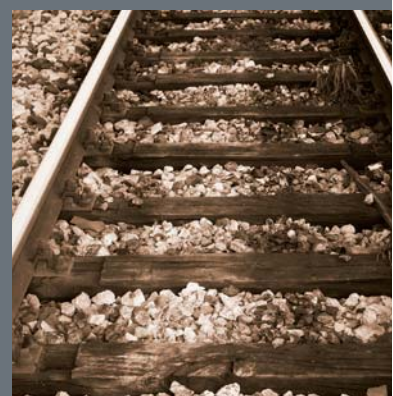




CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE
ORGANIZACIONES EMPRESARIALES



LA LIBERALIZACIÓN DEL FERROCARRIL

2010



LA LIBERALIZACIÓN DEL FERROCARRIL

2010

INDICE

I. LA RAZÓN DE SER DE LA LIBERALIZACIÓN DEL SECTOR FERROVIARIO.....	5
II. LOS PROCESOS DE LIBERALIZACIÓN EN EL CONTEXTO EUROPEO.....	12
III. LA OFERTA FERROVIARIA EN ESPAÑA TRAS EL ARRANQUE DE LA LIBERALIZACIÓN.....	17
IV. LA DEMANDA DE TRANSPORTE FERROVIARIO DE MERCANCÍAS EN ESPAÑA TRAS EL ARRANQUE DE LA LIBERALIZACIÓN.....	21
V. BALANCE TRAS CINCO AÑOS DE PROCESO DE LIBERALIZACIÓN FERROVIARIA EN ESPAÑA.....	22
VI. EXPERIENCIAS OBTENIDAS.....	23
VII. PROPUESTAS.....	24
A) Para mejorar el proceso de liberalización del transporte de mercancías por ferrocarril.....	24
B) Para tener en consideración ante el próximo proceso de liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril.....	25
C) Recomendaciones recogidas en el Memorándum “EL SECTOR DEL TRANSPORTE EN ESPAÑA” correspondientes al modo ferroviario.....	25
1. OBJETIVOS DE CARÁCTER GENERAL.....	25
2. ACTUACIONES DE CARÁCTER ESPECÍFICO.....	26
BIBLIOGRAFÍA.....	29

I. LA RAZÓN DE SER DE LA LIBERALIZACIÓN DEL SECTOR FERROVIARIO

Para empezar a hablar de la liberalización es necesario señalar que, ya el artículo 2 del tratado de la CEE de 1957, establecía que:

«La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y la aproximación progresiva de las políticas de los Estados miembros, un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un desarrollo continuo y equilibrado, una mayor estabilidad, una creciente elevación del nivel de vida y un estrechamiento de las relaciones entre los Estados miembros».

Dentro de las actividades que debería realizar para el logro de esos objetivos se incluían:

- La abolición, entre los Estados Miembros, de todo obstáculo a la libertad de movimiento de personas, servicios y capitales.
- La adopción de una política común en la esfera del transporte.
- La institución de un sistema que asegure que no haya distorsiones de la competencia dentro del mercado común.

No obstante, durante mucho tiempo, la Comunidad Europea no supo (o no quiso) aplicar la política común de transportes prevista por el Tratado de Roma. Durante casi 30 años, el Consejo de Ministros fue incapaz de plasmar en acciones concretas las propuestas de la Comisión. Al final, lo que llevó por fin a los Estados miembros a aceptar que la Comunidad legislara en este ámbito fue esta carencia del Consejo, puesta de manifiesto por el Tribunal de Justicia en 1985.

Posteriormente, el Tratado de Maastricht reforzó los fundamentos políticos, institucionales y presupuestarios de la política de transportes, además de introducir el concepto de red transeuropea, lo cual permitió desarrollar un plan general de infraestructuras de transporte a escala europea con un apoyo financiero comunitario.

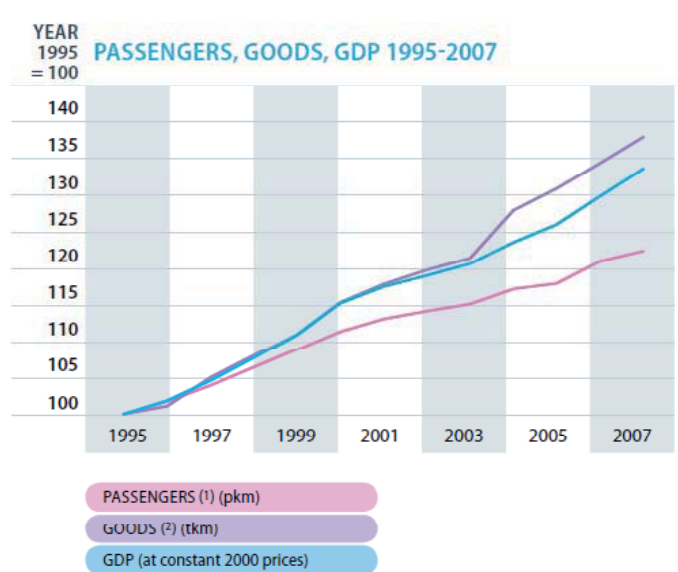
A partir de este punto, las políticas comunes europeas se han dirigido hacia el aprovechamiento de las nuevas oportunidades derivadas de este mercado europeo, aspecto que requiere de la conformación de infraestructuras genuinamente transeuropeas

que, financiadas por los presupuestos comunitarios y nacionales, permitan establecer un tránsito creciente de personas, bienes y factores productivos en el seno del espacio europeo. Ello supone que se considera necesaria una política de transporte, nacional y comunitaria, que sienta las bases de un marco regulador dotado de suficiencia financiera, orientado, simultáneamente, hacia los objetivos de garantizar un beneficio a corto plazo a las empresas y arbitrar un proceso de planificación a largo plazo de las necesidades presentes y futuras del sector.

De esta manera, la instauración del Mercado Único Europeo, daría lugar a una nueva realidad en el espacio económico de la Comunidad Europea. En concreto surgirá la cuestión de cómo dotar a la economía comunitaria de una creciente eficiencia, buscando desarrollar todo el potencial asociado a la creación del citado Mercado Común Europeo.

Sobre estas bases, se publicó en diciembre de 1992 el primer Libro Blanco de la Comisión sobre el «curso futuro de la política común de transportes». La idea clave de este documento fue la apertura del mercado del transporte: El objetivo de la política común de transportes era eliminar los obstáculos en las fronteras entre los Estados miembros y contribuir con ello a la libre circulación de personas y bienes. En unos diez años, salvo en el sector ferroviario, el objetivo ha sido alcanzado en líneas generales. Esta apertura ha beneficiado ante todo a la eficiencia de la economía de la Unión facilitando los flujos de mercancías de acuerdo con los requerimientos de la globalización, lo que explica que el crecimiento del tráfico, en Europa, haya sido más fuerte que el crecimiento de la economía (véase figura 1).

Figura 1: Crecimiento de pasajeros, mercancías y PIB en la UE-27 en el periodo 1995- 2007



