

El Tercer Paquete Ferroviario

**Documento de Posición CER
Mayo 2004**

**Documentos de Posición EIM
Septiembre 2004**

**Informe de Progreso CER
Mayo 2005**

Estrategias Ferroviarias Europeas

Número 6 - 2005

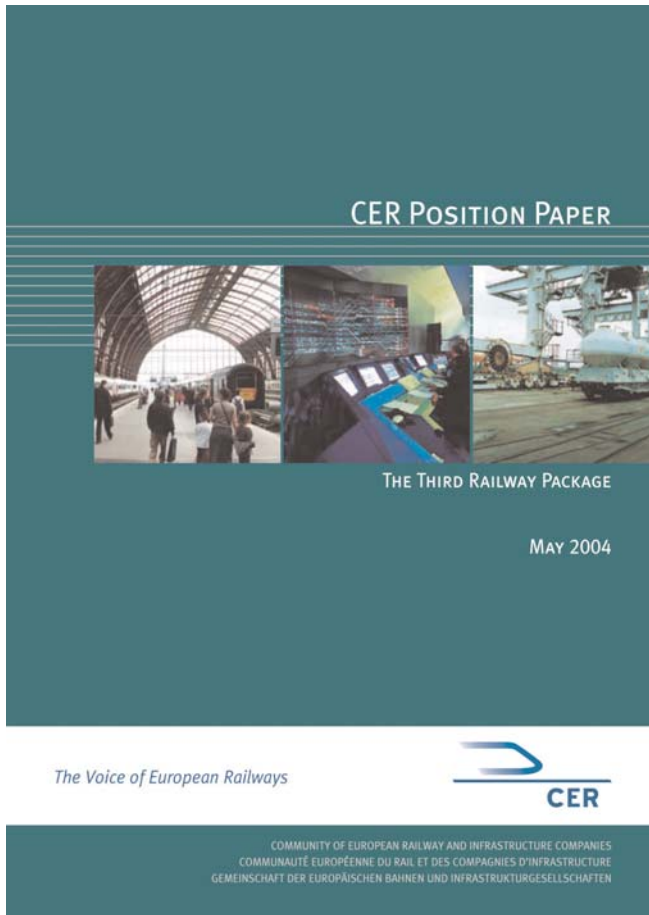
Ficha catalográfica

EI TERCER PAQUETE FERROVIARIO: Documento de Posición CER, mayo 2004; Documentos de Posición EIM, septiembre 2004; Informe de Progreso CER, mayo 2005 = The Third Railway Package: CER Position Paper, May 2004; EIM Position Papers, September 2004; CER Progress Report, May 2005. Madrid : Fundación de los Ferrocarriles Españoles ; Administrador de Infraestructuras Ferroviarias. Dirección de Relaciones Internacionales, 2005

31 p. ; 30 cm. (Estrategias Ferroviarias Europeas; 6)

1. Política Comunitaria de Transportes 2. Directivas 3. Reglamentos 4. Legislación Ferroviaria 5. Informes

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



Introducción:

La Dirección Corporativa de Relaciones Internacionales presenta varios documentos relativos al Tercer Paquete Ferroviario, presentado por la Comisión Europea en marzo de 2004 con la intención de avanzar en la reforma del sector ferroviario. Este nuevo paquete, entre cuyos objetivos figuran la apertura de los transportes internacionales de viajeros a la competencia y la mayor integración del espacio ferroviario europeo, contiene dos propuestas de directiva -una sobre liberalización del transporte de viajeros, otra sobre la certificación del personal conductor de trenes- y dos propuestas de reglamento -el primero acerca de las cláusulas contractuales de mercancías y el segundo relativo a los derechos de los viajeros.

Este nuevo número de "Estrategias Ferroviarias Europeas" recoge el Documento de Posición de la Comunidad de Ferrocarriles Europeos y Compañías de Infraestructura (CER), cuatro textos en los que la Asociación Europea de Administradores de Infraestructuras Ferroviarias (EIM) explica su postura sobre las directivas y reglamentos propuestos, al igual que un informe de progreso sobre el proceso de aprobación de la citada legislación comunitaria.

PRESENTACIÓN

La Dirección Corporativa de Relaciones Internacionales, en colaboración con la Fundación de los Ferrocarriles Españoles, edita una serie de documentos en lengua no española bajo el título genérico: "Estrategias Ferroviarias Europeas", para su difusión con fines exclusivamente de información dentro del ámbito de las empresas ferroviarias.

La Dirección Corporativa de Relaciones Internacionales selecciona periódicamente aquellos informes que considera de interés y actualidad para el sector, relacionados con las experiencias en otros países sobre los procesos de transformación del ferrocarril y su papel en el sistema de transportes.

La edición impresa está limitada a unos 200 ejemplares que se distribuyen en el ámbito interno de la empresa. 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 Corporativa 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.

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 GENERAL

- **Documento de Posición CER.** Mayo 2004 p. 1

 - **Documento de Posición EIM** sobre la propuesta de la Comisión Europea de Reglamento relativo a las indemnizaciones por incumplimiento de los requisitos contractuales de calidad en los servicios de transporte de mercancías por ferrocarril. Septiembre 2004 p. 20

 - **Documento de Posición EIM** sobre la propuesta de la Comisión Europea de Reglamento relativo a la certificación del personal conductor de locomotoras y trenes en la red ferroviaria de la Comunidad. Septiembre 2004..... p. 22

 - **Documento de Posición EIM** sobre la propuesta de la Comisión Europea de Reglamento sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros internacionales de ferrocarril. Septiembre 2004..... p. 24

 - **Documento de Posición EIM** sobre la propuesta de la Comisión Europea de Directiva por la que se modifica la Directiva91/440/CEE del Consejo sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios. Septiembre2004 p. 26

 - **Informe de Progreso CER.** Mayo 2005 p. 28
-

DOCUMENTO DE POSICIÓN CER

TERCER PAQUETE FERROVIARIO

MAYO DE 2004

La Voz de los Ferrocarriles Europeos
CER

COMUNIDAD DE FERROCARRILES EUROPEOS Y COMPAÑÍAS DE INFRAESTRUCTURA

La Comisión Europea publicó su “Tercer Paquete Ferroviario” el 3 de marzo de 2004.

El paquete está formado por una Directiva que modifica la 91/440/CE (sobre la liberalización de los servicios de transporte internacional de viajeros), dos Reglamentos –uno sobre los derechos de los viajeros del transporte ferroviario internacional y otro para los servicios de transporte de mercancías– y una Directiva sobre la certificación del personal conductor de los trenes.

La Comunidad de Ferrocarriles Europeos y Compañías de Infraestructura (CER) desea dejar constancia de su posición con respecto al paquete ferroviario.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

- RESUMEN EJECUTIVO
- DIRECTIVA SOBRE LIBERALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE DE VIAJEROS
- REGLAMENTO SOBRE DERECHOS DE LOS VIAJEROS INTERNACIONALES
- REGLAMENTO SOBRE SERVICIOS DEL TRANSPORTE DE MERCANCÍAS
- DIRECTIVA SOBRE CERTIFICACIÓN DEL PERSONAL CONDUCTOR DE LOS TRENES

RESUMEN EJECUTIVO

Este documento de posición debería considerarse a la luz del compromiso de CER con los principios y objetivos generales de la política de transportes de la UE. A medida que avanza la legislación de la Comunidad y las compañías ferroviarias compiten con otros sectores de transporte y entre sí, se está desarrollando un mercado único europeo y el sector ferroviario se está centrandose en la mejora de la calidad del servicio. CER ya dió la bienvenida a la finalización del Segundo Paquete Ferroviario y sigue contribuyendo activamente a la elaboración de nueva legislación.

*

CER reconoce la progresiva liberalización del sector ferroviario. En la propuesta de **Directiva sobre liberalización de los servicios de transporte de viajeros**, la Comisión ha tenido en cuenta una serie de puntos previamente sugeridos por CER, pero aún quedan cuestiones importantes que requieren atención.

Al incluir el cabotaje, la propuesta de Directiva abre no sólo los servicios internacionales de viajeros, sino también, hasta cierto punto, los servicios nacionales. Esto puede tener consecuencias trascendentales en algunos países.

Los contratos de servicio público juegan un papel muy importante en el sector del transporte de viajeros por ferrocarril y es esencial que no se vean afectados negativamente por servicios de libre acceso. Aunque la propuesta de Directiva trata de ocuparse de esta necesidad, el modo en que esta protección sea interpretada y trasladada a las leyes y reglamentos nacionales tendrá una importancia decisiva.

La apertura del mercado ferroviario europeo debe tener en cuenta la necesidad de acuerdos marco apropiados para el acceso a la infraestructura, sujetos a importantes inversiones públicas y privadas a largo plazo. Es crucial que los inversores puedan adoptar una perspectiva a largo plazo para conseguir rendimientos razonables. Las inversiones pasadas y futuras en infraestructura de alta velocidad e infraestructura especializada, con sus prolongados períodos de retorno, así como las inversiones en material rodante, estaciones y otros activos, requieren un marco legal y contractual sólido que respalde el desarrollo empresarial a largo plazo y prevea los incentivos necesarios. Las disposiciones sobre acuerdos marco de la Directiva 2001/14 tienen que ser revisadas y reforzadas, especialmente para aquellos servicios que requieren infraestructuras especializadas y grandes inversiones. En estos precisos y limitados casos, los acuerdos marco deberían estable-

cer con suficiente detalle los parámetros de la capacidad a asignar, para proporcionar una adecuada garantía comercial y prevalecer sobre otros usos de la capacidad de la infraestructura. La duración debería corresponder al período de retorno específico.

Con respecto a la determinación de precios, la liberalización incrementa la necesidad de que la tarificación de la infraestructura de transporte –en todos los modos de transporte y dentro del sector ferroviario– sea transparente, no discriminatoria y razonablemente estable a lo largo del tiempo. Además, cualquier regulación tarifaria de los servicios nacionales deberá aplicarse también a los servicios internacionales.

Las autoridades públicas tienen que gestionar las limitaciones de la capacidad, que provocan congestión en la infraestructura ferroviaria. Las disposiciones relativas a planes de mejora de la capacidad de la infraestructura incluidas en la Directiva 2001/14 deberían reforzarse; la reciente y, desde luego, bien acogida Decisión sobre la Red Transeuropea de Transporte (TEN) debería aplicarse urgentemente.

Es necesaria una evaluación del impacto de la propuesta sobre la situación concreta de las compañías de los nuevos Estados miembros de la UE para determinar si se precisan medidas especiales o no.

El éxito de la liberalización propuesta depende al máximo de cómo se implemente a nivel nacional y del progreso de las decisiones políticas esenciales descritas en el presente documento. Existe una necesidad clara de revisar las consecuencias de la implementación de la Directiva, en particular para los servicios nacionales de viajeros.

*

Tanto en el caso del Reglamento sobre los derechos de los viajeros como en el del Reglamento sobre los servicios de mercancías CER aprecia una contradicción entre las **responsabilidades empresariales** de los actores del mercado tal como han sido definidas explícitamente en la ley europea¹, por una parte, y el tipo de **intervención política** –propuesto ahora por la Comisión– en la relación cliente-proveedor, por otra. El sector ferroviario, que está atravesando una fase de profundos cambios estructurales, debe tener una dirección política clara, exenta de ambigüedades.

La base para ello es un marco político con unas condiciones bien definidas, como las adoptadas recientemente en la legislación comunitaria (liberalización del

transporte de mercancías) o las propuestas por la Comisión (liberalización del tráfico internacional de viajeros, contratos de servicio público).

Si los responsables políticos consideran estas condiciones marco como base de su política –haciendo que los actores del mercado asuman su responsabilidad de proporcionar servicios ferroviarios centrados en los clientes–, está bastante claro que no hay espacio para intervenciones del Estado encaminadas a decir a los mismos actores del mercado, y de forma simultánea, cómo dirigir su negocio y qué se supone que deben hacer.

En cuanto al **Reglamento sobre los derechos de los viajeros en el transporte ferroviario internacional**, CER se ha comprometido a reforzar los derechos de los viajeros, pero no sobre la base de un enfoque reglamentario. CER tiene serias preocupaciones sobre el ámbito de aplicación global y el excesivo detalle del texto de la propuesta, dos aspectos que en conjunto podrían tener consecuencias negativas.

La propuesta no tiene en cuenta la gran diversidad de las condiciones de negocio existentes en el mercado internacional de viajeros; tampoco tiene en cuenta la Carta sobre Servicios de Transporte de Viajeros por Ferrocarril de 2002 de las redes ferroviarias, en la que éstas se comprometen a mejorar la calidad y a que se respeten los derechos de los viajeros. En conjunto con las iniciativas nacionales, de este modo se están haciendo progresos más importantes y más rápidamente que los que serían posibles a través de legislación europea.

El ámbito de aplicación de la propuesta debería, como mínimo, limitarse a los servicios ferroviarios internacionales, por razones de viabilidad, y no incluir los viajes en correspondencia de los servicios regionales y locales cubiertos por un contrato de servicio público. El ámbito de aplicación sería coherente con el de la propuesta de revisión de la Directiva 91/440.

Las responsabilidades y niveles de indemnización propuestos resultan, en general, discriminatorios para el ferrocarril. El transporte de viajeros por carretera no está regulado por la UE, y las normas que regulan el transporte aéreo no suelen ser tan onerosas. Las preocupaciones principales son: los valores mínimos para la indemnización por retrasos; la responsabilidad ilimitada por daños consecuentes; el alcance de la responsabilidad en caso de retraso; y una mayor responsabilidad por lesiones personales (una carga que afecta particularmente a los nuevos Estados miembros).

La propuesta no se relaciona adecuadamente con el

COTIF² actual. Recientemente revisado y reforzado, el COTIF es un marco legal internacional más apropiado que un Reglamento de la UE para los compromisos vinculantes de las redes ferroviarias con respecto a los derechos de los viajeros.

El ámbito de aplicación propuesto para la expedición de billetes internacionales e información al respecto es excesivo y no reconoce la necesidad de una política comercial orientada al mercado. Permitir el acceso de terceras partes a sistemas de información limita y desalienta la competencia.

