

CER: Informe Anual 2005-2006



Fundación de los Ferrocarriles Españoles

Estrategias Ferroviarias Europeas

Número 20- Febrero 2007

Ficha catalográfica:

CER Informe Anual 2005-2006 = CER Annual Report 2005-2006 - Madrid : Fundación de los Ferrocarriles Españoles ; ADIF. Dirección de Relaciones Internacionales, 2006

28 p. ; 30 cm. (Estrategias Ferroviarias Europeas; 20)

1. Informes de actividad
2. Política Comunitaria de Transportes
3. Política ferroviaria
4. Sistema ERTMS
5. Interoperabilidad
6. Desarrollo sostenible

Edita: ADIF: Dirección de Relaciones Internacionales
Fundación de los Ferrocarriles Españoles
Centro de Documentación Ferroviaria



PRESENTACIÓN

La Dirección de Relaciones Internacionales, en colaboración con la Fundación de los Ferrocarriles Españoles, edita una serie de documentos bajo el título genérico: "Estrategias Ferroviarias Europeas" para su difusión con fines exclusivamente de información dentro del entorno de las empresas ferroviarias, relacionados con las experiencias en otros países sobre los procesos de transformación del ferrocarril y su papel en el sistema de transportes.

La versión electrónica de los documentos está disponible a través de la página web de la Dirección de Documentación y Archivo Histórico Ferroviario de la Fundación de los Ferrocarriles Españoles:

www.docutren.com/documentos_internacionales.htm

Por parte de la Dirección de Relaciones Internacionales de Adif se cumple así con el objetivo de difundir aquella información internacional que pueda ser de utilidad para la empresa en el desarrollo de su actividad.

Introducción:

La memoria de actividades de CER (la Comunidad de Empresas Ferroviarias y Compañías de Infraestructura Europeas, de la que ADIF es miembro) nos presenta un buen resumen de cuál ha sido la evolución de las preocupaciones ferroviarias en Europa en estos dos últimos años, periodo que ha sido importante en la revisión de la política de transportes de la Unión Europea. Así, en este último año se han revisado los resultados que han aportado el Primer Paquete Ferroviario y el análisis realizado con el Libro Blanco publicado por la Comisión en 2001, como estrategia y camino hasta el 2010. Si bien es indudable la apertura de los mercados ferroviarios (y la adaptación de las empresas "clásicas" a los nuevos modelos), aunque con grandes disparidades, los resultados de captación de tráficos no son tan evidentes.

CER analiza la respuesta del ferrocarril a la Política Europea de Transportes iniciada en 2001 con el fin de lograr un ferrocarril más competitivo, y también se detiene en los proyectos y cuestiones que se muestran como con mayor impacto para mejorar las tendencias en el futuro: la consolidación de la reforma, el desarrollo de corredores internacionales (con especial atención a las cargas), la armonización e impulso de las aplicaciones telemáticas, la homologación del material rodante con validez para el conjunto de países, la implantación del ERTMS,...en un entorno de fuertes limitaciones de las financiaciones TEN-T, pero también de nuevos elementos que pueden colaborar muy activamente para asegurar el futuro buscado, como son el funcionamiento de la Agencia Ferroviaria Europea (que significa compromiso con la Interoperabilidad, pero también con la Seguridad) e incluso el recién lanzado 7º Programa Marco de Investigación y Desarrollo, que debe abrir posibilidades importantes para nuestro sector.

CER evalúa los nuevos retos que supone la total apertura del mercado de transporte de mercancías por ferrocarril desde enero de 2007 y advierte de algunos peligros, que pueden conducir al abandono de aquellos sectores del mercado que no resulten rentables para el sector privado.

Finalmente, CER concluye, con este análisis global, que hay que superar, a medio plazo, la incertidumbre generada por la revisión que la Comisión Europea ha pedido de la política de transportes seguida hasta 2005, apuntando las líneas guía para restaurar la confianza en ella, de las que destacaríamos el reforzamiento de la calidad y de la seguridad ferroviaria, como modo de transporte más adecuado a las exigencias ya urgentes de sostenibilidad.

A su vez, con esta iniciativa, la Fundación de los Ferrocarriles Españoles sirve una vez más a su compromiso de apoyar la actividad investigadora y en general, de contribuir a la difusión y el conocimiento del ferrocarril por la sociedad.

ÍNDICE

Introducción: Revisión de la política de transportes de la UE

Definiendo el camino para el transporte de viajeros: apertura del mercado y contratos de servicio público

Libro de CER: La reforma de los ferrocarriles europeos

Calidad en el servicio al cliente: viene de dentro

Aplicaciones telemáticas para el transporte de mercancías por ferrocarril

Seguridad en el transporte ferroviario

El presupuesto TEN-T: difícil selección futura

ERTMS: Actuando sobre Corredores inteligentes

La Agencia Ferroviaria Europea

Homologación del material rodante

Recursos humanos: gestionando el cambio

Investigación sobre sistemas ferroviarios sostenibles en Europa

INTRODUCCION: REVISION DE LA POLÍTICA DE TRANSPORTES DE LA UE

El 13 de junio de 2005, un tren de mercancías más bien corriente, cargado de piedra caliza, salió de la ciudad francesa de Dugny y recorrió 140 km, atravesando la frontera alemana, hasta la ciudad de Völkingen. Este servicio fue realizado por la empresa CFTA Cargo, una filial de Connex.

El servicio citado -ordinario en muchos aspectos- es un símbolo expresivo de los cambios que están en marcha en el mercado ferroviario europeo. Finalmente, después de muchas discusiones, se está abriendo el mercado del transporte ferroviario de mercancías a través del corazón de Europa. En enero de 2007, el mercado deberá estar totalmente abierto. Esto es un enorme logro político y también es bueno para los negocios.

El desarrollo del Mercado Único europeo ha alterado radicalmente el modelo de producción económica y las actividades de distribución entre los Estados miembros. La apertura del mercado europeo del transporte ferroviario de mercancías permite a los operadores satisfacer mejor las necesidades de sus clientes. También mejora la posición del transporte de mercancías por ferrocarril en su competencia con el de carretera, que atraviesa libremente las fronteras desde hace ya aproximadamente una década.

A pesar de este enorme éxito, existe una sensación de indecisión en la política europea del transporte. Esto se debe en parte a que el Comisario para el Transporte ha pedido una revisión de esta política (a mitad de camino entre la publicación, en 2001, del Libro Blanco de la Comisión La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad y el plazo fijado en él -2010- para el cumplimiento de ciertos objetivos).

Pero la política europea en general y la política de transportes en particular parece estar sufriendo una crisis de confianza. Sobre el telón de fondo de un crecimiento económico débil y unas finanzas públicas limitadas, los políticos europeos se han decidido por un presupuesto que tendrá como resultado un 60% menos de fondos que los propuestos para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte (TEN-T). Los políticos han pasado gran parte de este año enfrentándose al problema de los peajes de carretera para los camiones en las principales rutas europeas (la Directiva de la *Euroviñeta*), y han tenido que conformarse con algo cercano al marco ya existente. Si bien el Libro Blanco del Transporte hablaba de un enfoque armonizado de la tarificación de la infraestructura, las directivas propuestas para cubrir los cánones por el acceso a la infraestructura en los aeropuertos y puertos marítimos

aún tienen que ser adoptadas por la Comisión Europea. El reto de la revisión a medio plazo por parte de la Comisión es reforzar la confianza en la política europea del transporte, al menos restaurar la sensación de confianza en los objetivos de la política europea del transporte.

El objetivo principal de esta política se estableció claramente en 2001: se requiere un cambio en la distribución modal para evitar un crecimiento no sostenible del modo de transporte dominante, es decir, los camiones y los automóviles particulares. El propio Libro Blanco habla de "reequilibrar los modos", "desacoplar el crecimiento económico y el transporte" y "revitalizar el ferrocarril".

En muchos aspectos, desde luego, este mensaje del cambio modal es demasiado simple. Es evidente que el transporte de mercancías por ferrocarril no puede competir con los camiones en determinados mercados, sobre todo en el de distancias cortas. Según la Unión Internacional de Transporte por Carretera (IRU), aproximadamente el 85% de los movimientos de camiones cubren una distancia inferior a 150 km. De manera similar, el ferrocarril de alta velocidad no puede competir con el transporte aéreo en gran parte del mercado internacional. Tampoco los servicios convencionales de viajeros por ferrocarril pueden competir con los automóviles o los autobuses para una gran parte de la demanda rural.

En resumen, el ferrocarril compite con otros modos de transporte en un número limitado de segmentos de mercado. Si se buscan señales de éxito en la política ferroviaria europea, hay que mirar las tendencias en estos mercados concretos. Ahora bien, para frustración de todos, en Europa no se publican estas estadísticas desagregadas, lo que hace difícil sacar conclusiones, tanto para la industria como para los políticos.

Este no es el caso en otros lugares; en Estados Unidos, por ejemplo, la elevada cuota de participación del ferrocarril en el mercado del transporte de mercancías (el 40%) se refiere precisamente al llamado "mercado intercity" (es decir, de larga distancia). No hay cifras equivalentes en Europa. Los grupos de interés están intentando averiguar lo que está pasando en el núcleo del mercado ferroviario, en los segmentos competitivos, partiendo de los datos agregados de participación en el mercado. CER ha pedido a la Comisión Europea y a Eurostat que mejore estos datos.

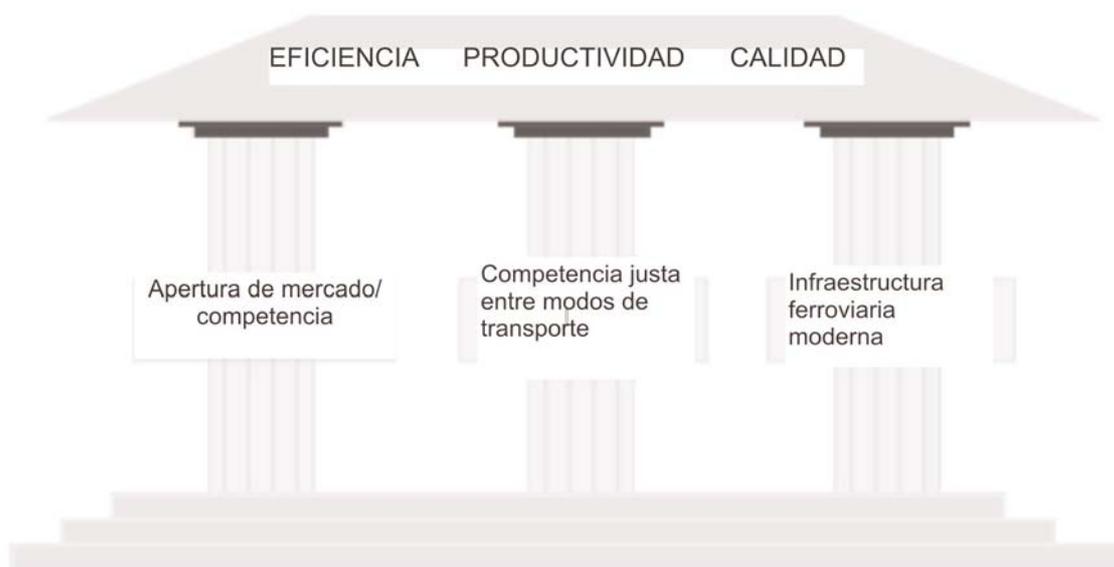
CER confía en que la Comisión confirmará la política de cambio de la distribución modal en los mercados relevantes. El mercado más importante para la Unión Europea, en oposición a los Estados miembros indivi-

duales, es indudablemente el desarrollo del mercado de transporte internacional de mercancías. Esto explica por qué la mayor parte de la legislación desde 2001 se ha centrado en las mercancías, mientras las propuestas de la Comisión sobre servicios de viajeros se han dejado, en gran medida, a la jurisdicción de los Estados miembros.

La figura 1 presenta los tres elementos básicos de una política diseñada para aumentar la cuota del ferrocarril en la distribución modal del mercado del transporte internacional (o de larga distancia) de mercancías. Estos elementos no son objeto de controversia; se pueden encontrar en cualquier libro de texto sobre economía del transporte y conforman la base intelectual de muchas de las discusiones políticas del Libro Blanco de 2001. Cada pilar se trata por separado a continuación.

En Europa Occidental, muchas compañías ferroviarias están experimentando una profunda reestructuración. Algunas se están posicionando como proveedores de servicios logísticos europeos, y otras como proveedores puros de servicios ferroviarios. La competencia está asumiendo una posición fuerte en el mercado de los trenes completos, es decir, el transporte de un tren de carga completa de punto a punto. La entrada en nuevos mercados tiende a atraer a uno de los tres tipos de compañías siguientes: primero, compañías titulares que entran en un nuevo territorio (por ejemplo, SBB en Alemania e Italia); segundo, proveedores ferroviarios respaldados por compañías (por ejemplo, European Rail Shuttle); y, finalmente, compañías ferroviarias de propiedad privada (como Connex). Otros segmentos del transporte, como el tráfico de vagones aislados, están demostrando ser mercados en los que no resulta tan rentable entrar.

Figura 1: La estructura de la política europea de transportes, según el Libro Blanco del Transporte de 2001



Competencia dentro del mercado ferroviario

El primer pilar representa la apertura del mercado del transporte ferroviario de mercancías, que se ha logrado a través de los dos primeros paquetes ferroviarios y, como muestra el ejemplo de Connex en la introducción, se está convirtiendo rápidamente en una realidad de mercado. La competencia impulsa los logros del ferrocarril en materia de productividad: incremento del 40% en Europa Occidental en 10 años y del 30% en la Europa del Este en 5 años.

