

PROPUESTA DE DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO QUE MODIFICA LA DIRECTIVA 2012/34 POR LA QUE SE ESTABLECE UN ESPACIO FERROVIARIO EUROPEO ÚNICO, EN LO QUE ATAÑE A LA APERTURA DEL MERCADO DE LOS SERVICIOS NACIONALES DE TRANSPORTE DE VIAJEROS POR FERROCARRIL Y LA GOBERNANZA DE LA INFRAESTRUCTURA FERROVIARIA

1. BASE JURIDICA

La base jurídica es el artículo 91 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (seguridad en el transporte).

Se aplica el artículo 294 del TFUE (procedimiento legislativo ordinario).

2. GRUPO DEL CONSEJO Y FECHA DEL CONSEJO EN EL QUE SE ESPERA SEA CONSIDERADA LA PROPUESTA

Grupo de Transportes Terrestres.

Consejo de Ministros de 8 de octubre de 2014 (*Debate de Orientación*)

Consejo de Ministros de 3 de diciembre de 2014 (*Enfoque General*)

3. CONTENIDO

Los principios básicos que guían la mejora de la eficiencia ferroviaria se fundamentan en la apertura progresiva del mercado, el establecimiento de empresas ferroviarias y administradores de infraestructuras independientes y la separación de las cuentas entre aquéllas y éstos. Desde el año 2000, estos principios se han ido haciendo realidad progresivamente, y a ello ha contribuido la adopción de tres paquetes sucesivos de actos legislativos. Sin embargo, la cuota modal del ferrocarril ha seguido siendo moderada (6% de los viajeros, 10% de las mercancías), en parte debido a cuestiones de adecuación para muchos desplazamientos urbanos de corta distancia, pero también a causa de los obstáculos a la incorporación al mercado, que dificultan la competencia y la innovación.

El Libro Blanco del Transporte de 2011 avanzó la idea de establecer un Espacio Ferroviario Europeo Único que aumente la eficiencia del ferrocarril, ofreciendo servicios competitivos, corrigiendo los fallos normativos y del mercado, eliminando los obstáculos a la incorporación al mercado y aligerando los procedimientos administrativos.

En 2012, partes de esa legislación fueron simplificadas, consolidadas y reforzadas por medio de la Directiva 2012/34/UE, por la que se establece un espacio ferroviario europeo único, que afianzó las disposiciones existentes sobre competencia, supervisión reguladora y arquitectura financiera del sector ferroviario. Dicha Directiva intensifica el poder de los organismos reguladores nacionales, mejora el marco para la inversión en ferrocarriles y garantiza un acceso justo a la infraestructura ferroviaria y los servicios relacionados con los ferrocarriles. Entró en vigor el 15 de diciembre de 2012 y el plazo para su transposición finaliza a mediados de 2015.

Este cuarto paquete se ha elaborado con el fin de eliminar progresivamente los obstáculos que siguen oponiéndose al Espacio Ferroviario Europeo Único. En concreto, este conjunto de medidas se puede agrupar en tres pilares:

- Pilar tecnológico (papel de la Agencia ferroviaria europea, la ERA, Interoperabilidad y Seguridad)
- Pilar de Mercado y de Gobernanza (apertura del mercado interior de viajeros y gobernanza de los gestores de la infraestructura)
- Pilar Social (Obligaciones de Servicio Público)

A continuación se describe el pilar de mercado y gobernanza, de la que esta propuesta de Reglamento forma parte.

La mejora de la calidad del servicio y de la eficiencia operativa de las empresas ferroviarias se enfrenta a una serie de obstáculos, relativos, en primer lugar, al acceso al mercado de los servicios nacionales de transporte de viajeros y a la falta de presión competitiva. En muchos Estados miembros, estos mercados están cerrados a la competencia, lo cual además de limitar su desarrollo también crea disparidades entre aquellos Estados miembros que han abierto sus mercados y los que no lo han hecho. Los diferentes enfoques nacionales adoptados para la apertura del mercado de los servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril impiden la aparición de un auténtico mercado interior de los servicios ferroviarios de transporte de viajeros.

