

## **El transporte ferroviario de mercancías europeo: análisis de la situación actual y posturas frente a la liberalización del sector**

**Mayte Morillas Arcos, Isabel García Gutiérrez, Gil Gutiérrez Casas**

Área de Ingeniería de Organización. Escuela Politécnica Superior. Universidad Carlos III de Madrid. Avenida de la Universidad, 30. 28911 Leganés (Madrid). [mmorilla@ing.uc3.es](mailto:mmorilla@ing.uc3.es), [igarcia@ing.uc3m.es](mailto:igarcia@ing.uc3m.es), [gilgut@ing.uc3m.es](mailto:gilgut@ing.uc3m.es);

### **Resumen**

*La presente comunicación parte de una línea de investigación ya iniciada anteriormente, y pretende realizar un breve análisis de cuál ha sido la evolución de las políticas europeas en materia de transportes (centrándose en el transporte de mercancías por ferrocarril), desde la aparición del Primer Libro Blanco del Transporte en 1996 hasta la actualidad. Se ha llevado a cabo también un análisis del grado de implantación de dichos paquetes de medidas en España, intentando examinar las posibles causas de algunas dificultades encontradas hasta el momento. Esta visión global acaba con la exposición de diversas opiniones contrastadas procedentes de diferentes agentes implicados en el sector del transporte de mercancías por ferrocarril, tanto a nivel europeo como español, a raíz de la liberalización de dicho sector en marzo de 2003. Muchas y variadas han sido las voces de los diferentes agentes implicados por este paquete de medidas, pero todas tienen en común el hecho de no haber quedado impasibles al respecto. Los primeros pasos en este sentido se están dando, si bien es mucho el trabajo que queda por hacer y el consenso que falta por alcanzar entre los diferentes agentes, para colocar al sector del transporte de mercancías por ferrocarril en una situación de igualdad en términos de competitividad.*

**Palabras clave:** Transporte ferroviario de mercancías, Política de transporte.

### **1. Introducción**

La importancia del sector del transporte, que ha mantenido un ritmo sostenido de crecimiento en Europa desde los años 1970 (Eurostat, 2003), es previsible que continúe incrementándose en el futuro, teniendo en cuenta que los nuevos sistemas productivos, la globalización de la economía y la creciente movilidad de las personas, siguen permaneciendo en la base de las sociedades desarrolladas actuales.

Al mismo tiempo, y en contraste con este contexto de crecimiento, el ferrocarril ha experimentado una acusada recesión que le ha llevado a perder cuota de mercado hasta situarse en una posición marginal, tanto en el transporte de pasajeros como de mercancías.

En dicho contexto, la presente comunicación parte de una línea de investigación ya iniciada anteriormente, orientada al estudio de decisiones relativas a la configuración de las infraestructuras y operaciones de la red de transporte ferroviario de mercancías (García, I. 2001) y pretende realizar un breve análisis de cuál ha sido la evolución de las políticas europeas en materia de transportes (centrándose esencialmente en el transporte de mercancías por ferrocarril), desde la aparición del Primer Libro Blanco del Transporte en 1996 hasta la actualidad. Se ha llevado a cabo también un análisis del grado de implantación de dichos

paquetes de medidas en España, intentando examinar las posibles causas de ciertas dificultades encontradas hasta el momento.

Esta visión global acaba con la exposición de algunas opiniones contrastadas, procedentes de diversos agentes implicados en distintos puntos de la cadena de suministro del sector del transporte de mercancías por ferrocarril, tanto a nivel europeo como español.

## **2. SITUACIÓN DEL FERROCARRIL FRENTE AL TRANSPORTE POR CARRETERA**

La cuota del ferrocarril en el mercado del transporte de mercancías ha mantenido una tendencia descendente desde 1970 (donde se situaba en el 20%), y su caída ha sido tan acelerada que, en la actualidad, se encuentra por debajo del 8%. El volumen de mercancías transportadas por ferrocarril se ha reducido en la mitad de los países de la UE, con una caída del 1% entre 2002 y 2003.

Sin embargo, el transporte por ferrocarril presenta ciertas ventajas competitivas frente al transporte por carretera, lo que explica todo el intento y el esfuerzo que, desde los distintos agentes implicados se está haciendo por impulsar este modo de transporte. Entre dichas ventajas cabe citar, por ejemplo, la congestión existente en las carreteras (y con perspectivas de empeorar, dado el crecimiento previsible del sector del transporte en general). Esto lleva implícito una pérdida de productividad para las empresas logísticas que operan en este medio, así como un mayor riesgo de accidentes. Es más, si el transporte por ferrocarril continúa perdiendo cuota de mercado, se prevé que con la red de carreteras proyectada para los próximos años, el transporte por carretera no podrá absorber el 3,9% del crecimiento esperado en la UE (COM, 2001).

