

REFORMA FERROVIARIA Y CÁNONES DE ACCESO A LA INFRAESTRUCTURA FERROVIARIA

Estrategias Ferroviarias Europeas

Número 8 - Septiembre 2005

Ficha catalográfica:

Reforma ferroviaria y cánones de acceso a la infraestructura ferroviaria =
Railway reform and charges for the use of infrastructure .- Madrid : Fundación
de los Ferrocarriles Españoles ; ADIF. Dirección de Relaciones Internacionales,
2005

25 p. ; 30 cm. (Estrategias Ferroviarias Europeas; 8)

1. Política Comunitaria de Transportes
2. Acceso a la Infraestructura
3. Tarificación Ferroviaria
4. Informes
5. Interoperabilidad

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

PRESENTACION



PRESENTACIÓN

La Dirección Corporativa de Relaciones Internacionales, en colaboración con la Fundación de los Ferrocarriles Españoles, edita una serie de documentos bajo el título genérico: "Estrategias Ferroviarias Europeas" para su difusión con fines exclusivamente de información dentro del entorno de las empresas ferroviarias.

La Dirección Corporativa de Relaciones Internacionales selecciona periódicamente para su edición 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 200 ejemplares que se distribuyen diversos ámbitos. 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

Introducción:

La Dirección Corporativa de Relaciones Internacionales ha seleccionado, dada su actualidad, los últimos documentos presentados por la Conferencia Europea de Ministros de Transporte (CEMT) en materia de tarificación de la infraestructura ferroviaria para garantizar un uso eficiente y un acceso no discriminatorio a la misma. La CEMT, con el objetivo de fomentar la competencia en el transporte de mercancías por ferrocarril y promover el desarrollo de servicios ferroviarios sin barreras a través del continente, ha presentado en la última reunión de Ministros europeos de Transporte, celebrada en Moscú los días 24 y 25 de mayo, una serie de informes en los que recoge la problemática ligada a los cánones de acceso a la infraestructura ferroviaria, planteando seis recomendaciones acerca de la definición y cuantificación de los mismos, junto con una breve propuesta sobre cánones simplificados para el transporte de mercancías en recorridos internacionales. Estas propuestas de la CEMT han dado lugar a un documento de análisis elaborado por el Comité de Desarrollo de los Ferrocarriles Europeos de la Comisión Europea (DERC) y a los documentos de posición preparados por la CER y por los Administradores de Infraestructuras Europeas (EIM).

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.

INDICE GENERAL

- Reforma Ferroviaria y Cánones por el uso de la Infraestructura:
Conclusiones y recomendaciones. Conferencia Europea de Ministros de
Transporte. CEMT/CS(2005)9, 4 de abril de 2005..... **1**

 - Cánones de acceso simplificados para el transporte de mercancías,
especialmente en recorridos internacionales. Conferencia Europea de
Ministros de Transporte. CEMT/CS(2005)4, 4 de abril de 2005 **9**

 - Grupo de Trabajo Cánones de Acceso a la Infraestructura ferroviaria.
Comité de Desarrollo de los Ferrocarriles Europeos (Borrador)..... **11**

 - Documento de Posición CER sobre los Cánones de Acceso a la
Infraestructura Ferroviaria en Europa. Junio 2005 **16**

 - Documento de Posición de los Administradores de Infraestructuras
Europeas (EIM) sobre Tarificación y financiación de la infraestructura. **22**
-

**Para uso oficial
Conferencia Europea de Ministros de
Transporte**

**CEMT/CS(2005)9
4 de abril de 2005**

**CONFERENCIA EUROPEA DE MINISTROS
DE TRANSPORTE
COMITÉ DE SUPLENTES**

Inglés – orig. inglés

Comité de Suplentes

**REFORMA FERROVIARIA Y CÁNONES POR EL USO DE LA INFRAESTRUCTURA:
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Este documento será examinado bajo el punto 3.2 “Transporte ferroviario” de la Agenda del Comité de Representantes los días 18-19 de abril de 2005.

Estas recomendaciones también se presentarán al Consejo de Ministros de Moscú, para su adopción.

JT00181629

El documento completo está disponible en OLIS en su formato original

REFORMA FERROVIARIA Y CÁNONES POR EL USO DE LA INFRAESTRUCTURA

Introducción

Los ministros adoptaron la Resolución 1/2002 sobre el Desarrollo de los Ferrocarriles en el Congreso de Bucarest para promover el desarrollo de servicios ferroviarios sin barreras a través de Europa y fomentar la competencia en los mercados del transporte de mercancías por ferrocarril, mejorando así la eficiencia y la calidad de los servicios ferroviarios. La citada resolución respalda la reestructuración de los ferrocarriles impulsada por las directivas de la Unión Europea y se centra en tres cuestiones de regulación fundamentales:

- Para garantizar el acceso no discriminatorio y un uso eficiente de la red, se requiere una "batería" adecuada de cánones por el uso de la infraestructura;
- La competencia debe ser justa, y esto han de supervisarlos organismos reguladores independientes, proactivos;
- El planteamiento más eficaz para introducir competencia depende del mercado, de modo que:

- es necesario estructurar diferentes cánones por el uso de la infraestructura según el mercado de que se trate (mercancías, viajeros de líneas principales, trenes de alta velocidad, servicios de cercanías);

- la competencia por los mercados, en oposición a la competencia por la infraestructura, resulta probablemente más efectiva para la mayor parte de las operaciones de trenes de viajeros y especialmente para los servicios de cercanías y regionales, y es importante que la asignación de concesiones exclusivas para estos servicios se realice a través de candidatos ofertantes competitivos;

- en mercados apropiados para la competencia entre operadores ferroviarios y operadores de infraestructura integrados, como ocurre en la Rusia europea, debería considerarse seriamente la reestructuración de los ferrocarriles para alcanzar este tipo de competencia entre compañías muy igualadas, pues eso impone una carga menor sobre las autoridades reguladoras que la de facilitar la entrada de nuevas empresas, sobre todo cuando el operador nacional de trenes es propietario de la infraestructura ferroviaria nacional o forma parte del *holding* propietario de la misma.

El desarrollo de cánones racionales por el uso de la infraestructura se revisa en el informe CEMT/CS(2005)8. Desde la adopción de la resolución se ha avanzado mucho, pero en el importante mercado de mercancías **falta la dimensión europea**. Los ministros tienen que centrarse ahora en la consecución de una serie de cánones simples para el transporte de

mercancías, que creen incentivos similares para la gestión y la planificación de las operaciones de transporte ferroviario a nivel transnacional.

La forma en que se determinan los cánones también es crucial para la cuestión recurrente a la que todos los ministros se enfrentan: **¿qué tamaño debería tener una red ferroviaria y cuántos servicios no comerciales deberían soportar los presupuestos públicos?** Si se cobran cánones bajos, se pone en peligro la sostenibilidad financiera de la red a largo plazo, y no abordar la renovación de las infraestructuras puede incrementar los costes hasta el punto crítico, también a largo plazo. Si se cobran cánones bajos por trenes de viajeros subvencionados, se aplican cargas excesivas al transporte ferroviario de mercancías, limitando su posibilidad de competir con el transporte por carretera.

Conclusiones

Los sistemas de tarificación de la infraestructura no son completamente coherentes con los objetivos de los ministros:

- facilitar la entrada de proveedores de infraestructura financieramente estables;
- proporcionar señales de precios eficaces a los usuarios de la infraestructura ferroviaria; o
- promover la competencia efectiva en los mercados (especialmente el transporte internacional de mercancías) donde la competencia sería sostenible.

La divergencia de los actuales cánones por el uso de la infraestructura se ilustra en la Figura 1, que muestra las tasas de recuperación de costes, y la Figura 2, en la que aparecen niveles medios de cánones. Hay que esperar que haya algunas diferencias; por ejemplo, el límite superior para la recuperación de costes es una cuestión de decisión política nacional. También la combinación de tráficos (véase la Figura 3) y las densidades de tráfico varían notablemente entre países, lo que tiene una fuerte influencia sobre los costes.

Algunas de las diferencias observadas, no obstante, crean riesgos financieros o socavan la competitividad de los servicios ferroviarios.

- Algunos países aplican cánones significativamente inferiores al límite inferior racional representado por los costes marginales, incluidas las renovaciones. Tiene poco sentido realizar un tráfico que ni siquiera puede cubrir los costes marginales que impone a la red en términos de desgaste y planificación de los trenes¹.

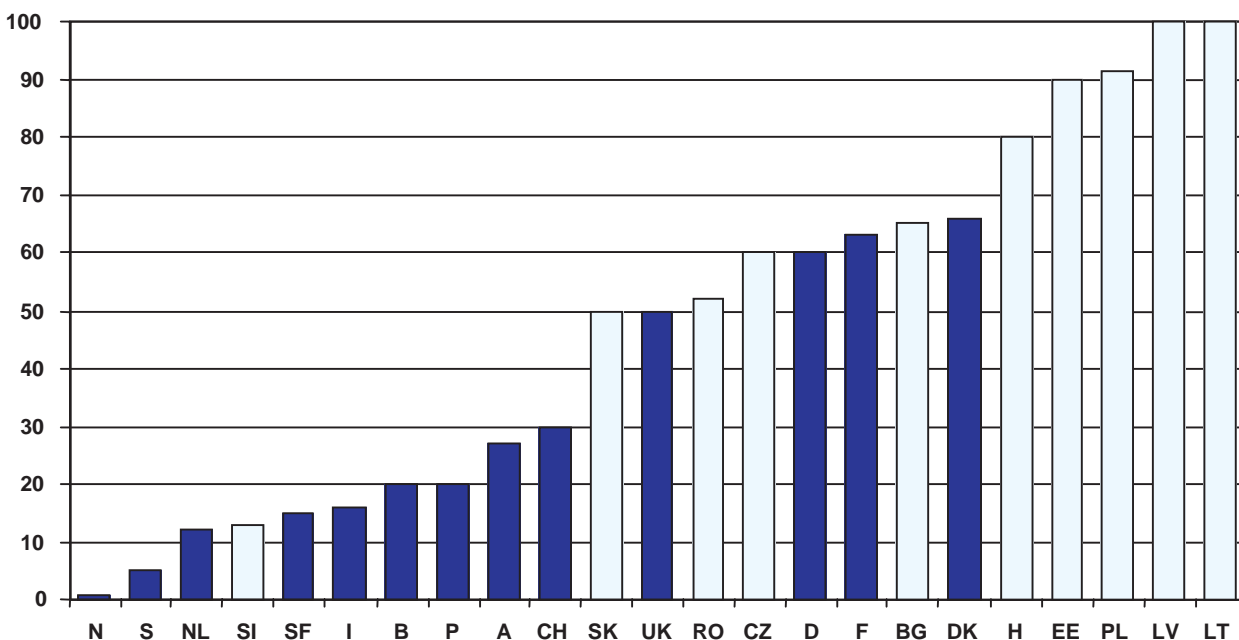
- Algunos sistemas de tarificación provocan que con los trenes de mercancías se cubran algunos de los costes de los trenes de viajeros y se reduzcan así las transferencias presupuestarias necesarias para pagar las obligaciones del servicio de viajeros. Esto es financieramente insostenible, pues destruirá la competitividad del transporte ferroviario de mercancías.

- Existen muchos ejemplos de barreras a los servicios internacionales creadas por diferencias en el modo en que los países situados a lo largo de corredores internacionales estructuran los cánones. En unos casos, los cánones de trenes de mercancías que se han concebido con el objetivo de proporcionar incentivos para consolidar cargas y que circulen menos trenes, pero más largos, mientras que en otros países se han establecido para promover la explotación de trenes cortos y ligeros. Estas diferencias complican la planificación de los surcos horarios e incrementan los costes de los surcos internacionales. Esto suprimirá tráfico ferroviario internacional.