Fuente: EU Energy and Transport in figures 2009 p. 96

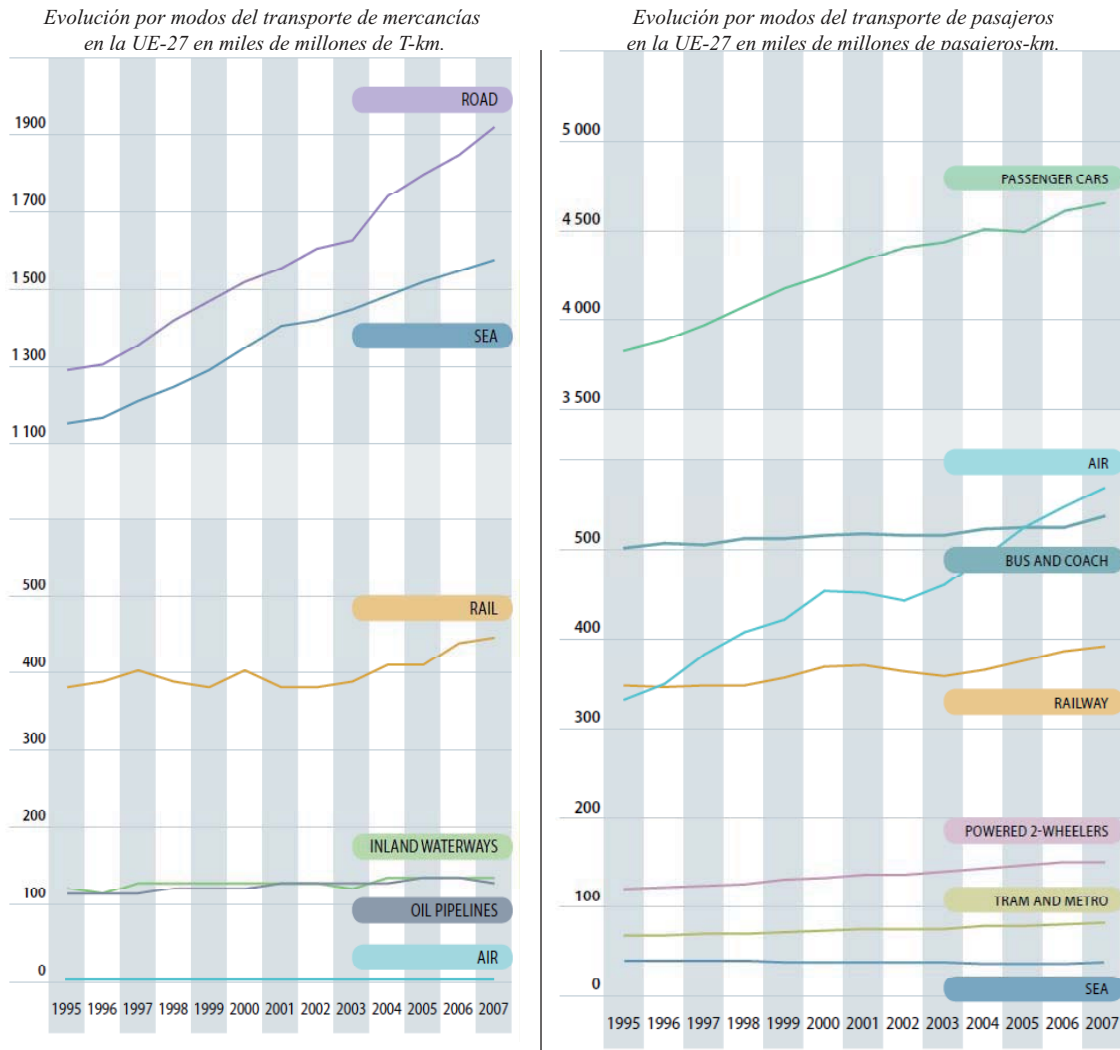
De este modo, el primer avance decisivo de la política común de transportes se plasmó en una reducción significativa de los precios para los usuarios, combinada con una mayor calidad de los servicios y una multiplicación de las opciones, que han cambiado incluso la forma de vida y de consumo de los ciudadanos europeos.

El segundo avance de esta política, a partir de los resultados de los programas marco de investigación, fue el desarrollo de las técnicas más modernas en un marco europeo de interoperabilidad. Los proyectos lanzados a finales de los años ochenta están dando sus frutos, simbolizados en la realización de una red transeuropea de trenes de alta velocidad y el lanzamiento del programa de navegación por satélite Galileo. Cabe lamentar, no obstante, que la modernidad de la técnica y de las infraestructuras no siempre haya ido a la par de una modernización de la gestión de las empresas, especialmente en el sector ferroviario.

El éxito de la apertura de los mercados del transporte en los últimos 10 años no debe ocultar que, con la realización del mercado interior, son difícilmente aceptables los falseamientos de la competencia por la falta de armonización fiscal y social entre modos de transporte. La falta de un desarrollo armonioso de la política común de transportes explica que, hoy en día, el sistema europeo de transporte se halle ante ciertas dificultades importantes, como son:

- El crecimiento desigual de los distintos modos de transporte, pone de manifiesto una mayor adaptación de alguno de estos modos a la demanda generada por los nuevos sistemas de producción y distribución (véase figura 2).

Figura 2: Evolución por modos de transporte de las mercancías y los pasajeros en la UE-27



Fuente: EU Energy and Transport in figures2009 p. 107 y 117

- La congestión en algunos ejes viales y ferroviarios importantes, dentro de las ciudades y en los aeropuertos.
- Los efectos nocivos para el medio ambiente o la salud de los ciudadanos, sin olvidar la necesaria seguridad.

La incorporación al derecho español de esta política liberalizadora europea en materia ferroviaria, se lleva a cabo en el año 2003, con la aprobación de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario. Los objetivos que se pretenden se expresan claramente en la Exposición de Motivos:

- Abrir el mercado ferroviario español a la competencia, con posibilidad de que

cualquier operador pueda explotar las líneas de la, antes denominada, Red Ferroviaria de Interés General.

- Como consecuencia de la liberalización, se hace necesaria e imprescindible la incorporación de un modelo de gestión con separación de la titularidad de las infraestructuras, que será pública, y la explotación del servicio, que será totalmente privada al finalizar el proceso.
- Reestructuración de la Administración ferroviaria, con la creación de un Comité de Regulación Ferroviaria, como órgano de solución de posibles conflictos que pudieran darse entre operadores de la Red, y la escisión en dos de la empresa que había mantenido el monopolio en España hasta ese momento, cuya parte de infraestructuras pasa a la nueva Entidad Pública Empresarial (ADIF), y la otra parte que se encargará de la explotación comercial a RENFE-Operadora que, hasta completar la privatización y liberalización del sector, adopta la forma jurídica de Entidad Pública Empresarial también.

La apuesta por la separación de la creación y mantenimiento de las infraestructuras de la explotación de las mismas, que lleva a cabo la Ley mencionada por imperativo comunitario, abre las expectativas a la competencia. Pero, aunque el proceso de liberalización del sector viene determinado por la referida Ley, no existe actualmente un alto grado de competencia en el mismo, y sólo unas pocas empresas han obtenido licencia de empresa ferroviaria para el transporte de mercancías. Actualmente, por ley, se sigue cerrando a la competencia el transporte ferroviario interior de pasajeros.

Por este motivo, la Comisión Nacional de Competencia publica un informe en diciembre de 2009 en el que critica el bajo nivel de competencia existente, y llama la atención sobre la importancia de que haya más transparencia en el desarrollo reglamentario necesario para la liberalización de un sector tradicionalmente no sometido a la competencia.¹

En concreto, y de cara a profundizar en la liberalización, señala la importancia de la existencia de las siguientes barreras a la competencia:

1. Relativas a la ordenación jurídico-administrativa de la actividad. Para lo cual advierte de la necesaria concreción de criterios a considerar en la adjudicación de capacidad e infraestructura ferroviaria.

¹ Sin embargo, en 2007, los mismos órganos de Competencia respaldaron el comportamiento de RENFE, cuando ésta fue denunciada por transportistas y operadores de transporte combinado, por el abuso de posición dominante, materializado en las subidas tarifarias de Febrero-2007, que supusieron para RENFE la pérdida inmediata de un millón de toneladas en Intermodal.

2. Consideración de alguna de las opciones utilizadas en otros países para mitigar la barrera referente a los requisitos para configurarse como Empresa Ferroviaria.
3. La necesidad de establecer unos mecanismos que limiten la posición de privilegio que actualmente obtiene de las disposiciones legales RENFE-Operadora, como el derecho a explotar la capacidad de la red ferroviaria que esté utilizando en el momento de la apertura del mercado a la competencia, así como la posibilidad de solicitar la asignación de más capacidad.

Así pues, es necesaria una auténtica revolución cultural del transporte ferroviario para procurar que este modo encuentre un nivel de competitividad satisfactorio que le permita seguir siendo uno de los protagonistas principales del sistema de transporte en una Europa ampliada.

Se debe partir del hecho de que el sector ferroviario en su conjunto será más competitivo frente a los demás modos de transporte si se facilita una mayor competencia entre operadores. La apertura del mercado, con la llegada de nuevos operadores, podrá reforzar la competitividad del sector, fomentando una competencia sana entre los operadores actuales y los competidores nuevos. Las barreras técnicas y reglamentarias existentes favorecen a las compañías actuales y siguen frenando la entrada de nuevos operadores. Por este motivo, la aplicación correcta de las normas de competencia desempeñará un papel importante para impedir prácticas anticompetitivas y garantizar una apertura efectiva del mercado del transporte ferroviario en la UE.

La Comisión Nacional de Competencia considera especialmente prioritaria la apertura de la competencia en aquellas líneas en las que exista un monopolio y procurará que la ausencia de competencia -que podría imponerse a largo plazo en algunos enlaces intracomunitarios- no suponga un abuso de posición dominante y unas tarifas excesivas.