Otro aspecto muy relacionado con el anterior es el caso del transporte de materias peligrosas, las cuales tendrían que ir por carretera si no se plantea una alternativa plausible, como es el caso de su transporte por vía férrea.

Además, se trata de un medio de transporte seguro y limpio, así como eficiente desde el punto de vista energético (en la medida en que puede transportar la carga de hasta 60 camiones). Por otra parte, la infraestructura existente cubre una gran extensión del territorio y está, en general, en buenas condiciones. En este sentido es esencial destacar el papel medioambiental que juega el transporte por ferrocarril. Desde el punto de vista de las externalidades asociadas al transporte en general, destaca su notable repercusión medioambiental, hasta el punto de ser considerado la segunda fuente más importante de emisiones de CO<sub>2</sub>, tras la actividad propia de la producción de energía y calor. De las emisiones debidas al transporte, el 84% corresponde a la carretera (García, I. 2002).

El consumo energético del transporte supera incluso al del sector industrial y se sitúa por encima del 30% del consumo total de energía de la UE. De nuevo es el transporte por carretera el mayor responsable del mismo (más del 83% del total). El sector del ferrocarril, por tanto, puede llegar a tener una posición estratégica frente al transporte por carretera tanto desde el punto de vista energético como medioambiental, para favorecer un “*crecimiento sostenible*”, que supone la existencia de un transporte viable desde el punto de vista del uso de los recursos naturales y, al mismo tiempo, económicamente rentable.

Ante esta situación, la Comisión Europea ha presentado propuestas concretas para acelerar la reactivación del ferrocarril. De este modo, durante el último decenio se han venido produciendo cambios importantes en el sector ferroviario europeo, potenciados esencialmente desde la Comisión Europea, con el fin último de impulsar este modo de transporte y mejorar su posición relativa frente a otros medios en el futuro. Entre las diversas acciones encaminadas a cambiar esta situación, cabe destacar las siguientes:

- Ha publicado el Primer *Libro Blanco* (COM, 1996): “*A strategy for revitalising the Community’s Railways*”.
- Ha publicado diferentes *directivas* que regulan la liberalización del ferrocarril
- Ha publicado el *Libro Blanco*: “European transport policy for 2010: time to decide” (COM, 2001)
- Ha publicado diferentes “*rail package*” (PAQ, 2004)
- Ha creado la Agencia Europea para la Seguridad y la Interoperabilidad (AEIF)

En el caso del Gobierno español, siguiendo las directrices comunitarias en materia de transporte, aprobó en marzo de 2003, la propuesta de Ley del Sector. Al mismo tiempo, se ha desarrollado un Plan de Infraestructuras que destina al tren 40.000 millones de euros para el periodo 2000-2010, tanto para el transporte de pasajeros como de mercancías.

Al margen de su efectividad o idoneidad, las medidas impulsadas desde la Comisión están sin duda provocando movimientos apreciables y cambios de perspectivas en el seno de este sector de transporte. Todos los agentes implicados están siendo conscientes de que, ante estas perspectivas, no pueden quedarse al margen de estas decisiones que repercutirán directamente sobre los Estados Miembros y los organismos públicos pertinentes, sobre las empresas privadas que operan en el sector, y en definitiva, sobre los ciudadanos en general.

Pero este esfuerzo sostenido desde 1996, no está dando los resultados visibles que cabría esperar. Un análisis de la situación permite apuntar algunas de las posibles causas que están frenando el avance y la efectividad de las medidas Comunitarias propuestas:

- Las vías de Europa aún mantienen sistemas diferentes, cada una de ellas con su propia tecnología y regulación. Esto implica necesariamente que los trenes tengan que detenerse en las diferentes fronteras dentro de la UE para solventar los problemas causados, entre otros motivos, por: diferentes sistemas de señalización, diferente voltaje, diferente longitud de tren y carga autorizada por vagón, diferentes normas y regulaciones de operación, cambio de la cabeza de tracción y de los ejes en las fronteras con Finlandia y España, etc.
- Fundamentalmente desde la década de los 90, las compañías de transporte de pasajeros por ferrocarril han intentado ser competitivas con otros medios de transporte, tales como el avión o la carretera, lo que exige trenes más veloces y lleva como consecuencia una disminución de la capacidad de la red ferroviaria para otras actividades, como es la del transporte de mercancías. Intentar dar solución a estos dos servicios tan distintos en sus requerimientos técnicos dentro del mismo sistema viario, es muy complicado, y tiene como resultado un sistema ferroviario con unos costes excesivamente elevados para el transporte de mercancías, y lo que es más importante, al tener plena preferencia los trenes de pasajeros frente a los de mercancías para circular por la red, no puede cumplirse el compromiso de puntualidad exigido por cualquier compañía de transporte y/o cliente final. Sirva como ejemplo el dato de que

en 2003, más del 40% de todos los trenes de transporte combinado internacionales se retrasaron más de 30 minutos respecto a su horario previsto (De Palacio, L. 2004).

