ES 2016

N.º 08

Informe Especial

Transporte de mercancías por ferrocarril en la UE: todavía no avanza por la buena vía

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1
Preguntas: eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx
Sitio web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditorsECA

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de internet (http://europa.eu).

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4596-0	ISSN 1831-0842	doi:10.2865/112699	QJ-AB-16-008-ES-C
PDF	ISBN 978-92-872-4599-1	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/79010	QJ-AB-16-008-ES-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4574-8	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/91350	QJ-AB-16-008-ES-E

© Unión Europea, 2016
Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.
Para reproducir o utilizar el gráfico 3 es necesario solicitar directamente la autorización del titular de los derechos de autor.

ES 2016 N.º 08

Informe Especial

Transporte de mercancías por ferrocarril en la UE: todavía no avanza por la buena vía

(presentado con arreglo al artículo 287 TFUE, apartado 4, párrafo segundo)

Equipo auditor

02

En los informes especiales del TCE se exponen los resultados de sus auditorías de gestión y de cumplimiento de ámbitos presupuestarios o de temas de gestión específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan el máximo impacto teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones, y el interés político y público.

La presente auditoria de gestión fue realizada por la Sala de Fiscalización II (presidida por Henri Grethen, Miembro del Tribunal) que está especializada en los ámbitos de gasto de políticas estructurales, transporte y energía. La auditoría fue dirigida por Ladislav Balko, Miembro del Tribunal, asistido por Branislav Urbanič, jefe de gabinete y Zuzana Frankova, agregada de gabinete; Pietro Puricella, gerente principal; Fernando Pascual Gil, jefe de tarea; y los auditores Kurt Bungartz, Aleksandra Klis-Lemieszonek, Nils Odins, Jelena Magermane y Di Hai.

De izquierda a derecha: B. Urbanič, D. Hai, N. Odins, L. Balko, F. Pascual Gil, A. Klis-Lemieszonek, P. Puricella, Z. Frankova.

Índice

Apartados

Glosario

I – XVII **Resumen**

VI – VII La fiscalización del Tribunal

VIII – XV Las constataciones del Tribunal

XVI – XVII Las recomendaciones del Tribunal

1 – 13 **Introducción**

1 – 4 Información general

5 – 6 Modos de transporte de mercancías por ferrocarril y partes interesadas

7 – 13 Intervenciones de la UE en el transporte de mercancías por ferrocarril

14 – 18 **Alcance y enfoque de la fiscalización**

19 – 93 **Observaciones**

19 – 29 Los resultados del transporte de mercancías por ferrocarril en la UE siguen siendo, por lo general, insatisfactorios

19 – 22 El transporte de mercancías por carretera sigue siendo la modalidad predominante en la UE

23 – 27 Sin embargo, algunos Estados miembros consiguieron incrementar la proporción de mercancías transportadas por ferrocarril

28 – 29 La baja velocidad de los trenes no contribuye a remediar los mediocres resultados del transporte de mercancías por ferrocarril

30 – 73 Múltiples factores estratégicos y reglamentarios impiden que el transporte de mercancías por ferrocarril sea más competitivo

30 – 31 Es necesario dotar de atractivo económico al transporte de mercancías por ferrocarril para poder lograr los objetivos de la política de transportes de la UE

32 – 36 La Comisión se ha esforzado por mejorar las condiciones marco del transporte de mercancías por ferrocarril, pero el espacio ferroviario europeo único dista mucho de ser una realidad

Índice

37 – 43 Los avances logrados en la liberalización del mercado del transporte de mercancías por ferrocarril han sido desiguales y todavía persisten prácticas anticompetitivas

44 – 57 Los procedimientos de gestión del tráfico no se han adaptado a las necesidades del sector del transporte de mercancías por ferrocarril, ni siquiera en los corredores ferroviarios de mercancías de la UE

58 – 63 Los condicionantes administrativos y técnicos frenan la competitividad del transporte de mercancías por ferrocarril

64 – 67 La falta de transparencia sobre el rendimiento del sector del transporte de mercancías por ferrocarril no ha propiciado la mejora del servicio al cliente

68 – 73 Los cánones de acceso a las infraestructuras ferroviarias son más onerosos que los de acceso a las carreteras

74 – 93 La financiación de la UE debería orientarse más a las necesidades de infraestructura del sector del transporte de mercancías por ferrocarril

74 – 77 Se asignaron en general más fondos de la UE a las carreteras que a la infraestructura ferroviaria

78 – 83 Los fondos de la UE asignados al ferrocarril no se destinaron específicamente a cubrir las necesidades del transporte ferroviario de mercancías

84 – 89 Los proyectos de infraestructura ferroviaria examinados obtuvieron o tienen probabilidades de obtener las realizaciones previstas, pero hasta ahora no han mejorado globalmente los resultados del transporte de mercancías por ferrocarril

90 – 93 Las deficiencias en el mantenimiento de la red ferroviaria afectan a la sostenibilidad y el rendimiento de la infraestructura financiada por la UE

94 – 100 Conclusiones y recomendaciones

Anexo I — Actos legislativos que regulan los paquetes ferroviarios

Anexo II — Asignación de la UE por Estado miembro para 2007-2013

Anexo III — Relación de los proyectos examinados por el Tribunal

Anexo IV — El transporte de mercancías por ferrocarril como porcentaje del total del transporte interior de mercancías

Anexo V — Cuota modal del transporte ferroviario de mercancías (respecto del transporte interior de mercancías) en los cinco Estados miembros visitados (2000-2013)

Anexo VI — Estudio de un caso concreto: tramo transfronterizo entre España y Francia (corredor ferroviario de mercancías 6 Mediterráneo)

Respuestas de la Comisión

Glosario

05

Administrador de infraestructuras: Cualquier entidad pública o empresa encargada, en particular, de la instalación y del mantenimiento de la infraestructura ferroviaria.

Agencia Ejecutiva de Innovación y Redes (INEA): Sucesora de la Agencia Ejecutiva de la Red Transeuropea de Transporte (TEN-T EA), que fue creada por la Comisión Europea en 2006 para ocuparse de la gestión técnica y financiera del programa RTE-T. INEA, cuya sede se encuentra en Bruselas, comenzó oficialmente sus actividades el 1 de enero de 2014 para aplicar partes del Mecanismo «Conectar Europa» (MCE), Horizonte 2020 y otros programas anteriores (RTE-T y Marco Polo 2007-2013).

Corredor ferroviario de mercancías (CFM): Nueve corredores ferroviarios internacionales de mercancías orientados al mercado a través de Europa establecidos en el Reglamento (UE) n.º 913/2010 con el objetivo de mejorar y facilitar el transporte ferroviario de mercancías.

Cuota modal: Porcentaje del total de los desplazamientos, el volumen, el peso, el rendimiento por vehículo o por transporte (vehículos-kilómetro, toneladas-kilómetro o viajeros-kilómetro) efectuados en modos de transporte alternativos, como la carretera, el ferrocarril, el fluvial, el marítimo y el aéreo, incluido el transporte no motorizado. En el presente informe, la cuota modal se refiere al transporte de mercancías por ferrocarril.

Empresa ferroviaria: Cualquier empresa pública o privada, titular de una licencia con arreglo a la legislación de la Unión Europea aplicable, cuya actividad principal consiste en prestar servicios de transporte de mercancías o de viajeros por ferrocarril.

Fondo de Cohesión: Fondo que tiene por objeto reforzar la cohesión económica y social en la Unión Europea mediante la financiación de proyectos medioambientales y de transporte en los Estados miembros con un producto nacional bruto per cápita inferior al 90 % de la media de la UE.

Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER): Fondo de la UE que tiene por objeto reforzar la cohesión económica y social corrigiendo los principales desequilibrios regionales mediante el apoyo financiero a la creación de infraestructuras e inversiones productivas generadoras de empleo, con destino principalmente a las empresas.

Interoperabilidad: Capacidad de operar en cualquier tramo de la red ferroviaria sin diferencia. En otras palabras, el objetivo es conseguir que los distintos sistemas técnicos de los ferrocarriles de la UE puedan funcionar juntos.

Mecanismo «Conectar Europa» (MCE): Mecanismo que desde 2014 proporciona ayuda financiera a tres sectores: energía, transporte y tecnologías de la información y la comunicación (TIC). En los tres sectores, el MCE determina las prioridades de inversión que deberán aplicarse en el próximo decenio, tales como corredores de electricidad y de gas, el uso de energías renovables, corredores de transporte interconectados y medios de transporte más limpios, conexiones de banda ancha y alta velocidad, y redes digitales.

Nuevo participante: Todo operador ferroviario (salvo los operadores ferroviarios predominantes) titular de una licencia con arreglo a la normativa europea y nacional aplicable que desarrolle su actividad en el mercado competitivo.

Operador ferroviario predominante: Operador ferroviario con una posición históricamente dominante en el mercado nacional derivada de una empresa única integrada que solía ser la encargada de gestionar la infraestructura ferroviaria y de prestar servicios de transporte.

Glosario

06

Organismo regulador: Su tarea es velar por que el sistema de cánones y el nivel o estructura de los cánones por la utilización de la infraestructura establecidos por el administrador de infraestructuras cumplan lo dispuesto en la legislación aplicable y no sean discriminatorios. El organismo regulador tendrá que ser independiente de todo administrador de infraestructuras, organismo de tarifación, organismo adjudicador de surcos o empresa ferroviaria. Toda empresa ferroviaria deberá tener el derecho de interponer recurso ante el organismo regulador contra decisiones adoptadas por el administrador de la infraestructura en relación con la declaración sobre la red, el procedimiento de adjudicación y sus resultados, el sistema de cánones y el nivel o estructura de los cánones por la utilización de la infraestructura, de conformidad con la legislación aplicable. El organismo regulador tiene también la obligación de supervisar la situación de la competencia en el mercado ferroviario por propia iniciativa y puede adoptar medidas para corregir la discriminación entre solicitantes, las distorsiones de mercado y cualquier otra circunstancia no deseada que se produzca en el mercado ferroviario.

RailNetEurope: Asociación establecida por la mayoría de los administradores de infraestructuras y los organismos de adjudicación para permitir el acceso rápido y fácil al sistema ferroviario europeo. Su objetivo es proporcionar apoyo a las empresas ferroviarias en sus actividades internacionales (de mercancías y de pasajeros) y facilitar la simplificación, armonización y optimización de los procedimientos ferroviarios internacionales. Esta asociación lleva a cabo asimismo una serie de proyectos cofinanciados con fondos de la RTE-T a fin de contribuir a la implantación de corredores ferroviarios de mercancías, según dispone el Reglamento (UE) n.º 913/2010.

Redes transeuropeas de transporte (RTE-T): Conjunto planificado de redes de carreteras, ferrocarril, transporte aéreo y vías navegables en Europa. Las redes transeuropeas de transporte pertenecen a un sistema más amplio de redes transeuropeas que consisten en una red de telecomunicaciones (eTen) y en una proyectada red de energía (RTE-E). El desarrollo de infraestructuras de la red transeuropea de transporte está estrechamente ligado a la aplicación y ulterior desarrollo de la política de transporte de la UE. El nuevo Reglamento RTE-E, modificado en 2013, introduce un nuevo enfoque al desarrollo de una red de infraestructuras eficiente y la orientación del apoyo financiero a proyectos con valor añadido europeo.

Sistema Europeo de Gestión del Tráfico Ferroviario (ERTMS): Gran proyecto industrial europeo destinado a sustituir los diversos sistemas ferroviarios nacionales de comunicación y control para fomentar la interoperabilidad. Consta de dos componente básicos: el Sistema Europeo de Control de Trenes (ETCS) y un sistema de radiocomunicación utilizado para intercambiar información (voz y datos) entre los equipos terrestres y los embarcados mediante frecuencias estándar GSM reservadas específicamente al ferrocarril (GSM-R).

Surco: Capacidad de infraestructura necesaria para que un tren circule entre dos puntos durante un período dado.

Tonelada-kilómetro: Unidad de medida para registrar la potencia de transporte equivalente al transporte de una tonelada de mercancías a lo largo de una distancia de 1 kilómetro. Se calcula multiplicando la cantidad transportada en toneladas por la distancia recorrida en kilómetros.

