

# FOCUS

## POSICIÓN OFICIAL DE LA UITP

### ***Nuevas oportunidades para los operadores de trenes de pasajeros regionales en Europa***

*En los últimos años el transporte ferroviario ha venido experimentando un notable resurgimiento. Los principales agentes implicados (gobiernos, autoridades locales de transportes, empresas operadoras y pasajeros) se están adaptando a este cambio y a las posibilidades que les ofrece. Los ferrocarriles regionales han participado plenamente en dicho resurgimiento.*

#### **Introducción**

Dentro de este marco, muchas autoridades competentes en materia de transportes devienen cada vez más exigentes en lo que respecta al coste y al servicio que se les ofrece. Por ese motivo, es imprescindible que las compañías operadoras adopten posturas emprendedoras y tomen la iniciativa si su propósito es continuar prestando sus servicios en el futuro. El objetivo principal debería consistir en generar más tráfico con una óptima calidad del servicio, con los costes más bajos posibles y a un precio asequible para los clientes.

#### **El contexto europeo**

Desde 1991, las instituciones europeas han tenido una influencia cada vez mayor en el proceso de regulación del sector ferroviario. Este fenómeno imparable está encaminado principalmente a la liberalización de un sector ampliamente controlado por los Estados miembros. La piedra angular de la legislación de las instituciones europeas es la Directiva 91/440, en virtud de la cual se exige separar la gestión de la infraestructura de la circulación de los trenes (de pasajeros o de mercancías).

Otras estrategias para facilitar la apertura del sector ferroviario a la competencia se concretan en dos paquetes de medidas, el primero adoptado en marzo de 2001 y el segundo pendiente de aprobación en breve. Dichos paquetes abordan en particular la necesidad de lograr la interoperabilidad en gran parte del sistema ferroviario de la UE, el establecimiento de un enfoque común sobre seguridad y la creación de una Agencia Europea del Ferrocarril. A pesar de que estas medidas van dirigidas principalmente al logro de un transporte de pasajeros y de mercancías de alta velocidad y de alcance internacional, en realidad sentarán las bases para la liberalización del transporte ferroviario en general, incluidos los ferrocarriles regionales. Las normas jurídicas clave por las que se impone separar la explotación de la gestión de la infraestructura son aplicables a casi todos los servicios ferroviarios, a pesar de que los servicios urbanos y regionales pueden quedar exentos a discreción de los Estados miembros. Otras normas jurídicas de carácter más general, esto es, las que regulan los requisitos de servicio público que afectan al transporte de pasajeros, exigirían, según el borrador en que se hallan hoy, la apertura a la competencia de casi

Esta es una posición oficial de la UITP, la Unión Internacional de Transportes Públicos. La UITP reúne más de 2400 miembros originarios de 80 países a nivel mundial y representa los intereses de los principales actores del sector del transporte público. Los miembros de la UITP son autoridades del transporte público, operadores, tanto públicos como privados, en todos los aspectos del transporte público, y la industria. La UITP centra su trabajo en los aspectos económico, técnico, de organización y de gestión del transporte de pasajeros, así como en el desarrollo de políticas destinadas a la movilidad y al transporte público a nivel mundial.



<sup>1</sup> A pesar de todo, la regionalización no es estrictamente necesaria para lograr la apertura a la competencia y el desarrollo de los servicios ferroviarios regionales. La privatización del ferrocarril en el R.U., por la cual las regiones británicas quedan desprovistas de toda competencia en materia de transporte, ha cristalizado en la creación de operadores regionales.



todos los servicios de transporte de pasajeros, aunque los servicios ferroviarios urbanos podrían quedar exentos en determinadas circunstancias. Según se lee a día de hoy, los servicios ferroviarios de las líneas troncales, entre los que se cuentan los ferrocarriles regionales, sólo podrían quedar al margen de esa regulación aduciendo estrictas normas de seguridad.

