



CRF

COMITÉ
DE REGULACIÓN
FERROVIARIA

MEMORIA DEL COMITÉ
DE REGULACIÓN
FERROVIARIA E INFORME
SOBRE EL MERCADO Y
EL SECTOR FERROVIARIO
EN ESPAÑA 2011

Aprobados por el
COMITÉ DE REGULACIÓN FERROVIARIA
en su reunión del día 12 de abril de 2012

PRESENTACIÓN DE LA MEMORIA DEL COMITÉ DE REGULACIÓN FERROVIARIA (CRF)



PRESENTACIÓN



Juan Miguel Sánchez García
Presidente del CRF

La presente memoria e informe anual sobre el sector de transporte ferroviario en 2011 (MICRF2011) tal vez sea la primera y la última que lo realice el Comité de Regulación Ferroviaria, órgano que fue reformado -o recreado más bien- en marzo de 2011, para dotarle de una independencia de funciones plena, en expresión de la Ley. Aunque lo cierto es que ha seguido igual que antes en cuanto a la debilidad de la naturaleza jurídica que se le ha asignado, -a diferencia del resto de reguladores en España y en Europa, todos con personalidad jurídica e independientes en fondo y forma-, siendo un mero órgano administrativo colegiado, sin personalidad jurídica y sin recursos propios. También es cierto que existe una obligación legal por parte del Ministerio de Fomento de atender todas las necesidades que tenga, que son decididas por el propio CRF, pero que en el primer año -pensemos que ha sido por la crisis y sus efectos devastadores en el presupuesto público- su efecto de apoyo y colaboración ordenada por la Ley ha sido casi nulo. Por lo tanto, máxima independencia funcional, de ello nos encargamos bien los miembros del CRF -de seguir nuestro propio criterio, siempre profesional y en seguimiento de la Ley, sin valorar criterios, opiniones o

tiempos ajenos-, pero con una dependencia total en cuanto a recursos que se podría haber salvado con un convenio que definiera bien los medios a cargo o adscritos al CRF, como propusimos, aunque con escaso eco. No obstante, el trabajo desarrollado ha sido profundo y de calidad en los meses de 2011 en los que ha existido el nuevo CRF.

Y decía que quizá sea el último porque está preparándose para elaborarse un anteproyecto de Ley, -que ya ha informado favorablemente, aunque con algunas observaciones, este CRF- para la creación de la Comisión Nacional de Mercados y Competencia (CNMC), organismo de regulación único donde se integrarían todos los actuales reguladores independientes que existen en España. Por lo tanto, un paso importante y entiendo que positivo a favor de una regulación coordinada, potente y eficaz, y desde luego, es una oportunidad que puede mejorar la situación actual del CRF. Aunque la integración del CRF en la CNMC a efectos de este documento sólo significará que en el futuro se integrará en la memoria e informe anual de éste nuevo organismo, pero para ello ya habremos puesto un primer peldaño.

Porque se trata de esto, de dar pasos importantes, firmes, y estables, pero que hagan avanzar la tarea retrasada de la regulación independiente ferroviaria en España y su cada vez mayor presencia en la construcción del mercado ferroviario. Para todo ello hace falta una gran dosis de capacidad de trabajo en común -desde la independencia, pero desde la colaboración-, con los otros dos grandes reguladores normativos que afectan a este mercado, la Comisión Europea y el Ministerio de Fomento, así como con los demás reguladores ferroviarios europeos, y especialmente con el supervisor de la competencia, la actual Comisión

“ Se trata de dar pasos importantes, firmes y estables que hagan avanzar la tarea retrasada de la regulación independiente ferroviaria en España

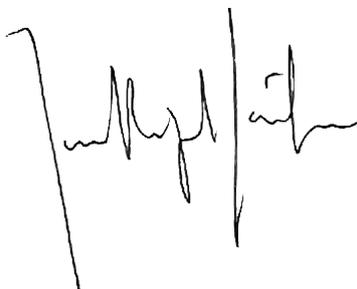
Nacional de la Competencia (CNC), con quien estamos trabajando ya en un estudio sobre la competencia en el mercado ferroviario, en el que vamos a colaborar, como la CNC ha colaborado en el trabajo sobre cánones que ha llevado a cabo el CRF en 2011. Esta estrecha colaboración es básica de cara al futuro trabajo coordinado en el seno de la CNMC.

La memoria y el informe anual que aquí se recoge, pretende ser un resumen articulado de la actividad de este órgano durante 2011, como una muestra de transparencia para que sea conocido y pueda ser objeto de análisis y recomendación para quien lo lea, e incluso, para nosotros mismos, un ejercicio de reflexión de nuestro propio trabajo.

Sólo me resta agradecer a todos los que han colaborado con este CRF en aportar datos y opiniones para completar este documento MICRF2011.

Juan Miguel Sánchez García

Presidente del CRF

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Juan Miguel Sánchez García', written in a cursive style.

MIEMBROS DEL COMITÉ DE REGULACIÓN FERROVIARIA

Presidente: Juan Miguel Sánchez García

Vocales del CRF

José María Collado González, Rafael García Alcolea, Vicente Hernández Gutiérrez y Ignacio Pérez Lou

Secretaria del CRF

Isabel Dorrego Iglesias

Vocales asesores

Matilde Fernández Balbín y Enrique Gómez Campo

Organización administrativa

Rosa Ortiz Fernández de Velasco y Lucía Gil Mayo



Miembros del CRF, de izquierda a derecha, José Ignacio Pérez Lou, Rafael García Alcolea, Vicente Hernández Gutiérrez, Juan Miguel Sánchez García, José María Collado González, Isabel Dorrego Iglesias

Agradecimientos por la colaboración

El CRF quiere agradecer la desinteresada y útil colaboración de instituciones y asociaciones de empresas que han colaborado en nuestra tarea de conocimiento y defensa de la pluralidad en el mercado del transporte ferroviario.

De una manera expresa queremos agradecer su colaboración a:

- » **CENIT.**
- » **Comisión Nacional de la Competencia.**
- » **Fundación de Ferrocarriles Españoles.**
- » **Fundación Valencia-Port.**
- » **Ministerio de Fomento.**

1. INTRODUCCIÓN

El Comité de Regulación Ferroviaria es el regulador ferroviario independiente en España. El término regulación alude a reglar o poner en orden una actividad, así como al hecho de ajustar el funcionamiento de un sistema a unos fines. Por ello, es una actividad que habitualmente lleva a cabo la Administración Pública de acuerdo con unas competencias establecidas en una Ley. La introducción de organismos reguladores independientes ha sido una herramienta alentada por la normativa de la Unión Europea para facilitar el paso de actividades explotadas en régimen de monopolio a la organización de un mercado y sobre todo allí donde existe una infraestructura que tiene que ser utilizada por diferentes empresas y, por lo tanto, es fundamental el respeto a la pluralidad y a la no discriminación.

En el mundo ferroviario se está viviendo un proceso de apertura que comenzó en 1991 con las primeras directivas ferroviarias de la Unión Europea y que continúa ahora. Han sido liberalizadas las actividades del transporte de mercancías por ferrocarril y el transporte internacional de viajeros. En todas ellas, la presencia de un regulador independiente es fundamental para generar confianza y animar a la inversión de empresas privadas que quieran participar y competir en estos mercados. La independencia es un elemento primordial, dado que podrían existir conflictos de intereses entre las entidades públicas intervinientes, el Ministerio de Fomento y las empresas privadas, y en ese caso es el regulador independiente el encargado de supervisar el funcionamiento correcto del mercado y tratar de eliminar las acciones discriminatorias que se puedan producir.

“ El órgano regulador es el encargado del correcto funcionamiento del mercado, y para ello la independencia es primordial

El Comité de Regulación Ferroviaria, aunque existía desde 2003, inició una nueva andadura en marzo de 2011, con la reforma que la Ley de Economía Sostenible introdujo en la Ley 39 /2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario. Su principal aportación fue la de distinguir la tarea del Comité de Regulación Ferroviaria de la del Ministerio de Fomento, y declarar la independencia funcional plena del primero, así como ampliar las competencias otorgadas, añadiendo las reclamaciones por la aplicación del canon ferroviario.

Tras el mencionado cambio, el Comité de Regulación Ferroviaria, habiendo llevado a cabo una tarea continua de relaciones internacionales y de coordinación con los homólogos de otros países de la Unión Europea y con la Comisión Europea, ha contribuido a que ésta retire su demanda contra el Reino de España por una de las causas que la habían motivado, la falta de independencia del regulador. En efecto, la Comisión Europea había abierto un expediente de infracción contra el Reino de España por una incorrecta transposición de las Directivas del primer paquete ferroviario, y en concreto por la falta de independencia del regulador, tal y como estaba establecida en la Directiva 14/2001, lo que al allanarse la Comisión Europea deja de ser una causa de conflicto y sobre todo de duda acerca de la independencia del regulador.

Dos próximos cambios tendrán lugar en los próximos meses:

1. La aprobación de la Directiva de Espacio Ferroviario Único Europeo, que ampliará de manera ostensible las competencias de los reguladores ferroviarios.
2. La incorporación de las funciones ferroviarias en el nuevo regulador unificado que acaba de anunciar el Gobierno: la Comisión Nacional de Mercados y Competencia.

La presente memoria e informe anual del Comité de Regulación Ferroviaria, según la legislación, es voluntaria, pero el Comité de Regulación Ferroviaria ha decidido llevarla a cabo como un ejercicio útil de transparencia, una rendición pública de cuentas donde plasmar sus actividades por escrito en relación con las funciones que debe desempeñar el regulador ferroviario.

■ 2. EL COMITÉ DE REGULACIÓN FERROVIARIA

■ 2.1 EL COMITÉ DE REGULACIÓN FERROVIARIA: ORGANIZACIÓN, FINES Y COMPETENCIAS. REFORMA DEL COMITÉ DE REGULACIÓN FERROVIARIA EN LA LEY DE ECONOMÍA SOSTENIBLE

El origen mediato del órgano regulador español del mercado ferroviario se encuentra en la Directiva 2001/14/CE del Parlamento y del Consejo, de 26 de febrero de 2001, relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria, aplicación de cánones por su utilización y certificación de la seguridad, cuyo considerando 46 ha declarado que *“la gestión eficiente y la utilización justa y no discriminatoria de la infraestructura ferroviaria requiere el establecimiento de un organismo regulador que supervise la aplicación de estas normas y actos comunitarios y actúe como órgano de apelación sin perjuicio de la posibilidad de recurrir por vía judicial”*. Es, pues, una norma comunitaria la que demanda la creación de un organismo regulador encargado de controlar la aplicación del derecho comunitario, que se constituye como órgano que resuelve en vía administrativa las normas y actos dictados en materia ferroviaria.

El artículo 30 de la Directiva dispone que el organismo regulador, que podrá ser el Ministerio encargado de transportes o cualquier otro organismo, deberá ser, en cualquier caso, independiente de los administradores de infraestructuras, del organismo de tarificación, del organismo adjudicador y de los candidatos en el plano de la organización, de las decisiones financieras, de la estructura legal y de la toma de decisiones.

En aplicación de tales previsiones, la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del sector ferroviario, creó el Comité de Regulación Ferroviaria como órgano de supervisión del mercado ferroviario con la finalidad, enunciada en su Exposición de Motivos, de salvaguardar la pluralidad de la oferta de los servicios de transporte abiertos a la competencia en la Red Ferroviaria de Interés General y de resolver los conflictos que surjan entre las empresas ferroviarias.

De acuerdo con la formulación inicial de la ley de 2003, el Comité de Regulación Ferroviaria era un órgano colegiado integrado en la estructura orgánica del Ministerio de Fomento, formado por un Presidente y cuatro vocales designados por el Ministro entre funcionarios del departamento que debían pertenecer a un cuerpo superior de la Administración General del Estado.

Para el cumplimiento de sus fines, la Ley del Sector Ferroviario y su Reglamento, aprobado por el Real Decreto 2387/2004, de 30 de diciembre, atribuyeron al Comité un primer paquete de funciones, que incluía las competencias siguientes:

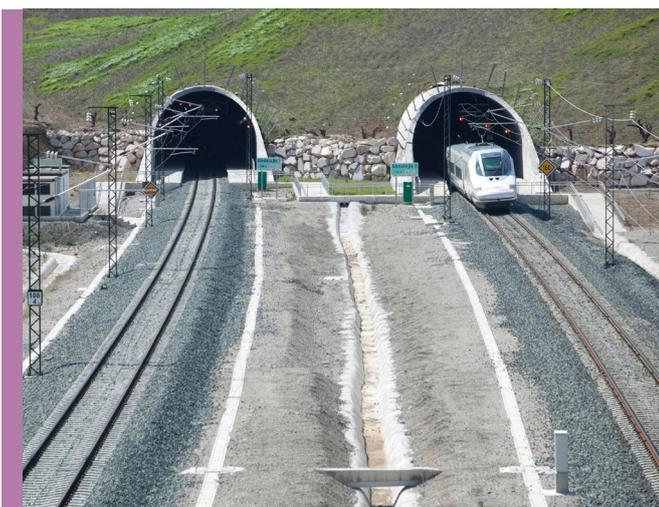
- » **Garantizar** la igualdad entre las empresas en las condiciones de acceso al mercado de los servicios ferroviarios.
- » **Velar** para que los cánones ferroviarios no sean discriminatorios y cumplan lo dispuesto en la ley.
- » **Resolver** los conflictos entre el administrador de infraestructuras ferroviarias y las empresas ferroviarias en relación con el certificado de seguridad, la aplicación de los criterios contenidos en la declaración sobre la red, la adjudicación de capacidad y la cuantía, la estructura o la aplicación de las tarifas por la prestación de servicios.
- » **Interpretar** las cláusulas de las licencias de las empresas ferroviarias y de las autorizaciones para la prestación de servicios de interés público.
- » **Informar** a la Administración del Estado y a las comunidades autónomas en materia ferroviaria.

Pese a las amplias posibilidades de desarrollo que ofrecía la Directiva 2001/14/CE, lo cierto es que la configuración inicial del órgano regulador durante su primera etapa de funcionamiento hasta 2011, ha adolecido de notables limitaciones:

1. En primer lugar, el Comité de Regulación Ferroviaria no era un órgano permanente; sus miembros -el Presidente y los cuatro vocales- eran funcionarios que ocupan otros puestos de la relación de puestos de trabajo del departamento y que compatibilizan el desempeño de éstos con la pertenencia al órgano regulador.
2. En segundo término, el Comité de Regulación Ferroviaria no tenía más competencias decisorias que la resolución de conflictos entre el administrador de la infraestructura y las empresas ferroviarias en relación con el certificado de seguridad, la aplicación de los criterios incluidos en la declaración sobre la red, la adjudicación de capacidad y la aplicación de tarifas. En consecuencia, más que un organismo activo para promover la competencia en el sector del transporte ferroviario, el Comité fue inicialmente concebido como órgano de resolución de conflictos entre operadores y entre éstos y el administrador de la infraestructura ferroviaria.
3. El Comité de Regulación Ferroviaria carecía, en tercer lugar, de una estructura orgánica propia y de personal a su servicio.
4. El órgano regulador tenía, por último, una importantísima limitación a su autonomía funcional, dado que sus resoluciones eran revisables en alzada por el Ministro de Fomento (artículo 83.5 de la Ley del sector ferroviario).

“ La configuración inicial del órgano regulador durante su primera etapa de funcionamiento hasta 2011, ha adolecido de notables limitaciones

La aparición en el mercado ferroviario de nuevos operadores de servicios de transporte y la promulgación de la Ley 15/2009, de 11 de noviembre, del contrato de transporte de mercancías, que ha reconocido a las empresas establecidas en cualquier Estado miembro de la Unión Europea el derecho de acceso a la Red Ferroviaria de Interés General para realizar servicios internacionales de transporte ferroviario de viajeros, han impulsado la revisión del régimen legal del Comité de Regulación Ferroviaria, mediante la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, que ha modificado en profundidad la regulación del Comité de Regulación Ferroviaria recogida en el Título VI de la Ley del sector ferroviario.



El Comité ha dejado de estar integrado en la estructura jerárquica del Ministerio de Fomento y queda adscrito al mismo, con plena independencia funcional (artículo 82.1 de la Ley del sector ferroviario). En coherencia con ello, se ha suprimido la posibilidad de revisión de las decisiones del Comité en vía administrativa, mediante el recurso de alzada ante el Ministro de Fomento; ahora sus resoluciones ponen fin a la vía administrativa. Se ha eliminado, igualmente, la exigencia de que los miembros del Comité de Regulación Ferroviaria hayan de ser funcionarios del Ministerio de Fomento: el presidente y los vocales han de ser designados entre

personas de reconocida competencia profesional en el sector ferroviario o en la regulación de mercados. Y se ha reforzado su independencia al disponer que sólo puedan ser cesados por las causas tasadas expresamente determinadas en la ley.

Se ha ensanchado la esfera de responsabilidad del Comité de Regulación Ferroviaria asignándole nuevas e importantes competencias; entre ellas, el conocimiento y resolución de las reclamaciones sobre los procedimientos de aplicación de los cánones ferroviarios, incluida la revisión de los actos de gestión y liquidación del

Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, de las reclamaciones sobre el acceso a la infraestructura ferroviaria y los servicios a ella vinculados, la supervisión de las negociaciones entre el administrador de infraestructura y los candidatos sobre el nivel de los cánones y la emisión de los informes determinantes en materia ferroviaria en los expedientes que tramite la Comisión Nacional de la Competencia.

“ El Ministerio de Fomento colabora y proporciona todos los medios necesarios al Comité

Se ha impuesto al Ministerio de Fomento, por último, la obligación de prestar al Comité la colaboración necesaria y de proporcionarle los medios necesarios para el ejercicio de sus competencias.

■ 2.2 EL ÓRGANO REGULADOR EN LA NORMATIVA COMUNITARIA

A. La Directiva 2001/14/CE del Parlamento y del Consejo de 26 de febrero de 2001

La Directiva 2001/14/CE del Parlamento y del Consejo, de 26 de febrero de 2001, relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria, aplicación de cánones por su utilización y certificación de la seguridad, ha declarado en su considerando 46 que *“la gestión eficiente y la utilización justa y no discriminatoria de la infraestructura ferroviaria requiere el establecimiento de un organismo regulador que supervise la aplicación de estas normas y actos comunitarios y actúe como órgano de apelación sin perjuicio de la posibilidad de recurrir por vía judicial”*.

Esta Directiva demanda la creación de un organismo regulador encargado de controlar la aplicación del derecho comunitario, que se constituye como órgano que resuelve en vía administrativa las normas y actos dictados en materia ferroviaria. Es el artículo 30 donde se contiene la regulación general de sus funciones, aunque la Directiva 91/440/CE le asigna también funciones.

1. Lo primero que hay que señalar es la **posición independiente** que le otorga el apartado 1 del artículo 30 al señalar que *“será independiente de todo administrador de infraestructuras, organismo de tarificación, organismo adjudicador y candidato en el plano de la organización, de las decisiones financieras, de la estructura legal y de la toma de decisiones”*. Independencia que es esencial por la naturaleza de las decisiones a tomar.

2. En segundo lugar, **el organismo regulador se configura con amplias competencias, pues puede conocer** sobre la *“injusticia, discriminación o cualquier otro perjuicio, en particular a causa de las decisiones adoptadas por el administrador de infraestructuras, o cuando proceda por la empresa ferroviaria, en relación con:*

- » La declaración sobre la red.
- » Los criterios contenidos en la declaración sobre la red.
- » El procedimiento de adjudicación y sus resultados;
- » El sistema de cánones.
- » El nivel o estructura de los cánones que se les exigen o pueden exigírseles.
- » Los acuerdos de acceso conforme al artículo 10 de la Directiva 91/440/CE.

“ El organismo regulador puede conocer sobre la injusticia, discriminación o cualquier otro perjuicio, en particular a causa de las decisiones adoptadas por el administrador de infraestructuras

3. En relación con los **cánones el organismo regulador velará para que no sean discriminatorios** y puede permitir bajo su supervisión *“la negociación entre candidatos y administradores de infraestructuras”* sobre su nivel.

4. Para el cumplimiento de sus funciones tiene la *“facultad de pedir la información pertinente al administrador de infraestructuras, candidatos y cualquier tercero interesado de un Estado miembro, información que deberá serle facilitada sin dilación”*.

5. Es un **organismo con capacidad decisoria** para *“resolver acerca de cualquier denuncia y tomar medidas para remediar la situación que la haya originado en el plazo de dos meses desde la recepción de toda la información decisiones del organismo regulador vincularán a todas las partes afectadas. En caso de recurrirse una negativa a conceder capacidad de infraestructura, o las condiciones de una oferta de capacidad, el organismo regulador podrá optar por confirmar que no procede modificar la decisión del administrador de infraestructuras, o bien exigir que dicha decisión se modifique de conformidad con las directrices que haya establecido”*.

6. Finalmente, las decisiones adoptadas por el organismo regulador agotan la vía administrativa, aunque como es lógico, puedan ser objeto de recurso judicial.

7. También está previsto que los organismos reguladores nacionales intercambien información y coordinen sus principios *“para la toma de decisiones en el conjunto de la Comunidad”*.

B. La Directiva 91/440/CE, del Consejo de 29 de julio de 1991

La Directiva 91/440/CE, que ha sido modificada por la Directiva 2001/12/CE, la Directiva 2004/51/CE y la Directiva 2007/58, también atribuye en su artículo 10 a este Organismo algunas funciones que completan lo enumerado en el apartado anterior.

