

Hacia un espacio ferroviario europeo integrado



El nuevo paquete ferroviario

Tal como anunció en su nuevo Libro Blanco sobre la política de transportes, la Comisión Europea propuso el 23 de enero de 2002 un nuevo paquete de medidas para revitalizar el transporte ferroviario. El objetivo de las propuestas, tituladas "**Hacia un espacio ferroviario europeo integrado**", es luchar contra el deterioro de las cuotas de mercado del ferrocarril. Se trata de movilizar las capacidades inutilizadas del transporte ferroviario para acabar con la **gestión** que asfixia a los transportes en Europa.

Necesidad de actuar

Desamparo del ferrocarril. Pese a varias experiencias positivas y a la reestructuración de las empresas ferroviarias históricas en varios países de la Unión Europea, siguen disminuyendo las cuotas del mercado del ferrocarril. Sigue siendo insuficiente la calidad de los servicios de transporte ferroviario, sobre todo en el sector del transporte de mercancías. La velocidad media del transporte internacional de mercancías por ferrocarril es de 18km/h, inferior a la de un rompehielos en el Mar Báltico...

El declive de la cuota del ferrocarril en el transporte de mercancías no es una fatalidad.

<i>en Europa:</i>	<i>En Estados Unidos:</i>
1970: 21%	1970: 21%
1998: 8%	1998: 40%

Congestión del transporte. Europa adolece de una congestión creciente. Además de los retrasos y de la contaminación que provocan estos atascos, especialmente en las ciudades y en los puntos de estrangulamiento que constituyen las barreras naturales, esta congestión tiene un coste económico, de aproximadamente un 1% al año del PIB de la Unión. Para luchar contra la congestión, sobre todo vial, debe recurrirse a los modos de transporte con capacidades excedentarias, como el ferrocarril. El **reequilibrio modal** es uno de los objetivos de la Comisión para los próximos años inscritos en su nuevo Libro Blanco sobre la política de transportes.

El nuevo Libro Blanco sobre la política de transportes

Aprobado el 12 de septiembre de 2001 por la Comisión, es un auténtico programa de acción para luchar contra la congestión gracias al reequilibrio de los modos de transporte y a la supresión de los puntos de estrangulamiento.

La Comisión presenta 3 ejes de actuación para revitalizar el ferrocarril, uno de los pilares del reequilibrio modal:

- Crear un marco de tarificación equitativo para todos los modos (propuesta pendiente)
- Desarrollar las redes transeuropeas con una prioridad marcada para el ferrocarril (propuesta de 2 de octubre de 2001)
Ultimar la construcción de un **espacio ferroviario europeo integrado** desde el punto de vista jurídico y tecnológico (es el objeto del nuevo paquete)

Las propuestas para la **construcción de un espacio ferroviario europeo integrado** presentadas por la Comisión el 23 de enero de 2002 tienen el doble objetivo de revitalizar el ferrocarril y descongestionar el sector de los transportes en la Unión.

Completan las medidas decididas en diciembre de 2001 en el primer "paquete ferroviario". Es uno de los pilares del programa de acción adoptado por la Comisión en su nuevo **Libro Blanco**.

Puede obtenerse información adicional sobre el Libro Blanco en esta dirección:

http://europa.eu.int/comm/energy_transport/es/lb_es.html

Necesidad de integrar el espacio ferroviario europeo

La competitividad insuficiente del ferrocarril frente a los demás modos, sobre todo el transporte por carretera, es responsable del deterioro de las cuotas de mercado del ferrocarril, especialmente en el transporte de mercancías.