Tren-kilómetro: Unidad de medida que representa el desplazamiento de un tren en 1 kilómetro

Ventanilla única: En el presente informe, punto de contacto único establecido para cada corredor ferroviario de mercancías para tramitar las solicitudes de capacidad internacional.

Resumen

I

La movilidad de las mercancías es un componente esencial del mercado interior de la UE, que contribuye significativamente a la competitividad de la industria y los servicios europeos. Su repercusión en el crecimiento económico y en la creación de empleo es significativa. En los últimos años, el volumen del transporte interior de mercancías en la UE (carretera, ferrocarril y vías navegables interiores) se estabilizó en unos 2,3 billones de toneladas-kilómetro al año, de los cuales, un 75 % corresponde aproximadamente a las carreteras.

II

No obstante, el transporte también ejerce un impacto negativo en el medio ambiente y en la calidad de vida de los ciudadanos europeos. Este impacto supone alrededor de un tercio del consumo de energía y de las emisiones totales de CO_2 en la UE. El fomento de métodos de transporte eficientes y sostenibles, como el ferrocarril y las vías navegables interiores en lugar de las carreteras, podría contribuir a rebajar la dependencia que Europa tiene del petróleo importado y a reducir la contaminación. Según la Agencia Europea de Medio Ambiente, las emisiones de CO2 del transporte ferroviario son 3,5 veces inferiores por tonelada-kilómetro a las del transporte por carretera.

III

Unos medios de transporte más sostenible podrían también contribuir a reducir los costes asociados a la congestión de las carreteras, que según se prevé actualmente aumentarán alrededor del 50 % en 2050 hasta alcanzar casi los 200 000 millones de euros anuales, y reducir el número de víctimas mortales en accidentes en el transporte.

IV

El fomento de unos medios de transporte más eficientes y sostenibles, y en particular del transporte por ferrocarril, ha sido un aspecto clave de la política de la UE durante los últimos veinticinco años. Ya en 1992, la Comisión Europea fijó como uno de sus principales objetivos corregir el equilibrio de los modos de transporte; posteriormente, en 2001, confirmó la importancia de revitalizar el ferrocarril mediante el establecimiento del objetivo de mantener la cuota de mercado del transporte de mercancías por ferrocarril en los Estados miembros de Europa Central y Oriental en un 35 % hasta el año 2010. Por último, en 2011, estableció el objetivo de intentar transferir a otros modos, como el ferrocarril o la navegación fluvial, desde entonces hasta 2030, el 30 % del transporte de mercancías por carretera a una distancia superior a 300 km, y para 2050, más del 50 %.

V

Los objetivos de la política de la UE para la transferencia de transporte de mercancías de la carretera al ferrocarril se han traducido en una serie de medidas legislativas de la UE destinadas principalmente a abrir el mercado, garantizar el acceso no discriminatorio y fomentar la interoperabilidad y la seguridad. El presupuesto de la UE también contribuyó en unos 28 000 millones de euros aproximadamente a la financiación de proyectos ferroviarios entre 2007 y 2013.

La fiscalización del Tribunal

VI

Mediante esta fiscalización, el Tribunal evaluó la eficacia de la UE en la mejora del transporte de mercancías por ferrocarril. En concreto, el Tribunal examinó si los resultados obtenidos por el transporte de mercancías por ferrocarril en la UE, especialmente en cuanto a la cuota modal y al volumen transportado, habían mejorado desde el año 2000, y evaluó el marco estratégico y normativo establecido por la Comisión y los Estados miembros para determinar si promovía la competitividad del transporte de mercancías por ferrocarril. Por último, también se examinó si los fondos de la UE disponibles se habían dirigido debidamente a las necesidades de infraestructura específicas del sector del transporte de mercancías por ferrocarril.

VII

La fiscalización se llevó a cabo en la Comisión y en cinco Estados miembros —la República Checa, Alemania, España, Francia y Polonia— entre mediados de 2014 y mediados de 2015, y consistió en el examen de dieciocho proyectos de infraestructura ferroviaria destinados a beneficiar, al menos parcialmente, al transporte de mercancías por ferrocarril.

Las constataciones del Tribunal

VIII

Los resultados del transporte de mercancías por ferrocarril en la UE siguen siendo, por lo general, insatisfactorios, y la posición del transporte por carretera se ha venido reforzando desde 2000. Pese a los objetivos de las políticas de la UE establecidos por la Comisión de transferir el transporte de mercancías de la carretera al ferrocarril y a los fondos facilitados por la UE para financiar la infraestructura ferroviaria, los resultados del transporte de mercancías por ferrocarril en la UE son insatisfactorios en cuanto al volumen transportado y a la cuota modal. De hecho, la cuota modal media del transporte de mercancías por ferrocarril en la UE ha sufrido un ligero descenso desde 2011.

IX

Además de los mediocres resultados del transporte de mercancías por ferrocarril en cuanto al volumen y a la cuota modal, la velocidad comercial media de los trenes de mercancías en la UE es muy baja (unos 18 km/h en muchas rutas internacionales), debido a la escasa cooperación entre los administradores de infraestructuras nacionales. El Tribunal no halló evidencia de que se hubiera registrado un aumento significativo en los últimos diez años. Sin embargo, en los corredores ferroviarios de mercancías, la velocidad media de los trenes es relativamente similar a la de los camiones.

X

En los últimos quince años, el transporte de mercancías por ferrocarril no ha respondido de manera eficaz ante la competencia del transporte por carretera en la UE. Los expedidores prefieren claramente la carretera al ferrocarril para el transporte de mercancías. No obstante, algunos Estados miembros (como Austria, Alemania y Suecia) han logrado mejores resultados en cuanto a la cuota modal y los volúmenes transportados por ferrocarril.

XI

La liberalización del mercado ha avanzado de manera desigual en los Estados miembros, y el espacio ferroviario europeo único aún dista mucho de ser una realidad. En general, la red ferroviaria de la UE sigue siendo un sistema de veintiséis redes ferroviarias independientes (Chipre y Malta carecen de red ferroviaria) que no son plenamente interoperables, con diversos administradores de infraestructuras, autoridades nacionales competentes en seguridad, y reglamentaciones nacionales muy diferentes sobre la adjudicación de surcos, la administración, la tarifación, etc.

XII

Los procedimientos de gestión del tráfico no se han adaptado a las necesidades del sector del transporte de mercancías por ferrocarril, ni siquiera en los corredores ferroviarios de mercancías. Por consiguiente, el ferrocarril tiene dificultades para competir con otros modos de transporte, especialmente el transporte por carretera, cuya infraestructura es fácilmente accesible desde todos los Estados miembros.

XIII

Los trenes de mercancías pagan tasas por kilómetro de infraestructura ferroviaria utilizada, mientras que en el transporte por carretera esto no es siempre así. Las externalidades producidas por el transporte ferroviario y por carretera (impacto medioambiental y contaminación, congestión, accidentes, etc.) no se tienen en cuenta de manera exhaustiva al fijar los precios que han de pagar los usuarios para el acceso a la infraestructura.

XIV

En tres de los cinco Estados miembros visitados se asignaron más fondos de la UE a las carreteras que al ferrocarril durante el período 2007-2013, en particular del Fondo de Cohesión y del FEDER. Cuando se asignaron fondos de la UE al transporte ferroviario no se emplearon primordialmente para satisfacer las necesidades del sector del transporte de mercancías por ferrocarril.

XV

Las deficiencias en el mantenimiento de la red ferroviaria pueden afectar a la sostenibilidad y el rendimiento de la infraestructura financiada por la UE. Con el fin de proporcionar un servicio de calidad a los expedidores y operadores del transporte ferroviario y, en general, para que este transporte sea competitivo, no basta con que la red ferroviaria sea renovada y modernizada por el administrador de infraestructuras, sino que también debe ser objeto de un mantenimiento periódico. Esto es especialmente importante en el caso de los corredores ferroviarios de mercancías. Sin un mantenimiento adecuado de las vías, es necesario imponer limitaciones de velocidad, y las líneas ferroviarias se cierran progresivamente.

Las recomendaciones del Tribunal

XVI

Los aspectos estratégicos y reglamentarios identificados en el presente informe son de tal naturaleza que, si no se abordan, la financiación extraordinaria de la infraestructura ferroviaria por sí sola no bastará para resolver los problemas detectados por el Tribunal. La Comisión y los Estados miembros deberían ayudar a los administradores de infraestructuras y a las empresas ferroviarias a centrarse en incrementar la competitividad del transporte de mercancías por ferrocarril, sobre todo desde el punto de vista de la fiabilidad, la frecuencia, la flexibilidad, la orientación al cliente, el tiempo de transporte y el precio, ya que estos son los principales factores que tienen en cuenta los expedidores al elegir entre varios métodos de transporte.

XVII

Para ello, el Tribunal formula una serie de recomendaciones centradas en dos cuestiones principales: en primer lugar, las mejoras necesarias en el marco estratégico y normativo que rige el transporte de mercancías por ferrocarril. Con este objetivo, la Comisión, junto con los Estados miembros, debería resolver las insuficiencias observadas en la liberalización del mercado del transporte de mercancías por ferrocarril, en los procedimientos de gestión del tráfico, en las limitaciones administrativas y técnicas, en el seguimiento y la transparencia de los resultados en el sector y en unas condiciones de competencia equitativas para los distintos modos de transporte. En segundo lugar, el Tribunal recomienda que se haga un mejor uso de los fondos europeos disponibles y se destinen a las necesidades del sector del transporte de mercancías por ferrocarril. Con este fin, la Comisión y los Estados miembros tendrían que lograr mejorar en los siguientes ámbitos: coherencia entre los objetivos de las políticas y la asignación de fondos (especialmente en los corredores de transporte de mercancías por ferrocarril), selección, planificación y gestión de proyectos y mantenimiento de la red ferroviaria.

Introducción

Información general

01

La movilidad de las mercancías es un componente esencial del mercado interior de la UE, que contribuye significativamente a la competitividad de la industria y los servicios europeos y repercute considerablemente en el crecimiento económico y la creación de empleo. En los últimos años, el volumen del transporte interior de mercancías en la UE (carretera, ferrocarril y vías navegables interiores[1]) se ha estabilizado en unos 2,3 billones de toneladas-kilómetro al año, de los cuales un 75 % corresponde aproximadamente a las carreteras.

02

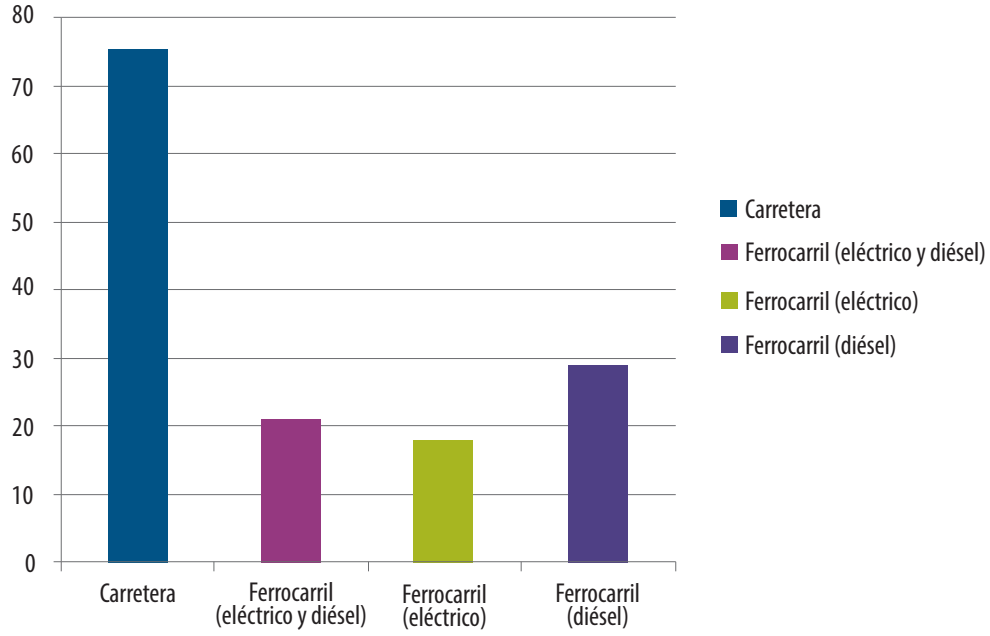
No obstante, el transporte también ejerce un impacto negativo en el medio ambiente y en la calidad de vida de los ciudadanos europeos. Este impacto supone alrededor de un tercio del consumo de energía y de las emisiones totales de CO_2 en la UE[2]. El fomento de métodos de transporte eficientes y sostenibles, como el ferrocarril y las vías navegables interiores en lugar de las carreteras, podría contribuir a rebajar la dependencia que Europa tiene del petróleo importado y a reducir la contaminación. Según la Agencia Europea de Medio Ambiente, las emisiones de CO_2 del transporte ferroviario son 3,5 veces inferiores por tonelada-kilómetro a las del transporte por carretera (véase el ***gráfico 1***).