Si un tren de pasajeros llega tarde, el tren de mercancías ha de detenerse y desviarse de su ruta en los apeaderos, con el fin de dejar paso al primero (Fernández, E. 2004); esto supone un retraso que se va acumulando y que hace casi inevitable el llegar a su destino fuera del horario previsto. Sin embargo, el sistema ferroviario puede gestionar sus trenes correctamente, y hacer que lleguen a tiempo, lo que ha sido probado suficientemente en el caso del transporte de pasajeros. La razón del porqué no ocurre algo similar con el transporte de mercancías, estriba en el hecho de que el transporte de pasajeros se gestiona con líneas especialmente dedicadas a ellos, como pueden ser las de alta velocidad o las de cercanías. Y, en el resto de vías, tienen preferencia frente al transporte de mercancías.

### 3. LA POLÍTICA COMUNITARIA DE TRANSPORTES

#### 3.1.- Antecedentes y elaboración del Primer Libro Blanco, en 1996

*“El sector de transporte de mercancías por ferrocarril debería ser capaz de proporcionar un servicio competitivo en aquellos segmentos del mercado en los que presenta una ventaja comparativa con el transporte por carretera, como es el ejemplo del transporte de mercancías de larga distancia (a escala Europea) [...]”* (De Palacio, L. 2004). Este fragmento forma parte de una conferencia que ofreció Loyola de Palacio en Bruselas en marzo del 2004 como Comisaria Europea y que muestra el talante general que, desde la Dirección General de Transportes y Energía se tiene ante la situación del transporte de mercancías por ferrocarril. Sin embargo, esta toma de conciencia y preocupación comenzó tiempo atrás, pudiendo centrar su punto de partida con el Libro Blanco redactado en 1996.

El Tratado de Maastricht supuso un cambio de orientación sustancial. Hasta el momento, la prioridad había sido fomentar la libre circulación dentro de la Comunidad y para ello se había dejado la iniciativa al mercado; sin embargo, en el contenido del tratado se fija como objetivo explícito de la Política Común de Transportes la mejora de la seguridad en el transporte. Por otro lado, también se recoge la necesidad de que la protección del medio ambiente quede reflejada en las diversas políticas comunitarias. Por último, la aparición de un apartado correspondiente a las “Redes transeuropeas” puso el acento en el desarrollo de las infraestructuras. Estos cambios, en su conjunto, dieron lugar a un nuevo objetivo en la política de transportes: “la promoción de la movilidad segura y sostenible”, que se ha mantenido hasta la actualidad. (García, I. 2002).

En 1996 se materializó esta preocupación en lo que se denominó Primer Libro Blanco (COM, 1996). En él se promulgaba la necesidad de crear un nuevo tipo de ferrocarril, que debería ser sobre todo un “negocio”, con gestión independiente y oportunidades de libre explotación y que respondiese ante errores. Con este propósito, debería tener finanzas saneadas, liberadas de las cargas del pasado. Entre las grandes líneas de actuación pueden destacarse las siguientes:

- Separación clara de responsabilidades entre el Estado y las empresas ferroviarias. Se debe regular la concesión de ayudas al Estado a estas empresas. Se insta a los Estados a tomar medidas para reducir la deuda de tales empresas, para que así puedan asumir una gestión financiera independiente. Este principio se articula fundamentalmente mediante el establecimiento de Contratos-Programa entre los Estados y las empresas ferroviarias.

