

La gobernanza del administrador de infraestructura ferroviaria en la Política Ferroviaria Europea

Railway infrastructure manager governance in the European Rail Policy

Francisco José CONTRERAS MARTÍNEZ

Universidad Nacional de Educación a Distancia (ESPAÑA)
fjcmdae@hotmail.com

Fernando BARREIRO PEREIRA

Universidad Nacional de Educación a Distancia (ESPAÑA)
fbarreiro@cce.uned.es

Recepción: Febrero 2017

Aceptación: Mayo 2017

RESUMEN

La Política Ferroviaria Europea tiene entre sus principales objetivos invertir la pérdida de cuota de mercado del ferrocarril e implementar su mercado interior bajo un modelo de competencia basado en la apertura del monopolio natural de la infraestructura ferroviaria, a la competencia en los servicios. La gobernanza de la infraestructura ferroviaria es fundamental para asegurar esa competencia. El artículo analiza el concepto de administrador de infraestructura ferroviaria desde la Directiva 91/440/CE al Cuarto Paquete Ferroviario y la evolución de los dos principios básicos de su gobernanza: la independencia de gestión y la separación de la gestión de la infraestructura de la prestación de servicios de transporte.

Palabras Clave: Política Ferroviaria Europea, Administrador Infraestructura Ferroviaria, Gobernanza, Independencia de Gestión, Cuarto Paquete Ferroviario.

Clasificación JEL: L22, L92, R40.

ABSTRACT

The keys of European Transport Policy are to recover the modal share of railways and establishing a single railway area. The competition is based on the free access for the operators which provide transport services on the rail infrastructure (natural monopoly). For that reason, the role of the governance of railway infrastructure for preserving the competition is crucial. The concept of rail infrastructure manager and the two main principles of their governance: management independence and the dissociation between infrastructure activities and transport services are analyzed from the Directive 91/440/CE to the Fourth Railway Package.

Keywords: European Railway Policy, Railway Infrastructure Manager, Governance, Management Independence, Fourth Railway Package.

80

JEL Classification: L22, L92, R40.



1. INTRODUCCIÓN

La Política Ferroviaria juega un papel relevante en la Política Común de Transportes de la Unión Europea porque contribuye a la sostenibilidad del transporte, a la lucha contra el cambio climático, a la descongestión en otros modos de transporte menos sostenibles, a la disminución de la tasa de desempleo y a la dinamización del mercado interior, sin olvidar el papel de la infraestructura ferroviaria en el impulso del crecimiento y desarrollo, la cohesión social y las conexiones con terceros países. Es por este motivo que el objetivo de este trabajo se centrará en analizar el papel y la gobernanza del Administrador de Infraestructura Ferroviaria (AIF), dentro de la Política Ferroviaria Europea en el periodo 1991-2016. Su interés destaca por el actual debate a nivel europeo sobre el futuro modelo de gobernanza para la infraestructura ferroviaria, a raíz de la propuesta de modificación que la Comisión Europea presentó en el Cuarto Paquete Ferroviario, que fue aprobada por medio de la Directiva 2016/2370/UE en diciembre de 2016, donde se modifica la gobernanza de la Directiva 2012/34/UE que establece el espacio único ferroviario. El debate actual sobre el esquema de gobernanza se centra en dos grandes modelos. El primero es el que defiende la Comisión Europea: una separación total entre las actividades de gestión de la infraestructura, por un lado, y las operaciones de transporte por otro, asegurándose la independencia del AIF. El segundo modelo se centra en permitir realizar ambas opciones de forma integrada, pero asegurando la independencia del AIF mediante un estricto control de las funciones esenciales de adjudicación de capacidad y de establecimiento de cánones. La metodología utilizada para la elaboración de este trabajo ha pivotado en torno al análisis de los textos más significativos¹ de la Política Ferroviaria Europea, comenzando por la Directiva 91/440/CE, que transformó los antiguos esquemas del mercado de transporte por ferrocarril (García Pérez, 1996:17). Se continúa cronológicamente con las disposiciones del Primer, Segundo y Tercer Paquete Ferroviario, la revisión del Primer Paquete Ferroviario y el Reglamento 913/2010/UE que establece una red ferroviaria europea para el transporte de mercancías competitivo. Se finaliza con el análisis de la propuesta de gobernanza que contiene el Cuarto Paquete Ferroviario² aprobado en la Directiva 2016/2370/UE.

81

El presente trabajo se estructura en 6 secciones. Tras la introducción se presentan los principales datos del transporte ferroviario en la UE en la sección 2 y en la sección 3 se abordan los principales objetivos y líneas de actuación de la Política Ferroviaria Europea, junto con los paquetes ferroviarios, el reglamento de la red de mercancías y el Libro Blanco del Transporte 2011 [COM (2011) 144]. En la cuarta parte se describe la infraestructura ferroviaria y se expone la evolución del concepto de AIF. En el quinto apartado se analiza la evolución del concepto de gobernanza y los principios en los que se sustentan los administradores de infraestructura ferroviaria: la independencia de

gestión y la separación de la gestión de las actividades del transporte, de la gestión de la infraestructura. Finalmente, la sección sexta contiene algunas conclusiones relevantes.

2. PRINCIPALES MAGNITUDES DEL TRANSPORTE POR FERROCARRIL EN LA UE

La responsabilidad de dotar al ferrocarril de una infraestructura de calidad, esencial para la existencia de un mercado de servicios de ferrocarril competitivo, recae principalmente en los estados y en los administradores de la infraestructura [COM (2008) 54]. La comparación de las cuotas de mercado del ferrocarril con los otros modos de transporte en la UE (excluido del marítimo), junto con los datos publicados por la Comisión Europea³, arroja la siguiente información sobre la infraestructura ferroviaria de la Unión Europea:

- i) Los administradores infraestructura ferroviaria en Europa emplearon en 2013 unas 290 mil personas.
- ii) En 2015 la red ferroviaria europea comprendía⁴ 224.540 km, de los cuales 8.019 km eran de alta velocidad, estando en servicio para los corredores más importantes 31.901 km de líneas con señalización ERTMS (GSM-R)⁵ (European Rail Traffic Management System), cuya proyección para 2020 se puede observar en la figura 1.
- iii) Por esta infraestructura se gestionó un tráfico de 406.500 millones de toneladas-km y 424.200 millones viajeros-km, de los que 111.670 millones de viajeros-km fueron transportados en líneas de alta velocidad.
- iv) Asimismo, se transportó por ferrocarril el 3,8% del comercio transfronterizo en toneladas-km de mercancías.
- v) La cuota de mercado del transporte de mercancías ha pasado del 20,3% al 17,0% en el periodo 1995-2013.
- vi) El transporte de viajeros ha sostenido la cuota de mercado en torno al 6%, principalmente por la compensación del aumento de los viajeros que utilizan servicios de alta velocidad, que ha crecido del 15,9% al 26,3% del 2000 al 2013.
- vii) En cuanto al transporte internacional por ferrocarril, la cuota para el tráfico internacional de viajeros es testimonial (5%), presentando mejor resultado para el tráfico internacional de mercancías (50%).
- viii) La cuota de mercado global para el transporte ferroviario está entre el 60% y el 95%, dependiendo del Estado miembro y continúa en manos de las empresas herederas de las antiguas compañías ferroviarias nacionales.



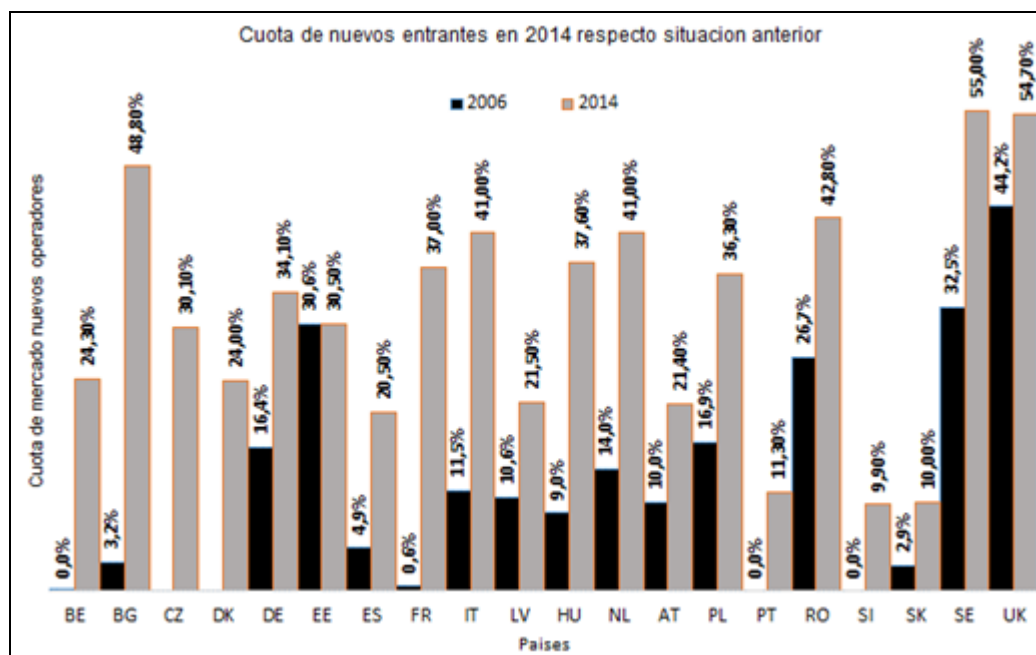
Figura 1: Red Ferroviaria Europea de viajeros y mercancías con señalización ERTMS



Fuente: Adaptación de DG MOVE 2013. Comisión Europea.