1 Salvo el transporte por tubería y el transporte marítimo y aéreo.

2 Comisión Europea, «EU Transport in figures», Statistical Pocketbook 2014.

Gráfico 1

Emisiones de CO_2 por tonelada-kilómetro en la UE en 2012



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los datos proporcionados por la Agencia Europea de Medio Ambiente.

03

Unos medios de transporte más sostenibles podrían también contribuir a reducir los costes asociados a la congestión de las carreteras que, según se prevé actualmente, aumentarán alrededor del 50 % en 2050 hasta alcanzar casi los 200 000 millones de euros anuales[3], y reducir el número de víctimas mortales en accidentes en el transporte (en 2012, hubo 28 126 víctimas mortales en el transporte por carretera en la UE frente a las treinta y seis registradas en el transporte ferroviario[4]).

04

En la UE existe una red de unos 216 000 km de líneas ferroviarias activas[5], la cual podría constituir una alternativa sostenible al transporte por carretera, especialmente en las distancias medias y largas, en las que el transporte ferroviario tiene el potencial necesario para ser más competitivo. En los desplazamientos de media y larga distancia en la UE, los trenes normalmente deben cruzar al menos una frontera. El coste total de un trayecto ferroviario internacional varía en Europa, pues depende de los canones nacionales de acceso, del nivel de competencia, de la duración del trayecto y de la economía de escala obtenida. En particular, los costes fijos adicionales significativos del «primer kilómetro» y del «último kilómetro» (terminales de carga y descarga) se reparten de manera más uniforme en las distancias medias y largas. Como consecuencia, el coste global por tonelada-kilómetro del transporte de mercancías por ferrocarril en dichas distancias puede ser inferior al del transporte de las mismas mercancías por carretera. El ferrocarril, junto con las vías navegables interiores en algunas zonas geográficas[6], es también el método de transporte más económico para determinados tipos específicos de mercancías tales como combustibles minerales sólidos, materias primas y productos químicos.

Modos de transporte de mercancías por ferrocarril y partes interesadas

05

Diversas partes interesadas participan en el transporte de mercancías por ferrocarril, a saber: los expedidores (que eligen el modo de transporte que mejor se adapte a sus necesidades), empresas ferroviarias (operadores de transporte ferroviario que prestan el servicio de transportar mercancías y que desde 2007 compiten en un mercado abierto en la UE), empresas ferroviarias (operadores de transporte de mercancías que prestan sus servicios desde 2007 compitiendo en un mercado abierto en la UE), administradores de infraestructuras (que poseen la infraestructura y se ocupan, entre otras tareas, de asignar capacidad de infraestructura a las empresas ferroviarias), organismos reguladores nacionales (cuya tarea consiste en garantizar un acceso justo y no discriminatorio a la red y los servicios ferroviarios), y autoridades nacionales de seguridad (que emiten la certificación de seguridad para las empresas ferroviarias y la autorización de vehículos ferroviarios en cooperación con la Agencia Ferroviaria Europea). Sus funciones se resumen en el ***gráfico 2***.

3 SEC(2011) 391 final de 28.3.2011 «*Accompanying the White Paper - Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system*».

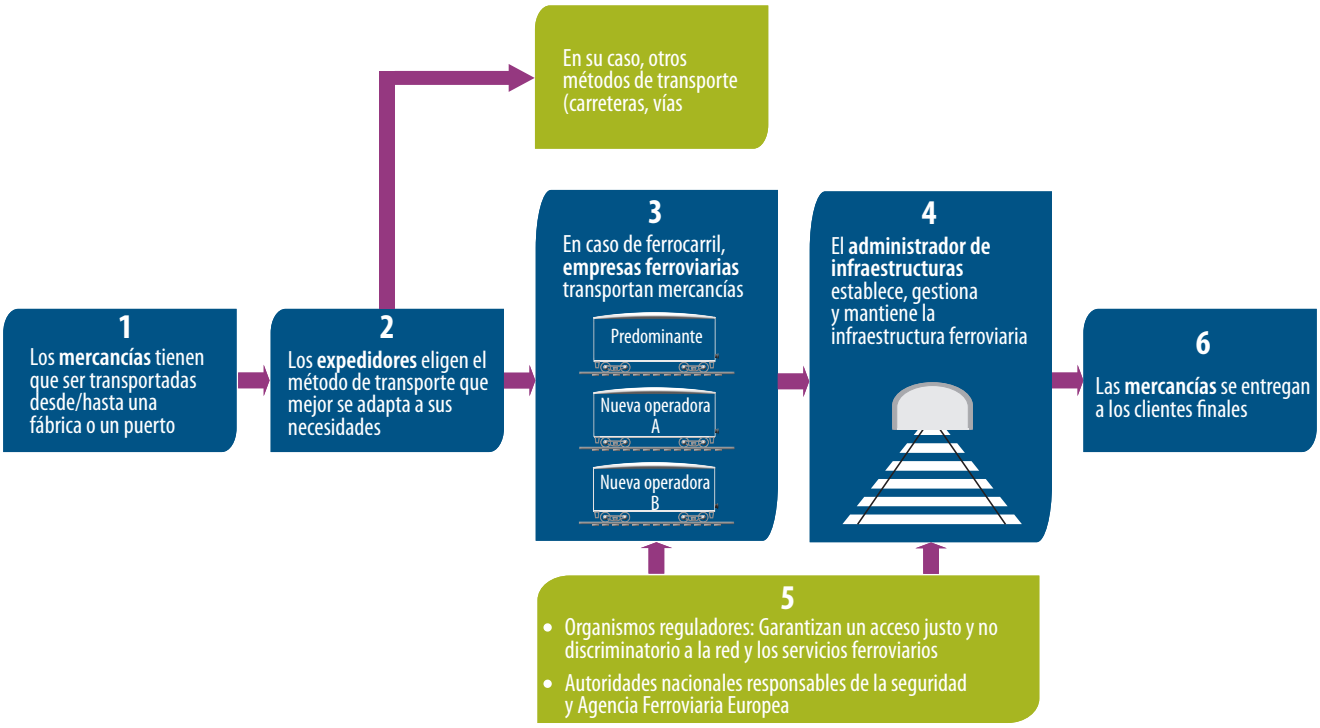
4 Comisión Europea, «*EU Transport in figures*», Statistical Pocketbook 2014.

5 Comisión Europea, «*EU Transport in figures*», Statistical Pocketbook 2014.

6 Informe Especial n.º 1 «Transporte por vías navegables interiores en Europa: sin mejoras significativas en la cuota modal y en las condiciones de navegabilidad desde 2001» (http://eca.europa.eu).

Gráfico 2

Principales partes interesadas en el transporte de mercancías por ferrocarril



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

06

Existen varias formas de transporte de mercancías por ferrocarril: vagón completo (el cliente desea transportar unos cuantos vagones y el tren se compone de vagones de diferentes clientes), tren completo (el cliente tiene mercancías suficientes para llenar un tren), y transporte intermodal o combinado ferrocarril-carretera (el contenedor o remolque se carga en el vagón).

Intervenciones de la UE en el transporte de mercancías por ferrocarril

Objetivos de la política de transporte de la UE para la transferencia del transporte de mercancías de la carretera al ferrocarril

07

El fomento de unos medios de transporte más eficientes y sostenibles, y en particular del transporte por ferrocarril ha sido un aspecto clave de la política de la UE durante los últimos veinticinco años. Ya en 1992, la Comisión Europea fijó como uno de sus principales objetivos corregir el equilibrio de los modos de transporte[7]; en 2001, confirmó la importancia de revitalizar el ferrocarril mediante el establecimiento del objetivo de mantener la cuota de mercado del transporte de mercancías por ferrocarril en los Estados miembros de Europa Central y Oriental en un 35 % hasta el año 2010[8] y, por último, en 2011, estableció el objetivo de intentar transferir a otros modos, como el ferrocarril o la navegación fluvial, de aquí a 2030, el 30 % del transporte de mercancías por carretera a una distancia superior a 300 km, y para 2050, más del 50 %[9].

Marco normativo por el que se rige el transporte de mercancías por ferrocarril

08

Los objetivos de la política de la UE para la transferencia de transporte de mercancías de la carretera al ferrocarril se han traducido en una serie de medidas legislativas de la UE destinadas principalmente a abrir el mercado, garantizar el acceso no discriminatorio y fomentar la interoperabilidad y la seguridad. En particular, como consecuencia de los tres paquetes ferroviarios y de la refundición del primero de ellos (véase el ***anexo I***) se han producido los fenómenos siguientes:

— sociedades ferroviarias antes integradas se han dividido en administradores de infraestructuras nacionales y empresas ferroviarias;

— el mercado del transporte ferroviario de mercancías tuvo que abrirse plenamente a la competencia desde el 1 de enero de 2007;

— se establecieron organismos reguladores nacionales para garantizar un acceso justo y no discriminatorio a la red y a los servicios ferroviarios;

— se creó la Agencia Ferroviaria Europea, encargada de establecer normas de seguridad e interoperabilidad y de armonizar las especificaciones técnicas, que trabaja en estrecha colaboración con las autoridades nacionales responsables de la seguridad.

7 COM(92) 494 final de 2 de diciembre de 1992: «El curso futuro de la política común de transportes: Un enfoque global para la elaboración de un marco comunitario de movilidad sostenible».

8 COM(2001) 370 final de 12 de septiembre de 2001: «Libro Blanco — La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad».

9 COM(2011) 144 final de 28 de marzo de 2011: «Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible».

09

En enero de 2013, la Comisión adoptó su propuesta de cuarto paquete ferroviario para completar el espacio ferroviario europeo único. Este paquete se basa en dos pilares: el pilar técnico (entre otras cosas, refuerza la Agencia Ferroviaria Europea, que pasará a ser el organismo responsable de la emisión de certificados de seguridad para las empresas ferroviarias y de la homologación de vehículos en los Estados miembros), y el pilar de apertura del mercado y de gobernanza (refuerza principalmente el papel de los administradores de infraestructuras y abre el mercado de los servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril). Aunque el pilar técnico se debate desde hace casi tres años, en el momento de la fiscalización el paquete todavía no había sido aprobado por el Consejo y el Parlamento Europeo.

10

Además de los paquetes ferroviarios y otros actos legislativos[10], que afectan al sector del ferrocarril en general, existen medidas legislativas específicas de fecha anterior que abordan exclusivamente el transporte de mercancías por ferrocarril. En 2007, la Comisión adoptó una Comunicación[11] en la que se proponía un conjunto de medidas nuevas para el establecimiento de una red ferroviaria europea con atención específica a los corredores de mercancías. El Reglamento (UE) n.º 913/2010, sobre una red ferroviaria europea para un transporte de mercancías competitivo, en la misma línea de la Comunicación de 2007, fijó normas para la selección, organización, gestión y planificación indicativa de las inversiones en relación con nueve corredores ferroviarios de mercancías (CFM) (véanse el ***gráfico 3*** y el ***recuadro 1***). El objetivo era mejorar la cooperación entre las partes interesadas en la gestión del tráfico, el acceso a la infraestructura y a las inversiones en infraestructuras ferroviarias, mejorar la continuidad del tráfico en todos los Estados miembros y dar suficiente preferencia al tráfico ferroviario de mercancías. En especial, el Reglamento (UE) n.º 913/2010 exigía específicamente, a fin de facilitar las solicitudes de capacidad de infraestructura para servicios internacionales de transporte de mercancías por ferrocarril, la creación de una ventanilla única para cada corredor.

