídica.

Los Estados utilizaban a sus compañías ferroviarias como uno de los instrumentos fundamentales para la aplicación de las políticas de transporte

nacionales. Este uso prioritario, que podría justificarse en tiempos pasados por el poder hegemónico del ferrocarril y su situación de monopolio en el mercado de transporte, continuaba a pesar de la pérdida del dominio del ferrocarril del mercado de transportes.

El carácter público de los monopolios ferroviarios facilitaba una excesiva intervención en la dirección de las empresas ferroviarias que desembocaba en una falta de autonomía de gestión de los ferrocarriles y la contradicción entre los objetivos que debían alcanzar. La falta de autonomía de gestión ocasionaba que las responsabilidades de los resultados no fuesen claras y que los gobiernos pudiesen utilizar a las empresas ferroviarias para alcanzar objetivos de política de transportes e incluso los de otras políticas para los cuales éstas no son un instrumento adecuado. En este sentido, hay que señalar que eran mantenidas en el ferrocarril las obligaciones de servicio público, las cuales no eran remuneradas suficientemente y, por razones ajenas a la explotación, los gobiernos imponían a las compañías ferroviarias una serie de obligaciones especiales (por ejemplo en materia laboral y de pensiones). Como estas obligaciones de servicio público y mayores obligaciones del ferrocarril no eran compartidas por los modos de transporte competidores suponían una distorsión a las condiciones de la competencia que perjudicaban al ferrocarril.

También hay que destacar, dentro de las anómalas relaciones entre los Estados y sus compañías ferroviarias, que éstos desatendían sus obligaciones como propietarios: debido a los problemas presupuestarios de los Estados, que se generalizan a partir de los 70, éstos no aportaban el capital necesario para financiar los déficits y tampoco los fondos necesarios para la modernización de las compañías estatales ferroviarias.

Otra razón de la falta de igualdad en las condiciones de concurrencia era la competencia desleal que sufría el ferrocarril por parte de los modos competidores debido a que éstos no internalizaban sus costes externos, sus normativas en materia de seguridad eran menos exigentes y su situación era ventajosa en cuanto a la financiación de la infraestructura.

El ferrocarril causaba menos externalidades negativas que otros medios de transporte, sobre

³ Vincent, D.; Hodgson, I., *El futuro del transporte por ferrocarril en Europa*. Madrid, 1996.

todo si lo comparamos con el transporte por carretera. Éste crea unos costes sociales (congestión, contaminación, polución, etc.) que no pagaban en su totalidad sus usuarios, de tal manera que su precio es artificialmente reducido, ocasionando una distorsión en el mercado. A esta desventaja se unía la ocasionada por la falta de control en el cumplimiento de las normas en las carreteras, menos exigentes que en el ferrocarril, relativas a seguridad, cargas, horas de conducción y exceso de velocidad.

También hay que considerar que las compañías ferroviarias construían, financiaban y mantenían su infraestructura con sus propios recursos, mientras que las empresas de transporte por carretera y los automovilistas lo realizaban de una manera indirecta, puesto que la construcción y mantenimiento de las carreteras se financiaba mediante impuestos y tasas. Por esta razón, los transportistas por carretera gozaban de una gran ventaja: no debían financiar por adelantado las carreteras y si abandonaban la explotación de un servicio también dejaban de abonar el uso de la infraestructura.

El resultado de los problemas ferroviarios era el creciente déficit y endeudamiento de las compañías públicas ferroviarias que impedía su modernización. También hay que considerar que, en el ámbito comunitario existían problemas adicionales que dificultaban que los ferrocarriles pudiesen aprovechar las oportunidades que ofrecía el proceso de integración económica como son: el desarrollo de las redes desde una perspectiva nacional y la falta de armonización técnica y operativa.

El desarrollo nacional de las redes ocasionaba los siguientes problemas. En primer lugar, que el sistema europeo de ferrocarriles presentase una estructura multiradial, y, por consiguiente, que los recorridos de los servicios internacionales fuesen demasiado largos. En segundo lugar, la falta de inversión en las líneas transfronterizas que servían de conexión entre las redes principales de los países, de tal manera que se producían cuellos de botella como consecuencia de la falta de calidad y capacidad de estas líneas. Por último, que la utilización de diferentes parámetros en la construcción de la infraestructura (gálibos, ancho de vía, etc.), podía suponer la necesidad de cambiar el material rodante en las fronteras.

Además, como consecuencia de la falta de armonización técnica y operativa, existían diferencias entre países, como es el caso de los distintos sis-

temas de señalización y de voltaje en las líneas electrificadas, que obligaban al cambio de la locomotora en las fronteras. En lo que se refiere a las diferencias operativas, las disparidades lingüísticas así como de normativas laborales y de seguridad entre los países obligaban al cambio en las fronteras de la tripulación de los trenes.

Como resultado de estas limitaciones de las infraestructuras y que las compañías estaban estructuradas sobre bases nacionales para operar solamente en su país, eran necesarios para la prestación de servicios internacionales acuerdos que requerían de complejas negociaciones entre las compañías ferroviarias nacionales. Esta práctica restaba flexibilidad y calidad del servicio, en especial si éste se comparaba con el ofrecido por el transporte por carretera en el que la totalidad de la explotación era realizada por un único operador.

3. LOS PRINCIPALES OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE TRANSPORTES COMUNITARIA EN MATERIA FERROVIARIA

Del análisis anterior se puede desprender cuáles son los tres objetivos principales de la política comunitaria de transportes en general y de la ferroviaria en particular con respecto al ferrocarril.

Uno sería la armonización de las condiciones de la competencia mediante la normalización de las relaciones entre los Estados y sus compañías ferroviarias junto a la corrección de los factores que causan la competencia desleal de los modos de transporte que compiten con el ferrocarril.