La economía del mercado del transporte por vagones aislados se ha examinado en un informe de la consultora McKinsey realizado en el otoño de 2005¹. Este mercado sigue representando aproximadamente el 50% del transporte de mercancías por ferrocarril en Centroeuropa y está muy expuesto a la competencia del sector de la carretera. Durante la reestructuración, hay compañías ferroviarias históricas que están recorriendo esos servicios. Esta tendencia era ya bien conocida en el sector. Pero el elemento sorprendente del informe de McKinsey es precisamente la magnitud que puede alcanzar esta reducción. Si las condiciones generales de la competencia con la carretera se man-

tienen como hasta hoy, el informe predice que los volúmenes del transporte de mercancías por ferrocarril pueden descender en un 30-40% en Europa Occidental. Esto despierta gran preocupación y subraya la necesidad de reformar los otros dos pilares de la figura 1, paralelamente a la apertura del mercado.

Las perspectivas respecto a la apertura del mercado son más confusas en Europa Central y del Este. Ciertamente, el mecanismo básico presentado por McKinsey es aplicable en este caso y el transporte por vagones aislados está amenazado; pero, además, la situación financiera general de la mayor parte de las compañías ferroviarias es considerablemente peor que en la parte occidental. El sector del transporte de mercancías sigue estando, en gran medida, lastrado por tener que subvencionar servicios de viajeros, que se están prestando sin la adecuada compensación financiera. El sector de las mercancías -que sigue siendo, en general, rentable- es, en cierto modo, víctima de su propio éxito y sus posibilidades para competir en el futuro mercado abierto del transporte ferroviario de mercancías están seriamente amenazadas. Cuando quedan sólo unos pocos meses para la apertura completa del mercado, a día de hoy no se ha creado aún una situación de igualdad para las compañías de toda Europa. Esto puede tener también implicaciones para la política futura. Es cuestionable si, con este telón de fondo, habrá suficiente apoyo político de los nuevos Estados miembros para extender la competencia al mercado de viajeros. CER continuará trabajando para elevar el perfil político de estos temas y asegurar que la Unión Europea proporcione el apoyo necesario a este sector.

Financiación dentro del sector ferroviario: cánones de acceso para los diversos modos

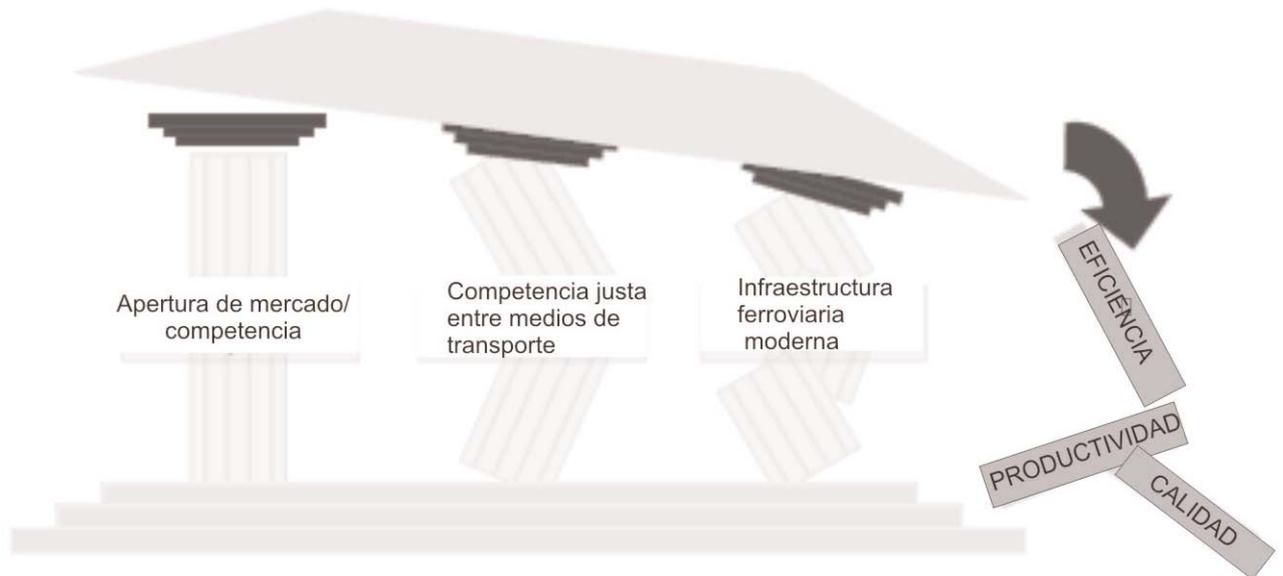
Los otros dos pilares de la figura 1 representan la competencia entre los modos y la modernización de la infraestructura. Ambos están unidos, desde luego, con la cuestión de los cánones de acceso a la infraestructura. El Libro Blanco del Transporte de 2001 anunciaba una directiva marco, es decir, un conjunto de principios para definir la tarificación de la infraestructura, que debían aplicarse a los diversos modos. Esta medida fue bien acogida por CER: a los usuarios del transporte se les debían cargar todos los costes asociados con un recorrido de viajeros o con un transporte de mercancías, incluidos los costes externos (tales como el aumento de la congestión para los otros usuarios, la reducción de la calidad del aire local, el incremento del riesgo de accidentes y el efecto sobre el cambio climático). Como se ha observado en Suiza, este tipo de política de tarificación puede tener un impacto radical

sobre la capacidad del ferrocarril para competir con la carretera a lo largo de los corredores internacionales, así como para la financiación de la infraestructura del transporte.

En contraste con el primer pilar, en este aspecto es difícil informar sobre éxitos concretos desde el año 2001. En primer lugar, la Comisión Europea no ha propuesto un enfoque unificado para todos los modos. En vez de eso, se ha tratado al ferrocarril y la carretera por separado y no se han tratado en absoluto los otros modos. En segundo lugar, a la Unión Europea le ha faltado la voluntad política para reformar radicalmente los cánones por el uso de la infraestructura para los camiones que utilizan las principales carreteras europeas (Directiva de la *Euroviñeta*). Por ello, en el nuevo acuerdo, los peajes son solamente una opción. Si los Estados miembros eligen la aplicación de peajes, el nivel máximo de éstos no puede superar los costes de la infraestructura. Los costes externos no están incluidos en el nivel del peaje. Por el contrario, la reciente legislación ferroviaria dicta que la imposición de cánones sea obligatoria. El nivel de estos cánones está basado en el coste social marginal, con la posibilidad de aplicar recargos para permitir la recuperación completa de los costes.

Ante un marco legislativo tan confuso es posible que no sorprenda que, en la práctica, tengan tan poco sentido los cánones por el acceso a la infraestructura a lo largo de muchos corredores internacionales de mercancías en Europa. El nivel de los cánones de acceso a la infraestructura al que tienen que hacer frente los operadores del transporte ferroviario de mercancías a lo largo de muchos corredores internacionales, particularmente en partes de Europa Central y del Este, significa sencillamente que no pueden competir con el transporte por carretera. Si se espera seriamente que el ferrocarril pueda competir a gran escala con la carretera, es necesario un enfoque coordinado a lo largo de cada corredor. CER continuará haciendo campaña sobre este tema, presionando a los Estados miembros para que apliquen unos cánones más eficientes por el uso de la carretera.

Figura 2: El riesgo de la no implementación del Libro Blanco del Transporte de 2001



Perspectivas para el futuro

El sector ferroviario ha mejorado considerablemente desde finales de los años noventa. Esto ha sido posible, en gran medida, por la influencia de la política europea del transporte que ha abierto unas expectativas sobre el posible desarrollo futuro del sector. La nueva política europea de transportes lleva solamente cinco años en vigor, pero ya empiezan a verse sus beneficios. Probablemente el éxito más evidente en Europa Occidental es que se ha mejorado mucho la productividad y se han estabilizado las cuotas de mercado, invirtiendo la larga tendencia descendente. Esto puede ser el primer signo esperanzador de un crecimiento verdadero y del desarrollo de un sector del transporte más sostenible, tanto en términos financieros como medioambientales.

DEFINIENDO EL CAMINO PARA EL TRANSPORTE DE VIAJEROS: APERTURA DEL MERCADO Y CONTRATOS DE SERVICIO PÚBLICO

La competencia en el transporte ferroviario europeo se ha visto favorecida por acciones políticas adicionales realizadas en 2005. Los primeros debates en el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros sobre la liberalización de los servicios de viajeros han ido parejos a las deliberaciones sobre las propuestas de la

Comisión Europea sobre los contratos de servicio público.

Hasta ahora, la liberalización del sector de mercancías ha marcado el ritmo. La proximidad del 1 de enero de 2007, fecha marcada para la apertura total del mercado del transporte de mercancías, está centrando la atención sobre la implementación del Primer Paquete Ferroviario. CER ha jugado un papel activo en la definición política final del calendario para la liberalización del transporte de mercancías. Ha declarado su compromiso con el principio de la competencia por la infraestructura como uno de los ingredientes clave para el logro de los objetivos de la política del transporte por ferrocarril.

Mientras que el escenario está muy claro para las mercancías, el futuro de la liberalización del sector de los viajeros no lo está tanto. La competencia en el mercado del transporte de viajeros sigue unas reglas diferentes y mucho más complicadas.

La competencia en el sector del transporte de viajeros por ferrocarril existe ya a través de la competencia entre modos: aviones o autobuses en itinerarios de larga distancia, así como automóviles particulares. Pero la competencia por la infraestructura en sí parece un concepto nuevo. No lo es, si se mira hacia atrás en el tiempo; pero aquellos eran días en los que las redes para viajeros competían entre sí en un mundo totalmente diferente, en el que se incluía el transporte por tracción animal.

En la actualidad, la competencia puede ser “por el mercado”, donde las compañías ferroviarias han obtenido contratos públicos, concedidos por varios niveles administrativos dentro de un Estado miembro, para operar un conjunto definido de servicios de viajeros. Pero también puede ser “en el mercado”, y entonces las compañías ferroviarias deciden dónde y cuándo desean poner trenes en servicio, ya sea en competencia con otras compañías o para satisfacer una demanda concreta de mercado. Mientras que este último tipo de competencia implica una regulación formal por medio de una instancia apropiada, la competencia por el mercado es denominada a veces, paradójicamente, “competencia regulada”.

La Historia sugiere que la competencia por el mercado es el modelo que puede permitir la entrada en él con suficientes garantías para el negocio. Uno de los beneficios del ferrocarril para los viajeros es la flexibilidad a la hora de elegir el tren que se va a utilizar para un viaje; cuanto más local y regular es este viaje, más verdadera se vuelve esta afirmación. Sin embargo, esta ventaja del producto no se limita a los trenes locales, sino que está controlada por la demanda y la frecuencia del servicio. Por el momento no hay prácticamente ejemplos de compañías ferroviarias que compitan directamente en un mercado libre con el mismo servicio (frecuencia / tiempo de recorrido / nivel de servicio) sobre el mismo recorrido. La capacidad de la infraestructura, al igual que el coste del servicio, trabajan en contra de esta posibilidad. Existen algunos solapamientos limitados en recorridos de primera categoría, por ejemplo entre Bruselas y Colonia.

Por ejemplo, la red de viajeros del Reino Unido ha funcionado durante prácticamente diez años con un marco de contratos -es decir, franquicias- estrictamente especificado. Pero es menos conocido que la red del Reino Unido está, en principio, abierta a todos, si bien en la práctica el acceso al mercado, incluso para los servicios de larga distancia, está cuidadosamente controlado por la instancia reguladora. Debe mantenerse un equilibrio entre los beneficios de un nuevo servicio para los clientes y el impacto sobre los acuerdos de franquicias existentes. El resultado, después de diez años, es

que sólo ha habido un nuevo servicio de tren de “acceso abierto” que ofreciera con éxito un número limitado de servicios directos entre una ciudad regional y Londres. Actualmente está considerándose un segundo servicio de este tipo².

Sería bastante difícil aplicar estos principios a nivel europeo, dada la amplia variedad de condiciones geográficas y demográficas en cada uno de los Estados miembros.

La Comisión Europea propone la apertura a la competencia de los servicios internacionales, para que los viajeros embarquen en ese tipo de trenes como si fueran a realizar un viaje nacional (“cabotaje”). Ha reconocido la necesidad de proporcionar seguridad para los servicios operados en el marco de un contrato de servicio público e introducido el concepto de “equilibrio económico” para tratar la situación descrita en el ejemplo mencionado anteriormente.

CER apoyó el espíritu general de la propuesta de la Comisión sobre liberalización (tanto en el ámbito de aplicación como en el calendario). Solamente hizo especificaciones sobre las medidas adicionales necesarias para salvaguardar las inversiones principales en este nuevo entorno competitivo: esto se puede lograr mediante acuerdos marco de mayor duración para la asignación de la capacidad de la infraestructura (surco horario). Sin embargo, no está tan claro cómo reaccionará el mercado al nuevo marco legal: otros factores económicos y de financiación son también vitales para el desarrollo del ferrocarril, como refleja este Informe Anual.

El Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros se movían en diferentes direcciones en sus debates de 2005. El Parlamento votó por acelerar la liberalización y, lo que es más importante, por ampliarla en una segunda fase a los servicios ferroviarios nacionales; asimismo, buscó alejar del equilibrio económico el énfasis puesto en la garantía del servicio público. La respuesta del Consejo, en diciembre, incrementó las garantías para los contratos de servicio público mediante la especificación de más obligaciones para la institución reguladora. Amplió la protección para los contratos de servicio público obtenidos en concursos abiertos a la competencia y también propuso que se pudiera recaudar un impuesto sobre los servicios de tren como una contribución hacia la financiación de servicios públicos -una medida demasiado alejada de la opinión de CER-. Al mismo tiempo, el campo de aplicación se centró principalmente en los servicios para viajeros internacionales, restringiendo, por tanto, la competencia en el sector nacional.