Los datos del Statistical Pocketbook 2016, correspondientes al año 2014, indican que el porcentaje de cuota de mercado de las nuevas empresas con respecto a la situación anterior de operador dominante (normalmente la empresa pública estatal de ferrocarriles) sufre un aumento en promedio, aunque varía de un país a otro: en cuanto al transporte de viajeros se pueden destacar Polonia (57,8%), Reino Unido (89,70%) y Estonia (43,4%); mientras que en el caso de las empresas de transporte de mercancías son relevantes los resultados de Rumania (57,6%), Suecia (56,5%), Reino Unido (54,5%) y Bulgaria (44,7%), como se observa en el Gráfico 1, donde también se presenta la cuota de mercado de las nuevas empresas entrantes en porcentaje de toneladas.km de mercancías, en relación con la situación monopolista anterior.

Gráfico 1 Evolución de la cuota de mercado del ferrocarril de mercancías en la UE



84 Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EU Transport in figures

A la hora de valorar los datos de tráfico de viajeros por ferrocarril y la competencia de las empresas privadas, hay que hacer dos consideraciones: i) que hasta el año 2010 no se liberalizó el transporte internacional; y ii) que la apertura del transporte nacional a la competencia va a tener lugar a partir de 2020. Un último aspecto que conviene destacar con respecto a la infraestructura ferroviaria europea es su heterogeneidad en cuanto a las diferencias en el tamaño de las redes, características técnicas, tipología y densidades en el tráfico ferroviario.

3. POLÍTICA FERROVIARIA EUROPEA

La Política Común de Transporte es una de las primeras políticas comunitarias objeto de consideración en el Tratado de Roma (1957), dedicándole el Título IV, artículos 74-84. En ella se “establecían los principios generales, pero no se configuraba el contenido de la política común” (García Pérez, 1966: 304). En ese momento los sistemas de transporte en Europa se caracterizaban por estar diseñados para responder a las demandas de movilidad de personas y mercancías desde una óptica nacional. Además, en esa fecha tampoco los estados miembros deseaban ceder soberanía alguna en materia de transportes en favor de la Comunidad Europea. Como resultado, se generó un lento desarrollo de la Política Común de Transporte hasta mediados de los años 80, cuando el Parlamento Europeo llevó al Consejo ante el Tribunal de Justicia por su inacción en esta política común. La sentencia⁶ de este tribunal en 1985 junto con el Libro Blanco para la Consecución del Mercado Interior (1985), fijaron para 1992 la creación de un mercado



interior, incluyendo el del transporte, lo que supuso un punto de inflexión en la Política Común de Transporte.

La Comisión Europea en materia de Política Ferroviaria ha tenido como objetivos principales revitalizar el ferrocarril para revertir su pérdida de cuota de mercado y establecer su mercado único⁷ actuando sobre la infraestructura, el mercado y la armonización técnica, siendo el principal criterio seguido el de implantar y lograr la desintegración vertical de las grandes empresas estatales ferroviarias de los estados miembros. El modelo de la liberalización e introducción de la competencia en los ferrocarriles europeos ha sido la apertura de la infraestructura a los operadores ferroviarios. Esta apertura ha sido progresiva, comenzando con el tráfico internacional de mercancías y promoviendo que para el 2020 la apertura se extienda al transporte nacional de pasajeros por efecto del Cuarto Paquete Ferroviario.

En cuanto a la liberalización del ferrocarril, podemos situar sus comienzos en Suecia (1989). La empresa pública sueca SJ se segregó en dos entidades, una para gestionar la infraestructura y otra para la prestación de servicios. En una segunda separación se creó una división para viajeros y otra para mercancías en 2001. En la actualidad la infraestructura está gestionada por Trafikverket (The Swedish Transport Administration), agencia estatal que incorpora todos los modos de transporte: ferrocarril, carretera, aéreo y marítimo.

85

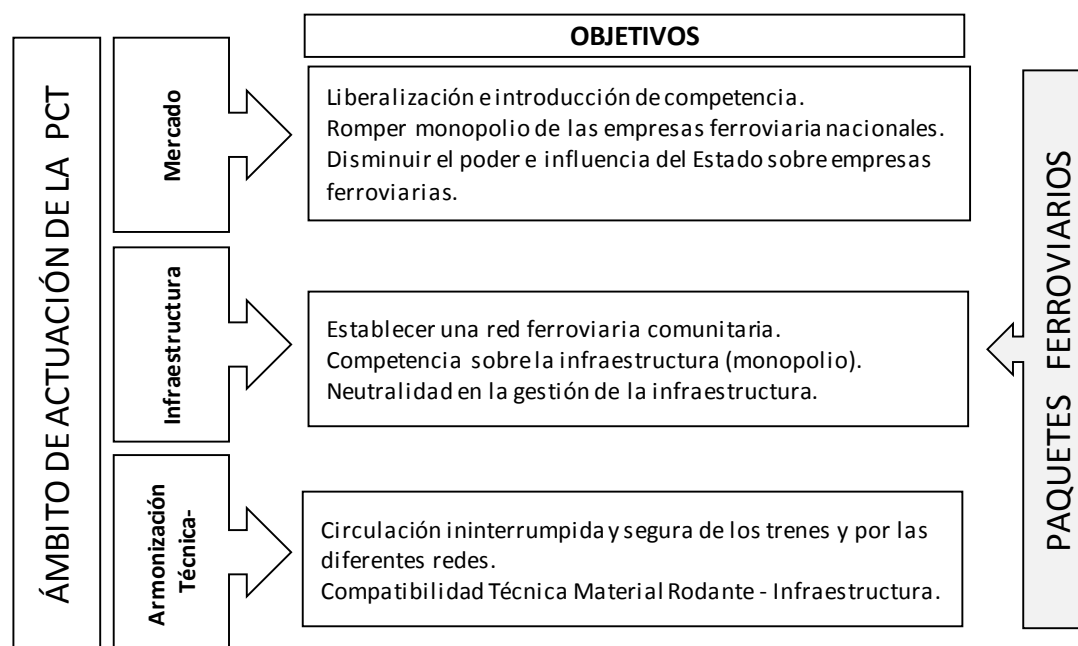
Otro ejemplo pionero de la liberalización del ferrocarril tiene lugar en el Reino Unido, que en 1993 privatizó todas las líneas y servicios. En este caso se terminaron generando problemas de coordinación y bajos niveles de inversión que dificultaron poder mantener unos adecuados niveles de calidad. Tras varias reformas, a partir de 2005 el sistema deviene en concesional (competencia por el mercado), más un gestor de infraestructura (Networkrail) responsable del mantenimiento, gestión del tráfico e inversiones en nuevas infraestructuras.

Los principales objetivos de la Política Ferroviaria Común Europea (fijada principalmente en los libros blancos del transporte) se muestran esquemáticamente en la figura 2, de acuerdo a los ámbitos de actuación: mercado, infraestructura y armonización técnica/seguridad. La fórmula elegida para implantar estos objetivos y trasladarlos a la legislación, ha sido básicamente la de actuar mediante los paquetes ferroviarios. En concreto, el último Libro Blanco del Transporte de 2011, define una serie de objetivos para 2050 en cuyo cumplimiento el ferrocarril y la infraestructura ferroviaria juegan un importante papel. A continuación, se detallan los objetivos básicos que afectan a este modo de transporte:

i) Transferir el 50% del transporte de viajeros y mercancías por carretera al ferrocarril y a las vías fluviales de navegación en distancias medias (>300 km). El objetivo intermedio para 2030 es transferir el 30% del transporte de mercancías.

ii) Completar la red alta velocidad y transportar por ella la mayor parte de los pasajeros de media distancia. Triplicarla y mantener una red densa en los estados europeos para 2030.

Figura 2: Ámbito de acción y objetivos de la Política Ferroviaria Común



Elaboración propia

iii) Disponer de una Red Transeuropea de Transporte (RTE-T), red de alta calidad y capacidad, junto a nuevos sistemas de información que mejoren su explotación. Para al año 2030 se debe disponer de una red básica que cubra toda la UE con carácter intermodal.

