

El futuro de la política ferroviaria en España

RODOLFO RAMOS MELERO*

En 2002 concluirán las negociaciones que darán lugar a la denominada Ley Unica Ferroviaria por la cual se establecerá, para 2003, el nuevo modelo de gestión del sistema ferroviario español. En la presente comunicación se analiza la evolución de la política ferroviaria hasta la actualidad y se establecen una serie de aportaciones y propuestas para el debate actual sobre la liberalización del ferrocarril en España.

La evolución de la política ferroviaria española muestra que las mejoras en la gestión de los servicios ferroviarios mediante la adopción de nuevas formas de gestión de RENFE y de control por parte del Estado no han sido acompañadas por una adecuada modernización de la infraestructura ferroviaria hasta fechas muy recientes.

Una vez asumida por el Estado la modernización de la infraestructura mediante el ambicioso programa de alta velocidad incluido en el Plan de Infraestructuras 2000-2007, se presenta el reto de la liberalización. Consideramos que la libre competencia debería restringirse a los servicios de mercancías mientras que en el caso de viajeros sería más efectivo introducir la competencia controlada, mediante subastas competitivas, en la prestación de servicios de cercanías y regionales.

Palabras clave: infraestructura del transporte, liberalización, redes ferroviarias.

Clasificación JEL: L92.



COLABORACIONES

1. La evolución de la política ferroviaria hasta 1994

El marco general de la política ferroviaria queda determinado por los planes ferroviarios de carácter sectorial junto a los contratos-programa entre RENFE y el Estado mediante los cuales se establecen de una manera concreta los objetivos de gestión de la compañía pública ferroviaria.

1.1. El Plan General Ferroviario y el Plan de Transporte Ferroviario

El período 1975-1982 se caracteriza por un estancamiento de los tráficos acompañado por un

incremento de los costes que agudiza los problemas financieros del ferrocarril. La falta de crecimiento de la demanda está estrechamente relacionada con la ausencia de modernización del ferrocarril, en especial en lo que se refiere a sus infraestructuras, para las cuales no existía una planificación a largo plazo con compromisos por parte de las autoridades (1).

Para lograr una modernización de la red, RENFE estudió tres alternativas: seguir igual y mantener la red, implantar la alta velocidad, o realizar una potenciación integral de la red. La primera supondría un agravamiento de la crisis mientras que para la segunda no existían posibili-

(1) Para una visión de la evolución histórica de RENFE véase MUÑOZ RUBIO (1995).

* Universidad San Pablo-CEU.

dades presupuestarias. Así pues, se eligió la tercera formulándose por parte de RENFE, en 1980, el Plan General Ferroviario (PGF) (2) que suponía la modernización de nuestros ferrocarriles en actuaciones previstas para 12 años en períodos plurianuales mediante la generalización en la red de velocidades máximas de 160 km/h. Además se buscaría la reducción de costes y el incremento de la productividad.

Mediante este plan expansivo, denominado por algunos como de huida hacia delante, se pronosticaba que en 13 años se multiplicarían por tres los tráficos y se crearían más de 50.000 nuevos puestos de trabajo. Este Plan elaborado por RENFE no fue asumido por el Gobierno el cual se limitó mediante una Comisión interministerial a emitir un juicio favorable e indicar que no era posible realizar una inversión tan fuerte de tal manera que las actuaciones deberían concentrarse en 6.000 km de red y en los servicios de cercanía. En definitiva se trataba de un Plan excesivo en un período de crisis en el que los esfuerzos se concentrarían en el Plan General de Carreteras. Aunque el PGF no fue aprobado por el Gobierno sirvió como guía a una política expansiva de inversión que significó un importante endeudamiento y, por consiguiente, un empeoramiento de la situación financiera de la compañía.

El Plan de Transporte Ferroviario (PTF), que es aprobado por el Consejo de Ministros el 30 de abril de 1987 y por el Congreso el 20 de abril de 1988, supone un instrumento de planificación a largo plazo para el período 1987-2000 que se desarrolla mediante Contratos-Programa plurianuales y Planes de empresa anuales (3). Su objetivo fundamental es lograr un ferrocarril moderno, competitivo y especializado, fundamentalmente mediante inversiones en infraestructura que lograrían un acortamiento de los tiempos de viaje y, por tanto, una mayor demanda.

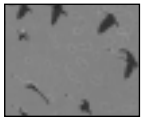
En este sentido, la principal actuación se centraría en la modernización de la red básica para lo cual se propuso la mejora de trazados de largo recorrido de tal manera que se pudiesen alcanzar velocidades máximas de 200 km/h y la construc-

ción, en los estrangulamientos, de vía doble apta para estas velocidades máximas o bien nuevos trazados, que serían de alta velocidad si la orografía lo permitía. Entre estas últimas intervenciones destaca la construcción de un nuevo acceso ferroviario a Andalucía (NAFA) en alta velocidad que solucionaría el estrangulamiento de Despeñaperros (4).

Las nuevas actuaciones estructurantes propuestas abren un debate sobre la conveniencia de adaptar la totalidad de nuestra red al ancho europeo. Finalmente, el 9 de diciembre de 1988 se aprueba la construcción de las nuevas líneas de alta velocidad en ancho internacional (UIC), considerándose prioritario junto al eje Madrid-Sevilla el Madrid-Barcelona-Frontera Francesa. Para el resto de la red se pospone la decisión sobre el cambio de ancho (5).

En lo que se refiere a la financiación del Plan del coste total de 2,1 billones de pesetas de 1986, la inversión institucional, que se centraría en las infraestructuras, sólo sería de 0,7 billones. Así pues, era necesario un importante esfuerzo inversor de RENFE que debería acometer con mejoras de su gestión puesto que las aportaciones estatales del Estado a la compañía pública ferroviaria no se incrementarían.