Hasta el momento, se ha producido una falta de cooperación internacional para corregir estas distorsiones, que socavan seriamente los mercados ferroviarios internacionales. La armonización de la estructura de cánones para los trenes de mercancías:

- reduciría el coste de servicios internacionales, mejorando la competitividad;
- facilitaría la planificación de servicios internacionales; y
- permitiría que los ferrocarriles tuvieran una mayor capacidad de respuesta a la hora de dar precios a los clientes.

Figura 1: porcentaje de costes cubiertos por cánones sobre la infraestructura



Recuperación de costes = ingresos procedentes de cánones, como proporción del gasto total en la red en operaciones, mantenimiento, renovaciones, interés y depreciación; el sombreado de color claro indica los países de Europa central y oriental. Puede esperarse que los costes marginales sean del orden del 15-20% de las cifras de costes presentadas en los informes.

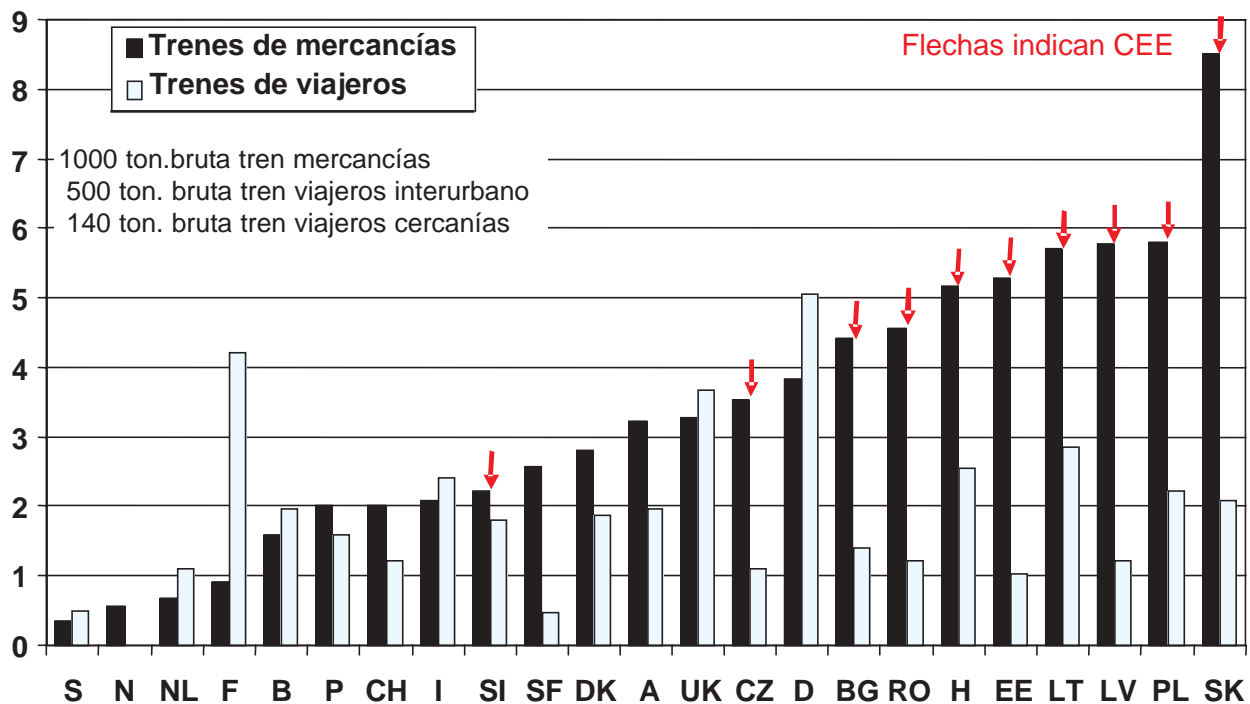


Figura 2: cánones de acceso medios (€/tren-km, excluidos los costes de tracción eléctrica)

Los trenes de mercancías bálticos son mucho más largos que los de otras partes. Por tanto, sus cánones de acceso no son comparables con los de otros países. Los datos corresponden a todos aquellos países de los que se han recogido datos fiables.

Recomendaciones

Los ministros tienen que cooperar para promover el desarrollo de cánones más coherentes por el uso de la infraestructura. Para los servicios ferroviarios de mercancías, esto constituye una prioridad de primer orden. Los ministros tendrán que ofrecer orientación a sus administradores de infraestructura nacionales y consultar a los organismos ferroviarios reguladores para facilitar esta tarea.

Unas autoridades ferroviarias reguladoras económicamente independientes² pueden jugar un papel importante para asegurar que se implementen muchas de las recomendaciones específicas que aparecen a continuación, y podrían resultar de utilidad en todos los países miembros.

1. Armonizar cánones para trenes de mercancías internacionales

Se debería armonizar la estructura de cánones para los trenes de mercancías, sobre todo a lo largo de corredores internacionales claves. Los cánones tendrían que

determinarse sobre la base de los costes marginales, con simples incrementos en caso necesario. Podría merecer la pena también adoptar cánones similares para el transporte nacional de mercancías en muchos países.

Estos cánones no tienen por qué ser de nivel uniforme, pero sí han de ser coherentes en estructura y deberían basarse en una serie de factores simples de utilización, al menos fuera de los cuellos de botella de capacidad y las horas punta de tráfico. Los cánones por tonelada bruta-km deberían emplearse para reflejar los costes de mantenimiento y renovación de la infraestructura³. Donde la capacidad del transporte de mercancías no esté limitada, puede ser suficiente con este canon simple. Pero cuando sí lo esté (y los costes marginales del tráfico de mercancías sean significativos), también pueden ser útiles los cánones por tren-km.

Debería aceptarse, no obstante, que en los casos en que el transporte ferroviario de mercancías sea predominante en la red y su posición en el mercado sea sólida (como en los Estados bálticos, por ejemplo), resulta apropiado un planteamiento alternativo basado en los costes totales.

2. Estructurar cánones para trenes de viajeros y de mercancías con el fin de equilibrar competencia y objetivos financieros

Los sistemas nacionales de cánones de acceso deberían relacionarse con la complejidad y la intensidad del uso de la red ferroviaria. Los países con tráfico intenso y múltiples usuarios son los que mejor podrían estructurar su régimen de acceso partiendo de una combinación de enfoques:

- Cánones basados en el coste total (con costes recuperados como una tarifa de dos partes) para operadores de viajeros de cercanías y de servicios interurbanos no competidores que realizan su servicio por líneas de uso exclusivo.

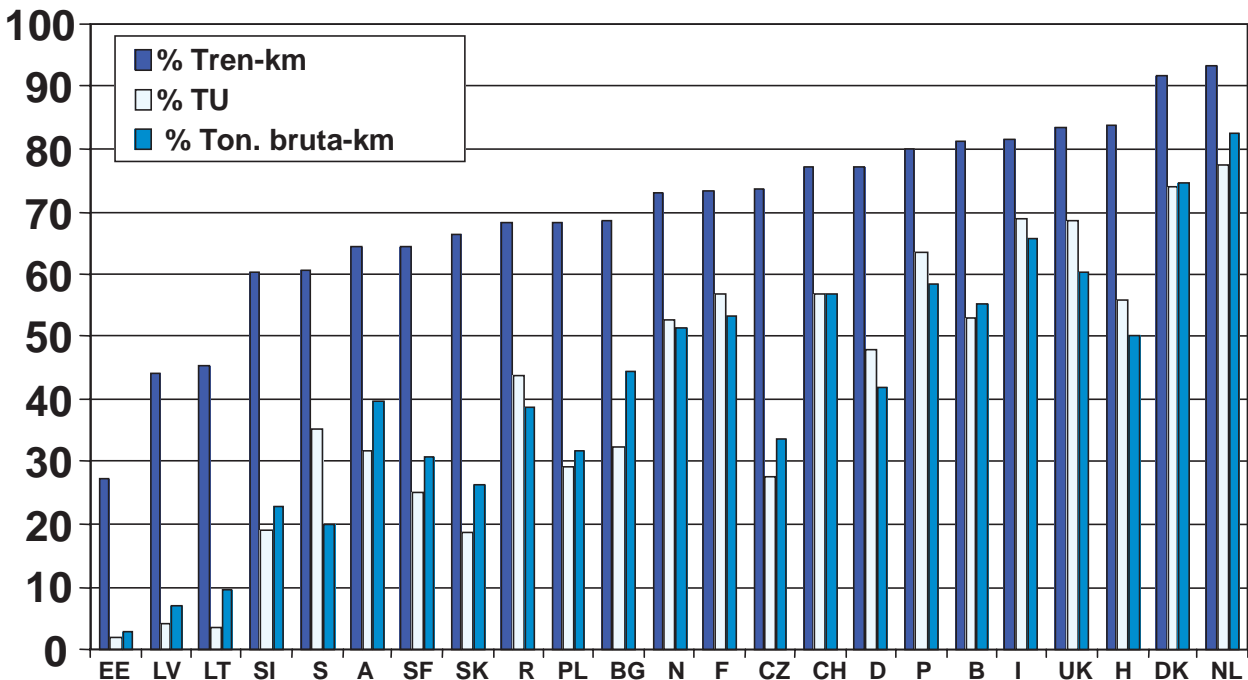
Tiene sentido recuperar los costes totales de estos servicios allí donde ellos sean los usuarios dominantes del sistema y generen, por tanto, la mayor parte de los costes; es el caso, casi siempre, de las ciudades importantes, y generalmente lo es también de la red completa de muchos Estados miembro. Donde los trenes de viajeros sean marginales en sistemas dominados por los trenes de mercancías, puede resultar apropiado cargarlos sólo con los costes marginales.

En el caso de los servicios de viajeros respaldados por los presupuestos públicos y bajo obligaciones de servicio público, cargar a estos trenes con los costes totales que ellos imponen a la red hace que los costes implicados sean más transparentes para las autoridades que deciden el nivel de servicios que deberían proporcionarse. Todo ello debería ayudar a reconciliar las demandas de servicios de una parte del gobierno (por ejemplo, las autoridades locales de transportes) con los recursos de los presupuestos públicos disponibles para la infraestructura ferroviaria.

- Cánones basados en costes marginales, más un recargo cuando sea necesario, para situaciones en las que los trenes de viajeros interurbanos competirán en las mismas vías. Es preciso evitar los cánones fijos, pues casi siempre suponen una barrera para los pequeños operadores que quieren entrar en el mercado.

Un planteamiento combinado como éste, con cánones basados en costes marginales para el transporte de mercancías, y un incremento en caso necesario para lograr una mayor recuperación de costes, permitirá alcanzar un mejor equilibrio entre competencia y objetivos de estabilidad financiera.

Figura 3: combinación de tráfico (porcentaje de tráfico de viajeros)



Nota: TU = Viajero-km + Ton.-km

3. Prever las renovaciones

Los administradores de infraestructuras deberían, al menos, recaudar los costes marginales de todos los trenes, incluidas las renovaciones urgentes. Los costes variables de renovación, determinados en función del tráfico, (es decir, el valor actualizado de los costes originados por emprender las renovaciones para un flujo de circulaciones que antes no existía) no siempre se cobran. Como se ha señalado anteriormente, no tiene mucho sentido mantener trenes que no pueden cubrir al menos esos costes. Para que el transporte de mercancías por ferrocarril siga siendo competitivo con otros modos de transporte, es importante lograr una recuperación de estos costes de renovación de la infraestructura también en otros modos de transporte.