1. Lo primero que hay que señalar es que la Directiva 2007/58, que modifica el artículo 10 de la Directiva 91/440/CE, ha abierto a la competencia los servicios internacionales de transporte de viajeros lo que incluye el derecho a recoger viajeros en cualquier estación situada en el trayecto de un servicio internacional y a dejarlos en otra, incluso en estaciones situadas en un mismo Estado miembro y para ello faculta al organismo regulador en el artículo 10.3 bis *“determinar si el principal objeto del servicio es transportar viajeros entre estaciones situadas en Estados miembros distintos”*.

2. Los Estados miembros podrán limitar el derecho de acceso a la infraestructura para la explotación de los servicios internacionales de transporte de viajeros en las conexiones que sean objeto de uno o más contratos de servicio público de conformidad con lo dispuesto en la legislación comunitaria vigente. Esta limitación no podrá tener por efecto una restricción del derecho de recoger y dejar viajeros en cualquiera de las estaciones situadas en el trayecto internacional, incluso en estaciones situadas dentro de un mismo Estado miembro, salvo cuando el ejercicio de ese derecho comprometa el equilibrio económico de un contrato de servicio público. Para ello, el organismo u organismos reguladores *“determinarán si el equilibrio económico puede verse comprometido sobre la base de un análisis económico objetivo y de criterios predefinidos...”*.

3. Para tomar las decisiones adecuadas las autoridades competentes y las empresas ferroviarias deberán facilitar al organismo regulador información suficiente y comunicarán en el plazo de dos meses su decisión motivada.

4. Además, el artículo 10.7 atribuye al organismo regulador la supervisión de la *“competencia en los mercados de servicios ferroviarios, incluido el mercado de transporte de mercancías por ferrocarril.”* A estos efectos, los interesados podrán presentar quejas por trato injusto, discriminación o haber sido perjudicado.

5. El artículo 10.3 ha concedido el acceso, a partir del 1 de enero de 2006, a toda la red ferroviaria de transporte internacional de mercancías, (antes la apertura afectaba a sólo a la red transeuropea de mercancías) y a partir del 1 de enero de 2007 a todo el transporte de mercancías, es decir, nacional e internacional.

C. El Reglamento 913/2010, del Consejo y el Parlamento Europeo sobre corredores eficientes de transporte de mercancías por ferrocarril

El Reglamento 913/2010, del Consejo y el Parlamento Europeo sobre corredores eficientes de transporte de mercancías por ferrocarril ha establecido un conjunto de mecanismos para gestionar un conjunto de corredores ferroviarios que recorren Europa de sur a norte y de este a oeste. Obliga a los Estados Miembros a constituir una organización así como a los administradores de infraestructura a crear una ventanilla única (OSS) al objeto de que las empresas interesadas reciban un producto desde el principio coordinado y único que facilite el transporte. Este Reglamento otorga un papel crucial también a los reguladores europeos a la hora de responder también coordinadamente a las posibles reclamaciones que puedan ser presentadas por las empresas ferroviarias que se consideren perjudicadas.

El reglamento establece una serie de principios a modo de mecanismo para establecer entre reguladores ferroviarios independientes su relación e intercambio de información para adoptar de manera coordinada y en el menor tiempo posible su respuesta dirigida a solventar los problemas de acceso o calidad de la infraestructura o de tasas por el uso de las mismas en cada territorio.

■ 3. FUTURAS MODIFICACIONES DEL CRF

■ 3.1 LA DEMANDA DE LA COMISIÓN EUROPEA CONTRA EL REINO DE ESPAÑA

La Comisión Europea presentó el 7 de octubre de 2010 una demanda ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea contra el Reino de España -de igual modo que contra otros doce Estados miembros-, al considerar que la Ley del sector ferroviario y las normas que la desarrollan ha incurrido en cinco presuntas infracciones a distintos preceptos de las disposiciones comunitarias que integran el primer paquete ferroviario, esto es, las Directivas 2001/12/CE, sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios por parte de España, 2001/13/CE, sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias y 2001/14/CE, relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria, aplicación de cánones por su utilización y certificación de la seguridad.

La demanda reprocha a la legislación española cinco infracciones de la normas comunitarias, de las cuales dos se refieren directamente a la configuración legal del Comité de Regulación Ferroviaria: a) la Ley del sector ferroviario, a juicio de la Comisión Europea no garantiza la independencia del Comité frente el administrador de la infraestructura ferroviaria (ADIF), ante la principal empresa ferroviaria española (RENFE-Operadora) ni ante el Ministerio de Fomento y b) el Comité de Regulación Ferroviaria no tiene la capacidad necesaria para desempeñar la supervisión regular del mercado, porque que carece de la estructura y de los recursos humanos, materiales y económicos precisos para ello.

Las modificaciones en el régimen legal del Comité de Regulación Ferroviaria introducidas por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, parecen, no obstante, de entidad suficiente para dejar sin efecto las objeciones planteadas en la demanda. En efecto: 1º a partir de la entrada en vigor de la citada ley el Comité ha dejado de estar integrado en la estructura jerárquica del Ministerio de Fomento para quedar adscrito al departamento con plena independencia funcional. Por tal motivo, se ha suprimido el recurso de alzada frente a sus decisiones. 2º Se han ampliado sustancialmente las competencias del Comité de Regulación Ferroviaria. 3º El Comité podrá actuar de oficio y se prevé que tenga una estructura de funcionamiento

permanente propia y que disponga de los medios necesarios para el ejercicio de sus competencias que el Ministerio de Fomento está obligado a proporcionarle.

Debido a ello, la Comisión Europea ha comunicado al Estado Español que el 22 de marzo ha decidido la retirada de una parte de la demanda ante el Tribunal de Luxemburgo precisamente en aquel punto referido a la falta de independencia del regulador ferroviario, lo que quiere decir que el actual modelo del CRF, modificado con la Ley de Economía Sostenible, cumple a juicio de la Comisión Europea con lo dispuesto en la Directiva 14/2001, y que considera suficientemente independiente respecto del Ministerio de Fomento a efectos de ejercer sus funciones con suficiente garantía de imparcialidad.

“ El actual modelo del CRF cumple lo dispuesto en la Directiva 14/2001

■ 3.2 LA PROPUESTA DE DIRECTIVA DEL PARLAMENTO Y DEL CONSEJO POR LA QUE SE ESTABLECE UN ESPACIO FERROVIARIO EUROPEO ÚNICO (TEXTO REFUNDIDO Y REFORMADO DEL PRIMER PAQUETE FERROVIARIO)

La presentación de la propuesta [COM(2010) 475 final, 17-09-2010], a finales de septiembre de 2010, supone el inicio de un proceso de cambio legislativo que la Comisión Europea entiende necesario para la refundición y actualización del primer paquete ferroviario, integrado por la Directiva 2001/12/CE, sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios, por la Directiva 2001/13/CE, sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias, y por la Directiva 2001/14/CE, relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria, aplicación de cánones por su utilización y certificación de la seguridad.

“ El desarrollo del sector ferroviario y su competencia con otros modos de transporte, se ve afectado por la financiación, las barreras y la falta de supervisión

La posición de la Comisión Europea en su propuesta se basa en un diagnóstico que establece que el desarrollo del sector ferroviario y su capacidad de competir viablemente con otros modos de transporte se ven obstaculizados todavía por graves problemas relacionados con la inadecuación de la financiación y la tarificación de la infraestructura, con la persistencia de las barreras a la competencia y con la falta de supervisión reglamentaria adecuada.

En cuanto a los objetivos perseguidos con la presentación de esta propuesta normativa, la Comisión señaló los siguientes objetivos generales: establecer un mercado interior elaborando políticas comunes que promuevan un alto grado de competitividad de los servicios ferroviarios de transporte de mercancías y de viajeros, así como un desarrollo armonioso de las actividades económicas, y facilitar la integración y el desarrollo del mercado ferroviario europeo.

Estos objetivos generales se acompañan, a su vez, de unos objetivos horizontales, como la simplificación y modernización del entorno regulador en Europa y la reestructuración y fusión de las tres Directivas vigentes en un único código de acceso al ferrocarril y unos objetivos específicos, como asegurar una financiación adecuada, transparente y sostenible de la infraestructura, facilitar la inversión por las empresas ferroviarias, conseguir una estructura y un nivel más adecuados de los cánones de infraestructura, mejorar la competitividad de los operadores ferroviarios respecto a otros modos de transporte, contribuir a la internalización de los costes ambientales, aumentar la transparencia del mercado a fin de asegurar una competencia efectiva y asegurar la funcionalidad y eficacia de los organismos reguladores.

El debate de la propuesta alcanzó un punto culminante con la adopción por el Parlamento Europeo de su posición en primera lectura en el Plenario de 16 de noviembre de 2011, con sus enmiendas a la propuesta inicial de la Comisión, y de un orientación general, previa al acuerdo político que requiere la traducción de los

textos legislativos, por el Consejo de Ministros de 12 de diciembre de 2011¹. Tanto el Parlamento, como el Consejo han introducido importantes enmiendas al texto de la propuesta inicial de la Comisión, respetando no obstante sus principales objetivos.

Tanto la mayor exigencia de independencia y eficacia de los organismos reguladores, como todo lo relacionado con una definición metodológica para una correcta imputación de costes de uso de la infraestructura y de los costes medioambientales está convenientemente tratado y resuelto en la versión modificada sobre la que se está debatiendo. Sin embargo, la cuestión más problemática de separación de la gestión de la infraestructura y la operación de los servicios de transporte queda, en gran parte, pendiente y parece que será tratada de nuevo en la propuesta de cuarto paquete ferroviario, que la Comisión anuncia para finales de 2012.

En la actualidad, el dossier avanza con rapidez, gracias a las negociaciones informales de las tres instituciones comunitarias bajo Presidencia danesa, que están consensuando, con relativa facilidad, las respectivas posiciones en una redacción aceptable para todas las partes. El primer trílogo entre las tres instituciones comunitarias va a tener lugar el 23 de abril de 2012. Se espera alcanzar en esta reunión acuerdos sobre las cuestiones que todavía separan a las posiciones del Consejo y el Parlamento, en cuestiones como:

- » Separación entre los administradores de la infraestructura y los operadores de transporte.
- » Condiciones de acceso de las empresas ferroviarias a las instalaciones de servicio y a los servicios que se ofertan en dichas instalaciones.
- » Duración de los acuerdos contractuales entre las autoridades nacionales y los administradores de la infraestructura, y el plazo para establecer un balance equilibrado en las cuentas de los administradores de la infraestructura.
- » Papel y competencias de los organismos reguladores.

De este modo, si se lograra un consenso, se espera llegar a un acuerdo en primera lectura que permita su aprobación definitiva antes del verano de 2012.

■ 3.3 AMPLIACIONES DE FUNCIONES DE LOS REGULADORES FERROVIARIOS EN LA PROPUESTA DE DIRECTIVA DE ESPACIO FERROVIARIO EUROPEO ÚNICO

El proyecto de Directiva amplía las funciones del regulador. En el artículo 56 enumera las funciones ya existentes y añade otras nuevas. Haremos mención sólo de las más novedosas, ya que al ser un proyecto puede sufrir cambios todavía.

1. Si bien del conjunto de funciones enumeradas se depende la posibilidad de emitir informes y dictámenes, en el proyecto esta competencia se menciona expresamente al decir: “Los Estados miembros podrán decidir que se otorgue al organismo regulador la función de adoptar **dictámenes no vinculantes**” sobre cuestiones concretas, como el acuerdo contractual sobre la planificación y financiación de la infraestructura y el plan de aumento de la capacidad. La regulación de esta función en el proyecto es poco decidida y no da el paso de atribuir con carácter general la facultad de emitir dictámenes en todas las materias de su competencia y, además, no establece esta función obligatoriamente al dejar la decisión de regularla en los Estados miembros.
2. Se faculta al organismo regulador para efectuar **auditorías** a los administradores de infraestructuras, los explotadores de instalaciones de servicio y, en su caso,

“ Se faculta el organismo regulador para efectuar auditorías a infraestructuras e instalaciones de servicio, para la separación de cuentas

las empresas ferroviarias, o encargar **auditorías externas**, a fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones sobre separación de cuentas. Con esta nueva facultad se da un paso adelante y se otorga al regulador la posibilidad de controlar la separación de cuentas.

3. Se admite la posibilidad de que el recurso “podrá tener efectos suspensivos de la decisión del organismo regulador sólo cuando el efecto inmediato de esta decisión pueda provocar daños irreversibles o manifiestamente excesivos al recurrente”.
4. Se ha establecido un debate en torno al papel del posible regulador ferroviario europeo con diversa alternativas, pero que en todo caso demuestra el interés en las funciones que podría desempeñar y la importancia que está llamado a desempeñar en el panorama ferroviario europeo.

■ 3.4 EL GRUPO INTERMINISTERIAL DE REGULADORES CREADO POR EL ACUERDO DE CONSEJO DE MINISTROS DE 24 DE ENERO DE 2012

El Consejo de Ministros, en su reunión de 20 de enero de 2012, ha recibido un informe de la Vicepresidenta y Ministra de la Presidencia sobre la situación de los organismos reguladores y su posible reforma. En el informe se contempla la constitución de un grupo de trabajo integrado por los Ministerios de Presidencia; Economía y Competitividad; Hacienda y Administraciones Públicas; Fomento; Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y de Industria, Energía y Turismo para que presenten a Consejo de Ministros una propuesta de reforma integral de los organismos con el fin de reducir su número, simplificar estructuras, clarificar competencias y aumentar la profesionalidad, neutralidad e independencia de sus miembros. Aunque en la referencia de Consejo no se cita expresamente al Comité de Regulación Ferroviaria, si va a ser tenido en cuenta en la propuesta de informe.

■ 4. MEMORIA DE ACTIVIDADES DEL CRF

La actividad del CRF durante 2011 se centra tanto en el periodo anterior a su reforma, como al que se produce a partir de marzo de 2011, pero es sobre todo a partir de ese momento cuando comienza una actividad más amplia y ordenada al objeto de darle una presencia más activa y visible en el mundo ferroviario y a desplegar su funciones en la medida que los escasos recursos puestos en sus manos lo permitían.

■ 4.1 DESARROLLO INTERNO, ORGANIZACIÓN, RECURSOS, DESPLIEGUE DE FUNCIONES Y ADOPCIÓN DE ACUERDOS.

□ 4.1.1 Resoluciones e informes del Comité de Regulación Ferroviaria

En este capítulo se hace mención resumida de las resoluciones e informes más relevantes adoptados por el CRF en 2011.

■ 4.1.1.1 Resolución de 24 de enero de 2012

El Comité de Regulación Ferroviaria resolvió el 24 de enero de 2012 una reclamación de Renfe-Operadora contra seis resoluciones del Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) de 7 de septiembre de 2011 mediante las que se practicaron las liquidaciones provisionales mensuales del canon por tráfico entre agosto de 2010 y enero de 2011.

La resolución declara, en primer lugar, que es competencia del órgano regulador del mercado ferroviario la revisión de los actos de aplicación de los cánones ferroviarios, incluidos los actos de liquidación del canon por utilización de las líneas ferroviarias integrantes de la Red Ferroviaria de Interés General y del canon por utilización de las estaciones y otras instalaciones ferroviarias, en cualquiera de sus modalidades que, hasta la entrada en vigor de la de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, eran recurribles ante el Tribunal Económico-Administrativo Central.

La resolución del Comité de Regulación Ferroviaria considera, en segundo lugar, que la expresión “capacidad ofertada en plazas-km” -que es el criterio de cuantificación del canon por tráfico establecido por el artículo 74.4.d) de la Ley del sector ferroviario- no debe identificarse necesariamente con la capacidad máxima del vehículo o con el total de plazas-km que es susceptible de ofrecer un determinado vehículo ferroviario de viajeros sino, más bien, con la capacidad de producción que está dispuesto a realizar el operador, y por lo tanto es la ofrecida, la puesta a disposición de los clientes.

Renfe-Operadora puede ajustar su política comercial a las necesidades del mercado y decidir, por tanto, los billetes que pone a la venta, dado que no existe la obligación de comercializar toda la capacidad de asientos de un tren. Pero el número concreto de las plazas finalmente ofertadas debe ser conocido y, en su caso, comprobado por el gestor del canon para la liquidación que corresponda. Para hacer ello posible, Renfe-Operadora debería haber comunicado a ADIF, en el momento en que se inició la comercialización del servicio sujeto al pago del canon por tráfico, la capacidad efectivamente ofertada.

“ En la normativa comunitaria es el administrador de infraestructuras quien determina el canon

■ **4.1.1.2 Informe acerca del proyecto de Orden FOM/xx/ 2011, por la que se modifican los anexos II, V y VI del Real Decreto 1434/2010, de 5 de noviembre, sobre interoperabilidad del sistema ferroviario de la Red Ferroviaria de Interés General**

La Directiva 2011/18/UE de la Comisión, de 1 de marzo de 2011, modificó el contenido de varios anexos de la Directiva 2008/57/CE de interoperabilidad, cuya trasposición se había realizado mediante el Real Decreto 1434/2010, de 5 de noviembre, sobre interoperabilidad del sistema ferroviario de la Red Ferroviaria de interés general. Los cambios introducidos en los anexos II, V y VI de la Directiva 2008/57/CE, hicieron necesaria la transposición de los nuevos anexos a nuestra normativa, que fue la finalidad de esta Orden Ministerial.

El Comité de Regulación Ferroviaria emitió, con fecha 27 de junio de 2011, su informe favorable al texto del proyecto de Orden Ministerial. La Orden FOM/3218/2011, de 7 de noviembre, por la que se modifican los Anexos II, V y VI del Real Decreto 1434/2010, de 5 de noviembre, sobre interoperabilidad del sistema ferroviario de la Red Ferroviaria de interés general, fue publicada en el BOE nº 284 de 25 de noviembre de 2011.

■ **4.1.1.3 Resolución del CRF sobre el sistema de cánones ferroviarios existente en España**

El Comité de Regulación Ferroviaria al resolver la reclamación interpuesta por Acciona Services Rail S.A. en marzo de 2011, consideró que, debe llevar a cabo un examen y análisis más detenido y profundo de la estructura de los cánones ferroviarios en relación a sus repercusiones en la pluralidad del mercado ferroviario. A tal efecto, el Comité inició un estudio de los cánones y distribuyó unas propuestas a considerar entre los diversos actores del mercado ferroviario

el 2 de septiembre de 2011, que en esencia planteaban la conveniencia de la posible modificación de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, para tener en cuenta las circunstancias en las que se desarrolla la actividad ferroviaria y fomentar la competitividad de las empresas ferroviarias, la revisión del canon de acceso y del canon por reserva de capacidad y la oportunidad de resolver la disparidad existente entre la normativa comunitaria (el administrador de infraestructuras determina el canon) y la legislación española, que otorga al Ministro de Fomento la facultad de fijar el canon. Distintas entidades presentaron alegaciones en el último trimestre de 2011, que han sido tenidas en cuenta en la resolución del expediente, que tuvo lugar el 6 de febrero de 2012.

■ 4.2 REUNIONES INTERNAS Y DECISIONES ADOPTADAS POR EL COLEGIO DE MIEMBROS DEL COMITÉ DE REGULACIÓN FERROVIARIA



Firma del convenio de colaboración entre CRF y CENIT, en la foto Francesc Robusté y Juan Miguel Sánchez

En el ejercicio 2011 el CRF se ha reunido en nueve ocasiones. Todas las reuniones han tenido aspectos comunes como son los relativos al informe del Presidente sobre las diferentes actividades llevadas a cabo por su parte y por el Comité para llevar a cabo una mayor visualización y presencia del CRF, fundamentalmente desarrollada a través de la participación en foros, jornadas y la publicación de artículos en revistas especializadas. También ha informado el Presidente de su participación en las reuniones convocadas por la Comisión Europea a los Organismos Reguladores y de su participación en las reuniones de la Asociación IRG Rail, de organismos reguladores europeos y los avances para la integración como miembro de la misma.

Otro aspecto común ha sido el mantenimiento de reuniones con distintas autoridades dentro del Departamento para dar a conocer la situación del CRF, tanto desde el punto de vista legal, como desde el punto de vista de los medios tanto personales como materiales del Comité. Así, en la reunión celebrada el 28 de julio se aprueba un informe sobre los recursos mínimos que el CRF necesitaría para una adecuada ejecución de sus competencias.

En cuanto a las decisiones adoptadas por el Comité, se pueden encuadrar en varios grupos: expedientes e informes, convenios firmados y propuestas normativas.

El CRF ha tramitado, deliberado y/o aprobado, los siguientes expedientes e informes:

1. Resolución de la reclamación formulada por Acciona Rail Services, S.A. sobre un canon de acceso liquidado y cobrado por ADIF (Reunión de 10/03/2011).
2. Apertura de oficio de un expediente de análisis acerca de los cánones ferroviarios y su influencia en la competencia (Reunión de 10/03/2011).
3. Informe sobre el Proyecto de Orden por la que se modifican los Anexos II, V y VI del Real Decreto sobre interoperabilidad del sistema ferroviario de la RFIG (Reunión de 27/06/2011).
 - » Recurso interpuesto por RENFE Operadora contra ADIF por la liquidación de cánones ferroviarios en su modalidad de canon por tráfico.
 - » Los convenios firmados o elaborados por el CRF han sido los siguientes:

- » Acuerdo Marco de colaboración entre el CRF y el Centro de Innovación del Transporte (CENIT).
- » Propuesta de convenio de colaboración con la Fundación de los Ferrocarriles Españoles (Reunión de 01/12/2011).
- » Propuesta de Convenio de colaboración con la Comisión Nacional de la Competencia (Reunión de 01/12/2011).
- » Las propuestas normativas del CRF son:
- » Borrador de reforma del Reglamento de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario, en la parte correspondiente a la estructura y competencias del CRF, motivado por la modificación realizada por la Ley de Economía Sostenible (Reunión de 18/10/2011).