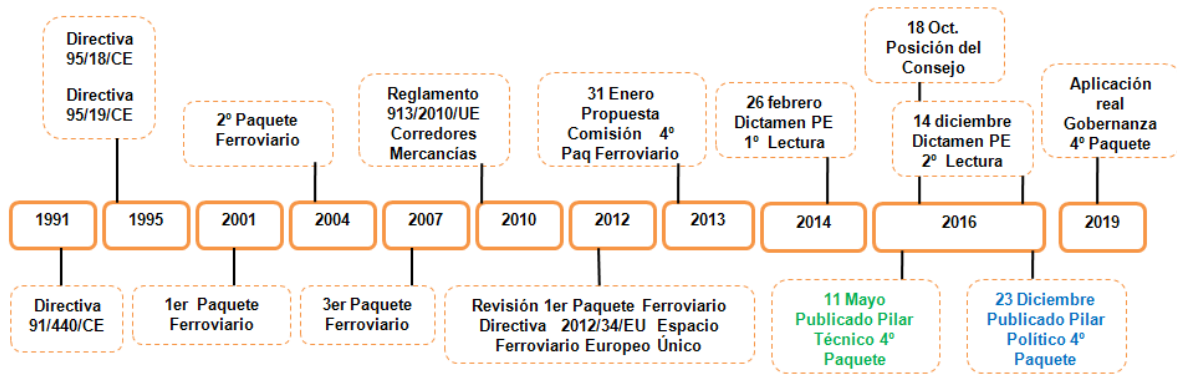
iv) Conectar la red ferroviaria, preferiblemente de alta velocidad, con los aeropuertos y puertos principales. Donde sea factible, conectar la red con vías de navegación interior.

Los principales hitos cronológicos de la Política Ferroviaria Europea que han afectado a la gobernanza de la administración de infraestructuras ferroviarias se presentan en la figura 3, especificando con mayor detalle la tramitación del cuarto paquete ferroviario, señalando en tonos diferentes la publicación en momentos distintos de los pilares técnico y político (gobernanza y mercado) que lo sustentan.



La gobernanza del administrador de infraestructura ferroviaria en la política ferroviaria europea

Figura 3: Principales hitos de la Política Ferroviaria Común en relación el Administrador de Infraestructuras



Discutida la Gobernanza del AIF en los Consejos de Transportes celebrados el: 8.10.2014 - 3.12.2104 - 13.03.2015 y 20.09.2016

Elaboración propia

Las herramientas principales para el desarrollo de la Política Ferroviaria Europea han sido los paquetes ferroviarios. Así, con el Primer Paquete se inició la liberalización del transporte internacional de mercancías, se clarificaron los roles de sus actores y se estableció la obligatoriedad de una contabilidad diferenciada por área de actividad. En 2012 se llevó a cabo su revisión y actualización mediante la Directiva 2012/34/UE que crea el Espacio Ferroviario Único Europeo. En el caso del Segundo Paquete Ferroviario, sus propuestas se centraron principalmente en la armonización y compatibilidad técnica del sistema ferroviario y en la seguridad en la circulación. También supuso un avance en la apertura del transporte internacional de mercancías. Mediante el Tercer Paquete Ferroviario se terminó de liberalizar el tráfico internacional de mercancías, se reconocieron los derechos de los viajeros por ferrocarril y se homologó la certificación de los maquinistas. Sin formar parte de ningún paquete ferroviario, el Reglamento 913/2010/UE estableció nueve grandes corredores ferroviarios internacionales de mercancías y definió su estructura de gobernanza.

87

El Cuarto Paquete Ferroviario es la última gran iniciativa⁸ presentada por la Comisión Europea para alcanzar los objetivos del Libro Blanco. La gobernanza de los Administradores de Infraestructuras Ferroviarias ha sido objeto de diferentes debates en los Consejos Europeos de Transporte durante su tramitación. En ellos los estados miembros han manifestado diferentes posiciones sobre el futuro modelo de gobernanza. Aunque los estados europeos reconocen la importancia de la independencia y transparencia de las funciones del administrador de infraestructura, algunos de ellos consideran que las funciones del AIF son muy variadas y que todas no pueden ser objeto de los mismos requerimientos de regulación. Los defensores de esta postura son los estados con estructura tipo holding, que se centran en profundizar en las “essential functions” y aceptan la libertad de los miembros para elegir el modelo organizativo, conforme al Principio de Subsidiariedad. La presidencia letona, tomó nota de las

peticiones de los estados en el Consejo del 3 de marzo de 2015, y se comprometió a preparar para el Consejo de Transportes de junio una propuesta general. Finalmente, en el Consejo de Transportes de octubre de 2015 se revisó el planteamiento de la propuesta de gobernanza propuesto por la Comisión centrando la gobernanza solamente en las funciones esenciales: adjudicación de capacidad y establecimiento de cánones, triunfando así el planteamiento apuntado: la opción de holding se mantiene, pero con mayores controles.

4. CONCEPTO DE ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURA FERROVIARIA

Como consecuencia de la constante evolución tecnológica, la distinción entre infraestructuras duras y blandas ha adquirido mayor relevancia en la actualidad. Las primeras refieren a las infraestructuras físicas tradicionales (carreteras, ferrocarriles, aeropuertos, puertos y equipamientos), mientras que las segundas hacen referencia principalmente a las regulaciones, procesos y redes de información, que acompañan a la infraestructura física poniendo en valor su explotación y los procesos de negocio, mejorando así su competitividad y eficiencia. Desde el punto de vista de la infraestructura física se entiende por infraestructura ferroviaria, según la Directiva 91/440/CE⁹, las siguientes categorías de elementos: “*terrenos, obras de explanación y plataforma de vía, obras civiles, pasos a nivel, la superestructura y las instalaciones para seguridad, señalización, comunicaciones, distribución de energía eléctrica para la tracción y demás equipos*”. Este concepto de infraestructura ferroviaria, se mantiene prácticamente invariable hasta la Directiva 2012/34/UE, que pasa a incorporar directamente en su anexo II la enumeración de los elementos que integran la infraestructura ferroviaria. En el Cuarto Paquete Ferroviario no se propone modificación al respecto. Pero las infraestructuras ferroviarias necesitan ser gestionadas mediante un administrador de infraestructura ferroviaria (AIF) que, en la mayoría de los casos, resulta ser un monopolio de carácter público que recibe ayudas estatales¹⁰. El concepto de AIF se puede analizar desde dos planos: el conceptual y el funcional.

En primer lugar, el análisis conceptual muestra la evolución del AIF a través de las definiciones contenidas en las Directivas de la UE. Para la Directiva 91/440/CEE el AIF es “*cualquier entidad pública o empresa encargada, en particular, de la instalación y mantenimiento de la infraestructura ferroviaria, así como de la gestión de los sistemas de regulación y seguridad*”. Se puede considerar que la gestión del tráfico ferroviario y la seguridad forman parcialmente parte de la infraestructura blanda. En esta definición se reflejan las tres grandes áreas de actividad características de la administración de la infraestructura ferroviaria: desarrollo de red, mantenimiento y explotación. En las Directivas 2001/12/CE y 2001/14/CE la figura del AIF es muy parecida a la reflejada en la Directiva 91/440/CE, con el matiz de que se concreta más aquellos casos en que el



AIF debe dejar de ejercer determinadas actividades, como la gestión del sistema de control y seguridad, sobre la red ferroviaria o sobre una parte de ella. Esta variación en las responsabilidades de las funciones obedece a las respuestas al cuestionamiento sobre la eficiencia de un AIF público de carácter monopolístico. La solución contemplada para solventar esa teórica ineficiencia es la posibilidad de recurrir a la externalización parcial de sus tareas. Desde la directiva 2012/34/UE, se resalta el retorno teórico al AIF de la responsabilidad de gestionar el tráfico ferroviario y los sistemas de regulación y de señalización¹¹. Se mantiene en el texto de esta directiva la opción de que determinadas actividades puedan ser desempeñadas por otras entidades. El cambio más significativo en la definición de AIF, por ser la más extensa y completa hasta el momento, se encuentra en la redacción dada en el del nuevo art. 3.2 de la Directiva 2016/2370/UE: “AIF es todo organismo o empresa responsable de la explotación, mantenimiento y renovación de las infraestructuras ferroviarias en una red, e igualmente responsable de participar en su desarrollo conforme a las normas que establezca el Estado miembro dentro del marco de su política general en materia de desarrollo y financiación de infraestructuras”¹². Con esta definición la Comisión vuelve a poner el foco de atención en las tres áreas de actividad tradicional de un AIF: desarrollo de la red, mantenimiento de la infraestructura y su explotación, que ya se identificaban en la Directiva 91/440/CE. Durante la tramitación de la Directiva 2016/2370/UE y a exigencia de los estados, para permitir un control y evitar un desarrollo de red por parte de AIF que colisione con la planificación de infraestructuras a nivel estatal, se les vincula un desarrollo de red con supervisión gubernamental.

89

En segundo lugar, el análisis funcional contribuye a una mejor comprensión del significado de AIF mediante la delimitación de sus principales funciones y responsabilidades. Aunque no esté explícito en la Directiva 91/440/CE, una de las principales funciones es garantizar el acceso a la infraestructura ferroviaria. En cambio, sí se encuentra implícita en la Directiva 95/19/CE la facultad por parte de AIF para desempeñar la función de organismo adjudicador de capacidad. Mediante la Directiva 2001/12/UE se incorpora claramente el concepto de *funciones esenciales* del AIF: la adjudicación de capacidad y establecimiento de canon. Posteriormente, en el anexo II de Directiva 2001/14/UE, que desglosa su artículo 5, se determinan que servicios debe prestar el AIF. Con carácter obligatorio el *paquete de acceso mínimo y acceso por vía a determinadas instalaciones*. Coexisten con estos servicios obligatorios, otros conexos con la actividad ferroviaria como los complementarios, cuya prestación es solo ineludible si se ofrecen por el AIF a algún operador, y los auxiliares, para los que no es imperativo ser prestados por el AIF.