Aparte del impuesto, CER cree que la posición del Consejo de Ministros da una oportunidad para probar el mercado con respecto a los servicios internacionales de acceso abierto. Esto ocurrirá probablemente, por lo menos al principio, en sectores de mercado, delimitados ya sea geográficamente o en función del tipo de servicio. Una apertura completa del mercado no tendría en cuenta las diferentes circunstancias económicas, comerciales y geográficas de los Estados miembros. Los ferrocarriles, en particular en los nuevos Estados miembros, no están aún en situación de competir ni sobre una base abierta ni por contratos.

La liberalización del mercado no encaja fácilmente con las aspiraciones de unos niveles de servicios regulados, como la flexibilidad a la hora de disponer de billetes en servicios de más de un operador, u obligaciones de billeteo integrado a través de toda Europa. Las fuerzas del mercado pueden ocuparse de eso y se les debería dejar hacerlo así.

Cuando el cliente no es un viajero individual, sino una autoridad pública, es necesario aplicar otras reglas. El transporte como servicio público ha jugado tradicionalmente un papel crucial en la política de transporte de los Estados miembros. Formaba parte de la política de bienestar social de los gobiernos: la prestación de un servicio de transporte suficiente para todos los ciudadanos ha sido y sigue siendo un objetivo político esencial, perseguido por todos los gobiernos de la UE.

El concepto de la contratación formal se debería aplicar a los servicios que implican obligaciones de servicio público establecidas por una autoridad pública. Dónde se debe establecer la separación económica entre este enfoque y el acceso abierto a la infraestructura ferroviaria es algo que variará en la práctica. CER está convencido de que los Estados miembros deben ser libres para elegir qué régimen aplicar y dónde, de acuerdo con las circunstancias y necesidades nacionales.

En julio de 2005, la Comisión Europea emitió su propuesta revisada para reevaluar el transporte como servicio público. Esta nueva propuesta tiene en cuenta la necesidad de mayor flexibilidad para las autoridades públicas. En las dos propuestas previas, de 2000 y 2002, el transporte como servicio público se había visto como el medio para una mayor apertura del mercado. La nueva propuesta de la Comisión permite a las autoridades nacionales decidir cómo conceder contratos de servicio público. Tiene la intención de crear un marco transparente y no discriminatorio, dentro del cual se puedan adjudicar estos contratos. La financiación pública en casos de "interés general" no debería llevar a distorsiones de la competencia a través de ayudas ilegales del Estado.

Todo esto es coherente con las tendencias actuales del mercado. En 2005, CER realizó un estudio detallado sobre los contratos de servicio público a través de Europa. Este estudio demuestra que algunos Estados miembros ya han abierto, con bastante éxito, su mercado de servicio público a la competencia, antes de cualquier iniciativa de la UE (en particular, Alemania, Reino Unido y Suecia)³.

En otros países, toda la cuestión de la financiación del servicio público tiene una dimensión diferente. Hay que recordar que, en el transporte como servicio público, el cliente es el Gobierno nacional o una autoridad descentralizada designada. Estas son las instituciones que encargan los servicios y pagan por ellos. Sin embargo, en países donde la financiación pública es limitada, la situación puede ser a veces muy diferente. Así ocurre, en particular, en los nuevos Estados miembros de la UE, donde las autoridades públicas continúan pidiendo unos elevados niveles de transporte público, pero sin pagar por dichos servicios (o, por lo menos, sin cubrir los costes más un beneficio razonable, como requiere actualmente la legislación de la UE). En este punto, la nueva propuesta de la Comisión Europea podría ser reforzada para que protegiera los derechos de las compañías ferroviarias comerciales dentro de un mercado competitivo en expansión. CER ha hecho otras sugerencias específicas sobre cómo se podría mejorar el reglamento para reconocer las características del sector ferroviario. Ahora el texto deberá superar el proceso político de decisión. Su contenido y objetivos podrían experimentar aún cambios significativos. CER seguirá muy de cerca este proceso, porque es de un interés político y económico crucial para el sector ferroviario. La evolución que sufra esta propuesta de la Comisión jugará un papel importante en el mantenimiento de una competencia justa en el mercado y de una situación de igualdad de condiciones para todos los operadores.

**Figura 3: Hacia la revisión del Reglamento europeo sobre la obligación de servicio público:
un resumen de los pasos sucesivos**

| | Texto | Nº de clasificación | Fecha de publicación | Título |
|--------------------------------------|---|----------------------------|-----------------------------|---|
| Marco legal actual | Reglamento inicial | 1191/69 | | Reglamento sobre la acción de los Estados miembros con respecto a las obligaciones inherentes al concepto de servicio público en el transporte por ferrocarril, carretera y navegación interior |
| | Reglamentos de modificación | 3572/90 y 1893/91 | 4/12/1990 y 20/06/1991 | Reglamento sobre la acción de los Estados miembros con respecto a las obligaciones inherentes al concepto de servicio público en el transporte por ferrocarril, carretera y navegación interior |
| Proceso de revisión en marcha | 1ª propuesta de la Comisión para revisar el marco legal en su totalidad | COM(2000)7 | 26/07/2000 | Propuesta de acción de los Estados miembros con respecto a las obligaciones inherentes al concepto de servicio público en el transporte por ferrocarril, carretera y navegación interior |
| | Propuesta modificada de la Comisión | COM(2002)107 | 21/02/2002 | Propuesta revisada de acción de los Estados miembros con respecto a las obligaciones inherentes al concepto de servicio público en el transporte por ferrocarril, carretera y navegación interior |
| | 2ª propuesta modificada de la Comisión | COM(2005)319 | 20/07/2005 | Propuesta revisada de un reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los servicios de transporte público de viajeros por ferrocarril y por carretera |

Libro de CER: la reforma de los ferrocarriles europeos

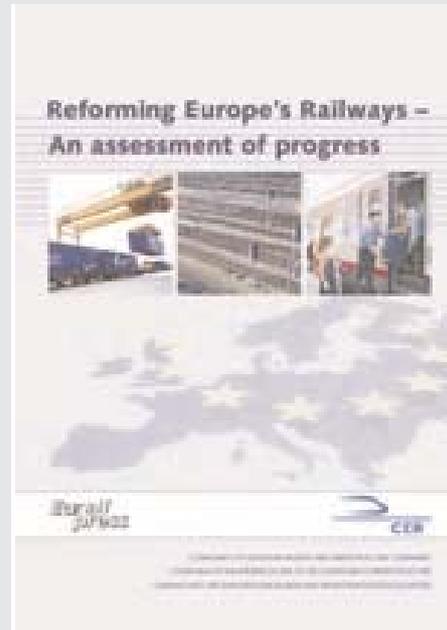
Después del European Railway Legislation Handbook (Manual de legislación ferroviaria europea), editado en 2004, CER publicó en 2005 una visión de conjunto única de la reforma ferroviaria en Europa. El libro *Reforming Europe's Railways - An assessment of progress* (La reforma de los ferrocarriles europeos - Análisis de progreso) resume las experiencias de los diversos modelos de reforma, en un momento en que las reformas fundamentales de los ferrocarriles llevan ya implementadas en algunos países más de diez años y en otros no han hecho más que comenzar.

CER invitó a reconocidos expertos nacionales a evaluar el impacto de las reformas de los ferrocarriles en Suecia, Gran Bretaña, Alemania, Francia, Italia, Holanda, Suiza, Polonia, Estonia y la República Checa, así como en Estados Unidos, Japón y América Latina.

Tres son las conclusiones generales que se pueden extraer: en primer lugar, en prácticamente todos los casos, los autores argumentan que las reformas han aumentado la eficacia del ferrocarril, aunque también se han cometido errores. En segundo lugar, está en discusión si hay mucha diferencia en función de "quién haga qué" en el sistema ferroviario, incluso dentro de la clasificación, bastante amplia, entre ferrocarriles separados (infraestructura por un lado y operaciones por otro) e integrados. Es dudoso que se pueda aplicar un "modelo de catálogo" en toda Europa. Finalmente existe una tendencia entre los políticos a concentrarse solamente en la reforma del transporte ferroviario y no atacar la cuestión más amplia de las distorsiones en la competencia con otros modos. Suiza constituye una excepción, al haber asumido el liderazgo de la reforma de los ferrocarriles mediante la aplicación del principio "el usuario paga" de las carreteras y mediante la inversión en infraestructura ferroviaria. En muchos otros países, los beneficios de la reforma del ferrocarril han sido mucho menores de lo que se había esperado. Este punto final sigue siendo clave para aquellos que, en Europa, desean ver un cambio en la distribución modal.

Está disponible una versión alemana del libro: *Eisenbahnreformen in Europa - Eine Standortbestimmung*. Tanto la edición inglesa como la alemana se pueden encargar directamente al editor:

Ricardo di Stefano
Eurailpress Tetzlaff-Hestra GmbH & Co. KG



CALIDAD EN EL SERVICIO AL CLIENTE: VIENE DE DENTRO

La cuestión de la calidad de servicio está siempre en primer plano cuando la opinión pública se vuelve hacia el transporte ferroviario -y por muy buenas razones, el debate sobre política del transporte ha reflejado estas preocupaciones-. Todos los clientes del ferrocarril - desde las mayores agencias de transporte de mercancías hasta los viajeros que utilizan el sistema sólo una o dos veces al año- merecen un servicio seguro y serio, como si su propio negocio dependiera de ello. Un contrato de transporte de mercancías de varios millones de

euros o simplemente un buen inicio para unas merecidas vacaciones anuales pueden estar en juego. La cuestión es: ¿se puede imponer la calidad al sistema o la calidad viene desde el interior del propio sistema?

CER piensa que se trata de esto último. Los miembros de CER están comprometidos en el mantenimiento de una mejora continua de la calidad del servicio. En los últimos años han confirmado este compromiso a través de dos Cartas Europeas de Calidad para los clientes del tráfico de viajeros y de mercancías. Este compromiso era un paso necesario: muchos clientes creían claramente que sus expectativas no siempre se estaban cumpliendo.

Antes de examinar los resultados, es necesario reflejar qué es lo que se quiere decir cuando se habla de calidad. Ayudará mucho a este respecto una diferenciación entre calidad del servicio -la satisfacción coherente de las expectativas razonables del cliente- y nivel de servicio -el tipo de producto ofrecido por los ferrocarriles-. Ambos son vitales para la competitividad, pero el primero se refiere a la prestación del servicio y el segundo al diseño (o concepción) del mismo. Evidentemente, tanto el diseño como la prestación de los servicios ferroviarios deben estar dirigidos hacia producir calidad, pero la calidad significa en primera instancia y por encima de todo: "Si decimos que vamos a hacer algo, lo haremos". Por ejemplo, todos deseamos que los trenes lleguen a su hora, pero en la práctica el nivel de puntualidad que el sistema ferroviario puede proporcionar variará. Lo que es importante es satisfacer los estándares que la compañía establece. Esta distinción puede que a veces no se tenga en cuenta en el debate de la política de transporte.

Entonces, ¿qué se puede decir acerca del progreso en la calidad del servicio ferroviario?

CER publicó dos informes de progreso en septiembre de 2005 para indicar cómo había evolucionado la calidad desde la presentación de las Cartas de Calidad mencionadas anteriormente: uno trataba sobre la calidad en el transporte de mercancías y el otro en el de viajeros.

Calidad en el transporte de mercancías

El informe Rail Freight Quality - Progress in a Competitive Market (Calidad en el transporte ferroviario de mercancías - Progresos en un mercado competitivo) fue el tercero de una serie iniciada cuando se presentó en 2003 la Carta de Calidad en el Transporte de Mercancías de CER.

El informe refleja unos progresos significativos en los dos indicadores más sensibles para la calidad del transporte de mercancías:

- * el uso de contratos de calidad entre los ferrocarriles y sus clientes y
- * la puntualidad de los trenes de mercancías.

La proporción del sector intermodal (transporte combinado) cubierta por cláusulas de calidad se ha incrementado en 18 puntos porcentuales (desde 40% en 2003 hasta 58% en 2005). En todos los segmentos, incluidos los menos sensibles a la prestación, prácticamente un tercio de los contratos de transporte de mercancías contienen ahora cláusulas de calidad. Una evolución interesante es la creciente diferenciación de

los contratos ofrecidos a los clientes. En amplias zonas de Europa, los clientes del transporte de mercancías pueden elegir entre varias combinaciones de precio/calidad para los servicios de transporte de mercancías por ferrocarril, en lugar de que se les ofrezca simplemente un único contrato igual para todos.

Al mismo tiempo, las prestaciones del transporte de mercancías por ferrocarril han seguido mejorando. Por ejemplo, el 72% de los trenes monitorizados que participaron en 2004 en el transporte combinado carretera-ferrocarril fueron puntuales, lo que representa un incremento de 22 puntos porcentuales en comparación con 2001. El seguimiento de la calidad de estos trenes ha mejorado enormemente, con casi el 100% de ellos monitorizados en 2005 (en comparación con el 65% de 1999).

La mayor parte de los esfuerzos de mejora se han centrado en aquellos clientes que son más sensibles a la prestación y en algunos corredores principales donde la congestión afecta particularmente a los servicios de transporte de mercancías. Por ejemplo, a lo largo del corredor transalpino del Brennero, entre Munich y Verona, la puntualidad del transporte combinado se ha incrementado en 26 puntos porcentuales durante 2004, hasta alcanzar un nivel absoluto del 73%.