10 Directiva 2012/34/UE por la que se establece un espacio ferroviario europeo (concepto introducido por el Libro Blanco de 2011) y Reglamento (UE) n.º 1315/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte, y por el que se deroga la Decisión n.º 661/2010/UE.

11 COM(2007) 608 final de 18 de octubre de 2007: «Hacia una red ferroviaria con prioridad para las mercancías».

Gráfico 3

Corredores ferroviarios europeos de mercancías

Mapa de 2015 de los corredores ferroviarios de mercancías (CFM)
Incluidas las ampliaciones previstas en 2016 como indican los CFM

Sobre la base del Reglamento (UE) n.º 913/2010, este mapa fue creado por RNE con el acuerdo de todos los CFM.
Fuente: www.rne.eu,© RNE.

Recuadro 1

Lista de los nueve corredores ferroviarios de mercancías y fecha de inicio con arreglo al Reglamento (UE) n.º 913/2010[12]

- CFM1 Rin-Alpino: Países Bajos, Bélgica, Alemania e Italia (noviembre de 2013)
- CFM2 Mar del Norte-Mediterráneo: Países Bajos, Bélgica, Luxemburgo y Francia (noviembre de 2013)
- CFM3 Escandinavia-Mediterráneo (ScanMed): Suecia, Dinamarca, Alemania, Austria e Italia (noviembre de 2015)
- CFM4 Atlántico: Portugal, España y Francia noviembre de 2013)
- CFM5 Báltico-Adriático: Polonia, República Checa, Eslovaquia, Austria, Italia y Eslovenia (noviembre de 2015)
- CFM6 Mediterráneo: (España, Francia, Italia, Eslovenia y Hungría (fecha de inicio: noviembre de 2013)
- CFM7 Oriente: República Checa, Austria, Eslovaquia, Hungría, Rumanía, Bulgaria y Grecia (fecha de inicio: noviembre de 2013)
- CFM8 Mar del Norte-Báltico: Alemania, Países Bajos, Bélgica, Polonia y Lituania (noviembre de 2015)
- CFM9 República Checa-Eslovaquia: República Checa y Eslovaquia (fecha de inicio: noviembre de 2013)

12 Reglamento (UE) n.º 913/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de septiembre de 2010, sobre una red ferroviaria europea para un transporte de mercancías competitivo (DO L 276 de 20.10.2010, p. 22).

Apoyo financiero de la UE a las infraestructuras ferroviarias de mercancías

11

Para ayudar a los Estados miembros y a las regiones en la transferencia del transporte de mercancías de la carretera al ferrocarril, la UE ofrece apoyo financiero a las inversiones en infraestructura ferroviaria. Entre 2007 y 2013 se asignaron aproximadamente 28 000 millones de euros del presupuesto de la UE al ferrocarril: 23 500 millones de euros a través de la política de cohesión [Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)[13] y Fondo de Cohesión[14]], y 4 500 millones de euros a través del programa de la Red Transeuropea de Transporte (RTE-T)[15], que ha sido reemplazado por el Mecanismo «Conectar Europa» (MCE) a partir de 2014[16]. En el ***anexo II*** se presentan los importes asignados por la UE a los proyectos de infraestructura ferroviaria en cada Estado miembro.

12

Las dos principales fuentes de financiación de la UE para los proyectos de infraestructura ferroviaria funcionan del modo siguiente:

a) Los proyectos cofinanciados por el FEDER y por el Fondo de Cohesión son gestionados de forma compartida por la Comisión (Dirección General de Política Regional y Urbana) y el Estado miembro. Por lo general, los proyectos son seleccionados por las autoridades nacionales de gestión a partir de las propuestas presentadas por los organismos de ejecución, en muchos casos administradores de infraestructuras. La propia Comisión examina los grandes proyectos cuyo coste total supere los 50 millones de euros (como suele suceder normalmente con los proyectos de infraestructura ferroviaria) y evalúa los programas operativos presentados por las autoridades nacionales, en función de los cuales (independientemente del coste) se ejecutan todos los proyectos. El porcentaje de la cofinanciación puede llegar hasta el 85 %.

b) Corresponde a la Agencia Ejecutiva de Innovación y Redes (INEA) la gestión de la ejecución técnica y financiera de los proyectos cofinanciados con arreglo al programa RTE-T bajo la supervisión de la Dirección General de Movilidad y Transportes, mientras que la aprobación de cada uno de los proyectos presentados por las autoridades de los Estados miembros compete a la Comisión. Los porcentajes de cofinanciación varían: hasta el 20 % para los proyectos de obras, hasta el 30 % para los proyectos transfronterizos y hasta el 50 % para estudios[17].

13 Reglamento (CE) n.º 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1783/1999 (DO L 210 de 31.7.2006, p. 1).

14 Reglamento (CE) n.º 1084/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se crea el Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1164/94 (DO L 210 de 31.7.2006, p. 79).

15 Decisión n.º 661/2010/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2010, sobre las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la red transeuropea de transporte (DO L 204 de 5.8.2010, p. 1).

16 Reglamento (UE) n.º 1316/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se crea el Mecanismo «Conectar Europa», por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 913/2010 y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 680/2007 y (CE) n.º 67/2010 (DO L 348 de 20.12.2013, p. 129).

17 Con arreglo al MCE, que sustituye al RTE-T para 2014-2020, los proyectos ferroviarios pueden beneficiarse de un porcentaje de cofinanciación de hasta el 20 % de los costes subvencionables para los proyectos de obra, que puede ascender hasta el 30 % para los proyectos ferroviarios destinados a resolver cuellos de botella y hasta el 40 % para los proyectos ferroviarios que afecten a tramos transfronterizos.

13

El apoyo financiero facilitado por la UE[18] se destina principalmente a la construcción de nuevas líneas ferroviarias o a la renovación o mejora de las líneas existentes, lo cual implica normalmente el aumento de la velocidad y la carga por eje o la adaptación a los requisitos de interoperabilidad[19]. Con la excepción de las líneas utilizadas exclusivamente por trenes de pasajeros (normalmente líneas de alta velocidad) o, de los raros casos de líneas solo utilizadas por trenes de mercancía, las inversiones en infraestructura ferroviaria benefician a ambos tipos de tráfico. En el ***recuadro 2*** se describe brevemente dos proyectos típicos de infraestructura examinados por el Tribunal durante la fiscalización.

18 La UE presta apoyo financiero a los distintos proyectos para complementar la financiación nacional con diferentes porcentajes de cofinanciación, dependiendo de la fuente de financiación.

19 En menor grado, el presupuesto de la UE también subvenciona inversiones en material rodante, una serie de acciones no infraestructurales para apoyar la aplicación de la política ferroviaria de la UE (mediante los programas de la RTE-T y del IIE) y proyectos de investigación, a través, por ejemplo de la Empresa Común Shift2Rail establecida a raíz de la entrada en vigor del Reglamento (UE) n.º 642/2014 del Consejo, de 16 de junio de 2014 (DO L 177 de 17.6.2014, p. 9) para impulsar y coordinar la investigación y la innovación en productos ferroviarios, procesos y servicios. Sin embargo, la presente fiscalización no abarca directamente estas inversiones.

Recuadro 2

Ejemplos de proyectos de infraestructura ferroviaria cofinanciados en beneficio del tráfico de mercancías

Fotografía 1— Proyecto de enlace ferroviario de mercancías Girona-Figueras (España)

a) Uno de los proyectos examinados en España consistía en renovar las vías, construir dos ramales ferroviarios y añadir un tercer carril a una vía existente para que pudiera ser utilizada por trenes de ancho ibérico [véase apartado 61, letra e)] y de ancho estándar europeo. Fue cofinanciado al 10 % en virtud del programa RTE-T y recibió un total de 6,1 millones de euros.

Fotografía 2 — Tren de mercancías en el reconstruido nudo ferroviario de Břeclav (República Checa)

b) Otro proyecto examinado en la República Checa consistía en la renovación y mejora de un nudo ferroviario, en concreto para incrementar su categoría de carga por eje, y fue cofinanciado por el Fondo de Cohesión al 85 %. La contribución de la UE ascendió a unos 59,9 millones de euros.

Alcance y enfoque de la fiscalización

14
Mediante esta fiscalización, el Tribunal evaluó la eficacia de la UE en la mejora del transporte de mercancías por ferrocarril. Para ello, examinó:

— si los resultados obtenidos por el transporte de mercancías por ferrocarril en la UE, especialmente en cuanto a la cuota modal y al volumen transportado, habían mejorado desde el año 2000;

— si el marco estratégico y normativo establecido por la Comisión y los Estados miembros había promovido la competitividad del transporte de mercancías por ferrocarril;

— si los fondos disponibles de la UE se habían orientado debidamente a las necesidades de infraestructura específicas del sector del transporte de mercancías por ferrocarril.

15
El Tribunal llevó a cabo su fiscalización entre mediados de 2014 y mediados de 2015 en la Comisión, en la Agencia Ejecutiva de Innovación y Redes (INEA) y en cinco Estados miembros (República Checa, Alemania, España, Francia y Polonia)[20]. Estos Estados miembros abarcan, al menos parcialmente, todos los corredores ferroviarios de mercancías. Se celebraron entrevistas con agentes de la Comisión, autoridades de los Estados miembros (ministerios de transportes, administradores de infraestructuras, organismos reguladores, autoridades responsables de la seguridad, etc.) y operadores de transporte ferroviario (tanto empresas ferroviarias predominantes como nuevos participantes) y otras partes interesadas (trasportistas, consorcios de transporte, etc.).

16
La fiscalización abarcó el período que se inicia en 2001, cuando la Comisión confirmó su objetivo de promover sistemas de transporte respetuosos con el medio ambiente, y en especial el ferrocarril. Asimismo, se identificaron, en la medida de lo posible, buenas prácticas que pudieran compartirse con las partes interesadas de otros Estados miembros.

20 Durante el período 2007-2013, la República Checa, España y Polonia fueron los tres mayores perceptores de fondos europeos destinados al ferrocarril, mientras que Alemania y Francia fueron los principales beneficiarios de la financiación de la RTE-T para proyectos ferroviarios.

Alcance y enfoque de la fiscalización

17

En un informe anterior[21], el Tribunal ya señaló una serie de obstáculos al desarrollo de una industria europea del transporte fuerte y competitiva: infraestructura ferroviaria inadecuada para ofrecer servicios transeuropeos (debido especialmente a la carencia de enlaces en las zonas transfronterizas, a las congestiones en ejes importantes y al hecho de que las infraestructuras ferroviarias necesitan ser reformadas o sustituidas); problemas de interoperabilidad debido a que la red ferroviaria europea es un mosaico de redes nacionales con características técnicas y operativas y procedimientos administrativos específicos; y la necesidad de desarrollar un mercado competitivo de transporte ferroviario. Aunque estos obstáculos están aún por eliminar con efectividad en su mayoría, sobre todo mediante la aprobación y aplicación del cuarto paquete ferroviario, el presente informe se centra específicamente en la situación del transporte de mercancías por ferrocarril. Por otra parte, también se tuvo en cuenta un reciente estudio encargado por el Parlamento Europeo en el que se analizan los resultados, la eficiencia y la eficacia de las inversiones e la UE en infraestructura ferroviaria[22].

18

Además, se seleccionaron para ser examinados dieciocho proyectos cofinanciados por el Fondo de Cohesión, el FEDER y el programa RTE-T durante el período 2007-2013. Todos ellos se concibieron en beneficio del tráfico de mercancías, al menos hasta cierto punto. En el ***anexo III*** figura una lista de los proyectos examinados por el Tribunal.

21 Informe Especial n.º 8/2010 «Mejora del rendimiento del transporte en los ejes ferroviarios transeuropeos: ¿ha sido eficaz la inversión de la UE en infraestructura ferroviaria?» (http://eca.europa.eu).

22 Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Interiores de la Unión, «Study on the Results and Efficiency of Railway Infrastructure Financing within the European Union», 2015.