La Directiva 2012/34/UE refrenda la existencia de las funciones esenciales del administrador de infraestructura ferroviaria (art. 7), recalcando que deben desempeñarse sin discriminación y con total independencia de gestión. La directiva incluye de forma más detallada que en las anteriores los servicios a prestar por el AIF (art 13 y anexo II). No hay en la propuesta concreta de la Comisión para el 4º Paquete Ferroviario variación

significativa en las funciones y servicios. Sin embargo, en el texto finalmente aprobado de la Directiva 2016/2370/UE, art 7, la gestión del tráfico ferroviario y la planificación del mantenimiento a largo plazo son dos nuevas responsabilidades que deben vigilarse en el sentido de si se prestan sin discriminación y de forma transparente. De esta forma ahora se hace imprescindible, durante el mantenimiento, la consulta a las partes interesadas, procurando el AIF atender a sus requerimientos en la medida de lo posible.

5. GOBERNANZA DEL ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURA FERROVIARIA

La Política de Transporte Ferroviario de la UE considera que la infraestructura ferroviaria es un monopolio natural, como se manifiesta en los Considerandos 29 y 40 de la Directiva 2001/14/CE y en el Considerando 71 de la Directiva 2013/34/UE, coincidiendo en el mismo sentido con autores como Nash (1992: 97-99) y De Rus (1992: 19). Para este último, la infraestructura ferroviaria es uno de los mejores ejemplos en el sector del transporte en el que una única empresa produce a un coste menor al que lo harían dos o más empresas. En este escenario monopolístico la gobernanza de la infraestructura ferroviaria es clave para salvaguardar cierta competencia en la prestación de los servicios de transporte.

90

La gobernanza de una organización se puede definir como “*el sistema por el cual una organización toma e implementa decisiones con el fin de lograr sus objetivos*” (Norma ISO 26000). Por tanto, mediante la gobernanza, que comprende los mecanismos, procesos y reglas por los cuales se ejerce la autoridad y se toman decisiones en una organización, se regulan las singularidades de cada entidad y concretamente su conducta institucional. En su proceder el AIF debe ser equitativo y no discriminar a los operadores ferroviarios. En suma, el administrador de infraestructura ferroviaria debe aplicar *prácticas justas de operación*¹³ en su comportamiento. Para Montero (2003:490) la gobernanza se debe caracterizar por la presencia de un gran número de actores, por la importancia que desempeñan las redes y por poder incorporar procesos multinivel. En el caso del ferrocarril, encontramos y observamos un claro ejemplo de gobernanza en el modelo de corredores internacionales de mercancías, del que forman parte los administradores de infraestructura ferroviaria.

Los principios sobre los que la Política Ferroviaria Europea basa el modelo de gobernanza del AIF son la independencia en la gestión y la separación de las operaciones de transporte de las de gestión de la infraestructura. Como ya se ha indicado, de esta forma se propicia la desagregación vertical que permite poder hacer frente a la posición dominante de las empresas ferroviarias estatales, o sus sucesoras, incrementando la competencia en los mercados nacionales. Ésta se manifiesta en dos vertientes:



i) Competencia en el mercado: referida a la apertura a la prestación de servicios de cualquier operador sobre la infraestructura concreta. Es la dominante en los servicios de mercancías y de larga distancia (en algunos países funciona también mediante concesión).

ii) Competencia por el mercado: se opera mediante una concesión previa que genera una situación temporal de monopolio. Es la propuesta para los servicios de viajeros calificados como Obligaciones de Servicio Público.

Especialmente están sujetas a los principios de la gobernanza las funciones esenciales de asignación de capacidad y determinación de los cánones uso de la infraestructura, así como también las ya referidas de gestión de tráfico y planificación del mantenimiento (Finger y Messulam, 2016:1-21). En la figura 4 se representan agrupadas las actividades principales desempeñadas por el AIF en base a sus funciones características: desarrollo de red, operaciones y mantenimiento. También en la figura 4 se observa claramente la lógica relacionada con el ciclo de vida de la infraestructura: Construcción, Mantenimiento y Explotación.

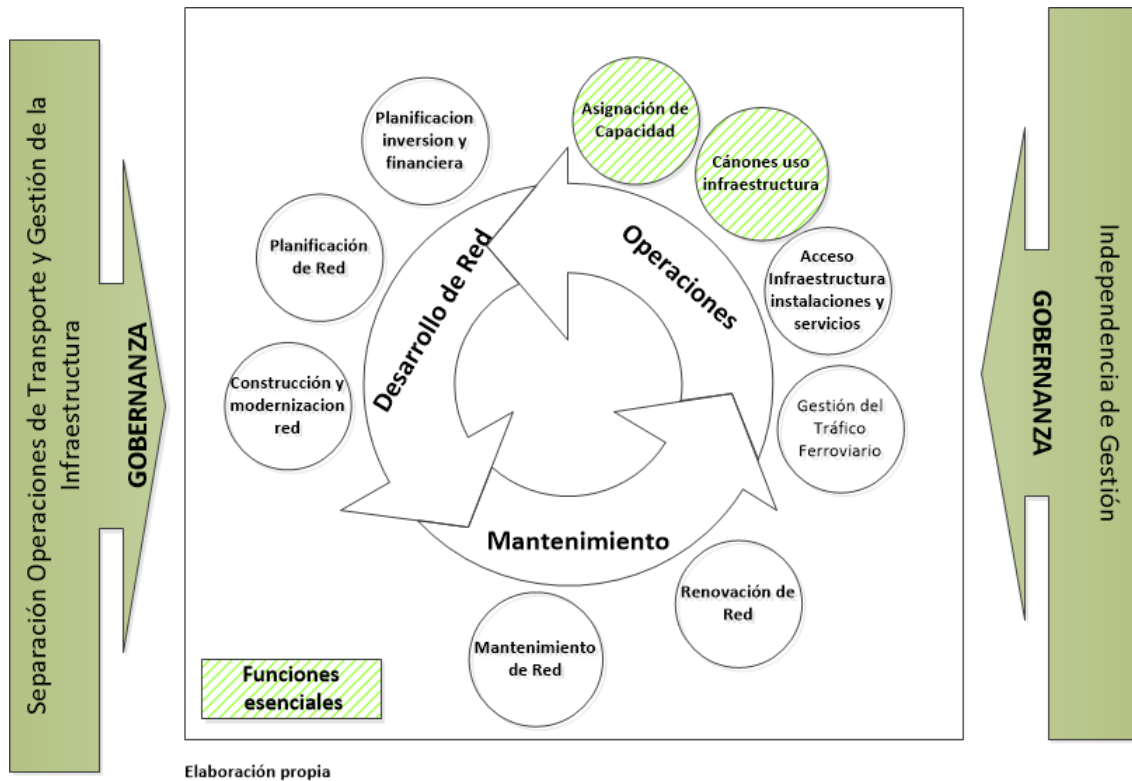
En cuanto a la función de *desarrollo de red*, es necesario observar que: i) La Directiva 2012/34/UE contempla que los estados publiquen la estrategia indicativa del desarrollo de la red ferroviaria (art 8), y que el AIF pueda actuar por cuenta del Estado en el desarrollo de la nueva infraestructura, asumiendo su financiación o su inclusión en el contrato plurianual¹⁴ establecido con el Estado. ii) La planificación de la infraestructura ferroviaria generalmente es competencia estatal, facilitando así una mejor coordinación de las inversiones en los diferentes modos de transporte, generando un sistema de transportes más eficiente. iii) Se debe reiterar que la Comisión propone en el 4º Paquete Ferroviario un AIF con responsabilidad en el desarrollo de la red, pero sujeto al marco de inversiones del Estado. Al no proponerse la modificación del art 8, cualquier discrepancia se debe encuadrar en el ámbito competencial de decisión sobre el desarrollo de la red, mientras que lo relativo a la financiación ya está claramente delimitado en el mencionado artículo.

91

Siguiendo a Pham (2013:4-8), según el grado de monopolio existente en un AIF pueden distinguirse tres niveles de actuación en función de sus prestaciones:

- i) Nivel Básico: construcción de vías y otras instalaciones fijas
- ii) Nivel Intermedio: gestión de la infraestructura (del tráfico y de las vías)
- iii) Nivel Superior: prestación servicios de transporte ferroviario

Figura 4: Gobernanza y funciones características del Administrador de Infraestructuras Ferroviarias



92

El referido autor contempla la presencia o no de monopolio en función del control que tiene el AIF sobre estos niveles, considerando existencia de monopolio cuando los tres niveles son controlados a nivel de corporación. La principal barrera de entrada se sitúa en el nivel intermedio, el acceso a la infraestructura, y su eliminación es uno de los ejes principales del proceso de liberalización en la Política Ferroviaria Europea. A esta barrera habría que añadir los trámites y gestiones administrativas (infraestructura blanda) necesarios para operar. Las principales causas esgrimidas por la Comisión en el Cuarto Paquete Ferroviario para tener que modificar la gobernanza del Administrador de Infraestructura Ferroviaria, pivotan sobre su escasa orientación a las necesidades del mercado y la insuficiente alineación de sus objetivos con los de los grupos de interés. Por ello la Comisión propone un AIF con mayor integración y capacidad de decisión sobre sus funciones características (figura 4), para proporcionar una mejor respuesta a las necesidades del mercado y de los usuarios finales

5.1. Independencia de gestión

Este principio organizativo, es fundamental en el modelo de gobernanza definido por la Política Ferroviaria Europea para los Administradores de Infraestructuras Ferroviarias.