En la reunión celebrada del 18 de octubre se autorizó el logo a utilizar por el CRF.

■ 4.3 PRESENCIA DEL CRF EN EL MUNDO FERROVIARIO

Como hemos dicho, desde el principio de la puesta en marcha del nuevo CRF, tras la modificación de la Ley del Sector Ferroviario en marzo de 2011, ampliando sus funciones y reconociendo su independencia funcional plena, las actividades del CRF se han centrado en la organización y dotación de recursos en el ámbito interno, para atender sus competencias, y en el ámbito externo, en el establecimiento de relaciones institucionales y en darle visibilidad sobre todo entre la comunidad ferroviaria, así como entre el mundo general del transporte y la logística.

“ Presencia activa que dé a conocer el papel del CRF y sus funciones

Por ello ha sido una tarea que ha ocupado una gran parte del año 2011, el tener una presencia activa que dé a conocer el papel del CRF y sus funciones, así como la reiteración de la disposición de cumplir de manera firme e independiente sus competencias.

□ 4.3.1 Presencia y visualización

Más de 50 actuaciones compuestas de presencia en los medios sectoriales, a través de artículos y entrevistas de prensa, así como la asistencia y participación en jornadas, congresos, foros, seminarios, cursos de maestría, etc.

Destaca la Jornada de Reguladores Europeos celebrada en octubre de 2011, organizada por el CRF en colaboración con la Fundación de Ferrocarriles Españoles y en el marco del proyecto Optired, con presencia de representantes de la Comisión Europea, y de los reguladores de Reino Unido y Holanda (excuso su ausencia por enfermedad el representante de Alemania).

□ 4.3.2 Despliegue de funciones

El CRF ha comenzado a desplegar sus funciones con una activa relación con todos los agentes del mundo ferroviario, en primer lugar y de manera especial con el ADIF, tanto en el estudio de la declaración de red, como en el conocimiento de la red, el acceso a la misma, y las terminales administradas por el ADIF, con visita a una de ellas (Abroñigal), el funcionamiento de los cánones y tarifas ferroviarios.

Es de justicia reconocer el muy correcto comportamiento y colaboración de prácticamente todos los miembros del ADIF con los que se ha entrado en contacto y el envío de información solicitada. No obstante, contrasta con este comportamiento la actitud mantenida por los responsables de la dirección financiera en cuanto a su resistencia a clarificar la fundamentación de los recursos en materia de aplicación de cánones, tal y como ha quedado establecida después de la Ley de Economía Sostenible, como una competencia única del CRF, y así lo ha interpretado la Abogacía General del Estado.

“ Es de justicia reconocer la colaboración y comportamiento ejemplar de todos los miembros de ADIF

También con el otro ente público empresarial Renfe Operadora, se han mantenido diversas reuniones con varias de sus direcciones generales al objeto de conocer y estudiar la evolución y situación en cuanto al mercado ferroviario de mercancías.

Con el resto de actores ferroviarios también se han mantenido reuniones al mismo objeto de conocer sus puntos de vista y analizar la situación del mercado, detectar problemas y procurar coadyuvar a la remoción de obstáculos que impidan el correcto funcionamiento del mercado. Tanto empresas ferroviarias privadas, individualmente y con su asociación, comercializadores y propietarios de vagones, comercializadores de trenes, operadores de transporte combinado, operadores logísticos, transitarios, cargadores. Se han estudiado algunos casos de éxito en el transporte ferroviario, como ha sido la colaboración establecida entre Mercadona, Acotral y Grupo Transfesa, cargador, logístico y empresa ferroviaria, para llevar a cabo un proyecto que facilite el transporte ferroviario destinado a satisfacer las necesidades de la citada gran distribuidora.

□ 4.3.3 Seguimiento de la ejecución del Plan Estratégico de Impulso del Transporte de Mercancías por Ferrocarril

El CRF ha mantenido una actividad de seguimiento de la ejecución del PEITMF, recibiendo de manera colaborativa y apropiada la información solicitada al respecto por los órganos del Ministerio de Fomento y los entes públicos. Se incluye en este documento, en su anexo III, la ejecución hasta diciembre de 2011 del citado plan, comunicada por la Secretaría General de Transportes.

“ El CRF ha mantenido una actividad de seguimiento de la ejecución del PEITMF.

■ 4.4 ESTABLECIMIENTO DE RELACIONES DEL CRF

□ 4.4.1 Relaciones institucionales en España

El CRF ha mantenido relaciones institucionales con el Ministerio de Fomento, llevando a cabo diversas reuniones con el Secretario General de Transportes, y con los Directores Generales de Transporte Terrestre y de Infraestructuras Ferroviarias. Así mismo, mantuvo contactos con el Secretario General de Política Económica, y con las CCAA.

La relación con otros supervisores y reguladores en España se circunscribió al ámbito de la Comisión Nacional del Sector Postal y sobre todo con la Comisión Nacional de la Competencia, con quien se mantuvo dos reuniones, con cada uno de sus Presidentes, al objeto de formalizar una relación de cooperación ente ambos reguladores.

□ **4.4.2 Relaciones internacionales**

Las relaciones internacionales se han dirigido por un lado al ámbito de la Unión Europea, sobre todo con la Comisión Europea, con la que se han establecido una estrecha relación de trabajo que ha fructificado en la retirada de la demanda de la Comisión contra España por la falta de independencia del regulador, ya en febrero de 2012, y el aumento de la confianza en la capacidad del regulador ferroviario.

□ **4.4.3 Relaciones con los reguladores europeos: trabajos de coordinación**

Especial importancia tiene la coordinación entre reguladores europeos en el marco de la Directiva 14/2001, y de cara a la creación de un espacio ferroviario único europeo, donde la creación de corredores eficientes a partir de 2013 y el establecimiento de líneas internacionales de viajeros necesitarán de una acción coordinada muy ágil entre los reguladores europeos.

Por ello, desde el principio la relación ha sido muy estrecha con los reguladores de los otros estados miembros de la UE, especialmente con los reguladores de Alemania, Austria, Holanda, Francia, Portugal, Reino Unido, Italia, Hungría, Eslovenia y Suiza.

El CRF se ha integrado de manera regular en los trabajos del Grupo de Trabajo de Organismos de Regulación Ferroviaria constituido por la Comisión Europea en base a la Directiva 14/2001.

Igualmente, una gran parte de reguladores europeos han constituido una asociación europea, la IRG-Rail, con la que el CRF ha trabajado desde el primer momento, acordando sumarse a ella tan pronto desapareciera el impedimento mayor, que era la demanda de la Comisión Europea ante el Tribunal de Luxemburgo contra España, por falta de independencia del regulador, -por hallarse integrado en el Ministerio de Fomento, como lo estuvo hasta marzo de 2011-. No obstante, ha habido una presencia activa del CRF, a través de su Presidente, tanto en los actos de constitución del IRG-Rail y en sus asambleas como en los cinco grupos de trabajo constituidos. Estos ocupan las siguientes áreas: Directiva de Espacio Ferroviario Único, tasas por uso de infraestructura, equilibrio económico de los servicios públicos, seguimiento del mercado, y corredores eficientes de mercancías.

“ El CRF se ha integrado en los trabajos del Grupo de Trabajo de Organismos de Regulación Ferroviaria

□ **4.4.4 Relaciones con empresas del ferrocarril y con sectores profesionales**

Se han mantenido contactos institucionales con todos los agentes del mercado, bien directamente o bien a través de las asociaciones de las que son miembros.

Desde ADIF a través de varios de sus Direcciones Generales, sobre todo para abordar cómo están organizados en materia de cánones y tarifas, adjudicación de capacidad, terminales ferroviarias, corredores internacionales, etc.

También con Renfe Operadora se han mantenido continuos y diversos contactos con cada una de las Direcciones con funciones en el mercado.

Igualmente con asociaciones con funciones importantes como CETREM, que desempeña trabajos dirigidos a la homologación de trenes y formación de maquinistas entre otros.

En cuanto a otros actores, mayoritariamente privados, se ha mantenido contactos asiduos con la Asociación de empresas ferroviarias privadas (AEFP), con FAPROVE, la asociación de propietarios y operadores de vagones de

ferrocarril, el CPTMF, centro de promoción del transporte de mercancías por ferrocarril, la UOTC/ASTIC, unión de operadores de transporte combinado, así como las asociaciones de cargadores, especialmente AECOC y AEUTRANSMER.

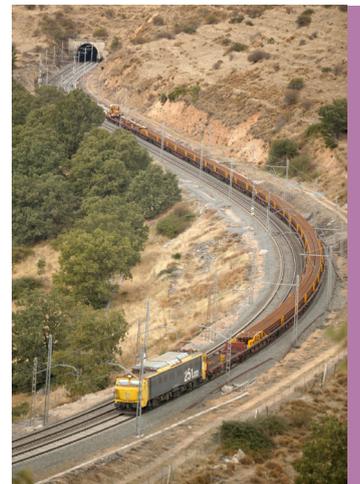
□ 4.4.5 Relaciones con organismos de investigación en el campo del transporte y del ferrocarril

Especial mención hay que dedicarle a las relaciones y al apoyo de diversas instituciones del mundo de la investigación y la universidad y su interés por el desarrollo del CRF.

Cabe mencionar la Fundación de los Ferrocarriles Españoles, en cuyo seno se han desarrollado trabajos muy interesantes, como es OPTIRED, de la mano de diversas universidades españolas, de cara a la liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril.

E igualmente, especial mención merece el CENIT de la Universidad Politécnica de Barcelona, que ha apoyado técnicamente al CRF y con el que se ha firmado un acuerdo marco de colaboración.

Y por último, con la fundación Valencia-Port con el seguimiento de estudios interesantes en el ámbito de la intermodalidad y el transporte ferroviario.



■ 5. REFORZAMIENTO Y POTENCIACIÓN DEL CRF

■ 5.1 PROPUESTA CRF DE NUEVO REGLAMENTO DE DESARROLLO DEL COMITÉ DE REGULACIÓN FERROVIARIA

El Comité de Regulación Ferroviaria aprobó el 18 de octubre de 2011 un borrador de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento del sector ferroviario, aprobado por el Real Decreto 2387/2004, de 30 de diciembre y lo remitió a los órganos centrales del Ministerio de Fomento para su consideración y, en su caso, su tramitación.

El borrador de Real Decreto tiene como finalidad básica adaptar el régimen jurídico del Comité de Regulación Ferroviaria, en buena parte desarrollado en el Reglamento del sector ferroviario -artículos 138 a 161-, a la reforma legal del órgano regulador emprendida en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible. Su texto por sí resulta de la curiosidad de quien se acerque a este informe se encuentra en el anexo I.

■ 5.2 RECURSOS SOLICITADOS AL MINISTERIO DE FOMENTO

El 28 de julio de 2011, el CRF aprobó un informe dirigido al Subsecretario del Ministerio de Fomento en el que se solicitaban una serie de recursos mínimos para poder desarrollar con visos de éxito las competencias atribuidas en la reforma de la Ley de Economía Sostenible de marzo de 2011. Desgraciadamente, la mayor parte de ellos no fueron nunca atendidos. En el anexo II se puede acceder al contenido íntegro del informe.

■ 6. INFORME ANUAL DEL COMITÉ DE REGULACIÓN FERROVIARIA SOBRE EL MERCADO Y EL SECTOR FERROVIARIO EN ESPAÑA EN EL AÑO 2011

■ 6.1 LA RED FERROVIARIA DE INTERÉS GENERAL (RFIG)

□ 6.1.1 La red ferroviaria de interés general (RFIG)

El CRF tiene competencia sobre la actividad ferroviaria que se desarrolla sobre la infraestructura de la red ferroviaria de interés general (en adelante RFIG) definida en la Ley 39 /2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario (LSF).

“ El CRF tiene competencia sobre la actividad en la red ferroviaria de interés general

El principal administrador de infraestructura es el ADIF, aunque existen otros: TP Ferro en la sección internacional de la que es concesionario entre Figueres y Perpiñán, y las Autoridades Portuarias en los tramos de red incluidos en sus recintos y que ellas gestionan.

En cuanto a FEVE, aún gestionando una red de ancho métrico que forma parte de la RFIG, al no aplicársele las reformas de las Directivas europeas recogidas en el texto de la LSF, no entra en el ámbito competencial del CRF.

□ 6.1.2 La RFIG gestionada por el ADIF

Centrándonos en la red gestionada por ADIF, ésta está formada por 13.945 km., de los que 11.096 son líneas convencionales, en su mayor parte de ancho ibérico (salvo 18 km. de ancho métrico) y los restantes 2.849 km. son líneas de alta velocidad, en su mayoría de ancho estándar o UIC (salvo 641 km. de líneas de ancho ibérico que cumplen con las condiciones de alta velocidad, integradas en esa cifra).

Conviene destacar que el transporte de mercancías puede hacer uso de 10.843 km. de la red convencional y de 127 km. de la red de alta velocidad, en total 10.970 km. de red gestionada por ADIF al servicio de este mercado ferroviario. Sin embargo sólo 716,7 km. son exclusivamente para transporte de mercancías, mientras que la mayor parte de la red a disposición del transporte de mercancías, 10.253,9 km., son líneas con servicio compartido entre viajeros y mercancías.

□ 6.1.3 Conexiones con otras redes

La RFIG administrada por ADIF tiene conexión con la línea que gestiona TP Ferro entre Figueres y Perpiñán. También lo hace con la red gestionada por el gestor francés Réseau Ferré de France (RFF) en determinados puntos fronterizos desde la costa atlántica a la mediterránea, a través de Irún, Portbou y La Tour de Carol, debiendo en estos puntos cambiar el ancho de los trenes del ibérico al estándar UIC y viceversa. Con Portugal conecta con la red operada por el administrador portugués Rede Ferroviaria Nacional (REFER) a través de Tuy, Fuentes de Oñoro, Valencia de Alcántara y Badajoz, siendo ambas redes en conexión de ancho ibérico.

En concreto la infraestructura que gestiona TP FERRO Concesionaria S.A., ocupa un espacio en España y Francia y ha sido construida para el tráfico ferroviario mixto (viajeros y mercancías), en ancho UIC de 1.435mm, de doble vía, con una longitud total de unos 44,4 km, entre Llers (España) y Le Soler (Francia).

□ **6.1.4 Análisis de los problemas de la RFIG**

El CRF ha creído conveniente recoger la opinión recabada durante la elaboración del Plan Estratégico de Impulso del Transporte Ferroviario de Mercancías (PEITFM) de todos los sectores, asociaciones y empresas consultadas, y sus diversas posiciones en cuanto a las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades respecto a la infraestructura lineal. Aunque tiene su origen en 2009 y 2010, este análisis DAFO resulta interesante ya que puede aportar algunas ideas todavía válidas. De hecho, la totalidad de esas opiniones se han venido repitiendo en las entrevistas con el CRF.

Cabe destacar, entre ellas, que podría ser una oportunidad que se utilice principalmente para el servicio de transporte de mercancías la red convencional que queda liberada del servicio de viajeros por abrirse al funcionamiento la línea de alta velocidad coincidente. Aunque también se apunta en el mismo documento, como una amenaza a la mejora de la infraestructura ferroviaria para el transporte de mercancías, el hecho de la desaparición en algunos casos de tramos de la red convencional por la construcción de las nuevas líneas de alta velocidad hasta llegar a aislar algunas áreas geográficas y nodos de carga significativos de la red convencional.

“ Favorecer el uso para el transporte de mercancías en la red convencional liberada por la red de alta velocidad coincidente

Además se añade como factor de la crisis del mercado ferroviario las escasas inversiones durante las últimas décadas, y las deficiencias en parámetros técnicos de la red convencional, como longitudes máximas de 450 m, limitaciones de carga por eje (máximo 22,5 toneladas por eje), rampas y pendientes excesivas en múltiples puntos de la red, diferentes anchos (1000 mm, 1435 mm y 1668 mm), diferentes gálibos y diferentes tensiones eléctricas.

La interoperabilidad, especialmente por el ancho de vía, la energía y los sistemas de gestión de tráfico, con las redes europeas y sobre todo de salida hacia el norte, es otro de los elementos apuntados, aunque ADIF sea uno de los gestores que más está contribuyendo a superar los obstáculos de interoperabilidad, con 1712 km. de líneas donde opera el ERTMS (European Rail Traffic Management System). No obstante, el cambio de ancho es un problema de conexión con la red europea e incluso en la red interior, al que se deberá dar una solución.

Por otra parte, no parece que los parámetros constructivos en las líneas de altas prestaciones mejoren la situación actual y permitan un desarrollo favorable al transporte de mercancías por ferrocarril.

El compromiso político general para favorecer el desarrollo del transporte de mercancías por ferrocarril, es asumido por el actual Gobierno a pesar de los recortes presupuestarios, -y a la espera de su nuevo plan anunciado- y ello unido al apoyo consensuado y la incorporación a la red básica de las redes transeuropeas del corredor mediterráneo y el atlántico, así como el apoyo del Gobierno a la travesía central de los Pirineos, permite concebir moderadas esperanzas de un positivo desarrollo en los próximos tiempos.

□ **6.1.5 Terminales ferroviarias unidas a la RFIG**

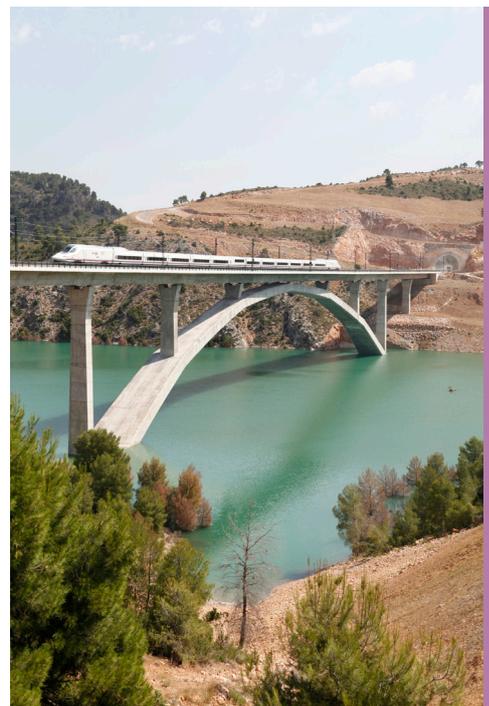
En cuanto a las terminales ferroviarias unidas a la RFIG, el ADIF informa en su Declaración sobre la Red que gestiona 75 definidas como principales. De ellas, 56 están abiertas 24 horas y 365 días al año para el acceso y expedición de trenes.

ADIF lleva a cabo la construcción y mantenimientos de zonas de actividades complementarias al transporte de mercancías por ferrocarril, con tres categorías:

- » Centros logísticos, calificados así en función de su ubicación estratégica en la red, su dimensión y los recursos de que dispone.
- » Instalaciones logísticas, son terminales de carga destinadas a la manipulación y almacenaje de mercancías, cambio modal y con naves y edificios.
- » Instalaciones técnicas, son instalaciones ferroviarias dedicadas a operaciones como formación de trenes, estacionamiento, etc.

ADIF informa que está ejecutando un plan de convenios con las Autoridades Portuarias para llevar a cabo la conexión ferroportuaria y clarificar la gestión unificada de la terminal ferro-portuaria. También el Ministerio de Fomento ha publicado los convenios llevados a cabo con las CCAA para definir las inversiones en nodos logísticos conectados a la red.

ADIF ha puesto en marcha procesos de desarrollo del negocio de terminales logísticas abriéndolo, como permite la actual LSF, a la gestión indirecta y a la explotación por sociedades mixtas (Aranjuez).



□ 6.1.6 Servicios adicionales, complementarios y auxiliares (Servicios ACA)

El ADIF presta también servicios adicionales, complementarios y auxiliares para las empresas ferroviarias que operan en la RFIG, y lo lleva a cabo en los centros logísticos e instalaciones logísticas o técnicas. ADIF ofrece en su Declaración sobre la Red todos esos servicios y permite también la prestación a la medida basado en un acuerdo de condiciones previo, y la auto prestación de las empresas ferroviarias sobre su material móvil.

También anuncia ADIF la puesta a disposición de sus clientes de los Convenios de Calidad Concertada, como un compromiso mutuo de calidad en la prestación de servicios logísticos ferroviarios.

□ 6.1.7 Algunas críticas al sistema actual de terminales

En el mismo documento comentado anteriormente (análisis DAFO para el PEITFM), se recogen algunas evaluaciones respecto a las terminales ferroviarias.

Se apuntan en ese documento aspectos de infraestructura que perjudican la actividad, principalmente en cuanto a la conexión de la red de ADIF con los nodos logísticos, puertos, terminales privadas de carga de las principales industrias, y plataformas logísticas públicas y privadas. También achacan deficiencias de diseño en múltiples terminales portuarias e interiores que perjudican la actividad del transporte de mercancías.

“ Hay aspectos que perjudican la actividad, en cuanto a la conexión de la red con los nodos logísticos, puertos, terminales...”

Se dice igualmente, que existen deficiencias operativas en múltiples terminales de ADIF en materia de horarios, exceso de operaciones que retrasan y encarecen las actividades, y falta de instalaciones especializadas. En este sentido, y sobre todo en el referido a las mercancías peligrosas y perecederas, se apunta la necesidad de mejora en la aplicación de la normativa específica en terminales.