Se está llevando a cabo una evaluación sobre las consecuencias financieras del Reglamento propuesto; dicha evaluación se terminará lo antes posible.

Este documento destaca las cuestiones prácticas que son motivo de preocupación en relación con la presente propuesta, que, por tanto, no debería ser aprobada sin enmienda; habría que dar más tiempo para que las iniciativas de las redes ferroviarias sobre los derechos de los viajeros pudieran surtir efecto.

*

CER está firmemente comprometida con la mejora de la calidad del transporte de mercancías, pero se opone también con firmeza a la propuesta de **Reglamento sobre servicios de transporte de mercancías**, que interviene en las relaciones comerciales exclusivamente para el transporte ferroviario de mercancías, a diferencia de lo que ocurre con otros modos de transporte de mercancías.

En lugar de fomentar una transferencia de transporte de mercancías al ferrocarril, este Reglamento incrementaría los costes del ferrocarril e incluso disuadiría a algunos clientes de recurrir al ferrocarril para transportar sus mercancías. El impacto financiero real del Reglamento está siendo evaluado actualmente; no obstante, ya se puede afirmar que el Reglamento propuesto podría conducir a sustanciales incrementos de precios, distorsionar la competencia con la carretera y, lo que es peor, poner en peligro la viabilidad económica del transporte ferroviario de mercancías (sobre todo en el caso de los operadores más pequeños o de más reciente entrada en el mercado).

El volumen del transporte de mercancías podría resentirse (con repercusiones en cadena sobre los márgenes de negocio) allí donde los operadores de mercancías optaran por racionalizar los servicios que atraviesan cuellos de botella de capacidad para evitar el pago de penalizaciones.

En términos generales, los sistemas de indemnización impuestos por la ley no mejoran la calidad automáticamente, en particular cuando las responsabilidades por la calidad del sistema ferroviario son compartidas entre clientes, empresas ferroviarias, administradores de infraestructuras y autoridades públicas.

Además, el marco legal internacional existente proporcionado por el CIM³ impone normas sobre los ferrocarriles que son dos veces más estrictas que para el transporte de mercancías por carretera; un régimen todavía más estricto no parece tener una justificación razonable.

CER respalda el concepto de compromisos de calidad *per se*: la Carta sobre Calidad del Transporte de Mercancías de 2003 de las redes ferroviarias y el proceso de mejora continua de la calidad de dichas redes ya han incrementado significativamente el número de acuerdos de calidad firmados con clientes ferroviarios.

Los clientes del transporte ferroviario de mercancías, con sus diversas necesidades y expectativas, están lejos de la unanimidad en su respaldo a la intervención reglamentaria en el mercado. Un requerimiento regulado y obligatorio podría afectar negativamente a los clientes cuya principal prioridad sea el precio. El artículo 71 del Tratado de la Unión Europea (al que se hace referencia en el texto de la propuesta) no parece una base legal suficiente para limitar la libertad contractual entre clientes y proveedores del transporte de mercancías.

Por estas razones, CER se opone firmemente a la propuesta de Reglamento y solicita su rechazo.

*

Finalmente, CER valora positivamente las intenciones de la Comisión con la propuesta de **Directiva sobre la certificación del personal de los trenes**, pero se preocupa sobre su contenido. CER lamenta que la propuesta no tenga totalmente en cuenta el acuerdo internacional de 2004 entre CER y la Federación Europea de Trabajadores del Transporte (ETF) sobre una licencia europea para los maquinistas.

La Directiva debería aplicarse solamente a servicios transfronterizos; las diferencias de la legislación de los Estados miembros hacen esto deseable. Debería restringirse más a maquinistas, debido a las limitadas y variadas tareas de seguridad que desempeñan otros miembros del personal de a bordo.

Las empresas ferroviarias –y autoridades no competentes– deberían ser responsables de la evaluación de los maquinistas y de la expedición de la licencia (al igual que del certificado complementario). No obstante, se ve con buenos ojos que las empresas ferroviarias puedan tener responsabilidad delegada para la entrega de la licencia y tengan propiedad total del certificado complementario. Por razones operativas, CER no está de acuerdo con la categorización de licencias propuesta (en particular, con la separación para trenes de viajeros y trenes de mercancías).

CER se alegra de que la Comisión haya tenido en cuenta, al menos en parte, el acuerdo CER-ETF, particularmente en lo referente a la importancia de los requisitos sanitarios mínimos y revisiones periódicas obligatorias. Por motivos prácticos, estos requisitos deberían ser definidos, no obstante, en la TSI de Gestión del Tráfico, teniendo en cuenta el contenido de los Apéndices del acuerdo CER-ETF.

Los métodos de formación y procesos de examen son responsabilidad de cada una de las distintas empresas ferroviarias, y no deberían incluirse en la Directiva.

El informe sobre el impacto económico muestra que los beneficios netos son escasos, sobre todo en la segunda fase para servicios nacionales.

CER respalda la evaluación de la implementación propuesta por la Agencia Ferroviaria Europea, lo que servirá como base, si fuera necesario, para nuevas propuestas de la Comisión.

*

Mientras que estas propuestas tienen impacto principalmente sobre las empresas ferroviarias, los Reglamentos sobre servicios de mercancías y derechos de los viajeros tendrán impacto sobre el sistema ferroviario. Las importantes consecuencias y riesgos para los administradores de la infraestructura se describen en los apartados correspondientes de este documento.

DIRECTIVA SOBRE LIBERALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE DE VIAJEROS

1. La propuesta de la Comisión Europea

La propuesta de una Directiva sobre Liberalización de los servicios de transporte de viajeros⁴ abre a la competencia los servicios de transporte ferroviario internacional de viajeros. Consiste en un texto de Directiva por la que se modifican artículos de la Directiva 91/440⁵, que establece las normas básicas para regular los derechos de acceso para realizar servicios ferroviarios (acceso a la infraestructura).

En el caso de los servicios ferroviarios de viajeros, las normas existentes garantizan derechos de acceso a agrupaciones internacionales de empresas ferroviarias con licencia para efectuar servicios internacionales entre sus países de origen y derechos de tránsito en otros Estados miembros. Cada Estado miembro es libre de prescribir derechos de acceso más amplios.

La presente propuesta de la Comisión garantizará derechos de acceso (desde el 1 de enero de 2010) en todos los Estados miembros a cualquier empresa ferroviaria de la UE con licencia para realizar servicios de viajeros internacionales. Este derecho se amplía para incluir el derecho a recoger y dejar viajeros en todas las estaciones de la ruta, incluidas estaciones situadas en el mismo Estado miembro (cabotaje).

La propuesta permite a los Estados miembros limitar los derechos de acceso para operar servicios en relaciones cubiertas por un contrato de servicio público conforme con la legislación comunitaria en vigor. Esta limitación, no obstante, sólo puede ser introducida donde sea estrictamente necesario para mantener el equilibrio económico del servicio definido en un contrato de servicio público, y sólo tras la aprobación del órgano regulador nacional.

2. Valoración que hace CER de la propuesta

2.1 GENERALIDADES

CER ha contribuido al desarrollo de políticas en este ámbito en varias ocasiones anteriores y ha publicado un Documento de Posición sobre la Liberalización de Servicios de Viajeros en noviembre de 2003. A CER le satisface ver que partes importantes de estas publicaciones han sido tenidas en cuenta por la Comisión en su presente propuesta.

Además de la fuerte competencia en el sector del transporte entre el ferrocarril y otros modos de transporte, existe una creciente competencia intramodal en

el sector ferroviario. En el ámbito del transporte ferroviario de viajeros, la competencia se manifiesta de dos formas diferentes, cada una con su propio alcance y relevancia: competencia a través de derechos de acceso a la infraestructura ferroviaria ("competencia en el mercado") y competencia por contratos para proporcionar servicio público ("competencia por el mercado"). Para legislar y regular de forma adecuada la liberalización de los servicios de viajeros, es necesario tener en cuenta ambos enfoques y el modo en que éstos interactúan.

Hay una serie de cuestiones importantes que requieren cuidadosa consideración en el proceso de implementación y se discuten en detalle en los siguientes párrafos.

2.2 CONSECUENCIAS DE LA INCLUSIÓN DEL CABOTAJE

La política que inspira la propuesta de Directiva es una progresiva apertura del mercado de transporte ferroviario. En lo relativo al sector de viajeros, la liberalización propuesta de derechos de acceso para proporcionar servicios internacionales marca un paso decisivo en este proceso. El cabotaje se ha añadido por razones económicas, para hacer el tráfico internacional más atractivo para los operadores.

La inclusión del cabotaje, no obstante, tendrá un impacto claro en los mercados de viajeros nacionales, parcialmente dependientes de la geografía y la estructura de servicios. El derecho a recoger y dejar también viajeros nacionales a lo largo de la ruta de cualquier tren transfronterizo es importante para la viabilidad económica de casi todos los servicios internacionales, pero en algunos países puede tener consecuencias de amplio alcance para los mercados nacionales, cambiando las condiciones de negocio del mercado europeo de transporte ferroviario de viajeros en su conjunto –no sólo del segmento menor (aproximadamente el 10% sobre la media europea), formado por viajeros que viajan con billetes transfronterizos –.

Al incluir el cabotaje, la propuesta de la Comisión abrirá no sólo los servicios de viajeros internacionales, sino también, hasta cierto punto, los servicios nacionales.

2.3 PROTECCIÓN DE CONTRATOS DE SERVICIO PÚBLICO

Los contratos de servicio público juegan un papel muy importante en el sector del transporte de viajeros por ferrocarril. Este concepto normalmente incluye una

compensación financiera de la autoridad pública responsable al proveedor del servicio, con frecuencia combinada con la exclusividad (al menos hasta un grado previamente acordado y bien definido), para mantener la moderación de los costes totales. Además, este régimen puede considerarse como un modelo complementario al régimen de libre acceso para la liberalización de los servicios de viajeros, a través de los correspondientes acuerdos para competir por un paquete contractual y prestar un servicio (público) que el mercado no prestaría "por voluntad propia".

Estos dos regímenes para la liberalización del mercado ferroviario de viajeros no se excluyen mutuamente, sino que son modos complementarios para introducir competencia. Se ocupan de diferentes mercados y de diferentes partes del sector ferroviario. Esto se refleja claramente en las opciones ya adoptadas en los diferentes Estados miembros y las experiencias ya adquiridas. Por su naturaleza, el régimen de libre acceso se ocupa de servicios que son o podrían ser comercialmente rentables sin compensación del Estado.

En su propuesta, es claro que la Comisión Europea está intentando proteger, y con razón, los servicios realizados de acuerdo con un contrato de servicio público contra posibles consecuencias negativas de los servicios de libre acceso. CER está satisfecha de ver que la Comisión tiene en cuenta este importante aspecto (defendido por CER en diferentes contextos políticos, recientemente en su Documento de Posición general de noviembre de 2003 sobre Liberalización de los servicios de viajeros).

El modo en que esta protección sea interpretada y trasladada a las leyes y reglamentos nacionales será de importancia decisiva. CER ve la necesidad de discutir esta cuestión con la Comisión Europea y los responsables políticos, incluida la compleja noción de "equilibrio económico".

En contratos de servicio público, los elementos esenciales son o bien las compensaciones por obligaciones del servicio público o bien la exclusividad, o incluso una combinación de ambos; el equilibrio económico del servicio público se basa precisamente en estos elementos y cuando uno de ellos cambia, hay que considerar las consecuencias para toda la estructura. Si la exclusividad se ve afectada, por definición el equilibrio económico del contrato de servicio público también se ve afectado.

Algunos contratos de servicio público basados en el presente Reglamento 1191/69 se refieren a servicios en una ruta concreta. No obstante, con mucha frecuencia los contratos afectan a una combinación de servi-

cios en diferentes rutas o a un servicio de red bien definido. El equilibrio económico de un contrato de servicio público en la mayoría de los casos no está definido para una ruta determinada, sino para el conjunto total de rutas cubiertas por el contrato. La combinación de servicios/rutas es, por tanto, uno de los componentes principales de un equilibrio económico muy complejo; aislar y cambiar uno de estos componentes conduce a poner en peligro este delicado equilibrio.

2.4 MARCO CONTRACTUAL PARA EL DESARROLLO DEL SECTOR A LARGO PLAZO E INCENTIVOS PARA LA INVERSIÓN

La apertura del mercado ferroviario europeo debe tener en cuenta la necesidad de acuerdos marco apropiados y flexibles para el acceso a la infraestructura, sujetos a significativas inversiones públicas y privadas a largo plazo, especialmente en infraestructura de alta velocidad u otra infraestructura especializada. Es esencial garantizar que los inversores tengan perspectivas a largo plazo para obtener un rendimiento razonable de sus inversiones. De otro modo, será imposible atraer la inversión, la innovación y la mejora continua del valor frente al coste, lo cual es absolutamente necesario para el desarrollo del sector ferroviario, tanto para que se convierta en un sector económico competitivo y saludable como para satisfacer las demandas políticas de contribuir de modo sustancial a la sostenibilidad del sistema de transporte.

Las inversiones pasadas y futuras en infraestructura especializada, con sus largos períodos de retorno, pero también las inversiones en material rodante y otros activos, como instalaciones de mantenimiento o estaciones, requieren un marco legal y contractual estable y sólido que respalde el desarrollo del sector a largo plazo y proporcione los incentivos necesarios para invertir en activos específicos y a largo plazo.

El marco legal existente (Directiva 2001/14) contiene determinadas normas que aspiran a garantizar períodos adecuados de retorno, teniendo en cuenta la existencia de inversiones concretas o riesgos empresariales que permitan la conclusión de acuerdos marco a más largo plazo. Estas normas son valiosas, pero no suficientes: tienen que ser discutidas y ampliadas, especialmente dentro del marco de servicios desarrollados con infraestructuras especializadas y enormes inversiones.