Y así lo ponen de manifiesto varias sentencias del Tribunal de Justicia de la UE. En este principio organizativo se identifican y destacan los dos siguientes ámbitos:

i) *la autonomía de gestión*, que se refiere a la independencia que otorga el disponer de un estatuto propio, de capacidad de decisión, de organización, de presupuesto y de recursos financieros propios y, finalmente, estar diferenciado del Estado.

ii) *la independencia en la prestación de las funciones esenciales y en los servicios y actividades conexas*, con la que se pretende lograr la máxima transparencia y garantías de neutralidad del administrador de infraestructura ferroviaria.

Estos dos ámbitos convergen en la figura del canon ferroviario. La jurisprudencia¹⁵ considera que “*uno de los objetivos del sistema de tarificación es garantizar la independencia de gestión del AIF*”. Por tanto, la fijación de cánones¹⁶, junto con el sistema de tarificación, es una de las herramientas inherentes a la gestión del administrador de infraestructura ferroviaria. El principio de independencia de gestión aparece en la Directiva 91/440/CE (art. 4 y 5), momento en el que las grandes empresas nacionales ferroviarias estaban totalmente integradas. Consciente de ello, se especifica en la Directiva su aplicación tanto a las actividades de transporte como a las de gestión de la infraestructura. No obstante, este principio de gestión se encuentra matizado por el objetivo de equilibrio financiero, que debe alcanzarse con los ingresos por cánones y ayudas estatales, de acuerdo a la Directiva 95/19/CE. Hasta la Directiva 2001/12/CE no aparece referencia específica a la independencia de gestión del AIF. Su art. 4 dispone que el administrador de infraestructura ferroviaria será responsable de su gestión, administración y control interno. Simultáneamente se publicó la Directiva 2001/14/CE, que exige que en el caso de que el AIF no sea independiente respecto de alguna empresa ferroviaria, la fijación de cánones y de adjudicación de capacidad debe ser realizada por una entidad que cumpla estos requisitos de independencia. La siguiente norma legislativa con repercusión sobre la gobernanza del AIF es el Reglamento 913/2010/UE, que crea los corredores de mercancías internacionales. Su artículo 8 define los dos órganos principales de la estructura de gobernanza para cada corredor de mercancías: el Comité Ejecutivo y el Consejo de Administración. Ambos órganos, en el desempeño de las funciones que se les atribuyen podrían interferir en la plena independencia de gestión del AIF. Por ejemplo, en los casos de decisiones de inversión, el sistema de incentivos y la gestión del tráfico ferroviario. El propio reglamento evita esta intromisión haciendo referencia específica a que las responsabilidades de estos órganos se llevarán a cabo respetando el principio de independencia del AIF. A pesar de la consolidación de la independencia del AIF ofreciendo neutralidad y equidad en las funciones de asignación de capacidad y de fijación de cánones, durante los trabajos de revisión del primer paquete ferroviario se detectaron otras áreas en las que es necesario cerciorarse que la independencia del AIF es real. Principalmente en la provisión de los *Rail Related Services*¹⁷ (RRS) a los operadores ferroviarios. En línea con las conclusiones y sugerencias de los estudios de la revisión del primer paquete ferroviario,

la Directiva 2012/34/UE profundiza en asegurar la prestación equitativa y sin discriminación de las funciones esenciales del AIF, y además otorga mayor autoridad y poder a los organismos reguladores, que deben prestar una atención especial a los RRS y a la regulación de los contratos entre los estados y los AIF. Estos contratos pasan a tener una duración mínima de 5 años, y permiten incorporar la construcción de nueva infraestructura ferroviaria. En el anexo V de esta disposición se fijan en detalle los principios y parámetros básicos a incluir en esos acuerdos.

Otro aspecto a destacar es el recurso a los poderes delegados y de ejecución que con esta norma se otorgan a la Comisión, criticada por alejarse de lo que es una Directiva y aproximarse más a un reglamento (Miguélez Medina, 2013: 161). Como resultado de este nuevo empoderamiento de la Comisión se ve afectada la independencia de los estados miembros y de los AIF¹⁸. Aunque la Comisión reconoce, en su propuesta de gobernanza del Cuarto Paquete Ferroviario, que la independencia del AIF en el plano jurídico, organizativo y de toma de decisiones es suficiente para cumplir con los requerimientos legales, con esta modificación se pretende implantar una independencia de gestión más efectiva y real. Es de destacar que la propuesta de la Comisión incorpora dos nuevas figuras: i) el *Mecanismo de Coordinación* (art. 7 *sexies*) para cada red ferroviaria, réplica de los creados para cada corredor de mercancías con capacidad de proponer sobre asuntos que afectan al AIF y, ii) la REAIF (*Red Europea de Administradores de Infraestructura*)¹⁹ (art. 7 *septies*). Estas figuras de la propuesta de la Comisión pueden afectar la independencia del AIF, por la responsabilidad que tienen de garantizar el desarrollo coordinado y homogéneo de la red ferroviaria transeuropea, corredores de mercancías y despliegue del ERTMS (European Rail Traffic Management System), además de la capacidad que se asigna a la REAIF de definir objetivos y procedimientos comunes para los AIF. Pero finalmente estas dos figuras propuestas han visto mermadas sus competencias a instancia de los Estados: el Mecanismo de Coordinación actuará con menos competencias pero siguiendo directrices que el AIF hará públicas, mientras la REAIF se limitará tan solo a mejorar la asignación de capacidad en los surcos internacionales y a agilizar el tráfico transfronterizo.

94

5.2. La separación de la gestión de la infraestructura de la prestación de servicios

La separación de las actividades de la gestión de la infraestructura de la de la prestación de servicios ha constituido uno de los grandes pilares de las reformas llevadas a cabo por la UE para la liberalización del transporte por ferrocarril en los últimos veinte años (Pham, 2013: 42). La fórmula de introducir en la UE la competencia en los servicios ferroviarios sobre la infraestructura ayuda a superar la falta de competitividad y calidad de los servicios ferroviarios, las dificultades que la fragmentación de redes ocasiona en la prestación de los servicios internacionales al poder realizarlos una única empresa, y la inexistencia de un marco tarifario por el uso de una infraestructura similar a la de la carretera (Nash, 1992: 113-121).



Otro aspecto a resaltar es que el transporte por ferrocarril posee unas connotaciones específicas de explotación, que obstaculizan la aparición de un número significativo de competidores al no generar suficientes economías de escala. Como resultado, la estructura de mercado típica en el sector del transporte por ferrocarril es la *oligopolística*. De entre estas connotaciones específicas se puede destacar el elevado grado de interdependencia entre la administración de la infraestructura y las operaciones de transporte. Esta interdependencia ha sido analizada en el estudio EVES-Rail (2012)²⁰, que concluye que no hay evidencia de que la existencia de la separación completa de ambas actividades dé como resultado una mayor competencia del ferrocarril respecto a otros modos y una mayor cuota de mercado para el ferrocarril. Al contrario, se detecta que hay en el modelo holding/integrado una mayor alineación de objetivos e intereses entre el AIF y el operador ferroviario. Por ello, el argumento de la escasa alineación de objetivos entre el AIF y el mercado, que era una de las principales objeciones del modelo actual de gobernanza en que se basó la Comisión para reformarlo en el Cuarto Paquete, es cuestionado en este estudio.

En la tabla 1 se presenta la tipología organizativa del sector ferroviario en los estados miembros, en base a la responsabilidad del AIF sobre las funciones características, atendiendo al criterio marcado por el Consejo Europeo de Transporte del 8 de octubre de que la independencia del AIF debe estar basada principalmente en las funciones esenciales, más que en la estructura organizativa. Aunque es manifiesta la heterogeneidad organizativa, se pueden distinguir dos grupos principales, atendiendo a la existencia o no de responsabilidad sobre la adjudicación de capacidad y/o fijación de los cánones. Un segundo nivel de agrupación se puede establecer en función de la fórmula organizativa: AIF totalmente independiente, o incorporado a una organización tipo holding.

95

Otro elemento a destacar es que en torno al 50% del tráfico y de la longitud de las redes, están bajo un modelo con responsabilidad sobre las funciones esenciales y en el que organizativamente se integran la administración de la infraestructura y las operaciones de transporte; es el caso de Francia, Italia, Alemania o Polonia. Estos países han defendido el mantenimiento de holdings frente a la propuesta del Cuarto Paquete por parte de la Comisión.

Entre los últimos cambios significativos en los modelos organizativos, hay que hacer referencia a Francia y España. En el caso francés se cuestionó por la Comisión la independencia de su AIF. La respuesta francesa fue una gran reorganización²¹, implantando un nuevo modelo el 1 de enero de 2015, que aglutina a las anteriores empresas públicas: RFF (administrador francés de infraestructura ferroviaria) y SNCF (operador ferroviario francés de mercancías y viajeros). En España²² en diciembre de 2013 se segregó el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (Adif) en dos entidades: una encargada de la gestión de la red de alta velocidad y otra de la red convencional. La peculiaridad de esta segregación es que un número significativo de las

funciones del Administrador de Infraestructuras Ferroviarias de Alta Velocidad son prestadas por el AIF de Red Convencional, mediante las encomiendas de gestión²³.