Por otro lado, y aunque no ha habido ningún escrito claro sobre reclamaciones concretas en relación con las terminales, durante las entrevistas del CRF con los operadores, éstos han mantenido posiciones críticas sobre el funcionamiento de las mismas. A este respecto, existe una opinión extendida acerca de que si con la misma red lineal y nodal es factible llevar a cabo más del doble de la producción actual (como ocurrió hasta 2004), esta circunstancia no es sólo una cuestión de inversión en nuevas infraestructuras o en mantenimiento, sino también una cuestión de gestión de las redes.

“ Es una cuestión de gestión cuando antes se hacía más del doble de la producción anual con la misma red ”

En las opiniones del documento DAFO del PEITFM, se afirma que hay dificultades de modernización de las terminales centradas en los servicios ACA, que son cuellos de botella para los cambios necesarios del transporte ferroviario.

□ **6.1.8 Las tasas por el uso de la infraestructura en España: cánones ferroviarios y tarifas cobrados por ADIF**

El ADIF ingresa por el uso de la infraestructura que gestiona en concepto de cánones ferroviarios y de tarifas por los servicios adicionales (hasta el momento no cobra por éstos), complementarios y auxiliares.

El CRF no dispone de los datos actualizados de los ingresos de ADIF por el transporte ferroviario de mercancías, pero los datos disponibles de 2009 arrojan una cuantía de 53,58 M€.

Los ingresos comerciales de RENFE Operadora por transporte de mercancías, fueron en 2009 de 232,6 M., por lo que la relación entre ingresos de ADIF, por cánones y prestación de servicios, e ingresos comerciales se sitúa en 0,23, el mismo coeficiente que existe en el transporte de viajeros de larga distancia. Por otra parte, la relación entre ingresos por cánones y toneladas-Km. se situaría en 0,008 c€/t-km.

“ Las cuantías de los cánones respecto a la UE son muy inferiores ”

Las cuantías de los cánones en relación con otras redes de la Unión Europea son muy inferiores. Si se consultan los corredores de la Rail Net Europe (RNE) -por ejemplo el corredor 6 entre la Península Ibérica y Alemania

donde consta el precio en cada red- las cuantías son muy inferiores a las de Francia, Alemania e incluso Portugal. No obstante, si las cuantías de los cánones no son un freno a la actividad, hay que buscar una relación entre cuantía y calidad recibida. En efecto, no es lo mismo una red en la que pueden circular trenes de 750 m o 1000 m y otra en la que en su mayor parte sólo pueden circular trenes de 450 m. En ocasiones, y ésta puede ser una de ellas, los precios excesivamente baratos esconden una escasa disposición al cambio y una falta de compromiso para exigir y ser exigido.

A pesar de que la Declaración sobre la Red menciona el *performance regime* o régimen de rendimiento, previsto en la Directiva 14/2001, donde se liga un sistema de premio, o compensación, o castigo, a la calidad del servicio y al comportamiento de las empresas ferroviarias y del administrador de infraestructura, lo cierto es que dicho régimen no funciona en nuestro país, lo que resta mucha capacidad de mejora al sistema.

Igualmente, y como ha señalado el CRF en su Resolución sobre el sistema de cánones en España, el ADIF tiene que tener la competencia para establecer la cuantía de los cánones y las tarifas por el uso de la infraestructuras y los servicios adicionales y complementarios y ser aprobados con el visto bueno del regulador ferroviario CRF, tal y como exige y obliga la Directiva 14/2001.

“ El ADIF tiene que tener la competencia para establecer la cuantía de los cánones y las tarifas, con el visto bueno del regulador ferroviario ”

La situación de que sea el Ministerio de Fomento quien los fije, según la LSF, añade un elemento más de rigidez al sistema, que se une a la interpretación de que los cánones son tributos, derivada de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional acerca de las tasas por uso de dominio público.

Hasta el momento el CRF no ha podido entrar en el análisis exhaustivo de los cálculos realizados para la fijación de los costes de infraestructura, aunque de la memoria económica de la Orden ministerial que los fija, que sí ha sido estudiada, no se infiere que los cánones y tarifas los cubran basados en el principio del coste marginal que exige la Directiva 14/2001.

■ 6.2 LA APERTURA DEL MERCADO FERROVIARIO EN ESPAÑA

El mercado ferroviario se abre en España con la entrada en vigor de las disposiciones contenidas en el Reglamento de desarrollo de la Ley del Sector Ferroviario (RSF), y especialmente con sus primeros efectos entre 2005 y 2006, al separarse la antigua RENFE en dos entes, ADIF, administrador de infraestructuras ferroviarias, y Renfe Operadora, proveedora de servicios de transporte ferroviarios.

■ 6.3 EL PLAN DE IMPULSO DEL TRANSPORTE DE MERCANCÍAS POR FERROCARRIL

En septiembre de 2010, el Ministerio de Fomento presentó el Plan estratégico para el impulso del transporte ferroviario de mercancías (PEITFM). Su elaboración desde mediados de 2009 había sido ardua y participativa. La importancia de este documento es que marca un antes y un después en la disposición y en la prioridad que el Ministerio de Fomento da a la actividad de transporte de mercancías por ferrocarril. A partir de entonces, hay un conjunto de compromisos que tienen un amplio consenso para recuperar el papel socialmente necesario de este modo de transporte.

Al finalizar la redacción del presente informe se sabe que el citado plan, o la mayor parte de sus medidas, se revisarán para formar parte del anunciado Plan de infraestructura, transporte y vivienda que se elaborará por el Ministerio de Fomento para mediados del presente año 2012.

El CRF ha mantenido un interés por conocer de cerca el desarrollo de las actividades previstas en el PEITFM. A finales de 2011, el CRF recibió de la Secretaría General de Transportes un informe actualizado de la marcha del PEITFM que se incluye en el Anexo III.

■ 6.4 ANÁLISIS DE LA LIBERALIZACIÓN DEL MERCADO DE TRANSPORTE Y DE SU EVOLUCIÓN

□ 6.4.1 El diseño del actual sistema ferroviario español

La separación del gestor de infraestructuras y del operador público, en su diseño y en la decisión, fue valiente y positiva. No así la articulación del conjunto del sistema, que no ha recibido la misma valentía ni coherencia -quizá por decisión política, por una visión muy limitada, o por falta de comprensión global del modelo que se proponía desde la Unión Europea- a la hora de completar el cuadro de instituciones y agentes que deben formar parte de esta actividad y la separación clara de intereses dentro del ámbito público. Y esa reforma a medias ha perjudicado el funcionamiento de un sistema dejado a medio camino en su diseño y construcción,

“ La separación del gestor de infraestructuras y del operador público, fue positiva, aunque no así la articulación del conjunto del sistema

llegando por eso a producir un cierto empeoramiento a corto plazo respecto al sistema anterior.

□ 6.4.2 Ausencia de origen de un regulador potente

En este sentido, **se ha echado en falta, desde el principio, el establecimiento de un regulador independiente con suficiente capacidad** como para influir en las decisiones que han ido conformando el sistema en sus primeros años. Tampoco se le ha dado al ADIF las competencias que según las Directivas UE debería de ejercer en cuanto a la fijación de las cuantías de las cargas por el uso de la infraestructura, sean cánones o tarifas en España, bajo la supervisión del CRF. En el ámbito de Renfe Operadora han quedado aspectos tan esenciales para la competencia como son la formación de maquinistas, -aunque ya existen algunas alternativas, siempre hay que pasar en las prácticas por la colaboración con Renfe-, además de todo lo relativo al material rodante, con una gestión insuficiente de aprovechamiento y productividad y, por último, el mantenimiento -tanto a través de Integria como de las sociedades participadas por Renfe junto con los fabricantes-, que constituye una red imprescindible para cualquier nueva empresa ferroviaria entrante al tener que pasar por los talleres de su más importante competidor para el mantenimiento, revisión o reparación de averías.

“ Es imprescindible un regulador independiente con suficiente capacidad y autonomía

□ 6.4.3 Los reguladores de la actividad

Otro aspecto crítico del diseño y desarrollo del submodelo español de transporte ferroviario liberalizado, se encuentra en el **correcto reparto de papeles entre los agentes públicos**. No hay duda de que tal y como se entiende el término regulación jurídica y económica de un mercado, deben coexistir varios reguladores.

Las instituciones de la Unión Europea por un lado, Consejo y Parlamento que codeciden las normas más importantes, y la Comisión Europea, que tiene la iniciativa legislativa y que desarrolla una parte de la normativa mediante Reglamentos de la Comisión y otros actos delegados.

Las instituciones españolas son otro regulador de la actividad, desde las Cortes Generales para el caso de las leyes (LSF y posteriores modificaciones), como principalmente el Ministerio de Fomento, que es el regulador gubernamental de la actividad, con sus propuestas al Gobierno para desarrollar normativamente el sector o su desarrollo directo, así como por su actividad de gestión de las licencias, los certificados de seguridad, la determinación de las especificaciones técnicas del material ferroviario, las normas en materia de seguridad y de interoperabilidad, y su acción de inspección y seguimiento de algunos aspectos importantes.

Además existe el regulador independiente, el CRF, que lleva a cabo una tarea de supervisión de la actividad para salvaguardar la pluralidad de la oferta y evitar discriminaciones, sobre todo en las zonas de fricción entre el ADIF y las empresas ferroviarias, o entre éstas entre sí. Y actúa, bien por iniciativa propia o bien por reclamaciones o denuncias, sobre asuntos críticos del sistema como son el diseño, cuantía y aplicación de los cánones y tarifas ferroviarios, la adjudicación de capacidad, la declaración de red, la interpretación de las licencias o certificados de seguridad y cualquier otro aspecto que resulte discriminatorio para las empresas.

Pues bien, este último regulador independiente, el CRF, no ha contado, desde su origen en la LSF, con las capacidades de organización ni las funciones completas para el cumplimiento de su tarea. Aunque se modificó mejorándolo en marzo de 2011, su diseño deja ver la creación de un mecanismo devaluado, ya que su independencia funcional plena se ve constreñida en el campo de la organización

al tener que ejercerse, tal y como dice la Ley en la actualidad, desde un órgano colegiado, sin relación de puestos de trabajo propia, ni recursos asignados propios, y sin capacidad de decisión práctica en cuanto a organización, situación que contrasta con la independencia funcional plena en el campo de las decisiones, donde el CRF y sus miembros no están sujetos a relación jerárquica alguna ni al dictado de ninguna revisión gubernamental, siendo sus actos sólo revisables en la vía contencioso-administrativa por los tribunales.



□ 6.4.4 La reforma del CRF en 2011

En el marco de esta visión crítica y agridulce, donde se mezclan desarrollos y diseños correctos y valientes, con diseños a medio camino e insuficientes, cabe pensar cuál hubiera sido el desarrollo de todo el sistema, si además de los agentes enunciados, hubieran empezado a funcionar desde un principio aquellas piezas regulatorias y claves de bóveda del sistema, como un organismo regulador independiente, cumpliendo lo dispuesto en las Directivas, y además una agencia adecuada de seguridad, como autoridad nacional de seguridad, como estaba comprometida desde hace más de cinco años.

Cabe agradecer a las personas que han llevado a cabo su labor sin apenas recursos por el esfuerzo de cubrir las deficiencias del sistema, pero el diseño ha llevado a un sistema sin mecanismos de articulación suficientes.

Lejos de ser un favor a la actividad ferroviaria, la carencia de un regulador independiente desde el primer momento ha restado capacidad de corrección y de mejora del sistema y se ha perdido la oportunidad de introducir un sistema de competencia más equilibrado y eficiente de una manera paulatina y a la par que todo lo demás.

“ La modificación de la Ley del Sector Ferroviario, respecto al regulador ferroviario, ha sido por “obediencia debida”

Ahora, en menos de un año desde marzo de 2011, el CRF tiene que aprender, sin apenas recursos y con mucho voluntarismo de sus miembros, a desarrollar su tarea. Apenas 7 personas, cuatro de ellas a tiempo completo, ha sido todo el equipo que en 2011 ha tenido el CRF, a pesar de las peticiones realizadas y

de la obligación legal del Ministerio de Fomento de dotar de medios necesarios para el funcionamiento del mismo.

La percepción que se tiene desde el CRF es que en una primera etapa no se quiso abordar un regulador potente -simplemente por falta de decisión y de voluntad política- y después, tras la demanda presentada por la Comisión Europea contra España por incorrecta transposición de las directivas del primer paquete ferroviario, entre otros motivos por la falta de independencia del regulador, se ha llevado a cabo una modificación de la Ley del Sector Ferroviario, por “obediencia debida” pero sin convencimiento y sin conocimiento. Con la Ley de Economía Sostenible se reforma el regulador independiente español, sin embargo, para decepción de muchos, se crea un órgano ininteligible e incomprensible, que no encaja en ningún modelo, ni español ni europeo, de regulador independiente. El resultado es el de una lucha por sacar adelante una tarea sin medios, sin

recursos, sin un funcionamiento claro de cara a la administración y al mercado. Al final, la visualización de la tarea del regulador se ve mermada y el cumplimiento de sus objetivos se hace difícil de alcanzar.

□ **6.4.5 La confusión de los roles**

También en el plano crítico de reparto de papeles correcto, está la confusión del roles entre el Ministerio de Fomento y el ADIF por un lado, y entre el Ministerio de Fomento y Renfe Operadora por otro. En el primer caso, con la ya mencionada invasión de funciones del Ministerio de Fomento tanto en la aprobación de los cánones ferroviarios como de las tarifas ferroviarias “cuestión que ya la Comisión Europea ha demandado ante el Tribunal de Luxemburgo como aspecto de incorrecta transposición de las directivas UE-. Y en el plano de roles entre Ministerio de Fomento y Renfe Operadora, se mantienen señas y aspectos que producen una confusión entre ambas instituciones, lo que no es correcto en un mercado liberalizado donde la entidad pública empresarial compite con otras sociedades mercantiles. Por ejemplo, desde hace años aparece el logo del Ministerio y del Gobierno en toda la publicidad del ente público, su página web, su presencia en Ferias, etc., lo que produce una confusión institucional. Como lo produce que el Presidente de ADIF y el de Renfe Operadora han sido parte del Consejo de Dirección del Ministerio de Fomento desde 2009 a 2011, junto con otros altos cargos del Departamento, dando lugar a una confusión entre el regulador gubernamental y entidades que llevan a cabo actividades en competencia.

□ **6.4.6 Desinterés institucional**

En contraste con la confusión de límites comentada anteriormente, hay que afirmar que la lentitud con que este mercado ha evolucionado, se ha debido en parte al desinterés institucional que se ha traducido en una falta de orientación de objetivos de las actividades públicas, sobre todo de los entes públicos, y la baja exigencia a la hora de pedir resultados. En el fondo, de la observación de todo el proceso se puede inferir, tanto en el diseño como en la puesta en marcha del nuevo mercado, que la preocupación que subyacía no era que no hubiera competencia sino que hubiera competencia.

“ La preocupación que subyacía no era que no hubiera competencia sino que hubiera competencia

□ **6.4.7 Reforma en Renfe Mercancías**

En el año 2011 se ha producido una reestructuración de la Dirección de Mercancías de Renfe Operadora que ha adquirido alguna empresa privada en las que mantenía una participación, y ha creado otras para disponer de un racimo de sociedades comercializadoras de transporte ferroviario especializadas en distintos mercados, organización que ha funcionado desde septiembre de 2011. Sin embargo, recientemente, en el mes de febrero de 2012, el nuevo Gobierno ha anunciado una reducción de empresas públicas que implicará la fusión de las cinco empresas en una única empresa comercializadora con idea de entrada de capital privado en la misma.

□ **6.4.8 Renfe mercancías: forma societaria y tutela de quien no sea regulador**

Recordando la evolución que han tenido otras empresas del ámbito competencial y tutorial del Ministerio de Fomento, como fueron ENATCAR y sus filiales (en 1997), y Correos y Telégrafos y sus filiales (en 2003), sería sensato concebir una evolución de Renfe Operadora hacia una forma

“ Sería sensato concebir la evolución de Renfe Operadora hacia una forma jurídica societaria que le otorgue más flexibilidad

jurídica societaria que le otorgue más flexibilidad, al menos en la actividad de mercancías, y una dependencia de tutela de otro Ministerio o bien su incorporación al grupo SEPI (Sociedad estatal de participaciones industriales), factores que introducirían mayor transparencia y división de roles en un marco competencial sin sombra de confusión de intereses entre regulador gubernamental y empresa pública.

■ 6.5 LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE FERROVIARIO DE VIAJEROS

□ 6.5.1 Transporte internacional de viajeros liberalizado

Aunque la actividad de transporte internacional de viajeros esté permitida libremente en España (incluida la posibilidad de realizar cabotaje con la supervisión del CRF) para ser realizada por cualquier operador con licencia que lo solicite, lo cierto es que ningún operador ferroviario ha solicitado hasta el momento una licencia de transporte de viajeros ni la realización de un servicio, como sí existe ya en otros países de la Unión Europea.

“ No ha habido solicitudes de licencia de transporte de viajeros de ningún operador ferroviario ”

Las consecuencias de esta liberalización producida en enero de 2010, mediante una nueva Disposición adicional décima, (añadida por la Ley 15/2009, de 11 de noviembre a la Ley 39 /2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario “LSF-), es que da cumplimiento parcial a la Disposición Transitoria Tercera de la LSF, que establece que “los capítulos II y III del título IV de la LSF no serán de aplicación al transporte ferroviario de viajeros hasta tanto la Unión Europea no establezca un régimen de apertura del mercado para este tipo de transporte”. Esos capítulos se refieren a la entrada en el mercado de empresas mediante la obtención de la correspondiente licencia ferroviaria, así como a la intervención de la administración en la prestación de servicios de interés público. Y en ese sentido la condición legal ya se ha producido en el transporte internacional, con o sin cabotaje, aunque no aún en los servicios interiores.

Y se añade en la misma disposición transitoria tercera de la LSF que “hasta entonces, RENFE-Operadora tendrá derecho a explotar los servicios de transporte de viajeros que se presten sobre la Red Ferroviaria de Interés General, en la forma establecida en la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, y en su normativa de desarrollo en cuanto no se opongan al resto del contenido de esta ley.”

□ 6.5.2 Sometimiento al reglamento de Servicios Públicos

Sin embargo, la relación entre Renfe Operadora y las administraciones públicas que la contraten, Ministerio de Fomento o CCAA (en la actualidad la Generalitat de Catalunya), tienen que someterse al Reglamento 1370/2007, del Consejo y el Parlamento Europeo, tanto en materia de adjudicación -que puede ser directa y sin proceso de licitación-, como en el modelo de contrato que debe incorporar las obligaciones de servicio público, y las compensaciones (derecho de exclusiva, o compensaciones tarifarias o financieras) en base a un método de cálculo establecido.

□ 6.5.3 Formalización de contratos de servicios públicos

El Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de julio de 2010 estableció las bases para la fijación de las obligaciones de servicio público en los servicios de transporte ferroviario de viajeros. En dicho acuerdo y en el posterior de 30 de diciembre de 2010, que declaró sujetos a obligaciones de servicio público los servicios de Cercanías que RENFE-Operadora presta en la Red Ferroviaria de Interés General, se anunció que con posterioridad se formalizarían los contratos

de servicio público correspondientes entre el Ministerio de Fomento y RENFE-Operadora en los que habrían de fijarse las condiciones conforme a las que deben ejercerse las obligaciones de servicio en los transportes de viajeros de Cercanías y en los de Media distancia, así como los mecanismos para su compensación económica. Lo cierto es que, pese a lo anunciado en ambos acuerdos, no se han suscrito todavía contratos de servicio público.

Por otra parte, a finales del año 2009 se llevaron a cabo los traspasos de funciones del Estado a la Generalitat de Catalunya sobre los servicios de cercanías, que sigue prestando Renfe Operadora. No consta en el CRF que se haya producido ningún contrato de servicio público entre la titular del servicio y la actual operadora.

Lo cierto es que hasta que no se formalicen y queden definidas las condiciones de prestación y los mecanismos de compensación de los costes por la ejecución de las obligaciones de servicio público, permanecerá de hecho en suspenso la competencia del Comité de Regulación Ferroviaria para decidir que un servicio internacional de transporte ferroviario de viajeros compromete el equilibrio económico de un contrato de servicio público ferroviario, que le ha atribuido la disposición adicional décima de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario como paso previo para limitar la realización de cabotaje entre estaciones españolas.

□ 6.5.4 Datos del transporte ferroviario de viajeros

El transporte de viajeros tiene un importante peso en el transporte interurbano en España, casi a la par que el otro gran modo de transporte público con más capilaridad que es el autobús. Según los datos del INE (reelaborados por la Dirección General de Transporte Terrestre del Ministerio de Fomento) el transporte ferroviario representa un 44,43%, frente al 52% del transporte en autobús. Si bien en los recorridos de cercanías y de larga distancia, es el ferrocarril el modo más utilizado, y es en la media distancia donde el autobús tiene una amplia ventaja transportando 13 veces el número de viajeros que el ferrocarril.

“ El transporte de viajeros tiene un importante peso en el transporte interurbano en España, casi a la par que el otro gran modo de transporte público, el autobús

Los mismos datos muestran una caída pronunciada de viajeros a partir de la crisis para todos los modos, aunque son la media distancia del autobús, y la larga distancia del ferrocarril los que mejor comportamientos han tenido, resistiendo y mejorando los datos de años anteriores. En 2011, respecto a 2010, el autobús permanece igual en número de viajeros mientras que el ferrocarril ha crecido un 2,6%.