Las medidas necesarias para la normalización de las relaciones entre los Estados y sus compañías ferroviarias serían, fundamentalmente, cuatro: la compensación adecuada de las mayores cargas del ferrocarril y de sus obligaciones de servicio público; proporcionar a las compañías ferroviarias autonomía jurídica y de gestión; dotar de autonomía financiera a las compañías ferroviarias mediante la compensación de las obligaciones de servicio público y gastos adicionales, el saneamiento de la deuda acumulada; y la adecuada provisión de fondos estatales para la realización de las inversiones, y/o la asunción de los gastos más cuantiosos (los de infraestructura).

Con el fin de armonizar las condiciones de la competencia mediante la corrección de los factores

que causan la competencia desleal de los modos de transporte que compiten con el ferrocarril es necesaria la realización de una política de internalización de las externalidades de los distintos modos de transporte así como de políticas que reglamenten, y aseguren, el cumplimiento de las condiciones de operación de los modos de transporte.

Otro objetivo, sería crear una red ferroviaria europea mediante; la mejora de las infraestructuras ferroviarias europeas, impulsando la interoperabilidad de las redes ferroviarias mediante la armonización técnica de las redes; el apoyo, dentro de los objetivos de la política de infraestructuras comunitaria, a la construcción de los eslabones necesarios para configurar una red ferroviaria de ámbito europeo de una calidad adecuada; y el impulso de los servicios internacionales, fomentando la cooperación entre la compañías ferroviarias europeas y /o impulsando la competencia para facilitar la entrada de nuevos operadores con una vocación internacional.

Un último objetivo, sería establecer un mercado único de servicios ferroviarios en el que exista la libre competencia, que puede ser en el mercado (libre acceso) o por el mercado (competencia para conseguir los derechos exclusivos de explotación).

4. EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA FERROVIARIA COMÚN

Podemos considerar que, al igual que puede constatarse en la política de transportes comunitaria, en la política ferroviaria pueden distinguirse unas grandes etapas. Una primera desde su comienzo hasta 1990 en la que en gran parte de ella priman los objetivos armonizadores de las relaciones entre los Estados y sus compañías ferroviarias. Una segunda, de 1991 a 2000, en la que se impulsa una tímida liberalización, un avance en la armonización de las relaciones entre los Estados y sus compañías ferroviarias así como el comienzo de una política europea de infraestructuras ferroviarias y de armonización técnica entre los sistemas ferroviarios. Y una última, que comienza en 2001, en la que se profundiza, según las disposiciones del Libro Blanco sobre la política europea de transportes de cara al 2010 en la liberalización y se pretende avanzar en la armonización de las condiciones de la competencia.

4.1. La política común ferroviaria hasta 1990

Como hemos señalado los problemas ferroviarios de los Estados miembro afectaban al funciona-

miento del mercado común y justificaban la intervención comunitaria en materia de ferrocarriles. Sin embargo, el desarrollo de la política ferroviaria no encuentra el apoyo por parte de los Estados miembro ya que éstos consideraron, hasta finales del siglo pasado, que el ferrocarril era en su totalidad un monopolio natural y, por tanto, un sector donde las reglas de la Comunidad referidas a la libre prestación de servicios no se aplicaban. Además, argumentaban que muchos de los asuntos ferroviarios, en particular su déficit y su impacto sobre los presupuestos nacionales, eran competencia exclusiva de los Estados y sus compañías ferroviarias.

Por este motivo, los Estados miembro defendían que la instauración de una política común ferroviaria se inmiscuía en la aplicación de sus políticas económicas. En este sentido, sostenían que el papel de la Comisión debería limitarse al establecimiento de normas de referencia o directrices, tanto desde un punto de vista de la competencia como de las relaciones entre las empresas ferroviarias y el Estado.

La política común ferroviaria avanzó lentamente y se centró prioritariamente hasta 1990, hacia la armonización de las condiciones de la competencia. Así, las disposiciones de la política ferroviaria se dirigieron hacia la clarificación de las relaciones entre los Estados y sus compañías ferroviarias con el fin de evitar los efectos distorsionadores que las subvenciones a los ferrocarriles causaban en el mercado de transportes. Sin embargo, las otras políticas sectoriales de transporte no avanzaron en la plena internalización de los costes de los modos competidores del ferrocarril.

Como resultado de esta orientación de la política ferroviaria, se adoptaron los Reglamentos 1191/69, 1192/69 y 1107/70 que se constituyen en las reglas comunitarias a las que deben obedecer las intervenciones estatales en el campo del transporte así como el medio para neutralizar las distorsiones en éste y de clarificar las relaciones entre los Estados y sus compañías ferroviarias.

El objetivo fundamental del Reglamento 1191/69, de 26 de junio de 1969, sobre obligaciones de servicio público en los transportes, era establecer reglas comunes sobre la misión de servicio público, y neutralizar sus efectos distorsionadores sobre los mercados de transporte a través de su supresión o compensación.

Por su parte, el objetivo del Reglamento 1192/69, de 26 de junio de 1969, sobre normalización de la contabilidad de las empresas ferroviarias era el establecimiento de compensaciones económicas para resarcir a las compañías ferroviarias de las cargas estatales que distorsionan el mercado de transportes debido a que éstas son impuestas por el Estado en exclusiva a sus compañías ferroviarias.

No cabe duda de que estos dos reglamentos constituyeron un paso importante a la hora de establecer una política común ferroviaria, puesto que permitieron clarificar los resultados de explotación y establecer el déficit imputable exclusivamente a la mala gestión. Sin embargo, el resultado de su aplicación fue decepcionante debido a dos razones. Por un lado, debido a que los Estados continuaron con las intervenciones, gracias a que la mayor parte de las disposiciones de ambos reglamentos contenían excepciones o eran de carácter facultativo. Por otro lado, porque la cantidad a compensar por la normalización no está determinada y no se suprimieron las situaciones que daban lugar a la normalización de cuentas, porque su eliminación entrañaría importantes costes políticos.

