

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el Cuarto paquete ferroviario compuesto por los siete documentos siguientes: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa al «Cuarto paquete ferroviario: completar el espacio ferroviario europeo único para fomentar la competitividad y el crecimiento europeos»

[COM(2013) 25 final];

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se deroga el Reglamento (CEE) n° 1192/69 del Consejo, relativo a las normas comunes para la normalización de las cuentas de las empresas ferroviarias

[COM(2013) 26 final — 2013/0013 (COD)];

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la Agencia Ferroviaria de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 881/2004

[COM(2013) 27 final — 2013/0014 (COD)];

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 1370/2007 en lo que atañe a la apertura del mercado de los servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril

[COM(2013) 28 final — 2013/0028 (COD)];

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica, en lo que atañe a la apertura del mercado de los servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril y a la gobernanza de las infraestructuras ferroviarias, la Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, por la que se establece un espacio ferroviario europeo único

[COM(2013) 29 final — 2013/0029 (COD)];

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la interoperabilidad del sistema ferroviario dentro de la Unión Europea (refundición)

[COM(2013) 30 final — 2013/0015 (COD)];

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la seguridad ferroviaria (refundición)

[COM(2013) 31 final — 2013/0016 (COD)]

(2013/C 327/21)

Ponente: **André MORDANT**

Los días 19 de febrero, 21 y 22 de febrero, y 7 de febrero de 2013, de conformidad con los artículos 91, 91 apartado 1, 109, 170, 171 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo respectivamente decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el

Cuarto paquete ferroviario

compuesto por los siete documentos siguientes:

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa al «Cuarto paquete ferroviario: completar el espacio ferroviario europeo único para fomentar la competitividad y el crecimiento europeos»

COM(2013) 25 final;

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se deroga el Reglamento (CEE) n° 1192/69 del Consejo, relativo a las normas comunes para la normalización de las cuentas de las empresas ferroviarias

COM(2013) 26 final — 2013/0013 (COD);

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la Agencia Ferroviaria de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 881/2004

COM(2013) 27 final — 2013/0014 (COD);

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 1370/2007 en lo que atañe a la apertura del mercado de los servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril

COM(2013) 28 final — 2013/0028 (COD);

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica, en lo que atañe a la apertura del mercado de los servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril y a la gobernanza de las infraestructuras ferroviarias, la Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, por la que se establece un espacio ferroviario europeo único

COM(2013) 29 final — 2013/0029 (COD);

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la interoperabilidad del sistema ferroviario dentro de la Unión Europea (refundición)

COM(2013) 30 final — 2013/0015 (COD);

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la seguridad ferroviaria (refundición)

COM(2013) 31 final — 2013/0016 (COD).

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 20 de junio de 2013.

En su 491º pleno de los días 10 y 11 de julio de 2013 (sesión del 11 de julio), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 82 votos a favor, 20 en contra y 8 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE pide a la Comisión que encargue, bajo el control de todos los protagonistas, un balance de las consecuencias de los paquetes ferroviarios en términos de respuesta a las necesidades de las poblaciones, de transición modal, de ordenación del territorio, de desarrollo de las relaciones transfronterizas, de la calidad de los servicios ferroviarios medida a partir de los hechos, de accesibilidad, de refuerzo de los derechos de los pasajeros, etc.

1.2 El CESE recomienda que la nueva iniciativa legislativa denominada paquete ferroviario se base en la contribución que los ferrocarriles pueden aportar a la construcción europea mediante sus efectos económicos, sociales y medioambientales.

1.3 La iniciativa legislativa debe tener por objetivo eliminar los efectos de las fronteras entre los Estados miembros. Debe permitir el desarrollo de las relaciones transfronterizas entre países vecinos interviniendo en las dimensiones del desarrollo sostenible y la ordenación territorial, mediante la construcción de infraestructuras entre los Estados Miembros que no dispongan de ellas o estén escasamente equipados.

1.4 El CESE solicita que la Unión prevea la posibilidad de creación de estructuras transfronterizas y la definición de sus

modalidades de intervención en los territorios por ellas cubiertos, para ayudar a definir y organizar misiones de servicios de interés general conforme a lo estipulado en el Tratado en su artículo 14 y en el Protocolo nº 26.

1.5 El CESE pide que los Estados miembros conserven la capacidad de organizar su sistema ferroviario nacional y de abrir sus mercados internos a la competencia, en función de su geografía, sus características demográficas, su historia y las condiciones económicas, sociales y medioambientales existentes.

1.6 El CESE aboga por dejar a las autoridades competentes la facultad de asignar las misiones de servicio público directamente a un operador o utilizar procedimientos de licitación pública tal como establece en la actualidad el Reglamento 1370/2007/CE y organizar libremente su estructura.

1.7 El CESE recomienda no poner restricciones a las autoridades competentes en la definición de las misiones de servicio público, en vista de las obligaciones de redacción de un plan de transporte público exigidas por la Comisión, y pide que se establezcan objetivos claros para mejorar la accesibilidad de las personas con discapacidad y la intervención de los usuarios a través de la consulta y el control del nivel de calidad del servicio.

1.8 El CESE preconiza, por otra parte, que los operadores mantengan el control industrial de la explotación de los servicios ferroviarios dejándoles la propiedad de su material rodante y otras instalaciones, a fin de motivar los esfuerzos de investigación e innovación fundamentales para la evolución del sector en términos de seguridad y calidad.