Otra variación importante del PTF es la provocada por la necesidad de invertir más en Cercanías como consecuencia de los crecientes problemas de congestión de las grandes ciudades. Con este fin, el Consejo de Ministros de 4 de mayo de 1990 aprueba el Plan de Transporte para Grandes Ciudades que incluye un Plan de Transporte de Cercanías (PTC) (6), que reforzaría el PTF durante el período 1990-1993. Mediante este nuevo plan se potenciaría, fundamentalmente con un aumento de la capacidad de las vías tramos y la adquisición de material móvil específico, los servicios de cercanías ferroviarias de



COLABORACIONES

(2) RENFE (1979).

(3) ESPAÑA: MTC (1987).

(4) También se incluía una salida norte de Madrid por la Sierra de Guadarrama, nuevo acceso al País Vasco (estrangulamiento de Orduña). Posteriormente se anunció una variante Zaragoza-Barcelona, apta para circular a 250 km que sería la segunda obra prioritaria después del Madrid-Sevilla.

(5) Esta decisión supuso que el Nuevo Acceso Ferroviario a Andalucía fuese en su totalidad una línea de Alta Velocidad que uniría Madrid y Sevilla. Esto supone un incremento de su coste.

(6) ESPAÑA: MTC (1990).

Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla y el área de Asturias.

En realidad, la puesta en marcha del AVE Madrid-Sevilla supone la absorción de los recursos necesarios para otras actuaciones previstas en el PTF. Además, al financiarse la línea de Alta Velocidad en gran parte con endeudamiento de RENFE (el Ministerio sólo aporta un 33% de la inversión), se produce un empeoramiento de las cuentas financieras de la empresa pública. La situación de endeudamiento era tan preocupante que, en 1991, la Secretaría General de Planificación y Concertación Territorial crea la Comisión para el Estudio del Ferrocarril cuya conclusión principal es que, debido al problema del déficit y endeudamiento, el ferrocarril corría el riesgo de desaparecer (7).

1.2. Los Contratos Programa

La aplicación en España de Contratos Programa como instrumento regulador de las empresas estatales comenzó con la Orden Ministerial de 23 de abril de 1984 por la que se dicta la norma y estructura de la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado de 1985. Mediante éstos las Sociedades Estatales que estuviesen sometidas a obligaciones de servicio público, y por ello recibiesen subvenciones u otras ayudas financieras con cargo a los Presupuestos Generales del Estado debían regirse por un Contrato Programa en el que se recogen de una manera precisa y contractual una concertación entre los objetivos de la empresa y estatales; las actuaciones para conseguirlos; y una cuantificación de las subvenciones aportadas por el Estado.

El primer Contrato Programa de RENFE, realizado a partir de las nuevas orientaciones de política de transporte del Libro Blanco del Transporte de 1979, no puede ser considerado como tal al contener únicamente unas líneas generales de actuación.

El primer contrato programa operativo, que supone una continuación del Plan de Actuación Urgente de 1983, es el firmado para el período

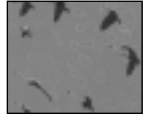
1984/1986 mediante el que se establecen unos objetivos cuantificados en los aspectos económico-financieros y de calidad junto a una política de ajuste que incluía la disminución de personal y cierres de líneas. En este sentido, este Contrato Programa, considerado como «el del ajuste» presenta dos frentes de actuación. Por un lado, el productivo en el cual para conseguir el objetivo de incrementar la producción y la productividad se proponen una serie de mejoras de gestión interna y en la prestación de servicios. Por otro, la mejora económica financiera y la reducción de las aportaciones del Estado a RENFE mediante la rentabilización del factor anterior junto a la contractualización y reducción de las aportaciones estatales. Las medidas más polémicas para conseguir estos objetivos eran el cierre de líneas y la reducción de plantilla (8).

El Contrato Programa consideraba 3055 Km de vías como altamente deficitarias por lo que debían ser clausuradas total o parcialmente. En este sentido, la Orden Ministerial de 30 de septiembre de 1984 disponía a partir del 1 de enero de 1985 la supresión del tráfico de viajeros y mercancías en 2484 Km. No obstante, existía la posibilidad de mantener abiertos 1656 km de servicios de mercancías y 1308 de viajeros en régimen de convenio. Finalmente, ante la fuerte contestación social a los cierres la medida se limitó a 865 km en 1985 y 177 en los siguientes años.

Con respecto al factor trabajo se propuso una reducción anual de la plantilla de 5130 agentes, de tal manera que en 4 años la fuerza laboral se redujo en 20000 trabajadores.

El buen resultado de este Contrato programa se reveló al disminuir el déficit de gestión previsto en 4376 millones y lograrse una importante mejora de la productividad.

El Contrato Programa 88/91, que se inscribe en el marco del PTF, presenta un gran esfuerzo inversor en infraestructura y equipo, de tal manera que supone una ruptura con el anterior Contrato Programa que se centraba en la reestructuración y saneamiento de RENFE. Las inversiones previstas eran de 1,04 billones de pesetas, de los



COLABORACIONES

(7) ESPAÑA: Comisión para el Estudio de los Ferrocarriles Españoles (1992).

(8) RENFE (1984).

cuales 606000 millones se dedicaban las infraestructuras. De éstos, RENFE aportaría 360000 y la otra mitad el MOPT. Es preciso señalar que estas aportaciones de la compañía pública ferroviaria exigían una gran mejora en su gestión empresarial puesto que las aportaciones estatales no aumentarían. Así pues era necesario la transferencia de recursos dedicados al déficit a las inversiones (9).

El resultado de este Contrato Programa es decepcionante debido principalmente a la puesta en marcha del tren de alta velocidad Madrid Sevilla y el PTC. Estas inversiones significaron, por una parte, la absorción de recursos destinados a las inversiones en modernización y, por otra, al financiarse en gran parte con endeudamiento de RENFE un grave empeoramiento de su situación financiera.

A partir de 1990 RENFE adoptó un nuevo modelo de gestión mediante el cual se divide en unidades de negocio delimitadas evaluables a través de sus cuentas de resultados. Las unidades negocio se diferencian en tres tipos: las operadoras de transporte; las prestadoras de bienes y servicios; y las responsables de la gestión de la infraestructura.