Los resultados del transporte de mercancías por ferrocarril en la UE siguen siendo, por lo general, insatisfactorios

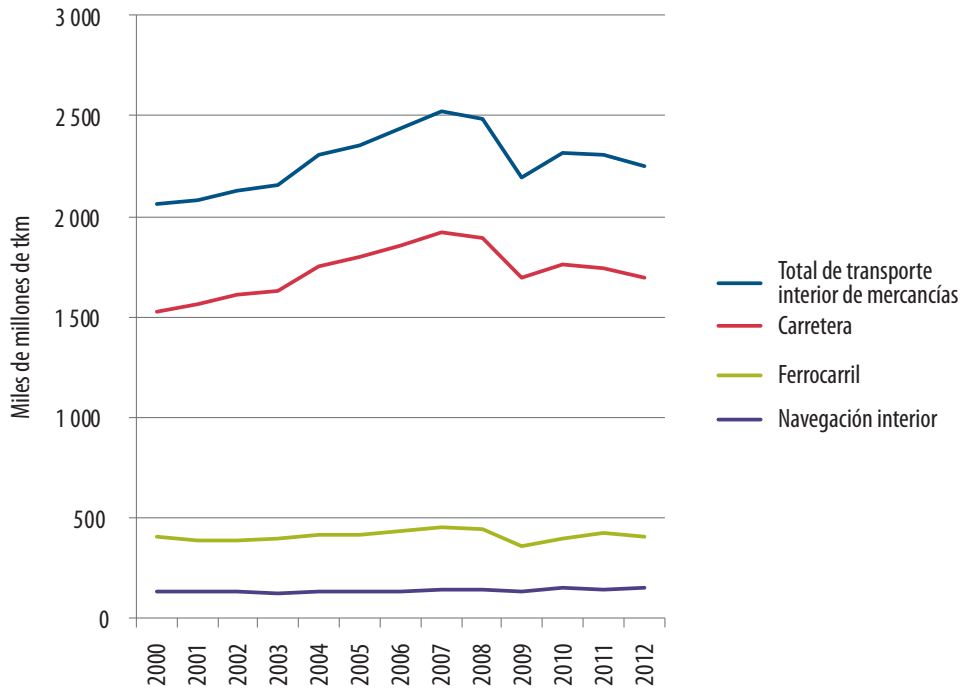
El transporte de mercancías por carretera sigue siendo la modalidad predominante en la UE

19

Pese a los esfuerzos desplegados por la Comisión desde el Libro Blanco de 2001, los resultados del transporte de mercancías por ferrocarril en la UE siguen siendo en general insatisfactorios. Los volúmenes de mercancías transportadas anualmente por ferrocarril se mantuvieron relativamente estables entre 2000 y 2012 (unos 400 000 millones de toneladas-kilómetro). En el mismo período, los volúmenes de mercancías transportadas por carretera aumentaron (de 1 522 000 millones a 1 693 000 millones de toneladas-kilómetro), como se muestra en el ***gráfico 4***.

Gráfico 4

Transporte interior de mercancías en la UE, en miles de millones de toneladas-kilómetro



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los últimos datos disponibles de Eurostat.

20
Esto ha dado lugar a un ligero descenso de la cuota de mercado del ferrocarril como proporción del total del transporte interior de mercancías. Se produjo un descenso, pasando del 19,7 % en 2000 al 17,8 % en 2013, mientras que la proporción de mercancías transportadas por carretera aumentó ligeramente, del 73,7 % al 75,4 % durante el mismo período. Esta tendencia compromete la consecución del objetivo fijado en el Libro Blanco de 2011 de la Comisión de transferir a otros modos, como el ferrocarril o la navegación fluvial, de aquí a 2030, el 30 % del transporte de mercancías por carretera a una distancia superior a 300 km.

21
Ahora bien, el análisis del Tribunal demostró que Suiza, aun siendo un país relativamente pequeño y montañoso sin una gran industria pesada, ha logrado mantener su cuota modal de transporte de mercancías por ferrocarril por encima del 40 % desde 2000 y alcanzar el 48 % en 2013. Una combinación de medidas reglamentarias (como la tasa sobre los vehículos pesados, subvenciones al transporte combinado, prohibición de circular por la noche y los fines de semana, y restricciones en los pesos y dimensiones máximas de los camiones) y de inversiones en la renovación y construcción de nuevas líneas ferroviarias (especialmente túneles transalpinos) ha contribuido a mejorar el rendimiento del transporte de mercancías por ferrocarril en Suiza. Dentro de la UE puede observarse un incremento comparable en Austria, que también aplicó medidas reglamentarias similares.

22
El transporte de mercancías por ferrocarril obtiene diferentes resultados en otras partes del mundo donde es con frecuencia el medio de transporte predominante y alcanza cuotas de mercado del 40 % o más (como en los Estados Unidos, Australia, China, India y Sudáfrica)[23]. En general la razón se debe a que buena parte de las materias primas se transportan por ferrocarril y a que los países mencionados abarcan grandes zonas geográficas sujetas a un solo marco normativo, régimen lingüístico y sistema técnico de carácter dentro del país, una situación que no resulta fácilmente comparable con la de la UE.

Sin embargo, algunos Estados miembros consiguieron incrementar la proporción de mercancías transportadas por ferrocarril

23
La tendencia general a la baja en la UE tiene su origen en varios problemas que afronta el tráfico de mercancías por ferrocarril en muchos Estados miembros, que tiene su origen en la fragmentación del mercado ferroviario europeo en distintos segmentos nacionales. Entre estos problemas, cabe señalar la falta de competencia en el mercado, unos procedimientos de gestión del tráfico ferroviario que no se ajustan a las necesidades del transporte de mercancías por ferrocarril y otros condicionantes administrativos y técnicos. Esta situación se ve exacerbada por como una infraestructura obsoleta que se ha dejado de lado durante años en beneficio del transporte por carretera, mientras que los proyectos de infraestructura ferroviaria se centraban en el desarrollo de líneas de alta velocidad.

23 Portal de la Unión Internacional de Ferrocarriles (UIC), «EU transport in figures», Statistical Pocketbook, 2014.

24

Pese a que la situación del sector del transporte de mercancías por ferrocarril sigue siendo por lo general insatisfactoria en términos de cuota modal y de volumen transportado, la magnitud del problema varía en la UE. El análisis de los datos de Eurostat llevado a cabo por el Tribunal muestra que, en términos generales, en diez de los veintiséis Estados miembros la cuota modal de mercancías transportadas por ferrocarril ha aumentado[24] entre 2000 y 2013, mientras que en otros el rendimiento ha descendido, como por ejemplo todos los países del centro y del este de Europa cuya cuota modal era relativamente alta en 2000. Además, el análisis del Tribunal pone de manifiesto que tanto el aumento como el descenso de la cuota del transporte de mercancías por ferrocarril se produjo independientemente del nivel de cuota modal alcanzado (véase el ***cuadro 1***). En el ***anexo IV*** se ofrecen datos estadísticos de todos los Estados miembros.

24 A partir de datos de Eurostat (http://ec.europa.eu/eurostat/data/database). Chipre y Malta carecen de red ferroviaria.

Cuadro 1

Cuota modal de transporte de mercancías por ferrocarril en la UE

Cuota modal de transporte de mercancías por ferrocarril en 2013	Cuota modal de transporte de mercancías por ferrocarril en 2013 y tendencia entre 2000 y 2013	
Más del 40 %	⬆	Austria (42,1 %)
	⬇	Estonia (44,1 %) y Letonia (60,4 %)
Entre el 30 % y el 40 %	⬆	Suecia (38,2 %)
	⬇	Lituania (33,6 %)
Entre el 20 % y el 30 %	⬆	**Alemania (23,5 %)** y Finlandia (27,8 %)
	⬇	**República Checa (20,3 %)**, Hungría (20,5 %), Eslovaquia (21,4 %) y Rumanía (21,9 %)
Entre el 10 % y el 20 %	⬆	Italia (13 %), Reino Unido (13,2 %), Bélgica (15,1 %) y Dinamarca (13,2 %)
	⬇	**Francia (15 %), Polonia** (17 %), Croacia (17,4 %), **media de la UE (17,8 %)** y Eslovenia (19,3 %)
Inferior al 10 %	⬆	Países Bajos (4,9 %)
		Irlanda (1,1 %), Grecia (1,2 %), Luxemburgo (2,4 %), **España (4,6 %)**, Portugal (5,9 %) y Bulgaria (9,1 %)

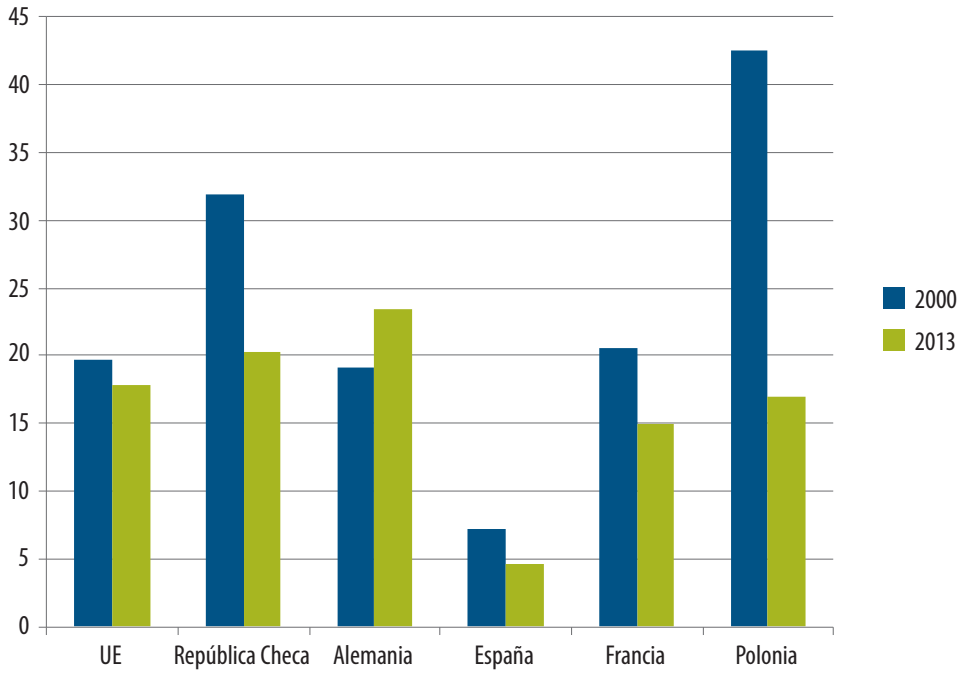
Nota: Los Estados miembros visitados para la presente fiscalización y la media de la UE figuran en negrita.
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de Eurostat.

25

Respecto de los Estados miembros visitados para la presente fiscalización, la cuota modal de mercancías transportadas por ferrocarril disminuyó entre 2000 y 2013 en cuatro de ellos (República Checa, España, Francia y Polonia), y aumentó en uno (Alemania), como se muestra en el ***gráfico 5*** y en el ***anexo V***.

Gráfico 5

Cuota modal de transporte de mercancías por ferrocarril (transporte interior de mercancías) en %



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de Eurostat.

26
En particular, en la República Checa y en Polonia, el rendimiento del transporte de mercancías por ferrocarril se resiente del mal estado en que se encuentra la red ferroviaria (con el agravante de la prioridad otorgada en la asignación de fondos de la UE a las carreteras en ambos Estados miembros),el nivel relativamente elevado en el que se fijan los cánones de acceso y la falta de independencia del organismo regulador (véanse el apartado 43 y el ***cuadro 3,*** especialmente para la República Checa). Debido a ello, estos dos Estados miembros no han logrado los objetivos fijados en el Libro Blanco de 2001 para los Estados miembros de Europa Central y Oriental. España ha sufrido los efectos de un proceso de liberación del mercado lento e incompleto, mientras que en Francia el rendimiento se ha resentido de la falta de una tasa sobre los vehículos pesados y de la mala calidad de los surcos asignados al transporte de mercancías por ferrocarril.

27
En Alemania, la cuota comparativamente elevada de transporte de mercancías por ferrocarril obedece a la situación central del país y al alto grado de industrialización, pero también a la temprana liberalización del mercado del transporte de mercancías por ferrocarril, a la introducción de un peaje para vehículos pesados en 2005, y a la existencia de un órgano regulador relativamente fuerte e independiente.