El grado de competencia en el mercado ferroviario europeo sigue siendo bajo, pero no deja de aumentar, a medida que va madurando el marco reglamentario para el libre acceso a las infraestructuras y para la liberalización de los servicios de transporte nacional e internacional de mercancías por ferrocarril. No obstante, persisten algunas barreras importantes que dificultan la integración del mercado a nivel europeo, por ejemplo: la falta de interoperabilidad técnica completa y de un enfoque común en materia de seguridad ferroviaria entre las redes nacionales, la situación financiera relativamente precaria de las empresas ferroviarias, especialmente en los «nuevos» Estados

miembros, y los elevados costes de entrada al mercado en el sector ferroviario debido a los cuantiosos costes fijos de las operaciones comerciales y a los importantes gastos administrativos que implica la homologación del material rodante, los procedimientos de autorización, etc.

En el Libro Blanco, de septiembre de 2001, en el que se hace referencia explícita al sector ferroviario, se establece como objetivo alcanzar, en el año 2020:

- un aumento de la cuota de mercado del 6% al 10% del tráfico de viajeros y del 8% al 15%² del tráfico de mercancías
- una triplicación de la productividad del personal de las empresas ferroviarias
- una mejora del 50% de la eficacia energética
- una reducción del 50% de la emisión de agentes contaminantes
- un aumento de la capacidad de la infraestructura correspondiente a los objetivos de tráfico establecidos.

Para ello, la prioridad ha de estar en la resolución de los problemas que impiden su desarrollo: insuficiencia de infraestructuras adaptadas al transporte moderno, falta de interoperabilidad entre las redes y los sistemas, necesidad constante de tecnologías innovadoras de fabricación, falta de transparencia en materia de costes, desigualdad de la productividad y fiabilidad dudosa de un servicio que no responde de forma satisfactoria a las expectativas legítimas de los clientes.

Así pues, podemos concluir este primer apartado citando las palabras de D. Joaquín Almunia, Comisario de Asuntos Económicos y Monetarios:

«La política de la UE de abrir a la competencia las telecomunicaciones, el transporte y otras industrias de redes ha sido la adecuada, ya que ha hecho más competitivas a estas industrias, presionando a la baja de los precios sin poner en peligro ni el servicio ofrecido ni la calidad de éste. Sin embargo queda mucho por hacer para que los consumidores europeos puedan aprovechar plenamente los beneficios derivados de la competencia.»

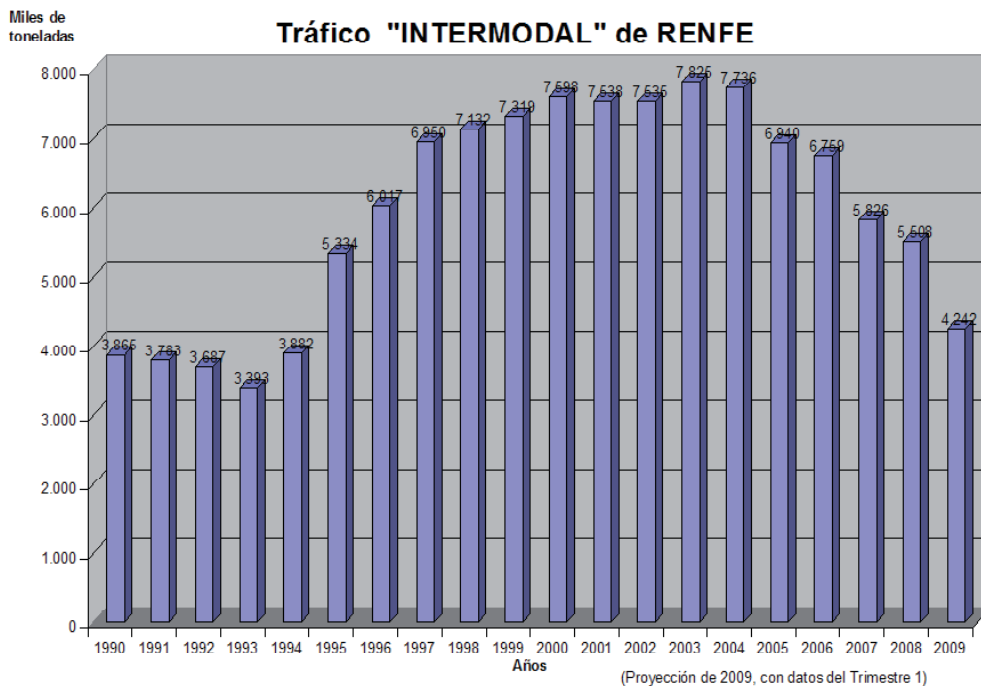
² Cuota sobre el total de todos los modos- total GLOBAL-, incluido marítimo y pipelines. Hoy por hoy, si se mide sobre el total TERRESTRE, la cuota del ferrocarril es del 18%.

II. LOS PROCESOS DE LIBERALIZACIÓN EN EL CONTEXTO EUROPEO

A pesar de la política de liberalización llevada a cabo por la UE, la liberalización del sector ferroviario no ha dado los frutos esperados. Esta idea ya la sostuvo el propio Gobierno de España que, en el marco de sus 100 medidas para aumentar la competitividad española, propuso la creación de un Ente Regulador Ferroviario independiente, cumpliendo así la normativa europea.

Tampoco la liberalización en los distintos países europeos se ha realizado a la misma velocidad ni se ha desarrollado del mismo modo. En este sentido, se debe señalar lo expresado en el informe Rail Liberalization Index 2007 (RLI 07), realizado por IBM y la Universidad Humboldt de Berlín, bajo el patrocinio de la Deutsche Bahn A.G., que en el año 2004 ya destacaba que España sólo había puesto en marcha el marco jurídico de la liberalización, lo cual suponía un retraso de gran trascendencia en dicho proceso ya que nos encontrábamos a la cola de la UE de los 27 más Suiza y Noruega. Consecuencia de ello es que, en 2006, en España se habían concedido únicamente siete licencias y cuatro certificados de seguridad; en Alemania, en ese mismo año 2006, existían 350 empresas con licencia³, habiendo por tanto conseguido un avance en la participación del conjunto de operadores externos en la cuota del transporte ferroviario de mercancías del 6,9% en 2003 al 16,4% en 2006. Por su parte la participación de nuevos operadores en el transporte ferroviario de viajeros en Alemania ha elevado la cuota modal del ferrocarril entre el 1995 y el 2006 del 7,9 % al 9,4%.

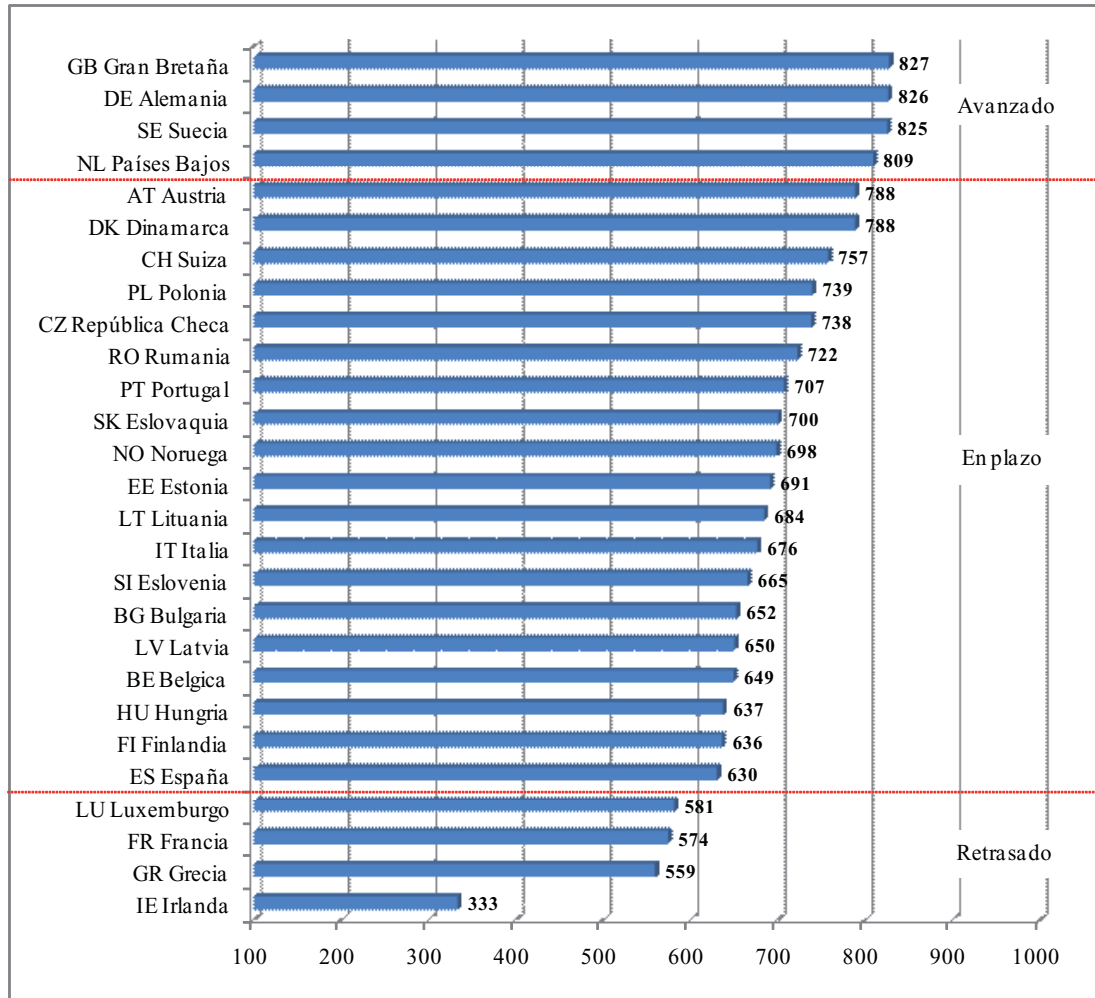
Figura 3: Evolución del tráfico intermodal en RENFE para el periodo 1990 a 2009