COLABORACIONES

2. La política ferroviaria entre 1994 y 2000

2.1. El nuevo marco de actuación de la política ferroviaria

El nuevo marco de actuación de la política ferroviaria española queda determinado por la Directiva 91/440, el Reglamento 1893/91 y la adaptación a estos nuevos requerimientos mediante el nuevo estatuto de RENFE de 1994.

La Directiva 91/440 y el Reglamento 1893/91

La Comisión, preocupada por la pérdida de cuota de mercado del ferrocarril y por la necesidad de integrar al ferrocarril en el sistema de transportes del Mercado Interior adoptó la Directiva 91/440. Para conseguir este fin último las políticas nacionales deberían alcanzar unos objetivos más específicos: la autonomía de gestión; la

(9) RENFE (1988).

separación de la gestión de la infraestructura y la explotación, siendo obligatoria la división contable y voluntaria la orgánica o institucional; el saneamiento financiero; y por último, se dispone una liberalización restringida: se limita al libre acceso a los servicios internacionales que se efectúen por agrupaciones internacionales (10) o por empresas de transporte combinado. Mediante la Directiva 95/18 CE se regula la concesión de licencias a las empresas ferroviarias que realicen estos servicios y la Directiva 95/19 CE establece unas disposiciones amplias en cuanto al canon por el uso de la infraestructura por parte de los servicios liberalizados.

Por su parte, el objetivo del Reglamento 1893/91 suprime las obligaciones inherentes a la noción de servicio público con la excepción de los tráficos de cercanías y regionales. Con esta medida se trata de lograr una correcta imputación de costes y una mayor transparencia en la gestión. Las razones son dos. Por un lado, permitiría distinguir entre servicios rentables y no rentables, y, por otro, evitaría subvenciones cruzadas entre éstos.

El nuevo Estatuto de RENFE de 1994

Podemos considerar que las disposiciones contenidas en la Directiva 91/440 son incorporadas plenamente mediante el Estatuto de RENFE de 1994 (11). En efecto, con referencia a la separación de la infraestructura y la explotación, señala en su artículo 3.4 b) que en cumplimiento con el artículo 8 de la Directiva 91/440, corresponde a RENFE la explotación de los servicios de transporte ferroviarios a los que se alude en la LOTT en el artículo 176 (12), mientras que asigna, con carácter unitario, a RENFE la explotación de la infraestructura de las líneas de la Red Nacional Integrada, así como aquellas cuya gestión sea encomendada a aquella por las Administraciones

(10) Agrupaciones Internacionales, formadas por lo menos por dos empresas ferroviarias establecidas en distintos Estados miembros, para realizar cualquier tipo de transporte internacional entre éstos.

(11) ESPAÑA (1994).

(12) Los que formen parte de la RNI y aquellos fuera de la RNI cuya explotación sea asignada.

Autónomas y locales. La gestión de la infraestructura es entendida de una manera parecida a como lo hace la Directiva 91/440.

Así pues corresponde al ministerio del ramo la ordenación, planificación, construcción de la infraestructura. El Estado es el titular de ésta y detenta la administración de la red, tarea que es encargada a RENFE.

También rompe con el concepto de explotación unitaria de los servicios por parte de RENFE, puesto que el Estatuto prevé la posibilidad de que empresas públicas o privadas accedan a la infraestructura en régimen de concurrencia abonando un canon por el uso de la infraestructura.

Finalmente, el Estatuto considerando los cambios legislativos y las nuevas técnicas de gestión y administración adopta la nueva organización en unidades de negocio para permitir los cambios precisos para adaptarse al mercado.

2.2. El Plan Director de Infraestructuras

El Plan Director de Infraestructuras (PDI) es un esquema director que contiene las directrices y objetivos de la administración y a su vez, una vez aprobado se constituiría en el marco de referencia para futuros planes sectoriales (13).

Como el PTF queda virtualmente sin vigor debido a las importantes modificaciones de este analizadas anteriormente, las disposiciones del PDI en materia ferroviaria se constituyen en el nuevo marco planificador del ferrocarril español. Las intervenciones en ferrocarril recogidas en el PDI se dirigen hacia su especialización en aquellos ámbitos territoriales y tipo de servicio en los que reporta una mayor utilidad económico-social de tal manera que se potencia la Alta velocidad y las Cercanías.

La actuación más importante es el Programa de Alta velocidad. A este respecto, el PDI establece el esquema director de la alta velocidad española, que sería construida en ancho internacional, aunque integrada y coordinada de tal manera que se generen «Efectos Red» (14) y sería financiada

casi totalmente de una manera extrapresupuestaria.

Con el fin de incrementar los citados «Efectos Red» se desarrollan los Programas de Actuaciones Estructurantes y Complementarias, financiadas presupuestariamente, consistentes en la modernización de la Red y la supresión de los estrangulamientos. Estas tres actuaciones que suponen la potenciación de la Red de vía ancha son completadas con un Programa dedicado a la conservación y mantenimiento junto a otro que potenciaría la seguridad.

En lo que se refiere a las Cercanías gozan de un programa particular en el que se recogen las actuaciones previstas en el PTC (1990-1993). Este tipo de servicios también se beneficia del Programa de Redes Arteriales Ferroviarias, en el ámbito de las inversiones dedicadas a los planes intermodales de transporte en áreas metropolitanas. Con respecto a FEVE las inversiones principales son las duplicaciones de vía entre las que se recogen las incluidas en el PTC.

El Plan de Infraestructuras Ferroviarias 1995-2000 (15), elaborado por la Dirección General de Infraestructuras de Transporte Ferroviario, prioriza y programa las inversiones contenidas en el Plan director para el intervalo de tiempo en cuestión. Entre los programas destacamos el de Alta Velocidad y el de Cercanías.

El Programa de Alta Velocidad se basa en la terminación de la dorsal Sevilla-Madrid-Barcelona-Frontera Francesa y en la construcción, apoyándose en esta línea troncal, de la «Y» vasca (que conecta las capitales de provincia del País Vasco) y la línea Madrid-Valencia. También se definiría la conexión con Portugal. Como regla general, la red se financiaría por las aportaciones de capital privado y las distintas administraciones. Sin embargo, la línea Madrid-Barcelona-Frontera Francesa se sufraga mediante los Presupuestos Generales del Estado.