A nivel nacional, algunas compañías han alcanzado unas tasas de puntualidad muy elevadas: 94% para VR Cargo en Finlandia (con una tolerancia de sólo 15 minutos) y 92% para SBB Cargo en Suiza (con un margen de tolerancia de 30 minutos). Estos son sólo algunos ejemplos de los logros cuantitativos de los ferrocarriles europeos en 2005. El informe proporciona numerosos casos que ilustran medidas concretas de mejora de la calidad en distintas compañías.

Además de los esfuerzos individuales de cada empresa, el sector ferroviario ha puesto en marcha iniciativas conjuntas para incrementar el atractivo que tiene el producto ferroviario para el cliente. Mientras que la Carta de Calidad en el Transporte de Mercancías de 2003 es una declaración de compromiso por parte de los ferrocarriles, éstos han cooperado además con la organización principal de clientes para fijar estándares de calidad entre las partes interesadas. El resultado ha sido el establecimiento de dos acuerdos: uno con las dos asociaciones más importantes de agencias de expedición, FIATA y CLECAT, y otro con la Unión Internacional de Compañías de Transporte Combinado Carretera-Ferrocarril, la UIRR:

* la Declaración conjunta sobre la calidad en el transporte internacional de mercancías por ferrocarril, tanto convencional como combinado, firmada por CER / UIC y FIATA / CLECAT en abril de 2005 y

* el Compromiso conjunto para desarrollar la calidad de los trenes con horario que operan servicios de transporte combinado y contratos que cubren esta calidad, firmado por las empresas ferroviarias UIC y los operadores de transporte combinado de UIRR en junio de 2005.

Calidad del servicio de viajeros

El informe sobre viajeros Implementation of the Charter on Rail Passenger Services in Europe (Implementación de la Carta de Servicios Ferroviarios de Viajeros en Europa) fue, a su vez, el tercer informe desde que los ferrocarriles adoptaron su Carta de Servicios Ferroviarios de Viajeros en 2002.

El informe demostraba que se habían hecho más progresos desde 2004. Por ejemplo, ahora se han difundido por la UE, con sólo unas pocas excepciones, sistemas nacionales de compensación por retrasos.

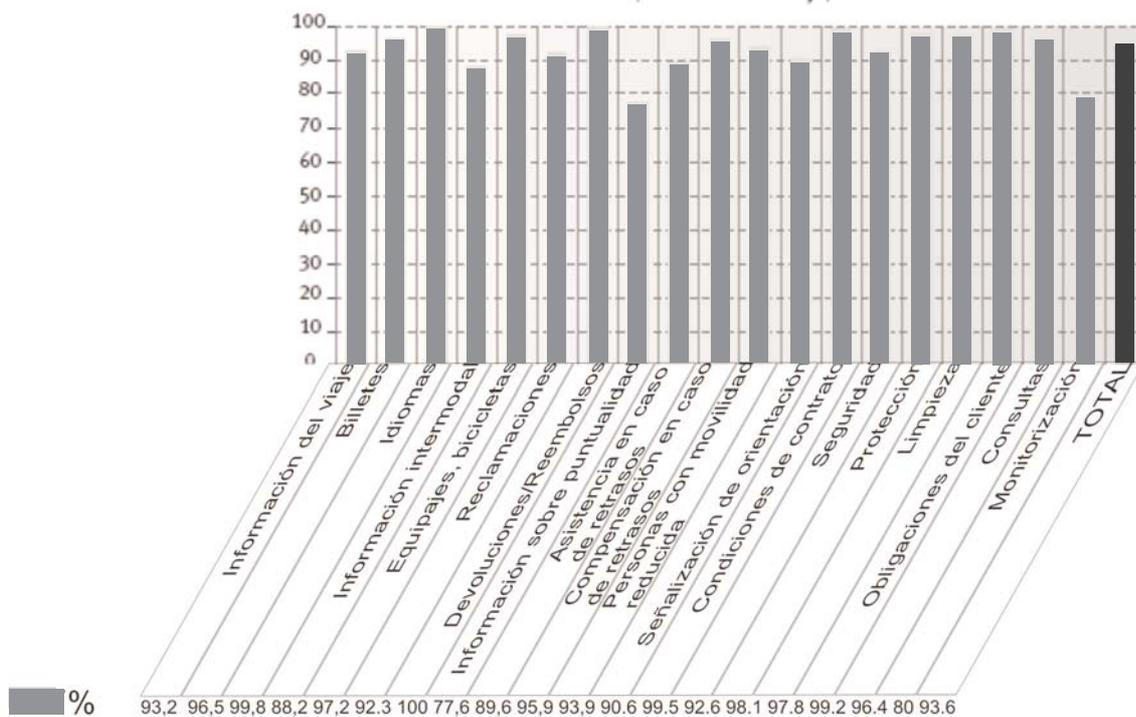
El informe de progreso incluía a operadores ferroviarios de tráfico de viajeros de 28 países y mostraba que el nivel general de implementación de la Carta es ahora alto, en general superior al 93% en la UE. Un total de 23 compañías en 19 países han publicado sus propias cartas (o publicaciones equivalentes) para sus clientes o se han unido a la Carta CER con términos y condicio-

nes nacionales que ofrecen compromisos más generosos, relacionados con el servicio, que las convencionales “condiciones de transporte”.

La siguiente figura, tomada del informe, muestra los niveles de cumplimiento para cada uno de los 19 artículos de la Carta. En algunos puntos específicos de ésta, las políticas nacionales han evolucionado de manera diferente a lo largo del tiempo. Por ejemplo, la política sobre la publicación de reclamaciones e indicadores de calidad (tales como la puntualidad del tren) varía entre los miembros de CER.

Hace ahora dos años que otros diez países se convirtieron en miembros de la Unión Europea. Antes de mayo de 2004, los ferrocarriles de estos países ya se habían comprometido con la Carta CER de Servicios Ferroviarios de Viajeros. Estos ferrocarriles se enfrentan a retos fundamentales relacionados con la financiación de inversiones pendientes y, en algunos casos, también con el marco institucional. Esto afecta a la velocidad a la que pueden ajustarse según las expectativas de la política de transporte y los compromisos de calidad. Sin embargo, el informe de septiembre de 2005 mostraba que esto no está paralizando el avance de la mejora del servicio al cliente, como ilustra la siguiente cita de una de estas compañías ferroviarias:

Figura 4: Resultados del estudio sobre la implementación de la Carta de Servicios Ferroviarios de Viajeros en Europa (niveles de cumplimiento en %), (ferrocarriles de la UE y la EFTA)



Fuente: CER

“En todo caso, es más que evidente que sólo un enfoque orientado al cliente tiene el poder de atraer viajeros; nuestra tarea es conocer las necesidades de nuestros clientes e intentar satisfacerlas en la mayor medida posible, para hacer del tren el modo de transporte favorito del público en general”.

El año 2005 fue el primero en que funcionó un nuevo sistema de compensación por retrasos en los servicios ferroviarios internacionales de viajeros. Éstos pueden percibir ahora una compensación del 20% en caso de un retraso de más de una hora, causado por la compañía ferroviaria. Se trata del primer sistema de esta clase utilizado para cualquier modo de transporte.

La calidad del servicio y el Tercer Paquete Ferroviario⁴

El Primer Paquete Ferroviario propuesto contenía dos textos orientados a la calidad del servicio: el Reglamento relativo a los Derechos del Viajero y el Reglamento sobre la Calidad del Transporte de Mercancías.

Por lo que se refiere al transporte de mercancías, CER considera que la iniciativa era innecesaria e incluso estaba en contradicción con el propio compromiso de sus miembros con la calidad: la imposición de un sistema de penalizaciones en los servicios del transporte ferroviario de mercancías es incoherente tanto con la liberalización del mercado como con la responsabilidad empresarial de las compañías ferroviarias. En general, los economistas han demostrado que, en un mercado de transporte de mercancías liberalizado, la calidad es gestionada mejor por los propios actores del mercado, ya sea a través del funcionamiento natural de la competencia o en el marco de las relaciones contractuales. Un único Reglamento europeo no puede reflejar las condiciones del mercado, muy diversas, existentes en toda Europa.

El progreso de la legislación del transporte de mercancías en 2005/06 ha reflejado correctamente la posición de CER. El Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros votó el rechazo de la propuesta referente al transporte de mercancías en septiembre del 2005. Al hacerlo, los legisladores reconocieron que la mejora de la calidad debe venir de dentro del sistema, y ha de estar estimulada por el marco legal general para un mercado de transporte ferroviario de mercancías competitivo.

Sobre los derechos de los viajeros, CER cree que la propuesta no contribuirá de manera significativa a las perspectivas a largo plazo para el ferrocarril y que la introducción de derechos legales para los viajeros probablemente no tendrá como resultado la mejora de la calidad. Sin embargo, CER reconoce la legitimidad de los derechos del consumidor y la razonable protección del viajero ferroviario: el Reglamento debe ser proporcionado y coherente con el sistema ferroviario y las realidades del mercado.

En 2005 se han hecho progresos políticos sobre este tema, en particular con el Acuerdo Político del Consejo, de diciembre de 2005: se ha respetado la legislación existente (el COTIF-CIV) y algunas otras obligaciones se han hecho más proporcionadas y realistas. CER está dispuesta a liderar el camino de la compensación por retrasos: hay que recordar, sin embargo, que actualmente no hay ningún otro modo de transporte que compense el 20% del precio del billete sólo porque llega tarde a su destino.

Las preocupaciones que sigue teniendo CER vienen provocadas por las disposiciones del Reglamento sobre el nivel del servicio (más que por la calidad). Por ejemplo, CER acepta que se necesita una buena coordinación de las facilidades para los viajes internacionales de las personas con movilidad reducida y que los ferrocarriles deben proporcionar buena información sobre las oportunidades y condiciones de los viajes. Pero por desgracia, mientras se legisla para alcanzar una mejor coordinación del servicio a las personas con movilidad reducida, no se han reconocido aún ciertos problemas prácticos del sistema ferroviario: la prestación de asistencia en muchas estaciones -y, de hecho, durante todo el viaje en el tren- no puede garantizarse físicamente en todas las circunstancias. Por otra parte, ¿es realmente tarea de la legislación de la UE insistir en que las bicicletas deben poder transportarse en todos los trenes, a cualquier hora? El Parlamento parece pensar así, pero CER no.

Seguridad en el transporte ferroviario

Las cifras de seguridad del transporte ferroviario han sido siempre muy buenas, en comparación con las de otros modos de transporte. Sin embargo, la seguridad en el transporte se ha convertido en una preocupación política cada vez mayor como consecuencia de los ataques terroristas contra los sistemas de transporte de España y Gran Bretaña, en 2004 y 2005. En este contexto, CER está asistiendo a la Comisión Europea en diversas iniciativas dirigidas a aumentar el nivel de seguridad del transporte y la infraestructura.

Estas iniciativas se originaron en diversas Direcciones Generales de la Comisión Europea, pero todas estaban determinadas fundamentalmente por la preocupación política de mejorar las medidas antiterroristas.

* Por ejemplo, la Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad publicó en noviembre de 2005 un Libro Verde sobre Protección de las infraestructuras críticas (que cubre el transporte y otros sectores). El Libro Verde da opciones sobre cómo puede responder la Comisión a la petición del Consejo de Ministros sobre la definición de un programa europeo para la protección de las infraestructuras críticas y el establecimiento de una Red de Información sobre Alertas en Infraestructuras Críticas (CIWIN). Para el verano de 2006 se espera una comunicación de la Comisión a todos los sectores.

* La Dirección General de Unión Aduanera y Fiscalidad adoptó en abril de 2005 unas modificaciones de seguridad del Código de Aduanas de la Comunidad. Estas modificaciones exigen a las empresas que proporcionen información a las autoridades aduaneras sobre las mercancías antes de importarlas o exportarlas de la Unión Europea (declaraciones antes de la llegada o de la salida). Las modificaciones introducen también el concepto de "operador económico autorizado", que ofrece ciertas medidas para facilitar el comercio a las compañías que cumplan ciertas medidas de seguridad.

* A finales de febrero de 2006, la Dirección General para la Energía y el Transporte propuso una medida adicional para el transporte de mercancías en el interior de Europa, que afecta a la seguridad de la cadena de suministro de las mercancías. La propuesta pide a los Estados miembros la introducción voluntaria de sistemas para obtener una acreditación como "operador seguro". Según la Comisión Europea, esto permitiría a los operadores participantes beneficiarse de unos controles de seguridad simplificados y, por tanto, mejorar su posición comercial.

Este año se esperan iniciativas nuevas en el campo de la seguridad. La Dirección General para la Energía y el Transporte tiene planes para publicar sus propios puntos de vista sobre la protección de las infraestructuras críticas antes de finales del 2006, apoyándose en los principios establecidos por la Dirección General para la Libertad, la Seguridad y la Justicia. Se espera una comunicación sobre la seguridad en el transporte público.

Las preocupaciones sobre la seguridad en el transporte ferroviario van mucho más allá de los recientes riesgos del terrorismo. Los ferrocarriles tienen ya en su agenda la consecución de un alto nivel de seguridad y se han puesto en práctica diversas medidas e instrumentos para prevenir los sabotajes y otros ataques.

Por ejemplo, las normas para el transporte de mercancías peligrosas (el Reglamento para el transporte internacional ferroviario de mercancías peligrosas, RID) contiene un capítulo específico sobre medidas de seguridad. Por otra parte, muchas líneas ferroviarias disponen de cercados, lo que no solamente mejora la seguridad propia de la línea sino también en relación a acciones externas. Los ferrocarriles europeos cooperan muy estrechamente en materia de seguridad.