En cuanto a los datos de producción del transporte ferroviario de viajeros en la RFIG, es únicamente Renfe Operadora la que lleva a cabo servicios en la misma. En 2011 ha producido 161 millones de trenes-km., lo que ha representado un crecimiento del 2,22% respecto a 2010, variando así el comportamiento de 2010 en que cayó un 1,43% respecto al año anterior. Los kilómetros producidos en 2011 suponen un 25,33% de crecimiento desde el año 2000.

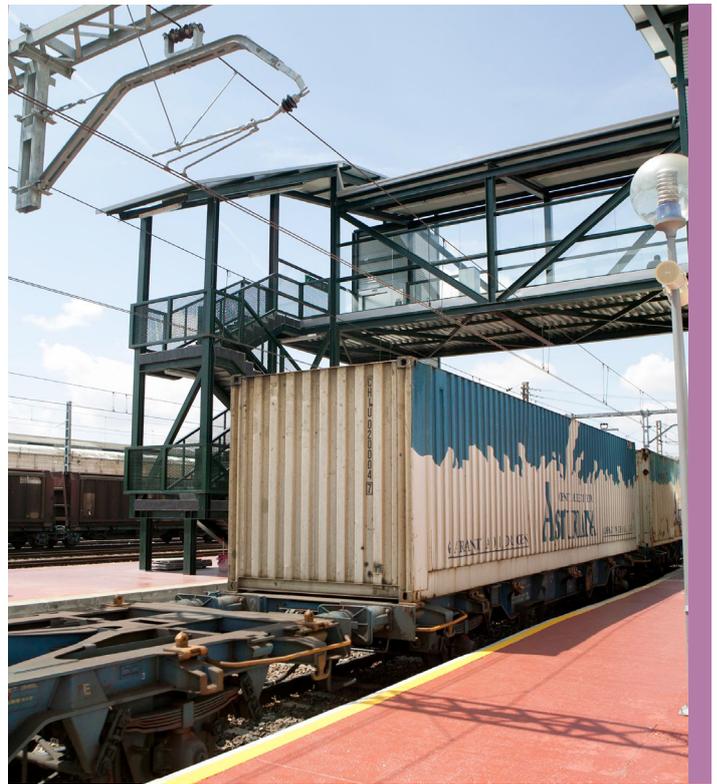
En cuanto a productos existe una práctica igualdad, pero destaca la larga distancia (AVE incluido) con un 37 %, le sigue cercanías con un 36,37 % y por último media distancia con 26,70 % de los trenes-km. totales del año 2011.

■ 6.6 EL MERCADO DE TRANSPORTE FERROVIARIO DE MERCANCÍAS EN ESPAÑA

□ 6.6.1 Actividad de transporte de mercancías ferroviaria

La actividad del transporte de mercancías por ferrocarril se inscribe en una actividad de logística y transporte más amplia que es requerida por las empresas cargadoras en cuanto clientes de la actividad de suministro y distribución, lo

que supone un conjunto de relaciones con otros especialistas en logística - operadores logísticos, transitarios, transportistas de carretera, agencias, etc.- para asegurar el funcionamiento de la cadena de suministro. La diversificación de medios y la complejidad de la cadena en ocasiones minimiza las amenazas que sufre cada modo de transporte por sí solo y achica el riesgo de disponer los flujos en una sola técnica monomodal. Además, la actividad logística busca precio, tiempo y eficiencia, y ello puede obtenerse con un juego combinado y fluido de modos. Sin embargo, el modo ferroviario en España no ha respondido en los últimos tiempos a los requisitos de cantidad y calidad que exigía la cadena logística para responder a las demandas de intermodalidad.



□ **6.6.2 Declive traficos de mercancías: 2004**

Desde el año 2005, en que se liberalizó el transporte de mercancías por ferrocarril, la recién creada entidad pública empresarial, Renfe Operadora, comenzó un claro declive de los tráficos de mercancías. Renfe Operadora aún siendo la más importante empresa ferroviaria en España en aquellos momentos (las demás: FEVE, FGC y EuskoTren trabajan en su propia red) y la única que operaba en la red que empezaría a gestionar ADIF ese mismo año, no consigue mejorar los datos de tráfico de mercancías registrados por su antecesora, la RENFE unificada, en el año 2004, de tal manera que ya en 2008 los tráficos producidos se colocan a la mitad respecto a 2004

□ **6.6.3 Evolución de los tráficos**

En ese año, 2004, se cambia una tendencia de crecimiento de los tráficos de mercancías que se había iniciado en 1993 al pasarse de los 19,1 millones de toneladas a casi 27 Mt en una década, alcanzando el máximo histórico en el año 2003. Desde entonces, el transporte ferroviario de mercancías realizado por RENFE experimenta una progresiva caída, resultando en el año 2009 un tráfico de 16,6 Mt.

“ En 2008 los tráficos producidos se colocan a la mitad respecto a 2004 ”

En toneladas por kilómetro la evolución es bastante similar. Existe un aumento durante la primera década desde 7,1 M t x km en 1993 hasta su máximo histórico en 2004 con casi 12 M t x km. A partir de ese año, el tráfico desciende, siendo el descenso especialmente acusado (2,7 Mt) entre los años 2008 y 2009. En este último año el tráfico alcanza su mínimo histórico, retrocediendo de nuevo a 6,9 M t x Km., prácticamente el mismo valor del año 1993.

Esa caída a partir del record histórico en 2004 hay que situarla en un contexto de crecimiento económico, son años de expansión en que, por ejemplo, el transporte por carretera evolucionaba con fuertes tasas de incremento anual de una forma continua desde 2000 hasta 2008, año en el que con la crisis empieza a caer.

La citada caída en los datos de producción de Renfe Operadora a partir del año 2005 -coincidente con el año de la separación de actividades y, por lo tanto, con la separación entre ADIF y Renfe Operadora- no ha sido lo suficientemente analizada, aunque algunas conjeturas achacan al hecho de la separación del negocio y la gestión a partir de ese año, como el principal factor de ese resultado negativo (como ya se apuntó en el documento de elaboración del Plan Estratégico de Impulso del Transporte Ferroviario de Mercancías).

Sin embargo, la caída de Renfe Operadora no es aprovechada por las nuevas empresas entrantes, que a partir de 2006 empiezan a competir; siendo nuevas no eran capaces de ocupar tan amplio espacio en tan poco tiempo.

□ 6.6.4 Empresas ferroviarias

A partir de la liberalización y entrada en vigor en 2005 de la Ley del Sector Ferroviario, el sector del transporte ferroviario que puede acceder al uso de la infraestructura de la RFIG gestionada por ADIF, está formado por empresas que obtienen la licencia ferroviaria para transporte de mercancías -o disponen de ella expedida por otro Estado miembro de la UE-, además de Renfe Operadora, que por disposición de la LSF es la única prestadora de transporte interior de viajeros y, en la práctica, la única que realiza transporte internacional de viajeros, aunque también esté liberalizado este mercado.

En diciembre de 2011, las **empresas con licencia son 15 en total**. De ellas, tienen certificado de seguridad 10. Y en realidad, sólo 7 han prestado operación de transporte ferroviario de mercancías en 2011: Renfe Operadora, Continental Rail, Acciona Rail Services, Comsa Rail Transport, Tracción Rail, Activa Rail y Logitren.

□ 6.6.5 Cuota de la actividad

¿Cuál es el reparto de la actividad? El dato anual de reparto de la actividad llevada a cabo, medida en trenes-kilómetro producidos en la RFIG, ha sido del 87,66% de Renfe Operadora, y el 12,34% de los nuevos entrantes. De entre estos, por orden de mayor a menor producción, se encuentran Comsa Rail con el 4,92 %, Activa Rail con el 3,12 %, Continental Rail con el 2,65 %, y el resto no llegan al 1% cada una.

“ La actividad en trenes-kilómetro producidos en la RFIG, ha sido del 87'66% de Renfe Operadora y el 12'34% de los nuevos entrantes

Renfe Operadora comenzó el año 2011 realizando un 88,50% y las empresas entrantes el 11,50%, si bien en los últimos meses del año Renfe Operadora ha pasado a realizar el 86,70% de los trenes-km, correspondiendo al resto de empresas el 13,30%, así que su evolución ha sido hacia la pérdida de cuota.

Si tenemos en cuenta la evolución de la producción entre 2010 y 2011, Renfe Operadora ha caído un -2,7% de trenes-km., mientras que las empresas entrantes han crecido un 56%. El total de trenes-km realizados ha crecido un 2% en el transporte de mercancías en la RFIG.

En los años 2000 y 2004 eran 43 millones de km. anuales producidos por los servicios de transporte de mercancías efectuados por la RENFE unificada. En 2011 han sido de 26 millones de km. realizados por las empresas en competencia.

Por lo que se refiere al reparto de cuota, en otros países con un mayor desarrollo del mercado, las empresas privadas han alcanzado cuotas de al menos un 25% de la actividad, objetivo hacia el que parecen dirigirse en España.

“ Las empresas privadas españolas deben desarrollar aún más el mercado

□ 6.6.6 Accionariado y red de servicios

En cuanto a un análisis de su estructura y accionariado, algunos agentes del mercado apuntan a algunos de los aspectos que pudieran suponer un menor ahínco en la

pugna y la competitividad de las empresas de transporte ferroviario, como es su condición de filiales de empresas constructoras, proveedoras a su vez de obras para ADIF y para el Ministerio de Fomento, lo que no animaría a buscar recelos ni controversias. No obstante, alguna de ellas ya han expresado mediante su reclamación lo que consideran que son sus derechos y han desbaratado en ese caso la citada tesis.



Por otro lado, las empresas ferroviarias, tanto Renfe Operadora como las nuevas empresas entrantes han ido creando trenes con diferentes características, para satisfacer demandas específicas, lo que ha dado lugar a una red de servicios de ferrocarril más diversificada, para ello se puede consultar el estudio LineRail de la Fundación Valencia Port (algunos mapas y gráficos en Anexo IV).

■ 6.7 ANÁLISIS DAFO RECOGIDO EN EL PEITFM

En el documento de elaboración del PEITFM se recoge el análisis DAFO de los participantes, con las siguientes opiniones sobre el mercado del transporte de mercancías por ferrocarril:

□ 6.7.1 Competencia

En el campo de la competencia, los encuestados apuntaban a una falta real de competencia en el transporte de mercancías por ferrocarril y a una lentitud del proceso de acceso al mercado de nuevos operadores ferroviarios. A ello añadían una falta de cultura de colaboración entre los operadores de los diferentes modos de transporte. Algunos apuntaban un progresivo deterioro de la colaboración entre transportistas de carretera y Renfe Mercancías en los últimos años. También se exponía la existencia de distorsiones en la competencia al mercado entre la operadora pública (Renfe Operadora) y los nuevos entrantes, en materias tales como: subvenciones a los déficits de gestión, o la existencia - de facto - de situaciones de dominio, que pueden afectar al desarrollo del transporte ferroviario de mercancías.

□ 6.7.2 Actividad

En cuanto a la actividad, los encuestados percibían pérdidas de mercado ferroviario derivadas de deficiencias en su servicio: rigidez en la planificación, deficiencias en la fiabilidad, carencias en la trazabilidad, baja velocidad comercial, así como un permanente descenso del volumen de transporte ferroviario de mercancías (vagón convencional, intermodal), salvo ligeros repuntes coyunturales. El crecimiento en años anteriores del transporte intermodal (1980 - 2003) en España, si se corrigen las causas de su disminución, es un antecedente del potencial de futuro de esta técnica de transporte ferroviario de mercancías. A ello se tenderá con una orientación de las empresas ferroviarias, en especial de la gestión de Renfe Mercancías, para conseguir una gestión económica equilibrada de su actividad, buscando la orientación al cliente, la integración de sus servicios en las actividades logísticas integrales y la mejora de sus costes operativos.

□ 6.7.3 Integración de cadenas logísticas

En materia de integración en las cadenas logísticas, se apuntaba a fuertes dificultades del transporte ferroviario de mercancías en acoplarse a los

requerimientos actuales de las cadenas logísticas: “just in time” y “flujos tensos”, interconexión de sistemas de información, máxima fiabilidad, con el resultado de su exclusión en muchas de ellas. Igualmente se apuntaba a una falta de acuerdos estables entre los agentes intervinientes en el transporte ferroviario de mercancías, y entre operadores ferroviarios y cargadores.

□ 6.7.4 Negocio ferroviario

En el ámbito del negocio ferroviario los participantes destacaban la escasa rentabilidad de esta actividad, y apuntaban algunos motivos como la falta de políticas estables hasta el momento para el desarrollo del transporte ferroviario de mercancías, y a que el tratamiento diferencial para Renfe Mercancías y los nuevos operadores ferroviarios disuade a la iniciativa privada de apostar con la intensidad necesaria para desarrollarse en el transporte ferroviario de mercancías.

□ 6.7.5 Costes

En materia de costes, los encuestados observaban una mayor competitividad en costes de la cadena unimodal (carretera) que la cadena intermodal ferroviaria en relaciones de media/corta distancia (por acarreos y costes de terminales), originada por la incapacidad de optimizar costes de explotación de los nuevos operadores ferroviarios -por inexistencia de economías de escala, formación de personal, acceso a material ferroviario de segundo uso, y otras-. A ello los encuestados añadían una baja productividad del personal de conducción (media de 2'1 h/día de conducción), y del material móvil (media de 65.000 Km /año), lo que supone un significativo sobrecoste unitario. Por último, se apuntaban tres factores:

“ Los costes no optimizados empeoran la competitividad y dificultan el desarrollo del transporte ferroviario

1. La existencia de costes no optimizados en diversos aspectos del transporte ferroviario de mercancías que empeoran su competitividad y dificultan su desarrollo (en terminales - servicios ACA-, energéticos, de material y otros);
2. Los elevados costes del transporte ferroviario de mercancías derivados de las limitaciones físicas de los trenes actuales (longitud, carga útil transportada);
3. Los fuertes impactos en la competitividad por costes adicionales derivados de los problemas de interoperabilidad en las terminales fronterizas. Asimismo vaticinaban que la transmisión de los costes de la infraestructura ferroviaria a los usuarios haría no competitivo el transporte ferroviario de mercancías. Por el contrario, una optimización de costes de acarreos y fricción modal (terminales) en el transporte intermodal, según indicaban, generará una elevada competitividad de esta técnica sobre la cadena unimodal de carretera.

□ 6.7.6 Sistema de información aplicados al ferrocarril

En cuanto a los sistemas de información, se apuntaban a los problemas derivados de desarrollos no estandarizados de dichos sistemas entre operadores, y asimismo, a una lentitud en la adaptación de los sistemas de información del transporte de mercancías por ferrocarril con los cargadores con una creciente desventaja respecto a otros modos.

“ Significativo retraso en tecnologías de información en el transporte ferroviario de mercancías

También se hablaba de un significativo retraso en tecnologías de información en el transporte ferroviario de mercancías, con un claro desfase con los avances y requerimientos en esta materia por las cadenas logísticas. La separación entre ADIF y RENFE, se decía, empeoró el nivel de satisfacción en materia de estas

tecnologías. Igualmente se hacía eco del escaso desarrollo de las empresas ferroviarias privadas en tecnologías de la información.

Y todo ello a pesar de los significativos avances en sistemas de información integrados con el ferrocarril, tanto de ADIF como de RENFE Operadora y FEVE, y singularmente en nichos significativos del transporte ferroviario de mercancías, como el tráfico portuario (TIMI, Proyecto Intermodal), y los programas de mejoras en los sistemas de información de los nuevos operadores privados.

Por otro lado se apuntaba a una carencia de proyectos de I+D+i en el transporte ferroviario español (material móvil, sistemas de información). A ello se ido sumando la sucesiva desaparición de fabricantes españoles de material remolcado por obsolescencia del producto, falta de pedidos, dificultades de homologación y otras causas. Edad media muy elevada del material remolcado.

■ 6.8 DIFICULTADES EXPRESADAS POR LOS OPERADORES PARA EL DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD EN SUS ENTREVISTAS CON EL CRF

Es un hecho la baja cuota del transporte por ferrocarril en España, en términos comparativos con el otro modo de transporte terrestre, la carretera, y también en términos comparativos con el ferrocarril en otros países europeos, además de su evolución en caída en los últimos años. Según las opiniones apuntadas por los actores en las conversaciones mantenidas con el CRF, las dificultades de acceso y de mejora de la participación del transporte de mercancías por ferrocarril, se deben a varias razones:

“ Necesidad de basar la actividad en unos costes unitarios competitivos

1. Las dificultades de hacer de esa actividad un auténtico negocio rentable, debido a unos costes unitarios muy elevados y a unos precios muy ajustados, a la zaga de lo que marca el transporte por carretera como actividad dominante del transporte terrestre.
2. Necesidad de basar la actividad en unos costes unitarios competitivos. La rigidez del modo ferroviario, que forma parte de sus debilidades estructurales, requiere de una masa crítica que asegure servicios estables, regulares y sobre todo fiables y con unas dimensiones de al menos 750 metros que aseguren una cantidad de mercancía en cada trayecto.
3. Discriminación en el diseño de los cánones especialmente en la modalidad de canon de acceso. Dificultades en el funcionamiento en las terminales ferroviarias así como en materia de servicios.
4. Enfoque equivocado de la dirección de los entes públicos empresariales: por ejemplo en ADIF con un exceso de posición de autoridad administrativa y una actitud comercial poco volcada en la búsqueda de soluciones al cliente. Igual se podría decir de Renfe Operadora. Ambas con magníficos profesionales han estado en los últimos tiempos poco enfocadas al mercado de la logística y del transporte de mercancías, cuestión ésta que parece comienza a corregirse.

6.9 DETECCIÓN POR PARTE DEL CRF DE ELEMENTOS DISTORSIONADORES O DISCRIMINADORES DE LA ACTIVIDAD FERROVIARIA

Hasta el momento y durante la actividad desarrollada por el CRF durante 2011 no se han detectado, ni se han recibido quejas ni reclamaciones, que indiquen frenos a la actividad en los siguientes elementos esenciales:

- » No se ha detectado una aplicación discriminatoria de cánones, aunque en su diseño sí presenta aspectos discriminatorios como ha quedado fijado en la posición del CRF.
- » Las cantidades de los cánones por uso de la infraestructura en el transporte de mercancías son unas de las más bajas de Europa. Quizá existan señales de una cierta subvención cruzada de la actividad.
- » No se han detectado dificultades en el acceso y de adjudicación de capacidad, y tampoco, por lo tanto, se perciben discriminaciones en la asignación de surcos.
- » Tampoco en materia de licencias y certificados de seguridad se han detectado aspectos discriminatorios o que frenen el pluralismo y la actividad de la oferta.

6.10 ESTABLECIMIENTO DE LOS CORREDORES EFICIENTES DE TRANSPORTE DE MERCANCÍAS POR FERROCARRIL EN EUROPA

El CRF está siguiendo de cerca los trabajos para el establecimiento de los Corredores Europeos de mercancías nº 4 y 6, que afectan a España, creados por el Reglamento (UE) Nº 913/2010 sobre una red ferroviaria para un transporte de mercancías competitivo. Por una parte, están en proceso de creación los órganos de gobierno de ambos corredores (Comisión ejecutiva y Consejo de administración), mediante la firma de los documentos fundacionales por los Ministros y Presidentes de los administradores de la infraestructura de los Estados miembros participantes. Por otra, se han redactado ya las prescripciones técnicas para la realización del Estudio de Mercado de ambos corredores, que forman parte de sus planes de implantación. Para ello, se han solicitado ayudas del programa de redes transeuropeas a la Agencia Ejecutiva TEN-T. Se ha previsto, además, que el Consejo de administración adopte la forma jurídica de agrupación europea de interés económico (AEIE).

Igualmente, el CRF ha participado en los grupos de trabajo de reguladores europeos, de cara a la elaboración de directrices para la actuación coordinada de los mismos en la defensa y promoción de la competencia en los corredores internacionales. Su puesta en marcha en noviembre de 2013, tanto del corredor 4 como 6, supondrá un elemento de primera magnitud en la oportunidad de generar tráfico internacional de manera eficiente.

6.11 ESTABLECIMIENTO DE SERVICIOS INTERNACIONALES DE VIAJEROS POR FERROCARRIL

Aunque ya ha sido expuesto al hablar del transporte ferroviario de viajeros, conviene repetir que aunque se encuentra liberalizado desde enero de 2010, no existe hasta el momento ningún operador nuevo en el mercado. El CRF ha participado en los grupos de trabajo de los reguladores europeos para el desarrollo de criterios de evaluación del carácter de servicios internacionales de viajeros, y acerca del impacto de los servicios sobre el equilibrio económico de los contratos de servicio público coincidentes.

“ Mayor seguimiento de mercado, análisis y detección de situaciones por el propio regulador ferroviario ”

7. RECOMENDACIONES DEL CRF

7.1 Reforzar la supervisión del mercado

En primer lugar, el CRF piensa que debe reforzarse la capacidad de seguimiento de mercado, análisis y detección de situaciones anómalas en el mercado de transporte ferroviario por el propio regulador ferroviario. Esperamos que la incorporación en la CNMC sea una oportunidad para lograrlo. En cualquier caso, merece la pena que la incorporación se haga con un cierto bagaje y una estructura y capacidad mínima, por lo cual seguiremos pidiendo al Ministerio de Fomento aquellos medios suficientes para disponer de un organigrama adecuado que permita ejecutar todas las competencias.