Tabla 1: Estructura organizativa de los AIF: funciones esenciales (noviembre 2015)

Responsabilidad sobre funciones	Tipología organizativa del AIF	Estados miembros *
El AIF es responsable de las principales funciones características y las esenciales (asignar capacidad y cánones)	AIF independiente legal, organizativa e institucional de cualquier operador	Eslovaquia, República Checa, Bulgaria, España, Rumanía, Grecia, Finlandia, Portugal, Reino Unido, Dinamarca, Suecia, Bélgica
	AIF en una estructura que presta operaciones de transporte (Holding)	Irlanda del Norte (Reino Unido), Irlanda, Austria, Polonia, Italia, Francia, Alemania, Letonia
El AIF es responsable de las principales funciones características, pero no de las esenciales (asignar capacidad y/o cánones)	AIF independiente legal, organizativa e institucional de cualquier operador	—
	AIF en una estructura que presta operaciones de transporte (Holding)	Lituania, Hungría, Eslovenia, Luxemburgo

Elaboración propia

* Sin incluir Estonia

El escenario ideal para la Comisión tras el Cuarto Paquete Ferroviario es la desaparición de las organizaciones ferroviarias tipo holding, aunque deja la puerta abierta a que se mantengan los existentes. Por ello, su esquema de gobernanza supone una mayor separación de las actividades de gestión de infraestructura y operaciones de transporte y, por otra parte, se hace referencia concreta por primera vez al derecho a la competencia en la Unión Europea²⁴ en el Reglamento CE nº 139/2004 del Consejo de 20 de enero de 2004 sobre el control de las concentraciones entre empresas, para justificar un modelo organizativo del ferrocarril por el que se fija un marco rígido de incompatibilidades y conflictos de intereses para el caso del modelo holding. El nuevo marco de gobernanza en la Directiva 2016/2370/UE queda tal como se expone el Considerando 7: “*Los Estados miembros deben poder elegir libremente entre diferentes modelos organizativos desde la plena separación estructural hasta la integración vertical*”, para lo que debe garantizarse un AIF imparcial en las funciones esenciales y en las actividades de gestión del tráfico ferroviario y planificación del mantenimiento.

Tras presentar la tipología actual organizativa de los AIF, se procede a analizar la trayectoria desde la gestación de la separación de las actividades, basada en criterios contables, hasta la regulación actual. La Comisión parece haberse apoyado en la herramienta contable para configurar el marco de gestión del AIF. De esta forma, la introducción del nuevo modelo ferroviario europeo comenzó con la separación contable de las actividades de explotación de los servicios de transporte y de la administración de la infraestructura, reflejada en la Directiva 91/440/CE. Sin embargo, hay que hacer



hincapié en dos aspectos: la no obligatoriedad de la separación orgánica y funcional para estas actividades, y el permiso para encargar determinadas funciones del AIF a alguna entidad independiente. La herramienta contable continuó utilizándose para profundizar en la identificación de los recursos asignados y de los costes de las diversas actividades. Pero para la Directiva 2001/12/CE no fue suficiente el hecho de disponer de una contabilidad de gestión para cada área de actividad, instando a la obligatoriedad de llevar y publicar por separado las cuentas de pérdidas y ganancias, además de los balances relativos a la explotación de los servicios de transporte y la administración de la infraestructura ferroviaria. Con la nueva Directiva 2012/34/UE se establece un marco contable todavía más transparente al incrementar la información a facilitar. Se exige además la publicación por separado de las cuentas de resultados y balances para los servicios contenidos en el anexo II apartado 2. Y en caso de que la provisión de algunos de estos servicios, *Related Rail Services*, sea facilitada por una empresa que se encuentre bajo control directo o indirecto de una entidad que preste servicio de transporte ferroviario y ostente una posición dominante en el mercado, la prestación deberá organizarse de forma independiente, garantizando un trato igualitario y equitativo, como documenta la sentencia de la CNMC de febrero de 2017, por la que se sanciona a Renfe y Deutsche Bahn por prácticas concertadas y abuso de posición de dominio²⁵.

97

Otro objetivo que se pretende con la separación de actividades en un marco de transparencia es tratar de evitar las subvenciones cruzadas²⁶, consideradas ilegales en la UE porque distorsionan la competencia y generan ventajas comparativas para las grandes empresas ferroviarias que tienen las actividades integradas. La separación contable debe ser capaz de poder distinguir las transferencias financieras provenientes de la actividad de gestión de la infraestructura de las que puedan provenir de actividad de operaciones de transporte. El nuevo modelo de gobernanza del AIF contenido en la Directiva 2016/2370/UE, art. 7, también profundiza en los aspectos contable-financieros para fijar un marco rígido de las relaciones financieras en caso de holding. En este sentido, las principales aportaciones del nuevo modelo de gobernanza del AIF son: i) que los ingresos por actividades de gestión de la infraestructura solo podrán dedicarse a financiar su propia actividad; ii) la regulación de los préstamos entre ambas actividades, y iii) la profundización en la necesidad de transparencia contable mediante registros detallados que dejen constancia de los flujos financieros. Adicionalmente, las reformas del Cuarto Paquete Ferroviario se podrían agrupar en las cuatro categorías que muestra la tabla 2: organizativa, funcional, financiera y tipo de relaciones con los grupos de interés.

Durante la tramitación del Cuarto Paquete Ferroviario, la industria ferroviaria influyó para evitar los retrasos causados por discrepancias en el seno del bloque político ante la aplicación del llamado bloque técnico, sobre el que en un principio existía un acuerdo generalizado. Incluso se llegó a contemplar la opción de separar ambos bloques, relegando la parte política a lo que se dio en llamar *Quinto Paquete Ferroviario*, pero

finalmente la Comisión no tuvo más remedio que rebajar sus aspiraciones para no romper la unidad del Cuarto Paquete Ferroviario, que finalmente se aprobó en 2016, aunque con algunos meses de retraso.

Tabla 2: Principales impactos del Cuarto Paquete Ferroviario en la gobernanza del AIF

Categoría	Artículo	Referencia
Organizativa	7	Independencia del AIF
	7 quarter	Externalización y compartición de funciones
Funcional	7 bis	Independencia del AIF
	7 ter	Imparcialidad AIF, gestión del tráfico y planificación
Financiera	7 quinquies	Transparencia Financiera
Relaciones con grupos de interes	7 sexies	Mecanismos de coordinación
	7 septies	Red Europea de AIF

98

Elaboración propia

Fuente: Directiva 2016/2370/UE del 14.12.2016

El Cuarto Paquete Ferroviario rebaja las expectativas de gobernanza multinivel del Administrador de Infraestructura Ferroviaria, quedando este tipo de gobernanza reservada principalmente a los corredores de mercancías. No obstante, la gobernanza multinivel de los corredores deberá obligar a los AIF a evolucionar desde una visión nacional de la gestión de infraestructuras a una visión internacional.

6. CONCLUSIONES

Como se ha expuesto a lo largo del trabajo, se puede constatar de forma general que la Política Ferroviaria Europea no ha logrado hasta el momento alcanzar en la UE tres de sus objetivos prioritarios: la plena liberalización del transporte por ferrocarril; crear un mercado interior ferroviario; e instaurar un único modelo de gobernanza para la actividad de la gestión de las infraestructuras ferroviarias, como se observa a partir de la aprobación del Cuarto Paquete Ferroviario. Entre las causas que han provocado la demora en el proceso de alcanzar estos objetivos están: i) los sucesivos procesos de ampliación de la UE con la consiguiente incorporación de *acervo comunitario* más la transitoriedad para adaptarse a políticas complejas como la ferroviaria; y ii) el largo ciclo de vida de las infraestructuras ferroviarias, así como del material rodante. Este fenómeno no se ha producido con igual intensidad en los otros modos de transporte, en especial el transporte aéreo, modelo que se deseaba imitar por el éxito en su liberalización. En cuanto a la independencia del Administrador de Infraestructura Ferroviaria, se pueden identificar tres determinantes que la afectan: los contratos



plurianuales, la estructura de gobernanza de los corredores de mercancías y los actos delegados y de ejecución de la Comisión.

El primer elemento permite fijar los parámetros y objetivos de la infraestructura, que pueden condicionar al AIF; el segundo conlleva la implantación de un sistema de toma de decisiones multinivel; el tercero afecta tanto al Estado miembro como al AIF, al establecer procedimientos que interfieren en su capacidad de decisión. Los principios de la gobernanza de los AIF afectan principalmente a la llamada infraestructura blanda, concretamente a los procesos de acceso a la infraestructura, gestión del tráfico, solicitud de servicios asociados a la explotación (rail related services) y a la planificación del mantenimiento. Sin todavía haber pasado el tiempo suficiente para valorar los efectos de las nuevas medidas de la Directiva 2012/34/UE (hasta 2015 no entraron en vigor algunas de ellas), sobre el mercado del transporte ferroviario y sin tener todavía aún ningún retorno a cerca de los efectos de la gobernanza en los corredores ferroviarios de mercancías, tal vez se pueda considerar como precipitada la propuesta de modificación de la gobernanza del Administrador de Infraestructura Ferroviaria que plantea la Comisión en el Cuarto Paquete Ferroviario. Parece por tanto imprescindible investigar el impacto habido en el mercado y la competitividad del ferrocarril tras la liberalización del tráfico doméstico según que el AIF esté integrado en un holding o totalmente separado y analizar, además, el sistema organizativo mayoritario elegido tras el Cuarto Paquete Ferroviario y la aportación del ferrocarril al cumplimiento de los objetivos del Libro Blanco del Transporte 2011.