Las fronteras ferroviarias en la Unión

- Relevo de los equipos de conductores y acompañantes
- Cambio de locomotora
- Redacción del boletín de composición del tren
- Inspección del tren
- Control de materias peligrosas
- Comprobación de la documentación del tren
- Formación del tren
- Etiquetado de los vagones
- Comprobación de la señal de cola
- Cambio de ejes (por ejemplo entre España y Francia)

En efecto, la competitividad se ve obstaculizada en gran parte por una **compartimentación histórica de las redes nacionales**. Esta falta de integración limita la capacidad de las compañías ferroviarias para ofrecer servicios internacionales rápidos, fiables y eficaces.

Ejemplos de disfunción:

- Algunas compañías ferroviarias no pueden indicar el número de locomotoras o vagones disponibles, ni su localización. Se suprimen trenes programados por falta de locomotora o de conductor.
- Se requieren 30 a 40 minutos para sustituir la locomotora de un tren de mercancías y comprobar el estado de un convoy. Sólo ha llegado puntual la mitad de los 20.000 trenes completos internacionales de transporte combinado observados.
- Los trenes de mercancías se paran para cambiar de locomotora pero acumulan retraso a la espera de un carril libre en el sector adyacente. Una locomotora puede tener que esperar a la llegada de un tren, un tren puede verse retrasado por la espera de una locomotora.

Varias normas jurídicas y técnicas han contribuido a fragmentar y siguen fragmentando desde un punto de vista geográfico el espacio ferroviario:

- **La falta de apertura de los mercados** nacionales de servicios ferroviarios limita la competitividad del ferrocarril. En cambio, el mercado del transporte de mercancías de los demás modos está abierto y tiene una dimensión europea.
- Las redes y los sistemas ferroviarios nacionales todavía no son **interoperables**. No pueden funcionar de forma integrada. Por ejemplo, los sistemas de electrificación son distintos, así como los sistemas de señalización, las condiciones de trabajo de los conductores, el ancho de vía, etc.;
- Las normas de circulación ferroviaria son distintas, especialmente en materia de **seguridad**.

El objetivo de las propuestas del paquete "Hacia un espacio ferroviario europeo integrado" es remediar estos obstáculos y consolidar las bases de la competitividad del ferrocarril.

Situación actual del espacio ferroviario europeo integrado

Las nuevas propuestas presentadas por la Comisión para revitalizar el ferrocarril **completan** las obras pendientes y **sacan enseñanzas** de la experiencia adquirida para **acelerar** la integración del espacio ferroviario europeo.

Estos proyectos se articulan en torno a dos ejes principales.

- **La apertura del mercado de los servicios ferroviarios para el transporte de mercancías: el "primer paquete ferroviario"**. Los países de la Unión deben aplicar estas medidas antes del 15 de marzo de 2003. Será obligatoria la apertura de los servicios ferroviarios internacionales a partir del año **2003** en los 50.000 km de vías férreas de la Red transeuropea de transporte de mercancías por ferrocarril y en el año 2008 para el resto de la red. Además, esta apertura se hará con la garantía de unas normas equitativas de acceso y tarificación de la infraestructura y de la adjudicación de capacidades.
- **La interoperabilidad de la red ferroviaria**. La Unión Europea ya realiza esfuerzos considerables en este ámbito. Fruto de una labor de 4 años con cientos de expertos, empresas y gestores de infraestructura, las especificaciones técnicas de interoperabilidad para la **red ferroviaria de alta velocidad** deberían adoptarse en breve y entrar en vigor hacia **mediados del año 2002**. Aún debe mejorarse en la interoperabilidad del resto de la red (la red "convencional"). La labor técnica ya se ha iniciado con una Directiva sobre la interoperabilidad del ferrocarril convencional.

El "primer paquete ferroviario"

3 directivas entraron en vigor el 15 de marzo de 2001: directivas sobre el acceso a la infraestructura, sobre las licencias ferroviarias y sobre las capacidades.