1.9 El CESE recomienda a la Comisión que ponga en marcha una iniciativa en materia de control del nivel de seguridad ferroviaria indispensable para el desarrollo de los ferrocarriles, mediante la creación de observatorios nacionales o de comisiones mixtas de seguridad. Recomienda garantizar la transparencia de las condiciones de explotación ferroviaria, democratizar el enfoque de seguridad por parte del público y cumplir con el artículo 91 del Tratado que obliga a la Unión a obtener resultados en términos de seguridad en el transporte.

1.10 El CESE propone que se encomiende a la Agencia Ferroviaria Europea la misión de integrar las dimensiones de salud y seguridad de los trabajadores, ya que son indispensables para mantener un alto nivel de seguridad de la explotación para los usuarios, los trabajadores y los que residen en las proximidades de las instalaciones ferroviarias.

1.11 Además, el CESE considera indispensable que la Agencia sea responsable jurídicamente de todas sus decisiones.

1.12 El CESE considera prioritario el aspecto técnico del paquete, a fin de contribuir a la transferencia modal hacia el ferrocarril.

1.13 El CESE pide a los empresarios y a los poderes públicos que contemplen la dificultad y la peligrosidad de los oficios ferroviarios mediante protecciones sociales específicas, convenios colectivos, salarios y evolución de la carrera, y mantengan los compromisos adquiridos en materia de jubilaciones.

1.14 El CESE aboga por un sistema de formación continua y de reconocimiento de la experiencia adquirida que permita a los trabajadores valorizar la adquisición y el mantenimiento de sus competencias.

1.15 El CESE solicita que cada Estado miembro, en el marco de las opciones de organización o de apertura a la competencia por las que se decante, mantenga el nivel de empleo para sus operadores históricos, las garantías colectivas del personal, sus condiciones salariales y laborales. En caso de cambio de operador, deberán preverse el traspaso del personal afectado y la preservación de sus garantías colectivas.

2. Observaciones generales

2.1 El presente dictamen se basa en los siguientes dictámenes y en sus recomendaciones:

— TEN/432-433, de 16 de marzo de 2011, sobre el Espacio ferroviario europeo único ⁽¹⁾;

— TEN/445, de 15 de junio de 2011, sobre los Aspectos sociales de la política de transportes de la UE ⁽²⁾;

— TEN/454, de 25 de octubre de 2011, sobre la Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte ⁽³⁾;

— TEN/495 de 13 de diciembre de 2012, sobre la Calidad de los servicios ferroviarios de la UE ⁽⁴⁾.

2.2 El cuarto paquete ferroviario está compuesto por seis textos legislativos que incluyen modificaciones, refundiciones e incluso una derogación, presentados en una comunicación general y asociados a varios informes y evaluaciones de impacto.

2.3 El examen de la propuesta se centra en los cuatro pilares del cuarto paquete, que tratan los asuntos de la gobernanza y la apertura del tráfico de viajeros de larga distancia, la revisión del Reglamento 1370/2007/CE sobre las obligaciones de servicio público, el papel de la Agencia Ferroviaria Europea, las interacciones con la interoperabilidad y la seguridad, y las disposiciones sociales.

2.4 La situación actual constituye el punto de partida de las reflexiones y propuestas, teniendo en cuenta las evoluciones previstas para el sector y respetando el Tratado de Lisboa. A fin de verificar la pertinencia de las soluciones propuestas, es conveniente evaluar los resultados de las políticas comunitarias aplicadas desde hace más de veinte años, extraer perspectivas de futuro y marcarse objetivos en relación con el papel que el modo ferroviario puede y debe desempeñar en la ordenación e igualdad de los territorios, su desarrollo, el servicio prestado a los ciudadanos y a los expedidores de carga, y la accesibilidad a este modo de transporte.

2.5 De manera más general, la elaboración de este nuevo acto legislativo debe basarse en la contribución que este modo de transporte puede aportar a una construcción europea cuyo proyecto se encuentra paralizado, integrando las dimensiones económicas, sociales y medioambientales.

2.6 Debe también permitir el desarrollo de las relaciones transfronterizas entre Estados miembros vecinos sin infraestructuras comunes, permitiendo con la creación de estas últimas garantizar unas relaciones cómodas a los ciudadanos de esos países, en particular para las personas con discapacidad o con movilidad reducida.

⁽¹⁾ DO C 132 de 3.5.2011, pp. 99-107.

⁽²⁾ DO C 248 de 25.8.2011, pp. 22-30.

⁽³⁾ DO C 24 de 28.1.2012, pp. 146-153.

⁽⁴⁾ DO C 44 de 15.2.2013, pp. 49-52.

2.7 A este respecto, debe prestarse una atención constante a los resultados de las políticas de la Unión en cuanto al desarrollo de conexiones transfronterizas con el objetivo de eliminar el «efecto de frontera», cuya persistencia supone un freno a la construcción europea, a la libertad de circulación y a la postergación de la transición modal hacia el ferrocarril.

2.8 Debe prestarse atención al nivel de seguridad de la explotación de este sector en red, cuyo desarrollo depende del grado de confianza que le otorga la comunidad y de la transparencia imprescindible que debe darse a las condiciones de producción del sector.

2.9 Debe examinarse el respeto del artículo 10, apartado 3, del Tratado, relativo al derecho de los ciudadanos a participar en la vida democrática de la Unión. Las decisiones deben tomarse de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos.

2.10 Debe realizarse una predicción de las evoluciones sociales del sector ferroviario, teniendo en cuenta las reestructuraciones iniciadas, la redefinición del perímetro de actividad y la transferencia de competencias en un período de fuerte renovación del personal ferroviario y de sus condiciones sociales y laborales habida cuenta de los objetivos de protección de la salud y la seguridad de los trabajadores.