En lo que se refiere a Cercanías, el planteamiento inicial del PDI se concreta en un nuevo PTC para el período 1996-2000, del cual las primeras actuaciones que comienzan a efectuarse



COLABORACIONES

(13) ESPAÑA: MOPTMA (1994).

(14) Serían los beneficios que disfrutarían los trayectos que utilizarasen parcialmente la red AVE.

(15) MOPTMA (1993).

son el Plan destinado a las Cercanías de Madrid (16).

Como se comentó anteriormente, para la realización de las infraestructuras ferroviarias de alta velocidad la autofinanciación se plantea de una manera parcial. Así se preveía unas aportaciones limitadas del Estado, a las que se sumarían las procedentes de los entes territoriales y los fondos comunitarios, con las que se lograría que la financiación privada alcanzase unos umbrales mínimos de rentabilidad. La práctica mostró que este modelo de financiación no era realista de tal forma que se producen importantes retrasos en la ejecución de la línea de alta velocidad Madrid-Barcelona-Frontera Francesa.

2.3. El Gestor de Infraestructuras Ferroviarias

Con el fin de solventar la problemática que supone la financiación de las infraestructuras ferroviarias el gobierno del Partido Popular creó, mediante el artículo 160 de la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado para 1997 (Ley 13/96, de 30 de diciembre, sobre Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social), el Ente Público Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF), mientras que su estatuto fue aprobado por el Real Decreto n.º. 613/1997, de 25 de abril (17). El Gestor de Infraestructura Ferroviarias se constituye como una sociedad pública comercial adscrita al Ministerio de Fomento, con autonomía de gestión y patrimonio propio, que construirá y financiará nuevas líneas ferroviarias y, en su caso, las administrará. Esta función última función también podrá hacerla con las ya existentes.

Con la constitución del GIF se persiguen dos objetivos. De un lado se pretende que la construcción y financiación de las nuevas líneas de alta velocidad, no supongan un menoscabo del resto de inversiones en infraestructura ferroviaria ni una carga importante para los Presupuestos Gene-

rales del Estado. Para este fin, el GIF se constituye como una Entidad pública empresarial, cuyos ingresos proceden del canon abonado por los operadores ferroviarios. Los recursos del GIF provienen de aportaciones estatales, los fondos comunitarios que sean asignados, el canon por el uso de la infraestructura, subvenciones, aportaciones estatales a título de préstamo, recursos financieros captados en el mercado de capitales y cualquier otro recurso financiero que pueda integrar dentro de su patrimonio.

De otro, que al GIF pueda encomendarse la administración de la red ferroviaria preexistente, de tal manera que se procedería a la separación institucional de la infraestructura de la red férrea española.

3. La política ferroviaria actual: hacia la liberalización y privatización del ferrocarril en España

3.1. El impulso liberalizador de la UE: el «Paquete 2001» y el «Paquete 2002»

El resultado de las Directivas 91/440, 95/18 y 95/19 ha sido decepcionante de tal manera que tras un amplio debate el Consejo aprobó en febrero 2001 las Directivas que componen el «Paquete Ferroviario 2001»: la Directiva 2001/12/CE, que modifica la Directiva 91/440/CEE sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios; la Directiva 2001/13/CE, que modifica la Directiva 95/18 sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias; y la Directiva 2001/14/CE, que deroga a la Directiva 95/19/CE, relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria, aplicación de cánones por su utilización y certificación de la seguridad (18).

Con el fin de impulsar el transporte ferroviario de mercancías, la UE ha decidido liberalizar los tráficos internacionales de mercancías. Con este fin la Directiva 2001/12 CEE ha dispuesto la creación, a más tardar el 15 de marzo de 2003, de la Red Transeuropea de Transporte Ferroviario de Mercancías (RTTFM) compuesta por: las líneas dispuestas en la Directiva 2001/12/CE.

(18) RAMOS (2002).

(16) MOPTMA. Don. Gral. de Actuaciones Concertadas en las Ciudades (1995).

(17) ESPAÑA: Real Decreto 613/1997, de 25 de Abril por el que se Aprueba el Estatuto del Ente Público Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF), BOE n.º. 102, del martes 29 abril, 1997.



COLABORACIONES

Se conceden derechos de acceso equitativos a la RTTFM para la prestación de servicios de transporte internacional de mercancías a las compañías ferroviarias con licencia. No obstante se establece que un Estado miembro puede ampliar los derechos de acceso existentes (a las Agrupaciones internacionales, empresa de transporte combinado y los de acceso a la RTTFM) y limitar éstos mayores derechos a las compañías ferroviarias establecidas en los países que ofrezcan derechos equivalentes. A partir del 15 de marzo de 2008 se liberalizará la prestación de servicios internacionales de mercancías en todas las líneas férreas de la UE.

Posteriormente en enero de 2002 se presentó por parte de la Comisión el Segundo Paquete Ferroviario mediante la Comunicación 2002/18 (19) en el que se propone adelantar esta apertura al 2006 y extenderla a los servicios de mercancías nacionales. De esta manera quedaría totalmente liberalizado el transporte de mercancías por ferrocarril en la UE.

Con el fin de facilitar la competencia en la Directiva 2001/12 se establece una mayor separación entre la infraestructura y la explotación, al ser obligatoria la separación de las funciones básicas para que el acceso a la red sea equitativo así como que estas no puedan ser realizadas por un prestador de servicios ferroviarios o un organismo que no sea independiente de éstos.

Según la Directiva 2001/14/CE el canon por el uso de la infraestructura, como regla general, en una cantidad igual al coste marginal a corto plazo pudiéndose incluir un canon que refleje la congestión y los costes medioambientales. Las excepciones a la tarificación en función del coste marginal a corto plazo son dos. Por un lado, se pueden establecer unos cánones mayores que el coste marginal cuando el administrador de la infraestructura desee financiar un proyecto de inversión específico y por otro, cuando los Estados miembros cuentan con un objetivo de recuperación total o parcial, de los costes en los que ha incurrido el administrador de la infraestructura y el mercado pueda soportarlo.