A la vista de su importancia global para el desarrollo del sector ferroviario, las disposiciones referentes a acuerdos marco deberían ser revisadas en ciertos casos (uso de infraestructura especializada —y, como consecuencia, de líneas afluentes directas— u otras importan-

tes inversiones) y convertidas en firmes compromisos relativos a las características de capacidad de la infraestructura. El acuerdo marco debería fijar los parámetros de la capacidad a asignar a los solicitantes con el detalle necesario para ofrecer una adecuada garantía comercial pero sin proyectar el cuadro de horarios por adelantado. Estos acuerdos marco sobre casos concretos y limitados prevalecerían sobre otras solicitudes de acceso cuando el administrador de la infraestructura interviene en la preparación del cuadro de horarios anual. Con el fin de garantizar la seguridad de inversión en infraestructura de alta velocidad, la duración de un acuerdo marco debería corresponder al período de retorno individual. Según las normas existentes del artículo 17 de la Directiva 2001/14, ya son posibles acuerdos marco con una duración de más de 10 años, pero sólo como excepción. El artículo 17 también deja a discreción de los Estados miembros la realización de acuerdos marco con la condición de aprobación previa por el órgano regulador nacional. CER apoya que los acuerdos marco para infraestructura especializada con una duración equivalente al período de retorno deberían ser la norma general (no la excepción) y establecerse sin necesidad de aprobación previa por el órgano regulador nacional. La conclusión de dichos acuerdos marco no debería ser rechazada por el administrador de infraestructuras.

2.5 LA IMPORTANCIA DE LOS CÁNONES DE ACCESO

Los cánones de acceso a la infraestructura se cuentan entre los factores clave para la viabilidad económica de todos los sectores del transporte, y para la situación competitiva intermodal e intramodal. La armonización, tanto de las normas de cálculo como de los niveles (políticamente más compleja), sería beneficiosa. En rutas internacionales, los diferentes métodos de cálculo de los cánones estarán (re)creando barreras. Como en el Primer Paquete Ferroviario no se pudo alcanzar una posición clara con respecto a este asunto y como la anunciada Directiva marco intermodal sobre cánones de acceso no ha sido propuesta por la Comisión, los cánones de acceso constituyen un problema fundamental para los servicios de transporte de mercancías y lo serán más todavía para los servicios de viajeros en régimen de libre acceso.

En un régimen de libre acceso sería especialmente importante garantizar que los cánones de acceso serán transparentes y predecibles para un cierto período de tiempo y que se aplicarán de un modo no discriminatorio a todos los usuarios de la infraestructura ferroviaria, así como entre usuarios de transporte de diferentes medios. Los cánones de acceso tendrán un fuerte

impacto en el interés económico de operadores de servicios reales y potenciales, influyendo en el alcance y las posibilidades tanto de servicios públicos como de servicios de libre acceso.

2.6 LIBERALIZACIÓN DE TARIFAS

La liberalización del transporte internacional de viajeros (incluido el cabotaje), basada en el libre acceso a la infraestructura, requiere la transición, donde todavía no se haya producido, hacia un mercado que funcione adecuadamente para estos servicios, en el que puedan competir eficazmente diferentes operadores en todos los sectores de competencia, es decir, tarifas, calidad, frecuencia del servicio, etc.

En países con regulación de precios, el permitir a los proveedores de servicios internacionales que sean los únicos operadores no sujetos a regulación de tarifas para el transporte nacional distorsionaría la competencia y les proporcionaría una ventaja injusta frente a los operadores existentes y frente a posibles nuevos operadores de los servicios nacionales.

2.7 INFRAESTRUCTURA CONGESTIONADA, CUELLOS DE BOTELLA Y PÉRDIDA DE ENLACES

La Comisión, al abrir el mercado de transporte internacional de viajeros por ferrocarril, aspira a revitalizar el sector ferroviario, incrementando tanto la provisión de servicios como su calidad, para hacer que el tren resulte más atractivo a ojos de los viajeros y alentar a los clientes a elegir el ferrocarril en lugar de otros modos de transporte más contaminantes.

No obstante, la provisión de servicios no puede incrementarse donde la infraestructura está congestionada, cosa que ya ocurre en una serie de líneas y nudos fundamentales de la red, y simplemente unos operadores sustituyen a otros. Para alcanzar un mayor valor añadido de la liberalización de servicios ferroviarios, las autoridades públicas tienen que asumir sus responsabilidades proporcionando la capacidad necesaria dentro de un marco temporal razonable. La Directiva 2001/14 ya contempla el desarrollo de planes para aumentar la capacidad en caso de que la infraestructura esté congestionada; sin embargo, para que esta disposición tuviera efecto, debería introducirse una obligación formal de implementación de dichos planes con una asignación de fondos apreciable, pero dicha obligación no existe en la legislación actual.

La pérdida de enlaces internacionales, los cuellos de botella y una infraestructura congestionada son factores que entorpecen el desarrollo del tráfico. En este

contexto, CER da la bienvenida a la conclusión de la revisión del marco legal para las Redes de Transporte Transeuropeas (TEN). La Decisión TEN subraya los problemas de financiación y ejecución de proyectos ferroviarios a gran escala.

CER aboga por una urgente implementación de la Decisión, incluidos sus nuevos acuerdos legales y organizacionales, y por un sustancial incremento del presupuesto TEN de la UE, que actualmente es muy limitado en comparación con las necesidades de infraestructura reconocidas por el Parlamento Europeo y el Consejo.

2.8 CONCLUSIÓN

CER reconoce la progresiva apertura del sector ferroviario a través de las sucesivas revisiones de la Directiva 91/440 y la revisión en marcha del Reglamento 1191/69 sobre servicio público. La forma

en que la apertura de servicios internacionales de viajeros se interprete e implemente en la legislación nacional será de decisiva importancia, sin olvidar la adopción de las decisiones políticas necesarias, tal como se describe en este documento.

Es muy importante que se revisen las consecuencias de la implementación de la Directiva, en particular para los servicios de viajeros nacionales. Esto podría realizarse en el informe de 2012 requerido por la Directiva.

CER desearía subrayar también la situación específica en los nuevos Estados miembros de la UE, pues considera que debería dedicarse especial atención a esta cuestión.

REGLAMENTO SOBRE DERECHOS DE LOS VIAJEROS INTERNACIONALES

1. La propuesta de la Comisión Europea

La propuesta de Reglamento⁶ se refiere a los derechos y obligaciones de los viajeros internacionales. Se desarrolla a partir de la importancia dada a los usuarios del transporte en el Libro Blanco de 2001 sobre Política Europea de Transportes; además, la Comisión cree que es necesario un Reglamento para mejorar la efectividad y capacidad de atracción de este segmento de transporte.

La propuesta define requisitos mínimos para la información a los viajeros antes, durante y después del viaje; condiciones contractuales; la responsabilidad de las empresas ferroviarias en caso de accidentes, retrasos o cancelaciones de servicios; las condiciones para la asistencia a personas con movilidad reducida; la obligación de vender billetes internacionales; y los requisitos de cooperación entre las empresas ferroviarias para alcanzar los objetivos del Reglamento. También define algunas obligaciones mínimas para los propios viajeros.

2. Valoración que hace CER de la propuesta

2.1 RESUMEN

CER tiene serias preocupaciones con respecto a esta propuesta. Aunque reconoce el interés legítimo de la Comisión acerca de los derechos de los viajeros, se ha sentido decepcionada porque la Comisión ha mantenido un enfoque legalista y poco flexible, que no cumple los objetivos declarados de incrementar la eficiencia y que va contra la propia política de la Comisión de favorecer la transferencia modal de transporte desde la carretera y el avión hasta el ferrocarril.

La propuesta:

- no tiene en cuenta de forma adecuada las condiciones de negocio en el mercado del transporte de viajeros internacionales por ferrocarril, ni la propia iniciativa del sector para establecer derechos de los viajeros en esas condiciones
- no detalla claramente su ámbito de aplicación, lo que presentaría importantes dificultades de implementación y riesgos de costes
- fija responsabilidades y niveles de indemnización que

- pueden ser considerados como discriminatorios contra el ferrocarril si se comparan con las obligaciones de otros sectores del transporte
- son potencialmente onerosos y costosos para un mercado muy diferenciado
- no reconocen totalmente el entorno operativo del sistema ferroviario
- no se ajusta a la legislación intergubernamental existente sobre derechos de los viajeros internacionales, ni a las normas de los Estados miembros
- requiere una cooperación entre empresas ferroviarias (por ejemplo, sobre sistemas de información) que no guarda relación directa con los derechos de los viajeros y que entra en conflicto con la práctica de competencia normal en el sector.

Se está efectuando una evaluación de las consecuencias financieras del Reglamento propuesto, que se terminará lo antes posible.

2.2 CONDICIONES COMERCIALES EN EL MERCADO DEL TRANSPORTE INTERNACIONAL DE VIAJEROS POR FERROCARRIL

La actividad principal del ferrocarril consiste en proporcionar a los clientes servicios adecuados de viajeros, tanto nacionales como internacionales, de alta calidad y con tarifas razonables. Todas las reestructuraciones de las pasadas décadas tenían como objetivo que el ferrocarril se comportara como un conjunto de empresas comerciales que adoptan decisiones comerciales de manera independiente.

La fuerte competencia del transporte aéreo, los autobuses y automóviles, principalmente, proporciona al ferrocarril claros y poderosos incentivos de mercado, lo que garantiza el correcto equilibrio entre demanda y oferta en términos de precio y calidad de los servicios de viajeros por ferrocarril.

El mercado internacional de viajeros está muy diferenciado. En algunos sectores, el ferrocarril ostenta una buena posición gracias a los cortos tiempos de recorrido y a los elevados flujos de tráfico, y es capaz de proporcionar alta calidad, en particular teniendo en cuenta los servicios de otros competidores. En otros, la situación es diferente: una velocidad relativamente baja, flujos de tráfico reducidos, bajos niveles de actividad económica en el destino principal, etc. Es importante que el ferrocarril pueda atender a estos distintos tipos de mercado con servicios diferenciados y niveles de calidad diferenciados. La adopción de una regulación uniforme para toda la UE parece ignorar las diferencias del mercado en una UE ampliada.

2.3 EL COMPROMISO DE LA CARTA DE LOS VIAJEROS FERROVIARIOS

Con este telón de fondo, los ferrocarriles ya están brindando a sus clientes derechos a nivel europeo por iniciativa propia, y mantienen un sólido compromiso con la calidad. Este compromiso de calidad –la Carta CER/UIC⁷/CIT⁸ sobre Servicios Ferroviarios de Viajeros– fue adoptado en octubre de 2002 y cubre tanto los servicios nacionales (alrededor del 90% del mercado) como los internacionales (en torno al 10% del mercado).

Paralelamente, los ferrocarriles han desarrollado sus compromisos nacionales sobre derechos de los clientes y niveles de calidad. Todos los ferrocarriles principales de la UE ya han introducido Cartas o compromisos igualmente explícitos en cumplimiento de la Carta de los viajeros de CER/UIC/CIT. A modo de ejemplo, el gobierno alemán y los ferrocarriles alemanes (DB) acordaron hace muy poco integrar los compromisos de DB sobre derechos de los viajeros y niveles de calidad en las condiciones generales aplicables de DB, haciendo innecesaria la legislación sobre estas materias. Todos estos compromisos ya están en vigor o lo estarán antes de finales de 2004, mejorando así los derechos de los viajeros más amplia y rápidamente de lo que sería posible mediante una propuesta legislativa europea.

2.4 ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA PROPUESTA

Al estudiar en detalle la propuesta se plantean cuestiones importantes sobre su ámbito de aplicación. El Reglamento se ocupa tanto de los servicios de viajeros internacionales como de los viajes internacionales. Estos términos tienen definiciones diferentes: “servicios” son los propios trenes que atraviesan fronteras; los “viajes” se producen entre las estaciones de salida y de destino de los viajeros (que sólo pueden ser atendidas por servicios locales), siendo el servicio internacional un elemento más del viaje. Esto refleja la relativa complejidad del ferrocarril en comparación con el transporte aéreo, por ejemplo.

Además, suscita dudas sobre la responsabilidad e indemnización para incidentes contemplados dentro de estas definiciones del ámbito de aplicación; sobre la justificación (y la práctica) de la responsabilidad conjunta e independiente de todas las redes ferroviarias implicadas en el viaje completo; y sobre la concordancia con las obligaciones nacionales que los ferrocarriles tienen con respecto a sus clientes (por ejemplo, a través de un contrato de servicio público).

Para los servicios proporcionados a través de un contrato de servicio público, la autoridad pública que contrata y financia dichos servicios debería ser el único órgano que controlara los niveles de calidad, niveles que ahora constituyen un elemento importante de casi todos los contratos de servicio público. Si el Reglamento propuesto se aplicara a estos servicios, la autoridad pública tendría que cargar con los costes consecuentes.

CER cree que el ámbito de aplicación resulta desproporcionado con respecto a los objetivos de la Comisión. Debería limitarse a servicios internacionales, quedando excluidos los regionales, locales y rurales cubiertos por un contrato de servicio público. La exclusión de servicios cubiertos por un contrato de servicio público sería coherente con las disposiciones sobre el contrato de servicio público incluidas en la propuesta de Directiva sobre liberalización de los servicios de viajeros.

2.5 COSTES Y RESPONSABILIDADES COMPARADOS CON OTROS MODOS DE TRANSPORTE

2.5.1 Generalidades

En varios puntos, el Reglamento propuesto empeora la posición competitiva del ferrocarril con respecto a otros modos de transporte, al introducir condiciones más restrictivas para el ferrocarril.

El transporte de viajeros por carretera no cuenta con un marco legislativo de la UE.

Las normas de la UE para el transporte aéreo no pueden compararse en absoluto en varios puntos con las normas propuestas para el transporte ferroviario.

Los servicios ferroviarios internacionales de viajeros se operan principalmente bajo los derechos de acceso abierto recogidos en la Directiva 91/440, que quizá se amplíen en el futuro. En la mayor parte de los casos, los servicios no son compensados por las autoridades públicas. Por eso, los incrementos de costes tienen que ser cubiertos por rendimientos crecientes derivados de un uso más frecuente o de un incremento de las tarifas.