3. Gobernanza y apertura de los servicios nacionales de pasajeros a la competencia

3.1 Mediante la propuesta legislativa, la Comisión quiere revitalizar el ferrocarril introduciendo la competencia en el tráfico nacional de pasajeros. La Comisión considera que esta competencia debe estimularse mediante una legislación de la Unión que prevea la separación entre, por una parte, los administradores de infraestructuras –incluida la gestión de la circulación, el mantenimiento de las redes y la inversión en ellas– y, por otra parte, las funciones de transportista. A esto se asocia el refuerzo de los órganos de regulación destinados a controlar el mercado del ferrocarril.

3.2 Para ello, la Comisión propone que se modifique la Directiva 2012/34/CE, de 21 de noviembre de 2012, cuyo plazo de transposición al derecho nacional finaliza el 16 de junio de 2015. Hay que señalar que esta iniciativa se lleva a cabo sin esperar que las medidas tomadas en el marco de esta refundición sean efectivas.

3.3 En el mismo espíritu, se han adoptado disposiciones relativas a la gestión de la explotación de los grandes corredores cuyo pleno impacto no se ha podido medir.

3.4 En las evaluaciones de impacto relativas al cuarto paquete ferroviario, la Comisión hace una serie de observaciones

y reconoce que algunas cuestiones son recientes o ambiguas. Sin embargo, se presentan varios elementos como argumento a favor de las soluciones propuestas.

3.5 Varios estudios presentan resultados poco homogéneos en lo que se refiere a las consecuencias de la separación de las funciones de gestor de infraestructuras y de empresa ferroviaria. El examen de los datos estadísticos facilitados por la Comisión demuestra, no obstante, que no existe una correlación automática entre esta separación, la apertura del mercado y la mejora de los resultados del sector ferroviario, sino que esta última parece depender directamente de los niveles de financiación y del precio de los peajes. Por otra parte, el informe Mc Nulty hace un balance muy crítico de la situación británica, reconociendo que el sistema ferroviario del Reino Unido resulta más caro para el Estado y para los usuarios, y que adolece de una falta de coordinación entre los distintos agentes, por lo que requiere una implicación más fuerte del Estado en la integración necesaria (de tarifas, distribución, horarios, etc.). Para resolver esta ecuación, el Sr. Mc Nulty hace tres recomendaciones graduales: compartir los costes y los ingresos entre el gestor de las infraestructuras y los operadores ferroviarios, crear *joint ventures* (empresas conjuntas) entre estos agentes, e incluso intentar la reintegración de determinadas franquicias.

3.6 Algunos estudios nacionales que examinan la calidad de los servicios ferroviarios, tales como el elaborado por la Asociación para la defensa de los consumidores británicos «Which?», presentan un balance desigual del funcionamiento de los ferrocarriles desde el punto de vista de los usuarios, revelando que el nivel de satisfacción de los usuarios es igual o inferior al 50 % para la mitad de los operadores, y que sólo el 22 % de los viajeros considera que el sistema está mejorando (<http://which.co.uk/home-and-garden/leisure/reviews-ns/best-and-worst-uk-train-companies/best-train-companies-overall/>).

3.7 Por otra parte, el proyecto de la Comisión no hace ninguna propuesta en términos de mejora de la accesibilidad para las personas con discapacidad. Desde este punto de vista, los usuarios deben ser consultados y escuchados por los distintos agentes.

3.8 La Comisión hace referencia a una encuesta de satisfacción sobre los servicios de transporte de viajeros por ferrocarril de 2012, que el CESE tildó de insuficiente en las recomendaciones del punto 1.6 de su dictamen TEN/495, de 13 de diciembre de 2012.

3.9 Por otra parte, la Comisión destaca la importancia de las subvenciones públicas abonadas al sector y la solicitud de contribuciones públicas para desendeudar al sistema, cuya posibilidad se señala y aconseja en la Directiva 91/440 y en las directrices sobre las ayudas estatales de abril de 2008. Esta concesión de ayudas públicas no está aislada, teniendo en cuenta la importancia del capital material que hay que movilizar para satisfacer los objetivos medioambientales, los fines de interés general o incluso en materia de política pública. Otros operadores de otros sectores, públicos o privados, se benefician de las mismas disposiciones.

3.10 Para crear las condiciones de apertura del mercado, la Comisión propone una separación estricta entre las funciones de los administradores de infraestructuras, ampliadas a un nuevo perímetro, y las operaciones de transporte. El objetivo de esta propuesta es evitar los conflictos de interés y las prácticas discriminatorias y ayudar a detectar y evitar las subvenciones cruzadas, aunque sin aportar pruebas de que tales prácticas existen o aportando elementos impugnados por los protagonistas implicados, así como por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Este es el motivo concreto por el que el TJCE ha rechazado en su totalidad el procedimiento de infracción entablado por la Comisión contra Alemania y Austria. El CESE señala que, mientras que los transportistas de mercancías y los operadores logísticos en general, así como los nuevos operadores ferroviarios en particular, se muestran favorables a un mercado ferroviario de la UE sin fronteras, separado y desregulado, más integrado con las prácticas empresariales habituales de otros modos de transporte, otros agentes del mercado ferroviario, como los operadores históricos, las organizaciones de usuarios del ferrocarril, las autoridades de transporte público, etc., se muestran más cautelosos, preocupándose por mantener la actual calidad del servicio.