(19) CE: Comisión (2002).

Según la Directiva 2001/14/CE, el procedimiento de asignación de los surcos será fijado por el administrador de la infraestructura el cual velará para que la adjudicación sea justa y no discriminatoria y en conformidad al derecho comunitario. Las empresas ferroviarias autorizadas a solicitar «surcos» se denominan candidatos. Pueden solicitar «surcos» las empresas ferroviarias con licencia y sus Agrupaciones internacionales. Además, si el Estado miembro lo considera oportuno puede permitir en su territorio que los solicitantes sean personas físicas o jurídicas interesadas por razones de servicio público o comerciales, en adquirir capacidad de la infraestructura.

El ámbito de aplicación para la concesión y modificación de una licencia de operador por parte de un Estado miembro incluidos en la Directiva 95/18, limitados a los tráficos internacionales, se extienden en la Directiva 2001/13/CE a los servicios nacionales.

En lo que se refiere a los servicios de viajeros la UE, prepara un Reglamento sobre la intervención de los estados miembros en materia de requisitos y adjudicación de contratos de servicio público que pretende sacar a concurso los contratos para a la adjudicación de las actividades que reciban subsidios que superan una determinada cantidad (20). Así pues, esto puede suponer que se obligue a la subasta de los servicios de cercanías y regionales. Para los servicios internacionales de viajeros la Comunicación 202/18 señala que se realizarán propuestas futuras para introducir gradualmente a la libre competencia en este tipo de servicios.

3.2. La política ferroviaria española actual

El ferrocarril en el Plan de Infraestructuras 2000-2007

En marzo de 2000, se presentó el nuevo Plan de Infraestructuras, con un presupuesto de 19 billones, en el que destaca la importante apuesta que se realiza para modernizar las infraestructuras ferroviarias españolas (21). En este sentido, es

(20) CE: Comisión (2000).

(21) BLANCO (2001).



COLABORACIONES

importante reseñar que, el volumen de inversión pronosticado a tal efecto supera, por primera vez, al dedicado a las carreteras. El objetivo principal del Plan es la mejora de los servicios de largo recorrido y regionales. Para los primeros se aspira a que las relaciones radiales de media distancia se realicen en menos de tres horas, las de larga en menos de cuatro y las transversales en menos de seis. Para este fin se construirá una red de altas prestaciones que combinará las líneas de alta velocidad (con velocidades autorizadas de 350 Km/h) y las adaptadas a circulaciones de velocidad alta (220 Km/h).

En lo que se refiere a los servicios Regionales, éstos también podrán utilizar en todo o parte de sus servicios las líneas de altas prestaciones, de tal manera que se crearán nuevos servicios de alta calidad. Además se realizarán inversiones específicas en las líneas utilizadas por estos servicios. Las inversiones en las líneas de altas prestaciones supondrán 4,5 billones de pesetas y las de regionales 0,2 billones.

Se considera que cuando se finalice el plan de inversiones aumentará la participación del ferrocarril en la demanda global del transporte y será competitivo frente a la carretera y el avión, de tal manera que captará el 30 por 100 del tráfico de viajeros que se genera entre los puntos de origen y destino. Los servicios de mercancías se beneficiarían del uso de las vías de vía ancha que podrán utilizar de una manera preferente al no transitar muchos de los servicios de viajeros.

El Contrato-Programa 1999/2000

El 29 de octubre de 1999 se firmó el Contrato-Programa 1999/2000, el cual es un Contrato «puente» de una duración inferior a la normal (22). Hasta la firma del nuevo, RENFE, y los Ministerios de Fomento y Hacienda diseñarán la nueva regulación necesaria para que el ferrocarril español se adapte a la liberalización.

El documento define una nueva configuración de RENFE y las herramientas que van a permitir la adaptarse a la competencia, siguiendo estrecha-

mente el modelo ferroviario propuesto por la compañía pública ferroviaria. Las acciones estructurantes, incluidas en su mayoría en la cláusula 9 del Contrato-Programa, más importantes son las siguientes.

a) La segregación de balances. Se crea un grupo de trabajo, compuesto por representantes de RENFE y de los Ministerios de Hacienda y Fomento, para que, a partir de 2001, las UN no sólo posean su cuenta de resultados y deuda propia sino también su balance. De esta manera se profundiza en el modelo de unidades de negocio y se da paso a una posible configuración de RENFE como un holding de empresas.

b) Estaciones Comerciales. Esta UN pasará a gestionar todas las estaciones de viajeros (23) (excepto las que dan servicio exclusivo a los servicios de cercanías y aquellas cuya función básica sea la de atender las necesidades de circulación) de una forma independiente y especializada, maximizando los ingresos por la explotación de los espacios comerciales. Además será la responsable de prestar los servicios demandados por los operadores: venta de billetes, información, etc.

c) Estaciones de Mercancías. Las UN titulares de las mismas establecerán un sistema público y transparente de tarifas por su utilización. Así pues se contempla la posible utilización de estas instalaciones por parte de terceros.

d) Alianzas Estratégicas. RENFE puede constituir alianzas estratégicas u otras soluciones organizativas adoptando para ello la forma jurídica que crea más conveniente.

e) Saneamiento Financiero. Para el estudio del saneamiento financiero se crea un grupo de trabajo, compuesto por representantes de RENFE y los Ministerios de Fomento y Hacienda, para que se propongan, en un plazo de seis meses, fórmulas de saneamiento financiero de la deuda por cuenta del Estado y del inmovilizado de infraestructura.

f) Separación de la infraestructura y la explotación. Se crea un grupo de trabajo para definir el traspaso de RENFE al GIF de los activos, pasivos y recursos correspondientes a la red AVE y la convencional.

(22) RENFE (1999).

(23) Lo cual ha supuesto el traspaso desde la UN de AVE las estaciones de la línea de alta velocidad.