7.2 Necesaria modificación en breve de la Ley del Sector Ferroviario

La Ley del Sector Ferroviario deberá ser modificada en los próximos años. Varios argumentos juegan a favor de ello: 1) la demanda de la Comisión Europea contra España ante el Tribunal de Luxemburgo por incorrecta transposición de las Directivas del primer paquete ferroviario; 2) próxima aprobación de la Directiva de espacio ferroviario único europeo; 3) presentación y tramitación del cuarto paquete ferroviario anunciado por la Comisión Europea, y en el que se incluiría la liberalización del transporte interior de viajeros; 4) las recomendaciones del CRF al declarar algunos de los actuales cánones ferroviarios como discriminatorios para los nuevos entrantes; 5) las disfunciones detectadas por los centros directivos del Ministerio de Fomento durante el periodo de vigencia de la LSF. Estas razones evidencian un pronta reforma que, si queremos que no sea precipitada, debería empezarse a trabajar desde 2012, identificando los elementos más críticos, buscando soluciones y alternativas, estudiando soluciones planteadas en otros Estados miembros de la UE, y todo ello manteniendo un estrecho diálogo con todos los sectores y actores del mercado ferroviario.

“ Será necesario modificar la Ley del Sector Ferroviario en los próximos años ”

7.3 Liberalización del transporte de viajeros

Debería de empezarse a trabajar desde el Ministerio de Fomento, de una manera oficial, en el proceso y alcance de la liberalización del transporte de viajeros, para afrontar una posición ante la negociación en el seno del Consejo de Ministros de la UE de la propuesta de la Comisión de liberalización, así como ir previendo los pasos adecuados a realizar. Convendría utilizar los trabajos realizados hasta el momento por Optired (Fundación de Ferrocarriles Españoles y algunas universidades españolas) y cualquier otra reflexión o análisis realizado.

7.4 Revisión del sistema de cánones en España

Los cánones ferroviarios y las tarifas tienen que ser objeto de una profunda revisión, empezando por que el administrador de infraestructura, ADIF, recupere su función de establecer las cuantías, no sólo la aplicación, y lo haga tratando de minimizar el impacto que puedan tener la tentación de un alza de sus cuantías, evitando cualquier trato discriminatorio, y abriendo cuanto antes un proceso de reflexión y análisis que aporte criterios. Además es muy necesario darle capacidad al ADIF para incluir un régimen de rendimiento (*performance regime*) que articule unos incentivos al uso correcto de las infraestructuras. También el regulador independiente CRF tiene que supervisar el proceso de establecimiento de cuantías basadas en principios de costes marginales, así como las reclamaciones por aplicación de cánones. Siguiendo el reciente ejemplo de Francia, la constitución de un Consejo Científico servirá para apoyarse en criterios firmes para llevar a cabo una reforma. Es importante aprovechar los trabajos realizados y el conocimiento de algunos

“ Necesaria revisión de los cánones ferroviarios y las tarifas ”

institutos de investigación que existen en España como es el caso del CENIT que ha elaborado estudios muy detallados y concienzudos sobre la materia.

■ 7.5 Gestión de terminales y servicios ACA

La gestión de las terminales y la prestación de los servicios complementarios y auxiliares es otro capítulo que merece ser abierto en breve. El CRF ha iniciado un estudio pormenorizado de la situación con participación de todos los sectores afectados. Sus conclusiones y recomendaciones deberían ser tenidas en cuenta.

“ Se debe estudiar las terminales de mercancías y los servicios complementarios y auxiliares

■ ANEXO I

■ PROPUESTA DE REFORMA DEL REGLAMENTO QUE DESARROLLA EL CRF

La Ley de economía sostenible ha modificado en profundidad el Título VI de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del sector ferroviario, en un doble sentido: para dotar de independencia al órgano de supervisión del mercado ferroviario y para atribuirle nuevas funciones. Por lo que se refiere al primero aspecto, se ha extraído al Comité de la estructura jerárquica del Ministerio de Fomento para dejarlo adscrito al Departamento con independencia plena de funcionamiento; se ha suprimido el recurso de alzada frente a sus decisiones; se ha previsto que sus miembros puedan ser designados entre personas de reconocida competencia profesional en el sector ferroviario o en la regulación de mercados y se han tasado expresamente las causas que pueden originar el cese en el ejercicio de sus funciones.

Por lo que atañe a las atribuciones del Comité de Regulación Ferroviaria, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, le ha dotado de nuevas y trascendentes competencias: la resolución de las reclamaciones sobre la aplicación de los cánones ferroviarios, incluidos los actos de gestión y liquidación del Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, y las que versen sobre el acceso a la infraestructura ferroviaria o la prestación de los servicios adicionales, complementarios y auxiliares; la supervisión de las negociaciones entre los administradores de infraestructura y los candidatos sobre cánones ferroviarios y la emisión de los informes determinantes en los expedientes que tramite la Comisión Nacional de la Competencia relativos al sector ferroviario. Desde el punto de vista operativo, finalmente, la ley impone al Ministerio de Fomento la obligación de proporcionar al Comité los medios necesarios para el ejercicio de sus competencias.

El borrador de Real Decreto preparado por el Comité de Regulación Ferroviaria cumple, desde esta perspectiva, una doble función: por una parte, corrige y depura el Reglamento del sector ferroviario, excluyendo de él los preceptos incompatibles con la Ley de economía sostenible y, por otra, completa la reforma legal incorporando ciertas reglas para mejorar la operatividad del Comité.

Los objetivos y medidas de mejora del funcionamiento del órgano regulador que se contemplan en el borrador son los siguientes:

Fortalecer la independencia del Comité de Regulación Ferroviaria:

- a) Sus miembros ejercerán sus funciones con “plena libertad de criterio e independencia respecto de cualquier interés empresarial o comercial relacionado con el mercado ferroviario” (artículo 143.1 RSF).
- b) Están sujetos al régimen de incompatibilidades establecido en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas” (artículo 143.1 RSF).
- c) El Presidente y los vocales no podrán solicitar ni aceptar órdenes, instrucciones o directrices de ninguna entidad pública o privada que pueda limitar su neutralidad” (artículo 143.2 RSF).

Incremento de la capacidad operativa del Comité de Regulación Ferroviaria:

- a) El presidente y los vocales del Comité actuarán con dedicación exclusiva al órgano regulador (artículo 143.1 RSF).
- b) Las retribuciones de los miembros del Comité de Regulación Ferroviaria se fijarán por el Ministro de Economía y Hacienda de acuerdo con lo que se establezca en los Presupuestos Generales del Estado” (artículo 142 RSF)
- c) El Comité de Regulación Ferroviaria contará con personal adscrito, para realizar funciones de apoyo técnico y administrativo; dispondrá de una dotación

presupuestaria diferenciada y podrá encomendar a entidades colaboradoras la realización de servicios y actuaciones de su competencia (artículo 161 RSF).

Potenciación de la función de asesoramiento del Comité de Regulación Ferroviaria, mediante cuatro tipos de informes:

- a) Informe preceptivo sobre todos los proyectos de normas estatales... que afecten al transporte por ferrocarril (artículo 147.d RSF).
- b) Informe preceptivo sobre la adjudicación de contratos de servicio público o de autorizaciones para servicios de interés público (artículo 154.2 RSF).
- c) Informe no preceptivo: sobre asuntos concernientes al transporte ferroviario, particularmente en aquellas materias que puedan afectar al desarrollo libre y competitivo del mercado cuando lo soliciten el Ministerio de Fomento o las comunidades autónomas (artículo 155 RSF).
- d) El informe anual del Comité de Regulación Ferroviaria tiene carácter obligatorio (artículo 156 RSF).

■ ANEXO II

■ INFORME SOBRE NECESIDADES DE RECURSOS DEL COMITÉ DE REGULACIÓN FERROVIARIA

A. Justificación del informe

El presente informe, -que ha sido aprobado por el Comité de Regulación Ferroviaria en su reunión del día 28 de julio de 2011-, se dirige al Subsecretario de Fomento, y se remite también para conocimiento de otros Departamentos del mismo Ministerio de Fomento, y trata de buscar el máximo desarrollo de los avances producidos en la Ley de Economía Sostenible respecto al Comité de Regulación Ferroviaria y a hacer viable el cumplimiento de su independencia funcional. El actual modelo de regulación del mercado ferroviario en España no es definitivo; de hecho en la misma Ley de Economía Sostenible se apunta a la creación de una comisión del sector de los transportes donde se integren las competencias del regulador ferroviario, y, por otro lado, el Ministerio de Fomento ha apoyado la Directiva de Espacio Ferroviario Único, que alcanzó un acuerdo político el pasado 16 de junio en el Consejo de Ministros de Transportes de la Unión Europea, donde se amplían la independencia, los recursos y las funciones que debe tener todo regulador ferroviario.

No obstante, con la reforma de la Ley de Economía Sostenible se ha dado un paso importante en la dirección apuntada políticamente de potenciar este órgano. La independencia es una condición clave tanto para su funcionamiento, como para la visibilidad y la confianza de los agentes del mercado hacia el Comité de Regulación Ferroviaria. Los recursos personales y materiales son un elemento importante de su desarrollo. La Ley de Economía Sostenible reforma el artículo 84 de la Ley 39 /2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario y dice que *“el Comité de Regulación Ferroviaria dispondrá de los medios necesarios para el ejercicio de sus competencias. El Ministerio de Fomento estará obligado a prestarle la colaboración que le solicite para el cumplimiento de sus fines”*.

Desarrollar el apartado de los recursos dándole la máxima autonomía al Comité de Regulación Ferroviaria y su visibilidad como órgano no integrado en el Ministerio de Fomento, será fundamental para su credibilidad (tanto dentro como fuera de nuestro país) y su potenciación en el ejercicio de sus funciones. Por ello, se propone **un marco estable de relación entre el Ministerio de Fomento y el Comité de Regulación Ferroviaria**, un marco de relaciones que fije el nivel de apoyo del Ministerio de Fomento al Comité de Regulación Ferroviaria. Para ello un convenio de colaboración entre Ministerio de Fomento y Comité de Regulación Ferroviaria sería un documento de regulación idóneo para tener un marco de reconocimiento de la peculiaridad y situación del citado órgano y de sus necesidades.

B. Argumentario

1. La potenciación del Comité de Regulación Ferroviaria

El Ministro de Fomento se ha comprometido, dentro del Plan Estratégico de Impulso del Transporte de Mercancías por Ferrocarril, a potenciar el Comité de Regulación Ferroviaria. Su compromiso se ha puesto de manifiesto tanto ante las CCAA como en sede parlamentaria. También el Secretario General de Transportes en su comparecencia en el Congreso de los Diputados para presentar el citado plan lo ha manifestado.

La razón de abordar ahora esta potenciación del Comité de Regulación Ferroviaria viene dada por los problemas y limitaciones de diseño en la propia Ley en que fue concebido, la Ley 39 /2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario, que no permitía una gran capacidad organizativa para las funciones que le encomiendan las directivas europeas, hecho que fue puesto de manifiesto por los participantes en la elaboración del nuevo Plan de Impulso del Transporte de Mercancías por Ferrocarril.

El paso de una situación de monopolio en el ferrocarril, como existía hasta 2005, a un mercado en libre competencia, requiere una vigilancia y una supervisión de la adjudicación de los derechos de uso de las infraestructuras ferroviarias (que lleva a cabo el administrador de infraestructura) y de la pluralidad de la oferta, dados los desequilibrios de tamaño entre nuevos entrantes y el operador histórico. Ese papel le corresponde al regulador, el Comité de Regulación Ferroviaria, cuya capacidad de detectar y corregir las actuaciones de empresas públicas, ADIF o Renfe Operadora, le obligan a disponer de medios suficientes, y le obligan a un alto nivel de visibilidad y a ganarse la confianza de los agentes del mercado, confianza que sólo puede sustentarse en la independencia funcional respecto a los intereses de las citadas empresas o de quienes las tutelan, y con la independencia de recursos que le permita llevar a cabo sus funciones. Sólo sobre esa base puede haber competencia en el mercado, inversión de operadores privados, sobre todo del mundo del transporte, y garantía de funcionamiento que evite discriminaciones y abusos de posición.

El Comité de Regulación Ferroviaria estaba creado desde marzo de 2005, aunque por el escaso desarrollo de la competencia del mercado ferroviario, no ha podido ejercer sus funciones salvo para informar normas o actos de contenido ferroviario.

La anunciada y comprometida potenciación se ha materializado en los siguientes actos:

- A) Renovación del Comité de Regulación Ferroviaria que se ha llevado a cabo desde el 15 de noviembre de 2010 hasta el 15 de marzo de 2011, con nombramiento y renovación del Presidente y de los Vocales.
- B) Con la aprobación de la Ley 2/2011, de Economía Sostenible (en adelante LES) que entró en vigor el día 7 de marzo de 2011 y que modificó la Ley 39 /2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario (en adelante LSF) en lo concerniente al Comité de Regulación Ferroviaria.
- C) Apoyo de España a la propuesta de Directiva de la Comisión Europea sobre refundición del primer paquete ferroviario, donde se amplían las competencias del regulador ferroviario y se diseña un regulador necesariamente con independencia orgánica y funcional del Ministerio y de cualquier agente del mercado, incluido el administrador de infraestructuras.

El nuevo Comité de Regulación Ferroviaria ha asumido las nuevas competencias que le otorga la redacción de la LES, y está desplegando las funciones que tiene encomendadas en la actualidad.

En el margen que da la LES tiene que haber un refuerzo organizativo del Comité de Regulación Ferroviaria que le permita ocupar el espacio que le corresponde en el sistema ferroviario.

2. La independencia funcional del Comité de Regulación Ferroviaria: la Ley 39 /2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario antes y después de la modificación de la Ley de Economía Sostenible

- A) EL Comité de Regulación Ferroviaria en la Ley 39 /2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario.

La antigua redacción de los artículos 82 a 84 de la LSF, establecía la creación del CRF, como un órgano colegiado integrado en el Ministerio de Fomento.

Se le reconocían una serie de funciones, aunque no todas las que prevé la Directiva 14/2001. Y sus actos aunque eran ejecutivos podían ser recurridos ante el Ministro de Fomento.

Las funciones del Comité de Regulación Ferroviaria, en la redacción original de la LSF de 2003, eran las siguientes:

1. *Salvaguardar la pluralidad de la oferta en la prestación de los servicios sobre la Red Ferroviaria de Interés General y velar por que éstos sean prestados en condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias.*
2. *Garantizar la igualdad entre empresas públicas y privadas en las condiciones de acceso al mercado de los referidos servicios.*
3. *Velar por que los cánones ferroviarios cumplan lo dispuesto en esta Ley y no sean discriminatorios.*
4. *Resolver los conflictos que puedan plantearse entre el administrador de infraestructuras ferroviarias y las empresas ferroviarias en relación con:*
5. *El otorgamiento y uso del certificado de seguridad y el cumplimiento de las obligaciones que éste comporte.*
6. *La aplicación de los criterios contenidos en las declaraciones sobre la red.*
7. *Los procedimientos de adjudicación de capacidad.*
8. *La cuantía, la estructura o la aplicación de las tarifas que se les exijan o puedan exigírseles.*
9. *Informar a la Administración del Estado y a las comunidades autónomas que lo requieran en materia ferroviaria y, en particular, respecto del contenido de cualquier proyecto de norma o resolución que afecte a aquélla.*
10. *Cualesquiera otras que se le atribuyan por la ley o por reglamento.*

En el texto no se hacía mención alguna a la independencia funcional del Comité de Regulación Ferroviaria.

Y, por último, respecto a sus recursos, se decía que el Comité de Regulación Ferroviaria podría “contar, para el ejercicio de sus funciones, con los servicios de los demás órganos del Ministerio de Fomento y estaría integrado en éste, a efectos presupuestarios y organizativos”.

- B)** El nuevo Comité de Regulación Ferroviaria, una vez aprobada la modificación de la LSF por la LES.

El texto de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LES) modifica la LSF en cuanto al contenido del Comité de Regulación Ferroviaria.

Si bien sigue siendo un órgano colegiado que se rige por los artículos 22 a 27 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ahora ya aparece como **adscrito** al Ministerio de Fomento. Por lo tanto el legislador ha querido marcar la diferencia con el anterior texto en que aparecía integrada. Esa adscripción, como la que se le otorgan a otros órganos reguladores, como es la Comisión Nacional del Sector Postal, pone el énfasis en que no se haya en la estructura del Ministerio ni se encuentra sometido a una relación jerárquica con ninguna de sus partes, incluido el Ministro.

A todo ello se suman otras declaraciones de la propia Ley que dejan clara la independencia del Comité de Regulación Ferroviaria respecto al Ministerio de Fomento:

- » Se declara que actuará con independencia funcional plena, en el plano de la organización, de las decisiones financieras, de la estructura legal y de la toma de decisiones, de todo administrador de infraestructuras (ADIF), organismo de tarificación (Ministerio de Fomento), organismo adjudicador (Ministerio de Fomento y Adif) y candidato (Renfe y empresas privadas, y potencialmente también el Ministerio de Fomento como titular de servicios públicos ferroviarios).

- » Aunque el nombramiento de sus miembros sigue recayendo en el Ministro de Fomento, se han reducido las razones del cese que sólo pueden serlo por las siguientes causas:
 - a) Expiración del término de su mandato, continuando en funciones hasta el nombramiento de los nuevos miembros que procedan a su sustitución.
 - b) Renuncia.
 - c) Incapacidad permanente para el ejercicio de sus funciones, incompatibilidad sobrevenida para dicho ejercicio o condena por delito doloso.

- » Las resoluciones del Comité de Regulación Ferroviaria dejan de poder ser recurridas ante el Ministro y ponen fin a la vía administrativa, sólo pueden recurrirse ante los órganos jurisdiccionales.

- » Aumentan las competencias al poder conocer de todos aquellos asuntos en relación con los cánones ferroviarios, cuestión esta que no estaba incluida anteriormente.

- » Por último, y en cuanto a los recursos, la Ley establece que “el Comité de Regulación Ferroviaria dispondrá de los medios necesarios para el ejercicio de sus competencias. El Ministerio de Fomento estará obligado a prestarle la colaboración que le solicite para el cumplimiento de sus fines”.

En cuanto a la adscripción, ya el Real Decreto 30/2011, de 14 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Fomento (BOE miércoles 19 de enero de 2011) en su artículo 18, acerca de la Subsecretaría de Fomento, establecía que:

“6. Quedan adscritos al Ministerio de Fomento, a través de la Subsecretaría:

- a) La Comisión Nacional del Sector Postal.*
- b) El Comité de Regulación Ferroviaria.”*

Hay un reconocimiento de la situación peculiar y provisional y de la escasez de capacidad -y de medios y recursos- del regulador, cuando en la LES, en su disposición final cuarta, sobre el *organismo regulador del sector transporte*, se ordena al Gobierno que, *“cuando así lo aconsejen las condiciones de competencia en los mercados de transporte, y, en particular, los avances en el proceso de liberalización del sector ferroviario, remitirá al Parlamento un proyecto de Ley de creación de un organismo regulador del sector transporte, que integre las funciones atribuidas al Comité de Regulación Ferroviaria y la regulación del resto de modos de transporte”*.

En cualquier caso, esa provisionalidad vendrá dada por la imposición de la nueva Directiva del ferrocarril que obliga a crear un organismo autónomo con personalidad jurídica propia, con capacidad de tener recursos humanos, y presupuesto propio.

3. La independencia del regulador según la Unión Europea

- a) El organismo regulador de los ferrocarriles y su independencia en la Directiva 2001/14/CE.

La Directiva 2001/14/CE, es la primera norma comunitaria que regula el organismo regulador en sus artículos 30 y 31.

Dice que *“los Estados miembros crearán un organismo regulador. Dicho organismo, que podrá ser el Ministerio encargado de transportes o cualquier otro organismo, será independiente de todo administrador de infraestructuras, organismo de tarificación,*

organismo adjudicador y candidato en el plano de la organización, de las decisiones financieras, de la estructura legal y de la toma de decisiones. El citado organismo actuará de conformidad con los principios establecidos en el presente artículo, según los cuales las funciones de recurso y de control pueden asignarse a distintos órganos”.

Establece respecto a las competencias del regulador que las empresas concernidas o candidatos “podrán recurrir al organismo regulador si consideran haber sufrido injusticia, discriminación o cualquier otro perjuicio, en particular a causa de las decisiones adoptadas por el administrador de infraestructuras, o cuando proceda por la empresa ferroviaria, en relación con:

- a) la declaración sobre la red;
 - b) los criterios contenidos en la declaración sobre la red;
 - c) el procedimiento de adjudicación y sus resultados;
 - d) el sistema de cánones;
 - e) el nivel o estructura de los cánones que se les exigen o pueden exigírseles;
 - f) el certificado de seguridad, ejecución y seguimiento de las normas y reglamentaciones de seguridad.
4. *El organismo regulador velará por que los cánones establecidos por el administrador de infraestructuras cumplan lo dispuesto en el capítulo II y no sean discriminatorios. Sólo se permitirá la negociación entre candidatos y administradores de infraestructuras sobre el nivel de los cánones, si las negociaciones discurren bajo la supervisión del organismo regulador. El organismo regulador deberá intervenir si se prevé que el resultado de las negociaciones puede contravenir las disposiciones de la presente Directiva.*
 5. *El organismo regulador tendrá la facultad de pedir la información pertinente al administrador de infraestructuras, candidatos y cualquier tercero interesado de un Estado miembro, información que deberá serle facilitada sin dilación.*
 6. *El organismo regulador deberá resolver acerca de cualquier denuncia y tomar medidas para remediar la situación que la haya originado en el plazo de dos meses desde la recepción de toda la información.*

No obstante lo dispuesto en el apartado 6, las decisiones del organismo regulador vincularán a todas las partes afectadas. En caso de recurrirse una negativa a conceder capacidad de infraestructura, o las condiciones de una oferta de capacidad, el organismo regulador podrá optar por confirmar que no procede modificar la decisión del administrador de infraestructuras, o bien exigir que dicha decisión se modifique de conformidad con las directrices que haya establecido.