Abren el mercado de los servicios ferroviarios **internacionales** en 2 etapas:

- en 2003 para los 50.000 km de vías férreas de la Red transeuropea de transporte ferroviario de mercancías
- en 2008 en toda la red

Aclaran el papel de los protagonistas en un marco transparente y neutro:

- Las empresas ferroviarias se encargan del transporte;
- Los gestores de infraestructura independientes garantizan una oferta equitativa de derechos de acceso a las infraestructuras;
- los organismos de control arbitran los posibles conflictos.

Existe una separación financiera entre estas actividades.

Se crea un sistema de observación permanente de la evolución del sector ferroviario europeo.

Cinco nuevas acciones y un debate para avanzar rápidamente hacia un espacio ferroviario europeo integrado

Ante la necesidad de luchar urgentemente contra la congestión y de conseguir un reequilibrio modal, la Comisión ha decidido, tal como anunció en su nuevo Libro Blanco sobre la política de transportes, proponer sin demora un nuevo paquete de medidas de reactivación del ferrocarril en la Unión Europea.

Ese nuevo paquete ferroviario, presentado el 23 de enero de 2002, se titula "**Hacia un espacio ferroviario europeo integrado**". Su ambición es acelerar la integración del espacio ferroviario completando los resultados alcanzados para luchar contra los factores de fragmentación del espacio ferroviario. Debería contribuir a sentar las bases de una mayor competitividad del ferrocarril.

El paquete ferroviario se compone de dos elementos principales:

- **5 nuevas propuestas de acción legislativa** para integrar mejor el espacio ferroviario. Estas acciones se centran en la mejora de la interoperabilidad y de la seguridad, así como en la apertura más rápida y completa del mercado de los servicios ferroviarios en Europa.
- **Iniciativas futuras** para dinamizar el mercado ferroviario y mejorar la **calidad** de los servicios ferroviarios. La Comisión presenta las medidas específicas que piensa proponer en adelante para remediar la calidad insuficiente de los servicios ferroviarios.

Cinco propuestas para avanzar rápidamente hacia un espacio ferroviario europeo integrado

- **Desarrollar un enfoque común de la seguridad ferroviaria**

Propuesta de directiva

Se trata de aclarar las responsabilidades desarrollando métodos, objetivos e indicadores comunes de seguridad en todos los países de la Unión. Unos certificados de seguridad reconocidos mutuamente deberán dar acceso a la red. Deberán publicarse datos transparentes sobre seguridad.

- **Completar los principios fundamentales de la interoperabilidad**

Propuesta de modificación de las directivas existentes (96/48 y 2001/16)

Tras años de actividad, los expertos han encontrado soluciones de interoperabilidad técnica que permiten facilitar la circulación transfronteriza y reducir los costes del material en la red de alta velocidad. La Comisión propone aprender de esta experiencia y modificar los métodos de trabajo para avanzar más rápido en la interoperabilidad de la red convencional. Asimismo, debe ampliarse la geografía de la interoperabilidad a la apertura de la red.

- **Dotarse de una herramienta de pilotaje eficaz: la Agencia ferroviaria europea**

Proyecto de reglamento

La Agencia, con un equipo de unas 100 personas, dirigirá los grupos de expertos técnicos encargados de encontrar soluciones comunes de interoperabilidad y seguridad. Transmitirá los proyectos de decisión en estos ámbitos a la Comisión, que los adoptará previa consulta de los comités de representantes de los Estados miembros. Además, desempeñará un papel de mediador entre las distintas autoridades nacionales competentes.

- **Ampliar y acelerar la apertura del mercado del transporte ferroviario de mercancías**

Proyecto de modificación de la directiva 91/440 da apertura del mercado, que ya ha sido modificada por la directiva 2001/12

La Comisión propone ampliar la apertura del mercado a los servicios de transporte de mercancías **nacionales**. La apertura del mercado debería ser total, en toda la **red**, hacia el año **2006**.

- **Solicitar la adhesión a la Organización para los Transportes Internacionales Ferroviarios (OTIF)**

Recomendación de decisión del Consejo

La OTIF elabora normas en el ámbito ferroviario. La Comunidad debería solicitar la adhesión al Convenio de la OTIF para poder ejercer sus competencias.