COLABORACIONES

4. El debate liberalizador de primavera de 2002

Las negociaciones sobre la separación de la infraestructura y la explotación, liberalización y saneamiento financiero se están realizando desde 2000. El Ministerio de Fomento considera que para 2002 estarán concluidas las negociaciones con las comunidades autónomas y sindicatos que se celebran para presentar la Ley Unica Ferroviaria por la que se definirá el modelo que se adoptará para liberalizar, e incluso privatizar, los servicios ferroviarios en España. Se espera que para otoño la Ley sea discutida en el Parlamento y entre en vigor en 2003.

En nuestra opinión una mayor liberalización debería adoptarse tras un debate público en el que las distintas opciones expongan en términos técnicos las distintas opciones existentes. A este respecto debe de señalarse que, la liberalización de los servicios de los servicios ferroviarios es una política que cuyos efectos están sometidos a un debate teórico de tal manera que su introducción debe de ser prudente. Por este motivo, en nuestra opinión, la apertura debería limitarse, de momento, a los requerimientos de la normativa comunitaria: los servicios de mercancías.

Las principales medidas que deberían realizarse con respecto a la liberalización propuesta por la UE serían las siguientes (24):

4.1. La separación de la infraestructura y la explotación

Las pretensiones liberalizadoras de la UE reflejadas en las Directivas 2001/12, 2001/13 y 2001/14 indican que en un futuro próximo será obligatoria la separación institucional en los países de la UE. En España deberá realizarse la separación institucional, la cual ya está aprobada para las líneas de alta velocidad que se construyan puesto que serán gestionadas por el Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF). Además su ley de creación contempla que el GIF pueda encargarse también del resto de las líneas.

Así pues, con el traspaso desde RENFE al GIF

de las Unidades de negocio de RENFE encargadas del mantenimiento y circulación se consumaría la separación institucional (25). De esta manera, el GIF se convertiría en el único administrador de la infraestructura ferroviaria de vía ancha en España. A este respecto consideramos que la existencia de dos operadores de la infraestructura (uno para las líneas convencionales y el GIF para la alta velocidad) carecería de sentido: con un único operador se consigue una mejor gestión del tráfico, del mantenimiento y de las necesidades de inversión. Además se evitan las acusaciones de crear una España ferroviaria a «dos velocidades»: de un lado, las partes del país servidas por infraestructuras gestionadas por el GIF y, de otra, las servidas por el administrador de la red convencional. Tampoco sería adecuado ceder la gestión de la infraestructura a entes creados por las comunidades autónomas, debido a los problemas de coordinación que podrían plantearse.

En nuestra opinión, la infraestructura debería mantener su carácter público. En este sentido consideramos que sólo los estados, gracias a su disponibilidad presupuestaria y su visión estratégica y global sobre el territorio que administran, cuentan con los recursos suficientes para financiar total o parcialmente los grandes proyectos de infraestructura ferroviaria que son necesarios en nuestro país. Además, sólo así se garantiza la intervención pública necesaria para lograr el equilibrio territorial y la ordenación del territorio.

Las funciones del administrador de la infraestructura ferroviaria (ADIF) deberían de ser: la propiedad y gestión de las vías e infraestructuras asociadas (estaciones, depósitos, subestaciones eléctricas, catenarias y terrenos), incluidos los sistemas de seguridad y regulación del tráfico; la gestión del tráfico; la confección del horario y la asignación de los surcos; el mantenimiento y realización de nuevas inversiones en infraestructura; y el cobro del canon por el uso de la infraestructura.

En lo que se refiere a las estaciones de viajeros (26), consideramos que son un elemento funda-



COLABORACIONES

(24) RAMOS (2000).

(25) El GIF podría constituirse como un holding en el que se integrarían las filiales de mantenimiento y circulación de RENFE.

(26) RENFE desea poseerlas mientras que el GIF las considera parte de la infraestructura.

mental para la comercialización de los servicios de tal manera que es lógico que los operadores quieran poseerlas. Sin embargo, si se desea introducir la competencia esta propiedad la dificultaría. Como solución el ADIF podría arrendar las estaciones a un operador cuando no existiese competencia o este fuese el usuario exclusivo (o casi exclusivo) de la estación. Si existiesen problemas para salvaguardar la competencia, lo cual sería probable en las estaciones principales en el caso de existir competencia, el ADIF sería el gestor. Debido a la posibilidad de desarrollo comercial de estas estaciones, su explotación podría realizarse mediante la creación de empresas conjuntas con el sector privado.

En el caso de las estaciones principales de mercancías, debido a su importancia para salvaguardar la competencia, deberían ser propiedad del ADIF o podría establecerse una filial participada por el administrador de la infraestructura, los operadores de servicios ferroviarios y el capital privado. Esta poseería las estaciones y adjudicaría su explotación mediante concursos públicos. En lo que se refiere a los depósitos dedicados al mantenimiento diario del material rodante deberían arrendarse al operador que los utilizase mayoritariamente.

Además debería implantarse un canon por el uso de la infraestructura. A la hora de fijarlo deben de considerarse dos objetivos. Si el objetivo del canon es lograr un uso eficiente de la red el canon debería fijarse en función de los costes marginales sociales a corto plazo.

En el caso de decidirse una estrategia de recuperación de costes puede establecer una tarifa en dos partes, precios Ramsey o acuerdos de acceso negociados. La tarifa menos distorsionada sería una tarifa en dos partes en la que el gobierno financiase la parte fija. De no ser posible la mejor alternativa sería la implantación de unos precios Ramsey o bien acuerdos de acceso negociados.

Consideramos que ambas estrategias de tarificación no son excluyentes puesto que podría optarse por un objetivo diferente en función del tipo de líneas. Por ejemplo, se podría imponer una recuperación total o parcial de los costes en las líneas de altas prestaciones mientras que se establecería una tarificación en función del coste

marginal social a corto plazo en el resto de las líneas, las cuales serían utilizadas por los tráficos de mercancías, regionales y de cercanías.