2.5.2 Valores mínimos de indemnización por retraso y daños consecuentes

La propuesta contiene un sistema de indemnizaciones para el caso de retrasos, comenzando con una indemnización del 50% para más de treinta minutos de retraso en los trenes de alta velocidad. Para el transporte aéreo, sólo se concede una compensación después de

cinco horas de retraso; y sólo se sirve un refrigerio tras dos horas de retraso. Tanto en el ferrocarril como el transporte aéreo se reembolsan los billetes sin usar a causa de un retraso importante. Dada la fuerte competencia entre estos dos medios de transporte en varias rutas, estas diferencias pueden resultar perjudiciales para los ferrocarriles desde el punto de vista financiero. CER cree en el concepto de la indemnización del cliente, pero se opone a su aplicación por un reglamento general en lugar de a través de acuerdos que tengan en cuenta las condiciones del mercado.

En segundo lugar, la propuesta introduce la responsabilidad por los perjuicios que se produzcan como consecuencia de un retraso de una hora, sin tener en cuenta el tipo de recorrido o su longitud. Esta disposición no tiene un límite superior y constituye un serio riesgo financiero. Para el transporte aéreo, los perjuicios derivados de retrasos no están cubiertos en absoluto por la legislación de la UE.

En tercer lugar, las exenciones⁹ de responsabilidad por el retraso, muy limitadas en la propuesta, reflejan una falta de consideración de las características particulares del sistema ferroviario. Los ferrocarriles tienen muchas más interfaces con riesgos potenciales que las compañías aéreas; los accidentes en pasos a nivel y los objetos arrojados a la vía son sólo dos ejemplos de que los requisitos esenciales de seguridad pueden quedar fuera del control de la compañía ferroviaria y producir retrasos.

2.5.3 Responsabilidades por lesiones de viajeros

Las responsabilidades generales de los ferrocarriles (por muerte, lesiones) y los requisitos de seguridad se incrementan más allá del régimen de responsabilidad ya existente en el COTIF. Con ello, pueden esperarse incrementos de costes significativos sin que se derive una mayor calidad de los servicios ferroviarios de viajeros en situaciones normales; además, esto podría constituir una barrera financiera importante para los nuevos Estados miembros.

2.5.4 Información y expedición de billetes

El Reglamento propuesto contiene varios requisitos sobre información y distribución de billetes. Los requisitos generales parecen confirmar la práctica existente y no tendrán valor añadido para los clientes. No obstante, el alcance geográfico de la información, los billetes y billetes directos que deben ser proporcionados por los ferrocarriles es excesivo y provocaría sin duda grandes ineficiencias. La obligación de vender billetes entre todas las estaciones ferroviarias principales de Europa, incluyendo la venta a bordo del tren en ciertas

circunstancias, no tiene en cuenta que las organizaciones comerciales deben por definición centrar su política de *marketing* y de ventas en mercados suficientemente amplios. No tiene sentido pedir una mejora para una pequeña parte del mercado sin considerar las implicaciones de costes para la mayoría.

Las compañías aéreas no tienen obligación de transportar, vender billetes o proporcionar información en nombre de otros operadores. Las compañías de bajo coste sólo facilitan billetes e información sobre sus propios servicios y lo hacen principalmente a través de Internet.

2.5.5 Competencia intermodal – igualdad de condiciones

La diferencia de trato del sector ferroviario no ayudaría a crear el marco de igualdad necesario para que el ferrocarril despliegue todo su potencial. La propuesta incrementaría las actuales desigualdades entre sectores en lo referente a cánones de acceso a la infraestructura y a impuestos sobre billetes y energía (en comparación con el transporte aéreo); estos aspectos, junto con la mejora a largo plazo de la infraestructura ferroviaria, tienen que corregirse para garantizar una competencia justa a nivel europeo.

2.6 MARCO LEGAL EXISTENTE PARA LOS DERECHOS DE LOS VIAJEROS

Ya existe un marco legal para servicios internacionales de viajeros, acordado por todos los países europeos, incluidos los Estados miembros de la UE. Este marco, el CIV¹⁰ del COTIF¹¹ (revisado en 1999¹² con la aprobación de la Comisión Europea para adaptar las normas del COTIF a las normas de liberalización de la UE), ya regula la relación entre clientes y compañías ferroviarias y entre las propias compañías ferroviarias. Sorprendentemente, el borrador del Reglamento no parece reconocer que el 6 de noviembre de 2003 las organizaciones ferroviarias ya aprobaron nuevas propuestas sobre indemnizaciones de viajeros internacionales. Éstas se integrarán en las Condiciones y Términos Generales del CIT en 2004, incorporando las obligaciones CIV (en concreto las relativas a la compensación por retrasos) a los servicios de viajeros internacionales por ferrocarril y, por tanto, pasarán a ser vinculantes.

Los servicios internacionales que cruzan las fronteras orientales externas de la nueva Unión Europea están regidos por una combinación especial de las disposiciones del COTIF y de OSID/SMPS¹³; el COTIF solo

sería mejor para estos servicios, pero el Reglamento propuesto distorsionaría más la situación.

La relación del Reglamento con el marco CIV/COTIF no está debidamente establecida en el texto del borrador. De hecho, la Comunicación de la Comisión¹⁴ sobre el Tercer Paquete sugiere una comprensión errónea del potencial del COTIF/CIV para establecer los derechos de los viajeros. La Comisión espera acceder al acuerdo COTIF en el futuro, asumiendo la posición de los Estados miembros en este ámbito. CER cree que el COTIF es un mecanismo más apropiado que el Reglamento para alcanzar el compromiso legal de la Comisión con los viajeros.

2.7 REQUISITOS DE COOPERACIÓN

2.7.1 Acceso a los sistemas de información

El acceso (de terceras partes) a los sistemas de información, distribución y reservas debería ser considerado como un tema de competencia, más que de derechos de los viajeros. Obligar a una compañía ferroviaria a promover y/o respaldar los servicios de *marketing* y ventas de los competidores, quizá en detrimento de su propia política comercial, supone una seria restricción de la competencia.

Todas las empresas comerciales importantes necesitan disponer de sistemas de información propios: la obligación de abrir un sistema de información existente a otras compañías privaría a una empresa ferroviaria de todo incentivo para perfeccionar o diferenciar sus sistemas y así mejorar su posición competitiva. El uso compartido de un sistema de información por todos los participantes en el mercado sería discriminatorio para la compañía ferroviaria que soporta la carga financiera (con frecuencia, elevada) de la inversión inicial, y afectaría seriamente a la innovación, cuyo objetivo es generar una ventaja en un mercado competitivo.

En el sector del transporte aéreo, las compañías tradicionales y las de bajo coste coexisten sin que haya una obligación gravosa para una aerolínea tradicional de abrir sus sistemas a los competidores de bajo coste. Sin embargo, no por ello han dejado de entrar con éxito en el mercado numerosas aerolíneas de bajo coste.

2.7.2 Otros requisitos de cooperación

Diferentes artículos (sobre billetes, sobre seguridad) de la propuesta obligan a los ferrocarriles a cooperar sin perjuicio de las disposiciones sobre la competencia establecidas en el Tratado. La cooperación obligatoria en sí misma no tiene nada que ver con la mejora de los

derechos de los viajeros. Además, la cuestión de la seguridad y de cómo debe alcanzarse va más allá del ámbito de aplicación de cualquier legislación sobre derechos de los viajeros.

2.8 IMPACTO SOBRE LA GESTIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA

Con el Reglamento, las compañías ferroviarias buscarían recuperar pérdidas financieras significativas por retrasos causados por incidencias en la infraestructura (incluyendo terceras partes). Esto requeriría o bien un régimen integral o bien acuerdos ad hoc para casos particulares. Ambos implicarían costes adicionales y, posiblemente, conflictos.

También es probable que, para minimizar las reclamaciones de los viajeros, las compañías ferroviarias se contentarían con incorporar tiempo de recorrido adicional a los horarios de trenes, o declarar diferentes horarios para operaciones y clientes. Esto puede tener consecuencias negativas para la gestión de la infraestructura en lo referente a la asignación de la capacidad, las correspondencias de los viajeros y la eficiencia operativa.

2.9 OTRAS REPERCUSIONES SOBRE LOS COSTES

Las principales repercusiones sobre los costes de la legislación propuesta ya se han mencionado. En otra serie de elementos aparecerían, casi con seguridad, costes de administración y costes de cumplimiento adicionales.

2.9.1 Cumplir la obligación de proporcionar refrigerios a los clientes, por ejemplo, en una parada del tren en algún punto entre dos estaciones, podría resultar costoso y poco práctico, en particular dado que los retrasos son, por definición, "imprevistos".

2.9.2 Las disposiciones sobre personas con movilidad reducida subrayan los continuos esfuerzos realizados por los ferrocarriles para proporcionar los servicios adecuados a este colectivo de clientes. Lamentablemente, el Reglamento establece algunas normas detalladas que no son en realidad necesarias y sería improbable que tuvieran el efecto deseado.

2.9.3. Las obligaciones idiomáticas en procedimientos de reclamaciones implican costes más elevados que, sin embargo, habría que asumir.

2.9.4. El nivel de disposiciones sobre calidad y seguridad de los servicios confirma la práctica existente. No obstante, el Reglamento introduce varios procedimientos burocráticos que incrementarían los costes sin mejorar la calidad a cambio. Además, la seguridad es una preocupación mucho más amplia, que va más allá de la cuestión de los derechos de los viajeros.

2.9.5. La introducción de un nuevo organismo responsable de la ejecución del Reglamento, cuando ya existen posibilidades (legales) de ejecución, daría lugar a más procedimientos burocráticos y costosas acciones legales.

2.9 CONCLUSIÓN

Los ferrocarriles han introducido mejoras significativas con respecto a los derechos de los clientes y el entorno de mercado, y están planificando otras mejoras adicionales. Este documento destaca las serias preocupaciones prácticas relacionadas con la presente propuesta. CER cree que la propuesta no debería seguir adelante tal como está y que la solución ideal para la Comisión sería dar más tiempo para poder evaluar adecuadamente el efecto de tales cambios y después plantearse la implementación de otros cambios que todavía sean necesarios a través de los canales formales existentes.

REGLAMENTO SOBRE CALIDAD DEL TRANSPORTE FERROVIARIO DE MERCANCÍAS

1. La propuesta de la Comisión Europea

La propuesta publicada de un Reglamento sobre calidad del transporte ferroviario de mercancías¹⁵ se ocupa del establecimiento de un sistema vinculante de penalizaciones para los servicios de transporte de mercancías por ferrocarril. Incluye disposiciones sobre responsabilidad, niveles de penalización y esquemas de control.

2. Valoración que hace CER de la propuesta

2.1 GENERALIDADES

CER está firmemente comprometida con la mejora de la calidad del transporte de mercancías, pero se opone decididamente a la propuesta de la Comisión. CER cuestiona la base legal de dicha iniciativa, que discrimina al ferrocarril con respecto a otros modos de transporte.

Lejos de alcanzar su pretendido propósito de fomentar una transferencia de volumen de tráfico desde la carretera al ferrocarril, este Reglamento, en caso de ser aprobado, simplemente sobrecargaría al sistema ferroviario desde una perspectiva administrativa y financiera, hasta el punto de disuadir a algunos clientes actuales y potenciales de utilizar el ferrocarril. La experiencia ya muestra que los sistemas de indemnización impuestos por la ley no mejoran la calidad ni la seguridad, sino más bien al contrario (sirva como ejemplo el caso británico).

Esta intervención de las autoridades públicas en lo que en general pertenece a la realidad empresarial normal constituye una vuelta a los “viejos tiempos” (cuando los ferrocarriles eran empresas estatales al cien por cien) y resulta bastante difícil de entender exactamente un año después de la “liberalización” del mercado del transporte ferroviario de mercancías (cuyo propósito preciso era “desregular” el mercado ferroviario de mercancías y “librarse de las limitaciones y restricciones administrativas”). Además, el marco legal internacional existente proporcionado por el CIM¹⁶, que es aplicable en 41 países, ya impone normas a los ferrocarriles dos veces más estrictas que las aplicables al sector del transporte por carretera; esto da como resultado una regulación aún más estricta (unas seis veces más) y potencialmente conflictiva, que por otra parte resulta innecesaria.

2.2 RESPONSABILIDAD POR LA CALIDAD DEL TRANSPORTE DE MERCANCÍAS POR FERROCARRIL

En el sector ferroviario (probablemente más que en cualquier otro medio de transporte), las responsabilidades por la calidad tienen varios niveles e implican a varios actores de la cadena de transportes, desde los propios clientes hasta los administradores de la infraestructura (y, más allá, hasta las autoridades públicas), pasando por los operadores ferroviarios. Cada uno de estos actores juega un papel en la calidad que recibe el cliente final; cada uno depende mucho de los otros para alcanzar el resultado final deseado. Asimismo, cada uno de ellos, sobre todo los más cercanos al cliente, está comprometido sin ambigüedades y firmemente decidido a utilizar y controlar la calidad como uno de sus principales argumentos y como una herramienta esencial de diferenciación de la competencia en su estrategia comercial. Con este telón de fondo, CER está seriamente preocupada por la intención de la Comisión de definir un sistema obligatorio de penalizaciones sobre el nivel que es más vulnerable y más dependiente de los otros, es decir, el nivel “cliente-operador”.

2.3 INICIATIVA DE CER SOBRE CALIDAD DEL TRANSPORTE DE MERCANCÍAS

La tendencia hacia una “vuelta a la regulación” del sector del transporte ferroviario de mercancías también parece entrar en conflicto con el claro respaldo de la Comisión a los esfuerzos de los propios ferrocarriles por asumir la “responsabilidad empresarial” total en el campo de la calidad del transporte de mercancías, en particular a través de la implementación de la Carta de Calidad del transporte de mercancías CER/UIC/CIT (adoptada el 4 de julio de 2003). Resulta más sorprendente todavía porque este compromiso voluntario de los ferrocarriles, en el contexto del proceso de mejora continua de la calidad de sus servicios, ya ha producido cambios visibles después de sólo seis meses y ha conducido a un incremento notable de la cifra de acuerdos de calidad firmados entre ferrocarriles y clientes. La comunidad ferroviaria europea considera, por tanto, la regulación propuesta como un paso atrás tras el avance que supuso la legislación anterior.

2.4 IMPACTO SOBRE LOS COSTES Y LA COMPETENCIA

Desde el punto de vista de un analista económico, resulta evidente que el Reglamento propuesto tendría un profundo impacto en la economía del transporte de mercancías en general y del transporte de mercancías por ferrocarril en particular.