Acción 1: desarrollar un enfoque común en materia de seguridad ferroviaria

La diferencia entre las **normativas** de seguridad nacionales es uno de los principales obstáculos a la integración del espacio ferroviario europeo. Los enfoques nacionales actuales son variados, al igual que los objetivos y los métodos empleados.

El desafío no radica especialmente en el **nivel** de seguridad del transporte ferroviario en Europa, aunque aún deba reducirse el número de víctimas, que es de unas **100 al año** (frente a más de 40.000 en la carretera).

La nueva propuesta de directiva sobre seguridad ferroviaria se centra en superar los obstáculos a la integración del espacio ferroviario. Desarrolla **progresivamente** un enfoque común de la seguridad.

El objetivo de la propuesta de directiva es aplicar 4 cambios principales:

- Desarrollar **métodos comunes de seguridad**. La propuesta de directiva armoniza la estructura de separación de la responsabilidad en los países de la Unión. Crea autoridades nacionales con tareas mínimas comunes.
- **Conciliar las normas de seguridad con la apertura del mercado**. Se crea un mecanismo de adopción de objetivos comunes de seguridad. Deberá apoyar un procedimiento claro de expedición de los certificados de seguridad que den acceso a las redes.
- **Introducir los principios de transparencia e información**. La propuesta de directiva introduce indicadores comunes de seguridad, que permitirán evaluar y medir el desarrollo de la seguridad. La directiva exige asimismo que las normas de seguridad sean públicas y comprensibles.
- **Establecer organismos independientes para investigar los accidentes e incidentes**. Así podrán sacarse enseñanzas de estos sucesos.

Muertes (por cada 100 millones de horas de transporte)

Moto	500
Bicicleta	90
Coche	30
Avión	36,8
Autobús y autocar	2
Tren	2

Acción 2: completar los principios fundamentales de la interoperabilidad

Son numerosos los obstáculos a la interoperabilidad del ferrocarril en el territorio europeo. Sin embargo, se ha progresado en los últimos años. Conviene **completar** dichos avances.

Las propuestas de modificación de las directivas existentes propuestas por la Comisión en este nuevo paquete ferroviario tienen 4 objetivos principales:

- **Métodos de trabajo: sacar las enseñanzas de la labor realizada**. Deben incorporarse a la legislación algunas enseñanzas sobre la organización del trabajo para facilitar las actividades futuras, sobre todo en la red convencional.
- **Coherencia con las demás propuestas del nuevo paquete ferroviario**. La creación de una Agencia y la adopción de una nueva directiva sobre seguridad ferroviaria deben reflejarse en la legislación sobre interoperabilidad.

Interoperabilidad: avances obtenidos

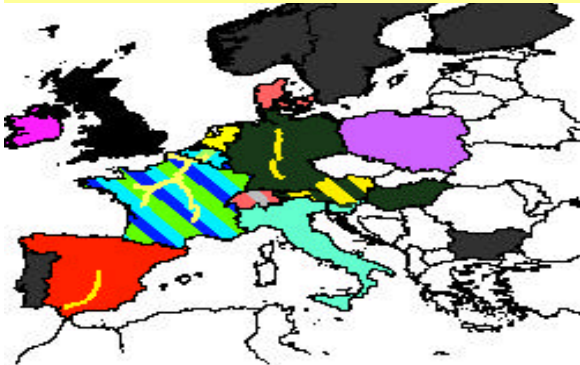
- **en la red de alta velocidad:** en el marco de la Directiva 96/48, los expertos trabajan en la adopción de Especificaciones Técnicas de Interoperabilidad (ETI). Estas ETI entrarán en vigor hacia mediados de 2002. Además de adoptar soluciones a los problemas técnicos, los expertos han aprendido a conocerse y a trabajar juntos.
- **en el resto de la red (red convencional):** acaba de iniciarse una labor similar con la directiva 2001/16 del paquete de infraestructuras, que concede a los expertos un plazo de 3 años, hasta el 2004, para adoptar las ETI.