³ Según el informe Rail Liberalization Index 2007 p. 107 y p. 122

El informe RLI 07 destaca que el proceso de liberalización en España ha avanzado hasta entrar en el grupo de los “en plazo”, como consecuencia del avance en el subíndice del marco legal, aunque vuelve a encontrarse en último lugar dentro de dicho grupo, como muestra la figura 4 siguiente:

Figura 4: Índice de liberalización ferroviaria 2007 (pasajeros y mercancías)



Fuente: Rail Liberalization Index 2007 p. 57

Se distinguen de esta manera, tres categorías respecto al grado de apertura de los correspondientes mercados:

- Grupo Avanzado: Gran Bretaña, Alemania, Suecia y Holanda. Este grupo ofrece a las Compañías de nuevo acceso las mejores condiciones de Europa. Tiene autoridades reguladoras con amplios poderes y competencias y también con experiencia en ocuparse de las quejas de los operadores ferroviarios externos (OF externos). Estos países tienen liberalizado, en mayor o menor medida, el mercado ferroviario de transporte de pasajeros.

- Grupo en Plazo: es el más numeroso con diferencia, e incluye a los países desde Austria hasta España.
- Grupo Retrasado: en el que se encuentran Luxemburgo, Francia, Grecia e Irlanda, donde las barreras legales y prácticas de entrada al mercado ferroviario son las más altas de toda Europa.

Respecto al subíndice que mide el desmantelamiento de barreras de acceso al mercado, el propio informe señala:

“Un detalle importante respecto a la homologación de material rodante se ha puesto de manifiesto en este informe. La operadora Continental Rail ha tenido que esperar más de 12 meses para la homologación de dos locomotoras, a pesar de que RENFE-Operadora está utilizando locomotoras idénticas del mismo fabricante desde hace meses.”

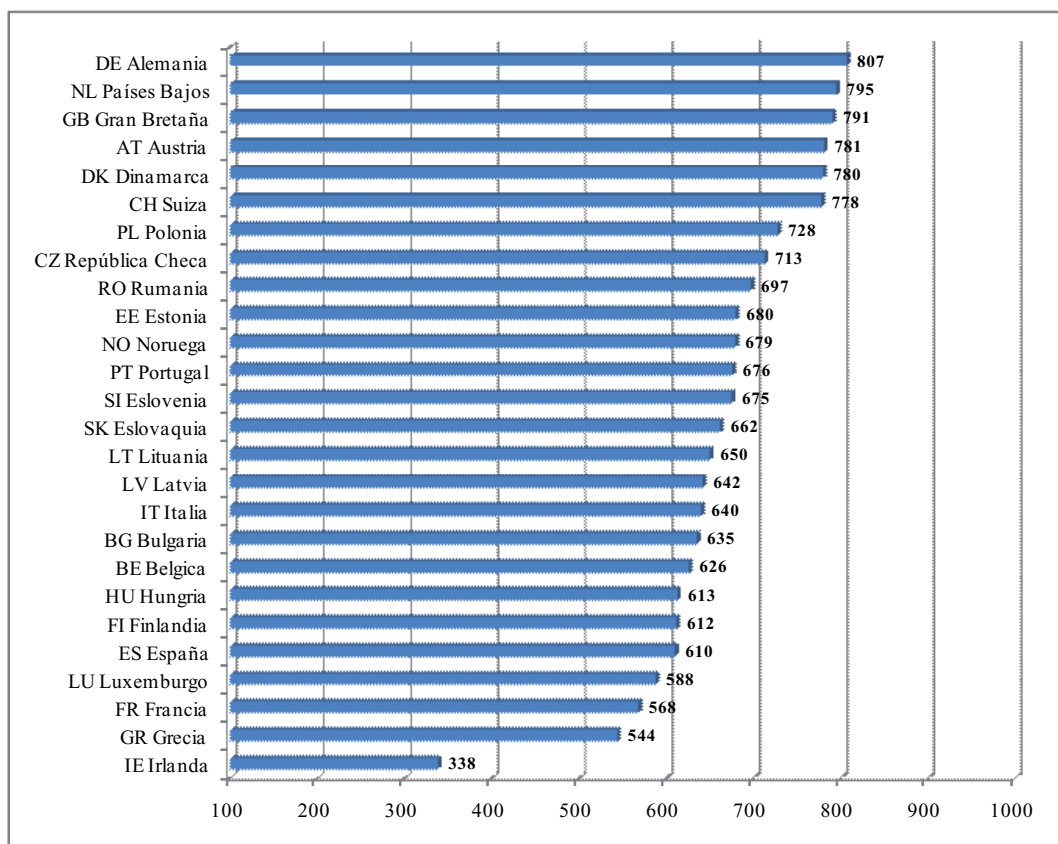
Otro párrafo del mismo informe, y referente a la situación de España, que se debe reseñar dice textualmente:

“Las empresas ferroviarias españolas ven la falta de mercado de locomotoras de segunda mano como una barrera para competir, ya que RENFE-Operadora prefiere vender material usado a Argentina antes que a una empresa operadora nacional⁴”.

Así, conforme al Indicador ACCESS, que analiza las barreras a la información, administrativas, operativas y referentes a la accesibilidad del mercado, la figura 5 muestra, de nuevo, el lugar de España respecto al resto de países de la UE:

⁴ A este respecto conviene destacar un cambio en la actitud de RENFE Operadora ya que a través de Integria ha sacado, en enero de 2010, un concurso en competencia para la adjudicación de 50 locomotoras que retira de su parque con posibilidad de adquisición por unidades o en lotes.

Figura 5: Índice de accesibilidad al mercado 2007 (pasajeros y mercancías)



Fuente: Rail Liberalization Index 2007 p. 64

De acuerdo con lo representado en esta figura, las barreras administrativas, es decir, los procesos burocráticos en España, todavía siguen siendo costosos en tiempo y dinero.

Por estos motivos, no extraña que, de las 7 empresas operadoras privadas⁵ que estaban autorizadas en España en el 2006, sólo operaban, a partir del 2007, regularmente 3, con una cuota de mercado del transporte ferroviario de mercancías que está lejos de llegar siquiera al 3%⁶.