Tal como ha ocurrido en muchos otros ámbitos de aplicación de la legislación europea, la integración de las directivas de la UE relativas al transporte ferroviario en las respectivas legislaciones nacionales ha demostrado la existencia de unas amplias diferencias en lo que a criterios empleados y a tiempo de integración se refiere. En un extremo encontramos el caso del Reino Unido, donde la gestión de las infraestructuras es totalmente independiente de la explotación de los ferrocarriles, pues está en vigor un sistema de concursos públicos para la concesión de cualquier explotación. En el otro extremo, tenemos el caso de España, Austria o Bélgica, donde una única compañía perteneciente al Estado continúa administrando las infraestructuras y explotando la práctica totalidad de la red ferroviaria.

En el caso concreto de los ferrocarriles regionales, al haber dejado margen a los Estados miembros para que, por ejemplo, separaran la gestión de las infraestructuras de la explotación según creyeran conveniente con arreglo a la Directiva 91/440, se ha alcanzado una mayor flexibilidad pero, al mismo tiempo, se ha creado un gran desconcierto.

## ***La situación del ferrocarril regional***

En los últimos años, muchas compañías que explotaban líneas ferroviarias regionales han experimentado un pronunciado crecimiento, principalmente debido a la confluencia de tres factores:

- Las mejoras significativas de la calidad del servicio.
- El apoyo decisivo de las autoridades en favor del transporte público y del ferrocarril en particular.
- El colapso creciente de las carreteras en las conurbaciones regionales de mayor importancia.

Las mejoras más evidentes en este sentido se han concentrado en los países donde las competencias políticas o administrativas están en manos de las regiones, pues han utilizado los ferrocarriles regionales como instrumento para lograr un desarrollo y una mejora sostenibles de la calidad de vida de sus habitantes. La tendencia cada vez mayor a transferir las competencias a las regiones ha favorecido el desarrollo de los ferrocarriles regionales.<sup>1</sup>

Esta mejora ha supuesto una experiencia muy positiva no sólo cualitativamente (la satisfacción de los usuarios) sino también cuantitativamente (aumento del tráfico de pasajeros, reducción del colapso de las carreteras, etc.).

Por lo tanto, consideramos que es de una importancia fundamental que estas mejoras continúen consolidándose en el futuro, al menos de forma suficiente para superar las amenazas y puntos débiles actuales, y, en último término, favorecer el pleno desarrollo de los puntos fuertes del ferrocarril regional.

### ***Puntos fuertes***

La existencia de sistemas ferroviarios regionales hace posible la satisfacción de las expectativas y necesidades de los clientes de forma más eficaz que si se tratara de grandes sistemas nacionales centralizados. Las ventajas de los sistemas regionales son:

- Una mayor flexibilidad para adaptar los servicios a las necesidades reales de los usuarios,
- Un mayor conocimiento de las particularidades locales gracias al contacto (formal o de otro tipo) con las autoridades locales, con grupos de usuarios, etc.,
- Una mayor eficiencia gracias a la intervención de empresas medianas (unidades operativas),
- Identificación y motivación del personal.

### ***Puntos débiles y amenazas***

Al margen de los casos en que el proceso liberalizador del ferrocarril resultaría inadecuado – en particular, los casos de grandes conurbaciones donde existe una fuerte integración organizativa y de funcionamiento de los servicios ferroviarios regionales y de los otros servicios urbanos de transporte público – la opinión del Comité es que la exclusión del proceso liberalizador debe de considerarse como una de las principales amenazas para los ferrocarriles regionales. Más aún, si el principio de reciprocidad se implementa en la legislación venidera de la UE, de esta exclusión del proceso liberalizador podrían derivarse diferentes restricciones a las posibilidades de expansión futura de los ferrocarriles regionales

## Las nuevas posibilidades para los ferrocarriles regionales

Para dar un paso adelante que sea significativo, los servicios ferroviarios regionales deben mejorar en tres aspectos principales,<sup>2</sup> que pueden abordarse simultáneamente o paso a paso en función de la situación local y de las necesidades reales de sus clientes actuales o potenciales:

2 Es de destacar que casi todas las mejoras propuestas dependen en gran medida de la actuación de las autoridades competentes en materia de transporte regional, pero también de los propios operadores ferroviarios regionales.