4. Respetar compromisos financieros

La política de transportes determina el tamaño del desfase entre los ingresos generados por los cánones de acceso y los costes totales de mantenimiento y renovación de la infraestructura ferroviaria. Los factores clave son la especificación de los servicios a prestar a través de contratos de servicio público y la definición del marco para los cánones sobre la infraestructura. Suprimir ese desfase mediante fondos públicos es esencial para la sostenibilidad financiera, y tiene implicaciones a largo plazo para la calidad y la seguridad de la red, así como para los costes de mantenimiento. Cada cierto tiempo, las presiones a corto plazo hacen que inevitablemente los ministros de finanzas y los Parlamentos busquen recortes del gasto incoherentes con la política existente. El principal riesgo reside en los retrasos para las renovaciones, que provocan el deterioro de la red y una importante acumulación de gastos. Organismos reguladores con autoridad para fijar cánones, independientes del gobierno (al menos a corto plazo), pueden jugar un papel importante para garantizar que la financiación acordada se proporcione de manera completa y fiable mediante aportaciones del Estado. Esto equivale a la ejecución de acuerdos más que a un cheque en blanco para los ferrocarriles, y puede complementarse con obligaciones de evaluar la eficiencia del administrador de la infraestructura ferroviaria. La Tabla 1 resume los actuales sistemas reguladores existentes en los Estados miembro.

5. Establecer contratos de servicio público con licitaciones abiertas a la competencia

Los contratos de servicio público a largo plazo constituyen otra importante garantía de sostenibilidad financiera. Siempre deberían utilizarse para servicios de viajeros que no resulten totalmente viables desde un punto de vista comercial, pero son exigidos por el Estado a

los operadores ferroviarios. Estos contratos deberían financiar a los operadores para cubrir, al menos, los costes evitables de los servicios afectados, incluidos los cánones por el uso de la infraestructura. Dado que es difícil, si no imposible, crear competencia por la infraestructura para estos servicios, debe organizarse la competencia para el mercado a través de un sistema competitivo de licitaciones para los contratos de servicio público.

6. Garantizar información pública adecuada sobre costes y cuentas del ferrocarril

Obtener datos correctos en el ámbito público es un requisito necesario para la completa implementación de estas recomendaciones. Actualmente no se dispone de datos suficientes como para decir con certeza qué administradores de infraestructuras cargan costes marginales o simplemente hasta qué punto es grave la práctica, tradicional en Europa del Este, de cubrir los costes del tráfico de viajeros con los cánones procedentes del transporte de mercancías.

Los ministros deberían exigir cuentas por sectores de actividad y un registro completo de las ayudas públicas, presentado a modo de informe anual por parte de los administradores de la infraestructura y los operadores ferroviarios a las autoridades públicas, en un formato coherente. Los informes de los administradores de la infraestructura deberían reflejar los cambios producidos en la infraestructura con respecto al año anterior, y una declaración sobre cómo los ingresos de los usuarios, sumados a las ayudas públicas, cubren o resultan inferiores a los costes de mantenimiento de la infraestructura, incluidas las necesarias renovaciones. Todo ello debería incluirse en la Declaración de Red anual, cuya preparación ya se ha pedido en la Unión Europea a los administradores de infraestructuras.

Existe una amplia experiencia previa en lo referente a regulación, por ejemplo en Estados Unidos y Canadá, para exigir que los ferrocarriles informen sobre sus resultados anuales en un formato común, que permita analizar la actividad de cada red ferroviaria individual y facilite la comparación entre compañías ferroviarias. La carga que esto supone para las empresas es insignificante, pues las empresas ya deberían estar recopilando esa información para la adecuada gestión de sus activos.

Los ferrocarriles europeos también necesitan una comprensión común de cómo definir y medir los costes externos y los costes privados marginales para el uso de la infraestructura ferroviaria. Se necesitan esfuerzos conjuntos para un enfoque común y una base de datos coherente. Esto tiene relevancia política directa y no es simplemente una cuestión de estudio.

Tabla 1: estructura del sector y sistemas reguladores

País	Estructura del sector	Supervisado por un regulador ferroviario independiente	Supervisado por una autoridad independiente sobre la competencia	Supervisado por el Ministerio de Transportes
Austria	I	Sí	Sí	
Bélgica	I			Sí
Bulgaria	S			Sí
República Checa	S			Sí
Dinamarca	S	Sí	Sí	
Estonia	I mercancías	Sí		
Finlandia	S		Sí	Sí
Francia	S			Sí
Alemania	I	Sí	Sí	
Grecia	I		Sí	Sí
Hungría	I	Sí		
Irlanda	I		Sí	
Italia	I		Sí	Sí
Letonia	I	Sí	Sí	
Lituania	I	Sí		Sí
Luxemburgo	I			Sí
Holanda	S		Sí	
Noruega	S			Sí
Polonia	S	Sí		
Portugal	S	Sí	Sí	
Rumanía	S	Sí		
Rusia	I		Sí	
Eslovaquia	S			
Eslovenia	S	Sí		Sí
España	S			Sí
Suecia	S	Sí	Sí	Sí
Suiza	I	Sí		
Reino Unido	S	Sí	Sí	

S = separación vertical, donde al administrador de la infraestructura no se le permite operar servicios en esa infraestructura; I = integración vertical, donde al administrador de la infraestructura se le permite operar servicios en esa infraestructura, incluyéndose en esta categoría a compañías con una estructura tipo *holding*.

Seguimiento

El trabajo sobre el cual se basan estas conclusiones y recomendaciones ha sido discutido ampliamente con el Grupo de Trabajo sobre Cánones de Acceso a la Infraestructura Ferroviaria de la Unión Europea. Será importante garantizar que todos los Estados miembro sigan las políticas de la UE que resulten de las deliberaciones de este grupo, para que los mercados ferroviarios europeos puedan obtener los máximos beneficios.

En continua coordinación con la Comisión Europea, la CEMT debería hacer llegar a los ámbitos de decisión los resultados sobre el cálculo y la definición de los costes ferroviarios, de manera que sirvan como base para desarrollar directrices más precisas para establecer cánones eficientes por el uso de la infraestructura.

La CEMT debería proporcionar las directrices sobre la elaboración de informes públicos en cuanto a costes y gestión económica y acerca del estado de la infraestructura, de forma que sirvan como base necesario para la completa implementación de las recomendaciones recogidas aquí.

Los suplentes informarán a los ministros sobre los avances realizados en la puesta en práctica de las recomendaciones y, en particular, hacia la armonización de la estructura de los cánones de acceso a la infraestructura para trenes internacionales de mercancías.

¹ A menos que esto corrija explícitamente distorsiones en otros modos y, en ese caso, la mejor medida a adoptar consiste en eliminar dichas distorsiones.

² Independientes del gobierno, así como de los operadores de trenes y de los administradores de la infraestructura.

³ O por vagón-km, que es más simple pero refleja el peso bruto con menor precisión.

CONFERENCIA EUROPEA DE MINISTROS DE TRANSPORTE COMITÉ DE SUPLENTES

CEMT/CS(2005)4, 4 de abril de 2005

CÁNONES DE ACCESO SIMPLIFICADOS PARA EL TRANSPORTE DE MERCANCÍAS, ESPECIALMENTE EN RECORRIDOS INTERNACIONALES.

Los cánones simples de acceso a la infraestructura recomendados para el transporte de mercancías podrían estructurarse para incluir tanto los cánones por tonelada bruta-km como por tren-km.

La unidad tonelada bruta-km (posiblemente ponderada en función de la velocidad y la carga por eje) constituye probablemente el mejor indicador aislado de las demandas de mantenimiento anual ocasionadas por el transporte de mercancías (y también por el tráfico de viajeros). Por tanto, la unidad tonelada bruta-km podría ser el mejor indicador para reflejar el coste marginal asociado a la limpieza y sustitución anual del balasto, rectificación de la alineación de la vía y otras tareas necesarias para mantener la infraestructura en buenas condiciones. En general, en Norteamérica se valora ahora el desgaste de los carriles como una función de la tonelada bruta-km, y las estimaciones actuales muestran una vida ferroviaria de entre 800 millones y 2.500 millones de toneladas brutas-km de tráfico total. Un canon por tonelada bruta-km formulado adecuadamente podría, por tanto, incluir también por lo menos una parte del coste de las renovaciones.

Un canon por tonelada bruta-km se centra en el peso total del tren y en la relación entre peso de la carga y peso total, que en ambos casos es positiva para la productividad y la eficiencia. A menos que se pondere en función de carga por eje, el operador ferroviario utilizará la máxima carga por eje permitida. Si la carga por eje se multiplica por la velocidad, el operador tendrá un incentivo para poner en circulación trenes lentos, dado que el producto de tomar la velocidad como multiplicador tiende a crecer exponencialmente con la velocidad. La carga por eje multiplicada por la velocidad es una medida útil del efecto de la carga por eje sobre el mantenimiento y las renovaciones de la vía. Una medida por tonelada bruta-km, ponderada correctamente en función de velocidad y carga por eje, puede dar una medida razonable de los costes de mantenimiento y renovación de la infraestructura.

La unidad tren-km (ponderada por la velocidad y la potencia de tracción por tonelada) está más estrechamente relacionada con el uso de la capacidad, porque es la medida tren-km (no vagón-km o tonelada neta-km o tonelada bruta-km) la que influye en la señalización, la duplicación de la vía, la regulación de la circulación

de trenes y la planificación de surcos horarios, etc. Así, probablemente podría fijarse un canon por tren-km que fuera totalmente variable con el uso, pero reflejara con mayor precisión los costes de capacidad, en lugar de los costes de mantenimiento y renovación.

Un canon por tren-km ponderado en función de la velocidad es una buena medida del tiempo que un tren ocupa cada cantón de señalización, que es la medida fundamental de uso de la capacidad. Dependiendo de la longitud máxima de un tren (fijada por la longitud de las vías de apartadero), todos los trenes que circulan a la misma velocidad utilizan la misma capacidad. Si la salida y la parada son importantes para la capacidad (más importantes para tráfico denso, como el de mercancías, pero también para el transporte de mercancías cuando se aproxima al límite de capacidad de la línea), la aceleración adquiere relevancia (cuanto más alta, mejor) y la unidad de potencia de tracción por tonelada es una medida útil de la aceleración. En principio, entonces, el uso de la capacidad es una función del tren-km ponderado por la velocidad y la aceleración. La velocidad es importante en términos de ocupación de cantones de señalización, pero también en términos de necesidad de que los trenes más rápidos adelanten a otros más lentos. Para los trenes de mercancías que circulan por líneas predominantes de viajeros, en términos de capacidad suele ser mejor utilizar velocidades más altas; aunque el ocasional tren de alta velocidad que circula más rápidamente que el resto del tráfico también consume una capacidad desproporcionada.

Al enfrentarse a los cánones por tonelada-km y tren-km, ambos diferenciados por la velocidad, un operador de mercancías tendrá que sopesar su elección de velocidad entre el incremento del canon por tonelada bruta-km según aumenta la velocidad y la reducción del canon por tren-km. Podría resultar bastante importante el modo en que se consigue el equilibrio entre los dos factores.

En conjunto, el resultado podría ser una serie de cánones simples (es decir, no de dos partes), que reflejarían de manera más o menos precisa el mantenimiento y las renovaciones y el uso de algunos aspectos de la capacidad. Austria, Estonia, Bulgaria, República Checa, Suecia y Suiza han adoptado sistemas basa-

dos en cánones por tren-km y por tonelada bruta-km (aunque Bulgaria cuenta también con un canon anticipado por surco horario-km). Naturalmente, estos países no incluyen los mismos factores de tarificación y, como se ha expuesto, un amplio desequilibrio en la ponderación de los cánones entre los basados en tonelada bruta-km y en tren-km podría crear una "costura" que posiblemente causaría problemas. Si la ponderación relativa de los dos cánones viene a ser aproximadamente la misma, los niveles absolutos no deberían crear una "costura".