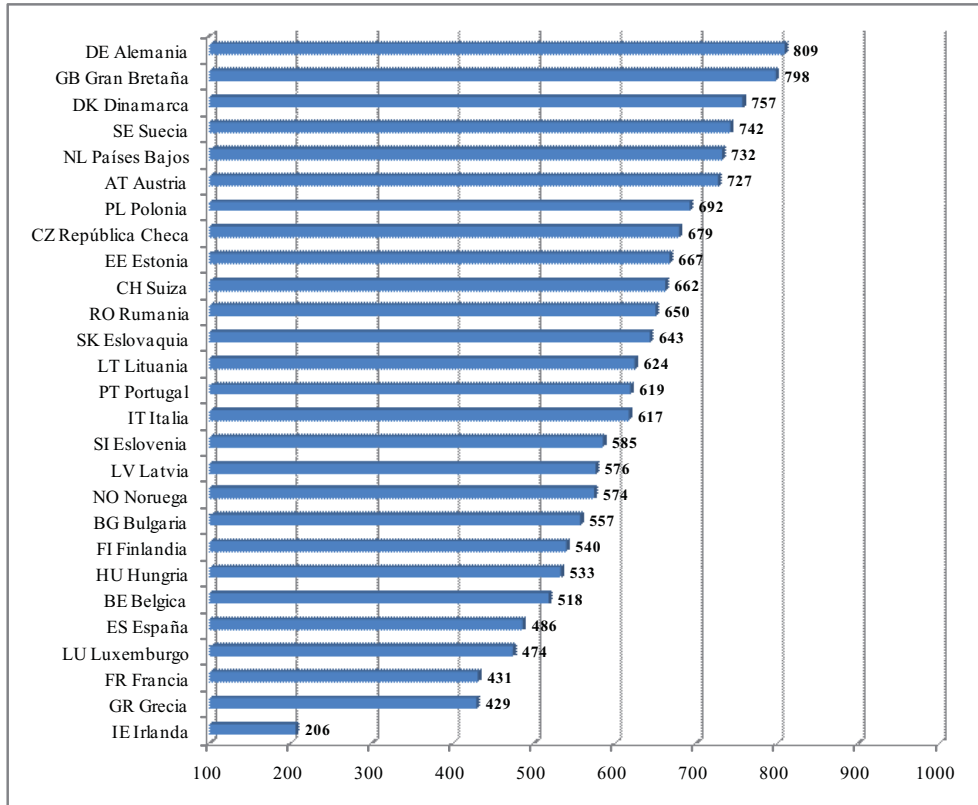
Por último, y respecto a la liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril, es necesario destacar que ésta ha tenido muchos menos progresos que el transporte de

⁵ Según informe RLI 2007 p. 122. Para conocer datos de las empresas con licencia ferroviaria en España en Enero de 2010, véase Figura 7 Pág. 19.

⁶ Datos estimados de la estadística de movimientos de mercancías de RENFE Operadora y de los operadores privados en activo. Lamentablemente no hay, a la fecha, estadísticas oficiales de movimientos del conjunto de operadores. El Observatorio del Ferrocarril en España (OFE) recoge, en sus informes de 2006 y de 2007, únicamente información de las empresas públicas. En este sentido se debe valorar positivamente la voluntad política de crear un sistema de información de uso de la Red Estatal de infraestructuras (Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible, Art. 118 del primer borrador).

mercancías. En este caso también los progresos hechos varían considerablemente según el país, tal y como muestra la figura 5 siguiente.

Figura 6: Índice de liberalización ferroviaria 2007 (pasajeros)



Fuente: Rail Liberalization Index 2007 p. 78

Por todo lo expuesto, no deja de llamar la atención que se pida la agilización de la entrada de competidores al mercado español y que, sin embargo la actuación del Gobierno vaya en la dirección opuesta, es decir: que permita que los competidores existentes, ante las barreras que encuentran a la libre competencia, decidan dejar de operar en el mercado español o ni siquiera empiecen a hacerlo.

III. LA OFERTA FERROVIARIA EN ESPAÑA TRAS EL ARRANQUE DE LA LIBERALIZACIÓN

Una lógica incontestable en la economía de mercado es que ante un crecimiento de la demanda surge una oferta que desea darle satisfacción. Si esto no se cumple es porque o no ha surgido la demanda⁷ o porque no funciona el mercado. El nivel de oferta de transporte ferroviario de mercancías en España se ha movido muy poco tras el inicio de la liberalización del sector. Este hecho invita a pensar que algo no se ha hecho bien.

Si analizamos la situación en el conjunto de la Unión Europea vemos que el número de empresas ferroviarias varía sustancialmente de unos países a otros como demuestra la tabla 1.

⁷ La finalidad de la liberalización del sector ferroviario tiene como objetivo generar un sector competitivo que pueda entrar a captar una parte de la creciente demanda de transporte tanto de mercancías como de viajeros. Véase a tal efecto el escenario de trabajo del Libro Blanco de la UE "La política europea de transportes de cara al 2010: La hora de la verdad" y el documento de la UE "Modern rail, modern Europe".

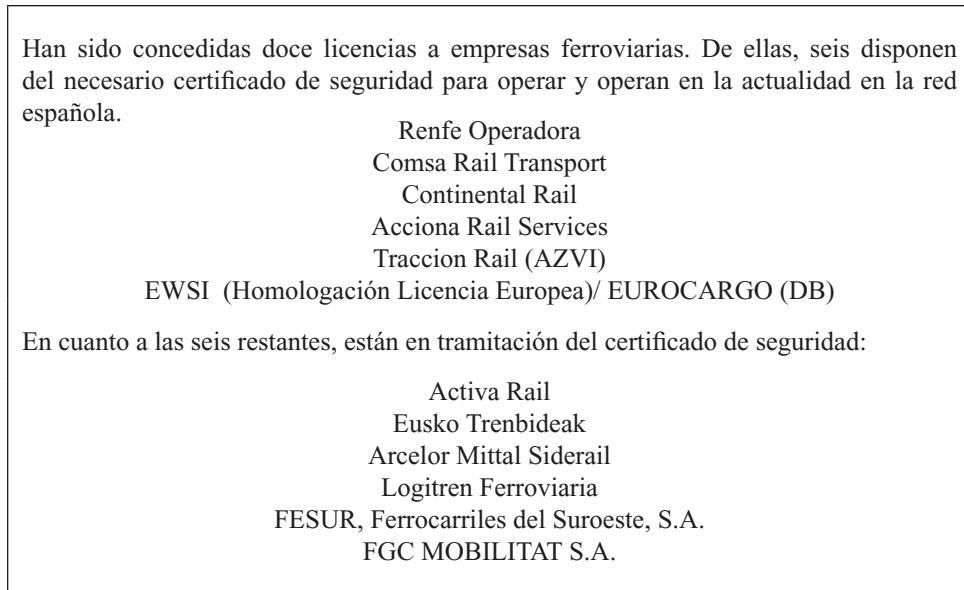
Tabla 1: Número de empresas por modo de transporte en la UE en el año 2006

	TOTAL	Transporte mercancías por carretera	Transporte de pasajeros por carretera	Ferrocarril	Ductos	Navegación interior	Transporte marítimo	Transporte aéreo	Agencias de transporte y tour operadores	Otras actividades auxiliares
EU-27	1.141.000	600.000	329.758	888	131	8.800	10.150	3.450	78.227	109
EU-15		439.019	241.985				9.632	3.062	57.322	86.858
EU-12		160.981	87.773				518	388	20.905	22.738
BE		7.511	2.069			303	107	161	1.230	2.434
BG	17.760	7.660	7.051	5	0	16	8	26	1.246	1.748
CZ	45.441	26.044	9.258	55	2	87	0	28	6.122	3.845
DK	13.372	7.124	3.719	12	3	34	398	51	607	1.424
DE	85.740	33.985	24.227	239	38	1.151	1.560	422	9.617	14.501
EE	3.422	1.981	233	10	0	1	18	7	328	844
IE		6.913	341			0	114	25	278	797
EL		21.299	35.063			0	3.019	17	3.415	7.884
ES	222.381	133.912	65.600	7	0	40	194	69	9.092	13.467
FR	92.498	41.592	36.319	27	25	1.186	725	395	5.088	7.141
IT	151.409	97.810	22.997	38	14	766	738	253	11.397	17.396
CY	4.027	1.481	1.403	0	0	0	57	5	508	573
LV	4.701	2.311	696	14	2	7	27	17	454	1.174
LT	6.523	3.329	1.247	3	2	12	16	15	968	931
LU	911	445	172	1		22	7	17	93	154
HU	33.344	18.756	9.232	16	4	95	8	92	1.783	3.358
MT	2.438	346	1.007	0	0	0	154	19	669	243
NL	23.850	9.370	4.470	15	10	3.190	490	195	2.460	3.650
AT	15.106	7.147	4.918	26	6	73	9	157	1.552	1.218
PL	137.697	76.398	47.789	92	5	541	142	80	5.664	6.986
PT	28.014	12.119	11.765	1	4	333	199	71	1.586	1.936
RO	28.610	15.209	8.841	89	3	136	50	54	2.248	1.980
SI	8.367	6.382	888	8		26	38	32	464	529
SK		1.084	128			8	0	13	452	527
FI	23.279	11.054	9.158	5	0	77	244	66	1.144	1.531
SE	31.029	14.652	9.122	35	0	470	652	208	2.937	2.953
UK	65.809	34.086	12.045	97	10	242	1.176	955	6.826	10.372

Fuente: EU Energy and Transport in figures 2009 p. 100

En España existían en 2006 siete empresas de transporte ferroviario que, a la fecha, han elevado el número a 12 (sobre los últimos datos conocidos a diciembre de 2009). Ello no debe llevar a engaño ya que la cuota que los nuevos operadores han conseguido captar en el mercado es, como se ha indicado en la página 15, inferior al 3% del transporte ferroviario de mercancías.