- Transformación de la gestión de las infraestructuras y la gestión de las operaciones ferroviarias en unidades contables separadas. Se trata de una medida encaminada a conseguir una gestión de costes más transparente y a facilitar la valoración de la rentabilidad de las actividades de las dos unidades. La implantación de esta directiva, de 1991, no ha sido inmediata en varios de los países de la UE, aunque también es cierto que en muchos de ellos se ha ido más allá de lo que exigía la directiva, creando organismos separados para la gestión de las infraestructuras y de las operaciones. Éste ha sido, por ejemplo, el caso de España, que llevó a cabo dicha medida en España en el año 1997, con la creación del GIF.
- Entrada del sector privado de forma controlada en determinadas actividades, estando por tanto el sector ferroviario expuesto a las fuerzas del mercado. Este principio también está teniendo implicaciones prácticas importantes, tanto en la extensión del acceso a los derechos de infraestructura, como en la entrada de operadores privados para la gestión (García, I. 2002).
- Otra de las grandes propuestas realizadas fue la de seleccionar unas rutas prometedoras para crear las “Rail Freight Freeways” (vías libres para el transporte de mercancías). Los gestores de la infraestructura ferroviaria localizados a lo largo de estas rutas abrirían, todos a un tiempo, el acceso libre a la infraestructura, para todos los servicios de mercancías. La primera de ellas comenzó su actividad en 1998 y actualmente existen tres en funcionamiento. Las reglas de funcionamiento de estas “Rail Freight Freeways” permiten, a un operador con licencia, desarrollar actividades de transporte, incluso de cabotaje, bajo la supervisión de un ente neutral que administra la capacidad disponible. Por el momento, no están siendo muy utilizadas, probablemente por exigir a los operadores un precio aún poco competitivo.
- Promoción de la integración de los sistemas nacionales, como vía para disminuir los costes de tránsito por una red fragmentada y los costes del sector de suministros, especialmente en lo concerniente a la reducción de las diferencias operativas (reglas de operación, formación del personal, etc.), técnicas (diferentes sistemas eléctricos, señalización, etc.) y regulativas, que impiden la libre circulación de los trenes, dado que suelen exigir el cambio de máquina y personal en las fronteras.

También se hacía especial énfasis en otra serie de actuaciones tales como: la creación de las redes transeuropeas, la finalización de la red de alta velocidad, una mayor atención al transporte de mercancías, facilitar la concentración de cargas (para reducir los costes fijos), la potenciación del transporte intermodal, así como asegurar que las mercancías peligrosas vayan por tren.

### **3.2.- Libro Blanco del Transporte, 2001**

En el año 2000 se creó una nueva Dirección General de Transporte y Energía (DGTREN) que sustituyó a las anteriores Dirección General de Transporte (DGVII) y Dirección General de Energía (DGXVII).

La política para los próximos años de esta Dirección General, en lo relativo al transporte, se ha plasmado en el denominado Libro Blanco: *“La política de transporte europea para el 2010: tiempo de decidir”* (COM, 2001). Manteniendo el objetivo general anteriormente

mencionado de promover la movilidad segura y sostenible en la UE (teniendo en cuenta no sólo a los países que la integraban en el 2001, sino a los candidatos a integrarse en la Unión), en el Libro Blanco se realiza un diagnóstico de la situación del transporte en la UE y se proponen en torno a 60 medidas que deberían contribuir al avance hacia un sistema integrado de transportes. La función del ferrocarril en esta propuesta es clave.

### **3.2.1. Problemas detectados**

En el Libro Blanco (COM, 2001) publicado en el 2001 se identifican una serie de problemas que afectan al transporte europeo, entre los que cabe destacar los siguientes:

- Se ha producido un crecimiento desigual de los diferentes modos de transporte, lo que se considera una consecuencia de no haber incluido todas las externalidades en el precio del transporte y de no haberse respetado algunas regulaciones sociales y de seguridad. El caso más claro en este sentido es el transporte por carretera.
- Muchas de las conexiones más importantes de la Red Transeuropea de Transporte están congestionadas. De acuerdo con los resultados de un estudio reciente, los costes externos asociados a la congestión (pérdida de competitividad, consumo adicional de combustible, etc.) suponen un 0,5% del PIB de la UE. Se estima además, que, si no se toman medidas para cambiar la tendencia actual, los costes externos alcanzarán aproximadamente el 1% del PIB en el año 2010.
- El transporte es una de las principales fuentes de efectos perjudiciales sobre el medio ambiente y la seguridad de las personas. Y el ferrocarril presenta grandes ventajas frente al transporte por carretera en este sentido.

Teniendo en cuenta la previsión de incremento del flujo de viajeros y mercancías, que se espera sea de un 24% para los primeros y de un 38% para las segundas en el año 2010, los problemas anteriores no harían sino agravarse si no se tomasen las medidas adecuadas para reconducir la situación.

### **3.2.2. Grandes líneas de actuación**

La DGTREN coloca la revitalización del ferrocarril como una prioridad de primer nivel dentro de su política de transportes. Esta decisión viene apoyada por el ejemplo de otros países como Estados Unidos, donde el 40% de las mercancías son transportadas por ferrocarril.

En este contexto, la estrategia que se propone en el Libro Blanco continúa en la misma línea que las propuestas plasmadas en el Libro Blando del 96, y abarca varios aspectos, entre los que cabe destacar los siguientes:

- Reequilibrar el reparto modal del transporte, de forma que se descarguen las carreteras y el transporte aéreo, y se potencien otros modos como las vías fluviales, el transporte marítimo y el ferroviario. Teniendo en cuenta las limitaciones de las dos primeras, el ferrocarril se considera el sector estratégico del que dependerá que se consiga un desplazamiento efectivo del equilibrio intermodal.
- Eliminar los cuellos de botella de la red ferroviaria.