Por todo ello, CER propone que las propuestas legislativas futuras respeten la subsidiariedad y estén basadas en un amplio análisis coste-beneficio, considerando los riesgos específicos de cada modo de transporte. Deben tenerse en cuenta las medidas de seguridad y los procesos de gestión existentes, para evitar cargas financieras innecesarias y obstáculos que dificulten los flujos de transporte. Además, las iniciativas de la propia Comisión Europea tienen que evitar solaparse con iniciativas de seguridad. En particular, el Reglamento propuesto, relativo a la seguridad en el transporte de mercancías tiene que reconsiderarse para que tenga en cuenta las realidades del sistema del transporte ferroviario de mercancías y la cadena de suministro de mercancías en su conjunto.

Aplicaciones telemáticas para el transporte de mercancías por ferrocarril

El año 2005 ha sido crucial en el campo de las tecnologías de la información para el ferrocarril, debido a que se ha completado el procedimiento legislativo sobre las Especificaciones Técnicas para la Interoperabilidad en las Aplicaciones Telemáticas para el Transporte de Mercancías (ETI TAF). Esta norma técnica se adoptó a finales de 2004 y, después de su traducción, fue finalmente publicada más de un año más tarde (el 18 de enero de 2006) en el Diario oficial de las Comunidades Europeas.

Ahora, la desafiante y compleja tarea de las empresas ferroviarias y de los administradores de infraestructuras -a los que se dirige la ETI TAF- consiste en organizar la migración desde su sistema informático presente hasta aplicaciones telemáticas acordes con los requisitos de la ETI. Para hacer esto de una forma coordinada, al sector ferroviario se le ha dado la posibilidad de desarrollar un Plan Estratégico de Despliegue Europeo (SEDP). El principal reto de este SEDP será proporcionar un medio pragmático para sincronizar los planes de las compañías individuales para lograr una migración a tiempo y eficiente en todo el sector, tal como hicieron hace 30 años las compañías de transporte ferroviario de mercancías con la introducción del sistema "Railinc".

CER y UIC trabajan estrechamente coordinadas en este proceso. La implementación de la ETI TAF requiere decisiones importantes y de alto nivel en cada compañía. El reto consiste en preparar la transición desde los sistemas actuales siguiendo un calendario específico, de manera que se pueda cumplir el plazo legal establecido para la entrega del SEDP a la Comisión Europea, esto es, el 18 de enero de 2007.

EL PRESUPUESTO TEN-T: DIFÍCIL SELECCIÓN FUTURA

En su libro *A Life of Our Times* (Una vida de nuestro tiempo), J. K. Galbraith, el conocido economista americano, escribe: "En la Administración pública, parece que el sentido común exigiría que las expectativas públicas se mantuvieran en el nivel más bajo posible, para reducir al mínimo las eventuales decepciones".

Este punto es relevante para las actuales discusiones sobre el presupuesto de la Unión Europea. En la primavera de 2004, la Comisión Europea propuso un presupuesto de 20.000 millones de euros para el desarrollo de la Red de Transporte Transeuropea (TEN-T) durante el período 2007-2013, un incremento que cuadruplicaba el del período financiero previo. Las expectativas crecieron a lo largo de los 18 meses siguientes. Sin embargo, a finales de 2005, los Estados miembros rechazaron esta propuesta. Ahora es muy probable que el presupuesto para la TEN-T, después de que el Consejo Europeo recortara significativamente los presupuestos y que el Parlamento Europeo lograra un ligero aumento en el destinado a la TEN-T, quede reducido a aproximadamente 7.200 millones de euros, lo que equivale a un 60% menos que la propuesta de la Comisión.

Esto supone una gran decepción para el sector ferroviario, particularmente en Europa Occidental. Las perspectivas para la financiación de la infraestructura ferroviaria son algo diferentes para los nuevos Estados miembros, debido a que ellos cumplen los requisitos

para la financiación procedente de los Fondos Estructurales y de Cohesión.

Para comprender por qué la Comisión presentó sus propuestas de fondos adicionales, a continuación se revisan brevemente las intenciones básicas de la política TEN-T, se compararán después con el reciente Acuerdo Interinstitucional (IAA) entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión y se explicará lo que esta decisión puede significar para el futuro de la política TEN-T. Destacan dos aspectos particulares: el papel de los Coordinadores de Corredor y las posibilidades de atraer financiación privada adicional para las infraestructuras ferroviarias.

Desarrollar una red europea de corredores ferroviarios modernos e interoperables - Breve historia de la política de la TEN-T

Basándose en sus propios recursos, los Estados miembros sólo han tenido un éxito parcial en el desarrollo de una red europea central de corredores ferroviarios internacionales. En general existe una tendencia natural en cada país de invertir en el núcleo de su propia red nacional y preocuparse relativamente poco por las necesidades del tráfico internacional. Hay también multitud de consideraciones legales, políticas y financieras que hacen que, aunque dos o más Estados miembros estén de acuerdo en principio en desarrollar un itinerario internacional, no es probable que éste se realice simultáneamente. El resultado final puede ser más semejante a un mosaico de redes nacionales que a un sistema europeo coherente.

Esto representa un peligro concreto para el tráfico europeo de mercancías por ferrocarril, en el que la demanda es cada vez más internacional, aunque también es relevante para los servicios internacionales de viajeros. Por ejemplo, mientras que Holanda ha completado últimamente una nueva línea dedicada de transporte ferroviario de mercancías entre el puerto de Rotterdam y la frontera alemana (la línea Betuwe), el Gobierno alemán ha ido posponiendo constantemente la inversión en el desarrollo de los enlaces en el lado alemán de la frontera.

La Unión Europea puede ayudar a coordinar las decisiones de inversión de los Estados miembros. Esta constatación llevó a una discusión a principios de la década de 1990 sobre una red transeuropea de transportes (TEN-T) definida de forma conjunta. En particular, se facilitaron a la Comisión Europea recursos específicos para proporcionar incentivos financieros para el desarrollo de la red. En 1994 se aprobaron catorce proyectos prioritarios (la llamada "lista de Essen"); la intención era completarlos antes del año 2010.

En 2003 estaba claro que sólo se habían completado tres de los proyectos⁵ y que los restantes tenían pocas posibilidades, si es que tenían alguna, de terminarse a tiempo. Por ello, en 2004 se hizo un segundo intento. La Unión Europea, ahora también enfrentada a la perspectiva de la ampliación hacia el Este, aumentó la lista de proyectos prioritarios a 30, con 22 de ellos relacionados con el ferrocarril⁶. La fecha para la finalización de estos proyectos se revisó y se fijó el año 2020, incluso para los proyectos originales de Essen.

Al mismo tiempo, la Comisión Europea lanzó su propuesta para incrementar de manera significativa el presupuesto para la red TEN-T. Propuso aproximadamente 20.000 millones de euros (alrededor del 15% del coste total de los proyectos prioritarios), lo que supondría multiplicar por cuatro el actual presupuesto para el período 2000-2006. Este ambicioso intento, con el que la Comisión Europea pretendía estimular el desarrollo de la red TEN-T, era totalmente coherente con la denominada Agenda de Lisboa, es decir, políticas destinadas a estimular el crecimiento económico en Europa. De acuerdo con un estudio de 2005 de la Comisión Europea, la terminación de los 30 proyectos prioritarios incrementaría el PIB de la UE en alrededor de un 0,25% para 2020, fundamentalmente a través de la reducción de los tiempos de viaje y de la congestión⁷.

Implicaciones de la reciente decisión sobre el presupuesto de la UE para financiar la TEN-T

En diciembre de 2005, bajo la presidencia británica, El Consejo Europeo acordó destinar fondos para el presu-

puesto de la UE para el período 2007-2013 por un valor del 1,045% del Producto Interior Bruto (PIB) de la UE - equivalente a 862.000 millones de euros- comparable con la propuesta inicial de la Comisión Europea, lanzada en la primavera de 2004, por un presupuesto igual a 1,24% del PIB de la UE⁸. Esta reducción no fue una sorpresa. Cuando el tema se discutió por primera vez en el verano de 2005, un núcleo de "antiguos" Estados miembros de la UE había argumentado a favor de un límite del 1% del PIB.

Puesto que varios aspectos -por ejemplo, el gasto en agricultura- estaban ya previamente fijados por las compensaciones, la necesaria reducción del presupuesto global tenía que distribuirse entre las restantes partidas, la mayoría de las cuales afectaban a inversiones a largo plazo. Esto es similar al caso de un gobierno nacional que esté haciendo frente a una crisis presupuestaria: los compromisos a corto plazo se deben cumplir, pero las inversiones a largo plazo se recortan. No es de extrañar, por tanto, que la crisis general en la financiación europea haya llevado a un recorte desproporcionado en el presupuesto para la red TEN-T, hasta una cifra final aproximada de unos 7.200 millones de euros.

Teniendo que hacer frente a un presupuesto sustancialmente inferior a lo esperado para la red TEN-T, la Comisión Europea no puede financiar los 30 proyectos prioritarios, sino que más bien es inevitable que deba hacer una difícil elección entre proyectos TEN-T, ya sea explícita o implícitamente. Es probable que la financiación europea se concentre de manera fundamental en secciones transfronterizas de proyectos que los Estados miembros situados a ambos lados de dichas fronteras están preparados para financiar. El reto para el sector ferroviario y para la Comisión estriba en convencer a los Estados miembros en cuestión para que hagan firmes compromisos financieros.

El recorte en el presupuesto de la TEN-T tendrá, sin duda, serias consecuencias. En este documento se tratan brevemente dos de ellas. El primer argumento es que hará más difícil el trabajo de los nuevos Coordinadores europeos. El segundo apunta a que probablemente reducirá las oportunidades de financiación privada del sector, en lugar de incrementarlas, como se oye tan a menudo.

Coordinadores de corredor - La promoción de los corredores ferroviarios internacionales

Durante la revisión de los proyectos TEN-T, la Unión Europea decidió designar a una serie de Coordinadores europeos: personas que podrían ayudar a coordinar las acciones de diferentes Estados

miembros a lo largo de un corredor internacional. En el verano de 2005 se nombraron seis coordinadores. Son los siguientes:

Este es un desarrollo positivo. CER ha abogado desde hace años en favor de la designación de tales Coordinadores. Estas personas tan relevantes pueden ayudar a generar un apoyo político de los ministerios nacionales correspondientes. Es probable que se trate incluso de una estructura permanente de gestión destinada a supervisar el desarrollo de cada corredor; en la actualidad, ya se está organizando una de estas estructuras permanentes para el corredor Rotterdam - Génova.

La influencia potencial de cada Coordinador depende de su habilidad para movilizar los recursos financieros necesarios. Sin esto, existe una inquietud real de que el impacto de los nuevos Coordinadores sea limitado.

Utilizar financiación privada⁹

La reducción de la financiación pública para la infraestructura ferroviaria ha reabierto los debates sobre las fuentes alternativas de financiación. En particular, ha habido un interés político reciente sobre si la financiación privada puede "sustituir" a los menguantes fondos públicos. En realidad es justamente lo contrario: menos financiación pública restringe la posibilidad de estimular una financiación privada adicional.

asumir un verdadero riesgo respecto a los ingresos. El proyecto Perpiñán - Figueras es un interesante ejemplo de ello.

El actual interés por las colaboraciones público-privadas es positivo, si bien a menudo resulta más útil considerarlo como una forma de promocionar las mejores prácticas en las compras públicas. Para las líneas de alta velocidad hay un número significativo de estudios en los que el sector privado ha asumido el riesgo de completar la construcción en tiempo y presupuesto, y mantiene la infraestructura después. Uno de estos ejemplos es el nuevo enlace entre Amsterdam y la frontera belga. Sin embargo, también esto tiene sus límites. Si la ingeniería es suficientemente compleja, puede resultar prohibitivamente caro pedir al sector privado que asuma el riesgo de la entrega a tiempo. Esta ha sido la experiencia, por ejemplo, en la construcción de túneles de base en profundidad bajo los Alpes.

CER mantiene una posición favorable, en general, acerca del papel de mecanismos de financiación "innovadores". En varios casos, el capital privado ha hecho posible que se desarrollaran proyectos ferroviarios que no habrían podido financiarse de otra manera. Varias iniciativas nuevas -como los Fondos Garantizados del BEI- aumentan las posibilidades de atraer fondos privados, sobre todo cuando el paquete de financiación existente es viable y está implicado un elemento de financiación de la deuda.

| | |
|---------------------------|--|
| Pavel Telicka | Proyecto prioritario nº 27 del eje ferroviario Varsovia – Kaunas – Riga – Tallin – Helsinki |
| Péter Balázs | Proyecto prioritario nº 17 del eje ferroviario París – Estrasburgo – Stuttgart – Viena – Bratislava |
| vizconde Etienne Davignon | Proyecto prioritario nº 3 del eje ferroviario de alta velocidad del sudoeste de Europa, Lisboa – Tours |
| Loyola de Palacio | Proyecto prioritario nº 6 del eje ferroviario Lyon – Trieste – Divaèa / Koper – Divaèa – Liubliana – Budapest – frontera ucraniana |
| Karel van Miert | Proyecto prioritario nº 1 del eje ferroviario Berlín – Verona / Milán – Bolonia – Nápoles – Mesina – Palermo |
| Karel Vinck | Sistema Europeo de Gestión del Tráfico Ferroviario (ERTMS) |

Sin una reforma sustancial de la tarificación del transporte y en particular de los cánones por el uso de la carretera, es difícil pensar que los proyectos de infraestructura ferroviaria a gran escala pudieran ser financiados solamente por inversores particulares. Esta es, en parte, la lección extraída del túnel del Canal de la Mancha, entre Francia y el Reino Unido. Por la misma razón, ha sido difícil o prohibitivamente caro encontrar socios privados en el sector ferroviario que quieran

No obstante, como ha declarado recientemente el presidente del BEI, Philip Maystadt, en una comparecencia ante el Comité de Presupuestos del Parlamento Europeo, las soluciones de financiación privada no son una alternativa a los fondos públicos. De hecho es justamente lo contrario: cuantos más fondos públicos hay, más fácil es estimular la afluencia de fondos privados. Si se le da la vuelta al argumento, la reducción del presupuesto TEN-T reducirá, muy probablemente, la pro-

bilidad de atraer fondos privados, sobre todo si los inversores perciben la reducción del presupuesto como una falta de apoyo político.