3.11 En virtud del artículo 63, apartado 1, de la Directiva 2012/34/UE por la que se establece un espacio ferroviario europeo único, los dos colegisladores solicitaron a la Comisión que presentase informes *«sobre la aplicación del capítulo II»* de la Directiva, capítulo que trata básicamente sobre la autonomía y las estructuras de los ferrocarriles de la Unión, relacionadas con *«la evolución del mercado, incluido el estado de preparación para una mayor apertura del mercado ferroviario», «analizando los distintos modelos de organización de dicho mercado y el impacto de la («refundición») en los contratos de servicio público y en su financiación»*. Para ello, la Comisión también habría debido *«tener en cuenta la aplicación del Reglamento (CE) n.º 1370/2007, y las diferencias intrínsecas entre Estados miembros (densidad de las redes, número de viajeros, distancias medias de viaje)»*. Concretamente, los debates hicieron ver la necesidad de dejar a los Estados miembros la capacidad de organizar sus sistemas nacionales y de mantener, si lo consideran útil, una forma de organización integrada de la producción que permita la puesta en común, reduciendo las interfaces nefastas en el plano económico y en cuanto a la seguridad.

3.12 La separación de la gestión de las infraestructuras en un sistema de transporte orientado hacia un solo grado de libertad crea por lo general más problemas que ventajas y complica enormemente el funcionamiento, pues incrementa los gastos y disminuye la calidad del servicio. Esto es válido sobre todo para las redes sometidas a un tráfico mixto intensivo.

3.13 La integración del progreso técnico es más lenta y más difícil. La innovación, que habitualmente se realiza simultáneamente en la parte fija (infraestructura) y en la móvil (material rodante), se ve frenada. La burocracia y las interfaces inútiles

aumentan considerablemente, lo que comporta el aumento de los costes de funcionamiento y una inercia en los procesos de toma de decisiones.

3.14 Además, la separación entre los administradores de infraestructuras y las operaciones de transporte aumenta la distancia entre el gestor de la red o de la infraestructura y el usuario final (los viajeros y los expedidores de carga) y sus exigencias en cuanto a la calidad del servicio (especialmente la puntualidad). Así pues, alguien debe seguir desempeñando un papel de pivote en el sistema ferroviario sin alterar la independencia de las funciones esenciales del gestor de las infraestructuras.

3.15 Por lo que respecta a las instalaciones de servicio, el CESE había redactado una recomendación en el punto 1.7 de su dictamen TEN/432-433, de 16 de marzo de 2011, que explica que, *«por lo que se refiere a las condiciones de acceso a las instalaciones de servicio, el CESE no puede aprobar la obligación de independencia en el plano jurídico, organizativo y de toma de decisiones, que corre el riesgo de poner en peligro las estructuras actuales irremplazables»*. En el análisis no ha aparecido ningún elemento nuevo que haga necesario revisar esta recomendación.

3.16 La Comisión reconoce, no obstante, que la puesta en común de determinadas funciones permitiría mejorar el rendimiento del sistema y la calidad del servicio que ofrece a los pasajeros. El CESE comparte esta opinión.

3.17 Por lo que se refiere a la liberalización del transporte ferroviario internacional de pasajeros en la Unión, en vigor desde enero de 2010, no se puede afirmar en absoluto que haya conducido sistemáticamente hasta ahora a un hundimiento de los precios para este tipo de servicios o a un aumento espectacular de este segmento.

3.18 La Europa de la alta velocidad ferroviaria empezó a existir mucho antes de 2010, gracias a inversiones públicas considerables en algunos Estados miembros, y la competencia a la que se enfrenta debería seguir siendo, aún durante mucho tiempo, más intermodal que intramodal. La liberalización de 2010 sobre todo ha ido seguida del abandono de varias conexiones existentes realizadas con material y condiciones de explotación clásicos (excepto la alta velocidad) y de la interrupción de cooperaciones ya antiguas. El CESE lamenta esta evolución y pide encarecidamente a la Comisión que adopte las medidas necesarias para mejorar y desarrollar los servicios transfronterizos de transporte de viajeros por ferrocarril.

3.19 En lo que al examen del transporte de mercancías por ferrocarril se refiere, la situación es catastrófica en muchos Estados miembros. Esto se debe sobre todo al hecho de que la modernización y el desarrollo de las vías férreas no sigue el

ritmo de la modernización de las conexiones por carretera y a que el transporte ferroviario ha de pagar derechos de uso de los surcos. A esto hay que añadir que la competencia en torno a las conexiones más rentables aporta mejoras a algunos servicios prestados por trenes completos. Pero esto se hace a expensas del tráfico de trenes de un único vagón, que tiende a reducirse cada vez más. Esto puede conllevar la desertificación industrial de territorios enteros y devuelve a las carreteras miles de camiones. Además, numerosos interlocutores afirman que, en algunos Estados miembros, la liberalización no ha transferido al ferrocarril ni una sola tonelada de mercancías.

3.20 Las observaciones anteriores llevan al CESE, pese a la necesidad evidente de reformar el mercado, a sugerir a la Comisión que adopte un planteamiento prudente sobre la liberalización del tráfico nacional de pasajeros, habida cuenta de la experiencia actual en materia de liberalización del tráfico internacional. Además, la Comisión reconoce la dificultad de reactivar una actividad ferroviaria internacional demasiado desconectada de las conexiones nacionales que le permitirían sacar partido de un indiscutible efecto de red.

3.21 Sobre este punto, el CESE coincide en que ha habido un escaso desarrollo del tráfico ferroviario internacional de pasajeros a pesar del indiscutible enfoque proactivo de la Comisión Europea en lo relativo al marco jurídico.