Lo ideal sería que al menos las redes internacionales de mercancías (TERFN) tuvieran una serie de cánones coherentes basados tanto en la tonelada bruta-km (ponderada en función de carga por eje y velocidad) como en el tren-km (ponderado en función de la velocidad y la potencia de tracción por tonelada facturada). Si se trata de utilizar un solo factor para el transporte de mercancías, la unidad tonelada bruta-km podría ser la más apropiada, dado que casi todos los costes realmente marginales del transporte de mercancías están más relacionados con el mantenimiento y la renovación que con el uso de la capacidad. La utilización de un canon solamente por tonelada bruta-km bien podría subestimar el coste marginal del transporte de mercancías cuando existen problemas de capacidad, así que esto podría ser un argumento más a favor del empleo de la unidad tren-km en relación con la capacidad. Naturalmente, si todos los trenes de mercancías son aproximadamente del mismo peso, tienen la misma aceleración y circulan a la misma velocidad, pueden combinarse los dos cánones.

DOCUMENTO DE LA COMISIÓN

COMITÉ DE DESARROLLO DE LOS FERROCARRILES EUROPEOS

GRUPO DE TRABAJO CÁNONES DE ACCESO A LA INFRAESTRUCTURA

Estado: Borrador

Fecha: 20 de mayo de 2005

Índice de contenidos

1. Introducción
2. Relevancia para el sector ferroviario y las finanzas públicas.
3. Conclusiones.
4. Recomendaciones.
 1. Armonizar cánones para los trenes internacionales de mercancías
 2. Estructurar los cánones para trenes de viajeros y de mercancías con el fin de equilibrar competencia y objetivos financieros
 3. Prever las renovaciones
 4. Respetar los compromisos financieros
 5. Usar contratos de servicio público con licitaciones abiertas a la competencia
 6. Garantizar información pública adecuada sobre costes y cuentas del ferrocarril.
5. Investigación de actividades propuestas por la Comisión de la UE.

1. Introducción

El Comité de Desarrollo de los Ferrocarriles Europeos (DERC), en su reunión de junio de 2004, encargó a un grupo de trabajo formado por expertos de los gobiernos nacionales el análisis de los sistemas de acceso a la infraestructura existentes en diferentes Estados miembro de la UE. El mandato para el grupo de trabajo parte del hecho de que el promedio de los cánones de acceso a la infraestructura difiere considerablemente entre redes de diferentes administradores de infraestructuras ferroviarias. Al mismo tiempo, la Directiva 2001/14/CE estipula normas comunes para calcular estos cánones¹.

El grupo de trabajo se beneficia de la actividad realizada de manera simultánea bajo los auspicios de la Conferencia Europea de Ministros de Transporte (CEMT)² y, en particular, de un documento de trabajo producido por el profesor Chris Nash, de la Universidad de Leeds. El profesor Nash también presentó y defendió su documento en el grupo de trabajo, el cual decidió hacer uso de este completo trabajo.

Tras su adopción por el DERC, el presente informe adquirirá el estatus de documento público. La Comisión lo pondrá a disposición en su sitio web del servidor Europa³. El informe está dirigido a administradores de infraestructuras ferroviarias y operadores ferroviarios, a organismos reguladores nacionales y a ministerios de transporte, así como a los servicios de la Comisión Europea. Sin embargo, las opiniones expresadas en este documento no reflejan los puntos de vista de ninguna de estas organizaciones.

2. Relevancia para el sector ferroviario y las finanzas públicas

Los cánones de acceso a la infraestructura constituyen una parte importante del coste de un operador ferroviario. Por ejemplo, un operador de mercancías alemán informa de que al menos un 40% de sus ingresos van a parar a los administradores de la infraestructura. El nivel y la estructura de los cánones es, por tanto, crucial para el establecimiento de la competencia en la red ferroviaria. Varios sistemas nacionales incumplen los requisitos de transparencia y/o son considerados injustos cuando, por ejemplo, el canon aplicado a una locomotora es el mismo que el aplicado a un tren⁴, incluso aunque una línea no esté congestionada. Dada la importancia de los cánones de acceso en la estructura global de costes y el modelo empresarial de una empresa ferroviaria, ésta tiene que ser proactiva y responder ágilmente cuando se produzcan dificultades para no arriesgar su viabilidad financiera.

Las nuevas compañías ferroviarias del sector subrayan la necesidad de organismos reguladores para verificar *ex ante* la conformidad con los requisitos legales de los

sistemas de cánones. No obstante, también lamentan que varios Estados miembro no hayan instituido aún organismos reguladores o, en otros casos, que dichos organismos no hayan logrado responder a sus demandas por falta de personal o insuficiente competencia del mismo, o independencia de las redes ferroviarias afectadas o influencia política. En este caso tienen que confiar en los tribunales. También existen informes sobre que, dada la relativa novedad de la experiencia económica requerida, los tribunales carecen del conocimiento necesario para juzgar asuntos relacionados con los cánones de acceso a la infraestructura ferroviaria.

El modo en que se determinan los cánones es también crucial para una cuestión recurrente a la que todos los Estados se enfrentan: **¿qué tamaño debería tener una red ferroviaria y cuántos servicios no comerciales de viajeros deberían contar con el respaldo de los presupuestos públicos?** La aplicación de cánones bajos a los trenes constituye una amenaza para la sostenibilidad financiera de la red a largo plazo, y el posponer la renovación de las infraestructuras puede incrementar los costes hasta un punto crítico también a largo plazo. La aplicación de cánones bajos a los trenes de viajeros suele tener como consecuencia el cobro de cánones demasiado altos en el transporte de mercancías, deteriorando su competitividad con el transporte por carretera.

3. Conclusiones

Los sistemas de tarificación de la infraestructura existentes no son completamente consecuentes con los siguientes objetivos políticos de la UE:

- Facilitar la entrada de proveedores de infraestructura financieramente estables;
- proporcionar señales de precios efectivas a los usuarios de la infraestructura ferroviaria; o
- promover la competencia efectiva en los mercados (especialmente el transporte internacional de mercancías), donde la competencia sería sostenible.

La divergencia de los actuales cánones por el uso de la infraestructura se ilustra en la Figura 1, que muestra porcentajes de recuperación de costes, y la Figura 2, en la que aparecen los niveles medios de cánones. Hay que esperar que existan diferencias; por ejemplo, el límite superior para la recuperación de costes es una cuestión de decisión política nacional. También la combinación de tráfico (véase Figura 3) y densidades de tráfico (véase Figura 4) varía considerablemente entre países y esto tiene una importante influencia sobre los costes. Las diferencias también pueden explicarse porque los cánones de acceso a la infraestructura difieren

en función de la categoría de red.

- Algunas de las diferencias observadas, no obstante, crean riesgos financieros o socavan la competitividad de los servicios ferroviarios.

Algunos países imponen cánones de niveles significativamente más bajos que el límite inferior racional representado por los costes marginales, incluidas las renovaciones. Tiene poco sentido asumir un tráfico que ni siquiera puede compensar los costes marginales que impone a la red, en términos de desgaste y de planificación de trenes⁵.

- Algunos sistemas de tarificación provocan que los trenes de mercancías cubran parte de los costes de los trenes de viajeros y se reduzcan así las transferencias presupuestarias necesarias para pagar las obligaciones de servicio de viajeros. Estas circunstancias se darán cuando un administrador de infraestructuras tenga que operar con un objetivo de alta (o completa) recuperación de costes, mientras su red se utiliza poco. Esto resulta insostenible desde un punto de vista financiero y destruirá la competitividad del transporte de mercancías por ferrocarril.

- Existen muchos ejemplos de barreras a los servicios internacionales, creadas por diferencias en el modo en que los países situados a lo largo de corredores internacionales estructuran los cánones. Los cánones de trenes de mercancías que se han concebido para proporcionar incentivos para consolidar cargas y poner en circulación menos trenes, pero más largos, en un país, y se han estructurado para promover la explotación de trenes cortos y ligeros en un país vecino, complican la planificación de los surcos horarios e incrementan los costes de las rutas internacionales. Esto suprimirá tráfico ferroviario internacional.

Hasta el momento no ha habido una cooperación internacional para corregir estas distorsiones, que socavan seriamente los mercados ferroviarios internacionales. La armonización de la estructura de cánones para trenes de mercancías:

- reduciría el coste de los servicios internacionales, mejorando la competitividad;

- facilitaría la planificación de servicios internacionales; y

- permitiría a los ferrocarriles una mayor capacidad de respuesta en la presupuestación de precios para los clientes.

4. Recomendaciones

Se recomienda un intercambio adicional de información para promover el desarrollo de cánones de acceso a la infraestructura más coherentes. Para los servicios internacionales de transporte ferroviario de mercancías, esto constituye una prioridad urgente. Habría que orientar a los administradores de infraestructuras y se debería consultar a los organismos reguladores ferroviarios para facilitar esta tarea.

Unas autoridades ferroviarias reguladoras económicamente independientes⁶, pueden jugar un papel importante para garantizar que muchas de las recomendaciones específicas que se exponen a continuación se implementan, y jugarían un papel de utilidad en todos los Estados miembro.

1. Armonizar cánones para los trenes internacionales de mercancías

Debería armonizarse la estructura de los cánones para los trenes de mercancías, en particular a lo largo de los corredores internacionales fundamentales. Los cánones deberían fijarse sobre la base de costes marginales, con simples incrementos cuando sea necesario. Podría merecer la pena también adoptar cánones similares para el transporte nacional de mercancías en muchos países.

Estos cánones no tienen por qué ser de nivel uniforme, pero sí han de ser coherentes en la estructura, y deberían basarse en una serie de factores simples de utilización, al menos fuera de los cuellos de botella de capacidad y las horas punta de tráfico. Los cánones por tonelada bruta-km deberían emplearse para reflejar los costes de mantenimiento y renovación de la infraestructura⁷. Cuando la capacidad del transporte de mercancías no esté limitada, puede ser suficiente con un canon simple de este tipo. Pero cuando sí lo esté (y los costes marginales del tráfico de mercancías sean significativos), también pueden ser útiles los cánones por tren-km.

Debería aceptarse, no obstante, que en los casos en que el transporte ferroviario de mercancías constituya el uso predominante de la red y su posición en el mercado sea sólida (como en los Estados bálticos, por ejemplo), resultará apropiado un enfoque alternativo basado en los costes totales.

2. Estructurar los cánones para trenes de viajeros y de mercancías con el fin de equilibrar competencia y objetivos financieros

Los sistemas nacionales de tarificación deberían relacionarse con la complejidad e intensidad del uso de la red ferroviaria. Los países con un tráfico intenso y múltiples usuarios podrían definir mejor su régimen de acceso a la infraestructura partiendo de una combina-

ción de enfoques: cánones basados en costes marginales, más un incremento en caso necesario, para situaciones en que los trenes de viajeros interurbanos compitan por la misma infraestructura. Es preciso evitar los cánones fijos, pues casi siempre suponen una barrera para los pequeños operadores que quieren entrar en el mercado. Un enfoque combinado de este tipo, con cánones simples basados en costes marginales para el transporte de mercancías, y un incremento o recargo en caso necesario para lograr una mayor recuperación de costes, permitirá alcanzar el mejor equilibrio entre competencia y objetivos de estabilidad financiera.