“6. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las decisiones adoptadas por el organismo regulador puedan ser objeto de recurso judicial.”

a) Demanda de la Comisión Europea ante el Tribunal de Luxemburgo contra España

Como es ya conocido, la Comisión Europea presentó en 2010 una demanda contra España ante el Tribunal de Luxemburgo, por varios motivos que en su opinión constituían infracciones a la correcta transposición de las Directivas europeas sobre ferrocarriles, especialmente las del llamado primer paquete ferroviario. Entre ellas estaba la Directiva 14/2001/CE, que en sus artículos 30 y 31 establecía la obligación de crear cada Estado un organismo regulador de los ferrocarriles.

La Directiva decía que “los Estados miembros crearán un organismo regulador. Dicho organismo, que podrá ser el Ministerio encargado de transportes o cualquier otro

organismo, será independiente de todo administrador de infraestructuras, organismo de tarificación, organismo adjudicador y candidato en el plano de la organización, de las decisiones financieras, de la estructura legal y de la toma de decisiones. El citado organismo actuará de conformidad con los principios establecidos en el presente artículo, según los cuales las funciones de recurso y de control pueden asignarse a distintos órganos.”

Hasta el momento la demanda no ha sido retirada en este punto a pesar del avance que se ha producido en la Ley de Economía Sostenible.

b) Reunión del Presidente del Comité de Regulación Ferroviaria con los responsables de la Comisión Europea.

En reunión reciente del Presidente del Comité de Regulación Ferroviaria el pasado 27 de abril de 2011, éste les presentó a los miembros de la Dirección General de Movilidad de la Comisión Europea el nuevo Comité de Regulación Ferroviaria creado con la entrada en vigor de la LES y la modificación de la LSF.

En la conversación se pudo comprobar que los representantes de la Comisión Europea apreciaban el avance realizado legislativamente con la LES respecto a lo que había anteriormente, aunque mostraron interés sobre si había habido algún avance en la independencia de recursos, cantidad de personal de apoyo, dedicación a tiempo completo a la tarea de regulación, recursos y presupuestos propios, etc., cuestión esta que les sigue preocupando en cuanto a la dependencia de recursos del Comité de Regulación Ferroviaria respecto del Ministerio de Fomento que es quien fija los cánones y las tarifas y quien tutela las empresas ferroviarias públicas, lo que hace incompatible ambas dependencias, y aconseja, probablemente, a la Comisión a no retirar su demanda.

c) La Propuesta de Directiva de refundición del primer paquete ferroviario y de creación del espacio único ferroviario europeo

La nueva propuesta de Directiva de Espacio Ferroviario Único Europeo, presentada por la Comisión Europea en septiembre de 2010, y que refunde y modifica las 3 directivas del primer paquete ferroviario, ha recibido el respaldo del Consejo de Ministros de Transportes de la Unión Europea, el pasado 16 de junio. Queda la tramitación en el Parlamento Europeo.

Esta propuesta de Directiva refuerza considerablemente el papel de los organismos reguladores ferroviarios en los dos ámbitos: organización y funciones.

En cuanto a la organización, la Directiva obligará a disponer de un organismo regulador con personalidad jurídica propia, con capacidad de reclutar al personal, con presupuesto propio, y claramente separado del Gobierno.

También sus competencias se ven ampliadas sobre todo en su capacidad para sancionar, inspeccionar, llevar a cabo auditorías, etc. También se amplía el campo de su cometido.

La previsión es que esté aprobada y publicada a finales de 2012, y deja un periodo transitorio para que los países creen el nuevo organismo regulador.

d) Asociación de Reguladores Independientes IRG-Rail

El artículo 31 de la Directiva 14/2001/CE, regula la colaboración entre los organismos reguladores y establece que *“los organismos reguladores nacionales intercambiarán información acerca de su trabajo y de sus motivos y prácticas en la toma de decisiones a fin de coordinar sus principios para la toma de decisiones en el conjunto de la Comunidad. La Comisión les prestará apoyo en esta actividad.”*

Por ello, se han creado dos niveles de colaboración: 1) Un grupo de trabajo de organismos reguladores del ferrocarril, que coordina la Comisión Europea y se reúne entre 2 y 4 veces al año; y 2) Una asociación de organismos reguladores independientes que tratan de mantener una colaboración reforzada entre

aquellos organismos que reúnen todos los requisitos de independencia no sólo material sino formal.

El llamado *Independent Regulators Group-Rail* (en adelante IRG-R) ha decidido no admitir en su seno a ningún miembro que no tenga una independencia real del Ministerio o al menos con algunos signos externos claros de esa independencia como son la sede, el correo electrónico, la página web.

Su posición está muy en la línea que la Comisión Europea ha estado marcando y que ha fijado en la propuesta de Directiva.

El Comité de Regulación Ferroviaria de España no ha sido admitido a formar parte del grupo de reguladores independientes y a firmar el memorándum de constitución, sobre todo por tener abierta una demanda de la Comisión Europea contra España por escasa independencia del regulador y por no tener una independencia material respecto al Ministerio.

El Comité de Regulación Ferroviaria podrá participar en la elaboración de trabajos y en grupos concretos de trabajo que se creen por el IRG-Rail.

e) Los documentos del Parlamento Europeo sobre la independencia del regulador

La nueva Directiva de Espacio Ferroviario Único Europeo, que refunde y modifica las 3 directivas del primer paquete ferroviario, está siendo tramitada por el Consejo de Ministros de Transportes y por el Parlamento Europeo. Faltan todavía la primera y segunda lectura que lleva a cabo el Parlamento Europeo pero los trabajos en ponencia ya han comenzado y han circulado algunos estudios para el conocimiento de los parlamentarios. Uno de ellos trata sobre los reguladores ferroviarios en Europa, y allí han medido el nivel de independencia de cada uno de ellos, quedando el Comité de Regulación Ferroviaria en mal lugar debido a su dependencia directa de recursos del Ministerio de Fomento así como por algunos signos externos como la no existencia de sede propia, página web propia o correo electrónico propio (ver anexo 1).

f) El Foro Internacional del Transporte sobre la independencia del regulador de transporte

El Foro Internacional del Transporte es un organismo internacional creado en el marco de la OCDE, y con antigua denominación como CEMT (Conferencia Europea de Ministros de Transportes), que se reúne habitualmente en Leipzig (Alemania) aunque con sede en París, y que ha sido presidido por España en el último año hasta su última reunión de mayo de 2011.

El citado organismo ha publicado en marzo de 2011 un estudio sobre los reguladores de transportes (ver anexo 2), *“Las mejores regulaciones económicas: el papel del regulador”*, realizado a partir de un seminario que tuvo lugar el 2 de diciembre de 2010. En el mismo se hace hincapié en la independencia del funcionamiento de los órganos reguladores.

Afirma el estudio que *“la independencia de un regulador debe ser real más que simplemente teórica para que él pueda ejercer su poder discrecionalmente. Como ha sido ya señalado, el regulador debe ser absolutamente independiente para poder refrenar los comportamientos oportunistas y debe principalmente serlo de cara al Gobierno, que está inevitablemente focalizado sobre el corto plazo. La cuestión toma un giro particular cuando los poderes públicos son accionistas de una o varias empresas reguladas. No sirve de nada separar las funciones en el seno del Gobierno para confiar la función de regulación al Ministerio de Transportes y el ejercicio del derecho de propiedad al Ministerio de Finanzas. El régimen de responsabilidad colegiada del Gobierno y de preponderancia del Primer Ministro le resta toda sustancia a esta forma edulcorada de separación. Solo un regulador separado e independiente puede eliminar el conflicto de intereses entre propiedad y arbitraje en tales circunstancias”*.

Concluye el trabajo, que *“la independencia del regulador es esencial para mantener la motivación de invertir en las infraestructuras de transporte y optimizar sobre el plan de económico la utilización de las infraestructuras existentes”*. *“El regulador debe ser independiente de los poderes públicos y de las partes reguladas. Su independencia supone un reclutamiento adecuado, una cierta seguridad de empleo, una buena previsibilidad de posibilidades de empleo posteriores y una puesta a disposición de recursos suficientes para ejercer su misión reguladora”*.

7. Solicitud al Ministerio de Fomento de los recursos necesarios para el desempeño de las funciones del Comité de Regulación Ferroviaria

a) Normativa sobre los recursos humanos y materiales del Comité de Regulación Ferroviaria.

El Reglamento de la Ley 39 /2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario establece en su artículo 161 que *“el Comité de Regulación Ferroviaria podrá contar, para el ejercicio de sus funciones, con el personal al servicio de los demás órganos del Ministerio de Fomento y estará integrado en éste, a efectos presupuestarios y organizativos”*.

En su antigua redacción el artículo 84 de la LSF decía que el Comité de Regulación Ferroviaria *“podrá contar, para el ejercicio de sus funciones, con los servicios de los demás órganos del Ministerio de Fomento y estará integrado en éste, a efectos presupuestarios y organizativos”*.

La nueva redacción que hace la LES del artículo 84 LSF lleva por título el *“Deber de colaboración con el Comité de Regulación Ferroviaria”* y establece que *“el Comité de Regulación Ferroviaria dispondrá de los medios necesarios para el ejercicio de sus competencias. El Ministerio de Fomento estará obligado a prestarle la colaboración que le solicite para el cumplimiento de sus fines”*.

b) Situación de recursos actuales del Comité de Regulación Ferroviaria

En el momento en que se aprueba este informe, **el Comité de Regulación Ferroviaria no tiene los recursos necesarios para desempeñar sus funciones correctamente**, máxime si se quiere mantener una acción que favorezca el pluralismo y la competencia en el mercado.

Conforme a la LES, el CRF obtendrá sus recursos del propio Ministerio de Fomento, aunque eso limita y compromete la independencia y debilita las capacidades del propio Comité, por lo que habría que objetivar el apoyo y hacer un reconocimiento explícito de la situación peculiar del CRF respecto al Ministerio de Fomento mediante algún tipo de documento o norma interna, que fuera conocida y reconocida por los funcionarios del propio Departamento.

En el momento de la aprobación de este informe, la descripción de los recursos de que dispone es la siguiente:

1) Recursos humanos:

- » Componentes del Comité de Regulación Ferroviaria:
- » Presidente: Juan Miguel Sánchez García (a tiempo completo)
- » Vocal: José María Collado González (a tiempo completo)
- » Vocal: Rafael García Alcolea (a tiempo compartido).
- » Vocal: Vicente Hernández Gutiérrez (a tiempo compartido)
- » Vocal: José Ignacio Pérez Lou (a tiempo completo).
- » Secretaria: Isabel Dorrego Iglesias (a tiempo compartido).

- » Personal de apoyo del Comité de Regulación Ferroviaria:
- » En la actualidad el Comité de Regulación Ferroviaria cuenta con una funcionaria auxiliar administrativo que presta sus servicios como secretaria del Presidente, que es Rosa María Ortiz Fernández de Velasco.

2) Sede

En la actualidad el Comité de Regulación Ferroviaria no tiene una sede propia definida en ningún documento y utiliza la sede central del Ministerio de Fomento para llevar a cabo sus reuniones.

3) Recursos materiales:

Los recursos materiales en la actualidad son suficientes en cuanto a mobiliario y elementos de papelería necesarios.

4) Recursos presupuestarios:

No dispone el CRF de ningún recursos presupuestario propio. Se propone que se incluya para los presupuestos de 2012 una rúbrica, que aunque gestionada por el Ministerio de Fomento, incluya unos créditos destinados al funcionamiento del CRF, lo que unido a un convenio de colaboración daría una autonomía de hecho en la gestión de los recursos del propio CRF.

5) Medios informáticos y de comunicación:

Hasta el momento los servicios del Ministerio de Fomento han provisto de suficiente apoyo de medios informáticos y de comunicación.

6) Página web:

No dispone de página web propia, y está entre los órganos colegiados del Ministerio de Fomento. Se propone que por parte de la Subsecretaría del Ministerio de Fomento se impartan las instrucciones oportunas para poder en el menor plazo de tiempo posible disponer de página web propia.

7) Correo electrónico:

No dispone de dirección de correo electrónico propio. Depende del correo del Ministerio de Fomento. Se propone que por parte de la Subsecretaría del Ministerio de Fomento se impartan las instrucciones oportunas para poder en el menor plazo de tiempo posible disponer de correo electrónico propio.

c) Necesidades de recursos del Comité de Regulación Ferroviaria.

Las necesidades del Comité de Regulación Ferroviaria, en una primera etapa de organización y de expansión de sus actividades, se centran en las siguientes cuestiones:

- » Un **marco estable de relaciones con el Ministerio de Fomento en materia de recursos**: un convenio entre el Ministerio de Fomento y el Comité de Regulación Ferroviaria sería un marco idóneo para asegurar unos recursos mínimos estables y no depender de decisiones de cada momento.
- » Los miembros y el responsable de la Secretaría del Comité de Regulación Ferroviaria deben **dedicarse exclusivamente a las tareas del Comité de Regulación Ferroviaria** como es normal y obligatorio en cualquier otro regulador de nuestro país, con un nivel retributivo completo mínimo equivalente a un nivel 30 en la administración general del Estado. Sin ello es difícil mantener una actividad pro-activa de impulso de las tareas y funciones del regulador. Para ello debe de buscarse una declaración

especial que establezca su cometido exclusivo al CRF y un calendario que no llegue más allá de diciembre de 2012 para hacerlo realidad.

» Como **tareas inmediatas** que podrían abordarse entre los meses de septiembre de 2011 y enero de 2012, se incluyen:

1. Contratación de una asistencia técnica de suficiente independencia y conocimiento del sector que permita el apoyo técnico al CRF para llevar a cabo el ejercicio de sus funciones con solvencia y a elaborar el informe anual 2011 que llevará a cabo este órgano.
2. Una identificación como órgano regulador: un logo que lo identifique.
3. Página web propia.
4. Correo electrónico con dominio propio.
5. Papelería y tarjetas de visita.

d) Para los presupuestos generales del Estado para 2012, se propone que aparezca una rúbrica presupuestaria con indicación de recursos del CRF, tanto en capítulo II, para gastos corrientes, como para capítulo VI, para gastos en inversiones, principalmente estudios sectoriales. Entre los gastos corrientes deberían incluirse:

- » Dietas para desplazamientos.
- » Reuniones y conferencias.
- » Gastos de representación.
- » Suscripciones a revistas o medios de información sectoriales del transporte y la logística.
- » Adquisición de libros.
- » Servicios de traducción al inglés para documentos y para página web.
- » Cualquier otra rúbrica necesaria para el correcto funcionamiento del CRF.

e) Apoyo de la abogacía del Estado: reconocimiento del apoyo directo de la Abogacía del Estado en el Ministerio de Fomento o bien la firma de un convenio específico que provea de asesoría jurídica al CRF para el ejercicio de sus funciones.

f) Relaciones con los órganos del Ministerio de Fomento: establecimiento de unos canales habituales de comunicación para resolver toda cuestión relacionada con los recursos necesarios. Siguiendo la regla reconocida en la LES para los organismos reguladores sectoriales, la relación con el Gobierno debería hacerse a través del Ministro de Fomento, aunque pueda delegar en algún órgano los contactos habituales, en este caso en la Subsecretaría de Fomento.

g) Contratación de una asistencia técnica anual como apoyo para estudios o estadísticas.

h) Recursos humanos: personal a adscribir al Comité de Regulación Ferroviaria que debería completarse con al menos:

- » Un nivel 30 como Secretario/a del Comité de Regulación Ferroviaria con dedicación exclusiva.
- » Un nivel 28 como Jefe de Área de Supervisión del Mercado Ferroviario, dependiente del Secretario/a, con funciones sobre organización de la tramitación de Expedientes, seguimiento del mercado, preparación de informes.
- » Un administrativo nivel 22, como Jefe de Sección de Tramitación de Expedientes.

- » Dos auxiliares administrativos nivel 18 de apoyo a la Presidencia del Comité de Regulación Ferroviaria.

8. Conclusiones

El trinomio **regulación-independencia-recursos suficientes** es indisociable para la mayor parte de reguladores ferroviarios europeos e incluso españoles de otros sectores. Ello ha aconsejado a que en el marco de la LES se haga un esfuerzo en aumentar las competencias de la regulación ferroviaria y la declaración formal de independencia se complete con un marco estable que permita al CRF avanzar progresivamente para irse dotando de medios conforme vaya ampliándose el mercado y vayan aumentando las necesidades de conocimiento y de intervención en el mercado.

Ello le daría sin duda un marco de credibilidad y de respetabilidad, y le permitiría ir avanzando en el despliegue, en su máxima eficacia, del abanico de competencias actuales, incluso pensando en un proceso suave de relevo para cuando se cree en un futuro un organismo independiente jurídicamente.

Hace falta un progresivo crecimiento de los recursos del Comité de Regulación Ferroviaria en función de los objetivos propuestos y del volumen de actividad derivado de la actividad del transporte ferroviario.

Por ello se propone un marco de relaciones entre el Comité de Regulación Ferroviaria y el Ministerio de Fomento que fije los criterios estables de apoyo del Ministerio de Fomento al Comité de Regulación Ferroviaria.

Mientras tanto se pide comenzar a trabajar de manera inmediata en aquellas cuestiones que pueden potenciar la imagen de independencia como tener un logo propio, web propia, correo electrónico, papelería propia, tarjetas de visita, etc.

También deberá potenciarse en el personal que adscrito al mismo, así como aclarar las condiciones de la adscripción del mismo y las condiciones retributivas, sobre todo en lo que al complemento de productividad se refiere.

Por último, y de manera lo más rápida posible, hace falta la contratación de una asistencia técnica que le permita al Comité de Regulación Ferroviaria tener el apoyo técnico suficiente para sus labores de supervisión y de informe acerca del mercado ferroviario.

■ ANEXO III

■ INFORME DE ACTUALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE DESARROLLO DEL PLAN ESTRATÉGICO DE IMPULSO DEL TRANSPORTE FERROVIARIO DE MERCANCÍAS DEL AÑO 2011, SOLICITADO A LA SECRETARIA GENERAL DE TRANSPORTE DEL AÑO 2011

Este documento es una puesta al día del grado de cumplimiento de las llamadas Medidas Prioritarias incluidas en el Plan Estratégico para el impulso del transporte ferroviario de mercancías en España (PEITF) de 2010.

El objetivo central del Plan es revitalizar al transporte de mercancías por ferrocarril en un horizonte de 10 años 2010-2020 de manera que se pase la cuota actual del 4,1%^{tn} a ser del 8 al 10% TN. **Para ello el Plan definía tres líneas estratégicas, la línea 1 relativa a un nuevo modelo de gestión del sistema; la línea 2, referente a la calidad y eficiencia del servicio; y la línea 3 sobre mejora de las infraestructuras ferroviarias.**

Dentro del conjunto de líneas estratégicas, se establecían programas (10), acciones (45) y medidas (125). Se destaca que el mayor número de medidas 90, corresponden tanto a un cambio en el Modelo de Gestión, 52, como a la mejora de la Calidad y Eficiencia, 38. **Por tanto el Plan no está enfocado a convertirse en un nuevo Plan de Infraestructuras, sino a implantar medidas que corrijan las ineficiencias del sistema y que hagan posible la reversión de la tendencia actual de pérdida de mercado.**

Para poder hacer un seguimiento factible del mencionado Plan, se definieron **23 medidas prioritarias**, donde mediante un procedimiento específico de ficha individualizada, la SGT haría un seguimiento de su desarrollo. El primer informe ha tenido lugar en diciembre de 2011 con los siguientes resultados:

■ Línea Estratégica I. Nuevo modelo de gestión del sistema

1. Autonomía gestión RENFE. Organización en filiales

- » Se ha cambiado la estructura organizativa tradicional de RENFE pasando de direcciones comerciales de mercancías en filiales, para dar entrada al capital privado. Queda pendiente comprobar que dicho cambio da resultados en cuanto a recuperar cuota de mercado.

2. Impulsar la entrada en el TFM de agentes de transporte, cargadores y operadores de transporte combinado (segunda licencia)

- » Es una acción compleja que se desarrolla en cuatro frentes. El único que está definido es el referente a dotar de transparencia al mercado, basándose en el Observatorio General de la Intermodalidad que tiene previsto su puesta en funcionamiento el próximo mes de octubre. Las siguientes acciones se refieren a Catalizar Propuestas e Iniciativas Empresariales; Impulsar la entrada al TFM de Operadores y Cargadores, a través de una línea de crédito del ICO que está en marcha; elaborar un Catálogo de medidas demandadas por los operadores pendiente de definir; y por último el potenciar la imagen de las Cadenas Multimodales, a través de la realización de un Campañas de Imagen así como un posible Patrocinio de actividades privadas, ambas pendientes de definir.

3. Impulsar acciones para garantizar la neutralidad y la competitividad del servicio de cambio de ejes en la frontera franco-española.