En definitiva, después de haberse definido las subvenciones admitidas por los Reglamentos 1191 y 1192, que sustituían a los antiguos pagos globales en concepto de déficit de explotación, los déficits continuaban apareciendo. Como era necesario compensar estos déficits y el artículo 92 del Tratado prohíbe todas las ayudas no compatibles con el mercado común debía crearse una legislación para que el resto de las ayudas otorgadas al ferrocarril se ajustasen al derecho comunitario.

Con este propósito se promulgó el Reglamento 1107/70, de 4 de junio de 1970, sobre otra serie de ayudas diferentes a las compensaciones contempladas en los reglamentos anteriores y que podían acogerse a los artículos 77, 92 y 93 del Tratado. En definitiva, mientras que los Reglamentos 1191 y 1192 establecían reglas comunes para la determinación de las compensaciones, el Reglamento 1107 permitía a cada Estado miembro fijar su propio régimen de ayudas. El resultado del conjunto de las medidas emanadas de los reglamentos anteriores no fue el esperado: continuó el empeoramiento de la situación financiera de los ferrocarriles y su pérdida de cuota de mercado.

A pesar de los esfuerzos de la Comisión a principios de los 80 existían limitaciones a la constitución de un mercado común no sólo en el ferrocarril sino también en los otros modos de transporte. Esta situación fue rota por cuatro razones fundamentales: el Recurso de carencia; el Libro Blanco; el Acta Única y los cambios teóricos en la economía del transporte.

Mediante el Recurso de carencia, el Tribunal condenó al Consejo en 1985 por la no aplicación de medidas que permitiesen la libre circulación de servicios de transporte. Esta sentencia sirvió de estímulo para la propuesta de medidas concretas en el Libro Blanco de 1985 con el fin de establecer gradualmente un mercado común en todos los servicios de transporte y para la institucionalización del objetivo de crear un mercado único de transporte que se incluye en el Acta Única. Los cambios no sólo son normativos sino también afectan a la economía del transporte, que resta importancia a los fallos del mercado en el sector y básicamente los limita a la existencia de un monopolio natural en la infraestructura de tal manera que se podrían prestar en un régimen de libre competencia los servicios de transporte.

Estas disposiciones propiciaron el avance de la liberalización en la carretera y el sector aéreo. En materia ferroviaria, la Comisión, preocupada por la pérdida de cuota de mercado del ferrocarril y por la necesidad de integrar a éste en el sistema de transportes del Mercado interior, publicó en 1989 una Comunicación sobre una "Política Ferroviaria Comunitaria"⁴ en la que se defendían los principios liberalizadores mediante la libre prestación de los servicios junto a la separación de la infraestructura y la explotación que la facilitase.

En lo que se refiere a las infraestructuras, desde 1972 la Comisión consideró que las inversiones en infraestructuras realizadas por los Estados miembro debían satisfacer no sólo las necesidades de los tráficos nacionales, sino también la de los comunitarios. Las razones de esta mayor preocupación son dos: por un lado, la ausencia de adecuadas interconexiones entre las redes nacionales de transporte y, por otro, la deficiente dotación de infraestructuras de los países periféricos. Desgraciadamente esta preocupación no se traduce en un avance ya que completar las redes comunitarias presen-

⁴ C.E. Comisión, COM (89) 564 final, de 25 de Enero de 1990, sobre una política ferroviaria comunitaria, Luxemburgo.

ta una clara rentabilidad desde un punto de vista comunitario y escasa desde el nacional. Por tanto, es necesaria una intervención comunitaria que se ve dificultada por la escasez de recursos presupuestarios y por el deseo de los países de que la Comunidad no ampliase sus poderes a un instrumento importante de su política económica: las infraestructuras.

4.2. La política común ferroviaria desde 1991 a 2000: la tímida introducción de la liberalización

Los planteamientos liberalizadores defendidos por la Comisión a finales de los 80 son recogidos de una tímida manera en la Directiva 91/440. En ésta se dispone: la autonomía de gestión; la separación de la gestión de la infraestructura y la explotación, siendo obligatoria la división contable y voluntaria la orgánica o institucional; el saneamiento financiero; y garantizar el derecho de acceso a las redes de los Estados miembro para la realización de tráficos internacionales por parte de agrupaciones internacionales⁵ de empresas ferroviarias y para cualquiera de éstas cuando efectúen transporte combinado.

Con la separación de la infraestructura y la explotación se alcanzaban dos de los objetivos de la política de transportes comunitaria en materia ferroviaria. Por un lado, se armonizarían las condiciones de competencia entre el ferrocarril y el resto de los transportes terrestres puesto que la infraestructura ferroviaria y la carretera se construirían y financiarían de la misma forma. Por otro, se permitiría, de una manera limitada, la introducción de la competencia en la operación de los servicios.

Además, el Reglamento 1991/69 fue modificado por el Reglamento 1893/91, que suprime las obligaciones inherentes a la noción de servicio público con la excepción de los tráficos de cercanías y regionales. Con esta medida se trata de lograr una correcta imputación de costes y una mayor transparencia en la gestión.

Este proceso liberalizador es muy limitado si se compara con los grandes avances en otros modos de transporte como el aéreo y el de mercancías por carretera. Ahora bien, los efectos negativos de la intervención pública no solamente son por el establecimiento de barreras a la entrada y salida así

como por los controles en los precios, sino también por la falta de intervención cuando el mercado no genera soluciones eficientes. En este sentido, en 1992, aunque se había avanzado en la liberalización del transporte aéreo y de mercancías por carretera, no existía una política de transportes europea que combinase la libertad de mercado con la internalización de externalidades y la provisión de infraestructura. Estas carencias suponen un aumento de la contaminación y un estrangulamiento del desarrollo.