BIBLIOGRAFÍA

- CLOSA MONTERO, C. (2003): “El libro blanco sobre la gobernanza”, *Revista de estudios políticos*, nº 119, pg. 485-504.
- COMISIÓN EUROPEA (1985): “Libro Blanco para la Consecución del Mercado Interior”, Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2008): Contratos Plurianuales en pro de la calidad de la infraestructura. [COM (2008) 54 final], de 6 de febrero de 2008.
- COMISIÓN EUROPEA (2011): “Libro Blanco: Hoja de Ruta hacia un espacio único de transporte: por una política de transportes competitiva”. Bruselas, COM (2011) 144 final, de 28 de marzo de 2011.
- DE RUS, G. (1992): *Competencia, fallos de mercado e intervención en transporte: una introducción* en G. de RUS, *Economía y Política del Transporte: España y Europa*, Ed. Civitas/MOPT. Madrid.

DIRECTIVA 91/440/CE del Consejo, de 29 julio 1991 sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios. Diario Oficial de las Comunidades Europeas. 24 agosto de 1991.

DIRECTIVA 95/19/CE del Consejo, de 19 junio 1995, sobre la adjudicación de las capacidades de la infraestructura ferroviaria y la fijación de los correspondientes cánones de utilización. Diario Oficial de las Comunidades Europeas. 27 junio de 1995.

DIRECTIVA 2001/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2001 por la que se modifica la Directiva 91/440 sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios. Diario Oficial de las Comunidades Europeas. 15 marzo 2001.

DIRECTIVA 2001/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2001 relativa a adjudicación de la capacidad de la infraestructura ferroviaria, aplicación de cánones por su utilización y certificación de la seguridad. Diario Oficial de las Comunidades Europeas. 15 marzo 2001.

100

DIRECTIVA 2004/51 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 abril 2004 por la que se modifica la Directiva 91/440/CEE sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios. Diario Oficial de la UE. 21 de junio de 2004.

DIRECTIVA 2007/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 octubre de 2007 por la que se modifica la Directiva 91/440/CEE del Consejo sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios y la Directiva 2001/14/CE relativa a la adjudicación de la capacidad de la infraestructura ferroviaria y la aplicación de cánones por su utilización Diario Oficial de la UE. 3 de diciembre 2007.

DIRECTIVA 2012/34/UE del Parlamento y del Consejo de 21 noviembre de 2012 por la que se establece un espacio ferroviario europeo único (texto refundido). Diario Oficial de la UE. 14 diciembre 2012.

DIRECTIVA 2016/2370/UE del Parlamento y del Consejo de 14 de diciembre de 2016 que modifica la Directiva 2012/34/UE en lo que atañe a la apertura del mercado de los servicios nacionales de viajeros por ferrocarril y a la gobernanza de las infraestructuras ferroviarias.

EUROPEAN UNIÓN (2016): EU Transport in figures. Statistical Pocketbook 2016. Publication Office of the UE. Luxemburg.

FINGER, M. and MESSULAM, P. (2015): *Rail Economics, policy and regulation in Europe*, Edward Elgar Publishing Ltd., Chentelham, UK.

GARCÍA PÉREZ, J. (1996): *Régimen Jurídico del Transporte por Ferrocarril*. Fundación de los FFEE-Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales SA, Madrid



MINGUÉLEZ MEDINA, J. M. (2013): “Revisión del marco jurídico comunitario del ferrocarril: la Directiva refundición”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº25, 151-168.

NASH, C (1992): *La Política Ferroviaria en la Comunidad Europea* en G. de RUS, Economía y Política del Transporte: España y Europa, Ed. Civitas/MOPT. Madrid

NORMA ISO 26000: 2010. Guía de Responsabilidad Social

PHAM, V. (2013): "The Liberalization of Rail Transport in the European Union", *Economics Honours Papers, Paper 10*.
<http://digitalcommons.conncoll.edu/econhp/10>

REGLAMENTO UE 913/910 del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de septiembre de 2010 sobre una red ferroviaria europea para un transporte de mercancías competitivo. Diario Oficial de la UE. 20 de octubre de 2010.

VAN DE VELDE, D., NASH, C., SMITH, A., MIZUTANI, F., URANISHI, S., LIJENSEN, M. Y ZSCHOCHE, F. (2012): EVES - Rail –Economic effects of Vertical Separation in the railway sector; Full technical report for CER – Community of European Railways and Infrastructure Companies; by inno-V (Amsterdam) in cooperation with University of Leeds –ITS, Kobe University, VU Amsterdam University and civity management consultants. Amsterdam

101

NOTAS

¹ Se han analizado i) las Directivas: 91/440/CE, 95/19/CE, 2001/12/CE, 2001/14/CE, 2004/51/CE, 2007/58/CE, 2012/34/UE, y sus propuestas de modificación presentadas por la Comisión en el Cuarto Paquete; finalmente la Directiva 2016/2370/UE junto a las principales conclusiones y modificaciones de los Consejos Transporte UE durante su tramitación; ii) y el Reglamento: 913/2010/UE.

² El Cuarto Paquete Ferroviario fue presentado por la Comisión en Enero de 2013, y consta de dos bloques: 1) El Bloque Técnico aprobado el 11 de mayo de 2016, siendo publicadas sus disposiciones el 25.5.2016 en el DOUE: i) Directiva 2016/798/UE sobre Seguridad Ferroviaria (versión refundida); ii) Directiva 2016/797/UE sobre la interoperabilidad del sistema ferroviario dentro de la UE (versión refundida); iii). Reglamento 2016/796/UE relativo a la Agencia Ferroviaria de la UE. 2) El Bloque Político aprobado el 14 de diciembre de 2016, publicado en el DOUE el 23 de diciembre. Comprende las siguientes disposiciones: i) Directiva 2016/2370/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2016 que modifica la Directiva 2012/34/UE, en lo que atañe a la apertura del mercado de los servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril y a la gobernanza de las infraestructuras ferroviaria; ii) Reglamento 2016/2337/UE que deroga el Reglamento (CEE) nº 1192/69 del Consejo, relativo a las normas comunes para la normalización de las cuentas de las empresas ferroviarias y iii) Reglamento 2016/2338/UE que modifica el Reglamento (CE) nº 1370/2007 en lo que atañe a la apertura del mercado de los servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril.

³ Las fuentes son: i).- El Quinto Informe de la Evolución de Mercado Ferroviario COM (2016) 788 final. Bruselas. 8.12.2016. https://ec.europa.eu/transport/modes/rail/market/market_monitoring_en; ii).- La publicación de la Comisión: European Union (2016): EU Transport in figures. Statistical

Pocketbook 2016. Publication Office of the UE. Luxemburg. https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics_en

⁴ El mayor crecimiento de la red entre el 2009-2014 lo ha tenido España con un 3,7 % seguida de Francia con un 3,4%. La red de alta velocidad es aquella en la que en algún punto de su trazado el tren alcanza una velocidad superior a 250 km/h. Esta red ha multiplicado su longitud por 10 desde 1985.

⁵ El sistema de señalización ERTMS consta de dos componentes: 1.- el ETCS (Europea Train Control System), y 2.- el GSM-R (Global System Mobile-Railway), sistema de radio para la comunicación entre la vía y el material rodante basado en el estándar GSM pero con frecuencias de radio específicas para el ferrocarril. Los 6 corredores de ERTMS iniciales (del A al F) sumaban un total de 5.775 km. Creados, tras la revisión de la red TEN-T, los 9 corredores de la Core Network, la longitud de ERTMS a instalar alcanzará los 59.582 km. En 2015 estaban con ETCS en operación 5.598 km y con GSM-R en operación 31.901 km. Información sobre ERTMS en http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/ertms_en

⁶ Para más información ver Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de mayo de 1985, Asunto 13/83 sobre el recurso interpuesto por el Parlamento contra el Consejo de las Comunidades Europeas para que se declarase la omisión de acción de éste en la Política Común de Transportes.

102

⁷ El mercado interior del ferrocarril no comprende solo la circulación de los trenes libremente por las redes europeas. Lleva aparejada la política industrial de fabricación de material rodante, el equipamiento de la infraestructura, la prestación de los servicios de transporte, mantenimiento y actividades conexas.