Para conseguir una mayor eficiencia del ADIF las aportaciones estatales al administrador de la infraestructura público deberían recogerse en un Contrato Programa de carácter plurianual en el que se recogerían los objetivos, fijados «ex ante», en cuanto a la reducción de costes, la calidad ofrecida y los incentivos necesarios para que se realicen las inversiones cuando estas sean necesarias y rentables.

Con el fin de incentivar al ADIF se establecería un régimen de contratos entre éste y los operadores en los que se premiase al Gestor por superar los indicadores operativos de calidad pactados (por ejemplo retrasos imputables al ADIF o la duración de las obras de mantenimiento). Otra medida que mejoraría la eficiencia sería que los contratos para la construcción, mantenimiento y renovación de la infraestructura deberían ser externalizados y adjudicados por el GIF mediante subastas competitivas.

En lo que se refiere a la asignación de los derechos de acceso a la infraestructura mediante mecanismos de mercado, no es un asunto todavía no resuelto. Por esta razón la asignación de éstos debería realizarse por el ADIF mediante un método administrado. Así el ADIF recibiría las solicitudes de acceso (surcos), las cuales deben ser tratadas con absoluta confidencialidad. Estas peticiones podrían diferenciarse, en función del grado de flexibilidad que concediesen al gestor de la infraestructura en la elaboración de los horarios, en tres categorías: las que conceden el acceso en un horario fijo, en una banda horaria, o en la capacidad libre restante. El precio del acceso se modularía en función del grado de flexibilidad (mas caros si se requiere un horario fijo).

El ADIF realizaría un proceso de coordinación mediante el que se acomodarían las solicitudes que entrasen en conflicto. Si aún así no fuese posible asignar la capacidad debería establecerse en el canon una partida que refleje esta escasez. Con este fin se establecería una negociación con los operadores. Cuando se reserve la capacidad debería establecerse un canon de reserva. Si se trata de una infraestructura no congestionada su



COLABORACIONES

cuantía debería ser equivalente a los costes de administración y planificación incurridos mientras que si es congestionada la cantidad ascendería a la totalidad de los costes.

Es necesario que el administrador de la infraestructura trate equitativamente a los operadores. Los descuentos por volumen de contratación sólo deberían ofrecerse a los operadores cuando fuese demostrable que sus costes por la utilización de la infraestructura son inferiores a los de un operador pequeño. De otro lado, las decisiones en materia de cuantía del canon y la asignación de surcos deberían poder ser apelados al Regulador de la actividad.

4.2. El Regulador del ferrocarril

Los principios que deberían seguirse para la creación de un regulador del ferrocarril en España serían los siguientes.

En primer lugar, debe de ser independiente de cualquier operador de servicios ferroviarios y del administrador de la infraestructura. Si el regulador, tal como ocurre en Suecia y Holanda, forma parte del administrador de la infraestructura se podrían generar problemas puesto que también opera trenes para realizar las labores de mantenimiento.

En segundo, el regulador debe de ser independiente a la hora de tomar sus decisiones. Esta libertad aumentaría si su financiación se obtuviese de cuotas pagadas por los operadores y fuese lo más independiente posible del Ministerio de Fomento.

Por último, los encargados de tomar las decisiones deberían de ser personas relevantes del mundo académico y empresarial, especializados en el transporte ferroviario, que no estén vinculados con ningún operador de los servicios o el administrador de la infraestructura y que contasen con libertad para contratar al personal técnico a su cargo. En su labor de regulación deberían de contar con el asesoramiento de Comités consultivos de usuarios.

Entre los cometidos del Regulador estarían: la concesión de licencias de operador; la aprobación de los acuerdos y precios de acceso a los activos ferroviarios, en especial a la infraestructura; el

fomento del uso eficiente de la red y de los ferrocarriles; el evitar prácticas competitivas y el abuso del poder de monopolio; aprobar los cierres de líneas; y, por último, resolver las disputas.

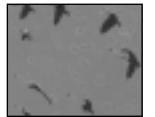
Los Certificados de Seguridad mediante los que se acredite que un operador es seguro y respetuoso con el medio ambiente podrían ser realizados por el Regulador o un organismo especializado a tal efecto. En este último caso debería ser independiente de cualquier operador ferroviario.

4.3. La adaptación de RENFE a la liberalización

RENFE ha realizado un importante proceso de adaptación al mercado al ser, a principios de los 90, una de las compañías pioneras en la adopción del modelo de gestión basado en unidades de negocio. Sin duda alguna, la actual gestión de RENFE es correcta, aunque es mejorable, pues pese a gozar de una elevada autonomía de gestión, en especial durante estos últimos años, consideramos que podría alcanzar más mediante la adopción de una personalidad jurídica privada.

De igual modo creo razonable que se acentúe aun más la organización de su organigrama, en tanto que las unidades de negocio que componen la actual RENFE deberían de gozar de más independencia para poder estar en óptimas condiciones para afrontar la inminente liberalización. Con este fin se deberían filializar las unidades de negocio de tal manera que RENFE se configuraría como un holding.

Ahora bien, para afrontar esta inminente liberalización es necesario que el estado libere de la deuda histórica a RENFE con el fin de que ésta pueda competir en igualdad de condiciones. Para lograr el saneamiento de la deuda histórica de RENFE podría crearse una Oficina de Liquidación de la Deuda (27). Para su amortización, esta oficina se haría cargo de los activos que no se necesitasen para la explotación ferroviaria (principalmente terrenos). Estos se integrarían en el activo de la Oficina, en el cual también se podrían incluir acciones de la compañía, mientras que el pasivo sería la deuda asumida. La liquidación de



COLABORACIONES

(27) Siguiendo el modelo que se adoptó en el saneamiento financiero de los ferrocarriles japoneses y alemanes

la deuda se realizaría mediante la venta de los activos y aportaciones estatales.