3. Prever las renovaciones

Los administradores de infraestructuras deberían, al menos, recaudar los costes marginales de todos los trenes, incluidas las renovaciones urgentes. Los costes variables de renovación determinados en función del tráfico —es decir, el valor actual incrementado de los costes que resultan de haber tenido que emprender las renovaciones antes de lo que hubiera sido preciso si ningún tren hubiera circulado por la vía— no siempre se cobran. Como se ha señalado antes, no tiene mucho sentido realizar transportes que no puedan cubrir al menos esos costes. Para que el transporte de mercancías por ferrocarril siga siendo competitivo con otros modos de transporte, es importante lograr una recuperación de estos costes de renovación de la infraestructura también en otros modos de transporte. La Tabla inferior muestra tasas indicativas de costes variables, que son las que utiliza la Oficina de Regulación Ferroviaria del Reino Unido.

4. Respetar los compromisos financieros

La política de transportes determina la importancia del desfase entre los ingresos generados por los cánones de acceso y los costes totales de mantenimiento y renovación de la infraestructura ferroviaria. Los factores clave son la especificación de los servicios a prestar a través de contratos de servicio público y la definición del marco para los cánones de acceso a la infraestructura. Suprimir ese desfase mediante fondos públicos es esencial para la sostenibilidad financiera, y tiene implicaciones a largo plazo para la calidad y la seguridad de la red, así como el coste de mantenimiento. Cada cierto tiempo, presiones a corto plazo llevan inevitablemente a los ministros de finanzas y los Parlamentos a buscar recortes del gasto que son incoherentes con la política existente. El principal riesgo está en los retrasos para las renovaciones, que provocan el deterioro de la red y una importante acumulación de gastos. Organismos reguladores con autoridad para fijar cánones, independientes del gobierno (al menos a corto plazo), pueden jugar un papel importante para garantizar que la financiación acordada se proporcione de manera completa y fiable mediante aportaciones del Estado. Esto equivale a la ejecución de acuerdos más que a un cheque en blanco para los ferrocarriles, y puede complementarse con obligaciones de evaluar la eficiencia del administrador de infraestructuras ferroviarias.

5. Usar contratos de servicio público con licitaciones abiertas a la competencia

Los contratos de servicio público a largo plazo constituyen otra importante garantía de sostenibilidad financiera. Siempre deberían utilizarse para servicios de viajeros que no resulten totalmente viables desde un punto

Activo	Actividad	Componente	% variable
Vía	Mantenimiento		30
	Renovación	Ferrocarril	95
		Traviesas	25
		Balasto	30
Estructuras	Mantenimiento y Reparación		10
Señalización	Mantenimiento		5
	Renovación		0
Electrificación	Mantenimiento		10
	Renovación	c.a.	35
		c.c.	41

de vista comercial, pero el Estado se los exija a los operadores ferroviarios. Estos contratos deberían financiar a los operadores para cubrir, al menos, los costes evitables de los servicios afectados, incluidos los cánones por el uso de la infraestructura. Dado que es difícil, si no imposible, crear competencia por la infraestructura para estos servicios, debe organizarse la competencia por el mercado a través de un sistema competitivo de licitaciones para los contratos de servicio público.

6. Garantizar información pública adecuada sobre costes y cuentas del ferrocarril

La obtención de datos adecuados en el ámbito público es un requisito necesario para la completa implementación de estas recomendaciones. Actualmente no hay suficientes datos como para decir con certeza qué administradores de infraestructuras aplican cánones por debajo de los costes marginales o simplemente hasta qué punto es grave la práctica, tradicional en Europa del Este, de cubrir los costes del tráfico de viajeros con los cánones procedentes del transporte de mercancías.

Son necesarias cuentas por sectores de actividad y un registro completo de las ayudas públicas, presentado a modo de informe anual a las autoridades públicas por parte los administradores de la infraestructura y los operadores ferroviarios, en un formato coherente. Los informes de los administradores de la infraestructura deberían incluir una discusión de cualquier cambio producido en la infraestructura con respecto al año anterior, y una declaración sobre el grado en que los ingresos de los usuarios, sumados a las ayudas públicas, cubren o resultan inferiores a los costes de mantenimiento de la infraestructura, incluidas las renovaciones necesarias. Todo esto debería incluirse en la Declaración de Red anual, cuya preparación ya se ha pedido en la Unión Europea a los administradores de infraestructuras.

Existe una amplia experiencia previa en lo referente a regulación, por ejemplo en Estados Unidos y Canadá, para exigir que los ferrocarriles informen sobre sus resultados anuales en un formato común, que permita analizar la actividad de cada red ferroviaria individual y facilite la comparación entre compañías ferroviarias. La carga que esto supone para las empresas es insignificante, pues las empresas ya deberían estar recopilando esa información para la adecuada gestión de sus activos.

Los ferrocarriles europeos también necesitan una comprensión común de cómo definir y medir los costes externos y los costes privados marginales para el uso de la infraestructura ferroviaria. Se necesitan esfuerzos conjuntos para un enfoque común y una base de datos compatible. Esto tiene relevancia política directa y no es simplemente una cuestión de estudio.

5. Investigación de actividades propuestas por la Comisión de la UE

En su portal de Internet, la Comisión facilita amplia investigación sobre la tarificación del uso de la infraestructura ferroviaria⁸. Principalmente, el proyecto UNITE ha facilitado información de costes sobre los efectos externos implicados en el uso de diferentes modos de transporte.

Iniciado en 2005 dentro del 6º Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico (FP 6), el proyecto GRACE tiene que proporcionar más datos sobre los costes de utilización de la infraestructura mediante el desarrollo de funciones de coste europeas y la comprobación de las mismas en diferentes estudios concretos. El proyecto FUNDING investigará las relaciones entre inversiones óptimas y tarificación, incluidos los ingresos procedentes de los cánones y una metodología para fijar los recargos de manera eficiente. Finalmente, otros dos proyectos deben evaluar, en primer lugar, las reacciones de los usuarios, formas eficientes de determinación de los cánones y modos de atribuir los costes a grupos de usuarios; en segundo lugar, sobre las: prácticas nacionales de responsabilidad, clasificación de gastos de la infraestructura y métodos para determinar los gastos corrientes y de capital.

¹ No obstante, es digno de mención que la directiva no fija el objetivo de un nivel común de cánones de acceso a la infraestructura para toda la UE. Por el contrario, la directiva permite, y en algunos casos exige, que los administradores de la infraestructura generalicen los cánones en su red, reflejando, por ejemplo, los diferentes costes de explotación o bien la escasez de capacidad de la infraestructura.

² "Reforma ferroviaria y cánones por el uso de la infraestructura", Comité de Suplentes de la Conferencia Europea de Ministros de Transporte, CEMT/CS(2005)8, que se puede descargar en <http://www1.oecd.org/cem/topics/raildocs.htm>

³ http://europa.eu.int/comm/transport/rail_archive/package/index_en.htm

⁴ A menos que esto se haga deliberadamente para corregir distorsiones en otros modos; en ese caso, el mejor modo de proceder consiste en eliminar esas distorsiones.

⁵ Independientes del gobierno, de los operadores ferroviarios y de los administradores de la infraestructura.

⁶ O por vagón-km, que es más simple pero refleja de forma menos precisa el peso bruto.

⁷ http://europa.eu.int/comm/transport/infr-charging/charging_en.html

DOCUMENTO DE POSICIÓN CER

Respuesta al Informe de la CEMT sobre los Cánones de Acceso a la Infraestructura Ferroviaria en Europa.

Junio de 2005

A. Introducción

1. La CEMT ha publicado recientemente un extenso informe sobre el actual mercado ferroviario europeo, centrado en la tarificación de la infraestructura¹. Los miembros de CER aportaron al estudio un volumen considerable de material e información. En términos generales, CER valora positivamente este completo intento de arrojar luz sobre el nivel y la estructura de los cánones de acceso a la infraestructura ferroviaria en Europa.

2. En respuesta, la Comisión Europea también ha publicado recientemente un borrador de "Documento de Discusión", basado en gran medida en las recomendaciones del informe de la CEMT².

3. El objetivo de este documento de posición es manifestar la respuesta de CER a las recomendaciones del Documento de Discusión de la Comisión. Además, presentamos ideas sobre cómo la Unión Europea puede ayudar a mejorar la competitividad del sector ferroviario. Casi todas nuestras recomendaciones deberían entenderse dentro del contexto del mercado ferroviario de mercancías en Europa Central y del Este, excluidos los Estados bálticos.

4. Para comprender mejor nuestras observaciones concretas sobre las seis recomendaciones, resulta útil explicar en primer lugar el marco general dentro del cual se definen los cánones de acceso a la infraestructura. La sección B se ocupa de ello. En cuanto a la Sección C, aplica este marco a las seis recomendaciones. La Sección D, a modo de conclusión, expone nuestras recomendaciones más amplias para la acción comunitaria en este ámbito.

B. Información general sobre los cánones de acceso a la infraestructura

¿Cómo se determina, en la práctica, el nivel de los cánones de acceso?

5. Los cánones deben cubrir los costes netos, como mínimo. Tal como se subraya en el informe de la CEMT, para alcanzar una estabilidad financiera, los administradores de la infraestructura (AI) tienen que fijar cánones de acceso para conseguir, por lo menos,

una determinada cantidad de dinero –que equivale a la diferencia entre los costes totales³ y las aportaciones públicas de un año cualquiera–. Para un nivel dado de costes totales, esto implica que el nivel de los cánones de acceso refleja, simplemente, el importe de la financiación aportada por el Estado. Si dicha financiación es elevada, los AI pueden permitirse fijar cánones de acceso bajos, normalmente citados como coste marginal⁴. En cambio, en regiones de Europa Central y del Este, no hay financiación pública de ningún tipo. El aspecto más importante en este apartado es reconocer que los AI no pueden decidir libremente el nivel de los cánones de acceso a la infraestructura.

6. Reducir los costes totales. Los AI juegan un papel importante en la reducción de los costes totales de la red. Los costes reflejan en gran medida el tamaño de la red, la mano de obra empleada y las decisiones de financiación adaptadas en el pasado (décadas de subinversión en zonas de Europa Central y del Este hacen que los actuales costes de explotación resulten muy elevados). Como destacamos más adelante, CER cree que varios AI de Europa Central y del Este necesitarían una mayor libertad de gestión⁵ para racionalizar su red, además de financiación para modernizar líneas esenciales. De este modo, se pueden reducir considerablemente los costes totales y, por tanto, los cánones de acceso a la infraestructura.

7. Aumentar los beneficios. Una vez que el coste total y la aportación del gobierno están claros, el AI tiene que recaudar suficientes ingresos a través de los cánones de acceso a la infraestructura como para cubrir sus costes. Esto puede lograrse de diferentes modos. El informe destaca los dos enfoques principales: un incremento o recargo sobre el coste marginal (CM+), que se emplea de manera aproximada en algunos países; o el cálculo directo de un canon medio (costes netos divididos por unidades de tráfico) que pueda ajustarse en función de lo que el mercado pueda asumir, que se utiliza en otros países. El primer enfoque tiene algunas ventajas desde el punto de vista de la teoría económica; el segundo posee la belleza de la sencillez⁶. CER cree que los dos son coherentes con la Directiva 2001/14.

8. Como ocurre con el punto 6, CER cree que la cuestión clave es que los AI tengan libertad de gestión para decidir cómo recaudar esta suma, siempre, claro está, en un entorno regulado. Como se plantea en el informe de la CEMT, se trata de que los cánones de acceso a la infraestructura se definan de modo eficiente, combinando una definición de cánones más elevados donde el mercado pueda soportarlo con las ventajas administrativas de estructuras de tarificación sencillas. Si los incentivos para los AI son suficientemente fuertes, la “micro-regulación” de la estructura de cánones por parte del gobierno resulta casi innecesaria. Sin embargo, esta idea contrasta con la necesidad de que el regulador controle claramente que no se potencian comportamientos de tipo monopolístico.