- Mejorar la seguridad en los distintos modos de transporte, particularmente en las carreteras, cuya cifra media de siniestralidad, 41.000 muertes anuales, se pretende reducir a la mitad en el año 2010.

La principal medida a adoptar, es el compromiso realizado por el Parlamento Europeo, en diciembre de 2000, de haber liberalizado por completo el sector ferroviario para el año 2008. Conviene puntualizar que el concepto de liberalización en el sector ferroviario europeo sólo se extiende a la operación, manteniéndose el control de las infraestructuras bajo la tutela del sector público. Esta liberalización, que comenzó a principios de los 90, abrirá los mercados no sólo para los operadores que ofrecen servicios internacionales de mercancías y de pasajeros sino también para el cabotaje en los mercados nacionales, es decir, la posibilidad de que una compañía de transportes ofrezca sus servicios en países distintos del propio.

La competencia entre las compañías del sector que supone la liberalización se espera que redunde en la mejora del servicio y de los costes de dichas empresas. Destaca también la atención especial que se concede al transporte de mercancías, apostando por el avance hacia la configuración de una red ferroviaria específicamente dedicada al transporte de mercancías y proponiendo una serie de medidas destinadas a restaurar su credibilidad, en términos de regularidad y puntualidad, a los ojos de los operadores.

Los principios generales que inspiran el paquete de medidas para la liberalización del sector son, en gran medida, una profundización de los ya enunciadas en el Primer Libro Blanco de 1996 (expuestos en el apartado 3.2.1.)

### **3.3.- Implantación de las medidas. Paquetes Ferroviarios**

La Comisión Europea presentó el 23 de enero del 2002 un nuevo paquete de medidas destinado a revitalizar el ferrocarril gracias a la construcción rápida de un espacio ferroviario europeo integrado. Las cinco acciones presentadas se apoyaban en las orientaciones del Libro Blanco del 2001 sobre la política de transportes, con el objetivo de reforzar la seguridad, la interoperabilidad y la apertura del mercado del transporte ferroviario de mercancías. Asimismo, para dar un impulso fuerte a este proceso, la Comisión creó una Agencia Ferroviaria Europea encargada de dirigir la labor técnica en materia de seguridad e interoperabilidad, basándose en las líneas generales del Libro Blanco de 2001.

#### **3.3.1. Primer Paquete Ferroviario**

El objetivo del paquete de medidas es completar sin demora, las normas que regulan el sector ferroviario en Europa. Para ello, tres medidas importantes decididas por el Consejo y el Parlamento Europeo en diciembre de 2000 entraron en vigor el 15 de marzo de 2001: Directivas sobre el acceso a la infraestructura, sobre las licencias ferroviarias y sobre las capacidades. Entre las mismas pueden destacarse las siguientes:

- Apertura del mercado de los servicios ferroviarios internacionales en 2 etapas:
  - En marzo de 2003, de los más de 50.000 kilómetros de vías férreas de la Red transeuropea de transporte ferroviario de mercancías
  - En el 2008 de la totalidad de la red.

- Desarrollar un enfoque común de la seguridad. Se establece un procedimiento claro para la expedición de los certificados de seguridad que todas las empresas ferroviarias deberán poseer para poder circular por la red europea.
- Disponer de una herramienta de pilotaje eficaz: la Agencia europea de seguridad e interoperabilidad ferroviaria. Su misión es la de dirigir los grupos de expertos técnicos encargados de hallar soluciones comunes de seguridad e interoperabilidad, así como desempeñar un papel de mediador entre las distintas autoridades nacionales competentes. Tiene previsto el inicio de su actividad en el año 2004 ó 2005.
- Solicitar la adhesión de las compañías ferroviarias nacionales a la Organización Intergubernamental para los Transportes Internacionales Ferroviarios (OTIF). Esta organización elabora normas comunes en el sector ferroviario, por ejemplo para el transporte ferroviario de mercancías peligrosas, o normas técnicas sobre el material ferroviario.

### 3.3.2. Segundo Paquete Ferroviario

Como respuesta a la urgente necesidad de combatir la congestión del tráfico y de equilibrar el balance entre modos de transporte, la Comisión propuso, de acuerdo a lo establecido en el Libro Blanco de 2001, el Segundo “Paquete Ferroviario”, el cual se aprobó el 16 de marzo del 2004. En él se establecen, entre otras, las siguientes propuestas:

- El mercado internacional del transporte ferroviario de mercancías deberá hacerse realidad en el 2006. La fecha acordada para la apertura total de los mercados ferroviarios de mercancías, incluido el cabotaje, es el 1 de enero del 2007. Esta medida supone una aceleración respecto a la tomada en el Primer Paquete Ferroviario, dado que se adelantan los plazos previstos.
- Una directiva de seguridad ferroviaria.
- La creación de la Agencia Ferroviaria Europea, continuando con la medida propuesta en el Primer Paquete. Será un organismo independiente, pero colaborará estrechamente con los expertos en este campo. La agencia no dispondrá de competencias decisorias, aunque presentará propuestas a la Comisión. Dichas propuestas serán adoptadas por la Comisión mediante procedimientos de comité, como ya se hace en el área de la interoperabilidad.