Ante estos nuevos imperativos el Tratado de la Unión Europea de 1992 incorpora al derecho originario la política común de redes transeuropeas y establece como objetivo de la política común de transporte el aumento de la seguridad éste. El Libro Blanco, de 1992, sobre el futuro de la política común de transporte fijó las siguientes líneas básicas de actuación: lograr una mayor liberalización del ferrocarril y una mejora de sus prestaciones para conseguir que éste alcance una mayor relevancia en el transporte comunitario; el establecimiento de una política de infraestructuras con una dimensión comunitaria; lograr una tarificación por el uso de la infraestructura que internalice los costes sociales de cada uno de los modos de transporte; e introducir la competencia en la prestación de los servicios públicos.

Para avanzar en la liberalización ferroviaria se promulgan directivas que clarifican los procedimientos de acceso a los servicios liberalizados. Como la Directiva 91/440 es escasamente normativa con respecto al pago por el uso de la infraestructura, el desarrollo legislativo de esta materia se realiza a través de la Directiva 95/19. Según ésta, corresponde a los Estados, previa consulta con el administrador de la infraestructura, establecer las normas de fijación de un canon que no discrimine a las compañías ferroviarias que sirven en un mismo mercado. En lo que se refiere a la asignación de los surcos, sería efectuada por un "organismo asignador".

Como se ha señalado, la Directiva 91/440 permite el derecho de acceso a nuevas compañías. Para que éstas entren en el mercado es necesario un régimen común de licencias que asegure el cumplimiento de requisitos de seguridad así como de solvencia profesional y financiera. Con este fin, la

⁵ Agrupaciones internacionales, formadas por lo menos por dos empresas ferroviarias establecidas en distintos Estados miembros, para realizar cualquier tipo de transporte internacional entre éstos.

Comisión aprobó la Directiva 95/18 CE, sobre la concesión de licencias a las empresas ferroviarias, que serían adjudicadas por una “autoridad otorgante”.

Finalmente, en diciembre de 1996 los Ministros de transportes aprueban la creación de las superpistas ferroviarias: unas líneas internacionales de mercancías que comercializan de una manera conjunta los gestores de las infraestructuras correspondientes. El mayor logro alcanzado por las superpistas que se crearon, fue un aumento de la calidad, al localizarse más y mejores surcos para los tráficos de mercancías. Sin embargo, sus mayores problemas fueron dos: la poca interoperatividad y las limitaciones de capacidad.

Las Directivas 91/440, 95/18 y 95/19 replantearon las normas de acceso así como las estructuras organizativas de las compañías ferroviarias. Otros efectos importantes fueron el cambio en los regímenes jurídicos de los ferrocarriles, lo cual otorga una mayor autonomía de gestión a las compañías ferroviarias y, sobre todo, la tendencia hacia la separación de la infraestructura y explotación. A partir de 1995, comenzó a mejorar la situación financiera de los ferrocarriles mediante tres estrategias, que no son excluyentes: la creación de entidades específicas para la financiación de infraestructuras, aprovechar los procesos de reestructuración para aliviar la deuda histórica y la división institucional entre la infraestructura de la explotación a la vez que se asigna a los operadores un volumen no excesivo de deuda⁶.

Sin embargo, los efectos liberalizadores fueron reducidos. Las razones por las que se justificaba que tan pocas de las empresas ferroviarias existentes utilizaran los derechos de acceso recogidos por la Directiva 91/440 ni se creasen nuevas para utilizarlos son varios⁷. De un lado, cabe destacar la insuficiencia de la legislación comunitaria que permitía favorecer a los operadores nacionales ferroviarios ya que importantes elementos necesarios para el acceso (como la tarificación por el uso de la infraestructura, la asignación de los surcos y la con-

cesión de las licencias de operador y de los certificados de seguridad) podían ser controlados por las compañías nacionales ferroviarias. También es relevante que los costes de acceso para los nuevos operadores eran importantes y existía un gran riesgo en la inversión debido a que una importante parte de ésta era irrecuperable si se abandonaba la actividad. Otra razón, fundamental, es el escaso avance en otros aspectos problemáticos de los ferrocarriles europeos como el desarrollo de una red ferroviaria europea interoperable y, en especial, la falta de armonización de la competencia intermodal.

La nueva política de Redes transeuropeas definida en el Tratado de la Unión Europea así como los Libros Blancos de la Comisión sobre el futuro de la política común de transporte en 1992 y el relativo al crecimiento, competitividad y empleo de 1993 insisten en el desarrollo de las redes transeuropeas, lo cual se realizaría desde una perspectiva multimodal.

Para impulsar las infraestructuras, en 1994, el Consejo aprobó los 14 proyectos prioritarios de Essen, unas infraestructuras, en su mayoría ferroviarias, de la Red transeuropea que deberían culminarse en 2010. El principal problema al que se está enfrentando los proyectos son los grandes retrasos en su construcción, en especial el de los tramos transfronterizos⁸, debido a que los procesos de reducción del déficit público que están acometiendo los Estados miembro reducen las inversiones en infraestructuras en general y en particular las dedicadas a proyectos transfronterizos que no se consideran prioritarios ya que benefician, principalmente, a los tráficos comunitarios.

Aunque la falta de armonización técnica no impide la existencia de servicios internacionales el objetivo de la política ferroviaria de la Comisión es lograr la interoperatividad, que se define como la posibilidad de que la red ferroviaria permita la circulación de una manera segura y sin interrupción. Además, esta armonización presenta otra ventaja: evitará las barreras a la entrada que supone la existencia de diferentes normativas. El reto de la armo-

⁶ NERA. 2004. *Study of the financing of and public budget contributions to railways* [documento en línea] Disponible desde Internet en: <<http://www.europa.eu.int/comm/transport/rail>>.

⁷ CE Comisión, COM (1998) 202 final, de 31 de marzo de 1998, sobre la aplicación y repercusiones de la Directiva 91/440 en el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios y en los derechos de acceso para el transporte de mercancías por ferrocarril, Luxemburgo.