Los cánones deben permitir que el ferrocarril mantenga la competencia con otros modos de transporte

9. Examinar todos los modos. La cuestión clave para los operadores de logística es el coste, –incluida la calidad–, de utilizar distintos modos de transporte a lo largo de un corredor. Los costes de la infraestructura, al menos a lo largo de sectores de la red ferroviaria europea, constituyen un componente muy significativo de los costes totales. La discusión sobre el nivel “correcto” de los incrementos, que a su vez simplemente reflejan la financiación estatal del ferrocarril, depende de lo que ocurra con los demás modos de transporte. Dicho más claramente: esto explica por qué el informe concluye que en los Estados bálticos es apropiada la recuperación total de costes, algo que en absoluto resulta aplicable en el caso de los corredores donde para el transporte de mercancías se puede usar la carretera o bien las vías fluviales casi sin costes, como en Holanda.

10. Esta observación también explica por qué, por ejemplo, CER pone tanto énfasis en la Directiva de la Euroviñeta. Los estudios confirman que fijar peajes socialmente eficientes en los principales corredores de carretera europeos, que reflejen los costes externos, permitirá al sector ferroviario ser mucho más competitivo manteniendo el nivel actual de cánones de acceso a la infraestructura.

C. Evaluación de las recomendaciones

11. El informe de la Comisión efectúa seis recomendaciones. La idea más sorprendente es la primera: la armonización de la estructura de cánones a lo largo de corredores de mercancías internacionales. Pero evaluemos cada recomendación una a una, antes de emitir un juicio global.

Recomendación 1: Armonizar cánones para los trenes internacionales de mercancías

Debería armonizarse la **estructura** de los cánones para los trenes de mercancías, especialmente a lo largo de los corredores internacionales más importantes. Los cánones deberían fijarse sobre la base de los costes marginales, con simples incrementos donde resultara necesario. Podría merecer la pena adoptar cánones similares para el transporte nacional de mercancías también en muchos países. (Pág. 4: nuestro énfasis).

12. ¿Es la estructura el problema? La idea de armonizar y simplificar la estructura de los cánones a lo largo de corredores internacionales de mercancías resulta intuitivamente atractiva. No obstante, al encuestar a nuestros miembros descubrimos que pocos operadores de mercancías se quejan de la estructura de cánones *per se*. En realidad, las cuestiones de la formación de trenes (tren largo frente a tren corto; número de ejes, etc.) tienden a estar determinadas por consideraciones técnicas y de seguridad. Dadas las cuestiones de capacidad en casi todos los corredores internacionales, la práctica habitual consiste en poner en circulación el tren más largo y pesado permitido. Tampoco es difícil calcular el precio de un surco horario internacional; sólo hay que hacer clic en un botón (www.eicis.com).

13. De hecho, es el nivel de los cánones. Más que quejarse de la estructura de la tarificación en sí, los operadores se quejan (en algunos casos, muy enérgicamente) del nivel de los cánones. Esto resulta particularmente cierto en el caso de Europa Central y del Este. Si los Estados miembro desean desarrollar el mercado internacional del transporte de mercancías por ferrocarril, y la estructura de tarificación de los modos competidores permanece inalterada, es necesario asegurar menores cánones de acceso en gran parte de Europa Central y del Este, aunque excluyendo a los Estados bálticos. Más adelante se plantea cómo hacerlo.

14. No todos los cánones son demasiado altos en Europa. Como aclara el informe de la CEMT, es evidente que en partes de Europa Occidental y en los Estados bálticos⁷ existen pocos indicios de que el nivel actual de los cánones tenga un efecto negativo significativo sobre el desarrollo del mercado. Por ejemplo, a lo largo de varios corredores internacionales en Europa Occidental, los cánones suponen menos del 10% de los costes de los operadores; de ahí que existan pocos argumentos para defender cánones más bajos.

15. Coordinar la financiación de los distintos modos de transporte. CER subrayaría la importancia de un enfoque coordinado entre los Estados miembro con respecto a una financiación “intermodal” de la infraestructura a lo largo de cada corredor internacional. El nivel de financiación determinará el nivel del canon. La armonización de la estructura de los cánones del transporte de mercancías por ferrocarril tendrá poca repercusión si las carreteras son gratuitas.

16. Se mantienen complicados procedimientos administrativos. En algunos corredores internacionales, los operadores de mercancías tienen que enfrentarse a procedimientos administrativos muy diversos. CER ve con buenos ojos las actuales discusiones para resolver esta cuestión. En términos prácticos, la complejidad de los procedimientos administrativos puede ser un impedimento mucho más importante para el nuevo tráfico que la propia estructura de cánones.

17. Fondos adicionales genuinos. Cualquier intento de reducir el nivel de los cánones de acceso a la infraestructura a lo largo de corredores internacionales tiene que proteger a los AI de riesgos financieros adicionales. En concreto, en muchos Estados miembro, los ferrocarriles cuentan normalmente con un presupuesto fijo. Más financiación para mantener en un nivel moderado los cánones de acceso a lo largo de los corredores internacionales de mercancías puede significar disponer de menos fondos para otras partidas. En definitiva, si hay que reducir los cánones, es esencial asegurar fondos públicos “genuinamente” adicionales.

18. En conclusión, CER destaca que es el nivel de los cánones –y no la estructura en sí– el principal factor que impide la entrada de mayores flujos de transporte ferroviario de mercancías en zonas de la Europa Central y del Este. Es fundamental que cualquier intento de coordinar la tarificación, –y, por tanto, la financiación–, a lo largo de los corredores ferroviarios se aborde de forma integrada con todos los modos de transporte.

Recomendación 2 – Estructurar los cánones para viajeros y mercancías

Los sistemas nacionales de tarificación deberían estar en relación con la complejidad e intensidad del uso de la red ferroviaria. Los países con un tráfico intenso y múltiples usuarios podrían estructurar mejor su sistema de acceso partiendo de una combinación de enfoques: cánones simples basados en costes marginales, más un incremento en caso necesario, para situaciones en las que los trenes de viajeros interurbanos compitan por la misma infraestructura. Hay que evitar los cánones fijos, pues casi siempre suponen una barrera para los pequeños operadores que intentan entrar en el mercado. Un enfoque combinado de este tipo, con cánones simples basados en costes marginales para el transporte de mercancías, y un incremento si es necesario para una mayor recuperación de costes, permitirá alcanzar el mejor equilibrio posible entre competencia y objetivos de estabilidad financiera.

19. En el contexto de Europa Central y del Este, CER respalda decididamente este mensaje. La práctica actual –bajas tarifas para servicios de viajeros, con subvenciones cruzadas procedentes del transporte de mercancías– frenará significativamente el desarrollo del mercado de transporte de mercancías por ferrocarril, tanto internacional como nacional. Para los servicios regionales de viajeros, en los que los cánones de acceso incluyen una parte razonable de sus costes comunes, se requieren con urgencia contratos de servicio público.

20. CER reconoce la obligación legal de contar con unos cánones de acceso no discriminatorios. El informe de la CEMT arguye que las tarifas de dos partes pueden resultar discriminatorias en una situación de libre acceso, pese a tener atractivas propiedades para la eficiencia en la asignación. En efecto, si en el mercado existe libre acceso, estos cánones tienen cada vez más la consideración de discriminatorios⁸.

Recomendación 3 – Prever las renovaciones

21. Como ocurre en cualquier negocio, regulado o no, las decisiones de gestión pueden mejorarse mediante una adecuada comprensión de la estructura de costes de la base de activos subyacente. Para un AI, esto implica definir los costes que impone a la red la puesta en circulación de diferentes tipos de trenes, incluidos los costes de las renovaciones urgentes. En principio, esto parece sencillo, pero en la práctica resulta extremadamente difícil. Con todo, varios AI europeos, junto

con proveedores del sector ferroviario, están en trámites de presentar una solicitud de financiación europea para este proyecto de investigación (INNOTRACK).

22. Para comprender en toda su dimensión la estructura de costes de la base de activos subyacente, es necesario calcular la depreciación en términos actuales de coste, bien a través de una revalorización de activos en los registros financieros, bien a través de la determinación de una base de activos regulada. La no consecución de lo anterior provoca que los usuarios, que están pagando actualmente cánones de acceso, no estén pagando por el consumo actual y que se produzca un inevitable deterioro de la calidad de la infraestructura, es decir, un sistema que no es financieramente sostenible. En este sentido, apoyamos resueltamente el informe de la CEMT.

Recomendación 4 – Respetar los compromisos financieros

23. Este punto únicamente puede ser subrayado por miembros de CER, muchos de los cuales operan con considerables riesgos financieros, pues las aportaciones prometidas por el gobierno pueden materializarse o no. CER acoge con satisfacción cualquier apoyo que los órganos reguladores puedan prestar para reducir riesgos.

Recomendación 5 – Establecer contratos de servicio público con licitaciones abiertas a la competencia

Los contratos de servicio público a largo plazo constituyen otra garantía importante de sostenibilidad financiera. Siempre deberían establecerse para servicios de viajeros no totalmente viables desde el punto de vista comercial, pero exigidos por el Estado a los operadores ferroviarios. Estos contratos deberían financiar a los operadores ferroviarios para cubrir al menos los costes evitables de los servicios afectados, incluidos los cánones por el uso de infraestructura. Dado que es difícil, si no imposible, crear competencia por la infraestructura para estos servicios, se va a dar preferencia a la competencia por el mercado, a través de un sistema de licitaciones para contratos de servicio público.

24. La inclusión de este debate sobre si licitar los contratos de servicio público en régimen de libre competencia o no parece extraña, dado el planteamiento del informe de la CEMT sobre los cánones de acceso a la infraestructura. No estamos a favor de mezclar estos

dos importantes asuntos, que en realidad son cuestiones separadas.

25. Como se ha discutido en el punto 19 anterior, CER apoya decididamente los contratos de servicios público para los mercados regionales de viajeros. Sigue preocupando bastante el que varios operadores de la Europa Central y del Este o no tienen contrato o, en algunos casos, tienen un único contrato por un solo año.

26. El informe de la CEMT defiende la obligación de licitación para los contratos de servicio público. Este debate continuará en el contexto de cualquier nueva propuesta de la Comisión para modificar el Reglamento 1191. CER publicará a su debido tiempo el texto completo de su documento de posición o cualquier modificación que proponga.

Recomendación 6 – Garantizar información pública adecuada sobre costes y actividad económica del ferrocarril

Punto 1 – Cuentas de la actividad

Cada año, los administradores de infraestructuras y operadores ferroviarios deben presentar a las autoridades públicas los resultados de su gestión económica, en un formato compatible si es necesario, y un registro completo de las ayudas públicas. Los informes de los administradores de infraestructuras ferroviarias deberían reflejar cualquier cambio en el estado de la infraestructura con respecto al año anterior, y una declaración del grado en que los ingresos de los usuarios, sumados a las ayudas públicas, cubren o no los costes de mantenimiento de la infraestructura, incluidas las renovaciones requeridas. Todo ello debería incluirse en la Declaración de Red que los administradores de infraestructuras ferroviarias de la Unión Europea ya han empezado a publicar.

27. Depende del gobierno. El texto de la Directiva 2001/14 deja claro que los AI proporcionarán cualquier información requerida por el gobierno. La legislación actual impone la separación contable; por tanto, las cuentas de cada AI son públicas. Se exige a los gobiernos de los Estados miembro que faciliten información a la Comisión sobre la financiación estatal del sector ferroviario, incluidos tanto los contratos de servicio público como los pagos por la infraestructura.

28. ¿Cuánto necesita saber realmente el gobierno?