La baja velocidad de los trenes no contribuye a remediar los mediocres resultados del transporte de mercancías por ferrocarril

28
La velocidad comercial media de los trenes de mercancías no contribuye a remediar los mediocres resultados obtenidos por el transporte de mercancías por ferrocarril en cuanto a volumen y cuota modal. En pocas palabras, los trenes de mercancías circulan despacio y su velocidad no ha aumentado significativamente en los últimos diez años. En algunas rutas internacionales, los trenes de mercancías circulan a una velocidad media de unos 18 km/h solamente[25]. Esto se debe a la escasa cooperación entre los administradores de infraestructuras nacionales[26]. En los Estados miembros de Europa Central y Oriental, la velocidad media oscila entre los 20 y los 30 km/h. Por ejemplo, en Polonia, la fiscalización reveló que en 2014 la velocidad comercial media de los trenes de mercancías era de 22,7 km/h.

29
No obstante, el análisis del Tribunal demostró que la situación es considerablemente mejor en algunos corredores ferroviarios de mercancías con una velocidad media de unos 50 km/h[27], que se aproxima más a la velocidad media de los camiones (en torno a los 60 km/h).

25 La velocidad media de los trenes de transporte de mercancías se miden desde la salida de su estación de origen a la llegada a su estación de destino, lo que no suele coincidir con la velocidad de puerta a puerta pues los trenes de transporte de mercancías no operan de puerta a puerta, sino entre diversas instalaciones de servicio (formación o mantenimiento del tren, estaciones de clasificación, etc.

26 Documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD(2013) 12 final de 30 de enero de 2013 «Impact assessment of the fourth railway package» (p. 21).

27 Así ocurría, por ejemplo, en el corredor 1 Rin-Alpino.

Múltiples factores estratégicos y reglamentarios impiden que el transporte de mercancías por ferrocarril sea más competitivo

Es necesario dotar de atractivo económico al transporte de mercancías por ferrocarril para poder lograr los objetivos de la política de transportes de la UE

30

Todos los días, miles de toneladas de mercancías son transportadas por todo el territorio de la Unión a fábricas, almacenes o clientes finales. El transporte de mercancías (y el transporte combinado ferrocarril-carretera) está en competencia directa con el transporte por carretera: los expedidores los comparan periódicamente entre sí para decidir cuál de los dos modos de transporte utilizar y, como es natural, eligen el que mejor se adapta a sus necesidades, teniendo en cuenta principalmente los siguientes factores: fiabilidad, precio, servicio al cliente, frecuencia y tiempo de transporte[28]. O sea, que eligen los métodos de trasporte en función de criterios comerciales y no de las prioridades políticas de la UE.

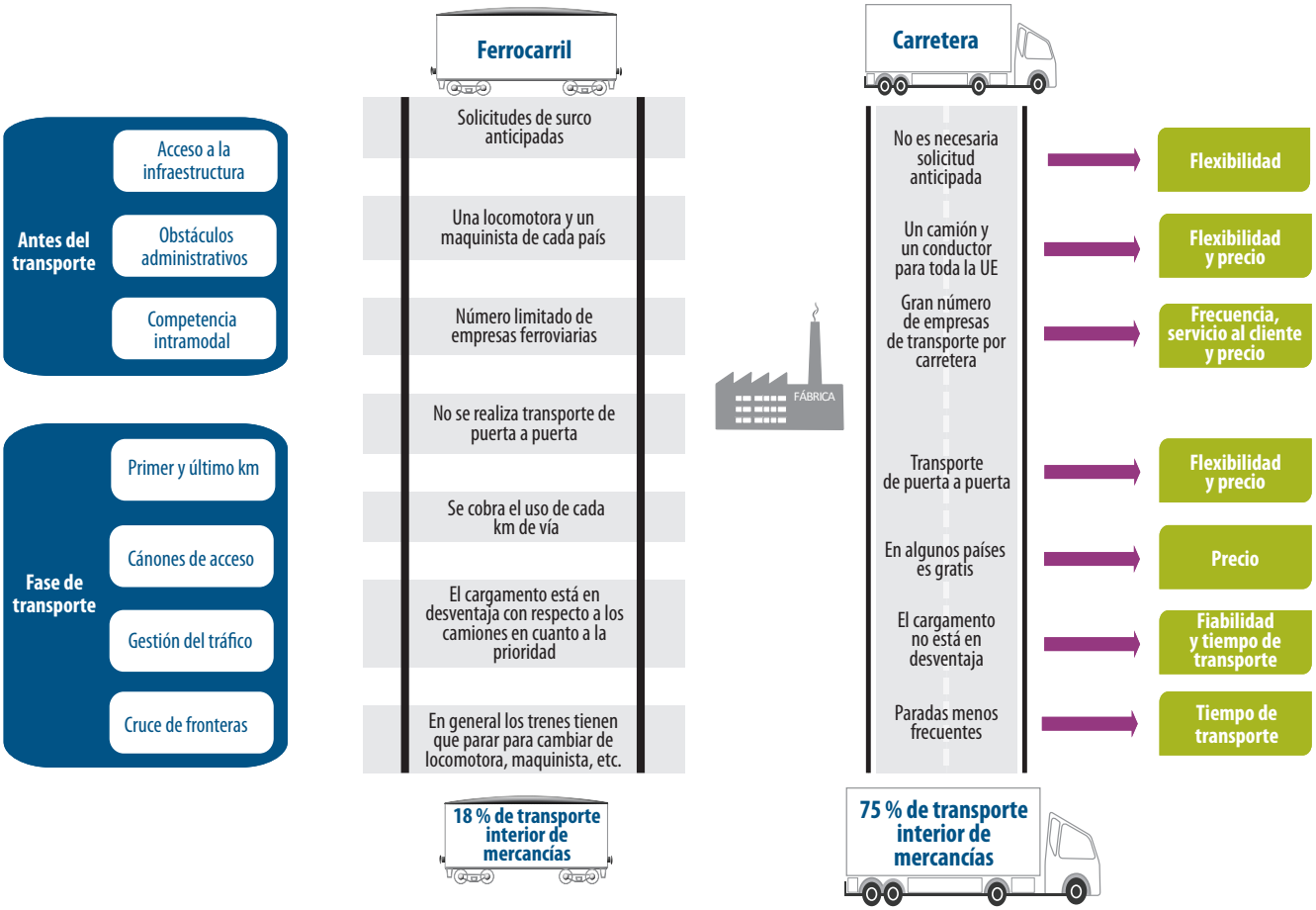
31

Como ya se ha indicado, algunos productos tales como las materias primas son por su naturaleza más adecuados para el transporte por ferrocarril (véase el apartado 4). Sin embargo, para competir con el transporte por carretera por otros tipos de mercancía, el sector del ferrocarril debe enfrentarse a varios desafíos que influyen en la elección del expedidor: el calendario, los cánones de acceso o la puntualidad (véase el ***gráfico 6***).

28 También se tienen en cuenta los riesgos de pérdida o daño, la flexibilidad y el impacto medioambiental *(Fuente:* European Intermodal association, «Intermodal yearbook 2011 and 2012»).

Gráfico 6

Comparación de algunos de los desafíos que afronta el transporte de mercancías por ferrocarril frente al transporte por carretera



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

La Comisión se ha esforzado por mejorar las condiciones marco del transporte de mercancías por ferrocarril, pero el espacio ferroviario europeo único dista mucho de ser una realidad

32

Durante los últimos quince años, la Comisión ha tratado de mejorar las condiciones del transporte de mercancías por ferrocarril, para lo que ha elaborado varios paquetes ferroviarios diferentes y otras medidas legislativas (véanse los apartados 8 a 10). Con dichas medidas se perseguía abrir los mercados nacionales, armonizar las normativa, orientar mejor la financiación de la UE a modos de transporte sostenibles e incrementar la competitividad y la interoperabilidad de los ferrocarriles en la UE para crear un espacio ferroviario europeo único.

Procedimientos de infracción

33

Para garantizar que estas condiciones se llevaran efectivamente a la práctica, la Comisión ha iniciado un número sustancial de procedimientos de infracción en relación con las Directivas 91/440/CEE y 2001/14/CE[29] (véase el ***cuadro 2***). Los procedimientos seguidos contra catorce de los veintiséis[30] Estados miembros dieron lugar a una sentencia del Tribunal de Justicia Europeo. Los dos motivos más comunes de infracción pertenecen a los siguientes ámbitos: sistema de evaluación del rendimiento que cree incentivos para mejorar el rendimiento de la red ferroviaria, la separación contable entre la empresa ferroviaria predominante y el administrador de infraestructuras, el cálculo de los cánones de acceso y la falta de comunicación de las medidas de transposición. Además, la Comisión inició otros procedimientos de infración en relación con las Directivas de seguridad e interoperabilidad (2004/49/CE y 2008/57/CE, respectivamente).

34

En concreto, los cinco Estados miembros visitados habían sido objeto de procedimientos de infracción relativos a los cánones de acceso establecidos por el administrador de infraestructuras, a la independencia de los organismos reguladores y de los administradores de infraestructuras, a la falta de un sistema de evaluación del rendimiento, a la falta de comunicación de las medidas de transposición, a las normas en materia de asignación de capacidades y a la separación contable entre la empresa ferroviaria predominante y el administrador de infraestructuras.

29 Si un Estado miembro no incorpora las directivas de la UE en su legislación nacional o si se sospecha que no cumple las leyes de la Unión, la Comisión puede iniciar un procedimiento formal de infracción. Dicho procedimiento consta de una serie de fases establecidas en los Tratados, cada una de ellas determinada en una decisión formal.

30 Chipre y Malta carecen de red ferroviaria.

Cuadro 2

Procedimientos de infracción

Procedimientos de infracción que han dado lugar a una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea según la cual el Estado miembro no había incorporado o aplicado correctamente la legislación de la UE												
Estado miembro	**Asunto**											
	Ausencia de un sistema de evaluación del rendimiento	Separación contable	Cánones de acceso por vía férrea	Falta de comunicación de las medidas de incorporación	Feducción de los costes de la puesta a disposición de infraestructura y la cuantía de los cánones de acceso	Principio de costes directos para calcular los cánones de acceso	Normas en materia de asignación de capacidades	Independencia del administrador de infraestructuras (adjudicación de los surcos)	Independencia de gestión de los administradores de infraestructuras (establecimiento de cánones)	Garantía del equilibrio de la contabilidad del administrador de la infraestructura	Presentación de recursos contra las deliberaciones del organismo regulador	Independencia de gestión de las empresas ferroviarias
Bulgaria			√			√						
República Checa	√				√				√		√	
Alemania		√[1]		√								
Irlanda				√								
Grecia			√	√								
España	√						√		√			
Francia	√	√[1]						√				
Italia		√[1]	√									
Hungría					√	√				√		
Austria		√[1]										
Polonia	√	√[1]	√				√					
Portugal										√		√
Eslovenia	√				√	√		√				
Reino Unido				√								

1 Asuntos pendientes

Nota 1: Los Estados miembros visitados para la presente fiscalización y la media de la UE figuran en negrita.

Nota 2: El número de procedimientos de infracción indicado por el Tribunal se refiere tan solo a los procedimientos iniciados en relación con las Directivas 91/440/CEE y 2001/14/CE. Se iniciaron otros procedimientos en relación con las Directivas de seguridad e interoperabilidad (200/49/CE y 2008/57/CE, respectivamente).

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión.

Otras medidas

35

La Comisión también ha promocionado la coordinación de varias partes interesadas en el transporte de mercancías por ferrocarril que contribuyen al desarrollo de plataformas y grupos de trabajo, como la red europea de organismos reguladores ferroviarios (ENRRB), la Plataforma de Administradores de Infraestructuras Ferroviarias Europeas (PAIFE) y el Diálogo de Empresas Ferroviarias (Diálogo RU), además de nombrar un coordinador europeo para los corredores de la red y uno más para el Sistema Europeo de Gestión del Tráfico Ferroviario (ERTMS)[31]. Por otra parte, la Comisión ha establecido nueve corredores ferroviarios de mercancías, cada uno con su estructura de gobernanza y una ventanilla única para garantizar la buena coordinación de la gestión del tráfico, el acceso a la infraestructura y las inversiones en infraestructura ferroviaria (véase el apartado 10).