En cuanto a los costes, actualmente se está realizando una evaluación de su impacto económico real en las operaciones. No obstante, en este momento ya se puede afirmar que el coste asociado a la implementación de tal reglamento conduciría a incrementos considerables de los precios y podría distorsionar seriamente la situación de la competencia del ferrocarril frente al transporte por carretera (que no estaría sujeto al mismo corsé normativo). En una hipótesis del "peor escenario" posible, se absorbería una parte significativa de los ingresos totales del transporte ferroviario de mercancías, poniendo gravemente en peligro la viabilidad económica del transporte ferroviario de mercancías en su conjunto. Por eso, es importante que antes de tomar decisiones claras, los actores políticos sean muy conscientes de las posibles implicaciones de costes asociadas a una regulación de tan amplio alcance.

2.5 IMPACTO SOBRE LA ADMINISTRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA

Dado que el sistema ferroviario es susceptible de retrasos secundarios (retrasos en cadena), los efectos del Reglamento no se limitan al transporte de mercancías. En la práctica, los administradores de la infraestructura necesitarían un régimen integral para analizar los retrasos y recuperar penalizaciones de otras compañías ferroviarias, así como para responder de pagos por retrasos ocasionados por incidencias en la infraestructura. Mientras que tales regímenes existen (por ejemplo, en Gran Bretaña), la experiencia ha mostrado que esto conduciría casi con seguridad a más costes de transacción, a una proliferación de conflictos internos e incluso acciones legales, sin por ello mejorar necesariamente el rendimiento. Todos estos gastos adicionales estarían mermando los recursos, a los que se daría mejor uso mediante una mejora efectiva de la calidad. Existe también la posibilidad de que, para minimizar las reclamaciones de las empresas ferroviarias, los administradores de la infraestructura busquen surcos horarios adicionales o recuperación de retrasos. Esto tendría como resultado inevitablemente un descenso de la capacidad disponible de la infraestructura, lo opuesto a lo que se necesita para alcanzar las metas de la política de transporte. Este problema sería especialmente grave allí donde se hayan introducido bajos cánones de acceso para fomentar la transferencia entre modos de transporte y se haya "estirado" la capacidad.

2.6 IMPACTO SOBRE LOS CLIENTES Y CRECIMIENTO DEL TRANSPORTE DE MERCANCÍAS POR FERROCARRIL

Desde el punto de vista empresarial, como la saturación ya es visible en muchas partes de la red ferroviaria europea, limitando gravemente la posibilidad de mejorar la calidad, el Reglamento propuesto haría que las compañías operadoras existentes (ya sean históricas o recientes) redujesen sus actividades de transporte de mercancías para aliviar esas zonas congestionadas y mejorar automáticamente la calidad (evitando así penalizaciones). También haría que se concentraran en los flujos nacionales regulares para los que pueden agilizarse y garantizarse los procesos de producción, y evitaran los flujos más difusos "perturbadores de producción" (tráfico por vagones aislados y otros flujos no regulares en trenes completos) y gran número de flujos internacionales (realizados a través de una cadena de transportistas consecutivos). Como alternativa, tal como se ha mencionado anteriormente, incrementarían sus precios de venta para incorporar el riesgo del pago de penalizaciones. En ambos casos, el efecto sería una reducción del transporte ferroviario de mercancías.

En este contexto de reducción del tráfico, el ya estrecho margen de los operadores de mercancías se reduciría todavía más, pues se incrementaría el coste marginal de utilizar recursos más intensivos en capital (locomotoras, vagones, etc.), favoreciendo que los operadores se retiraran gradualmente del transporte ferroviario de mercancías (y echando del sector a los más pequeños o más recientemente incorporados). En este contexto de margen amenazado, los potenciales operadores se verían disuadidos de entrar en el mercado ferroviario de mercancías, lo que tendría un efecto negativo sobre el desarrollo de la competencia intermodal esperada por la Comisión Europea y por casi todos los actores del mercado.

Al final, todo esto limitaría obviamente la capacidad de los clientes de elegir entre varios operadores y productos. Al tener poca consideración hacia las necesidades y expectativas de los clientes, la propuesta de Reglamento constriñe a todos los clientes con el mismo corsé regulador. En particular aquellos clientes que den más importancia al precio que a las cualidades técnicas sencillamente ya no podrán permitirse el transporte por ferrocarril. El Reglamento privará a los actores del mercado de su capacidad de usar la "calidad" como una herramienta de *marketing* de diferenciación frente a la competencia, y de su capacidad natural para regular la calidad a través de acuerdos contractuales. A este respecto, el Reglamento propuesto restringe notablemente la libertad contractual y el artículo 71 del Tratado sobre la Unión Europea mencionado en el texto no

parece proporcionar una base legal lo suficientemente convincente como para justificar una intervención tan intensa de la UE en la libertad contractual.

2.7 REACCIÓN DE LOS CLIENTES A LA PROPUESTA

Hablando en términos más generales, CER lamenta que al redactar este Reglamento la Comisión Europea no haya tenido en cuenta las reservas de la mayor parte de los clientes que, lejos de apoyar unánimemente una intervención tan profunda en el funcionamiento natural del mercado en este momento, estaban a favor de dejar más tiempo a los ferrocarriles para implementar su Carta de Calidad.

2.8 CONCLUSION

Por todas las razones mencionadas anteriormente, y partiendo de la base de una serie de puntos técnicos más detallados (que CER está dispuesta a facilitar a quienes tengan interés en la cuestión), CER se opone firmemente al texto propuesto y solicita su rechazo.

DIRECTIVA SOBRE CERTIFICACIÓN DEL PERSONAL CONDUCTOR DE LOCOMOTORAS Y TRENES

1. La propuesta de la Comisión Europea

La Directiva sobre Certificación del Personal Conductor de Locomotoras y Trenes¹⁷ establece estructuras, requisitos y responsabilidades para la certificación del personal conductor en toda la Comunidad. Fija los requisitos mínimos para la aptitud física y psicológica, las revisiones periódicas obligatorias y las habilidades y conocimientos fundamentales que se deben reunir. Propone una estructura bipartita para la certificación: primero, una licencia válida en toda la UE, que refleja los requisitos mínimos de la UE, expedida por la autoridad competente nacional y perteneciente al conductor. Segundo, un certificado complementario armonizado, con validez restringida (que refleja los requisitos particulares del servicio para el que cada conductor está autorizado), emitido por la compañía ferroviaria. También establece los requisitos de formación y evaluación a efectos de la certificación.

La presente propuesta surge de un compromiso alcanzado por la Comisión con el Parlamento Europeo y el Consejo cuando se logró el acuerdo político sobre el Segundo Paquete Ferroviario en marzo de 2003 para apoyar el desarrollo de la interoperabilidad.

2. Valoración que hace CER de la propuesta

2.1 GENERALIDADES

CER aprecia que la Comisión Europea intente respaldar la interoperabilidad en la liberalización del mercado europeo de transporte ferroviario y, en este contexto, adopte iniciativas sobre la certificación del personal conductor. El 27 de enero de 2004 CER firmó un acuerdo con la Federación Europea de Trabajadores del Transporte (ETF) sobre la licencia europea de conducción y lamenta que la Comisión no haya tenido demasiado en cuenta los principios más importantes de este Acuerdo a la hora de elaborar su propuesta sobre certificación del personal conductor.

2.2 ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA PROPUESTA

CER considera que la Directiva sólo debería aplicarse al personal conductor que realice servicios transfronterizos. Problemas asociados a las diferencias entre los requisitos legislativos de diferentes Estados miembros lo hacen deseable. Ésta fue una de las principales razones por las que CER recientemente concluyó un acuerdo con ETF en lo referente a la licencia del personal conductor, limitado a los que realizan servicios transfronterizos.

Resulta necesario restringir el ámbito de aplicación al personal conductor porque otros miembros del personal de los trenes tienen tareas de seguridad limitadas y estas tareas varían considerablemente de una compañía a otra. Siendo así, CER no cree que la certificación del resto del personal de los trenes traiga beneficios (incluidos los beneficios relativos al establecimiento de un mercado único ferroviario) y señala que los costes serían altos.

En cuanto a los maquinistas que realizan servicios nacionales y otros miembros del personal de los trenes con responsabilidades relacionadas con la seguridad, CER cree que si fuera necesario deberían definirse requisitos referentes a la seguridad en las TSI¹⁸ o los CST¹⁹ apropiados, y/o que en una segunda fase estos aspectos deberían ser regulados sobre la base de una recomendación de la Agencia Ferroviaria Europea prevista en el artículo 31.

2.3 RESPONSABILIDAD POR LA CERTIFICACIÓN

CER considera que la mejora continua de la formación del personal conductor y los acuerdos de gestión del desempeño son fundamentales para mejorar la actuación relacionada con la seguridad de dicho personal.

CER está muy preocupada por la intervención propuesta de las autoridades competentes en la provisión de la certificación del personal conductor. CER cree que el mejor enfoque sería que las empresas ferroviarias evaluaran la competencia de dicho personal y expedieran los certificados correspondientes, mientras que las autoridades competentes deberían limitarse a evaluar y supervisar a las compañías ferroviarias con el fin de determinar su aptitud para realizar estas tareas fundamentales. CER se ha sorprendido de que la Comisión Europea esté defendiendo la realización de tareas administrativas nuevas en una época en que los Estados miembros quieren reducir todos los costes administrativos.

CER lamenta que la Comisión no tenga del todo en cuenta en sus propuestas el Acuerdo entre CER y ETF sobre la licencia europea. El acuerdo entre CER y ETF prevé que las compañías ferroviarias, y no las autoridades competentes, emitirán los certificados del personal conductor y que dicho personal perderá su licencia cuando abandone la compañía.

No obstante, CER ve con buenos ojos que la entrega de la licencia pueda delegarse a la compañía ferroviaria y que la compañía sea totalmente responsable de la entrega del certificado complementario armonizado, y sea la propietaria del mismo.

2.4 CATEGORIAS DE CERTIFICACION

CER no está de acuerdo con la clasificación propuesta, porque no refleja la realidad del sector ferroviario. En particular, mantiene reservas sobre la existencia de categorías diferentes para trenes de viajeros y de mercancías.

2.5 REQUISITOS BÁSICOS PARA LA CERTIFICACIÓN

CER se complace de que la Comisión Europea haya tenido en cuenta algunos puntos del acuerdo CER-ETF sobre la licencia europea, particularmente en lo referente a requisitos mínimos de salud y revisiones periódicas obligatorias.

Los miembros de CER están a favor de definir estos requisitos en la TSI de Operación y Gestión del Tráfico teniendo en cuenta los contenidos de los apéndices del acuerdo CER-ETF, porque este procedimiento ofrece más flexibilidad con respecto a posibles cambios y ajustes en el futuro, sin tocar el carácter obligatorio esencial de su contenido.

Los métodos de formación y los procesos de examen son responsabilidad de cada empresa ferroviaria particular. Por eso, CER cree que un método de formación y un proceso de examen como el especificado en el Apéndice IV no debería describirse en la Directiva. Por otro lado, opina que deberían recogerse los niveles mínimos y las competencias mínimas exigidas al personal conductor. Cuando CER estudió los sistemas de formación de los países europeos en un estudio conjunto con ETF, la conclusión fue que era posible la armonización de competencias, pero no era posible (y tampoco deseable) la armonización de los métodos de formación.

2.6 CALIDAD DEL INFORME DE IMPACTO ECONÓMICO

Mientras que CER estima que evaluar el impacto económico de estas propuestas es, lógicamente, difícil, señala que los beneficios netos son bajos, sobre todo en cuanto a la segunda fase: la aplicación de las propuestas al personal conductor de servicios nacionales. En términos generales, CER cree que se han infravalorado una serie de elementos de coste y se han sobervalorado los beneficios. Un punto específico a señalar es que en el informe no existen cifras relativas a otros miembros del personal de los trenes que desempeñan tareas relacionadas con la seguridad.

2.7 CONCLUSION

CER cree que la propuesta debería limitarse a servicios transfronterizos y a los maquinistas de trenes, y que la compañía ferroviaria debería proporcionar la licencia. CER subraya la importancia de los contenidos de los apéndices que describen el conocimiento profesional y los requisitos en lo tocante a la salud, y cree que deberían tenerse en cuenta en el contexto de las TSI y los CST.

CER apoya la propuesta de la Comisión consistente en que la Agencia Ferroviaria Europea presente una evaluación de la puesta en práctica de esta Directiva. Dicha evaluación servirá como base para nuevas propuestas (si procede) de la Comisión para introducir cambios en la Directiva, incluyendo su ámbito de aplicación.

NOTAS

¹ Directiva 91/440/CEE sobre el Desarrollo de los Ferrocarriles Comunitarios, artículos 4 y 5.

² Convenio sobre Transportes Internacionales por Ferrocarril, modificado por el Protocolo de Vilnius de 1999.

³ Convenio Internacional sobre el Transporte de Mercancías por Ferrocarril, que es aplicable en 41 países.

⁴ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva del Consejo 91/440/CEE sobre el Desarrollo de los ferrocarriles comunitarios – COM(2004) 139.

⁵ “Directiva 91/440/CEE sobre el Desarrollo de los ferrocarriles comunitarios”, modificada por la Directiva 2001/12/CE (del Primer Paquete Ferroviario) y la Directiva 2004/51/CE (del Segundo Paquete Ferroviario, recientemente aprobado).

⁶ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre Derechos y Obligaciones de los Viajeros Internacionales de Ferrocarril COM(2004) 143

⁷ Unión Internacional de Ferrocarriles, París (la asociación mundial de los ferrocarriles responsable de la mejora de la interoperabilidad y la cooperación entre los ferrocarriles en cuestiones técnicas y comerciales).

⁸ Comité Internacional de Transportes Ferroviarios, Berna (la asociación de los ferrocarriles responsable del marco legal para el transporte internacional de viajeros y de mercancías por ferrocarril).

⁹ Condiciones meteorológicas excepcionales, catástrofes naturales, actos de guerra y terrorismo.

¹⁰ Normas uniformes relativas al Convenio Internacional sobre el Transporte de Viajeros y Equipajes por Ferrocarril.