3.22 De ello se desprende un análisis evidente de que las soluciones recomendadas han sido insuficientes, especialmente por la imposibilidad del mercado de regular, sin inversiones ni un impulso político adecuados, los problemas descritos. En este contexto, es un desafío particular garantizar que estas zonas, situadas en el borde de los territorios nacionales, tengan unos servicios de transporte modernos y respetuosos con el medio ambiente.

3.23 Este objetivo debe ser una prioridad para la Unión, para que pueda alcanzar un espacio europeo homogéneo eliminando los «efectos de frontera» y dando una coherencia en términos de desarrollo y en el plano económico y social a zonas que hasta ahora se han visto atrapadas en una situación de rigidez.

3.24 La Unión deberá prever la posibilidad de creación de estructuras transfronterizas y la definición de sus modalidades de intervención en los territorios por ellas cubiertos para permitir la definición y la organización de las misiones de los servicios de interés general, como prevé el Tratado en su artículo 14 y en el protocolo número 26.

3.25 Solo a través de una iniciativa política que cuente con un fuerte apoyo de los poderes públicos se podrá crear un espacio y conexiones susceptibles de ser ocupadas por un mercado maduro. El CESE insta a la Comisión a que preste una gran atención al actual desarrollo de la calidad y seguridad de los servicios en el mercado ferroviario de la UE, especialmente el transfronterizo, y a que también tenga en cuenta el desarrollo de otros modos de transporte. Los objetivos generales deben ser unas cuotas del mercado ferroviario cada vez mayores y una creciente satisfacción del consumidor, pero los instrumentos para conseguir este objetivo podrían ser diferentes en los distintos Estados miembros.

4. Revisión del Reglamento 1370/2007 sobre las obligaciones del servicio público

4.1 La modificación del Reglamento 1370/2007/CE prevé la obligación de recurrir a licitaciones para el transporte ferroviario, organizar dichas licitaciones, elaborar planes de transporte público y poner material rodante a disposición de los nuevos operadores.

4.2 En la recomendación 1.7 de su dictamen TEN/495, de 13 de diciembre de 2012, el CESE expresó fuertes reservas a la revisión del reglamento OSP. Hay que señalar que la evaluación prevista sigue estando por debajo de las expectativas respecto de los resultados presentados en las evaluaciones de impacto.

4.3 Varios estudios, algunos de los cuales han sido realizados por la Comisión, como el «Estudio sobre las opciones reglamentarias para proseguir la apertura del mercado del transporte ferroviario», ponen de manifiesto elementos dispares y contradictorios que no permiten ofrecer una solución uniforme a los problemas ligados al uso, la frecuencia de los servicios, la evolución de las ayudas públicas y la productividad.

4.4 Se han registrado resultados muy similares en redes sometidas a un marco jurídico diferente (abierto o cerrado a la competencia), que debe hacer que nos distanciemos de un enfoque demasiado global que no tenga en cuenta los elementos nacionales de organización de los desplazamientos, como la geografía, la meteorología, la organización espacial de la producción y los lugares de vida, algunos de los cuales aún están muy lejos de los servicios ferroviarios, como se señala en el dictamen TEN/495, de 13 de diciembre de 2012.

4.5 Estos elementos deberán hacer que la Unión se asegure de que los medios utilizados puedan permitir lograr a su nivel los objetivos de la acción prevista, cuando no puedan alcanzarse a nivel nacional, regional o local, y que esta no exceda de lo estrictamente necesario para lograr dichos objetivos.

4.6 El respeto de este objetivo debe ser objeto de un análisis pormenorizado en relación con la propuesta de la Comisión de fijar los techos para una atribución directa; esta disposición aporta un límite discutible a la libre administración de los entes públicos.

4.7 La propia definición de umbral para limitar el tamaño de las franquicias disponibles para los operadores remite a los efectos de umbral inevitables que pueden perjudicar la coherencia del servicio, y que generarán, por la ausencia de compensación, una pérdida de la competitividad global esperada con la apertura a la competencia. Esta situación implica dejar a las autoridades competentes la facultad de asignar uno o varios lotes directamente a un operador o de recurrir a procedimientos de licitación, como prevé en la actualidad el Reglamento 1370/2007/CE, y organizar su estructura, si procede, mediante la eventual división de los lotes, a fin de evitar estos efectos de umbral.

4.8 Asimismo, habrá que plantearse el interés de elaborar planes de transporte público con tantos detalles que suponen una restricción a «la amplia capacidad de discreción de las autoridades nacionales, regionales y locales» para llevar a cabo las obligaciones de servicio público, tal como se prevé en el Tratado.

4.9 Debe prestarse especial atención a las condiciones en las que la Comisión pretende poner el capital material necesario para la explotación ferroviaria a disposición de nuevos operadores a los que se exime de invertir y trabajar en las dimensiones de la investigación y la innovación, tan importantes para la calidad y la seguridad de los ferrocarriles.

4.10 El ejemplo británico demuestra que son operadores bancarios los que garantizan esta concesión a través de sociedades financieras, de manera que la disponibilidad de este capital material está sujeta a riesgos importantes y se plantean interrogantes sobre su gestión.

5. La función de la Agencia Ferroviaria Europea, la seguridad ferroviaria, la interoperabilidad ferroviaria

5.1 El segundo paquete creó una Agencia Ferroviaria Europea, ubicada en Valenciennes (Francia), encargada de la armonización técnica de las redes y del material europeo, el desarrollo de la interoperabilidad mediante la elaboración de normas comunes (especificaciones técnicas de interoperabilidad y métodos comunes de seguridad) y el refuerzo de la seguridad ferroviaria.