36

Pese a estos esfuerzos, aún quedaba lejos, en el momento de la fiscalización, el logro de un espacio ferroviario europeo único: la red ferroviaria de la UE sigue siendo un sistema de veintiséis (Chipre y Malta carecen de red ferroviaria) redes ferroviarias independientes que no son plenamente interoperables. En el continente existen diversos administradores de infraestructuras (al menos uno dominante en cada Estado miembro), autoridades nacionales competentes en seguridad, y reglamentaciones nacionales muy diferentes sobre la asignación de surcos, la administración, la tarifación, etc. Estas circunstancias frenan la competitividad del transporte de mercancías por ferrocarril.

Los avances logrados en la liberalización del mercado del transporte de mercancías por ferrocarril han sido desiguales y todavía persisten prácticas anticompetitivas

Posición del operador ferroviario existente

37

Históricamente, en veintiséis Estados miembros una empresa única integrada solía ser la encargada de gestionar la infraestructura ferroviaria y de la prestación de servicios de transporte. El primer paquete ferroviario, adoptado en 2001, exigía que se introdujera cierta separación entre los administradores de infraestructuras y las empresas ferroviarias predominantes (operadores de transporte ferroviario).

31 Dichos coordinadores actúan en nombre y por cuenta de la Comisión Europea. Su mandato consiste en elaborar el plan de trabajo para el corredor; apoyar a y supervisar la ejecución del plan de trabajo; celebrar consultas periódicas con el foro del corredor; formular recomendaciones en ámbitos tales como el desarrollo del transporte por los corredores o el acceso a las fuentes de financiación, e informar anualmente al Parlamento Europeo, al Consejo, a la Comisión y a los Estados miembros interesados sobre los avances logrados.

38

El segundo paquete ferroviario de 2004 exigía a los Estados miembros la plena apertura de sus mercados de transporte de mercancías por ferrocarril antes del 1 de enero de 2007. Desde esta fecha, toda empresa ferroviaria con licencia ha podido solicitar acceso a la infraestructura ferroviaria, pedir un surco y prestar servicios de transporte de mercancías en competencia con otros operadores de ferrocarril (incluidas las empresas ferroviarias predominantes)[32].

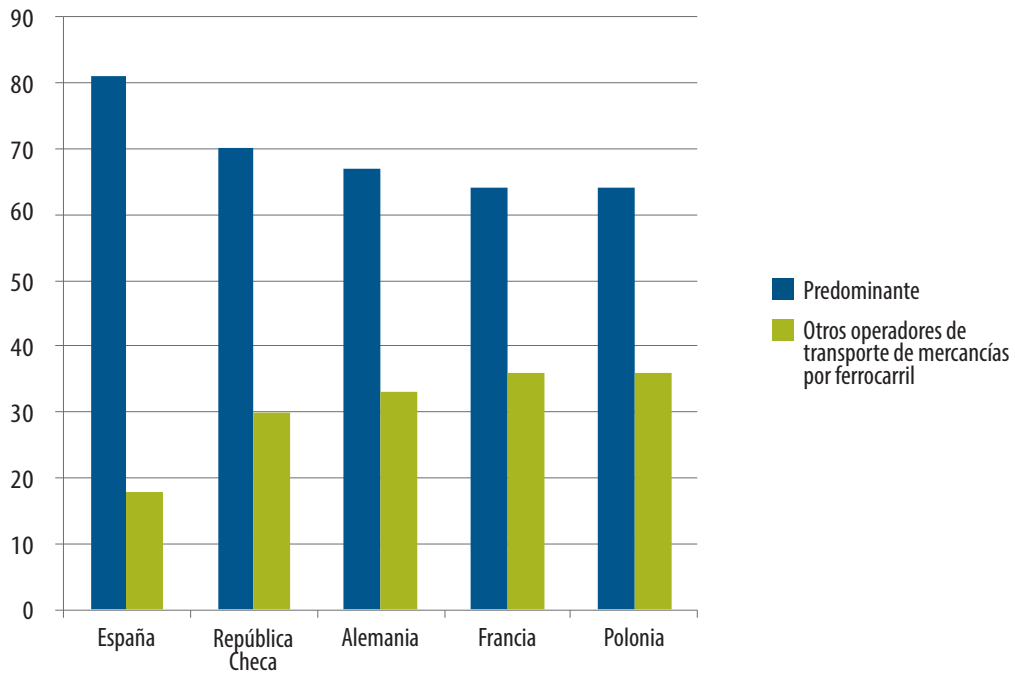
39

Ahora bien, la liberalización del mercado no ha alcanzado el mismo grado en todos los Estados miembros. En Eslovenia y Eslovaquia, la cuota de mercado del operador ferroviario predominante se había estabilizado, en el momento de la fiscalización, en torno al 90 %, mientras que en otros seis Estados miembros (Grecia, Finlandia, Croacia, Irlanda, Lituania y Luxemburgo), el mercado de transporte de mercancías por ferrocarril sigue estando cerrado en la práctica, ya que el operador ferroviario predominante controla el 100 % de la cuota de mercado. En los cinco Estados miembros visitados, si bien la cuota de mercado de los nuevos participantes ha experimentado un aumento constante desde la apertura del mercado, una única empresa ferroviaria, el operador predominante, sigue controlando en cada país al menos el 64 % (en toneladas-kilómetro) de la misma, mientras que el resto se reparte entre otros operadores de transporte ferroviario. La cuota del operador predominante era considerablemente más alta en España (81 %), como se muestra en el ***gráfico 7***. En el conjunto de la UE, los operadores principales representan una media del 66 % del mercado del transporte ferroviario de mercancías.

32 El mercado del transporte de mercancías por ferrocarril de algunos de los Estados miembros visitados (como Alemania) se abrió antes del plazo.

Gráfico 7

Cuotas de mercado del transporte ferroviario de mercancías del operador predominante y de los nuevos participantes (en 2013)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la información facilitada por las autoridades nacionales.

40

Los operadores de transporte ferroviario predominantes siguen beneficiándose en algunos casos de su histórica posición dominante, y pueden existir conflictos de intereses que provoquen prácticas discriminatorias que distorsionen la competencia en los servicios ferroviarios. Entre dichas prácticas cabe destacar las siguientes:

a) Acceso a las terminales y a las infraestructuras de los aparatos de vía (como vías muertas o estaciones de clasificación). Las terminales y otras instalaciones esenciales constituyen elementos clave de la estructura ferroviaria. En algunos casos, los nuevos participantes tienen dificultades para acceder a dichas instalaciones en condiciones de igualdad con el operador ferroviario predominante [véase el ***recuadro 3, letra a)***][33].

b) Adjudicación de surcos. Para transportar mercancías, los operadores de transporte de mercancías por ferrocarril tienen que solicitar previamente al administrador de infraestructuras la capacidad necesaria para que un tren circule entre dos puntos durante un período dado. En algunos casos, los operadores predominantes siguen disfrutando de algunas ventajas en la adjudicación de surcos [véase el ***recuadro 3, letra b)***].

c) Disponibilidad del material rodante. Los nuevos operadores de ferrocarril pueden tener problemas para acceder al material rodante con objeto de iniciar su actividad (especialmente las locomotoras, que son costosas), mientras que los operadores predominantes heredaron una amplia flota de locomotoras y vagones de la antigua empresa ferroviaria integrada, frecuentemente subvencionada con fondos públicos. Los operadores predominantes suelen ser reacios a arrendar o vender el material rodante excedente a los competidores a un precio justo [véase el ***recuadro 3, letra c)***].

d) Mantenimiento del material rodante. Las locomotoras y los vagones necesitan un mantenimiento periódico. Los nuevos operadores pueden tener dificultades para acceder a los centros de mantenimiento, pues en algunos casos pertenecen parcialmente al operador predominante.

41

Además, el mercado de transporte de mercancías por ferrocarril de la UE se encuentra sometido a un proceso de fusiones, y los operadores predominantes compran otros operadores ferroviarios tanto de su mercado nacional como de otros Estados miembros. Esto puede ir en perjuicio de la competencia, dada la posibilidad de que el mercado de la UE termine por estar dominado por un número reducido de grandes empresas. Por ejemplo, el operador predominante de Alemania se ha convertido en el operador principal de otros tres Estados miembros (Dinamarca, los Países Bajos y el Reino Unido) después de absorber nuevos participantes.

33 El artículo 13 de la Directiva 2012/34/UE introdujo un conjunto completo de nuevas normas para resolver las dificultades de acceso a las terminales y a otras instalaciones de servicio. El plazo de transposición era junio de 2015.

Recuadro 3

Ejemplos de prácticas que limitan la competencia: Polonia, Francia, España

a) En **Polonia,** el operador predominante es propietario, a través de empresas subsidiarias, de la mayoría de las terminales ferroviarias del país entre las que se cuentan importantes terminales fronterizas. Una de dichas terminales se encuentra en una ruta principal de uno de los corredores ferroviarios de mercancías. Aunque debe facilitarse acceso a esta terminal a otros operadores de transporte de mercancías por ferrocarril en unas condiciones justas y no discriminatorias, en la práctica esto no sucedía en el momento de la fiscalización: el operador predominante se había reservado casi toda la capacidad de la terminal, obligando a los nuevos operadores a tomar rutas más largas a través de otro punto fronterizo.

b) En **Francia**, se adjudicaron al operador predominante surcos fijos (en los que hay menos probabilidad de cambios por trabajos de mantenimiento, etc.) en mucha mayor medida que a los restantes operadores. En 2014, alrededor del 80 % del total de los surcos adjudicados a los operadores predominantes eran fijos, frente al 68 % adjudicado a los nuevos participantes.

c) En **España**, no se vendieron locomotoras o vagones excedentes del operador predominante a otros operadores ferroviarios en el mercado de dicho país, aunque sí se vendió material rodante excedente a operadores de otros países. En abril de 2014, el Gobierno de España estableció una empresa independiente, todavía dentro del mismo grupo comercial que la predominante, para el arrendamiento de material rodante. No obstante, en el momento de la fiscalización, dicha empresa todavía no había arrendado ninguna locomotora ni ningún vagón a nuevos participantes. Además, el operador ferroviario predominante es el único que cuenta con locomotoras autorizadas para arrastrar trenes de mercancías en España y en el tramo internacional Perpiñán-Figueras.

Organismos reguladores

42

Dentro de este proceso de liberalización, los Estados miembros tuvieron que establecer organismos reguladores nacionales para garantizar el acceso no discriminatorio a la red ferroviaria[34], pero, en la práctica, el organismo regulador establecido por cada Estado miembro no siempre disfrutaba de la independencia, las competencias y los recursos que necesitaban para desempeñar sus funciones. En consecuencia, la Comisión inició varios procedimientos de infracción contra determinados Estados miembros (véanse el apartado 33 y el ***cuadro 2***).

43

La fiscalización permitió observar que, en los cinco Estados miembros visitados, los efectivos totales destinados a tareas reguladoras y la situación de independencia operativa y financiera seguía variando significativamente. En el ***cuadro 3*** se muestra la situación de los organismos reguladores en cada Estado miembro visitado en el momento de la fiscalización:

34 Directiva 2001/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001, relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria, aplicación de cánones por su utilización y certificación de la seguridad (DO L 75 de 15.3.2001, p. 29).

Cuadro 3

Organismos reguladores de los Estados miembros visitados — Cifras clave

Estado miembro	Efectivos dedicados a tareas reguladoras	Indicador: km de red por agente	Número de reclamaciones recibidas en el momento de la fiscalización	Presupuesto independiente	Independiente del Ministerio de Transporte
República Checa	1	9 570	No proporcionado	No	No. Organismo dependiente del Ministerio de Transporte.
Alemania	50	826	82-112 al año (servicios de transporte de mercancías y de viajeros)	Sí	Sí. Presupuesto aprobado por el Ministerio de Economía; presidente y dos vicepresidentes nombrados por el presidente federal.
España	3	4 658	2	Sí (desde 2013)	Sí. Presidente y consejo de administración nombrados por el Parlamento.
Francia	36	813	15	Sí (desde 2011)	Sí. Cuatro de los siete miembros son nombrados por el Gobierno, y los tres restantes, por el Parlamento y el Consejo Económico, Social y Medioambiental.
Polonia	17	1 136	5	Sí	Parcialmente. El presidente es nombrado por el primer ministro, y dos vicepresidentes, por el ministro de transporte.