### a) Consolidación de los servicios actuales

Debe darse prioridad a este aspecto y, en realidad, ya se está trabajando en ello en muchas regiones interesadas en lograr las siguientes mejoras:

- Mayor frecuencia de los trenes y horarios mejor organizados (y, en especial, establecimiento de trenes con una frecuencia de paso horaria)
- Ampliación de los horarios de funcionamiento, tanto por la mañana como por la noche.
- Uso de trenes rápidos en las horas punta.
- Mejora de la calidad intangible del servicio: información, limpieza, seguridad, etc.
- Mejora de la velocidad de los trenes comerciales.
- Adaptación para las personas con movilidad reducida.
- Mejora de la comodidad: aire acondicionado, etc.
- Mejora de los servicios de comunicación y marketing de las compañías.
- Mejora de la información a los pasajeros.
- Sistemas tarifarios integrados y automatizados.
- Mejora de la coordinación con otros servicios de transporte públicos (ya sean por vía férrea o por carretera (enlaces y correspondencias)).



### b) Alcance territorial de los servicios

En muchos casos, las zonas de influencia naturales o las redes ferroviarias físicas de los servicios regionales no coinciden con las divisiones administrativas. La regionalización de los ferrocarriles, entendida como proceso en el que las autoridades o gobiernos regionales van a encargarse de delimitar y financiar los servicios ferroviarios regionales, puede implicar en ciertos casos un efecto no deseado: la fragmentación de los servicios. Es necesario, pues, hallar los mecanismos idóneos para superar esas "fronteras" en los casos en que las pautas de movilidad o la estructura de la red así lo exijan, de modo que se eviten los conflictos con el principal objetivo de la regionalización, que consiste en suministrar unos servicios que satisfagan las necesidades de movilidad de un área geográfica del mejor modo posible.

### c) Ampliación de los servicios con nuevas infraestructuras

En los últimos años hemos observado un incremento considerable de las obras de construcción de nuevas infraestructuras ferroviarias (líneas de alta velocidad, anillos ferroviarios de circunvalación, etc.). Dichas infraestructuras suelen inscribirse dentro del marco de construcción de redes estatales o internacionales, pero pueden tener capacidad suficiente para permitir la explotación de nuevos servicios regionales o la ampliación de los servicios actuales, con lo que aumenta la capacidad de atracción de las redes regionales.

Estas mejoras dependen principalmente de las decisiones de las autoridades regionales en lo que respecta a la definición de la red de servicios y del nivel de calidad, así como en lo que se refiere a la resolución de los problemas de delimitación territorial y a la búsqueda de la cooperación con las autoridades de los territorios vecinos (es de destacar que una ventaja de los ferrocarriles nacionales es que logran vencer holgadamente este tipo de problemas de delimitación territorial).

Sin embargo, la capacidad de las autoridades locales para proporcionar mejores servicios dependerá del coste y de la calidad que ofrezcan los operadores o los servicios ferroviarios regionales. Dicha capacidad será mayor si las autoridades tienen la posibilidad de elegir entre varios operadores y pueden evitar tener que someterse al monopolio de un único operador a largo plazo.

## La apertura del mercado en este sentido depende de varios factores:

- No debe interponerse ningún obstáculo infranqueable en el camino de los operadores que desean entrar en el mercado.
- Actualmente, a pesar de que pueden obtenerse licencias de explotación sin demasiadas dificultades, conseguir los certificados de seguridad es tan costoso que resulta casi imposible lograrlo para cualquier operador regional. Se considera que quizás las exigencias que se imponen en lo que a seguridad se refiere sean desproporcionadas, lo que se interpreta como un hecho discriminatorio.