⁸ CE Comisión, *Informe de la Comisión sobre la aplicación de las Orientaciones en 1998-2001*. SEC (2004) 220, Luxemburgo, 2004.

nización es más sencillo en el sistema de alta velocidad que en el caso del ferrocarril convencional debido a que el primero está en desarrollo mientras que en el segundo es más costoso ya que hay que armonizar un sistema existente. Por esta razón, la armonización del ferrocarril convencional se realizará de una manera gradual en función de la rentabilidad económica que presenten los diferentes aspectos que deben armonizarse⁹. La armonización técnica comienza en la alta velocidad con la Directiva 96/48 sobre interoperabilidad ferroviaria. El elemento fundamental de esta Directiva es el establecimiento de los requisitos técnicos que deben cumplirse para alcanzar la interoperatividad, en forma de especificaciones técnicas de interoperatividad (ETI). Una vez que entran en vigor las ETI, deben aplicarse a todas las nuevas líneas y material rodante nuevos así como a sus renovaciones y mejoras importantes.

En 1998, la Comisión, consciente de los problemas anteriormente planteados, publica un conjunto de propuestas legislativas para impulsar la liberalización del ferrocarril, básicamente mediante la libre competencia en los servicios de mercancías junto a la separación de la infraestructura y explotación, y aumentar la calidad e interoperatividad de las infraestructuras ferroviarias. Estas medidas, conocidas como “primer paquete ferroviario”, incluyen propuestas de modificación de las Directivas 91/440, 95/18, 95/19 así como un proyecto de Directiva sobre la interoperatividad de la red ferroviaria convencional y un documento sobre sus cuellos de botella¹⁰.

En lo que se refiere a la armonización de la competencia no se avanza: en 1995 la Comisión publica el Libro Verde sobre una tarificación equitativa y eficaz de la infraestructura en el que recomendó, como principios básicos, una tarificación basada en los costes marginales sociales, un nivel más elevado de recuperación de los costes y estableció un amplio debate sobre la tarificación en el sector. Como resultado de las discusiones que suscita la Comisión publicó en 1998 un Libro Blanco

sobre la implantación de una estrategia gradual para establecer un marco común de tarificación de las infraestructuras de transporte en la UE a todos los modos comerciales de transporte.

Tampoco se progresa en la introducción de la competencia en la prestación de los servicios públicos. La Comisión publica una Comunicación en 2000¹¹ en la que se propone una modificación del Reglamento 1191/69 mediante la cual los servicios públicos serían prestados mediante contratos que se asignarían competitivamente de tal manera que se introduciría la competencia por el mercado en este tipo de servicios. Esta propuesta fue fuertemente contestada y sometida a debate hasta finales de 2007.

4.3. La política ferroviaria desde 2001: impulsando el perfeccionamiento del modelo liberalizador de la UE

La política ferroviaria presenta en 2001 dos hitos importantes: se promulga en febrero el primer paquete ferroviario y en septiembre se publica el Libro Blanco sobre la política europea de transportes de cara al 2010.

Con el fin de hacer progresar la liberalización del ferrocarril, se aprueba el denominado “primer paquete ferroviario”, formado por las Directivas 2001/12, 2001/13 y 2001/14 y la Directiva 2001/16 sobre interoperatividad del ferrocarril convencional, que establecerá las ETI para éste.

En lo que se refiere a la liberalización de servicios, con el propósito de impulsar el transporte ferroviario de mercancías, la UE decidió liberalizar los tráficos internacionales de mercancías. En una primera fase (de 2003 a 2008) la liberalización estaría limitada a un conjunto de líneas ferroviarias que constituirían la red transeuropea de transporte ferroviario de mercancías. A partir del 15 de marzo de 2008 se liberalizaría la prestación de los servicios internacionales de mercancías en todas las líneas férreas de la UE.

Para fomentar la competencia, el ámbito de aplicación para la concesión y modificación de una

⁹ CE. Comisión, COM (617) final de 25 de noviembre de 1999, sobre la integración de los sistemas ferroviarios convencionales y propuesta de Directiva del Parlamento relativa a la interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo convencional, Luxemburgo.

¹⁰ CE. Comisión, COM (1998) 202 final..., op.cit.

¹¹ CE. Comisión, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la intervención de los Estados miembro en materia de requisitos y adjudicación de contratos de servicio público en el transporte de viajeros por ferrocarril, carretera y vía navegable, COM (2000) 7 final de 26 de julio de 2000, Luxemburgo.

licencia de operador por parte de un Estado miembro, que estaba limitado en la Directiva 95/18 a los tráficos internacionales, se extiende en la Directiva 2001/13/CE a los servicios nacionales. El organismo competente encargado de la asignación de las licencias no puede ser un operador de servicios ferroviarios y, además, debe ser independiente de éstos.

En materia de certificados de seguridad para las empresas establecidas o que se establezcan y las agrupaciones internacionales, los Estados miembros fijan para sus territorios respectivos la obligación de presentar un certificado de seguridad donde se presenten las condiciones impuestas de seguridad.

Con el fin de facilitar la competencia se establece una mayor separación entre la infraestructura y la explotación. Aunque en las primeras Propuestas de la Directiva se abogaba por la separación institucional, finalmente en la Directiva 2001/12/CE la separación orgánica o institucional es voluntaria, siendo obligatoria la separación de las funciones básicas para que el acceso a la red sea equitativo: decisiones sobre la asignación de "surcos", decisiones sobre la percepción de cánones, la concesión de licencias y certificados de seguridad así como el establecimiento de normas y reglas de seguridad. Éstas no pueden ser realizadas por un prestador de servicios ferroviarios o un organismo que no sea independiente de éstos.