### 3.3.3. Tercer Paquete Ferroviario

El Tercer Paquete Ferroviario propuesto por la Comisión el 3 de marzo de 2004 contiene (PAQ, 2004), está mucho más orientado al transporte de pasajeros, si bien incluye una propuesta de reglamento sobre calidad de los servicios ferroviarios de transporte de mercancías.

## 4. POLÍTICA ESPAÑOLA DE TRANSPORTE FERROVIARIO

En España se aprobó en noviembre de 2003 la Ley del Sector Ferroviario, siguiendo las directrices comunitarias sobre apertura de los corredores ferroviarios transnacionales de mercancías (Recoletos, 2003). Toda la red ferroviaria internacional se abrirá para las mercancías antes del 2008, una fecha que también se maneja de forma orientativa para el mercado de pasajeros. Poco a poco, y siguiendo las pautas marcadas por la UE, las vías

ferreas española se abren a la competencia. Las empresas se preparan para el “big ban” ferroviario.

Muchas compañías ya están esperando obtener una licencia como operador y competir con el operador público nacional (RENFE). Empresas de transporte, los principales grupos constructores y alguna naviera ya se están preparando para adaptarse a la nueva situación y ganar cuota de mercado. El negocio en juego todavía es difícil de cuantificar, ya que quedan por determinar algunas reglas del juego, tales como: Las nuevas atribuciones tendrá el Ministerio de Fomento y el ente gestor de infraestructuras convencionales y de alta velocidad (ADIF), el papel del órgano encargado de velar por el buen funcionamiento del mercado (*el Comité de Regulación Ferroviaria*), las nuevas tasas para la concesión de licencias ferroviarias y autorizaciones, las líneas que deberán constituir la *Red Ferroviaria de Interés General*, así como las medidas que tomará RENFE para hacer frente a los inminentes competidores que aparecerán a corto plazo.

La adaptación de España a la legislación europea en materia de transporte ferroviario está siendo lenta; sin embargo, sí que se han dado los primeros pasos con la separación de las operaciones y la gestión de las infraestructuras en dos unidades de negocio diferentes.

Según esta Ley, se creará un nuevo ente, ADIF (Administrador de Infraestructuras Ferroviarias), como gestor de las infraestructuras. Integrará por tanto, las responsabilidades y ventajas del GIF, junto con las correspondientes de RENFE, y será el responsable de la gestión de las infraestructuras existentes (labor llevada a cabo hasta el momento por RENFE), así como de la construcción y gestión de las nuevas infraestructuras (función desempeñada por el GIF). También estará dentro de sus funciones la de gestionar la capacidad de las vías y los derechos de acceso de las potenciales empresas que operen tanto en el sector de pasajeros como de mercancías.

También queda estipulada la creación de una nueva entidad pública empresarial, RENFE-Operadora, a la cual se transferirán todas las responsabilidades de operación que hasta el momento lleva a cabo la actual RENFE.

Sin embargo, queda aún mucho trabajo por hacer al respecto, tanto en lo referente a la creación de las instituciones (ADIF, RENFE-Operadora, Organismo Regulador Ferroviario, etc.), como en la aplicación de las otras medidas propuestas por el Libro Blanco (tanto de 1996 como de 2001), como es el ejemplo de la creación de las *Rail Freight Freeways*”, hasta el momento inexistentes en el territorio español.

## **5. OPINIÓN DE DIVERSOS AGENTES IMPLICADOS**

En marzo del 2004 tuvo lugar en Bruselas una conferencia, promovida por la Comisión Europea, en la que se reunieron diferentes sectores implicados en el transporte de mercancías por ferrocarril: representantes de los diferentes gobiernos, organismos e instituciones públicas, así como diversas empresas y operadores logísticos privados. El principal motivo a debatir era cómo habían visto cada uno de ellos el efecto de la liberalización del sector ferroviario, tras un año de apertura del mismo. Muchas y diversas fueron en esta ocasión las opiniones que ha despertado la liberalización, pero sin duda, lo que tienen todas en común, es el hecho de no haber dejado impasibles al respecto a los diferentes agentes implicados (ERFA, 2004). Sirva de ejemplo los siguientes puntos de vista:

*Transfesa*, operadora logística privada multimodal con una fuerte presencia en el sector del ferrocarril, opina que, desde el momento en el que el mercado establezca parámetros económicos de forma correcta y transparente, el transporte de mercancías por ferrocarril dejará de estar discriminado frente al de pasajeros y recibirá un trato similar, y por tanto, conseguirá alcanzar las condiciones de fiabilidad que el mercado exige. Para ello, confía en el hecho de que la liberalización creará las condiciones necesarias para que sean gestionadas siguiendo factores económicos, y no sólo políticos. Según opinión del responsable de Transfesa (Fernández, E. 2004), el transporte por ferrocarril podría recuperar la cuota de mercado que tenía en los 70 en tan solo 6 años, sólo si consiguiese cumplir el criterio de entregar a tiempo sus pedidos. Sin embargo, señala que sigue pendiente una cuestión clave, que es el criterio por el cual se establece el reparto de la capacidad de las vías entre el transporte de pasajeros y mercancías.

*Arcelor*, empresa dedicada al sector del acero en la UE que en el 2003 produjo más del 80% del acero de Europa es, dado los volúmenes de producto intermedio y final con los que trabaja, uno de los grandes clientes del sector del transporte europeo. En su caso, los aspectos esenciales a la hora de decantarse por un medio u otro son: el coste (factor clave), la puntualidad, la velocidad (dado que los clientes trabajan cada vez con menos inventario), la seguridad, la trazabilidad del producto, y el respeto medioambiental. En este sentido, distinguen entre su mercado de productos intermedios y de productos finales. En el primer caso, el transporte por ferrocarril es el principal medio elegido, dado que los productos intermedios tienen un mercado muy concentrado, y unos flujos masivos y recurrentes, lo que hace que los costes del tren sean asequibles, la puntualidad (en el caso de trenes completos) es aceptable, y la trazabilidad del producto buena. Sin embargo, estas características cambian cuando se trata del producto final, dado que los pedidos son más dispersos y puntuales, por lo que los costes del transporte por ferrocarril no son tan asequibles para volúmenes pequeños, la puntualidad no es buena en el caso de vagones sueltos, la cobertura geográfica del ferrocarril no es suficiente, y el tracking no es fácil.

Por tanto, en opinión de Arcelor, y a pesar de sus ventajas en términos de seguridad y calidad medioambiental, el transporte de mercancías por ferrocarril presenta grandes desventajas en cuanto a coste y calidad del servicio, en comparación con su gran competidor, el transporte por carretera.

*Connex Group*, una de las mayores empresas privadas de transporte público en Europa y cuyo campo de actuación es el transporte de mercancías por ferrocarril tanto a nivel regional y en largas distancias como en transporte combinado, presenta una visión bastante optimista de la liberalización del sector, y a pesar de todos los esfuerzos que aún quedan por hacer, estima que sin duda será un revulsivo clave para el sector que redundará en una mejor calidad del servicio, en unos precios más justos aceptados por los clientes, nuevas oportunidades de trabajo, la inversión en equipamiento por parte del sector privado y, en definitiva, un mayor tráfico por la vía férrea.

La misma visión de conjunto presenta *IKEA*, empresa que ha realizado durante el 2003 una experiencia de transporte por ferrocarril entre Alemania, Dinamarca y Suecia, utilizando las denominadas “freight freeways”. Como aspectos negativos señala la complejidad a la hora de cumplir con los niveles de seguridad, diferentes en cada país, la dificultad para optimizar la carga útil del tren (con el fin de cubrir los gastos de transporte, en ambos sentidos del viaje), y sobre todo, la dificultad de competir con el transporte por carretera en cuanto al servicio puerta a puerta. Entre las ventajas que ha experimentado destaca la disminución progresiva de

los retrasos, y, en comparación con los servicios ofrecidos por las compañías estatales, una reducción de los costes entre un 30 y un 40%, y un servicio más rápido (el 90% del tiempo, la velocidad de transporte media fue de 70km/h).

Dentro de España, empresas como ALSA (actualmente la mayor empresa española de transporte de viajeros por carretera) o FCC-Connex (grupo empresarial cuyo negocio actual presenta dos divisiones: el transporte ferroviario, y el transporte por carretera), han manifestado su especial interés ante la apertura del mercado ferroviario, dado que la entrada de operadores privados les permitiría ocupar una posición estratégica importante. Si bien su punto de mira está fundamentalmente orientado, al menos en principio, al transporte de pasajeros, no descartan la posibilidad de ampliar su ámbito de acción al mercado del transporte ferroviario de mercancías.

Sin embargo, y en términos generales puede decirse que la apertura del mercado del transporte ferroviario de mercancías potenciada desde la Comisión está resultando demasiado lenta y los nuevos operadores ocupan sólo entre el 3% y el 4% del mercado.