- **Hacer que coincidan la geografía de la interoperabilidad y la de apertura del mercado.** La apertura completa de la red ferroviaria a los servicios internacionales de transporte de mercancías prevista en el "primer paquete ferroviario" y reforzada con la propuesta de acción nº 4 del nuevo paquete, exige que la interoperabilidad se aplique en la totalidad de la red.
- **Responder a la solicitud del Parlamento Europeo.** En una resolución de 17 de mayo de 2000, el Parlamento Europeo solicitó de la Comisión que propusiera una revisión de estas características.

Panorama de la fragmentación técnica del espacio ferroviario europeo

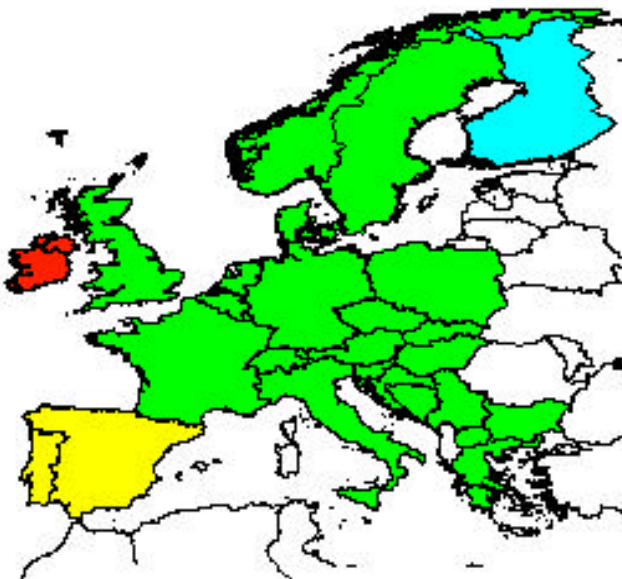
Sistema de señalización



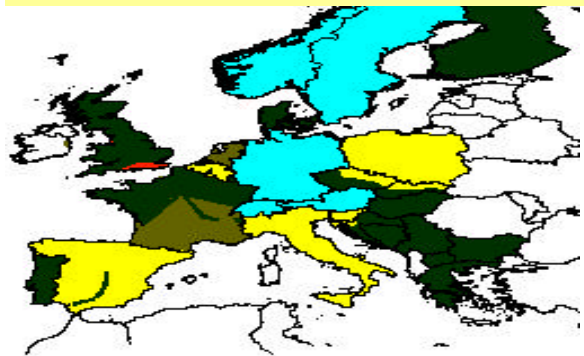
Ancho del pantógrafo



Ancho de vía



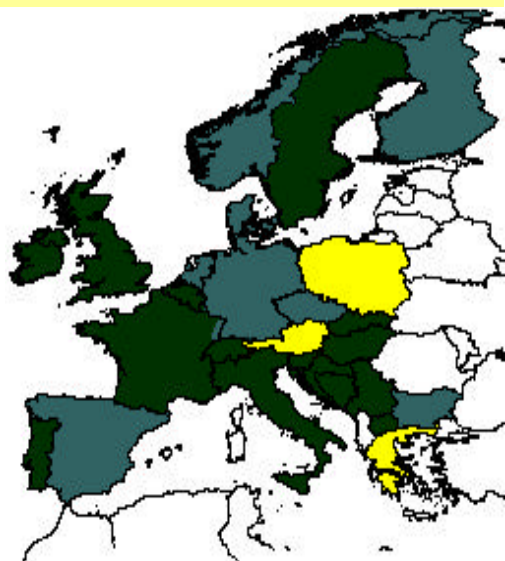
Sistema de electrificación



Carga máxima por eje autorizada



Sentido de la marcha



(mapas de SYMONDS TRAVERS MORGAN)

Acción 3: disponer de una herramienta de pilotaje eficaz, la Agencia ferroviaria europea

Con la constitución progresiva de un auténtico mercado ferroviario europeo, la regulación por los antiguos operadores históricos debe sustituirse por una regulación pública a escala europea, por ejemplo en el caso de las normas de seguridad e interoperabilidad.