- » El único servicio de ejes existente se encuentra en Francia y está gestionada por Transfesa, con un grado importante de ineficiencia. El objetivo es reubicar las instalaciones en España, pero las incógnitas que introduce la posible extensión

del ancho UIC a la RGIF, ha ralentizado cualquier toma de posición, por lo que esta medida está en su fase inicial.

4. Nuevos modelos de promoción y gestión de terminales logísticas intermodales

- » ADIF bajo la tutela de la SGI es el encargado de ponerla en marcha. La medida más significativa ha sido los concursos para dos nuevas instalaciones en Aranjuez y Fuente San Luis en los que se da entrada a la iniciativa privada para su construcción y gestión mediante Sociedades Mixtas. En el primer caso se ha llegado a la licitación del concurso; mientras que en el segundo aún subsisten problemas de titularidad de los terrenos.

En el caso de la estación de Aranjuez se trata de atender los tráficos en el corredor Madrid-Levante y Madrid-Andalucía sin la penalización que supone entrar en el área metropolitana de Madrid, además de permitir del tratamiento de trenes de 750m en una primera fase.

En el caso de la estación de Valencia, se trataría de remodelar y dotar de una instalación logística intermodal que permita el tratamiento de composiciones de hasta 750m entre otros.

Además ADIF ha puesto en marcha un programa propio de medidas entre las que destaca: Colaboración con la habilitación de personal de empresas ferroviarias para la prestación de servicios ACA; refuerzo de la presencia de la iniciativa privada en el sector del transporte ferroviario de mercancías con la concesión de nuevas licencias, estableciendo un red de terminales logísticas abiertas las 24 horas del día y los 365 días del año; establecimiento de procedimientos para la autorización a EEFF de la auto prestación de servicios de maniobras y estacionamiento de trenes.; impulso de un modelo de gestión por Sociedades, estableciendo acuerdos de colaboración con las CCAA.

5. Nuevas formulas de desarrollo de infraestructuras de acceso a nodos generadores de carga

- » Se trata de buscar nuevas formulas que faciliten estas inversiones al margen de los PG. De momento su aplicación práctica y totalmente incipiente, solo se está dando en los Puertos, y en particular en los de BCN y Algeciras para solucionar nuevos accesos.

6. Gestión única de complejos ferroportuarios

- » La AP es responsable de la RGIF ubicada en los terrenos de aquella, mientras que el resto corresponde a ADIF. Por ello, es imprescindible una mayor coordinación entre ambos organismos. Para ellos se han firmado Convenios y Acuerdos entre la mayor parte de las AP y el ADIF. Además, se un creado un grupo de trabajo para definir una Guía de Procedimientos para la Gestión Coordinada de los complejos ferroportuarios. No se especifica resultados habidos.

7. Gestión única de complejos fronterizos.

- » Se viene trabajando con RENFE y SNFC para coordinar la gestión de los tráficos fronterizos, cuyo objetivo final es la constitución de una Sociedad participada por los Gestores de Infraestructuras de ambos países para tratar de manera única dichos tráficos.

8. Dinamización Comité de Regulación Ferroviaria

- » Se ha impulsado a través de la Ley de Economía Sostenible en 2011. Actualmente en proceso de integración en la nueva Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

9. Establecer convenios específicos entre la AGE y las CCAA para la planificación y desarrollo coordinados de la Red de terminales logísticas intermodales

- » Ante la ausencia de coordinación entre el Ministerio, CCAA y ADIF para una planificación coherente de Plataformas Logística Intermodales se ha producido una proliferación de las mismas sin coherencia alguna, por ello se ha decidido reconducir el tema mediante Planes Sectoriales. La fórmula empleada ha sido el establecimiento de Protocolos de Colaboración Ministerio-CCAA para el estudio de viabilidad. Estos Convenios se han establecido con la mayoría de las CCAA pero están pendiente de su desarrollo.

10. Establecimiento de procedimientos de coordinación interministerial para facilitar el impulso del TFM.

- » Se trata de potenciar las Comisiones Interministeriales para el impulso de normativas que propicien y favorezcan el desarrollo de la intermodalidad. La única Comisión que está funcionando es la de Fomento-Interior-Industria con bajo nivel de definición general.

11. Establecimiento de un mecanismo de apoyo financiero al lanzamiento de nuevos servicios regulares ferroviarios intermodales internacionales.

- » Medida en marcha y con dotación presupuestaria, aunque todavía está en tramitación la Orden Ministerial de Ayudas.

12. Impulsar la extensión de la bonificación por la Autoridades Portuarias a la tasa de la mercancía aplicada a los tráficos marítimo-ferroviarios (ferro-portuarios)

- » Para impulsar la intermodalidad se ha reducido la cuantía de la Tasa Portuaria para aquellas mercancías que utilizan el ferrocarril en su acceso o salida del Puerto. Esta pendiente de los resultados de un estudio entre ADIF y Puertos del Estado, el considerar también como tráficos ferroviarios a los tráficos que impliquen un determinado acarreo por carretera hasta una terminal cercana al Puerto.

■ **Línea Estratégica II. Calidad del servicio y eficiencia**

13. Priorización de servicios de mercancías en determinados corredores.

- » ADIF está tratando de modificar las pautas de comportamiento que relegan de manera sistemática los tráficos de mercancías frente a los de viajeros. En este sentido se han hecho medidas como la reubicación de bandas de mantenimiento para favorecer el tráfico de composiciones de mercancías y, muy significativamente se ha reconsiderado las longitudes máximas por trayecto. Si bien el objetivo de empresa que prima la puntualidad de los trenes de viajeros, limita el alcance de la medida.

14. Información en tiempo real de la situación de la carga a los clientes, localización y trazabilidad en la cadena logística integral

- » Pendiente de redactar el Pliego de Condiciones de un estudio para recopilar información sobre las tecnologías y mejores prácticas existentes, para su selección y posterior implantación.

15. Identificación automática de vagones y contenedores

- » Para conseguir la trazabilidad de la cadena logística integral, ADIF junto con RENFE tiene en marcha desde 2009 el proyecto TICLOG, y que se encuentra en fase de implantación con pruebas piloto en las terminales de Can Tunis (Barcelona) y Villaverde (Madrid). A mediados del año 2012 se debería tener disponibles las conclusiones de los proyectos para poder tomar decisiones sobre su extensión.

16. Aplicaciones de I+D+i para la seguridad del transporte ferroviario de mercancías

- » Esta medida está orientada al transporte ferroviario de mercancías peligrosas. Para ello se ha puesto en marcha un Estudio Estratégico Nacional para este tipo de transporte con una duración de 24 meses.

17. Potenciar y acelerar programas de desarrollo e innovación en aspectos del transporte ferroviario de mercancías

- » Pocas líneas de investigación abiertas y centradas en temas técnicos. Parece claro que se deberían dedicar mayores esfuerzos a su desarrollo.

■ Línea Estratégica III. Mejora de las Infraestructuras lineales y nodales

18. Definición de las características de la Red Básica de mercancías

- » Debido a los problemas que plantean la convivencia de líneas de alta velocidad con líneas de ancho ibérico sobre todo a la entrada de grandes ciudades con la consiguiente desviación del trazado de las líneas de ancho convencional, se ha impulsado por la DGF una normativa que fija unos parámetros mínimos. Esta normativa ha sido publicada mediante una Resolución en julio de 2011.

19. Adecuación progresiva de la RBM para permitir trenes de 750m

- » Esta medida ha sido muy demanda por el sector al objeto de mejorar la productividad ferroviaria. La medida no requiere grandes inversiones, sino acciones puntuales, modificando y creando puntos de estacionamiento y cruce de trenes de mercancías de hasta 750m de longitud en los principales corredores. Se han escogido corredores prioritarios como: Madrid-Barcelona; Corredor Mediterráneo, y Madrid-Valencia, que se encuentra en distintos grados de avance. Le corresponde a la DGF impulsar y coordinar con ADIF la puesta en marcha de esta medida, prestando atención especial a los tráficos de automóviles y contenedores.

20. Criterios de diseño y adaptación para la optimización de terminales logísticas intermodales

- » El diseño actual de las instalaciones logísticas gestionadas por ADIF adolece de homogeneidad, e incluso tienen importantes deficiencias funcionales, debido en parte a su antigüedad. Por ello, se está trabajando en elaborar un Prontuario con criterios funcionales, técnicos y económicos que deben marcar la construcción de las posibles nuevas Terminales y adecuar las existentes. Este prontuario debería haber estado en el 2011.

21. Planificación de la red de terminales logísticas intermodales. Prioridades

- » Dado que la actual Red de Terminales Logísticas Intermodales no responde a ningún plan preconcebido; y que las CCAA han diseñado las suyas, se impone una coordinación entre el Ministerio, ADIF y las CCAA para crear una red jerarquizada de Terminales Logísticas Intermodales. Esta medida está ligada a la nº9

22. Conexiones eficientes ferroviarias a los Puertos de Interés General

- » Existen graves deficiencias en las conexiones ferroviarias a los Puertos de interés general. La modificación de estos accesos requiere grandes inversiones, por lo que se ha procedido a priorizar Puertos. Los primeros elegidos han sido BCN y Algeciras, y los segundos han sido Ferrol y A Coruña. Todos ellos cuentan con estudios y/o proyectos en avanzado estado, pendientes de ejecución; en el caso de BCN, el acceso provisional al nuevo Muelle Sur ha sido adjudicado recientemente y está prevista su puesta en servicios para junio de 2012. Además hay actuaciones previstas en otros puertos catalogados como prioridad B.

23. Adaptar las redes interiores de los puertos

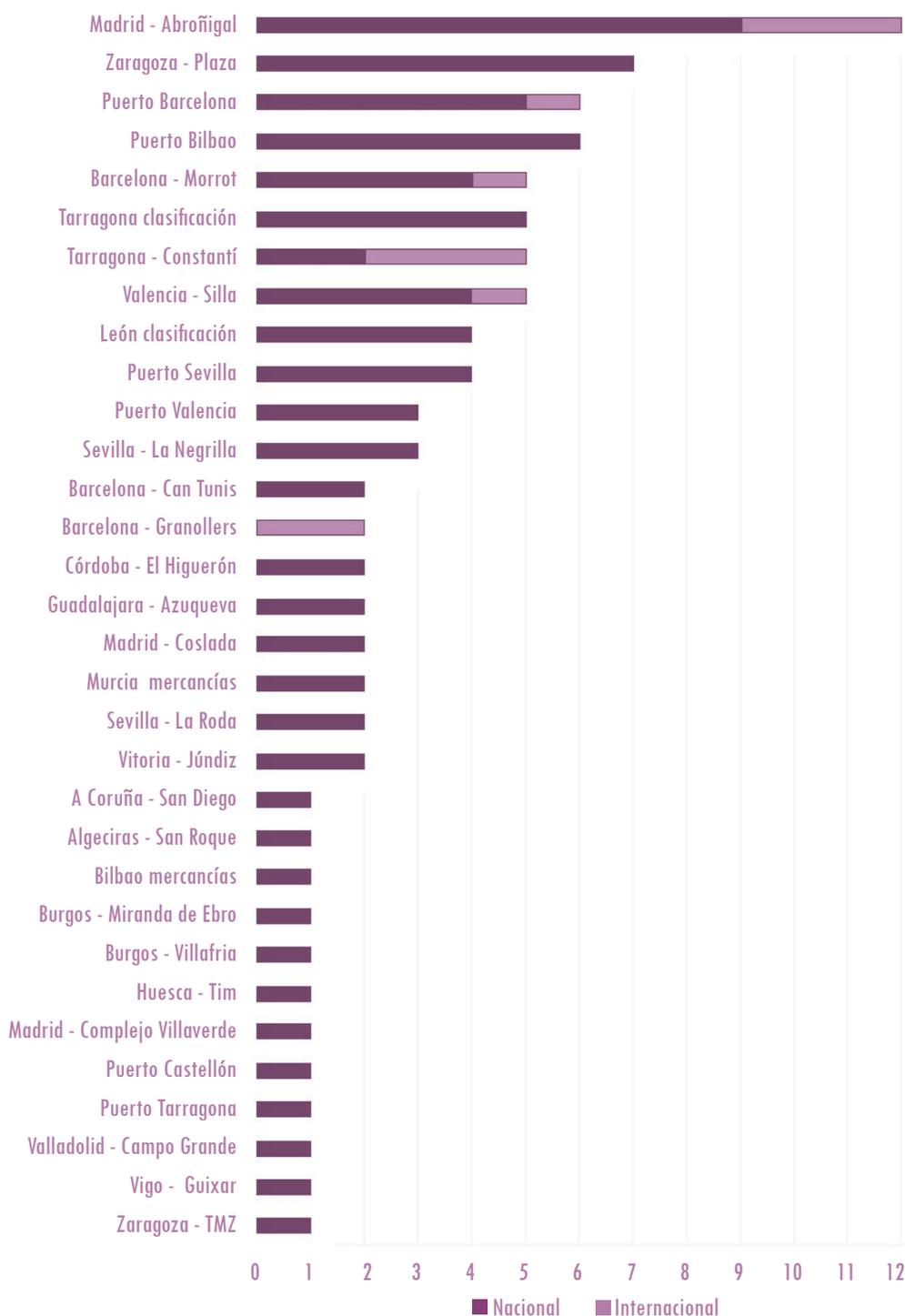
- » Cada AP incluye en su Plan Director una readecuación de su red ferroviaria. Dichos Planes se vienen ejecutando anualmente, y están ligados a su presupuesto anual.

ANEXO IV

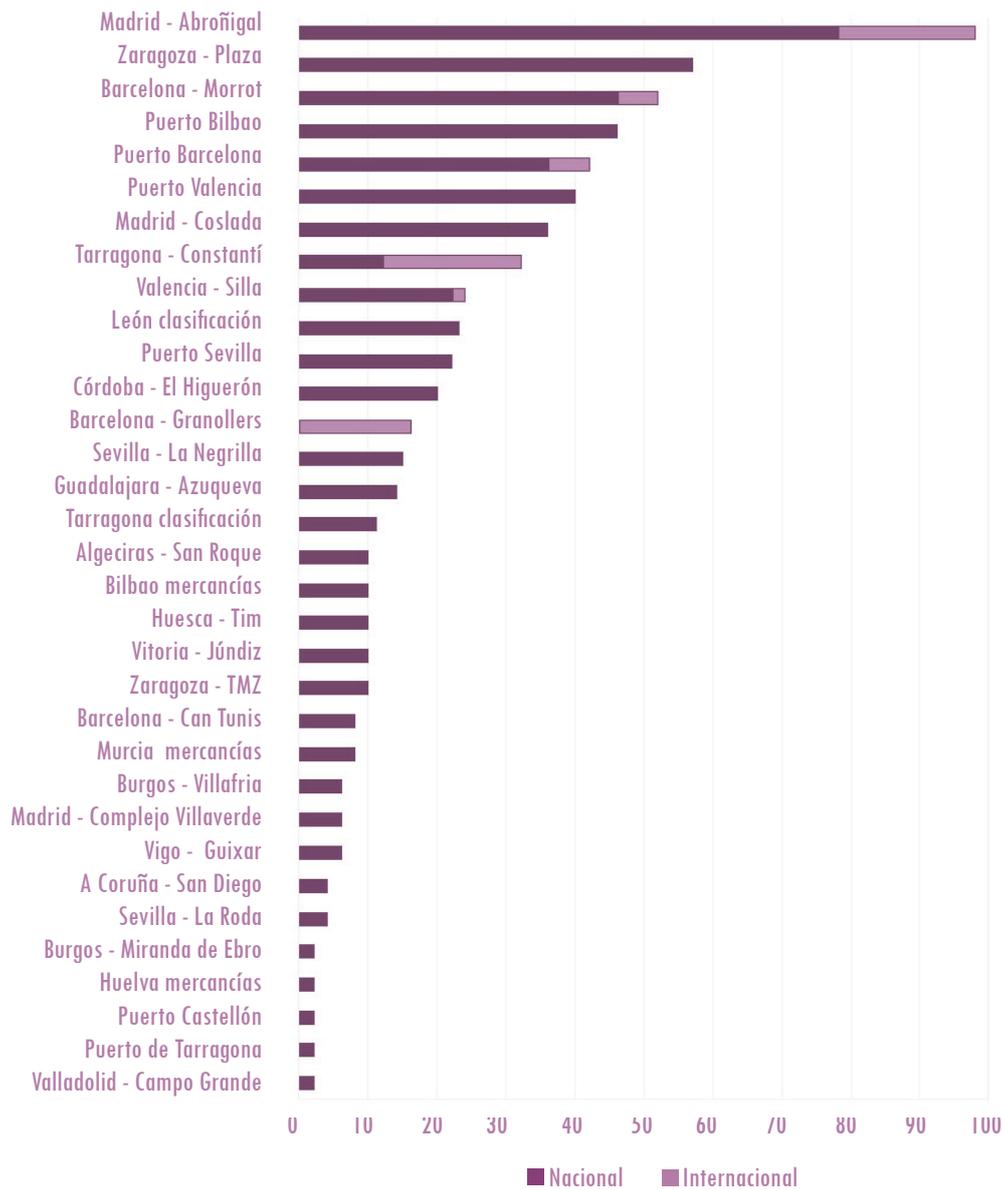
Datos aportados por la Fundación Valencia Port

El CRF agradece a la Fundación Valencia Port su aportación con el estudio LineRail y su generosidad en la cesión de los datos y gráfico y su permiso para aplicarlos al presente informe del CRF.

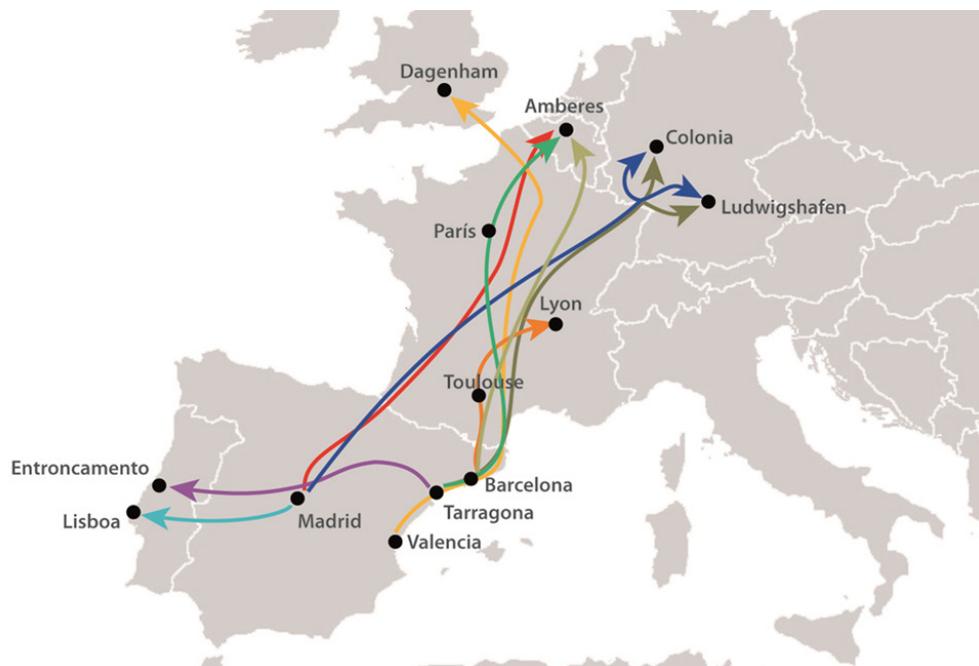
Nº conexiones ferroviarias por terminal de origen y ámbito geográfico



Nº trenes semanales totales recibidos y expedidos por terminal ferroviaria



Servicios internacionales regulares



Servicios ferropuertuarios

Corredores Ferroviarios Regulares	Empresa Ferroviaria	Servicio	Nº trenes semanales por sentido	Longitud tren máxima (metros)	
Puerto Bilbao	Madrid - Abroñigal	Renfe cercanías Continental rail	Cliente	5	470
	Barcelona - Morrot	Renfe cercanías Logitren	Cliente	5	450
	Zaragoza - Plaza	Renfe mercancías	Multicliente	5	500
	Valencia - Silla	Continental rail Logitren	Cliente	4	500
	Sevilla - La negrilla	Activa rail	Cliente	2	450
	Vitoria - Júndiz	Renfe mercancías	Multicliente	2	490
Puerto Barcelona	Huesca - Tim	Renfe mercancías	Multicliente	5	500
	Zaragoza - TZM / Azuqueca	Renfe mercancías	Multicliente	5	550
	Tarragona - constantí	Renfe mercancías	Multicliente	3	550
	Vitoria - Júndiz / Burgos - Villafría	Renfe mercancías	Multicliente	3	450
	Tarragona Clasificación	Renfe mercancías	Multicliente	2	450
Puerto Sevilla	Madrid - Abroñigal	Renfe mercancías	Multicliente	5	550
	Madrid - Abroñigal	Activa rail	Cliente	4	450
	Tarragona Clasificación	Activa rail	Cliente	1	500
	Valencia - Silla	Activa rail	Cliente	1	500
Puerto Valencia	Madrid - Coslada/ Azuqueca	Continental rail	Multicliente	10	600
	Madrid - Abroñigal - Coslada	Renfe mercancías	Multicliente	8	750
	Zaragoza - Plaza	Logitren Renfe mercancías	Multicliente	2	400
Puerto Castellón	Valencia - Silla	Renfe mercancías	Multicliente	1	500
Puerto Tarragona	Burgos - Miranda del Ebro	Renfe mercancías	Multicliente	1	450