4.4. La Liberalización de los servicios

La liberalización de los servicios ferroviarios es una opción de política ferroviaria que presenta cuatro problemas. En primer lugar, debido a la probable existencia de economías de escala en la prestación de los servicios ferroviarios, puede que no sea eficiente. En segundo lugar, no está resuelto el problema de asignar el uso de la vía cuando varios competidores desean usarla en el mismo espacio y tiempo. En tercer lugar, se perderían las ventajas de las que disfruta un viajero cuando el servicio es prestado por un operador de ámbito nacional. Por último, existen importantes barreras a la entrada que impedirían la entrada masiva de nuevos competidores (28).

No obstante, éstos problemas anteriores son menores en los servicios de mercancías, los cuales por imperativo de las nuevas directivas serán liberalizados totalmente. Ahora bien, para conseguir un grado suficiente de disputabilidad del mercado deberían crearse medidas que faciliten la adquisición de material rodante (en especial las locomotoras), la contratación de maquinistas, medidas para facilitar el acceso a talleres y terminales así como un sistema de tarificación sencillo y que considere la falta de armonización de las condiciones de la competencia.

En lo que se refiere a los servicios de viajeros la competencia en el mercado es difícil y costosa de implantar. Ahora bien la competencia por el mercado mediante la asignación de una concesión (o franquicia) para la prestación de servicios ferroviarios de viajeros permite la introducción de la disciplina de mercado en la prestación de los servicios ferroviarios, evitando parte de los inconvenientes de la libre competencia. En este sentido es preciso señalar que este tipo de competencia controlada ha mostrado un comportamiento satisfactorio en las experiencias en las que se ha implantado: los servicios ferroviarios de viajeros británicos así como los regionales suecos y alemanes.

(28) RAMOS (2000).

Así pues con el fin de lograr una mejor gestión de los subsidios por motivos de eficiencia otorgados a los servicios ferroviarios de ámbito regional deberían traspasarse a las comunidades autónomas y asignarlos mediante subastas competitivas.

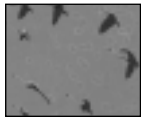
5. Conclusiones

Los servicios ferroviarios españoles van a ser liberalizados eminentemente con el fin de lograr una revitalización del sector. Ahora bien, tal como señala el Libro Blanco de la Comisión, publicado en septiembre de 2001, «La Política europea de Transportes de cara a 2010: La Hora de la Verdad» (29), para que ésto ocurra también son necesarias medidas que armonicen las condiciones de la competencia, lo cual se lograría mediante una estrategia gradual que lograra que todos los modos de transporte cubriesen la totalidad de sus costes, tanto privados como sociales. Para ello sería necesario establecer la tarificación en función del coste marginal social de todas las infraestructuras de transporte.

Bibliografía

1. BLANCO RODRIGUEZ, B. (2001): «Los Programas de Carreteras, Alta Velocidad Ferroviaria, Puertos y Aeropuertos en el Plan de Infraestructuras 2000-2007», en Jornadas *La Política de Infraestructuras del Ministerio de Fomento*, celebradas en Madrid, los días 2 y 3 de octubre de 2001.
2. CE. COMUNIDADES EUROPEAS. COMISION. (2000): *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Intervención de los Estados Miembros en Materia de Requisitos y Adjudicación de Contratos de Servicio Público en el Transporte de Viajeros por Ferrocarril, Carretera y Vía Navegable*, COM (2000) 7 Final de 26 de julio de 2000.
3. CE. COMUNIDADES EUROPEAS. COMISION (2001): *Libro Blanco: La Política Europea de Transportes de Cara al 2010: la Hora de la Verdad*, COM (2001) 370 Final de 12 de septiembre de 2001.
4. CE. COMUNIDADES EUROPEAS. COMISION (2002): *Towards an Integrated European Railway Area* COM (2001) 370 Final (pendiente de publicación).
5. ESPAÑA. MTC (1987): *Plan de Transporte Ferroviario: PTF: Aprobado por el Consejo de Ministros de 30 de abril de 1987*, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones.

(29) CE: Comisión (2001).



COLABORACIONES

6. ESPAÑA. MTC (1990): *Plan de Transporte de Cercanías 1990-1993: PTC*, Madrid, Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones.
7. ESPAÑA. COMISION PARA EL ESTUDIO DE LOS FERROCARRILES ESPAÑOLES (1992), *Informe de la Comisión para el Estudio de los Ferrocarriles Españoles*, Madrid, Comisión para el Estudio de los Ferrocarriles Españoles.
8. ESPAÑA (1994): *Real Decreto 121/1994, de 28 de enero por el que se aprueba el Estatuto la Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles (RENFE)*, BOE nº 36, de 11 de febrero de 1994.
9. ESPAÑA. MOPTMA (1994): *Plan Director de Infraestructuras, 1993-2007*, 2ª edición, Madrid, Secretaría General de Planificación y Concertación Territorial.
10. MOPTMA (1993): *Plan de Infraestructuras Ferroviarias 1995-2000*, Madrid, Dirección General de Infraestructuras del Transporte Ferroviario.
11. MUÑOZ, M. (1995): *Renfe 1994-1991: Medio Siglo de Ferrocarril Público*, Madrid, Luna.
12. RAMOS, R. (2000): «La Política Económica de la Liberalización y Privatización del Ferrocarril. Una Aproximación al Caso Español», en *Revista del Instituto de Estudios Económicos*. nº 2 y nº 3. pp. 361-397.
13. RAMOS, R. (2001): «Competencia y Barreras a la entrada en el Ferrocarril Europeo», *XV Congreso Asepelet*, La Coruña.
14. Ramos, R. (2002): «El Paquete Ferroviario 2001: Nuevas Vías para el Ferrocarril de la Unión Europea», *Noticias de la UE* (pendiente de publicación).
15. RENFE (1979): *Plan General de Ferrocarriles, 1980-91*, Madrid, RENFE.
16. RENFE (1984): *Contrato-Programa Estado-RENFE, 1984-1986*, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, D. L.
17. RENFE (1988): *Contrato-Programa Estado-RENFE 1988-199*, Madrid: MTTC, Centro de Publicaciones, D.L.
18. RENFE (1999): *Contrato-Programa Estado-RENFE 1999-2000*, Madrid: RENFE.



COLABORACIONES