La Unión Europea no dispone de momento de medios suficientes para desempeñar esa función: no existe un centro de experiencia técnica a escala europea. Además, los recursos humanos disponibles en el sector público de los países de la Unión no siempre permiten instaurar un diálogo técnico equilibrado con los expertos de la industria ferroviaria.

Así pues, la Comisión propone un Reglamento por el que se crea una Agencia ferroviaria europea que será:

- **Una estructura de apoyo técnico para la toma de decisiones.** La agencia se encargará de dirigir y coordinar la labor sobre interoperabilidad y seguridad. Será el interlocutor técnico de los sectores profesionales interesados. No tendrá un poder autónomo de decisión, pero presidirá los grupos de expertos y remitirá recomendaciones a la Comisión para su aprobación previo dictamen de los comités de representantes de los países de la Unión.
- **Una estructura de asesoramiento.** La directiva sobre capacidades pide a los países de la Unión que creen organismos de control encargados de velar por las condiciones de acceso al mercado. Los expedientes tramitados por estos organismos de control incluirán aspectos técnicos relacionados con la seguridad y la interoperabilidad. La Agencia podrá emitir un dictamen técnico neutro a las autoridades nacionales.
- **Un animador de red.** La Agencia también se encargará de animar actividades de cooperación entre las autoridades nacionales de seguridad. Contribuirá a crear una confianza mutua y relaciones de trabajo dinámicas entre todos los protagonistas.

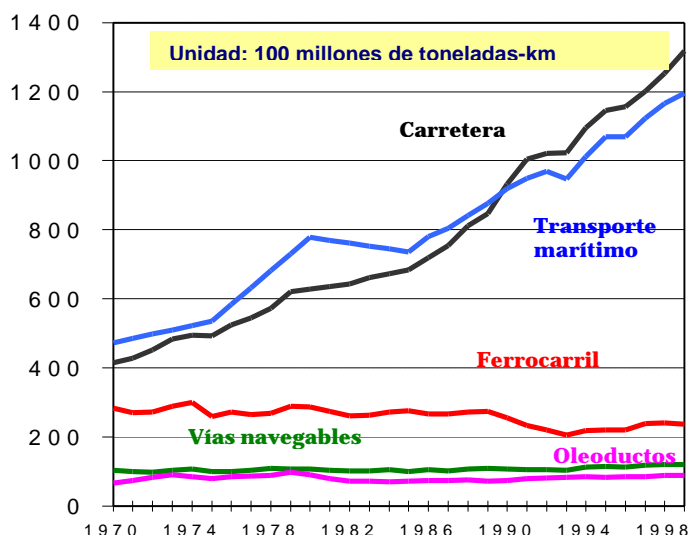
La Agencia ferroviaria en cifras

unas **100 personas**

Coste: 14 millones de euros al año, es decir, menos del 0,6% de los fondos europeos que financian anualmente proyectos ferroviarios.

Acción 4: ampliar y acelerar la apertura del mercado de transporte ferroviario de mercancías

La apertura del mercado de los servicios ferroviarios debe contribuir a reforzar la eficacia y la



El ferrocarril ha sufrido una pérdida continua de sus cuotas de mercado en el transporte de mercancías.

La cuota modal del ferrocarril en el transporte de mercancías ha pasado del 21% en 1970 al 8% en 1998.