El punto clave está en los incentivos a los AI. Como se apunta más arriba, CER es partidaria de conceder libertad de gestión a los AI, dentro de un marco regulador adecuado. Como ocurre con cualquier negocio, esto facilitará todos los incentivos necesarios para comprender la base de activos subyacente, incluidos los costes de mantenimiento impuestos a la red por la puesta en circulación de trenes adicionales. Los Estados miembro deben decidir qué volumen de esta información debe conocerse y qué se puede hacer con ella. En general, CER aboga por evitar cualquier carga administrativa innecesaria para los AI. Cuando los AI sean compañías privadas, debe respetarse el principio general de confidencialidad comercial.

29. Declaraciones de Red. El propósito actual de la Declaración de Red, tal como la entendemos, es proporcionar a los clientes toda la información relevante que les permita planificar y realizar servicios ferroviarios. Facilitar medidas de contabilidad global en la Declaración de Red es poco importante para el cliente y duplica la necesidad de aportar cuentas anuales sobre la infraestructura.

Punto 2 – Necesidad de un entendimiento común sobre los costes externos y privados marginales

Los ferrocarriles europeos necesitan también un entendimiento común sobre cómo definir y medir los costes externos y los costes privados marginales para el uso de la infraestructura ferroviaria. Se necesitan esfuerzos conjuntos para definir un enfoque común y una base de datos coherente. Esto tiene relevancia política directa y no es simplemente una cuestión de estudio.

30. Costes externos. CER apoya un planteamiento a nivel europeo para el cálculo de los costes externos. Esto es de vital importancia para justificar por qué los cánones de acceso a las carreteras deberían ser más altos que los del ferrocarril o la navegación interior.

D. Conclusiones**Sobre el informe de la CEMT**

31. CER da la bienvenida al intento del informe de la CEMT de proporcionar una visión global sistemática de la estructura y el nivel de los cánones de acceso a la infraestructura ferroviaria en Europa. El informe ha sido preparado cuidadosamente, e incluye interesantes recomendaciones.

32. Actualmente, los cánones de acceso a la infraestructura varían de forma ostensible en Europa, y el nivel de cánones del transporte de mercancías en zonas de Europa Central y del Este –excluyendo a los Estados bálticos– sigue siendo motivo de preocupación para la evolución futura del mercado internacional de transporte de mercancías por ferrocarril.

33. ¿La respuesta es armonizar la estructura de los cánones solamente a lo largo de los principales corredores internacionales? CER opina que no –al menos sin tratar antes la cuestión del nivel de financiación del Estado, más importante todavía– y de ahí los cánones, a lo largo de los corredores principales, en particular en relación con los modos de transporte competidores.

¿Qué puede hacer la UE?

Nuestras conclusiones se centran en Europa Central y del Este

34. La zona de actuación prioritaria es Europa Central y del Este. CER ha defendido repetidas veces una política europea coordinada en lo referente a la modernización del sector ferroviario en esta región.

35. DG Regio ha abogado últimamente por una relación entre fondos de la UE en los corredores internacionales y cánones de acceso a la infraestructura⁹. Más concretamente, se debería evitar que los cánones de acceso a la infraestructura a lo largo de los principales corredores, modernizados con una parte sustancial de fondos comunitarios, se utilicen para recaudar dinero con el que financiar una red nacional sobredimensionada o ineficiente.

36. Se debería proporcionar financiación, incluidas aportaciones de la UE para mejorar los corredores TEN y modernizar la red ferroviaria nacional, en el contexto de un Plan Nacional de Desarrollo (PND). Dicho plan habría de aportar estabilidad financiera a aquellos AI en los que los cánones de acceso a la infraestructura sean competitivos con otros modos.

37. Estabilidad financiera implica que el AI queda exento de cualquier obligación de subvención cruzada desde el mercado de transporte de mercancías hacia el de transporte de viajeros. Un plan de este tipo implicará también, en muchos casos, cerrar líneas que resulten “no económicas”. La reducción del tamaño de la red y la modernización de sus líneas esenciales contribuirán a reducir los costes totales de la infraestructura y, por tanto, los cánones de acceso.

¹ CEMT/CS(2005)8.

² Las seis recomendaciones del Documento de Discusión de la Comisión son muy similares a las cinco recomendaciones contenidas en CEMT/CS(2005)8; pero no son idénticas. Por ejemplo, la CEMT no recomienda que sea obligatorio sacar a concurso los contratos de servicio público, mientras que la Comisión sí lo hace (Recomendación 5).

³ Entre los costes totales se incluyen: mantenimiento, gastos de explotación, renovaciones, intereses y depreciación.

⁴ Desde luego, como el Informe de la CEMT deja muy claro, los costes marginales no necesariamente significan cánones bajos, sobre todo allí donde la red tiene capacidad limitada. Sin embargo, este punto se suele pasar por alto en las discusiones generales.

⁵ El artículo 4(2) de la Directiva 2001/12 dice: "Respetando el marco y las normas específicas de los Estados miembros en materia de tarificación específica y de adjudicación, el administrador de la infraestructura será responsable de su gestión, administración y control interno".

⁶ Para los que estén versados en la teoría económica, existe un argumento análogo en el ámbito de los impuestos indirectos. Los gobiernos también tienen que recaudar un cierto volumen de ingresos fiscales. La teoría defiende un enfoque CM+ –(con aplicación de impuestos diferentes a cada tipo de bien–). En la práctica, casi todos los gobiernos aplican tipos de IVA uniformes (tarificación media).

⁷ Para los Estados bálticos, cualquier política destinada a armonizar la estructura de cánones implicaría a países no pertenecientes a la UE. Dadas las dificultades que esto plantea, toda medida de armonización sería de poco valor.

⁸ No obstante, como señalaron los propios autores, dar a elegir a los operadores entre una tarifa de dos partes y un canon simple puede ser, dependiendo de cómo se determinen los cánones, eficiente y no discriminatorio, al menos en principio (véase informe de Alemania, p. 98, último párrafo).

⁹ Véanse las Actas del Congreso CER/EIB/Comisión sobre financiación del desarrollo ferroviario, celebrado en Riga en 2005. Pueden consultarse en www.cer.be.

Documento de Posición de los Administradores de Infraestructuras Europeas (EIM) sobre Tarificación y financiación de la infraestructura

Estamos en un momento en que deben adoptarse importantes decisiones políticas sobre las perspectivas financieras europeas para 2007-2013 y el papel específico de la Red Transeuropea de Transportes como conductor físico hacia una mayor integración del mercado común. Con este trasfondo, los Administradores de Infraestructuras Ferroviarias de Europa (EIM) desean expresar sus puntos de vista sobre la financiación de la infraestructura y el papel de la tarificación. También aprovechan esta oportunidad para destacar los principales retos que se han de superar para garantizar la sostenibilidad de la infraestructura ferroviaria.

Para los miembros de EIM **financiación y tarificación son dos caras de la misma moneda**. Estructurar un esquema de financiación para la infraestructura ferroviaria significa definir la aportación del usuario, ya sea éste un operador ferroviario o una autoridad local del transporte.

El nivel al que se han establecido los cánones de acceso a la infraestructura refleja tanto la capacidad de pago del mercado como la preferencia colectiva por el transporte ferroviario. En cierto modo, resulta paradójico que un bajo nivel de los cánones no necesariamente signifique una fuerte preferencia colectiva por el transporte ferroviario: en realidad, **los cánones de acceso a la infraestructura garantizan unos ingresos sostenibles** para el funcionamiento y mantenimiento de la red.

Los **cánones de infraestructura están en la encrucijada de oferta y demanda**. El desarrollo de la infraestructura es resultado de tres factores clave: compromiso político, aceptación social y demanda del mercado. Esta última se expresa a través de los cánones de acceso a la infraestructura.

1 – La infraestructura contribuye a ampliar los mercados, incrementando así la productividad y los beneficios. Aun cuando el objetivo de la infraestructura de transporte consiste en mejorar la accesibilidad de regiones o zonas aisladas, la meta final es incrementar el bienestar colectivo a través de mejores servicios de transporte. Puede sostener políticas de desarrollo económico regional. Tratar de argumentar lo contrario supone un error: la infraestructura por sí sola no genera desarrollo económico sostenible. La infraestructura tampoco es un producto final. Los miembros de EIM

recuerdan que los servicios de transporte asociados deberían valorarse de manera clara, sobre todo a través de una **evaluación socio-económica** y de contra-evaluaciones.

Desde el punto de vista económico, el servicio de infraestructura del transporte es una función de la producción con características específicas. Está asociada en particular a fallos del mercado, como externalidades o costes decrecientes que conducen a monopolios naturales. Esto justifica **la regulación** y la financiación **públicas**. De hecho, la infraestructura ferroviaria europea es principalmente un activo público –la ley comunitaria es neutral a este respecto– y cualquier decisión sobre desarrollo sólo puede ser el resultado de un compromiso político. La decisión política también significa **aceptación de la población** afectada. En nuestras democracias europeas modernas, el proceso de aceptación consume mucho tiempo, pero es absolutamente necesario. Invertir más tiempo en el período preparatorio supone un ahorro de tiempo y dinero en la fase de implementación.

Con este marco general, los miembros de EIM ven con buenos ojos la prioridad dada en Europa al desarrollo de proyectos de infraestructura ferroviaria. Entretanto, subrayan que pueden esperarse beneficios claros para los ferrocarriles con sólo realizar inversiones limitadas, orientadas a garantizar la continuidad de la red existente: accesos a terminales y *bypasses* urbanos son esenciales para la fluidez del tráfico. En ese mismo sentido, el desarrollo de corredores transeuropeos de transporte de mercancías requiere la voluntad de coordinar los programas nacionales, desde la armonización de normas prioritarias hasta un planteamiento común acerca del ERTMS. Los administradores de infraestructuras ferroviarias se comprometen a avanzar: necesitan respaldo político concreto.

2 – La inversión privada puede ser una opción muy adecuada para el transporte ferroviario, incluida la infraestructura: por todo el mundo existen algunos ejemplos de éxitos en este campo. No obstante, la falta de especialización de las vías –demasiado costosas para el transporte de mercancías, infrautilizadas en el caso del tráfico de viajeros–, que limita el aumento de la productividad, puede explicar el predominio de la financiación pública en Europa.

La financiación privada es relevante para ciertos sectores ferroviarios. Así, constituye una respuesta posible, pero parcial, a la falta de fondos públicos. Una asociación de los sectores público y privado facilita la determinación de los diferentes riesgos asociados a un proyecto y de cómo éstos serán afrontados por las partes. **Las garantías públicas** no deberían transferir riesgos financieros incontrolados a las generaciones futuras. Una estructura de proyecto específica también puede ser fuente de eficiencia y de reducción de costes. Los miembros de EIM tienen cierta experiencia a este respecto, que están dispuestos a compartir. También piden a las autoridades públicas que examinen la **coherencia global de la estructura de precios** a lo largo de un corredor transeuropeo, para beneficio del servicio de transporte. Una estructura de cánones que aporte viabilidad a una asociación público-privada para una sección o tramo no será perjudicial para la economía de los tramos directamente relacionados.

3 – En cuanto a la contribución europea al desarrollo de la red ferroviaria, los administradores de infraestructuras ferroviarias apremian al Consejo y al Parlamento para que insistan en tres prioridades fundamentales:

- Mantenimiento de un apartado especial dentro del presupuesto TEN para la financiación de la migración del ERTMS. Este sistema armonizado de mando y control tiene como finalidad facilitar la circulación de trenes en la red europea. Es necesario invertir al menos 3.000 millones de euros en la próxima década para alcanzar rápidamente una masa crítica. La falta de apoyo público tendría como consecuencia un fracaso de esta política. Los miembros de EIM están muy implicados en la puesta en práctica del Memorandum de Entendimiento firmado el 17 de marzo de 2005 con la Comisión Europea y otras organizaciones ferroviarias. Consideran positivo el nombramiento de un coordinador para el ERTMS: Karel Vinck realizará un seguimiento detallado de la coherencia de los estudios sobre corredores y la estabilización de las especificaciones técnicas. Finalmente, piden a la Unión Europea que destine **un apartado del presupuesto TEN** a apoyar esta política sectorial.