¹¹ Convenio sobre Transportes Internacionales Ferroviarios, modificado por el Protocolo de Vilnius de 1999.

¹² La revisión entrará en vigor en 2005.

¹³ Acuerdos “Organización de la Cooperación de los Ferrocarriles / Acuerdo para el Transporte de Viajeros” entre países de Europa del Este, Rusia y ciertos Estados de Lejano Oriente.

¹⁴ COM(2004) 140 artículo 3.1.

¹⁵ Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre indemnizaciones por incumplimiento de los requisitos contractuales de calidad en los servicios de transporte de mercancías por ferrocarril – COM(2004) 144

¹⁶ Convenio Internacional sobre el Transporte de Mercancías por Ferrocarril.

¹⁷ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y el Consejo sobre la certificación del personal conductor de locomotoras y trenes en la red ferroviaria de la Comunidad – COM(2004) 142.

¹⁸ Especificaciones Técnicas para la Interoperabilidad.

¹⁹ Objetivos Comunes de Seguridad (Segundo Paquete Ferroviario, Directiva de Seguridad).

Asociación Europea de
Administradores de Infraestructuras Ferroviarias
EIM

Posición sobre la propuesta de la Comisión Europea de

**Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo
relativo a las indemnizaciones por incumplimiento de los requisitos contractuales de calidad en los servicios de transporte de mercancías por ferrocarril**

COM(2004) 144 final 2004/0050 (COD)

La Comisión Europea basa este Reglamento en:

- El Libro Blanco "La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad", en el que la Comisión anunció claramente que los usuarios del sistema de transporte tienen que volver a ocupar el lugar central de la política de transportes, independientemente del modo de transporte de que se trate.

- La necesidad de mejorar el resultado de los servicios de transporte ferroviario de mercancías en Europa para convencer a los clientes de estos servicios de los beneficios derivados de continuar utilizando el transporte ferroviario o de modificar sus procedimientos logísticos para favorecer el transporte ferroviario y contribuir a un reparto modal más equilibrado en el sistema de transporte europeo. Esto quedará asegurado a largo plazo por la política de integración de los mercados que se ha iniciado, la apertura de los mercados de transporte ferroviario de mercancías y una mayor competencia, pero el grado de incremento de la competencia probablemente será gradual y lento, de modo que las mejoras del servicio también se materializarán de forma paulatina.

- La evolución global de la calidad de los servicios internacionales de transporte de mercancías por ferrocarril es alarmante: los indicadores de puntualidad de los trenes internacionales de transporte combinado, que abarcan todos los grandes ejes europeos del transporte de mercancías, muestran que el nivel de desempeño resulta inaceptable: en 1999, el 40% de los trenes de transporte combinado sufría un retraso de más de 30 minutos. Tres años más tarde, en el año 2002, el 52% de los trenes no llegó a su hora; un 7% registró retrasos superiores incluso a 24 horas.

- La mala calidad de los servicios incide de forma considerable en los costes del sector ferroviario. Las empresas ferroviarias y los operadores de transporte combinado no pueden conseguir nuevos contratos de transporte de mercancías por ferrocarril y pueden llegar a perder volumen de tráfico a favor de otros modos de transporte. En el año 2000, la UIRR estimó en 41 millones de euros el coste anual global que han de asumir los operadores de transporte combinado por la calidad insuficiente del transporte de mercancías por ferrocarril, lo que representa alrededor del 6% de los ingresos internacionales totales de las compañías que forman parte de la UIRR.

EIM ya ha expresado su punto de vista, consistente en que, como en cualquier otra actividad comercial, la competencia hará innecesarias estas normas, porque a los clientes se les permitirá cambiar de proveedores (EIM siempre ha visto con buenos ojos la apertura de los ferrocarriles a los beneficios de la competencia).

En los otros modos de transporte, los transitarios no reclaman este tipo de normas, porque la competencia es real y pueden cambiar de proveedor libremente.

La puesta en práctica de un mercado abierto para el transporte de mercancías por ferrocarril no nos parece la solución correcta para mejorar la calidad y, por ello, animamos a los Estados miembros y a la Comisión a que redoblen sus esfuerzos en todos los ámbitos para garantizar que la apertura del mercado establecida en la Directiva 91/440, modificada por 2001/12 y 2004/51, se convierta en una realidad.

Además, EIM tiene algunas dudas sobre los efectos del Reglamento propuesto, y más cuando está previsto que todos los Estados miembros de la UE ratifiquen el nuevo COTIF de junio de 1999, que debe entrar en vigor en 2005, donde se formulan los requisitos básicos de calidad en los servicios de transporte de mercancías por ferrocarril dentro del Anexo CIM (Anexo B del Convenio).

El Reglamento propuesto añadirá nuevos elementos y habrá confusión sobre la aplicación de las disposiciones de los dos textos legales en aquellos casos en que éstos sean divergentes.

La Comisión Europea será parte de la OTIF en los próximos meses y parece que entonces una posibilidad sería posponer el Reglamento hasta tener más experiencia en lo referente a la aplicación del nuevo COTIF.

Asimismo, EIM teme que el Reglamento propuesto pueda tener un efecto negativo sobre el transporte ferroviario en particular, al incrementar las tarifas del transporte a causa de los seguros que los actores se verían obligados a contratar en caso de aplicación del Reglamento propuesto, colocando, por tanto, al ferrocarril en una situación desfavorable en comparación con modos de transporte competidores a los que no se les imponen tales requisitos de calidad.

Sin embargo, si el Consejo y el Parlamento juzgan que el Reglamento es un medio apropiado para la regulación del transporte de mercancías por ferrocarril, nos gustaría exponer las siguientes propuestas de modificación (en el plazo de unas semanas se presentarán las modificaciones completas):

La definición de "contrato de transporte" debería modificarse y tendría que unificarse la terminología con la del CIM, es decir, el "transportista" debería ser la parte con la que el "expedidor" concluye un "contrato de transporte". La definición actual no cubre, por ejemplo, a los solicitantes autorizados o los integradores de logística.

El alcance del Reglamento debería limitarse al transporte de mercancías internacional. En aquellos Estados miembros donde existe un mercado en funcionamiento para el transporte ferroviario de mercancías, existe también una larga tradición de negociaciones de contratos entre expedidores y transportistas, que ha derivado en una variedad de cláusulas de calidad en los contratos de transporte. Los requisitos del Reglamento imponen restricciones innecesarias sobre estos contratos y no mejorarán la calidad.

El artículo 3, párrafo segundo, tiene enormes implicaciones tanto para los transportistas como para los clientes. Una posibilidad sería hacer obligatorios los requisitos de calidad del artículo 3 sólo si así lo requiere explícitamente el cliente.

El artículo 18 concede a la empresa ferroviaria el derecho a reclamar una indemnización al administrador de la infraestructura, por ejemplo, en caso de retrasos. Esto podría dar a la empresa ferroviaria el derecho a una doble indemnización si se aplica un sistema de incentivos con indemnizaciones de acuerdo con las disposiciones del artículo 11 de la Directiva 2001/14.

Dado que el administrador de la infraestructura no es (y no debería ser) una parte del contrato de transporte, la indemnización que podría pagarse siempre tendría que estar limitada a la establecida en el sistema de incentivos. Las normas de responsabilidad de la legislación de los Estados miembros serán de aplicación en aquellos casos en que el administrador de la infraestructura haya sido negligente o haya cometido un delito.

Septiembre de 2004

Asociación Europea de
Administradores de Infraestructuras Ferroviarias
EIM

Posición sobre la propuesta de la Comisión Europea de
Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo
relativa a la certificación del personal conductor de locomotoras y trenes en la red ferroviaria de la
Comunidad

COM(2004) 142 final 2004/0050 (COD)

La Comisión Europea fundamenta esta Directiva:

- Como consecuencia directa de la adopción del segundo paquete ferroviario: había que adoptar normas comunes sobre certificación del personal conductor de trenes para facilitar su interoperabilidad y mejorar la gestión de la seguridad. Esto, al final, facilitaría la certificación de las empresas ferroviarias, manteniendo al mismo tiempo un elevado nivel de seguridad y garantizando las condiciones de libre circulación de trabajadores en el sector ferroviario.

- El análisis de las propuestas del segundo paquete ferroviario, que ha destacado la importancia de este aspecto de la interoperabilidad para establecer un mercado ferroviario integrado. En consecuencia, cuando se alcanzó el consenso político sobre el Paquete en el Consejo, con fecha de 28 de marzo de 2003, la Comisión se comprometió a presentar al Parlamento Europeo y al Consejo antes de que concluyera 2003 una propuesta sobre la introducción de una licencia europea para el personal conductor. La necesidad de dicha propuesta se enfatizó a raíz de la segunda lectura del Parlamento Europeo, que acordó la retirada de varias enmiendas a condición de que la Comisión se comprometiera más firmemente a presentar tal propuesta lo antes posible.

- Sobre las aportaciones del diálogo social:

-En 1996, el grupo de estudios sobre interoperabilidad del Comité Paritario de Ferrocarriles envió un informe a la Comisión Europea acerca de los aspectos sociales de la política ferroviaria europea. Los interlocutores sociales implicados en la elaboración de este informe ya subrayaron la importancia de la dimensión social de la interoperabilidad, al igual que de la dimensión técnica, para impulsar el comercio que se realiza por ferrocarril. En sus conclusiones, los interlocutores señalaban que esta convergencia de intereses resalta la necesidad de armonizar estas competencias profesionales para definir un proceso de aseguramiento de

la calidad a nivel comunitario.

- Recientemente, el acuerdo alcanzado por la Comunidad de Ferrocarriles Europeos (CER) y la Federación Europea de Trabajadores del Transporte (ETF) sobre las condiciones sociales generales del mercado ferroviario europeo está concebido para crear un sistema transitorio de licencia europea de maquinista que se anticipa a la implementación de la presente propuesta de Directiva:

- para reforzar la interoperabilidad del personal conductor de trenes y estimular el transporte ferroviario internacional;

- para mantener y elevar el nivel de seguridad y, por tanto, garantizar la calidad de los servicios proporcionados por los conductores de trenes, a la vez que se asegura y verifica el nivel de competencia adaptado a las redes europeas utilizadas;

- para contribuir a la eficiencia de los métodos de gestión de los maquinistas en interoperabilidad por parte de las empresas ferroviarias;

- para reducir el riesgo de *dumping* social.

- Sobre un estudio de la Comisión acerca de la formación y los requisitos del personal ferroviario dedicado a operaciones transfronterizas. Las conclusiones del estudio (noviembre de 2002) destacaban la amplia diversidad de las legislaciones nacionales sobre condiciones de certificación de los maquinistas, complejidades administrativas, derivadas de lo anterior, para la concesión de diversos certificados de seguridad a empresas ferroviarias que desean operar en las redes de los Estados miembros, y dificultades operacionales asociadas para la organización de los servicios transfronterizos.

- Sobre la situación existente en otros modos de transporte.

EIM cree que esta Directiva contribuirá a incrementar la cuota de mercado del ferrocarril:

- proporcionando gradualmente un cuerpo más abierto, transparente y flexible de maquinistas formados;

- garantizando a las nuevas empresas ferroviarias la igualdad de acceso a la red.

Apoyamos la necesidad de conceder licencias y respaldamos el proceso en su mayor parte. Nos parece muy adecuado el reconocimiento mutuo de certificados, pues esto proporciona más fácil acceso a las operaciones transfronterizas, al igual que la iniciativa de armonizar el nivel de formación del personal conductor de trenes y la gestión de la competencia.

Sin embargo, la propuesta despierta preocupación en cuanto a la complejidad de la legislación y los costes del establecimiento del nuevo sistema de certificación. Como ocurre siempre que la seguridad está en juego, existe una tendencia a elevar esos requisitos y a incrementar consecuentemente los costes sin un análisis apropiado que motive el endurecimiento de las normas. Para clarificar algunas cuestiones y hacer un esfuerzo por concentrar la legislación en los aspectos más importantes, EIM propondrá algunas enmiendas al Parlamento Europeo.

En particular, parece necesario definir con más claridad las categorías del personal conductor que deben incluirse (por ejemplo, "tren de trabajos" en el artículo 4 apartado 2a y otros). Con frecuencia, las tareas no se definen en relación con el vehículo utilizado, sino más bien en relación con las tareas del conductor críticas para la seguridad y la categoría de movimiento; por ejemplo, un "tren de trabajos" es igual a cualquier otro tren cuando se mueve por la línea, pero es un tanto diferente cuando se usa para obras en una parte cerrada de la línea. Las competencias requeridas son diferentes. Además, ¿debe extenderse el ámbito de aplicación a contratistas que emplean a conductores y a administradores de infraestructuras que efectúan el mantenimiento internamente? Creemos que no.

Dado que el objetivo de la Directiva es proporcionar aceptación mutua de licencias en la UE, simplificaría la legislación el excluir a todos aquellos maquinistas que en la práctica nunca atravesarán las fronteras nacionales. Esto también está en sintonía con la intención de la Comisión de proponer un enfoque de fases para la aplicación de la Directiva. Para los maquinistas, el enfoque de fases podría utilizarse para asegurar la aplicación de la Directiva a conductores de servicios transfronterizos durante la primera fase, y a otros conductores durante una segunda. Una aplicación gradual como la propuesta dejaría margen asimismo para una evaluación del impacto de la Directiva antes de iniciar la segunda fase. Si es necesario, otras categorías de personal conductor podrían quedar incluidos en el ámbito de aplicación de la Directiva posteriormente, mediante propuestas de la Comisión.

Esta simplificación también permitiría excluir del texto casi todas las referencias a los administradores de infraestructuras. La definición de "empresa ferroviaria" (artículo 2 e) se aplica a los administradores de infraestructuras siempre que realicen transportes con trenes bajo su propia responsabilidad ("...cuya actividad consista en prestar servicios de transporte de mercancías y/o viajeros por ferrocarril..."). Por tanto, la exclusión sólo se aplicaría a "trenes de trabajos", es decir, operaciones de mantenimiento o actividades de construcción en régimen de ocupación de la línea. Las competencias que debe poseer el personal que realiza estas actividades no están relacionadas, en cualquier caso, con las competencias que deben tener los conductores de trenes.