5.2 El artículo 91 del Tratado obliga a la Unión a obtener resultados en términos de seguridad de los transportes, que obligan a mejorar constantemente su nivel.

5.3 El nivel de seguridad de los ferrocarriles y su evolución en vista de las modificaciones institucionales y técnicas sufridas no se puede medir en ningún caso por el número de víctimas registradas, sino que debe ser interpretado a la luz de indicadores que permitan observar sus evoluciones y anticiparse a fin de garantizar un máximo nivel de seguridad para los usuarios y residentes en las inmediaciones.

5.4 La creación de un espacio ferroviario europeo exige que se mejore la interoperabilidad. La compatibilidad de las infraestructuras y de los materiales rodantes o fijos debe basarse en procedimientos sencillos y rápidos que mantengan su nivel de seguridad y garanticen su evolución, su modernización y su adaptación a nuevas necesidades.

5.5 Desde este punto de vista, y en contraposición con la presentación realizada en el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la aplicación de las disposiciones de la Directiva 2007/58/CE relativas a la apertura del mercado de los servicios ferroviarios internacionales de transporte de viajeros que acompaña a la Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el cuarto paquete ferroviario, la seguridad no se consideraría un obstáculo. Experiencias recientes en otros ámbitos demuestran el carácter

dañino que puede tener una laxitud excesiva en la materia por lo que respecta a la percepción que los ciudadanos tienen del papel de la Unión. Por otra parte, los accidentes de Viareggio y el más reciente de Schellebelle deben empujar a todos los protagonistas del sector a ser lo más prudentes y rigurosos posible en cuanto a la explotación ferroviaria.

5.6 Para ello la Agencia Ferroviaria Europea desempeña un papel principal en la cooperación con las autoridades nacionales responsables de la seguridad conectadas en una red de intercambio y coordinación. Sus misiones, así como las de las autoridades nacionales responsables de la seguridad deben, además, evolucionar para integrar la dimensión humana de la explotación ferroviaria y tener en cuenta los aspectos relativos a la salud y la seguridad de los trabajadores, elemento indiscutible de la seguridad ferroviaria.

5.7 En cuanto a la multiplicación de los protagonistas que intervienen en los ferrocarriles y las consecuencias que puede tener la organización deficiente del trabajo, el papel de las autoridades nacionales responsables de la seguridad también debe extenderse al control de las condiciones para el ejercicio de la producción ferroviaria y deben convertirse en una verdadera policía ferroviaria, encargada de comprobar la aplicación de los reglamentos en vigor, que son disposiciones de carácter público y social.

5.8 En abril de 2011 se evaluó el papel de la agencia a solicitud de la Comisión. Esta evaluación muestra que podría confiarse a la agencia la misión de fomentar la innovación con el fin de mejorar la interoperabilidad y la seguridad ferroviaria, en particular el uso de las nuevas tecnologías de la información y sistemas de seguimiento y de trazabilidad. No obstante, la agencia no podría verse exonerada de su responsabilidad jurídica resultante de sus decisiones.

5.9 Esta última dimensión remite a la definición de una política industrial basada en la investigación, la innovación y la inversión, que requiere el apoyo del poder público ante un importante reto europeo que puede garantizar un papel de reactivación económica. El proyecto industrial y de investigación europeo Shif2Rail puede ser un enfoque adecuado al respecto si se cuenta de forma oportuna con todas las empresas de transporte ferroviario.

5.10 Además, y de acuerdo con las obligaciones establecidas para la Unión por el artículo 91 del Tratado y de garantía de una mejor salud y seguridad de los trabajadores, podría concederse una capacidad prescriptiva a la Agencia para hacer aplicar a todas las partes interesadas las decisiones adoptadas en concepto de la interoperabilidad.

6. Aspectos sociales

6.1 El último punto para reactivar la política industrial a nivel de la Unión consiste en acercar los retos en materia de demografía de los trabajadores y de distribución de cualificaciones del sector ferroviario y la construcción ferroviaria.

6.2 También queda patente el envejecimiento de los trabajadores y el cambio en la distribución social en los sectores, que hacen que los puestos de dirección, los ingenieros y los técnicos vayan a representar en el futuro una parte cada vez más importante de la población implicada.

6.3 Esta situación llevará en los próximos años a una importante renovación del personal responsable de la explotación ferroviaria y a una rotación importante en los nuevos operadores, lo que plantea la cuestión de las condiciones laborales aplicadas por estos últimos y del descenso del nivel de protección social específico del sector, que tenía en cuenta las duras condiciones y el peligro de los oficios relacionados con el ferrocarril y garantizaba su atractivo antes de la liberalización.

6.4 El atractivo de las profesiones ferroviarias, especialmente entre los jóvenes y las mujeres, es por lo tanto un reto importante en cuanto a la fiabilidad de la explotación ferroviaria en los Estados miembros y a escala de la UE, que consiste en garantizar que haya nuevos trabajadores en el sector y que estos sean leales.

6.5 Este doble objetivo de atractivo y fidelización obliga a que los Estados miembros mantengan los compromisos asumidos en materia de protección social (especialmente en materia de jubilaciones), garantías colectivas, condiciones laborales, perspectivas de evolución laboral a largo plazo y de desarrollo de la carrera basado en la adquisición y el reconocimiento de competencias. Para ello podrían movilizarse programas específicos como Erasmus.

6.6 El dictamen del CESE TEN/445 relativo a los aspectos sociales de la política europea de transportes de la UE, de 15 de junio de 2011, presenta una serie de recomendaciones en este ámbito susceptibles de mejorar el atractivo del sector que la Comisión debería incorporar en sus propuestas legislativas.