⁸ Otras iniciativas significativas de apoyo al ferrocarril son 1) *Ámbito de las infraestructuras*: la adopción de las nuevas estrategias para la TEN-T reguladas por el Reglamento 1315/2013/UE, y el Mecanismo Conectar Europa (Reglamento 1316/2013/UE) 2) *Ámbito de la I+D+i*: Al amparo del programa marco Horizonte 2020 de la UE para I+D+I (Reglamento 1291/2013/UE), se ha creado la Empresa Común Shift2Rail (Reglamento 642/2014/UE) que debe contribuir en el ámbito del ferrocarril a: i) reducción del ciclo de vida de los costes del ferrocarril (edificios, mantenimiento, operaciones, material rodante) en un 50 %; ii) doblar la capacidad del sistema ferroviario y iii) incrementar la puntualidad y fiabilidad en un 50 %. Más información en <http://www.shift2rail.org>

⁹ De acuerdo al art 3 de la Directiva 91/449/CE que remite a la Parte A del Anexo I del Reglamento (CEE) n° 2598/70 de la Comisión, de 18 de diciembre de 1970 y al Anexo I del Reglamento (CEE) n° 1108/70, modificado por Reglamento CEE n° 2116/78.

¹⁰ Las ayudas se articulan mediante la figura del contrato plurianual (Contrato-Programa), entre las administraciones públicas y el AIF. En él se fijan las contraprestaciones que debe realizar el AIF por los recursos económicos recibidos. El anexo V de la Directiva 2012/34/UE se determinan con detalle los principios y parámetros a incorporar. Hay que considerar, desde los puntos de vista conceptual y funcional, que la fórmula elegida contiene en las propias definiciones determinadas funciones para el AIF que dificultan la plena separación de ambos planos de análisis.

¹¹ En la Directiva 91/440/CE aparece como “*sistema de control y seguridad*”. Debe entenderse en ambos casos como funciones de control de tráfico ferroviario y de seguridad en la circulación.

¹² La nueva definición de AIF se complementa con la incorporación de los apartados 2bis a 2septies, donde se describe en qué consisten las responsabilidades asignadas al AIF. Estas figuraban en la propuesta de la Comisión, y en aras de una mayor claridad han sido situadas en apartados nuevos.



- ¹³ Se entienden por tales según la norma ISO 26000 “la conducta ética de una entidad en sus transacciones con otras organizaciones”. Incluyen las relaciones entre instituciones y agencias gubernamentales, así como entre organismos y sus socios, proveedores, contratistas, clientes, competidores y las asociaciones de las cuales son miembros.
- ¹⁴ La construcción de nueva infraestructura (desarrollo de red) puede reflejarse en los acuerdos contractuales entre la autoridad competente y el AIF. Ver art. 30 y anexo V de la Directiva 2012/34/UE.
- ¹⁵ Ver: Asunto C-369/11: Falta de independencia del gestor de infraestructura italiano (RFI) para fijar cánones; y la sentencia del asunto C-483/10: “en España no tiene el AIF la independencia de gestión que estipula la normativa comunitaria al fijar los cánones el Ministerio de Fomento”.
- ¹⁶ La Comisión solicitó a Francia y Reino Unido información ya que consideró: i) que los cánones por el uso del Canal de la Mancha eran excesivos (3.645 €/tren para mercancías y en 16€/pasajero más 4.320€ reserva surco); ii) inapropiado que el 43% de la capacidad estuviese desaprovechada con una media diaria de 6 trenes de mercancías. Nota de prensa IP/13/557 del 20 junio 2013. Para ampliar información sobre la fijación y el establecimiento del canon ferroviario consultar artículo de Fernández Arévalo, Fº Javier (2013). “Bases económicas para la regulación del canon por uso de la infraestructura ferroviaria”. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº25, pág. 205-220.
- ¹⁷ Se refiere a los derechos de acceso por vía férrea a las instalaciones y servicios contemplados en las letras a), b), c), d), g) e i) de su Anexo II apartado 2, de esta directiva. De las primeras reflexiones sobre el papel de los RRS como barrera de entrada para las nuevas empresas ferroviarias las encontramos en: Rail Related Services Gleave, S. D. (2006). SERVRAIL Study–Assessment of present and likely future conditions of providing rail related services. *Final Report* http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/studies/rail_en, y en Rail-Related Services: Evolving markets in Europe, Aad VEENMAN, 2008, CER Essay Series. <http://www.cer.be/sites/default/files/publication/essays%20series%20ns%20veenman%20final.pdf>
- ¹⁸ Al AIF le afectan en concreto los art. 13.9; 31.3 y 57.7. El resto de art. son: 10.4, 11.4, 12.5, 17.5, 31.5, 32.4. Sin embargo, este nuevo planteamiento se debe en gran medida a la heterogeneidad y diversidad de interpretación de las disposiciones por los estados, en muchos casos de forma interesada para proteger sus mercados. La Comisión se otorga un mayor control para corregir estos vicios.
- ¹⁹ Como germen de esta futura Red se creó la Plataforma de Gestores de Infraestructura Ferroviaria (PRIME en inglés) durante la celebración de los TEN-T Days (jornadas organizadas por INEA) en Tallin 2013, para dar a conocer los avances, situación y novedades de financiación de los proyectos receptores de fondos europeos. Sus objetivos fueron: ayudar a implantar el espacio ferroviario único europeo, el despliegue del ERTMS y el intercambio de buenas prácticas entre los AIF. Deberá reorientar sus funciones tras nueva Directiva 2016/2370/UE.
- ²⁰ El estudio EVES se publicó en noviembre de 2012 coincidiendo con los estudios y evaluaciones de la Comisión para la presentación del Cuarto Paquete Ferroviario. Presenta conclusiones distintas a la justificación de la Comisión sobre los efectos de la estructura de separación vertical/holding.
- ²¹ El ministro de transportes de Francia, Frederic Cuvillier presentó el abril de 2013 las “Recommandations sur le Réforme Ferroviaire”. En Julio 2014 el nuevo modelo fue aprobado por el

Parlamento y se implantó el 1-1-2015. En esta decisión hay un alto componente estratégico de crear un grupo industrial integrado de carácter público para reforzar al ferrocarril.

- ²² Adif Alta Velocidad se crea por el RD 15/2013 del 13/12/2012. El 27 de diciembre se aprobó su estatuto en el Real Decreto 1044/2013, la asignación de los activos y pasivos al Adif Alta Velocidad en la Orden PRE/2443/2013, y el personal que es transferido a Adif Alta Velocidad en la Orden FOM/2438/2013. En septiembre de 2015 se ha publicado la nueva Ley del Sector Ferroviario, que incorpora al derecho nacional la Directiva 2012/34/UE.
- ²³ Encomienda de Gestión: Figura recogida en el art. 15 Ley 30/92 del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por la cual actividades competencia de organismos y/o entidades de derecho público se pueden encargar a otro organismo y/o entidad pública. Se justifica en razón de la eficacia o de que no se disponga de los medios para su realización. No supone la cesión de la competencia y debe regularse en un acuerdo previo
- ²⁴ El Cuarto Paquete lo entiende en el sentido de mantener, directa o indirectamente, cualquier interés financiero o ejercer algún derecho sobre una empresa operadora ferroviaria y un gestor de infraestructura ferroviaria a la vez.
- ²⁵ El expediente S/0511/14 Transporte de mercancías por ferrocarril, se originó por la denuncia que interpuso ante la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en 2014 la Asociación de Empresas Ferroviarias Privadas (AEFP) contra Renfe, algunas de sus filiales y algunas empresas del grupo Deutsche Bahn, argumentado conductas prohibidas por la Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia. El acuerdo Renfe- Deutsche Bahn (DB) de 2008 supuso retrasar el uso de la capacidad de tracción ferroviaria que ya disponía Transfesa, afectando al mercado. A su vez el acuerdo preferencial entre ambos otorgó a DB ventajas para contratar tracción, garantizando negocio a Renfe en ese segmento de servicio de tracción ferroviaria y favoreciendo que DB solo se dedicase a la actividad comercial y organizativa. A estos dos puntos anteriores, se suma el apoyo que supuso al grupo Transfesa el tener a su disposición las campas de automóviles en Madrid y Barcelona. Por ello, se consideró en la resolución del caso por la CNMC que existieron prácticas concertadas y abuso de posición de dominio en el mercado minorista de transporte de mercancías por ferrocarril y en el mayorista de tracción ferroviaria para mercancías. Las sanciones alcanzan los 65.091.000 € para Renfe y de 10.523.000 € para el grupo Deutsche Bahn, según sentencia de febrero de 2017.
- ²⁶ La ilegalidad de las transferencias cruzadas tiene su origen en el artículo 6 de la Directiva 91/440/CE que dispone que las ayudas que se concedan a unas actividades no podrán ser transferidas a la otra, siendo necesario además que la contabilidad se lleve de forma que permita identificar el cumplimiento de este principio. Este artículo 6 se reformó en la Directiva 2001/12/CE, haciendo mención expresa al término “ayuda estatal”. Esta directiva modificó también el art 9 Directiva 91/440/CE al referir que tampoco deben cruzarse las ayudas entre las actividades de transporte (viajeros y mercancías). Tanto la Directiva del espacio único ferroviario (2012/34/UE) como su modificación por la directiva 2016/2370/UE en el Cuarto Paquete, refrenda este planteamiento, e insisten en la transparencia financiera y la prohibición de transferir recursos dentro de la actividad de transporte. La Comisión abrió un proceso contra Alemania al considerar que no hay una separación contable correcta en las cuentas del AIF que eliminen la posibilidad de subvenciones cruzadas en el holding de la DB. Nota prensa UE: IP/13/556. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1097_en.htm