Creemos también que la inclusión de otras categorías de personal distintas a los conductores no ha de efectuarse en este momento y que la Comisión debería más bien elaborar una nueva propuesta más adelante, en la que tendrían que especificarse con detalle las tareas y requisitos.

Compartimos la idea general de dividir la certificación en dos partes: la licencia y el certificado armonizado, pero no creemos que la propuesta haya conseguido establecer esta división de manera convincente. Es necesario más trabajo para alinear los Anexos con la idea general de división.

La Directiva podría contribuir en mayor grado a fomentar la movilidad del personal conductor. Cualquier nuevo empresario tendría que poder disponer de datos sobre un certificado armonizado previo de conductor para dar a su conductor una formación apropiada.

Nos preocupa la solidez de este trabajo, en particular en lo referente a los examinadores. Los datos, al menos los del Reino Unido, muestran que se han infravalorado tremendamente los costes. Nos gustaría que se llevara a cabo un nuevo análisis coste-beneficio para determinar los costes potenciales totales. Una aplicación gradual de la Directiva permitiría tal clase de análisis antes de que el ámbito de aplicación se amplíe a todos los maquinistas de trenes.

Además, tenemos algunos comentarios/modificaciones detallados sobre los Anexos que, en nuestra opinión, no reflejan los requisitos de formación y las tareas de los maquinistas.

Posición sobre la propuesta de la Comisión Europea de

**Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo
sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros internacionales de ferrocarril**

COM(2004) 143 final 2004/0049 (COD)

Esta propuesta incluye una serie de normas para reforzar y mejorar los derechos y obligaciones de viajeros en el transporte ferroviario internacional.

La Comisión Europea basa este Reglamento en lo siguiente:

- el Libro Blanco titulado “La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad”, en el que la Comisión anunciaba claramente la necesidad de situar a los usuarios del sistema de transportes en el centro de la política correspondiente, con independencia del medio de transporte elegido;
- la necesidad de una mejor protección de los viajeros del transporte ferroviario internacional. Esto también quedó subrayado por las quejas enviadas a la Comisión por los ciudadanos europeos en relación con la inadecuada calidad del servicio prestado por las empresas ferroviarias en los servicios ferroviarios internacionales de viajeros;
- además, atender de forma genérica la inquietud en torno a la calidad y la cantidad de servicios internacionales de ferrocarril, expresada en las preguntas escritas y orales de los miembros del Parlamento Europeo.

EIM ya ha expresado la opinión de que a muy largo plazo, como en cualquier otra actividad comercial, la competencia podría hacer innecesarias estas disposiciones, porque los clientes tendrán libertad para cambiar de proveedores (EIM siempre ha visto con buenos ojos la apertura de los ferrocarriles a los beneficios de la competencia).

Pero la situación es tal, por el momento (no siempre se puede hablar de buena calidad y la competencia existente es escasa o inexistente, sobre todo –aunque no exclusivamente– para el tráfico de mercancías), que hasta que la competencia aporte sus ventajas a los consumidores, parecen necesarias algunas normas de obligado cumplimiento.

Sin embargo, todavía existirá una necesidad de protección de los principales intereses de los viajeros (nivel mínimo) y también es importante para el cliente que sus derechos y condiciones no cambien significativamente en función de la empresa ferroviaria que el consumidor elija o del país por el que esté viajando.

Si este principio parece fácil de entender y aceptar (tal disposición europea existe ya en el sector del transporte aéreo y es una situación bastante habitual dentro de la legislación de la responsabilidad, donde, para proteger al cliente/la “parte débil”, es natural regular cuestiones de tal modo que la carga de la prueba descansa sobre la parte profesional), la implementación no es fácil de entender ni de aceptar:

- si juzgamos que es necesario ir más allá de lo que está regulado en el CIV (COTIF), creemos que la propuesta de la Comisión va claramente más allá de lo que es necesario y saludable en un mercado competitivo, y que el alcance de la propuesta no es claro (por ejemplo, ¿cuál es el alcance de la responsabilidad de compensar? Parece existir cierta confusión entre el Capítulo III –Responsabilidad de la empresa ferroviaria– y el Capítulo IV –Daños y compensaciones–;
- el Reglamento debería cubrir el contrato de transporte entre el transportista y el viajero, dado que el primero podría no ser una empresa ferroviaria. Algunas disposiciones del Reglamento no están relacionadas con este contrato, sino que más bien se orientan a mejorar las condiciones del mercado y, por tanto, deberían trasladarse a la Directiva 91/440. Es el caso, por ejemplo, de los requisitos del artículo 5 sobre sistemas de información;
- creemos asimismo que el Reglamento plantea exigencias muy onerosas en lo referente a sistemas de billetes, ventas e información en empresas ferroviarias. El Reglamento debería tener en cuenta la emergencia de transportistas “de bajo coste” en el mercado ferroviario;
- nos oponemos también a la introducción de una compensación (obligatoria) por los consecuentes daños. El efecto de tal medida es impredecible y va mucho más allá de lo que se exige en el sector de las aerolíneas;
- no define con precisión en qué medida el administrador de infraestructuras es responsable por las condiciones atmosféricas adversas, vandalismo, casos de fuerza mayor (con frecuencia, las leyes o acuerdos incluyen excepciones por situaciones de “force majeure”). Una excepción de este tipo se incluye en la propuesta de Reglamento sobre indemnización en los servicios de transporte de mercancías (COM (2004) 144). No entendemos por qué no se ha incluido una excepción similar en la presente propuesta;
- para cumplir el requisito relativo a los seguros, las

empresas ferroviarias (viajeros y mercancías) estarán obligadas a incrementar los importes de los seguros unas diez veces en diferentes países;

- en algunos países, el importe que puede ser reclamado sería superior a las cuotas que reciben los administradores de infraestructuras por el acceso a la red, y a las empresas ferroviarias no se les debería permitir buscar indemnizaciones de los administradores de infraestructura hasta un nivel que vaya más allá de las disposiciones del artículo 11 de la Directiva 2001/14;

- implica determinar, para cada retraso que exceda de 30 minutos (o más, dependiendo del caso), quién es responsable (si la empresa ferroviaria es el primer responsable, tendrá derecho a reclamar una indemnización al administrador de infraestructuras para recuperar la indemnización que ha pagado a los viajeros –derecho de recurso, art. 24–);

- en el transporte ferroviario más que en otros modos de transporte, los retrasos importantes están provocados por incidentes en los que con frecuencia resulta imposible determinar la responsabilidad por los mismos en ausencia de normas predeterminadas, en particular:

- eventos en cadena, donde en alguna parte de la red y en un pequeño lapso de tiempo, dos o más eventos que ocurren en trenes o en la infraestructura o son casos de fuerza mayor, provocan un retraso en los trenes;

- eventos complejos, donde la causa real del incidente es difícil o incluso, a veces, imposible de establecer (interacciones catenarias/pantógrafo y radio de a bordo/de la vía; descarrilamiento, etc.).

Los sistemas de incentivos en uso (o probados) han establecido tales normas, ninguna de ellas común.

Para tener en cuenta estas observaciones, proponemos algunas aclaraciones a través de enmiendas al Parlamento Europeo.

Septiembre de 2004

Asociación Europea de
Administradores de Infraestructuras Ferroviarias
EIM

Posición sobre la propuesta de la Comisión Europea de

**Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo
Por la que se modifica la Directiva 91/440/CEE del Consejo sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios¹.**

Tal como se anunció en el Libro Blanco *Política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad*, la Comisión presenta una propuesta de modificación de la Directiva 91/440/CEE para la apertura a la competencia de los servicios internacionales de transporte ferroviario de viajeros.

La introducción de la competencia está considerada favorablemente por el público, pero debe ir acompañada de normas estrictas de seguridad y derechos de los viajeros. Una encuesta realizada en el año 2003 en los 15 Estados miembros mostró que un 70% de las personas entrevistadas está de acuerdo en que: "si se cumplen las normas de seguridad, la competencia es la mejor manera de hacer más eficientes a los ferrocarriles" y el 74% de los encuestados considera que "como ocurre en el transporte aéreo, las empresas de bajo coste deberían poder operar servicios ferroviarios internacionales, siempre que cumplan normas estrictas". La posibilidad de practicar el cabotaje estimulará el desarrollo de la competencia en el mercado internacional de viajeros.

Además, el Parlamento Europeo ha defendido este enfoque en varias ocasiones, por ejemplo durante la votación de 1999 sobre el primer paquete ferroviario y de 2003 sobre el segundo. En octubre de 2003, el Parlamento Europeo aprobó una enmienda en la que se pedía la apertura a la competencia de todos los servicios ferroviarios de viajeros, nacionales e internacionales, antes del 1 de enero de 2008.

EIM es de la misma opinión y da la bienvenida a esta propuesta, también porque:

- se ha adoptado, y se está aplicando ya, un marco que permite la competencia (Directivas 2001/12/CE, 2001/13/CE y 2001/14/CE, que dictan normas precisas sobre la atribución de licencias a las empresas ferroviarias, la asignación transparente y no discriminatoria de la capacidad de la infraestructura y la aplicación de cánones por el uso de la infraestructura. Asimismo,

exige a los Estados miembros el establecimiento de una "autoridad reguladora" para controlar el acceso al mercado);

- se ha adoptado un marco estricto de normas de seguridad, y ya se han constituido (o se crearán pronto) los organismos para gestionarlo. La Directiva 2004 sobre seguridad ferroviaria especifica las normas de atribución de los certificados de seguridad a las empresas ferroviarias, de gestión y control de la seguridad y de investigación de accidentes. También prevé el desarrollo gradual de las normas europeas de seguridad que han de ser elaboradas por la Agencia Ferroviaria Europea.

Este marco se verá complementado por una propuesta, presentada simultáneamente, sobre la certificación del personal conductor de locomotoras y trenes para el transporte de viajeros y mercancías en la Comunidad;

- se ha presentado una propuesta de reglamento para proteger los derechos de los viajeros del ferrocarril, con el mismo propósito que el aprobado hace unos meses para el transporte aéreo (Reglamento 261/2004), pero con algunas obligaciones diferentes (para un comentario más detallado, véase nuestro documento de posición);

- se han hecho propuestas para tener en cuenta otros aspectos de la legislación europea y, en particular, la necesidad de coordinación con la legislación comunitaria sobre contratos de servicio público;

- los riesgos para el sector del transporte ferroviario (y los Estados miembros que financian, al menos en parte, la infraestructura) son muy bajos, ya sean éstos peticiones de surcos horarios inestables y poco realistas o un colapso del mercado.

No obstante, hay que tener en cuenta las situaciones particulares, como la de los países de pequeño y mediano tamaño, donde los ferrocarriles son muy utilizados para los desplazamientos diarios de los viajeros

de cercanías, y resulta necesario tratar la presente propuesta paralelamente a la propuesta modificada, COM (2002) 107, sobre obligaciones de servicio público.

Es de particular importancia garantizar un equilibrio según el cual no se haga (mal) uso de los contratos de servicio público para limitar el libre acceso en el tráfico internacional, que se juzga provechoso, y la competencia no perjudique a los contratos de servicio público.

Asimismo creemos que la fecha elegida (2010) deja suficiente tiempo para la preparación y la implementación de legislación publicada anteriormente. La experiencia nos muestra, sin embargo, que los Estados miembros tardan a veces en aplicar las disposiciones ferroviarias de la legislación de la UE y en hacerlas funcionar en la práctica. Por estas razones, tememos que en el año 2010 todavía no se podrá hablar de un mercado bien regulado y totalmente competitivo (para el transporte ferroviario). Por eso, proponemos que una mayor apertura del mercado debería ser condicional, es decir, que se debería forzar a la Comisión a presentar un informe (para 2008) que ponga de manifiesto que el mercado del transporte ferroviario de mercancías está funcionando bien y que los Estados miembros han establecido el marco legal necesario y que está funcionando en la práctica. Así pues, se debería alentar a la Comisión para que se esfuerce más en controlar e imponer la aplicación práctica de legislación publicada anteriormente.

Septiembre de 2004

¹ COM(2004) 139 final 2004/2007 (COD).

CER – La voz de los ferrocarriles europeos

14.05.05

Tercer Paquete Ferroviario – Informe de progreso**1. Introducción y aspectos procedimentales****1.1 Parlamento europeo**

El 19 de abril, la Comisión de Transporte y Turismo (TRAN) del Parlamento Europeo votó en primera lectura el Tercer Paquete Ferroviario, formado por:

- un Reglamento sobre Calidad del transporte de mercancías (Informe Zile);
- una Directiva sobre Liberalización de los servicios de transporte de viajeros por ferrocarril (Informe Jarzembowski);
- un Reglamento sobre Derechos y obligaciones de los viajeros del ferrocarril (Informe Sterckx);
- una Directiva sobre Certificación del personal de los trenes (Informe Savary).

En su enmienda de compromiso 1 sobre la propuesta de liberalización de los servicios de transporte de viajeros, la Comisión TRAN señaló que el tercer paquete ferroviario no debería votarse en sesión plenaria hasta que se hubiera garantizado que el Consejo de Ministros de Transportes iba a ocuparse de las cuatro propuestas. Además, en opinión de los eurodiputados, el Consejo habría de presentar finalmente una posición común acerca del Reglamento 1191/69 (o la revisión del mismo) sobre los requisitos de servicio público, cosa que debía haber hecho desde 2001.

Al plantear este requisito adicional, la Comisión TRAN en cierto modo “añadió” al Tercer Paquete Ferroviario el Reglamento sobre Servicio público. Por estas razones, el paquete no será votado en sesión plenaria antes de otoño de 2005.

1.2 Consejo

Sobre la Directiva del Personal conductor de trenes, en diciembre de 2004 se adoptó una orientación general bajo la presidencia holandesa. El 21 de abril de 2005, el Consejo de Transportes discutió los derechos de los viajeros y recibió un “informe de progreso” sobre el Reglamento de Transporte de Mercancías; el resultado fue un rotundo “no” a esta propuesta. El Reino Unido ha anunciado que tratará la cuestión de la liberalización de los servicios de transporte de viajeros durante su

presidencia de la UE, que comienza el 1 de julio. El 7 de junio, el grupo de trabajo del Consejo discutió el Reglamento sobre Derechos de los viajeros y el 27 de junio la presidencia debe presentar un informe de progreso al Consejo de Transportes.