Resumiendo: el recorte en el presupuesto de la TEN-T es decepcionante. Reducirá el número de proyectos financiados por la UE y podría reducir significativamente el poder de los Coordinadores recién nombrados para generar apoyos e interés por parte de los Estados miembros. Sin embargo, también ilustra la tendencia general hacia una reducción de la financiación pública de la infraestructura de transporte en Europa. Como se ha señalado más arriba, esto subraya la enorme importancia que tiene la definición de las condiciones marco en el sector del transporte, de tal forma que el cliente - y no el contribuyente- asuma una participación creciente de la responsabilidad de financiar la infraestructura. En cualquier caso, no hay alternativa a largo plazo.

ERTMS: ACTUANDO SOBRE CORREDORES INTELIGENTES

El estandarizado Sistema Europeo de Gestión del Tráfico Ferroviario (ERTMS), desarrollado por el sector ferroviario europeo, se convertirá en el sistema de señalización del futuro para Europa, a medida que la tecnología avance y que los sistemas nacionales se vuelvan cada vez más caros y obsoletos. Esta es la parte fácil; la difícil es definir una transición inteligente hacia él, que asegure que las operaciones ferroviarias convencionales sean más competitivas con respecto a los otros modos de transporte.

La necesidad de reducir los costes del equipamiento y de mejorar las prestaciones tiene dos consecuencias inmediatas. En primer lugar, se debe desarrollar un mercado de ámbito europeo para el equipamiento del ERTMS, permitiendo que las economías de escala reduzcan significativamente los precios del producto. En segundo lugar, las discusiones sobre el ERTMS deberían tener lugar en el contexto de un debate más amplio sobre la mejora de los corredores ferroviarios europeos. No tiene mucho sentido invertir en un sistema de señalización nuevo, costoso, si después sigue siendo necesario que las locomotoras paren varias horas en la frontera para transferir datos, en claro contraste con lo que ocurre en el transporte por carretera. Tampoco tiene mucho sentido invertir en el ERTMS si una simple limitación en uno u otro nodo impide la circulación de trenes adicionales.

Las discusiones sobre el ERTMS se han prolongado varios años; pero este último año se han producido dos desarrollos significativos. En primer lugar, ahora hay un "jefe europeo", que es el Coordinador europeo para el ERTMS -una idea que CER había propuesto, de forma

que este problema tan importante pudiera gestionarse correctamente-. Karel Vinck ya ha introducido varias mejoras directas (que se discuten con más detalle posteriormente). En segundo lugar, hace poco se han completado los estudios sobre seis corredores ferroviarios internacionales en el marco del Memorando de Entendimiento (MoU) establecido entre el sector ferroviario y la Comisión Europea en la primavera de 2005. Como resultado, las discusiones actuales sobre el ERTMS se han vuelto más concretas.

Karel Vinck comenzó este trabajo en el verano de 2005. Como presidente del Grupo de Pilotaje establecido por el MoU, se ha encargado de gestionar el proceso de despliegue a nivel europeo. En particular, su trabajo ha producido ya tres resultados concretos: finalización coherente y a tiempo de los estudios sobre seis corredores mencionados anteriormente; consolidación de las especificaciones técnicas, con un proceso y un calendario claro para el desarrollo de versiones posteriores; y, finalmente, mayor transparencia en la estructura del respaldo financiero de la Unión Europea para el ERTMS.

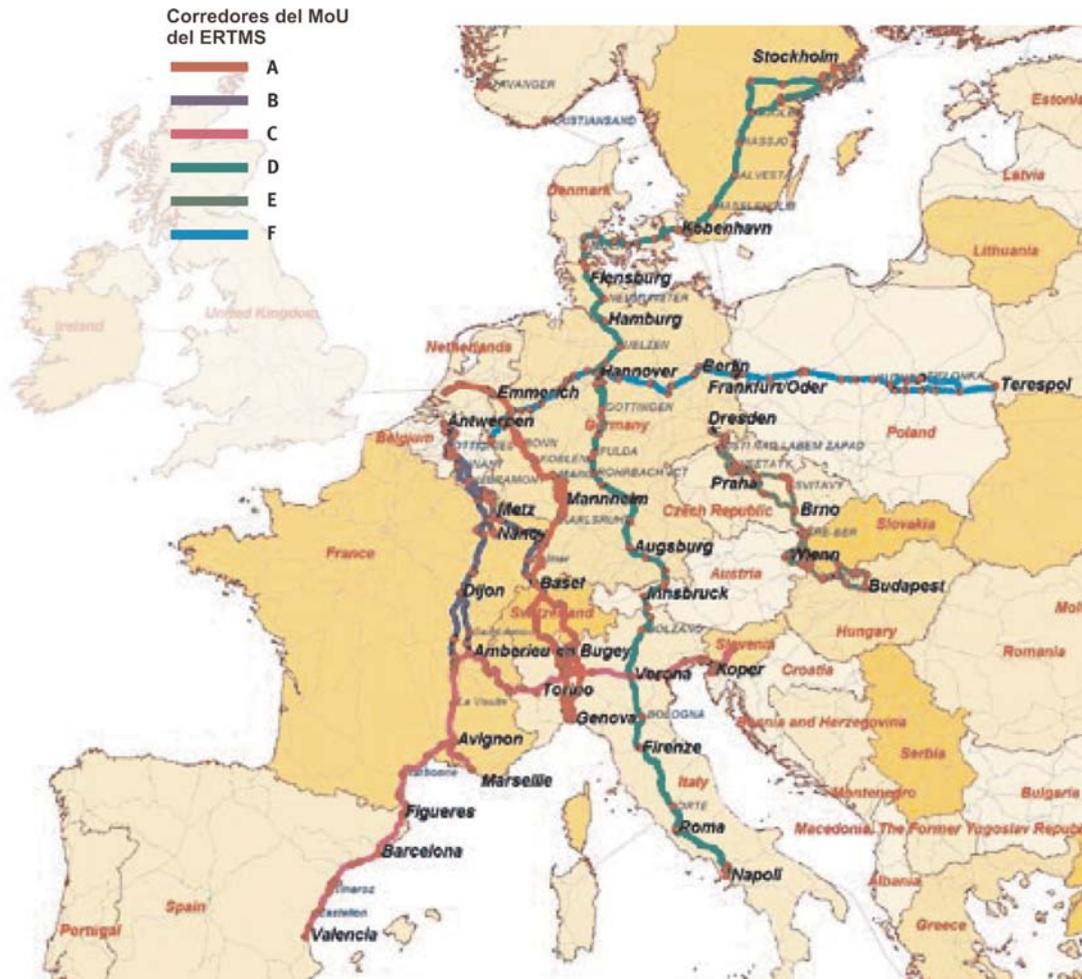
Estudios sobre los seis corredores ferroviarios internacionales

La figura 5 muestra los seis corredores que han sido analizados. Los corredores se eligieron sobre la base de los flujos, existentes o potenciales, del transporte internacional de mercancías. Para cada corredor se nombró un equipo de estudio, formado por representantes de cada administrador de la infraestructura situado a lo largo del corredor, así como de las empresas ferroviarias fundamentales. También estuvieron presentes representantes de la Unión de Industrias Ferroviarias Europeas (UNIFE).

Bajo la dirección de un jefe de equipo, cada equipo ha preparado un informe en el que se presentan las medidas necesarias para mejorar la competitividad del transporte ferroviario de mercancías a lo largo de cada corredor. Se ha propuesto una solución técnica particular para la migración al ERTMS, junto con una estimación detallada de costes, incluyendo la necesidad de reequipamiento del material rodante para que pueda operar en los corredores.

Estos estudios son importantes por varias razones. En primer lugar, en muchos casos constituyen el primer paso para el establecimiento de un plan de inversiones concreto para el corredor en su conjunto. Dada la diferencia entre los puntos de partida de la infraestructura y la señalización a lo largo de los corredores, se están proponiendo diferentes niveles técnicos del ERTMS en los diversos países. Esto está justificado; pero es igual-

Figura 5: Los seis corredores europeos analizados en el Memorando de Entendimiento del ERTMS



mente importante preguntarse si las soluciones propuestas a nivel nacional son las mejores para un corredor internacional en su conjunto: ¿Satisface esto mejor las necesidades de los operadores del transporte internacional de mercancías? Este es el siguiente paso del análisis.

En segundo lugar, los costes del despliegue se han aclarado mucho, tanto para la vía como para el material rodante. Esto es muy útil para poder comparar los costes de las diferentes soluciones técnicas que se están proponiendo en toda Europa y plantea, por otra parte, la cuestión de por qué varían tanto. La comparación forzaría, inevitablemente, a los corredores de alto coste relativo a revisar sus estructuras de costes, para ver si existen alternativas inferiores.

En tercer lugar, se pueden obtener mayores beneficios de la profundización del concepto de corredores internacionales para el transporte ferroviario de mercancías. Por ejemplo, cada vez son más numerosas las señales que indican que los administradores de

infraestructuras situados a lo largo de los corredores ejercen ahora una mejor coordinación de las medidas administrativas, procedimentales y técnicas aplicadas a los operadores del tráfico transfronterizo. Los actuales desarrollos entre los administradores de infraestructuras de Alemania, Holanda, Suiza e Italia se pueden tomar como ejemplos de mejores prácticas para el resto de Europa. En una reciente carta de intenciones, firmada por los ministerios de Transporte de estos cuatro países el 3 de marzo de 2006, se llegó a un acuerdo para establecer una estructura de gestión única y permanente, con el fin de desarrollar el proyecto del corredor. Además, hay un acuerdo entre las autoridades encargadas de la Seguridad en los cuatro países, para agilizar el proceso de aprobación de la seguridad. Todo esto está basado en un compromiso firme de financiar las inversiones relacionadas con la “no señalización” que sean necesarias en el corredor.

Los estudios sobre los corredores internacionales son, por tanto, un primer paso extremadamente útil. En un área tan compleja, es natural que los estudios hagan

Resumen de los estudios sobre corredores

Por lo que se refiere a los elementos de la infraestructura, la enorme variabilidad de los costes unitarios impide el establecimiento de estimaciones de costes fiables. La suma de los datos brutos de los estudios sobre los corredores arroja como resultado una inversión de alrededor de 1.000 millones de euros para los seis corredores en el período 2007-2013.

En cuanto al material rodante, existe una estimación del parque de vehículos que tendría que reequiparse durante el período 2007-2013 para circular por estos corredores, con un margen de 400 locomotoras suplementarias. Los cálculos están basados en costes unitarios armonizados. Incluyendo la realización de prototipos, las inversiones que se necesitarían oscilan entre 450 y 620 millones de euros.

Todos los corredores presentan soluciones que alternan los niveles 1 y 2. Por regla general, se utiliza el nivel 2 para líneas nuevas o mejoradas y el nivel 1 para las líneas ya existentes¹⁰.

Por lo que se refiere a las especificaciones, se ha respetado la versión 2.3.0, aun cuando varias secciones de los corredores se han presentado con peticiones de cambios nacionales o especificidades a largo plazo. Está previsto un período de estabilización de la versión 2.3.0 de 5 años y la entrada en vigor de la versión 3.0.0 para el año 2010.

Finalmente, se ha pedido a los equipos de corredor que inicien actividades de seguimiento, fundamentalmente:

- Establecer un despliegue detallado sobre la base del estudio de corredores;
- pormenorizar los análisis de costes;
- estudiar la posibilidad de establecer estructuras comunes de compras, por lo menos para secciones significativas de los corredores, para realizar economías de escala;
- preparar documentos comunes previos a la licitación, ensayos comunes, disposiciones para la validación y de ofertas conjuntas;
- preparar peticiones conjuntas para las ayudas de la UE en el contexto del presupuesto de TEN para 2007-2013, tanto para la infraestructura como para el material rodante.

surgir tantas cuestiones como preguntas han respondido ya, particularmente cuando se comparan entre sí. Esto es normal y, probablemente, saludable, pues provocará que los planes actuales se examinen de nuevo con detenimiento y se ajusten, dado que las personas son capaces de aprender unas de otras.

La búsqueda de economías de escala: especificación 2.3.0 y más allá

Una de las primeras tareas de Karel Vinck, como Coordinador europeo del ERTMS, ha sido la consolidación de las especificaciones técnicas para este sistema, trabajando en estrecha colaboración con la Agencia Ferroviaria Europea. Esto era necesario para asegurar que el sistema resultara verdaderamente interoperable desde el punto de vista técnico. La versión 2.3.0 lo es y ha sido aprobada en diciembre de 2005 por los Estados miembros en el llamado Comité del Artículo 21.