La longitud de la red ferroviaria ha disminuido un 10% en el mismo período.

competitividad del ferrocarril. Las inversiones serán más atractivas y se estimulará el desarrollo de nuevos servicios más próximos de las necesidades de los consumidores. La apertura del mercado que prevé de momento la legislación europea es limitada. Para dinamizar el sector, la Comisión propone ir **más allá y más deprisa**.

Por consiguiente, la Comisión propone:

- Abrir también los servicios de transporte de mercancías **nacionales,**
- **sin demora,**
- **en toda la red.**

Así pues, el objetivo es abrir a partir del año **2006** aproximadamente, coincidiendo con la fecha de entrada en vigor de las nuevas propuestas de la Comisión, **los servicios de transporte de mercancías por ferrocarril nacionales e internacionales en toda la red ferroviaria europea.**

La apertura del mercado ferroviario: las disposiciones actuales

Sólo está prevista la apertura de los servicios **internacionales.**

En el año **2003**, sólo se abrirán estos servicios en la **Red transeuropea de transporte de mercancías.**

En el año **2008** se abrirán estos servicios en **toda la red.**

Acción 5: aclarar el papel de la Comunidad en la Organización para los Transportes Internacionales Ferroviarios (OTIF)

La Organización de los Transportes Internacionales Ferroviarios elabora normas vinculantes uniformes en el sector del transporte ferroviario internacional: abarcan el transporte de viajeros, de mercancías, de mercancías peligrosas, así como normas técnicas sobre el material ferroviario.

40 países son miembros de la OTIF. Entre ellos, los Estados miembros de la Unión Europea, los países candidatos, algunos países de África y de Asia. La Comisión propone al Consejo que recomiende la adhesión de la Comunidad Europea a la OTIF para que pueda coordinar las posiciones de los países de la Unión en los ámbitos ferroviarios en los que es competente.

El porvenir: la Comisión anuncia futuras iniciativas para mejorar la calidad de los servicios ferroviarios

Las cinco acciones que ya presenta la Comisión son necesarias para revitalizar el ferrocarril, pero no serán suficientes. Para las mercancías como para los pasajeros, **la calidad insuficiente** de los servicios propuestos es un obstáculo importante para el éxito del ferrocarril.

Medidas previstas para mejorar los servicios de transporte ferroviario de mercancías

Garantizar servicios de calidad suficiente

- Autorizar la adjudicación de franjas a empresas no ferroviarias
- Compromiso voluntario de las empresas ferroviarias de mejorar la calidad del servicio
- Compensación por incumplimiento de las obligaciones contractuales
- Garantizar el respeto de los derechos del cliente

Eliminar las barreras a la entrada al mercado

- Desarrollo del sistema europeo de mando y control (ERTMS) en toda la red
- Acceso al mercado: refuerzo de las competencias de la entidad reguladora
- Simplificación de los trámites aduaneros

Conceder mayor prioridad a los servicios de transporte de mercancías

- Líneas ferroviarias exclusivas para el transporte de mercancías
- Creación de una red de intercambio de datos

Mejorar los resultados ambientales

Adopción de límites para las emisiones sonoras y contaminantes

Los problemas son numerosos: puntualidad, velocidad, seguimiento, garantías de servicio. Así, en 1999, sólo un **60%** de los trenes de transporte combinado fueron puntuales (con un margen de 30 minutos).

La Comisión propone, por tanto, adoptar medidas específicas adicionales.

Medidas previstas para mejorar los servicios de transporte ferroviario de pasajeros

Abrir el mercado del transporte de pasajeros por ferrocarril

En varias etapas: sectores muy concretos (trenes de noche, tren + coche), servicios que no sean de cabotaje y, por último, todos los servicios.

Mejorar los derechos del pasajero ferroviario

Proyecto de Reglamento sobre los contratos, la consulta de los consumidores, la tramitación de las reclamaciones, la resolución de litigios, las compensaciones por retrasos, etc.