6.7 El CESE solicita que cada Estado miembro, en el marco de las opciones de organización o de apertura a la competencia por las que se decante, mantenga el nivel de empleo para sus operadores históricos, las garantías colectivas del personal, sus condiciones salariales y laborales. En caso de cambio de operador, deberán preverse el traspaso del personal afectado y la preservación de sus garantías colectivas.

Bruselas, 11 de julio de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Las enmiendas siguientes, que obtuvieron como mínimo un cuarto de los votos, fueron rechazadas en el transcurso de los debates:

Punto 1.5

Modifíquese como sigue:

El CESE pide que los Estados miembros conserven la capacidad de organizar su sistema ferroviario nacional y de abrir sus mercados internos a la competencia, en función de su geografía, sus características demográficas, su historia y las condiciones económicas, sociales y medioambientales existentes. El CESE apoya el objetivo de la propuesta de la Comisión de lograr la creación de un mercado común del ferrocarril en Europa con una alta calidad del transporte y sin problemas fronterizos. El Comité insta a la Comisión a centrarse sobre todo en el desarrollo real de la calidad de los servicios en el mercado ferroviario de la UE, en particular los transfronterizos, teniendo también en cuenta su desarrollo en otros modos de transporte. El objetivo general debe ser aumentar la cuota de mercado del ferrocarril y lograr la satisfacción de los usuarios; no obstante, los instrumentos para alcanzar este objetivo pueden ser distintos en diferentes Estados miembros.

Resultado de la votación (los puntos 1.5 y 3.1 se votaron y rechazaron conjuntamente)

Votos a favor: 30
Votos en contra: 71
Abstenciones: 7

Punto 3.1

Modifíquese como sigue:

Mediante ~~la~~ esta cuarta propuesta legislativa de paquete ferroviario, la Comisión continúa con su trabajo para ~~quiere~~ revitalizar el ferrocarril europeo. Como en los paquetes anteriores ya adoptados, se parte de la base de que el ferrocarril es un componente importante de un sistema de transporte sostenible en la UE para los viajeros y las mercancías, y de que resulta necesario reformar el mercado para crear un mercado común del ferrocarril que pueda desempeñar el papel potencial que el transporte ferroviario no ha podido jugar en las últimas décadas. Tras haber introducido la competencia en el transporte de mercancías por ferrocarril y en el tráfico internacional de pasajeros, la actual propuesta también introduce ahora ~~introduciendo~~ la competencia en el tráfico nacional de pasajeros. La Comisión considera que esta competencia debe estimularse mediante una legislación de la Unión que prevea la separación entre, por una parte, los administradores de infraestructuras –incluida la gestión de la circulación, el mantenimiento de las redes y la inversión en ellas– y, por otra parte, las funciones de operador ferroviario transportista. A esto se asocia el refuerzo de los órganos de regulación destinados a controlar el mercado del ferrocarril. El Comité también apoya el objetivo de la propuesta de la Comisión de crear un mercado común ferroviario en Europa con una elevada calidad del transporte y sin problemas fronterizos.

Resultado de la votación (los puntos 1.5 y 3.1 se votaron y rechazaron conjuntamente)

Votos a favor: 30
Votos en contra: 71
Abstenciones: 7

Punto 3.5

Modifíquese como sigue:

Varios estudios presentan resultados poco homogéneos en lo que se refiere a las consecuencias de la separación de las funciones de gestor de infraestructuras y de empresa ferroviaria y de la desregulación de los mercados ferroviarios. El examen de los datos estadísticos facilitados por la Comisión demuestra, ~~no obstante,~~ asimismo que no existe una correlación automática entre esta separación, la apertura del mercado y la mejora de los resultados del sector ferroviario. También existen experiencias claramente diferentes en los distintos Estados miembros que han llevado a cabo la separación o la desregulación de los mercados ferroviarios y en aquellos mercados que no se han reformado. Las cuotas de mercado del transporte ferroviario no solo parecen depender de los modelos de gobernanza, sino también de los niveles de inversión general y de factores geográficos, demográficos e industriales nacionales, sino que esta última parece depender directamente de los niveles de financiación y del precio de los peajes. Por otra parte, el informe Mc Nulty hace un balance muy crítico de la situación británica, reconociendo que el sistema ferroviario del Reino Unido resulta más caro para el Estado y para los usuarios, y que adolece de una falta de coordinación entre los distintos agentes, por lo que requiere una implicación más fuerte del Estado en la integración necesaria (de tarifas, distribución, horarios, etc.). Para resolver esta ecuación, el Sr. Mc Nulty hace tres recomendaciones graduales: compartir los costes y los ingresos entre el gestor de las infraestructuras y los operadores ferroviarios, crear joint ventures (empresas conjuntas) entre estos agentes, e incluso intentar la reintegración de determinadas franquicias.

Resultado de la votación (los puntos 3.5 y 3.6 se votaron y rechazaron conjuntamente)

Votos a favor: 27

Votos en contra: 70

Abstenciones: 7

Punto 3.6

Suprímase:

Algunos estudios nacionales que examinan la calidad de los servicios ferroviarios, tales como el elaborado por la Asociación para la defensa de los consumidores británicos «Which?», presentan un balance desigual del funcionamiento de los ferrocarriles desde el punto de vista de los usuarios, revelando que el nivel de satisfacción de los usuarios es igual o inferior al 50 % para la mitad de los operadores, y que sólo el 22 % de los viajeros considera que sistema está mejorando (<http://which.co.uk/home-and-garden/leisure/reviews-us/best-and-worst-uk-train-companies/best-train-companies-overall/>).