En la asignación de los fondos TEN, conceder especial atención a las secciones transnacionales. Los 30 proyectos prioritarios ya suponen más de 220.000 millones de euros. Sería conveniente aprender de las lecciones del pasado. La disgregación del presupuesto TEN en demasiados proyectos tuvo un resultado poco satisfactorio. El principio de **subsidiariedad** debería aplicarse de manera más estricta: a los Estados miembros les preocupa qué es de interés nacional, teniendo en cuenta que existe un caso específico para secciones de tránsito; los proyectos transnacionales deberían aislarse dentro de proyectos *ad hoc* que cuenten con un sólo

do respaldo de los fondos europeos.

En relación con la **política de cohesión**, respaldar la mejora de la actual infraestructura ferroviaria de los nuevos Estados miembros. Estamos en un período de transición en el que los servicios de transporte de viajeros ya no pueden recibir subvenciones cruzadas procedentes del transporte de mercancías, mientras que este último se enfrenta a un descenso constante debido tanto al cambio que se está produciendo en la estructura del sector a nivel nacional, así como a la competencia del transporte por carretera. Es responsabilidad de las instituciones europeas ayudar con los ajustes necesarios.

4 – La financiación de una infraestructura no termina en el discurso inaugural. Los administradores de infraestructura europeos subrayan que, una vez que un nuevo proyecto ferroviario se ha implementado, la infraestructura tiene que ser objeto de explotación durante un largo período. El equipamiento se deprecia en un plazo de 15 a 20 años; la vía se deprecia en 30 años; para obras de ingeniería civil, ¡el período de depreciación puede llegar hasta 70 años! Esto significa que mantener este activo en funcionamiento es tan importante como desarrollarlo.

- Antes de promover líneas nuevas, la primera responsabilidad de los administradores de infraestructuras ferroviarias es garantizar un uso óptimo de la red existente. **Óptimo significa próximo a la capacidad total**. Se ha subrayado que la congestión se concentra en nudos urbanos y en algunos tramos –donde las inversiones deberían ser una prioridad–, pero **no** está tan **extendida** como a veces se dice. Existe una gran diferencia entre las redes ferroviarias con mayor densidad de tráfico, como la holandesa o la suiza, y las demás redes.

En el plano europeo, la armonización está avanzando a un ritmo lento. Estando la optimización subsumida bajo normas de prioridad nacional, las autoridades reguladoras deberían poner todo de su parte para que las **normas de prioridad para los trenes internacionales no entren en contradicción** entre sí en los diferentes Estados miembros.

- La segunda responsabilidad de un administrador de infraestructuras ferroviarias consiste en garantizar la eficiencia de costes de mantenimiento y renovación. Los Administradores de Infraestructuras Europeas consideran que los ferrocarriles ya no pueden permitirse el crecimiento continuo que están sufriendo de los costes de infraestructura: si el usuario no puede seguir con ello, el contribuyente tampoco. Las razones estriban en la velocidad de los trenes, las restricciones ambientales y la “especificidad” del sector ferroviario. El intercambio de **mejores prácticas, la normalización de**

componentes y una mayor **competencia para los contratistas de infraestructura europeos** son los medios en los que los miembros de EIM desean centrarse para alcanzar una mayor eficiencia de costes.

Hay argumentos en favor de ciertas **líneas regionales**. A los administradores de infraestructuras no se les puede pedir siempre que mantengan cada línea a cualquier coste sin tener los ingresos necesarios para hacerlo: de hecho, normalmente no lo hacen, porque no pueden. Si el volumen de tráfico no puede asegurar suficientes ingresos comerciales, los miembros de EIM consideran que debería aplicarse el principio de **“quien pide, paga”**.

5 – Por lo que respecta a la estabilidad financiera de la gestión de la infraestructura ferroviaria, en Europa se han adoptado diferentes medidas. En suma, existen dos objetivos:

- Aplicar un régimen de tarificación que se corresponda con **lo que el mercado puede asumir** o con el **coste verdadero de la obligación de servicio público**. El nivel y la estructura de los cánones deberían reflejar una segmentación del tráfico. Tampoco hay razón por la que el óptimo de una red deba seguir fielmente la frontera de un país; un sistema de tarificación puede muy bien seguir una subdivisión de la red, como por ejemplo: líneas de interés comunitario, líneas de interés nacional y líneas de interés regional.

- Dado que los cánones de acceso a la infraestructura no tienen en cuenta un equilibrio económico entre la explotación, el mantenimiento, la renovación y el desarrollo de toda la red, es preciso poner en práctica acciones para salvar estas diferencias: si no se garantiza un nivel apropiado de subvenciones públicas, la **coherencia de la red** se convierte en un desafío para los responsables de la toma de decisiones.

6 – Los administradores europeos de infraestructuras ferroviarias subrayan que lograr el equilibrio general descansa sobre tres cuestiones políticas:

- El nivel de aportación del contribuyente, para el desarrollo y el mantenimiento y para los costes de renovación. Los miembros de EIM, sin dejar de reconocer la sensibilidad política mostrada en ocasiones sobre este asunto, consideran que la **transparencia sobre la aportación del contribuyente** debería ser una regla general en Europa.

- La aplicación de los principios **“el usuario paga”** y **“el que contamina paga”** en conexión con la competencia intermodal y los objetivos de Kyoto. Otros modos de transporte también pueden participar en proyectos de

infraestructura ferroviaria con financiación cruzada, como se espera en la futura Directiva de la Euroviñeta, aunque los miembros de EIM no son demasiado optimistas con respecto a este nuevo recurso. Esos principios pueden ayudar a equilibrar las políticas de transportes, teniendo en mente que la elasticidad cruzada de la demanda entre modos de transporte depende del precio, así como de la calidad y la fiabilidad del servicio. Esto es así sobre todo en el caso del transporte de mercancías. En lo que respecta al servicio de infraestructura, lo último implica un buen nivel de mantenimiento.

- La gestión de la deuda de la infraestructura del pasado –donde todavía no se haya hecho claramente–, pero también de la deuda futura, para asegurar que se implantan mecanismos estables. En este sentido, se debe recordar que la eficacia de los activos está creciendo rápidamente con el desarrollo de las líneas de alta velocidad y el incremento de medidas de seguridad y de protección medioambiental. Asimismo, se agradecería una cierta imaginación a la hora de crear mecanismos jurídicos para soportar la deuda adicional, pero siempre que no sea a expensas de la viabilidad económica de los proyectos: antes o después, el contribuyente acabará pagando la cuenta.

7 – En un entorno competitivo, no existe actividad económica sostenible sin señal de precios. Hay una amplia y controvertida literatura sobre lo que es la tarificación de la infraestructura más relevante. La teoría dice que los cánones de acceso que reflejan los costes marginales y sociales tienen como resultado un uso más eficiente de la infraestructura. La política europea se basa principalmente en este principio que, no obstante, afronta dos dificultades principales bien conocidas.

En primer lugar, la **medida exacta** de los costes sociales marginales sigue siendo **hipotética**. En la práctica, se aplica una aproximación que parte del óptimo de la teoría. La falta de datos y de una definición común da poca solidez al principio instituido por la ley comunitaria. Como ejemplo –simple, pero ilustrativo–, los costes de renovación no siempre se consideran parte de los costes que varían con el tráfico. Tampoco los costes de renovación se definen de la misma forma en todos los países europeos.

En segundo lugar, el coste social marginal **no puede garantizar la completa recuperación de costes**, excepto si la red está congestionada. Según la legislación, se puede aplicar el coste de congestión si esta situación específica es temporal y genera inversiones adicionales (en consecuencia, la Directiva 2001/14 se refiere implícitamente al coste marginal a corto plazo). Sin embargo, la red ferroviaria no está tan congestionada, excepto en los nudos urbanos, en horas punta de

tráfico. Esto significa que aplicar el coste social marginal implica necesariamente subvenciones públicas para cubrir esta diferencia.

Los miembros de EIM consideran que la referencia al coste marginal se debería **basar en información fiable**. Por eso, es necesario trabajar de nuevo en una definición de coste marginal y un cálculo del mismo. Deberían potenciarse los trabajos a nivel europeo. En cualquier caso, la comparativa de datos mejoraría la economía de la infraestructura ferroviaria.

8 – Uno de los objetivos de los cánones de acceso a la infraestructura es fomentar una asignación eficiente. Las autoridades públicas bien pueden tener otros, como potenciar nuevos tráficos o el desarrollo de la infraestructura. Esto refleja, en primer lugar, las diferencias reales entre las políticas nacionales de transporte.

Los administradores de infraestructuras ferroviarias desean recomendar algunos principios generales. En lo referente a las empresas de nueva incorporación al sector, los miembros de EIM sólo pueden apoyar el principio comunitario general, según el cual los cánones de la infraestructura deberán ser **justos y no discriminatorios**. El mismo canon se aplica al mismo servicio. Los reembolsos deberán reflejar verdaderos y efectivos ahorros de coste administrativos. En un mercado emergente, la parte fija debería ser lo más baja posible.

Los cánones de infraestructura deberían ser **simples y estables**. La complejidad de la red ferroviaria y la dificultad de calcular los costes no deberá ir contra lo que el mercado requiere: entender la señal de precios. Por eso, esta señal no debería cambiar a un ritmo demasiado rápido.

La información sobre precios y las condiciones de acceso deberán ser **transparentes y fiables**. Los miembros de EIM destacan la tarea ya realizada por Rail Net Europe para la armonización de las Declaraciones de Red. El trabajo no se ha terminado y el grupo de trabajo de los organismos reguladores todavía debería aspirar a una mayor convergencia.

9 - Finalmente, la infraestructura es un monopolio cuyo único producto –el surco horario– se vende a diferentes mercados de transporte ferroviario. El precio del surco horario deberá fijarse de acuerdo con los diversos **segmentos de mercado**.

El servicio de transporte de mercancías se realiza por líneas utilizadas principalmente por trenes de viajeros, y donde no existen limitaciones de la capacidad no debería cobrarse más que el coste variable medio de explotación y mantenimiento de la vía que pueda con-

siderarse como indicador para el coste marginal a corto plazo.

En líneas dedicadas sobre todo al **transporte internacional de mercancías**, debería considerarse cuidadosamente **un sistema europeo de tarificación simple y armonizado**, en aplicación del principio de la Directiva 2001/14/CE. La aplicación de costes externos ayudaría a potenciar el transporte ferroviario. Además, la implementación de una norma europea de calidad (ERTMS, carga por eje, longitud de los trenes, surcos horarios de calidad estándar,...) mejoraría la calidad y la eficiencia del servicio de infraestructura, y el libre acceso a la red estimularía iniciativas procedentes del mercado.

En cuanto a los servicios de transporte de viajeros que son efectuados en el marco de un contrato de servicio público, los administradores de infraestructuras ferroviarias recomiendan aplicar el principio de recuperación total de costes para hacer que el coste del servicio que desean proporcionar en su ámbito de actuación sea transparente para las autoridades de transporte. El servicio de transporte propiamente dicho será subvencionado de un modo transparente. El volumen de subvenciones viene determinado por las autoridades públicas en función de los objetivos sociales y otros fines políticos. La aportación del presupuesto público puede optimizarse mediante un diálogo competitivo o convocatorias de concursos.

En lo que atañe a las líneas de alta velocidad, se debería aspirar a maximizar la aportación de los usuarios, dado que los trenes de alta velocidad son trenes comerciales puros. No obstante, la experiencia muestra que rara vez contribuyen con más del 25% de la recuperación de costes total.