Figura 7: Relación de licencias a empresas ferroviarias en España a diciembre de 2009



Fuente: ADIF. Dirección General de Explotación de la Infraestructura

Las causas identificadas hasta la fecha se pueden sintetizar en las siguientes:

- Elevadas barreras de entrada al sector (mínimo dos años en tiempo y un coste que puede oscilar, en función del equipo humano inicial de la futura empresa ferroviaria, entre los 200.000 y los 500.000 euros).
- Falta de flexibilidad y oferta en el mercado para la adquisición de equipos de tracción y arrastre.
- Imposibilidad real de competir con la carretera⁸ como principal alternativa al transporte ferroviario por flexibilidad, rapidez, fiabilidad y precio.
- Desequilibrio absoluto entre la gran empresa ferroviaria pública (RENFE Operadora) y el resto de operadores privados.
- Desconocimiento de los costes reales del ferrocarril por la falta de transparencia en las cuentas de RENFE Operadora⁹. Única empresa en España con experiencia en la actividad.

⁸ Esta situación se ha agravado con la crisis económica por la caída de actividad en el transporte por carretera lo que está llevando a este sector a una durísima guerra de precios. Obsérvese también en la tabla 1 el número de empresas en España de transporte por carretera, tanto de viajeros como de mercancías y compárese con otros países de la UE. El problema de la atomización del sector de la carretera (pese a los logros conseguidos en los últimos 20 años) añade descontrol a la situación del mercado en lo que a precios se refiere.

⁹ El que las cuentas de RENFE se publiquen en el BOE no significa que sean transparentes sino públicas. Surgen innumerables preguntas al sector ferroviario que no obtienen respuesta del análisis de las cuentas de RENFE. Por ejemplo y a modo enunciativo: 1. ¿Qué carga financiera se imputa en la composición de costes para dar un precio? 2. ¿Cuáles son los gastos generales y su criterio de imputación? 3. ¿Cómo se calculan los precios de cesión de activos entre divisiones de la misma empresa? 4. ¿Hay aplicación de subvenciones del contrato-programa a la división de mercancías?...

- No hay un análisis consistente actualizado en España sobre el mercado potencial del transporte por ferrocarril. Debería llevarse a cabo un estudio riguroso segmentando el mercado, al menos, por distancias, productos y niveles de servicio.
- La UE diseña, con planes macro, las grandes líneas para la interoperabilidad del ferrocarril en el seno del territorio de la Unión¹⁰, poniendo el acento, en el transporte internacional. Sin embargo, España tiene que añadir a la nómina de dificultades el problema del ancho de vía si piensa en transporte internacional lo que supone una disminución importante de las velocidades comerciales (adaptación de material remolcado y tracción al ancho UIC) y un incremento de coste.

La relación no es exhaustiva pero si suficiente para colegir que desde el lado de la oferta de transporte ferroviario de mercancías hay una notable frustración que ha llevado a las nuevas compañías ferroviarias a reducir a mínimos su actividad¹¹.

A esta situación de la oferta debe añadirse el planteamiento del Gobierno Español respecto a la liberalización¹²: la construcción de nuevas infraestructuras ferroviarias para liberar vías convencionales a favor de las mercancías. Siendo esta iniciativa importante y necesaria no será por si misma condición suficiente para atraer tráfico hacia el ferrocarril.

Por último en este apartado sobre la oferta de servicios ferroviarios de transporte de mercancías (viajeros sigue siendo gestionado por empresas públicas en sus respectivos ámbitos) hay que recordar que el ferrocarril está condicionado, en la mayoría de sus operaciones, por ser un elemento de una cadena de transporte intermodal. El transporte intermodal supone la existencia de movimientos adicionales de las mercancías para cambiar de modo (un ejemplo evidente es el transporte de contenedores). Los precios que se repercuten en el precio final del transporte por estas operaciones de carga, descarga e incluso almacenaje son, en su inmensa mayoría públicos o regulados en base a concesiones administrativas por lo que no dejan margen de negociación a la empresa

¹⁰ También las infraestructuras a través de la Red Transeuropea de Transportes.

¹¹ Una prueba palmaria de que el mercado de oferta está muy tranquilo es que el Comité de Regulación Ferroviaria no ha tenido que intervenir en conflicto alguno entre las empresas ferroviarias y el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias. Por otra parte este Comité, constituido formalmente, no tiene estructura propia que le permita, en un momento dado, ejercer las importantes funciones que la Ley le atribuye. Y cuando podía haber intervenido no quiso hacerlo, tal como ocurrió con motivo de las reclamaciones que los transportistas y operadores de transporte combinado presentaron en Febrero de 2007 por el comportamiento abusivo de RENFE.

¹² A la fecha de redacción de este informe (enero de 2010) el Gobierno de España ha anunciado pero no ha presentado el plan de potenciación del transporte por ferrocarril por lo que no se pueden incorporar ni valorar sus propuestas por ser todavía desconocidas.

ferroviaria. De esta forma se llega a la absurda situación de que la tracción ferroviaria representa una cantidad de menor importancia relativa que el resto de las operaciones dentro del precio final total del transporte ferroviario.

IV. LA DEMANDA DE TRANSPORTE FERROVIARIO DE MERCANCÍAS EN ESPAÑA TRAS EL ARRANQUE DE LA LIBERALIZACIÓN

Es difícil, por el impacto de la crisis económica y sus consecuencias en la caída de la demanda interna – y por tanto del movimiento de mercancías –, evaluar el efecto que la liberalización del transporte ferroviario de mercancías puede haber tenido sobre la demanda. Las estadísticas reflejan una caída generalizada en todos los modos de transporte. La percepción que se tiene en el mercado es que el ferrocarril, hasta la fecha, no aporta ningún valor añadido. Parece más bien que se trata de un mantra político tanto en el ámbito europeo como en España que de una realidad que llega a los potenciales cargadores como algo que puede aportar eficiencia a su cadena logística. El “comprador” de servicio de transporte se plantea una serie de preguntas a la hora de tomar una decisión sobre el modo a elegir que pueden ser similares a las siguientes:

- Si cambio al ferrocarril ¿Obtengo un mejor ratio precio/servicio que con la carretera?
- La pérdida de flexibilidad que el ferrocarril conlleva ¿merece la pena por el potencial abaratamiento del coste?
- Ante una comparación ferrocarril – carretera y en la situación actual de precios ¿abarato mis costes con el ferrocarril?
- La fiabilidad que me da la carretera ¿me la asegura el ferrocarril a los mismos niveles?
- ¿Hay una oferta competitiva suficiente en el modo ferroviario para no ser un cliente cautivo de una determinada compañía?
- ¿Es el ferrocarril una opción estratégica en el medio o largo plazo ante la saturación de la carretera, el posible incremento de los costes de combustible y de restricciones medioambientales?

La respuesta (salvo algunos tráficos muy concretos de graneles o masivos) a las primeras cinco preguntas es: NO. Respecto a la sexta pregunta hay posibilidades reales del SI, pero en las actuales circunstancias pocas empresas se plantean estas cuestiones de medio – largo plazo con la situación económica que se está viviendo.

Se puede afirmar, de forma general, que la demanda se encuentra cómoda y satisfecha con la situación actual y no le genera intranquilidad, a corto plazo, la falta de competitividad de la oferta ferroviaria. No obstante, hay casos de tráficos de gran volumen que han tenido que abandonar el modo ferrocarril ante la falta de un mínimo servicio en terminales, teniendo que recurrir finalmente a la carretera. Asimismo, también se dan casos de nuevos tráficos masivos de graneles a larga distancia que surgen y que no pueden valorar al FFCC como posible modo eficaz de transporte, debido a este mismo motivo de la falta de un mínimo servicio.