Esta propuesta aborda los obstáculos a la competencia, tales como la apertura del tráfico interior de viajeros a cualquier operador y el refuerzo de la independencia del gestor de la infraestructura: la separación institucional entre éste y el operador ferroviario incumbente y su independencia funcional y financiera.

La evaluación de impacto puso de manifiesto que los mejores resultados en términos de repercusión económica, medioambiental y social, con la generación de un valor actual neto comprendido entre 21.000 y 29.000 M€ en el periodo 2019-2035, se obtendrían combinando los elementos siguientes:

- derechos de libre acceso, definidos en líneas generales, sujetos a una prueba de su impacto sobre el equilibrio económico de los contratos de servicio público;
- adjudicaciones mediante licitación de los contratos de servicio público;
- sistemas nacionales integrados de emisión de billetes de carácter voluntario; y
- obligación de los Estados miembros de garantizar a las empresas ferroviarias que quieran participar en un procedimiento de licitación pública un acceso no discriminatorio a material rodante adecuado.

4. ESTADO DEL PROCEDIMIENTO

Presentado el conjunto del paquete ferroviario en febrero de 2013. Las discusiones de detalle del pilar de gobernanza y mercado no se han iniciado, debido al fuerte rechazo de algunas delegaciones, principalmente Francia, Alemania, Austria y las delegaciones de los países del BENELUX.

La presidencia italiana espera iniciar estas discusiones de detalle tras el debate político del Consejo de Ministros de 8 de octubre.

El Parlamento Europeo ha adoptado su primera lectura el 26 de febrero de 2014. El ponente fue EL KHADRAOUI (S&D).

5. VALORACIÓN

En lo que se refiere estrictamente a la liberalización de los mercados domésticos, España no plantearía objeciones al planteamiento general de la propuesta desde el momento en que la Disposición Transitoria tercera de la Ley del Sector Ferroviario fija el 31 de julio de 2013 como fecha a partir de la cual se abrirán al mercado los servicios de transporte ferroviario de viajeros que discurran por red ferroviaria de interés general tanto de ancho internacional (UIC) como de ancho ibérico convencional y métrico.

En todo caso, se deben permitir que las formulas específicas que hayan establecido determinados países para liberalizar sus mercados de manera progresiva puedan continuar hasta la expiración de los contratos para evitar perjuicios económicos tanto a las empresas ferroviarias adjudicatarias como a los estados miembros, con un límite temporal para evitar que se use esta fórmula para impedir el acceso a la red

Sobre el nuevo rol del gestor de infraestructuras, se considera que las funciones que obligatoriamente debe tener un administrador son las de operación y mantenimiento. Las de desarrollo, planificación e inversión deberían ser optativas, ya que el Estado puede decidir asignarlas completa o parcialmente (por ejemplo, en otros países pueden decidir seguir construyendo infraestructuras a través de otras Agencias u organismo, y luego dar la administración de la red a otro ente).

En cuanto a la separación institucional del Gestor de la Infraestructura y del Operador Ferroviario, debe darse libertad de adscripción institucional en los modelos separados (en el caso español ambos dependen del Ministerio de Fomento) toda vez que en los modelos separados se garantiza la independencia de los administradores y empresas ferroviarias al concebirse como personas jurídicas distintas totalmente independientes entre sí y sin posibilidad de ninguna clase de flujo financiero, de personal, de información etc. Además, la propuesta de Directiva permite los modelos integrados, en los que la dependencia de ambos actores es común, pese a que se limite parcialmente ciertos flujos entre ambos (pero no totalmente como en el caso de modelos separados), por lo que se crea un agravio comparativo entre modelos.

Se considera importante que los Estados Miembros mantengan las mismas opciones para configurar la organización de su sector ferroviario que permita el marco regulatorio, con independencia del modelo que tengan implantado cuanto entre en vigor el Cuarto Paquete. No puede haber irreversibilidad

Se deben establecer reciprocidades entre Estados Miembros de manera que aquéllos países que no hayan abierto sus mercados ferroviarios no puedan acceder con sus empresas públicas a aquéllos países que sí lo han hecho antes del 2019.