- La no integración o el retraso en la integración de las directivas de la UE (en particular de la directiva 91/440, que exige la separación de la gestión de las infraestructuras y de la explotación de los servicios) en la legislación de cada país y, en caso de que sea competencia de las regiones, en la legislación de cada región.
- En algunos casos, las entidades que explotan los servicios o las que gestionan las infraestructuras pueden abusar de su posición dominante para restringir o evitar la entrada en el sector de terceros.
- Un obstáculo añadido es la fuerte inversión que puede ser necesaria por parte de un operador en concreto para disponer del material rodante necesario. Este obstáculo es especialmente grave cuando se percibe como resultado de una voluntad discriminatoria. A pesar de todo, este factor podría quedar compensado gracias a nuevos métodos de adquisición (como el leasing) o de propiedad del material.

En cualquiera de los casos, parece evidente que la clasificación actual según la cual las líneas ferroviarias son nacionales, regionales, de cercanías o urbanas no es una clasificación eficaz a la hora de establecer las delimitaciones territoriales básicas para las directivas aplicables, si se tienen en cuenta las distintas circunstancias de cada red.

## **Recomendaciones**

Las instituciones de la UE corroboran ampliamente las tesis presentadas en este informe y tienden a fomentar la apertura del mercado del sector ferroviario. Así pues, las siguientes recomendaciones van dirigidas principalmente a los Estados miembros, a los que se insta a implementarlas:

- La legislación europea y su integración en las leyes nacionales o regionales deben ir encaminadas a lograr el mayor grado posible de apertura del mercado, al tiempo que debe aplicarse la legislación vigente y evitarse cualquier forma de discriminación a favor de los ferrocarriles estatales.
- En especial, no deberán excluirse del proceso de liberalización los sistemas ferroviarios regionales y todos los operadores ferroviarios regionales deberán estar en disposición de competir en igualdad de condiciones.
- Sólo se concederá una exención total o parcial de cumplir las directivas de liberalización sobre la base de criterios de tipo operativo, técnico o económico (y no en base a la condición pública o privada de los operadores), como:
  - Redes saturadas que utilizan ya su máxima capacidad (como es el caso de los metros).
  - Servicios innovadores que utilizan dos o más tipos de infraestructuras controladas por distintas autoridades y que están sujetas a distintas regulaciones (por ejemplo, los proyectos de tranvía).
  - Las redes que generan grandes pérdidas y que se mantienen sólo para prestar servicio público.
  - Pequeñas redes en las que no resulta eficiente separar la explotación de la gestión de las infraestructuras.<sup>3</sup>
  - En grandes conurbaciones donde existe una fuerte integración organizativa y de funcionamiento de los servicios ferroviarios regionales y de cercanías y de los otros servicios urbanos de transporte público.
  - Si se dan las excepciones (Artículo 7<sup>4</sup>) previstas por el régimen general del borrador de la normativa CE que nos ocupa (requisitos de servicio público en el transporte por carretera, ferrocarril y vía navegable).
- Los órganos reguladores y los gestores de las infraestructuras deben ser completamente independientes de los ferrocarriles nacionales para evitar un trato discriminatorio.
- Más allá de las directivas (en este sentido se considera clave la directiva 2001/13/CE, que constituía una enmienda de la directiva 95/18/CE del Consejo sobre la concesión de licencias a las empresas ferroviarias), las decisiones políticas deberán tomarse sin perder de vista el objetivo, que consiste en generar más tráfico con una óptima calidad del servicio, con los costes más bajos posibles y a un precio asequible para los clientes. A este efecto, deberán tomarse medidas tanto para superar las barreras legislativas y administrativas inadecuadas que se interponen como para aumentar la inversión destinada a mejorar la cantidad y la calidad del servicio.

<sup>3</sup> En tales casos puede ser factible ofrecer una concesión del sistema al completo, la infraestructura y la explotación del servicio (ejemplo: la isla de Wight, en el R.U.).

<sup>4</sup> Nótese que la única excepción permitida hasta el momento en el caso de los ferrocarriles regionales es la 7(1) – en caso de que las normas de seguridad ferroviaria nacionales o internacionales no pudieran cumplirse de ninguna otra forma. Parece poco probable que esto pueda aplicarse a muchos ferrocarriles regionales.

Este informe ha sido elaborado por el Comité de ferrocarriles regionales y suburbanos,  
revisado por el Comité UE y aprobado por el Comité de Dirección de la UITP en marzo de 2003.