V. BALANCE TRAS CINCO AÑOS DE PROCESO DE LIBERALIZACIÓN FERROVIARIA EN ESPAÑA

El balance que se puede hacer después de cinco años no es positivo. La nueva oferta generada por el proceso de liberalización es escasa y está movida por iniciativas concretas de las empresas matrices. La cuota del mercado modal a favor del ferrocarril, a diferencia de otros países europeos, ha disminuido y no hay expectativas de que se corrija en el medio plazo.

El Gobierno ha impulsado los paquetes legislativos correspondientes para estar dentro de la norma y plazos europeos pero no ha generado un gran debate sobre el mercado potencial del ferrocarril y la potenciación de este modo en las cadenas de transporte intermodales.

Tampoco se ha avanzado en el análisis de la composición de precios totales del transporte ferroviario muy lastrados, en sus costes, por tarifas basadas en concesiones o cuentas de explotación de empresas públicas (principalmente el ADIF) que dejan al ferrocarril prácticamente fuera del mercado.

La gran empresa ferroviaria española –RENFE Operadora– sigue sin resolver su futuro y el tiempo y la UE van dejándole menos margen para maniobrar¹³ hacia una estructura más acorde con el proceso de liberalización. En esta nueva estructura será imprescindible la separación societaria de mercancías y viajeros, dejando las ayudas estatales para los servicios públicos de viajeros cuando así lo requieran por su condición. Además de esa primera separación entre viajeros y mercancías la imputación de costes de los distintos servicios (material móvil, mantenimiento, estructura y otros costes indirectos) deberá gozar de completa transparencia en las cuentas de ambas empresas.

¹³ Véase EXPANSIÓN del 22 de enero de 2010 p. 3 “Bruselas declara ilegales las ayudas del Gobierno al AVE de RENFE”

VI. EXPERIENCIAS OBTENIDAS

Si se parte del incuestionable hecho de que el ferrocarril debe ser un modo que absorba una parte del crecimiento de la demanda de movilidad por parte de los viajeros y de los incrementos de flujos de las mercancías, la primera experiencia o conclusión es que el proceso de liberalización en España, hasta la fecha, no está ayudando a este incremento en la participación modal. La principal razón (dejando al margen la coyuntura económica que afecta a toda la actividad del transporte y a todos los modos) es que el Gobierno de España ha resuelto los aspectos jurídicos y formales en el ámbito de la liberalización ferroviaria pero no ha acometido políticas que generen una mayor participación de este modo en el transporte de mercancías (no se ha iniciado el proceso de liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril en España).

Razones de índole diferente a la lógica del mercado han provocado una inacción en RENFE Operadora que debería haber segregado ya, en una empresa diferente, la división de mercancías. Esta acción permitiría incluso una especialización y descomposición de RENFE Mercancías en un determinado número de empresas en las que se podrían buscar sinergias entre la empresa pública y la iniciativa privada.

El Administrador de Infraestructuras Ferroviarias debería centrarse en su cometido genuino: la administración y ejecución de las infraestructuras ferroviarias, cediendo a la iniciativa privada toda clase de prestación de servicios tanto a los trenes como de naturaleza logística para las mercancías¹⁴.

Europa sigue avanzando en la liberalización ferroviaria dando entrada en el año 2010 a los trenes internacionales de viajeros. Como muestran las figuras 3, 4 y 5, España ha adoptado una postura muy pasiva en todo el proceso lo que nos sitúa en los últimos puestos del ranking liberalizador. En un horizonte próximo se deberá acometer el inicio de la liberalización del sector de viajeros y la complejidad, en este caso, será muy superior a la liberalización de las mercancías. La percepción es que no se está utilizando la experiencia de las mercancías para diseñar con antelación suficiente el escenario de liberalización de los viajeros.

Las iniciativas europeas en materia de infraestructuras van conformando, a medida que avanza la ejecución de éstas, un nuevo mapa de flujos. Será necesario tener empresas operadoras potentes y experimentadas para participar en esa redistribución. Hay una oportunidad, mediante la alianza público-privada, para potenciar nuestras empresas

¹⁴ En este sentido el Estado Español tiene un magnífico ejemplo en el sistema de funcionamiento de los puertos de interés general agrupados bajo el paraguas de Puertos del Estado. El modelo de gestión portuaria ha sabido atraer importante inversión público-privada en la ejecución y gestión de terminales marítimas.

ferroviarias pero debe partir de que la gran empresa pública de los pasos necesarios para alinearse con el sector privado.

Los nuevos contratos-programa entre el Gobierno Español y RENFE Operadora deberán tener muy presente dónde hay una responsabilidad pública de servicio (para ello se concibe el contrato-programa) y dónde se debe evitar el espejismo de unas cuentas de explotación que no se corresponden con la realidad de lo que sería una gestión estrictamente privada. En este mismo sentido, la elaboración de precios para servicios de viajeros, en competencia con ofertas del sector privado, debe tener la máxima transparencia con el fin de evitar posibles competencias desleales encubiertas por parte de la operadora pública.

VII. PROPUESTAS

En el mes de junio de 2009 la CEOE presentó un exhaustivo análisis del transporte en España a través del memorándum: “EL SECTOR DEL TRANSPORTE EN ESPAÑA”. En él se recogen propuestas de actuación para cada modo. Las del modo ferroviario siguen plenamente vigentes y se recogen más adelante. Se citan, a continuación, aquellas que se consideran necesarias para mejorar el proceso de liberalización del transporte ferroviario de mercancías en España.

A) Para mejorar el proceso de liberalización del transporte de mercancías por ferrocarril

- Es necesario conocer, dentro de este nuevo marco de liberalización ferroviaria, el papel, estructura y desarrollo futuro de la empresa RENFE Operadora.
- Este papel de RENFE Operadora debe orientarse hacia una clara separación societaria: en primer lugar entre mercancías y viajeros y, en segundo lugar, entre diferentes compañías que obliguen a facturación por prestación de servicios entre ellas y no a meras transferencias de costes internos. Sólo así se puedan dar condiciones de legítima competencia entre operadores públicos y privados.
- Los contratos-programa entre el Gobierno y RENFE Operadora deben ser transparentes y evitar la posibilidad de aportar recursos a área de actividad que compiten, en libre competencia, con la iniciativa privada.
- Al igual que otros representantes sociales forman parte del Órgano de Administración de RENFE Operadora en su condición de empresa pública, las Organizaciones

Empresariales más representativas deben ocupar, de forma paritaria, puestos de representación en esta sociedad.

- La potenciación del Comité de Regulación Ferroviaria para que cumpla efectivamente con lo dispuesto en la Ley 39/2003 artículo 83 punto 1 letras a y b:

“Salvaguardar la pluralidad de la oferta en la prestación de los servicios sobre la Red Ferroviaria de Interés General y velar por que éstos sean prestados en condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias.”

“Garantizar la igualdad entre empresas públicas y privadas en las condiciones de acceso al mercado de los referidos servicios.”

- La creación de un observatorio que permita analizar la evolución del proceso de liberalización ferroviaria en el transporte de mercancías y aporte experiencia al próximo proceso de liberalización en el transporte de viajeros.

B) Para tener en consideración ante el próximo proceso de liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril

- Las condiciones de explotación y la política de precios de la alta velocidad respecto al transporte de viajeros por carretera, u otros modos donde pueda existir concurrencia, deben ser en condiciones transparentes en el mercado. Esta transparencia debe abarcar tanto al transporte en sí mismo como a los precios de utilización de infraestructuras anexas a la explotación del servicio que pueda fomentar la utilización de éste (aparcamientos, etc.).
- Dada la lentitud en el avance del proceso de liberalización del transporte de mercancías por ferrocarril, se recomienda acometer lo antes posible la liberalización del tráfico de viajeros en aquellas modalidades susceptibles de ser liberalizadas.

C) Recomendaciones recogidas en el Memorándum “EL SECTOR DEL TRANSPORTE EN ESPAÑA” correspondientes al modo ferroviario

1. OBJETIVOS DE CARÁCTER GENERAL

- Auténtica liberalización del sector ferroviario español.
- Apoyo al transporte ferroviario sin perjudicar a otros modos de transporte.