Este era un paso necesario y de gran valor, pero no constituía el final del proceso, puesto que aún era

necesario añadir ciertas características adicionales al sistema para satisfacer las necesidades de negocio de las compañías ferroviarias. Sin embargo, la Agencia Ferroviaria Europea ha puesto en marcha un proceso claro y transparente para el desarrollo en los próximos años de una nueva versión (conocida como versión 3.0.0), basada en un examen explícito de los costes y beneficios de cada cambio. Se trata de un avance extremadamente positivo. CER jugará un papel activo para asegurar que el desarrollo de las especificaciones sea eficiente en lo referente a los costes.

Las especificaciones técnicas para el ERTMS son la clave para el desarrollo de un producto comercialmente viable en Europa. Los operadores del transporte internacional de mercancías invertirán rápidamente en una "caja negra" ERTMS única -que pueda ser utilizada a lo largo de los corredores principales de Europa-. Sólo cuando el mismo producto pueda ser instalado, certificado y operado en todo el corazón de Europa, habrá suficientes economías de escala para hacer que el producto sea comercialmente viable. Todavía no se ha llegado a esta situación.

Financiación europea para el ERTMS

Cuando las especificaciones técnicas estén completadas, quedará por resolver la cuestión de cómo financiar la implantación del ERTMS a lo largo de los corredores. Como se ha mencionado en la sección sobre el presupuesto TEN-T, el presupuesto de la Unión Europea para 2007-2013 se encuentra bajo una presión general, particularmente en el caso de la financiación de la infraestructura ferroviaria en Europa Occidental. Sin embargo, aun cuando el presupuesto TEN-T se vea reducido a alrededor de 7.200 millones de euros, habrá una línea presupuestaria específica para la financiación del ERTMS de 500 millones de euros. Para los nuevos Estados miembros, los Fondos de Cohesión y los Fondos Estructurales representan una oportunidad para financiar los proyectos ERTMS. Además de esta financiación europea, la implantación del ERTMS necesitará una contribución significativa de los presupuestos nacionales, así como inversiones procedentes del sector ferroviario. El éxito del ERTMS dependerá en gran medida de la amplitud y la rapidez con que estos fondos estén disponibles.

Conclusiones

La migración al ERTMS sigue siendo un desafío extremadamente importante para el sector ferroviario. Si lo resuelve bien, el ferrocarril aumentará su competitividad con respecto a otros modos, con unos costes de la señalización significativamente más bajos. Pero si no se tiene cuidado, el proceso puede tener serios impactos negativos en la rentabilidad económica del sector ferroviario. La prueba del éxito tendrá lugar cuando los operadores del transporte internacional de mercancías elijan instalar el ERTMS a su precio de mercado. Dada la importancia de esta apuesta, a CER le complacen particularmente los constantes progresos que ha logrado Karel Vinck en la gestión de este proceso a lo largo del último año.

La Agencia Ferroviaria Europea

La apertura de la Agencia Ferroviaria Europea (ERA) en el verano de 2005 representó una fecha importante para todo el sector ferroviario -operadores, administradores de las infraestructuras y proveedores-. Las tareas de la Agencia cubren la seguridad y la definición de las Especificaciones Técnicas para la Interoperabilidad (ETI) para varios subsistemas del sistema ferroviario, tales como la infraestructura, la energía o el material rodante. Su trabajo puede tener un impacto económico crucial sobre las compañías ferroviarias. Aun cuando la Agencia no tiene poder de decisión y solamente presenta propuestas de legislación a la Comisión Europea, su trabajo preparatorio técnico es vital para la legislación final. Un ejemplo del impacto de las decisiones en el campo de la interoperabilidad técnica es el Sistema Europeo de Gestión del Tráfico Ferroviario (ERTMS), que está definido en una ETI. Su implantación será una de las mayores inversiones durante décadas para las compañías de infraestructuras e incluso más para las operadoras, y significará un aumento notable de la actividad para las industrias proveedoras.

Las ETI para el ERTMS, una para el tráfico de alta velocidad y una para el ferrocarril convencional, así como otras ocho ETI, habían sido escritas ya antes de que la Agencia iniciara su trabajo. Estas ETI habían sido preparadas por el propio sector ferroviario, como consecuencia de una petición de la Comisión Europea. Sin embargo, se suponía que esta organización del sector en la Asociación Europea para la Interoperabilidad Ferroviaria (AEIF) sería solamente una medida temporal.

Cuando por fin la Agencia Ferroviaria Europea estuvo operativa, era importante hacer que la experiencia técnica de las compañías estuviera a disposición del personal de la nueva Agencia. A mediados de 2006, la ERA debería haber reclutado alrededor de cien empleados -dado su programa de trabajo, la necesidad de cooperar estrechamente con el sector era totalmente evidente-. Esta colaboración estrecha también estaba prevista en el reglamento de creación de la Agencia, que se refiere a una "participación representativa" del sector.

Por tanto, la Comisión Europea nombró instituciones representativas del sector; CER es una de ellas: puso en marcha un proceso para nombrar expertos entre sus miembros para trabajar en la ERA y creó un Comité de Coordinación entre las organizaciones que nombran a sus expertos para la ERA. En la fase de transición de la AEIF a la ERA fue de vital importancia una comunicación intensa entre todos los grupos de interés. El trabajo que comenzó la AEIF ha sido transferido a la ERA. Los grupos de trabajo para las ETI de Infraestructura y Energía, sobre Certificación de los Talleres de Mantenimiento, sobre Registro del Material Rodante y sobre Gestión del Control de Cambios del ERTMS, están haciendo progresos. También se han puesto en marcha las actividades de la unidad de seguridad de la ERA -aquí se desarrollan Métodos Comunes de Seguridad, Objetivos Comunes y Requisitos Comunes de Seguridad para Certificados de Seguridad-. Expertos de CER contribuyen de manera fundamental a este trabajo; la Agencia no puede trabajar con éxito sin ellos.

El programa de trabajo de la Agencia se puede encontrar en su portal en Internet: www.era.eu.int.

Homologación del material rodante

Según la legislación vigente en la UE, las unidades de tracción tienen que ser homologadas en cada Estado miembro. Durante este proceso de homologación se hace una comprobación del cumplimiento de todas las disposiciones nacionales de seguridad. A día de hoy, esta comprobación no cubre ni la conformidad con las Especificaciones Técnicas para la Interoperabilidad ni la compatibilidad con la red relevante, desde el punto de vista técnico y de la seguridad. Los diversos requisitos son el resultado de las diferencias históricas entre las filosofías de la seguridad. Por ejemplo, un Estado miembro especifica indicadores rojos para el manómetro de aire comprimido, mientras que en otros Estados miembros éste debe ser negro.

La obtención de la homologación para que una unidad de tracción pueda circular en otro Estado miembro constituye un proceso laborioso, impredecible y desproporcionadamente caro para la compañía ferroviaria que lo solicita. Los procedimientos se caracterizan por su falta de transparencia. Los criterios pueden cambiar en mitad del proceso, sin ninguna protección para los aspectos que han sido ya aprobados. Finalmente no hay unos plazos claros y coherentes para la toma de decisiones que las autoridades nacionales de seguridad deban respetar y no hay disposiciones para los procedimientos de arbitraje o para recurrir al proceso judicial en caso de conflicto.

Se llega a la conclusión, por tanto, de que es necesario cambiar las disposiciones existentes. El procedimiento para la homologación debería simplificarse de manera significativa mediante un reconocimiento mutuo. Los requisitos de una autoridad nacional de seguridad que sean adicionales a los criterios mutuamente reconocidos se deberán limitar en el futuro a las interfaces clave entre vehículo e infraestructura. La simplificación del procedimiento de homologación eliminará una barrera administrativa que obstaculiza de forma persistente el acceso al mercado y realizará una contribución clave para la consecución de un mercado único ferroviario.

CER ve con agrado los recientes esfuerzos de la Comisión Europea por simplificar los procedimientos de homologación. Estas actividades se iniciaron mediante una carta conjunta de CER y UNIFE dirigida al comisario de Transportes, Jacques Barrot, en 2005. La comunidad ferroviaria apoyará activamente el proceso para el establecimiento de una solución solvente y práctica.

RECURSOS HUMANOS: GESTIONAR EL CAMBIO

El sector europeo del transporte emplea a más de 7,5 millones de personas. Alrededor de 1,2 millones trabajan para miembros de CER. El transporte por ferrocarril no sólo es tecnología e infraestructura, sino también personas (tanto viajeros como empleados).

La cuestión de los recursos humanos en un mercado ferroviario europeo integrado ha sido siempre muy importante para CER. Los maquinistas y revisores tienen que estar preparados para las operaciones internacionales. La productividad del personal debe ser competitiva. Estos requisitos previos son esenciales para un transporte ferroviario sostenible en Europa.

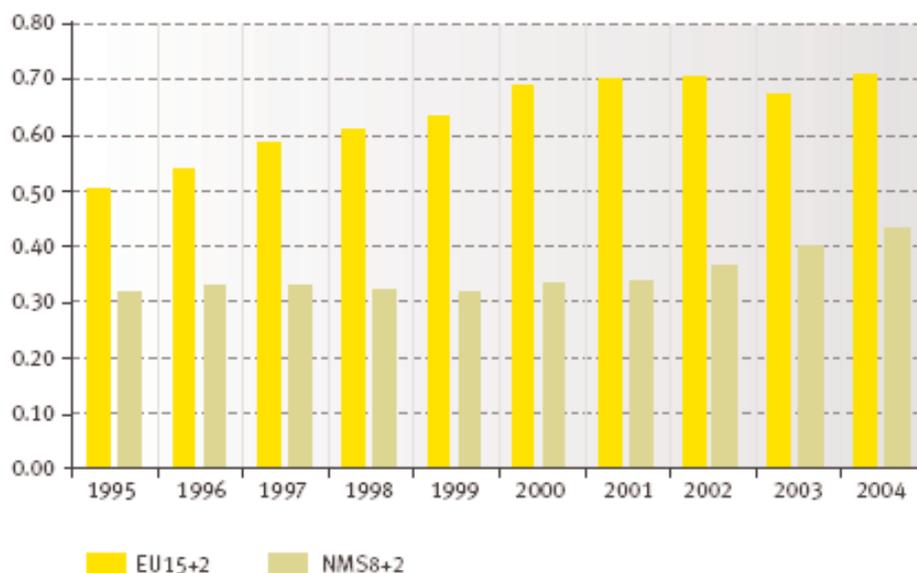
Recursos humanos y eficiencia

La competitividad de las compañías ferroviarias con respecto a otros modos de transporte depende de su adaptación a los retos futuros, incluida la gestión de los costes. Dado el volumen de empleados, el total de los

salarios representa una parte importante de estos costes. Por esta razón, en el documento Joint Strategy for European Rail Research (Estrategia conjunta para la investigación ferroviaria en Europa) de 2001, los grupos de interés del sector ferroviario acordaron que se triplicara la productividad del personal para el 2020.

Desde entonces, el sector ha logrado incrementar la productividad significativamente. Este aumento en las compañías ferroviarias entre 1995 y 2004 fue del 39% en los "antiguos" países de la UE y del 34% en los nuevos Estados miembros. Durante ese período, el número de empleados se redujo en un 21% en los "antiguos" países de la UE y en un 44% en los nuevos Estados miembros, y las unidades de transporte se incrementaron en un 11% en los primeros y se redujeron en un 23% en los segundos (unidades de transporte son una suma de viajeros-kilómetros y de toneladas-kilómetros transportados¹¹).

**Figura 6: Evolución de la productividad laboral 1995-2004
(millones de unidades de tráfico ferroviario / personal ferroviario)**



Fuente para 1995-2001: Asociación Nacional de Investigaciones Económicas: *Study on the Financing of and Public Budget Contributions to Railways (Estudio de la financiación de los ferrocarriles y la contribución al sostenimiento de los presupuestos públicos)*, diciembre 2003, y para 2002-2004: base de datos de CER. UE-15 + 2 incluye a CFL, CIE, CP, DB, FS, NS, NSB, ÖBB, RENFE, SBB, SNCF, VR; NMS-8+2 incluye a BDZ, CFR, CD, LG, MAV, PKP, SZ.

Exitosa cooperación entre los actores sociales

La creación de un sector ferroviario integrado y competitivo en Europa requiere unas reglas de interoperabilidad efectivas y normas técnicas comunes. Estas normas comunes deben incluir unos mínimos en las condiciones de trabajo para el personal que opera los servicios transfronterizos.

La Directiva 2000/34/CE ampliaba al sector del transporte la Directiva relativa a la Ordenación del Tiempo de Trabajo (93/104/CE). Se aplicó al transporte terrestre, salvo para personal sujeto a reglas especiales, a través de convenios colectivos u otro tipo de legislación. Dado que cada país podía hacer excepciones para el personal ferroviario móvil, su transposición a las leyes nacionales condujo a diferentes situaciones legales. Así pues, la competencia entre compañías puede tener lugar a causa de diferentes condiciones laborales. Hay aquí un riesgo de dumping social similar al del sector del transporte por carretera. Los ferrocarriles son también el único modo de transporte donde el tiempo de trabajo del personal móvil no está regulado por la legislación europea.

Con este telón de fondo, CER y la Federación Europea de Trabajadores del Transporte (ETF) concluyeron una serie de acuerdos: el primero es la propuesta de una licencia europea para los maquinistas de los servicios

internacionales. Se trata aquí de un reconocimiento mutuo de los requisitos sobre salud y competencia de los maquinistas, cuando éstos trabajan en el extranjero. Este acuerdo, de enero de 2004, constituía la base del borrador de directiva sobre la certificación del personal conductor de locomotoras y trenes, propuesta por la Comisión Europea en el marco del Tercer Paquete Ferroviario. Los anexos sobre la salud y la competencia del personal en esta última propuesta están tomados enteramente del acuerdo de 2004.