Un avance importante del paquete legislativo es el establecimiento de un marco común sobre el canon por el uso de la infraestructura y la asignación de la capacidad ("surcos"). Según la Directiva 2001/14/CE el canon por el uso de la infraestructura, se fija, como regla general, en una cantidad igual al coste marginal a corto plazo, con la excepción de dos casos: que se desee financiar un proyecto específico o que exista un objetivo de recuperación, total o parcial, de los costes en los que ha incurrido el administrador de la infraestructura.

En lo que respecta a la asignación de los surcos, según la Directiva 2001/14/CE, pueden solicitar "surcos" las empresas ferroviarias con licencia y sus agrupaciones internacionales. Además, si el

Estado miembro lo considera oportuno puede permitir en su territorio que los solicitantes sean personas físicas o jurídicas interesadas, por razones de servicio público o comerciales, en adquirir capacidad de la infraestructura.

Finalmente, se crea el regulador de la actividad. La Directiva 2001/14/CE establece que el regulador debe ser totalmente independiente de las partes interesadas: el administrador de la infraestructura, los operadores ferroviarios o cualquier organismo encargado de la tarificación o la asignación de los surcos. Entre los cometidos del regulador de la actividad destacan: el de árbitro en los conflictos surgidos en la asignación de surcos; y la vigilancia de los regímenes de tarificación, certificación y de cumplimiento de las normas de seguridad.

4.4. Las disposiciones del Libro Blanco de 2001: hacia la creación de un mercado integrado ferroviario europeo para 2010

La aspiración de la Comisión para el período 2001-2010, recogida en el Libro Blanco de la política europea de transportes de cara al 2010, es lograr que el sistema de transportes europeo sea eficaz, de calidad y seguro, contribuyendo a la movilidad sostenible. Para conseguir este objetivo se atacarán los problemas que producen el desequilibrio modal: la falta de calidad del ferrocarril y la inadecuada internalización de los costes externos del transporte. Además, se proponen medidas para aumentar la seguridad y la calidad medioambiental¹².

Para lograr el objetivo de mejorar la calidad del modo ferroviario el Libro Blanco propone actuar, en un contexto de promoción de la intermodalidad, en tres frentes¹³: completar la liberalización ferroviaria de los servicios de mercancías y efectuar la de los internacionales de viajeros así como introducir la competencia por el mercado en la prestación de los servicios públicos; mejorar la calidad de los servicios ferroviarios; e impulsar la Red transeuropea de transporte ferroviario.

Con el propósito de avanzar en la armonización de las condiciones de competencia, el objetivo de la Comisión, para lograr una competencia equitativa, es la sustitución progresiva de los impuestos

¹² C.E. Comisión, *Libro Blanco: La Política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad*. COM (2001) 370 final de 12 de septiembre de 2001, Luxemburgo.

¹³ Ramos, R., "El Libro Blanco de la política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad", en J. G. Sequeiros; F. I. González Laxe, *Orden económico mundial: globalización y desarrollo*, A Coruña, 2005, 743-756.

que gravan el sistema de transportes por una tarificación por el uso de la infraestructura que integre los costes de las infraestructuras y los externos del transporte de mercancías.

En lo que se refiere a la seguridad en el transporte, en general, la Comisión ha fijado el objetivo de mejorar la seguridad mediante una legislación adecuada y una aplicación estricta de los controles y sanciones. Finalmente, también se proponen medidas para reducir los ruidos y la emisión de gases nocivos en los distintos modos de transporte.

El desarrollo de las propuestas del Libro Blanco requiere que la política ferroviaria europea avance en la liberalización, mejorando el diseño del modelo liberalizador dispuesto en 2001, y en la armonización técnica de los servicios ferroviarios convencionales. Además es necesario el impulso de la política de redes transeuropeas y aplicar la tarificación por el uso de la infraestructura a los modos competidores del ferrocarril. Con este propósito, la Comisión presentó el 23 de enero de 2002, una Comunicación titulada “Hacia un espacio ferroviario europeo integrado”¹⁴, en el que se analizan las medidas necesarias para desarrollar las disposiciones del Libro Blanco junto a una serie de propuestas legislativas que constituyen el denominado “segundo paquete ferroviario”¹⁵.

En cuanto a las medidas la Comisión considera fundamental la extensión de los derechos de libre acceso para ampliar la liberalización a la totalidad de los servicios de mercancías permitiendo la libre competencia para los servicios nacionales de mercancías a partir de 2006 en cualquier línea ferroviaria. Además, defiende que una manera de fomentar la competencia sería que otros interesados en el transporte ferroviario distintos a las compañías ferroviarias puedan pedir surcos.

También considera necesaria, con el propósito de potenciar los efectos liberalizadores, la supresión de barreras a la entrada que impiden la entrada de nuevos competidores en la prestación de servicios de mercancías. Para rebajarlas la Comisión propone medidas financieras para posibilitar la adquisi-

sición de material rodante, hacer más fácil el acceso a los servicios auxiliares mediante la concesión de un mayor poder a los reguladores así como lograr que los operadores de menor tamaño disfruten de los procedimientos simplificados de aduanas.

En lo que respecta a los servicios de viajeros la liberalización propuesta en la Comunicación es más tímida puesto que se limita a la apertura progresiva de los tráficos internacionales. En primer lugar, se procedería a la apertura de los especializados y charter, permitiéndose la realización de servicios con origen y destino en un mismo país (cabotaje) mientras que se procedería a la apertura de los de alta velocidad e intercity, sin permitirse el cabotaje. Posteriormente, se liberalizaría todo el transporte internacional con la posibilidad de cabotaje en los casos en los que no se afecten los servicios que se ofrezcan mediante contratos de servicio público.

Es preciso señalar que, las principales propuestas de liberalización de los servicios de viajeros por ferrocarril no están incluidas en la Comunicación de la Comisión debido a que afectan además del ferrocarril al transporte de viajeros por carretera y vía navegable. Estas son las nuevas propuestas de modificación del Reglamento 1191/69¹⁶ realizadas en 2002 y 2005 mediante las que se introduciría la contractualización de las obligaciones de servicio público y se asignarían competitivamente los contratos de servicios ferroviarios de cercanías y opcionalmente los de regionales y de largo recorrido. Estas medidas fueron objeto de un intenso debate hasta su aprobación a finales de 2007.