2. Calidad del transporte de mercancías

El Reglamento de la UE sobre Calidad del transporte de mercancías contiene definiciones de responsabilidad, criterios de calidad relacionados con el transporte de mercancías por ferrocarril, niveles de compensación, un esquema de control de la calidad, limitaciones de la responsabilidad y las responsabilidades de los administradores de infraestructuras ferroviarias.

2.1 Parlamento europeo

La Comisión de Transporte del Parlamento Europeo rechazó la propuesta de reglamento de la Comisión por una amplia mayoría (31 eurodiputados a favor, 12 en contra). Es muy habitual que el Parlamento Europeo o uno de sus comités rechace en su totalidad una propuesta de la Comisión. Este rechazo constituye, por tanto, una señal muy clara. Los eurodiputados del Grupo Socialista y de Los Verdes apoyaron este rechazo, al igual que los conservadores británicos y algunos miembros demócrata-cristianos y liberales.

2.2 Consejo

En el Consejo de Transportes de 21 de abril de 2005, el presidente mencionó el rechazo de la Comisión de Transporte del Parlamento Europeo al Reglamento sobre Servicios de transporte de mercancías e informó de que el resultado del grupo de trabajo del Consejo y las sesiones del Coreper acerca de este asunto, en marzo de 2005, fue absolutamente claro: la propuesta encontró una oposición general y no existe base para cualquier otro progreso. Los objetivos de la propuesta pueden alcanzarse fácilmente mediante cláusulas de calidad voluntarias en los contratos entre empresas ferroviarias y sus clientes, en lugar de a través de la legislación vinculante.

A petición del presidente y a la luz de las conclusiones expuestas anteriormente, no se debatió más esta cues-

tión en la reunión. Sólo el ministro británico, durante su intervención sobre los derechos de los viajeros, manifestó de nuevo su clara resistencia frente a la propuesta.

Éste es, obviamente, un resultado muy bueno para los ferrocarriles, que siempre se han opuesto claramente a la propuesta de reglamento sobre servicios de transporte de mercancías.

Seguimiento

Las señales procedentes tanto del Consejo como del Parlamento son muy claras. Por eso, no hay necesidad de emprender acciones a corto plazo con respecto a estas instituciones. Sin embargo, tenemos que permanecer alerta. Debemos seguir muy de cerca lo que la Comisión haga ahora: ¿revisarán su propuesta, propondrán un esquema voluntario o dejarán este asunto de lado por un tiempo?

3. Liberalización de los servicios de transporte de viajeros

3.1 Parlamento Europeo

La Comisión TRAN aprobó una enmienda para la apertura del mercado a los servicios internacionales de viajeros en el año 2008 en lugar de en 2010, como había propuesto la Comisión Europea. Esto incluye el cabotaje (recoger y dejar viajeros en los tramos nacionales de dichos servicios). Desde el punto de vista de los eurodiputados, los servicios nacionales deberían estar liberalizados para el año 2012.

Los miembros anularon la posibilidad de limitar el cabotaje si esto es estrictamente necesario para mantener el equilibrio económico del servicio definido en un contrato de servicio público. Sustituyeron esta disposición por otra que confirmaba que sólo podían imponerse restricciones al cabotaje sobre la base de un análisis económico objetivo, realizado por el organismo regulador creado por la Directiva 2001/14 o por acuerdo entre los organismos reguladores afectados en caso de que el servicio público ya no fuera viable.

La Comisión TRAN limita la duración de los acuerdos marco para infraestructura especializada a 10 años, pudiendo ampliarse este plazo sólo en casos excepcionales.

La aplicación de la Directiva 91/440 debería evaluarse sobre la base de dos informes que la Comisión tiene que haber presentado dos años después de la fecha de apertura del mercado al servicio nacional e internacional de viajeros. Estos informes tendrían que incluir primero evaluaciones del impacto del primer y segundo

paquete ferroviario sobre las normas de calidad de los servicios públicos, las normas sociales de los trabajadores ferroviarios y la actuación medioambiental. El 31 de diciembre de 2005 deberá haberse presentado un primer informe que incluya dicha evaluación de impacto.

3.2 Consejo

La presidencia británica podría comenzar a discutir la propuesta en septiembre de 2005.

Seguimiento

Será oportuno actuar con respecto al Parlamento Europeo una vez que se fije la fecha de la votación en asamblea plenaria. La votación debería centrarse en:

- *Cumplir las fechas para la apertura del mercado que había propuesto la Comisión;*
- *Devolver al texto el concepto de equilibrio económico;*
- *Contar con un texto más flexible para el acuerdo marco.*

Se debería actuar con respecto al Consejo antes de que su grupo de trabajo empezara a discutir este tema.

4. Derechos y obligaciones de los viajeros

4.1 Parlamento Europeo

Como era de esperar, los resultados de la votación de la Comisión TRAN se caracterizaron por su diversidad:

- Se adoptó la extensión a servicios nacionales, tal como se esperaba a la luz de la enmienda de compromiso (un asunto importante, aunque se adoptó una derogación provisional);
- Mientras que algunas de las medidas "populistas" se rechazaron o fueron reemplazadas por enmiendas de compromiso, la Comisión TRAN ha mantenido o ha añadido varias disposiciones potencialmente costosas. Entre éstas figuran la accesibilidad de la información; la conformidad de los sistemas de información; las obligaciones de ampliar la distribución de los billetes (incluso a bordo del tren); y escalas temporales para mejorar la accesibilidad de las personas con movilidad reducida;
- No obstante, es positivo que la eliminación de daños causados por retrasos por parte del autor del informe tuviera el respaldo de otras mejoras sobre responsabilidad en caso de muerte/heridas y retrasos. Se adoptaron otras enmiendas de utilidad, a saber: los diversos vínculos COTIF-CIV; supresión de ventas de billetes (artículo 6.1) e información sobre otros servicios de operadores ferroviarios (artículo 3); mejora de definiciones; período de aviso anticipado para personas con movilidad reducida; quejas sobre idioma y procedimiento; y supresión del control de la calidad.
- El compromiso de compensación en caso de retraso es una mejora significativa sobre la propuesta de la Comisión: pero este punto todavía resulta discriminato

rio para los ferrocarriles, con relación a otros modos de transporte; y siguen siendo objeto de preocupación el método de compensación y la inclusión implícita de todos los billetes.

- Se adoptaron todas las enmiendas de compromiso.

4.2 Consejo

En la reunión del Consejo de 21 de abril, los ministros discutieron tres cuestiones fundamentales relativas al Reglamento sobre Derechos y obligaciones de los viajeros.

Una amplia mayoría de Estados miembros afirmó que debía evitarse la existencia de diferentes regímenes legales y que **COTIF/CIV** debería seguir siendo la base. El reglamento sólo debería aplicarse para cuestiones que no son tratadas (o no lo son de manera suficiente) por COTIF/CIV. Algunas delegaciones vieron una clara necesidad de contar con derechos adicionales de los viajeros –en particular, para las personas con movilidad reducida– (Bélgica, Portugal y, en menor medida, Grecia, Holanda, Eslovaquia, Letonia), mientras que otras (Hungría, Polonia, Lituania) consideraron que los derechos garantizados en el COTIF resultaban suficientes. El Reino Unido sugirió incorporar el COTIF/CIV al reglamento para garantizar un régimen único.

Casi todos los Estados miembros se mostraron a favor de mantener **el ámbito de aplicación del reglamento limitado a los servicios internacionales**.

Los Estados miembros indicaron que la **responsabilidad de las empresas ferroviarias** debería limitarse a errores provocados por ellos y no ser el resultado de circunstancias externas (clima, ataques terroristas, etc.). Varias delegaciones sugirieron atenerse a los acuerdos de responsabilidad previstos en el COTIF.

Estas posturas generalmente coinciden con las prioridades de CER, aunque merece la pena señalar que una dependencia absoluta de COTIF-CIV no sería totalmente coherente con la limitación del ámbito de aplicación a *servicios* internacionales (y no a *viajes*, lo cual incluiría a los trenes nacionales).

El 7 de junio de 2005, el grupo de trabajo del Consejo de Transportes discutió el Reglamento de Derechos de los viajeros sobre la base de un texto revisado que presentó la presidencia luxemburguesa. La discusión fue una continuación del debate general mantenido en el Consejo de Transportes de 21 de abril. Durante la reunión no se adoptaron decisiones formales. Los principales puntos discutidos en la reunión de 7 de junio fueron los siguientes:

- **Ámbito de aplicación:** la propuesta de limitar el ámbito de aplicación del reglamento a servicios internacionales, cubriendo por tanto a los viajeros nacionales que utilizan estos servicios internacionales, parece contar con un amplio apoyo;

- **Relación con COTIF/CIV:** en la propuesta que se está discutiendo, la presidencia adjuntó como anexo las partes relevantes de COTIF/CIV, con referencias a éste a lo largo de todo el texto del reglamento;

- **Fiabilidad:** la Comisión apoyó la responsabilidad ilimitada para daños que no excedieran de 220.000 euros, pero esta propuesta no fue respaldada por una mayoría de Estados miembros;

- **Daños consecuentes:** las delegaciones no se opusieron a la propuesta de limitar la responsabilidad por daños causados por retrasos hasta un máximo de 5.500 euros por viajero (la compañía ferroviaria no es responsable si un retraso viene causado por terceras partes, es culpa del viajero o se debe a circunstancias externas);

- **Venta de billetes:** aunque la Comisión quiere cumplir la obligación de vender billetes tanto en estaciones como en trenes, existe cierta oposición por parte de algunas delegaciones, que sostienen que no siempre es factible, dado que los Estados miembros utilizan diferentes sistemas.

- **Acceso a sistemas de información sobre viajes y reservas:** la obligación de las compañías ferroviarias de proporcionar acceso a sus sistemas de reservas de billetes a otros operadores ferroviarios y vendedores de billetes encontró amplia oposición en el grupo de trabajo. Algunas compañías han efectuado considerables inversiones en sus sistemas y no deberían verse obligadas a facilitar a otros “un servicio gratuito”. Los Estados miembros tenían diferentes opiniones acerca de si se debería desarrollar un sistema central de reservas e información sobre viajes para toda la UE y en qué medida los operadores ferroviarios tendrían que participar en dicho sistema.

- **Definición de estación central:** varias obligaciones reguladas en este reglamento se aplican solamente a “estaciones centrales”. Las delegaciones acordaron que se debería dejar a los Estados miembros designar estas estaciones sobre la base del volumen de tráfico, el carácter internacional y/o la localización geográfica.

La presidencia presentará un informe de progreso al Consejo de Transportes de 27 de junio, en el que se refleje la situación general de las discusiones anteriormente expuesta. No habrá otras reuniones sobre este tema durante la presidencia luxemburguesa. El Reino Unido tendría que retomarlo durante su presidencia de la UE, en la segunda mitad de 2005, aunque no parece que le entusiasme la idea.

Seguimiento

La acción con respecto al Parlamento Europeo será oportuna una vez que se fije la fecha para la votación en sesión plenaria. La acción debería concentrarse entonces en cuestiones en las que el voto TRAN no esté en consonancia con la posición CER: extensión del ámbito de aplicación, acceso a la información; obligaciones de ampliar la distribución de billetes (también a bordo del tren); y escalas temporales para mejorar la accesibilidad de las personas con movilidad reducida.

CER sigue muy de cerca los progresos en el Consejo y discutió la cuestión recientemente (21 de junio) en el grupo de trabajo de Viajeros.

5. Certificación del personal conductor de trenes

Esta propuesta de directiva afecta a la certificación del personal conductor y personal de a bordo que opera locomotoras y trenes en la red de la Comunidad.

5.1 Parlamento Europeo

A partir de 1 de enero de 2007, un grupo inicial de maquinistas "internacionales" debería recibir una certificación (la Comisión propuso 2008-2010). Éstos operarán locomotoras y trenes en el marco de acuerdos transnacionales. Los miembros del personal de a bordo estarán certificados a partir del 1 de enero de 2009 (la Comisión propuso 2010-2015) y los maquinistas "nacionales", a partir del 1 de enero de 2010, posiblemente en función de los resultados de un análisis coste-beneficio (enmienda de compromiso 5).

CER lamenta que el Parlamento Europeo no limitara el alcance de la Directiva al personal conductor de servicios transnacionales, donde la certificación de conductores es particularmente útil, debido a la diversidad de requerimientos sobre salud y competencia que hay en los países europeos. CER lamenta en particular que los otros miembros del personal de a bordo, que tienen tareas de seguridad muy limitadas y diferentes de una compañía a otra, todavía estén incluidos en el ámbito de aplicación de la directiva.

Se ha pedido a la Agencia Ferroviaria Europea que efectúe recomendaciones sobre el reembolso de los costes de formación cuando un maquinista se traslade a otra compañía ferroviaria (enmienda de compromiso 3), y la enmienda de compromiso 2 combina categorías B y C (viajeros y mercancías) en el certificado armonizado complementario, que refleja la realidad de la operación ferroviaria.

5.2 Consejo

No hay novedades en el Consejo. El Consejo de Transportes ya adoptó su posición en diciembre de 2004 y la formalizará en una Posición común una vez que el Parlamento Europeo haya adoptado su primera lectura.

Seguimiento

La acción con respecto al Parlamento Europeo será oportuna una vez que esté fijada la fecha para la votación en sesión plenaria, y debería centrarse en el alcance de la directiva. La acción con respecto al Consejo no es necesaria en este punto.

No obstante, recientemente se han emprendido acciones en relación a un dossier muy vinculado a esta directiva: la Directiva del Consejo del Acuerdo CER-ETF sobre las condiciones laborales de trabajadores móviles en servicios internacionales. Durante las negociaciones del Grupo de Trabajo del Consejo y del Coreper, varios Estados miembros mostraron reservas y expresaron su preocupación, por ejemplo, acerca de la supuesta falta de flexibilidad de la directiva. CER hizo diversos esfuerzos para destacar la importancia de la adopción de esta directiva. Finalmente, casi todos los Estados miembros olvidaron sus reservas, permitiendo a los ministros de Asuntos Sociales la adopción de la directiva el 2 de junio.