Resultado de la votación (los puntos 3.5 y 3.6 se votaron y rechazaron conjuntamente)

Votos a favor: 27

Votos en contra: 70

Abstenciones: 7

Punto 3.11

Modifíquese de la manera siguiente:

En virtud del artículo 63, apartado 1, de la Directiva 2012/34/UE por la que se establece un espacio ferroviario europeo único, los dos colegisladores solicitaron a la Comisión que presentase informes «sobre la aplicación del capítulo II» de la Directiva, capítulo que trata básicamente sobre la autonomía y las estructuras de los ferrocarriles de la Unión, relacionadas con «la evolución del mercado, incluido el estado de preparación para una mayor apertura del mercado ferroviario», «analizando los distintos modelos de organización de dicho mercado y el impacto de la («refundición») en los contratos de servicio público y en su financiación». Para ello, la Comisión también habría debido «tener en cuenta la aplicación del Reglamento (CE) n° 1370/2007, y las diferencias intrínsecas entre Estados miembros (densidad de las redes, número de viajeros, distancias medias de viaje)». Concretamente, los debates hicieron ver el respaldo a que ~~la necesidad de dejar a los Estados miembros capacidad de organizar~~ ~~organicen sus sistemas nacionales y de mantener~~ mantengan, si lo consideran útil, una forma de organización integrada de la producción que permita la puesta en común, ~~reduciendo las interfaces nefastas en el plano económico y en cuanto a la seguridad.~~

Resultado de la votación (los puntos 3.11, 3.12, 3.13 y 3.14 se votaron y rechazaron conjuntamente)

Votos a favor: 35

Votos en contra: 67

Abstenciones: 2

Punto 3.12

Suprímase.

La separación de la gestión de las infraestructuras en un sistema de transporte orientado hacia un solo grado de libertad crea por lo general más problemas que ventajas y complica enormemente el funcionamiento, pues incrementa los gastos y disminuye la calidad del servicio. Esto es válido sobre todo para las redes sometidas a un tráfico mixto intensivo.

Resultado de la votación (los puntos 3.11, 3.12, 3.13 y 3.14 se votaron y rechazaron conjuntamente)

Votos a favor: 35

Votos en contra: 67

Abstenciones: 2

Punto 3.13

Suprímase.

La integración del progreso técnico es más lenta y más difícil. La innovación, que habitualmente se realiza simultáneamente en la parte fija (infraestructura) y en la móvil (material rodante), se ve frenada. La burocracia y las interfaces inútiles aumentan considerablemente, lo que comporta el aumento de los costes de funcionamiento y una inercia en los procesos de toma de decisiones.

Resultado de la votación (los puntos 3.11, 3.12, 3.13 y 3.14 se votaron y rechazaron conjuntamente)

Votos a favor: 35

Votos en contra: 67

Abstenciones: 2

Punto 3.14

Modifíquese como sigue:

Además, la separación entre los administradores de infraestructuras y las operaciones de transporte puede entrañar el riesgo de aumentar la distancia entre el gestor de la red o de la infraestructura y el usuario final (los viajeros y los expedidores de carga) y sus exigencias en cuanto a la calidad del servicio (especialmente la puntualidad). Este riesgo subraya la necesidad de contar con una verdadera función de regulador en tales mercados. Así pues, alguien debe seguir desempeñando un papel de pivote en el sistema ferroviario sin alterar la independencia de las funciones esenciales del gestor de las infraestructuras.

Resultado de la votación (los puntos 3.11, 3.12, 3.13 y 3.14 se votaron y rechazaron conjuntamente)

Votos a favor: 35

Votos en contra: 67

Abstenciones: 2

Punto 3.19

Modifíquese como sigue:

En lo que al ~~examen~~ del transporte de mercancías por ferrocarril se refiere, la situación es catastrófica en muchos los efectos de la desregulación varían mucho entre los diferentes Estados miembros y mercados. En algunos Estados miembros, sobre todo en Europa Oriental, la reciente evolución es muy problemática. Pero el principal motivo no es la desregulación como tal, sino el ~~Esto se debe sobre todo al~~ hecho de que la modernización y el desarrollo de las vías férreas no sigue el ritmo de la modernización de las conexiones por carretera y ~~a que~~ el transporte ferroviario ha de pagar derechos de uso de los surcos. En otros países el servicio a los consumidores ha aumentado significativamente y, en consecuencia, ahora se transportan más mercancías por ferrocarril que antes. En general, la creciente competencia, sobre todo en el mercado de los trenes completos, ha sido positiva. Sin embargo, el transporte de mercancías con trenes de un único vagón, un problema antiguo en Europa, ha seguido su disminución en la mayoría de los países, con los consiguientes efectos para la red y el abandono de las infraestructuras ferroviarias con escaso tráfico. A esto hay que añadir que la competencia en torno a las conexiones más rentables aporta mejoras a algunos servicios prestados por trenes completos. Pero esto se hace a expensas del tráfico de trenes de un único vagón, que tiende a reducirse cada vez más. Esto puede conllevar la desertificación industrial de territorios enteros y devuelve a las carreteras miles de camiones. Además, numerosos interlocutores afirman que, en algunos Estados miembros, De la Comunicación de la Comisión se desprende que la desregulación del transporte de mercancías por ferrocarril en la UE no ha sido suficiente para crear un nuevo mercado ferroviario de transporte de mercancías competitivo. Algunos operadores incluso afirman que la liberalización no ha transferido directamente al ferrocarril ni una sola tonelada de mercancías.

Resultado de la votación

Votos a favor: 39

Votos en contra: 72

Abstenciones: 3