- Conseguir que el transporte de mercancías por ferrocarril alcance una posición competitiva en España y en el resto de la Unión Europea.
- Conseguir que el transporte de mercancías por ferrocarril tenga la misma de cuota de mercado que tiene el transporte combinado en el resto de la Unión Europea.
- Duplicar la cuota de participación del transporte de mercancías por ferrocarril en el transporte de mercancías peligrosas en los próximos 5 años.
- Desarrollar un ferrocarril eficiente en el transporte de mercancías, para la mejora de la competitividad de los sectores industriales, con el fin de fortalecer su actividad exportadora y reducir el riesgo de deslocalización industrial.
- Acabar con la discriminación que se produce entre el tráfico de pasajeros y el de mercancías, modificando el actual sistema de gestión de tráfico ferroviario, y dotando al transporte de mercancías de las infraestructuras necesarias.
- Sensibilizar a los sectores económicos y sociales, así como a los poderes públicos, acerca de la necesidad de un sistema eficiente de transporte de mercancías por ferrocarril.

2. ACTUACIONES DE CARÁCTER ESPECÍFICO

- Creación de una red ferroviaria exclusiva o prioritaria para el transporte de mercancías, en la que se eliminen los cuellos de botella y los tramos saturados en el transporte de mercancías por ferrocarril. Se debe fijar una red de transporte ferroviario de mercancías, incluyendo infraestructuras e instalaciones, con capacidad suficiente en los corredores más importantes, y con buena accesibilidad a nodos y plataformas logísticas y a la red europea.
- Debe incrementarse la productividad ferroviaria: El potencial de incremento de la productividad ferroviaria es claro a la vista del tamaño de los trenes utilizados:

Tipo	Nº de vagones	TBR	T. Netas	Longitud (m)
Tren Ibérico	20 x 60'	900	500	450
Tren Europeo	40 x 60'	1.800	1.000	750
Tren USA	120 x 60'	5.500	3.000	2.400

La utilización de trenes de tamaño europeo puede reducir el coste por tonelada en un 35%. El tamaño USA, por el momento, es impensable.

- La alta velocidad puede no ser adecuada para el transporte ferroviario de mercancías en régimen de cargas completas, pero podría ser un medio apropiado para la paquetería Express (rápida y ligera), aunque no se conozcan experiencias al respecto en el trayecto Madrid-Sevilla, en los últimos 18 años.
- El Administrador de Infraestructuras Ferroviarias debe proveer a las Empresas Ferroviarias de una estructura viaria mínima para que pueda circular por ella el tipo de Tren Europeo de mercancías de 750 metros.¹⁵
- En los ejes principales de tráfico, sería beneficioso estudiar la posibilidad de construir líneas auxiliares de varios kilómetros, que permitan a los trenes de viajeros el adelantamiento de los trenes de mercancías, sin necesidad de esperar la maniobra de estos últimos en los apartaderos o pararlos por completo. Se debería recuperar y adecuar determinados tramos de vías cerradas al tráfico, adecuándolas al transporte de mercancías.
- Conviene construir circunvalaciones ferroviarias en las grandes ciudades e independizar las redes de cercanías de la red general, para solventar los grandes problemas de congestión existentes.
- La viabilidad del transporte de mercancías por ferrocarril exige del Ministerio de Fomento la aplicación, a través de ADIF, de unas tarifas competitivas.
- Las terminales deben caracterizarse por su agilidad, capacidad, eficiencia, independencia y flexibilidad. Deben estar preparadas para dar servicio a los trenes tipo Europeo, y estar diseñadas para reducir al mínimo imprescindible las maniobras. Se recomienda que sean “pasantes”. No deben interferir con las vías de cercanías en las ciudades, con el fin de minimizar costes e incrementar la fiabilidad; deben estar dotadas de regulación de los tiempos de recepción y expedición de contenedores limitados, y sin extralimitación de las posibilidades de estacionamiento de los trenes.
- Las terminales deben dar una respuesta flexible y coordinada con el movimiento de los trenes. Deben ser aptas para transporte y estancia provisional de todo tipo de mercancías, incluidas las peligrosas.
- ADIF debe facilitar las infraestructuras necesarias para aumentar la carga por eje a 25 Toneladas.
- Esquema Red Nodal para el transporte combinado de mercancías por ferrocarril: Se propone la utilización de una Red Nodal, configurada por Terminales Nodales entrelazadas entre sí, por vías que permitan apartar trenes de tamaño europeo.

¹⁵ La ampliación a 750 m. de longitud de los trenes es una de las medidas recogidas en el Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible, Art. 117. Punto 2a) del primer borrador.

- Se requiere la mejora de los estándares de calidad de la oferta ferroviaria ofrecida por los operadores ferroviarios, siendo imprescindible conseguir una respuesta efectiva y ágil a las necesidades de transporte. con fiabilidad en el servicio y con penalizaciones por incumplimientos.
- Las inversiones en el sector ferroviario son necesarias. Entre ellas, la creación de líneas de ayudas financieras específicas que reviertan directamente al conjunto de las empresas de transporte por carretera que “conjuguen” este modo con otros, marítimo y ferroviario “para bonificar cada envío que se efectúe en transporte combinado con destino nacional e internacional, así como para la inversión en equipos y en material para la realización de los mismos, de tal modo que se logre una igualdad de condiciones de competitividad con respecto a los europeos. Asimismo, se propone potenciar la renovación y sustitución del parque ferroviario de vagones y contenedores a través de un “Plan Renove”.
- Respecto a las mercancías peligrosas, se precisa de una definición clara y general de la legislación y normativa aplicable. La optimización de las terminales/apartaderos para la manipulación de mercancías peligrosas, aumentando su número, mejorando su ubicación y diseño y añadiendo requisitos como la vigilancia, medios de atención en emergencia, etc.
- PMA 44 Toneladas para el Transporte Combinado.
- Debería procederse también a una simplificación administrativa, sin penalización a los operadores españoles frente a los extranjeros.
- Es necesario que se garantice la intermodalidad y la complementariedad de los distintos medios de transporte de mercancías, lo que exige invertir en la conexión del sistema ferroviario e intermodal con el sistema portuario español, tanto a nivel de conexiones de red, como de terminales intermodales.
- Es primordial que se impulse el Eje 16, corredor ferroviario de alta velocidad para el transporte de mercancías que conecta con Europa por el centro de los Pirineos, declarado prioritario en las Redes Europeas de Transporte. Asimismo, la puesta en marcha del eje ferroviario de mercancías que une Algeciras con Perpignan es clave, así como conseguir calificar como prioritario un nuevo proyecto ferroviario de transporte multimodal que comunique los puertos de la franja mediterránea española conectando a través de ambos ejes Marruecos y España con el resto de Europa.
- Debe contemplarse la posibilidad de aumentar el gálibo en algunos tramos de los ejes principales.
- Se debe garantizar el respeto de los surcos asignados a los trenes de mercancías, evitando las interferencias con el tráfico de pasajeros.

BIBLIOGRAFÍA

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO. Número 239, de fecha 3 de octubre de 2009. Resolución de 7 de julio de 2009, de RENFE-Operadora, por la que se publican las cuentas anuales, correspondientes al ejercicio 2008.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Comunicación “Un futuro sostenible para los transportes: hacia un sistema integrado, tecnológico y de fácil uso”. 2009.

COMMUNITY OF EUROPEAN RAILWAY (CER). Position Paper. Communication “A Sustainable Future for Transport. A Railway Perspective”. 2009.

EUROPEAN COMMISSION. Modern rail modern Europe. “Towards an integrated European railway area”. 2008

EUROPEAN COMMISSION. EU energy and transport in figures. Statistical Pocketbook. 2009.

FUNDACIÓN DE LOS FERROCARRILES ESPAÑOLES. Documentos de explotación técnica y económica del transporte. “Costes del transporte de mercancías por ferrocarril. Una primera aproximación para su estudio sistemático”. Rallo Guinot, V. 2008.

NASH, C. Research in Transportation Economics. “Passenger railway reform in the last 20 years – European experience reconsidered”. Institute for Transport Studies, University of Leeds, UK. 2008.

RENFE. Contrato Programa 2006-2010. Consejo de Administración de Renfe.

TRANSFESA. Railway Gazette International. “Market reforms revitalize European rail freight”. 2008.

WIEGMANS, B. et al. Transportation Journal. European Rail Freight Transport. “Benchmarking European Rail Freight Transport Companies”. 2007.

www.ceoe.es



Edita: CEOE
Diseño: ADG COMUNICACIÓN
Depósito Legal: M-26445-2010
Imprime: Gramadosa, S.L.



Diego de León, 50 - 28006 Madrid
Tel.: 91 5663400 - Fax: 91 5622562
ceoe@ceoe.es www.ceoe.es