Además, la Comunicación señala que es necesaria la mejora en la calidad de los servicios de mercancías y viajeros. En mercancías la Comisión propone el establecimiento de compromisos de calidad entre las compañías ferroviarias y sus clientes en los que se establezcan los derechos y deberes de ambos. En pasajeros una regulación sobre los derechos de los pasajeros internacionales en aspectos tales como las consultas, quejas, compensación por retrasos, cancelaciones y pérdidas de enlaces.

¹⁴ CE. Comisión, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “hacia un espacio ferroviario europeo integrado”. COM (2002) 18 final, Luxemburgo.

¹⁵ Ramos, R., “Los paquetes liberalizadores del transporte ferroviario de la Unión Europea”, en M. V. Petit; F. I. Martínez, *Congreso Internacional de Transporte: los retos del transporte en el siglo XXI*. Castellón de la Plana, 4-6 mayo 2004, Vol. 1. Valencia, 2005, 595-618.

¹⁶ Éstas son la Comunicación (107) de 2002 y la Comunicación (319) del 20 de julio de 2005.

Otro aspecto fundamental es la agilización de los tráficos internacionales: es necesaria tanto la interoperatividad del material como de la infraestructura. Para conseguirlo debe condicionarse el apoyo financiero a las inversiones efectuadas para completar la red ferroviaria transeuropea a que estas actuaciones sean interoperables. Con el fin de mejorar la calidad de la infraestructura a través de su interoperabilidad se establece un plan de despliegue del sistema de gestión del tráfico europeo (ERTMS) y la modificación de las Directivas sobre interoperatividad. A esta mejora colaborará el objetivo incluido en la política de redes transeuropeas consistente en la adopción de medidas para redefinirlas y mejorar la financiación.

En materia de seguridad la Comisión considera que es necesario un enfoque común en materia de seguridad e investigación de accidentes, aclarando las responsabilidades a través de la armonización de las estructuras de regulación y el contenido de las normas de seguridad, evitar que los certificados de seguridad se conviertan en una barrera a la entrada, ofrecer una mayor información y transparencia sobre la seguridad del ferrocarril y aumentar el nivel de seguridad de los ferrocarriles europeos. Para mejorar la seguridad e interoperatividad la Comisión considera necesario la creación de la agencia europea de seguridad e interoperatividad ferroviaria (AESIF).

También se proponen medidas para reducir los ruidos y la emisión de gases nocivos. Para el material de nueva construcción deberían establecerse, en el marco de la ETI, límites en la generación de ruido y en la contaminación de las máquinas diesel. Para el material rodante existente la Comisión propone un diálogo con la industria para que se tomen medidas voluntarias para reducir el ruido o las emisiones.

La Comunicación presentaba un paquete legislativo, denominado “segundo paquete ferroviario”, compuesto por: una Directiva sobre seguridad, un Reglamento para la creación de la AESIF y una Directiva de liberalización de los tráficos de mercancías. En 2004 se aprueban la Directiva 2004/49 sobre seguridad ferroviaria, la Directiva 2004/50, sobre interoperatividad ferroviaria, el Reglamento 2004/811 que establece la AESIF y la

Directiva 2004/51, sobre la liberalización del transporte de mercancías, mediante la cual se liberalizan a partir de 2006 todos los tráficos internacionales y en 2007 los nacionales.

Tras la aprobación del “segundo paquete” en 2004 quedaban por desarrollar una parte importante de las medidas propuestas. En este sentido en la Comunicación “Proseguir la integración del sistema ferroviario europeo: el tercer paquete ferroviario”¹⁷, se realizan las siguientes propuestas legislativas que integran el denominado “tercer paquete ferroviario”: un Reglamento sobre los derechos de los viajeros en el transporte ferroviario internacional; una Directiva sobre la apertura del mercado para los servicios de transporte de viajeros por ferrocarril para 2010; y un Reglamento sobre la calidad de los servicios en el transporte de mercancías por ferrocarril. A estas propuestas hay que unir una Directiva sobre la certificación del personal conductor de locomotoras y trenes dedicados al transporte de viajeros y mercancías en la Comunidad.

Finalmente, en octubre de 2007 se aprueban importantes medidas legislativas para impulsar, en especial, los servicios ferroviarios de viajeros de la UE: el “tercer paquete ferroviario” y el nuevo reglamento sobre obligaciones de servicio público en el transporte terrestre y vías navegables.

El denominado tercer “paquete ferroviario” está compuesto por tres actos jurídicos (un reglamento y dos directivas). El Reglamento (CE) nº 1371/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, establece los derechos y las obligaciones de los viajeros de ferrocarril. Por su parte, la Directiva 2007/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, fija un sistema común de certificación de los maquinistas. La Directiva 2007/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, por la que se modifican la Directiva 91/440/CEE del Consejo, sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios y la Directiva 2001/14/CE, relativa a la adjudicación de la capacidad de la infraestructura ferroviaria y la aplicación de cánones por su utilización, liberaliza los servicios internacionales de viajeros.

A esta legislación hay que sumar el Reglamento (CE) nº 1370/2007 del Parlamento

¹⁷ CE. Comisión, Comunicación de la Comisión, “proseguir la integración del sistema ferroviario europeo: el tercer paquete ferroviario”, COM (2004) 140 final, Luxemburgo.

Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera, por el que se derogan los Reglamentos (CEE) nº 1191/69 y (CEE) nº 1107/70 del Consejo.