En este sentido, y en opinión de la mayor parte de los agentes participantes en la Conferencia ERFA (ERFA, 2004), es necesario seguir trabajando para conseguir:

- La liberalización del sistema ferroviario con el fin de fomentar la competitividad y permitir a los directores de las empresas ferroviarias gestionar sus compañías de acuerdo a parámetros del mercado, para hacerlas rentables y competitivas.
- La interoperabilidad, para conseguir un sistema ferroviario europeo, en lugar de un conjunto de redes locales;
- Un reparto equitativo de la capacidad de la red, entre el sector de pasajeros y el de mercancías (Transfesa llega a proponer que el transporte de mercancías por tren debería tener al menos, el 50% de la capacidad de la red)
- La preferencia del sistema ha de cambiar, de modo que la retirada a los apeaderos de los trenes de mercancías en pos de los de trenes debería prohibirse.
- Destinar una parte de la inversión a la creación de una red de transporte exclusivo de mercancías (nada comparado con el volumen que está siendo destinado a la red de alta velocidad para pasajeros): destinando a mercancías las vías que ya no sean ocupadas por pasajeros, mejorando los accesos a los puertos marítimos, y a terminales industriales, etc.

## 6. CONCLUSIÓN

El análisis de la situación del sector del transporte de mercancías por ferrocarril desde el año 1996 y la publicación del Libro Blanco de ese mismo año, supuso una apuesta firme hacia un cambio radical de enfoque y perspectivas, tanto por la elevada dosis de cambio propuesta (pasar de un sector en situación de monopolio a plantear la apertura a operadores privados), como por su elevado *riesgo*, al intentar potenciar un sector en un momento en el que se consideraba un modo de transporte con perspectivas de futuro inciertas.

Las propuestas iniciales de ese primer documento, no sólo no se desestimaron sino que, en el año 2001 aparece un segundo Libro Blanco cuyas principales líneas de actuación continúan en la tónica de las ya expuestas anteriormente y suponen una profundización y/o ampliación de las mismas.

En el año 2004, tras un año de liberalización del sector del transporte ferroviario de mercancías, ya existen ciertos elementos de juicio recabados por las experiencias de muchos y diversos agentes implicados (organismos gubernamentales, operadores logísticos privados, empresas públicas, clientes finales, etc.) y su opinión es netamente positiva, si bien señalan que aún queda un largo camino por recorrer para alcanzar los objetivos propuestos.

A raíz de todo lo expuesto, puede concluirse que se trata sin duda de una línea de investigación con futuro para ser ampliada y profundizar en ella, dado que no sólo se mantiene tras ocho años desde la aparición del Libro Blanco de 1996, sino que la tendencia clara es la apuesta en firme hacia su revitalización por parte de los diversos agentes implicados. El modo de llevar a cabo las grandes líneas de acción, las estrategias a desarrollar por cada uno de ellos, y los acuerdos entre partes, son en este momento, los grandes retos a los que se enfrenta el sector.

## REFERENCIAS

- COM, (1996).- A strategy for revitalising the community's railways. Commission of the European Communities, White Paper. Bruselas.
- COM, (2001).- European Transport Policy for 2010: Time to decide. Commission of the European Communities, White Paper. Bruselas.
- De Palacio, L. (2004).- Closing remarks from Mrs. Loyola de Palacio. EIM/ERFA/UIRR conference "Rail Freight Liberalisation One Year On". Bruselas, 17 de Marzo de 2004.
- ERFA, (2004).- EIM/ERFA/UIRR conference "Rail Freight Liberalisation One Year On". Bruselas, 17 de Marzo de 2004.
- Eurostat, (2003).- European Energy & Transport Trends to 2030. European Commission Directorate-General for Energy and Transport. Luxembourg.
- Fernández, E. (2004).- Do you see chances to enhance the part of the new railways in the transport market?. EIM/ERFA/UIRR conference "Rail Freight Liberalisation One Year On". Bruselas, 17 de Marzo de 2004. President Transfesa.
- García, I. (2001).- Diseño y desarrollo de un modelo de apoyo a la generación y evaluación de configuraciones de redes de transporte ferroviario de mercancías. Tesis Doctoral presentada en el departamento de Ingeniería Mecánica de la Universidad Carlos III de Madrid. Madrid, 2001.
- García, I. (2002).- El transporte ferroviario en Europa y en España: situación actual y perspectivas de futuro. Revista de dirección, organización y administración de empresas. Nº28, páginas 12-22. Octubre 2002. CEPADE. Fundación General UPM.
- PAQ, (2004).- [http://europa.eu.int/comm/transport/rail/package/proposals\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/transport/rail/package/proposals_en.htm). En Internet, 28/04/2004.
- Recoletos, (2003).- Liberalización del Sector Ferroviario. Conferencia celebrada en Madrid los días 24 y 25 de junio.