El segundo acuerdo estaba dedicado a las condiciones de trabajo del personal móvil en los servicios transfronterizos. En la firma oficial del acuerdo en enero de 2004, Anna Diamantopoulou, Comisaria Europea de Empleo y Asuntos Sociales, lo calificó como "Un elemento esencial para la construcción de un sistema ferroviario europeo seguro e interoperable y un excelente ejemplo de acuerdo que busca el equilibrio entre seguridad y flexibilidad". Fue otro ejemplo de una cooperación constructiva entre los actores sociales europeos del sector ferroviario, que pueden establecer unas normas sociales mínimas para su propio sector. El acuerdo se convirtió posteriormente en la Directiva europea 2005/47/CE por una decisión del Consejo de Ministros de julio de 2005.

CER y ETF acordaron también varias revisiones. La primera está prevista para dos años después de la

firma e implicará una posible renegociación de la cláusula que se refiere a los descansos “fuera del hogar”, así como a una evaluación del acuerdo. La segunda deberá tener lugar dos años después de la fecha tope de implementación, es decir, en agosto de 2010; en ese momento se revisará el acuerdo completo.

Aunque probablemente es demasiado pronto para hacer una evaluación a fondo de un acuerdo que sólo está en vigor desde agosto de 2005, CER intenta renegociar algunas cláusulas, pidiendo más flexibilidad y haciendo que sea posible alcanzar acuerdos nacionales o de compañía sobre las correspondientes compensaciones. Acerca de este tema, ya se ha celebrado una primera reunión con ETF y las negociaciones podrían iniciarse antes de finales de año.

Promocionar a las mujeres

Aparte de estos dos acuerdos, que han sido los principales resultados de la cooperación entre CER y ETF en los últimos años, el Comité Europeo de Diálogo Social para los Ferrocarriles se ocupa también de otros temas importantes de recursos humanos.

En 2005, los actores sociales realizaron un estudio conjunto sobre la mejor representación de la mujer en las profesiones del sector ferroviario¹². Este estudio fue respaldado por la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades de la Comisión Europea y da una visión muy detallada de la posición de las mujeres en las compañías del sector ferroviario europeo; un sector que tradicionalmente ha estado dominado por los hombres. Contiene un número de propuestas y sugerencias de políticas y acciones para desarrollar y mejorar la igualdad de oportunidades. El estudio muestra cómo generar un cambio en el entorno del trabajo y contribuye a aumentar la concienciación, además de aportar ejemplos de buenas prácticas para los responsables de la toma de decisiones.

Empleo de larga duración

Está en marcha otro estudio conjunto de CER y EFT, que trata el concepto de empleabilidad y sus beneficios para la política de recursos humanos en las compañías ferroviarias. Centrado en las áreas de actividad que son relevantes para la seguridad ferroviaria, el objetivo es examinar si la empleabilidad puede ser un principio directriz para las políticas de desarrollo del personal.

La persona debería ser responsable de mantener su propia empleabilidad. Cada persona debe aprender a adaptarse al cambio tecnológico y organizativo. Los

esfuerzos para mantener y mejorar la empleabilidad realizan también la libertad individual de cada persona para cambiar y dar forma a su propia carrera. La adquisición y mantenimiento continuo de las destrezas y capacidades beneficia tanto al individuo como a la compañía. El estudio CER / EFT examina asimismo la cuestión del establecimiento de la empleabilidad como principio directriz de la política corporativa.

En junio de 2006 se organizarán también seminarios informativos conjuntos sobre las relaciones patronal / sindicatos. Estarán dirigidos a los países Bálticos y los Estados candidatos a la adhesión a la UE (Bulgaria y Rumanía). Se basarán en el mismo modelo que los organizados anteriormente, en 2004, para los que entonces eran los nuevos Estados miembros (en Budapest, para Hungría y Eslovenia; y en Bratislava, para Eslovaquia, Polonia y la República Checa)¹³.

Superar las barreras lingüísticas

La cuestión del idioma utilizado en las operaciones ferroviarias es un tema complejo y resulta fundamental para la interoperabilidad del personal. Los maquinistas y otros miembros del personal ferroviario que tienen que comunicarse para los movimientos del tren y para propósitos de seguridad, deben hacerlo en el idioma “operativo” elegido por el administrador de la infraestructura en la que se mueven.

Por esto, CER decidió lanzar un proyecto para facilitar la interoperabilidad del personal y crear una base común para la enseñanza de idiomas. De esta forma se pueden reducir los costes de formación. El proyecto se divide en tres partes:

1. Niveles comunes y reconocidos

Esta parte define el mínimo de competencia idiomática que necesita el personal implicado en las operaciones ferroviarias del tráfico transfronterizo, de forma que se cumplan los requisitos de seguridad e interoperabilidad.

2. Evaluación del nivel lingüístico

El objetivo aquí es llegar a un acuerdo sobre la evaluación del personal con responsabilidades de seguridad, que puede ser utilizada por cualquier compañía ferroviaria y aceptada por los administradores de la infraestructura y las autoridades de seguridad nacionales.

3. Creación de un lenguaje formal

Este proyecto define lenguaje y mensajes idénticos para los maquinistas y el personal de tierra que está a cargo de la gestión del tráfico, en los idiomas especificados por los administradores de las infraestructuras. Para cada situación específica de una lista de "situaciones de riesgo", se establecerá una lista de "mensajes clave" que se deben intercambiar. Un men-

saje equivalente se trasladará a otros idiomas, pero no simplemente a través de una mera traducción literal.

Tanto la Comisión Europea como la Agencia Ferroviaria Europea han mostrado interés en este proyecto. CER espera que además colaboren en su financiación, de manera que se puedan encontrar rápidamente soluciones para este importante tema.

Investigación sobre sistemas ferroviarios sostenibles en Europa

En su Séptimo Programa Marco para la Investigación y el Desarrollo Tecnológico y Actividades de Demostración 2007-2013, la Comisión Europea ha reconocido la importancia del ferrocarril como soporte de la movilidad en Europa y de la sostenibilidad económica y medioambiental.

En este contexto, el Consejo Asesor de Investigación Ferroviaria Europea (ERRAC) tiene la intención de crear un consenso sobre las prioridades de la investigación en Europa e intenta canalizar la investigación, por parte de colaboradores individuales, hacia una estrategia común. Su objetivo principal es la eficiencia. CER es uno de los participantes en esta colaboración. ERRAC reúne a compañías ferroviarias y de infraestructura, operadores del transporte público, fabricantes, representantes de los Estados miembros de la UE y de la Comisión europea, agrupaciones de clientes, consultores e instituciones académicas.

En estos últimos meses, los miembros de ERRAC se han centrado principalmente en la definición e implementación de una estrategia de investigación europea, la Agenda Estratégica de Investigación del Transporte Ferroviario (SRRRA), y han intentado reforzar la colaboración en el ámbito investigador mediante la agrupación de recursos y el aprovechamiento de sinergias entre las diversas actividades de investigación.



En su folleto Rail21 - Sustainable rail systems for a connected Europe (Rail21 - Sistemas ferroviarios sostenibles para una Europa conectada), publicado en febrero de 2006, ERRAC define cinco amplias áreas de investigación:

1. excelencia en las operaciones,
2. transporte urbano atractivo,
3. seguridad personal,
4. beneficios medioambientales y
5. competitividad universal de la industria ferroviaria.

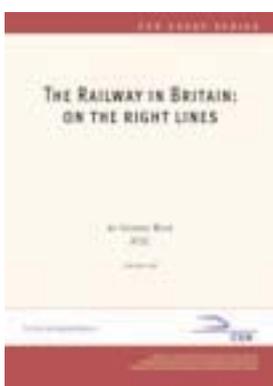
ERRAC no sólo reúne a los grupos de interés, sino que también informa al público sobre las actividades de investigación ferroviaria. Por ejemplo, el 12 de octubre de 2005 celebró en Bruselas un seminario de información titulado "Rail research: driving competitiveness, moving society" (Investigación ferroviaria: producir competitividad, mover a la sociedad), al que asistieron más de cien participantes, incluyendo funcionarios de la Comisión y del Parlamento europeos, expertos en investigación ferroviaria, representantes de la industria, consultores y personal académico.

Se puede encontrar más información sobre los miembros de ERRAC, sus actividades y el folleto Rail21 citado en www.errac.org.

NOTAS

1 McKinsey & Co.: The future of rail freight in Europe (El futuro del transporte ferroviario de mercancías en Europa), noviembre de 2005. El estudio se puede solicitar a través de cer@cer.be.

2 Para más detalles sobre el mercado británico del transporte ferroviario, véase el último ensayo de CER, elaborado por el director general de ATOC, George Muir, *The Railway in Britain: on the right lines* (El ferrocarril en Gran Bretaña: por buen camino), febrero de 2006. El ensayo se puede descargar del sitio de CER en Internet, www.cer.be. También se puede solicitar una copia en papel a cer@cer.be. El documento es el nº 16 de la colección Estrategias Ferroviarias Europeas.



3 El documento de posición de CER *Public service transport by rail and road: a new legal framework* (Transporte de servicio público por carretera y ferrocarril: un nuevo marco legal) y el estudio *Public service rail transport in the European Union: an overview* (Transporte ferroviario de servicio público en la Unión Europea: una perspectiva general), ambos publicados en noviembre de 2005, se pueden descargar en el portal de CER en Internet, www.cer.be. También se puede solicitar una copia en papel a cer@cer.be. El segundo de estos títulos es el nº 12 de la colección Estrategias Ferroviarias Europeas.



4 Los informes de Progreso de la Calidad, al igual que las Cartas de Calidad, se pueden obtener en la dirección de CER en Internet, www.cer.be. Si se desea una copia en papel, hay que escribir a cer@cer.be.



5 Proyecto prioritario 9: un enlace ferroviario en Irlanda (Cork - Dublín - Belfast - Stranraer); Proyecto 10: el aeropuerto de Malpensa en Milán; y, finalmente, Proyecto 11: conexión ferroviaria fija del Øresund.

6 Decisión 884/2004.

7 Comisión Europea: *The economic cost of non-Lisbon* (El coste económico de no cumplir la Agenda de Lisboa), 2005, Documentos ocasionales nº 16.

8 Comisión Europea: *Building our common future: Policy challenges and budgetary means of the Enlarged Union 2007-2013* (Construir nuestro futuro común: retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada, 2007-2013), febrero 2004, 101 final.

9 El documento de posición de CER *Tolls for trucks on Europe's motorways - why the Eurovignette Directive is key to keeping Europe's growth in freight traffic sustainable* (Peajes para los camiones en las autopistas europeas - ¿Por qué la Euroviñeta es la clave para mantener un crecimiento sostenible del tráfico de mercancías en Europa?) se puede descargar del portal de CER en Internet, www.cer.be. También se puede solicitar una copia en papel a cer@cer.be.



¹⁰ El nivel 1 del ERTMS utiliza un Sistema de Protección Automática de Trenes con una transmisión basada en puntos fijos. La información de señalización proporcionada desde la vía se codifica y los datos se transmiten al tren a través de balizas. El sistema de a bordo supervisa la velocidad del tren sobre esta base. El ERTMS de nivel 2 es un Sistema Automático de Protección de Trenes basado en la transmisión continua bidireccional entre la vía y el tren a través de GSM-R.

¹¹ Fuente: Asociación Nacional para la Investigación Económica: *Study on the Financing of and Public Budget Contributions to Railways* (Estudio de la financiación de los ferrocarriles y la contribución al sostenimiento de los presupuestos públicos), diciembre 2003, y base de datos de CER.

¹² El estudio CER / ETF *Better representation of women in the professions of the railway sector* (Mejor representación de la mujer en las profesiones del sector ferroviario) se puede descargar del portal de CER en Internet, www.cer.be.

¹³ Para estos eventos se editó un folleto titulado *Breaking new ground - Social dialogue for the railways* (Hacer algo nuevo: diálogo social para los ferrocarriles), que se puede descargar de la dirección de CER en Internet, www.cer.be. Está disponible en inglés, francés, checo, húngaro, esloveno y eslovaco.

Números anteriores de la Colección “Estrategias Ferroviarias Europeas”

19. Transporte y medio ambiente: enfrentarse a un dilema
18. Comunicación de la Comisión: Preparar la movilidad de mañana
17. Hacia “Una Red Básica de Transporte de Mercancías por Ferrocarril
16. El Ferrocarril en Gran Bretaña: por buen camino.
15. GALILEO. Aplicaciones ferroviarias. Hoja de ruta para la implementación
14. ERTMS - Por un tráfico ferroviario fluido y seguro: un gran proyecto industrial europeo / Factores clave para el éxito de su implementación: declaración de los ferrocarriles
13. Análisis de desarrollo real de la política europea de transportes: implementación del Primer Paquete Ferroviario y revisión del Libro Blanco sobre los Transportes
12. Transporte Ferroviario de Servicio Público en la Unión Europea: una perspectiva general
11. Network Rail. Memoria de Responsabilidad Corporativa 2005
10. Aspectos económicos de la reforma ferroviaria de la UE
9. Die Bahn. Informe sobre la competencia. 2005
8. Reforma ferroviaria y cánones de acceso a la infraestructura ferroviaria
7. Informe sobre la competencia
6. El Tercer Paquete Ferroviario
5. Datos sobre la competencia en el mercado europeo del transporte: estudio de investigación
4. Invertir en la red ferroviaria europea para mantener la movilidad de viajeros y mercancías en Europa
3. Oficina del Regulador Ferroviario. Memoria Anual 2003-2004
2. Estudio sobre Reservas de Capacidad de la Infraestructura para el Transporte Combinado en 2015
1. El Futuro del Ferrocarril