Mientras que se avanza legislativamente en el campo de la liberalización el progreso en materia de infraestructuras de transporte ha sido escaso. Como hemos visto, debido a su baja rentabilidad económica, la UE debe ayudar al desarrollo de las redes interoperables apoyando financieramente los proyectos prioritarios. Con este fin, en 2004 se elevó en ciertos casos la cofinanciación hasta un 20 por ciento de la inversión y se elabora una lista que aumentaba a 30 los proyectos prioritarios.

En el campo de la armonización el avance no es relevante: en 2006 se modifica la Directiva 1999/62/CE con la Directiva 2006/38/CE que establece reglas comunes, para la tarificación por el uso de la infraestructura por parte de los camiones que superen 3.5 toneladas. No obstante, los Estados son libres de decidir si aplican o no estas disposiciones sobre la tarificación por el uso de la infraestructura que, en todo caso, sólo afectan al transporte de mercancías.

5. LOS RESULTADOS SOBRE EL FERROCARRIL DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE APLICADAS DESDE 2001

El plazo de transposición del “primer paquete ferroviario” acabó en 2003. La legislación está aplicada en los Estados miembros y sus primeros resultados son esperanzadores¹⁸. El declive del ferrocarril de mercancías se frena y su participación modal se estabiliza, e incluso en algunos países, como Reino Unido, la recuperación es notable. En el caso de los servicios de viajeros se da un ligero aumento de la participación modal en la Europa de los 15 y se frena el ritmo del declive en los países de nueva adhesión. En lo que se refiere a la seguridad, la

introducción de la separación de la infraestructura de la explotación no ha afectado a los índices de seguridad de los ferrocarriles. También cabe destacar, que se ha registrado una importante reducción del empleo en el sector acompañado por un aumento de la productividad (de un 39 por ciento en la Europa de los 15).

El modelo de separación de la infraestructura y la explotación adoptado en la UE, en la que no es obligatoria la separación institucional total pero sí la de los elementos fundamentales para garantizar el acceso no discriminatorio, está funcionando bien de tal manera que la Comisión no considera necesario alcanzar la separación institucional total. Los nuevos operadores, a pesar de la persistencia de las barreras a la entrada¹⁹, están empezando a introducirse en el mercado y se están registrando mejoras en la operación comercial de los servicios.

Sin embargo, el resultado de la política de redes transeuropeas de transporte ha sido hasta ahora pobre. Sólo 3 de los 14 proyectos de Essen se han concluido y la mayoría están muy retrasados de tal manera que la finalización de éstos se ha retrasado para 2020²⁰. La razón principal de este escaso avance sigue siendo la falta de capitales públicos y privados necesarios para financiar la modernización de las infraestructuras ferroviarias.

Por lo que respecta al funcionamiento de la legislación sobre interoperatividad²¹, la Directiva sobre la interoperabilidad de los ferrocarriles de alta velocidad está actualmente aplicada en todos los Estados miembros y se cumplen los parámetros básicos de las ETI de alta velocidad, a excepción de los sistemas de control-mando. No obstante hay que señalar que al aplicarse las ETI, tanto en alta velocidad como ferrocarril convencional, a todas las nuevas líneas y material rodante nuevo así como a las renovaciones y mejoras importantes de las existentes el ritmo de la armonización dependerá del avance en estas inversiones.

¹⁸ CE. Comisión, *Report from the Commission to the European Parliament, the Committee of the regions on the implementation of the first railway package*. COM (2006) 189 final, Luxemburgo.

¹⁹ C.E. Comisión, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, “facilitar la circulación de locomotoras en la Comunidad”*. COM (2006) 782 final, Luxemburgo.

²⁰ C.E. Comisión, *Informe de la Comisión sobre la aplicación de las Orientaciones en 1998-2001...*, op.cit y C.E. Comisión, *Informe de la Comisión sobre la aplicación de las Orientaciones en 2002-2003 de conformidad con el artículo 18 de la Decisión nº 1692/96/CE*. COM (2007) 94 final CE, Luxemburgo.

²¹ C.E. Comisión, *Informe de situación 2000-2005 sobre la aplicación de las Directivas de la interoperabilidad (96/48/CE para los ferrocarriles de alta velocidad y 2001/16/CE para los ferrocarriles convencionales)*. COM (2006) 660 final, Luxemburgo.

CONCLUSIONES

Tras 50 años de política de transportes de la UE podemos realizar un somero análisis de su desempeño analizando hasta que punto ha conseguido los objetivos en materia de política ferroviaria que señalamos en el apartado tercero.

En lo que se refiere a la creación de un mercado único de servicios ferroviarios, en los que exista libre competencia, el avance es desigual. Aunque todavía persisten algunas barreras a la entrada, se ha avanzado considerablemente en el transporte de mercancías. Sin embargo, el progreso en los servicios de viajeros ha sido nulo.

En la armonización de las condiciones de la competencia, se avanza en la normalización de las relaciones entre los Estados y sus compañías ferroviarias. Se alcanza la autonomía jurídica y aumenta la de gestión. También, se avanza en la clarificación de cuentas y en el saneamiento financiero.

Sin embargo, los logros son escasos en la armonización de las condiciones de la competencia

mediante la corrección de los factores que causan la competencia desleal de los modos de transporte que compiten con el ferrocarril: en especial, no se consigue que la carretera internalice sus costes sociales mediante la tarificación por el uso de la infraestructura. Aunque los esfuerzos son importantes, tampoco es significativo el avance en el difícil objetivo de lograr completar una red ferroviaria de dimensión europea que sea interoperable.

Así pues, se está progresando en uno de los pilares de la política comunitaria de transporte: la liberalización y competencia pero poco en los dos otros pilares: la mejora de la calidad de las infraestructuras ferroviarias y la armonización de las condiciones de la competencia intermodal.

No cabe duda que el escaso progreso en estos dos aspectos fundamentales de la política de transporte dificulta que el ferrocarril se convierta en un modo de transporte que contribuya, aún más, a la sostenibilidad del crecimiento económico europeo.