Los procedimientos de gestión del tráfico no se han adaptado a las necesidades del sector del transporte de mercancías por ferrocarril, ni siquiera en los corredores ferroviarios de mercancías de la UE

44

La red ferroviaria de la UE está concebida en líneas generales para el tráfico mixto, y normalmente el transporte de mercancías y el de viajeros comparten las mismas vías. Para que la red ferroviaria funcione, deben existir unos procedimientos de gestión del tráfico que adjudiquen y administren los surcos. Esto lo realiza individualmente cada administrador de infraestructuras. Sin embargo, como se explica más adelante, estos procedimientos no están generalmente adaptados a las necesidades específicas del transporte de mercancías por ferrocarril, que en más de la mitad de los casos es transfronterizo, incluso dentro de los corredores ferroviarios de mercancías (véase asimismo el apartado 52). Debido a ellos el ferrocarril tiene dificultades para competir con otros modos de transporte, especialmente el transporte por carretera, cuya infraestructura es fácilmente accesible en toda la Unión.

Adjudicación de capacidad

45

Para poner en circulación un tren en la red ferroviaria de un país, los operadores ferroviarios tienen que solicitar previamente al administrador de infraestructuras la adjudicación de un surco (la capacidad necesaria para que un tren circule entre dos puntos durante un período dado). Esto se lleva a cabo aplicando un procedimiento que establece cada administrador de infraestructuras: normalmente, los operadores ferroviarios pueden solicitar un surco con mucha antelación dentro del calendario anual, o solicitar posteriormente, sobre la marcha, unos de los que aún estén disponibles dentro de la capacidad de reserva. Sin embargo, los plazos fijados por los administradores de infraestructuras para la elaboración del calendario anual no se adaptan a las necesidades del sector del transporte de mercancías por ferrocarril, ya que los surcos tienen que reservarse aproximadamente con un año de antelación. A diferencia del tráfico de pasajeros, más regular y fácil de planificar, para los operadores ferroviarios de mercancías es difícil prever su futura demanda con tanta antelación y reservar los surcos más adecuados disponibles en la red.

46

Por esta razón, los operadores ferroviarios de mercancías, especialmente los más pequeños, se ven obligados a recurrir al sistema de reserva «sobre la marcha» (en Polonia, por ejemplo, en el 90 % de los casos). Según este sistema, solo se dispone de un número limitado de surcos (aquellos que todavía no han sido reservados a través del calendario anual, especialmente por los trenes de pasajeros). Esto da lugar a una de estas situaciones: o bien solo resta un número limitado de surcos, de manera que el expedidor no puede elegir un surco adecuado a sus necesidades (por lo que el cliente potencial utiliza un modo alternativo de transporte, normalmente por carretera) o bien se ofrece un surco menos adecuado (por ejemplo una ruta más larga y menos directa) que en general se traduce un mayores costes y más tiempo.

47

Los canones por reserva que abonan los operadores ferroviarios de mercancías pueden ser útiles para desalentar reservas «vacías», pero los sistemas de sanciones asimétricas pueden aumentar las dificultades de dichos operadores al utilizar el calendario anual (véase el ***recuadro 4***).

Recuadro 4

Ejemplos de sistemas de sanciones asimétricas: la República Checa

Actualmente, en la **República Checa** se aplica una sanción si se reserva un surco y después no se utiliza. La sanción es un 40 % superior (por tren-kilómetro) para las mercancías que para el transporte de viajeros.

48
En virtud de los artículos 39 y 47 de la Directiva 2012/34/UE, los Estados miembros deben establecer normas específicas de asignación de capacidad para distintos servicios. En caso de conflicto (cuando dos o más operadores solicitan el mismo surco), y de que el proceso de coordinación en virtud del cual el administrador de infraestructuras propone rutas alternativas no pueda resolverlo, los administradores de infraestructuras aplican una serie de criterios de prioridad que normalmente son desfavorables para el tráfico de mercancías (véase el ***recuadro 5***).

Recuadro 5

Ejemplos de criterios de prioridad desventajosos: Polonia y la República Checa

En **Polonia**, los trenes de mercancías ocupan el sexto y el séptimo lugar de las ocho categorías prioritarias (la octava son los trenes de pasajeros vacíos).

En la **República Checa**, el administrador de infraestructuras aplica una serie de criterios de prioridad que otorga al transporte internacional de mercancías por ferrocarril la mínima prioridad.

49
Los artículos 37 y 40 de la Directiva 2012/34/UE introdujeron requisitos específicos de cooperación entre los administradores de infraestructuras en lo tocante a la asignación de capacidad y al cobro por la explotación de los servicios ferroviarios transfronterizos. Es demasiado pronto para juzgar la incidencia de estos nuevos requisitos legales dado que el plazo de transposición de la Directiva terminó en junio de 2015.

Gestión de la circulación de trenes

50
Una vez que se han adjudicado los surcos a las empresas ferroviarias y que los trenes circulan por la red, el administrador de infraestructuras se encarga de gestionar el tráfico. Todos los días hay que reprogramar o detener trenes como consecuencia de las perturbaciones en la red, los trabajos de mantenimiento en determinadas líneas, los retrasos de otros trenes, etc. En estos casos, los administradores de infraestructuras otorgan prioridad al tráfico de viajeros, lo que ocasiona retrasos significativos en los trenes de mercancías, independientemente de la naturaleza de su carga y de las causas del retraso.

51
Además, los trabajos de mantenimiento normalmente se realizan por la noche, cuando la capacidad de la red ferroviaria suele ser más accesible para los trenes de mercancías.

Corredores ferroviarios europeos de mercancías

52
El objetivo del Reglamento de los corredores ferroviarios europeos de mercancías[35] era potenciar las operaciones de transporte ferroviario de mercancías y la gestión del tráfico. En concreto, establecía nueve corredores ferroviarios de mercancías (CFM), de los cuales seis funcionan desde noviembre de 2013. En el momento de la fiscalización, se preveía que los tres restantes empezaran a funcionar en noviembre de 2015 (véase el ***recuadro 1***).

53
Una de las principales innovaciones de los corredores ferroviarios de mercancías ha sido la creación de ventanillas únicas que permiten a los operadores solicitar un surco en forma de las denominadas franjas ferroviarias preestablecidas (FFP) o reservas de capacidad para trenes de mercancías que atraviesen al menos una frontera a lo largo del corredor en un único lugar y en una sola operación. Esto significa que un operador de transporte ferroviario de mercancías que desee organizar un recorrido de un tren de mercancías a lo largo del corredor ya no necesita ponerse en contacto con todos los administradores de infraestructuras en cada Estado miembro, sino que puede presentar su solicitud de surco en la ventanilla única. Las franjas ferroviarias prestablecidas no pueden ser canceladas en los dos últimos meses previos a la fecha prevista de salida del tren.

54
Las franjas ferroviarias preestablecidas o reservas de capacidad internacionales objeto de propuesta se reservan para los trenes de mercancías y, prioritariamente, para los que atraviesan al menos una frontera. En caso de conflicto, los criterios de prioridad se establecen en el marco para la adjudicación de la capacidad definido por las comisiones ejecutivas de los corredores ferroviarios.

55
Pese a que la velocidad media de los trenes de mercancías en los corredores es superior a la del resto de la red (véase el apartado 29), en la fiscalización se observó que, en la práctica, en el primer año de funcionamiento, los corredores ferroviarios de mercancías tenían poco tráfico de mercancías y presentaban muchas de las insuficiencias antes indicadas. En concreto, se observaron las siguientes situaciones:

a) Ni el número y la calidad de FFP proporcionadas ni el calendario de solicitud de surcos a través de la ventanilla única se adaptaban a las necesidades del transporte de mercancías. Las FFP deben solicitarse aproximadamente con un año de antelación, demasiado pronto como para realizar previsiones en el sector del transporte de mercancías. No obstante, existe cierta reserva de capacidad para la planificación del tráfico sobre la marcha, lo que permite solicitar surcos con unos dos meses de antelación.

b) Las normas de circulación en los corredores ferroviarios europeos de mercancías son las mismas aplicadas por los administradores de infraestructuras en todos los Estados miembros (con excepción del Reino Unido), lo cual supone una desventaja para los trenes de mercancías cuando se produce una perturbación en la red (véase el apartado 50).

35 Reglamento (UE) n.º 913/2010.

56

También se constató en la fiscalización que las normas y procedimientos que rigen los nueve corredores ferroviarios de mercancías no están armonizados a lo largo del corredor ni con respecto a los demás corredores. A ello se añade que la legislación no exige que dichos corredores adopten procedimientos comunes, algo que tampoco facilita las operaciones de transporte de mercancías en Europa (véase el ***recuadro 6***).

Recuadro 6

Ejemplos de normas no armonizadas: corredores ferroviarios de mercancías 4 Atlántico, 7 Oriente y 9 República Checa-Eslovaquia

En el corredor ferroviario de mercancías 4, que abarca Portugal, España y Francia, las FFP se ofrecen siete días a la semana en España y Portugal, mientras que en Francia solo están disponibles cinco días a las semana debido a los trabajos de mantenimiento en la red y a los limitados horarios de apertura de las terminales.

El plazo que tiene un operador de transporte de mercancías por ferrocarril para solicitar reserva de capacidad es de sesenta días antes de la salida del tren en el **corredor ferroviario de mercancías 7,** que abarca la República Checa, Austria, Eslovaquia, Hungría, Rumanía, Bulgaria y Grecia, pero de treinta días antes de la salida en el **corredor ferroviario de mercancías 9,** que abarca la República Checa y Eslovaquia. La diferencia existe incluso dentro del territorio de un mismo Estado miembro.

Para remediar esta situación, los consejos de administración de cada corredor acordaron en octubre de 2015 aplicar un plazo armonizado de 30 días que no entrará en vigor hasta 2017.

57

En consecuencia, la demanda de FFP ha sido muy baja en algunas zonas. Por ejemplo, en la República Checa, en el corredor ferroviario de mercancías 9 República Checa-Eslovaquia, solo se reservaron tres de veinticuatro FFP en 2015, y en el corredor 7 Oriente no se reservó ninguna. En 2015, en el tramo español del corredor 4 Atlántico solo se solicitaron cinco de las catorce FFP disponibles.

Los condicionantes administrativos y técnicos frenan la competitividad del transporte de mercancías por ferrocarril

58
Las diferentes normas y reglamentos aplicables a los operadores ferroviarios de mercancías en la UE se derivan del desarrollo independiente de las veintiséis redes ferroviarias y de las diferencias en la interpretación y transposición del marco normativo ferroviario de la UE. La Comisión ha logrado eliminar algunas barreras administrativas y técnicas, mediante el establecimiento, por ejemplo, de la Agencia Ferroviaria Europea en virtud del segundo paquete ferroviario. La agencia desempeña una función clave en la promoción de la interoperabilidad, la armonización de las normas técnicas y el desarrollo de un enfoque común para la seguridad en estrecha cooperación con los Estados miembros y las partes interesadas en el sector ferroviario.

59
Ahora bien, como afirmó el Tribunal en 2010[36], persisten determinadas limitaciones administrativas y técnicas que incrementan el coste del transporte de mercancías por ferrocarril y hacen que las operaciones de transporte de mercancías sean más complejas. Además, estas limitaciones pueden constituir barreras al acceso al mercado, especialmente para los nuevos participantes.

60
Entre estas barreras cabe citar los largos procedimientos de aprobación de vehículos y de expedición de certificados de seguridad para las empresas ferroviarias. Cada vehículo debe estar autorizado necesariamente por la autoridad nacional de seguridad del Estado miembro en el que vaya a utilizarse, lo cual da lugar a procedimientos largos y onerosos. Los costes adicionales totales relacionados con las autorizaciones de vehículos emitidas por las autoridades nacionales de seguridad ascienden aproximadamente a 1,6 millones de euros por vehículo[37]. Para facilitar el proceso, algunos Estados miembros han firmado acuerdos de reconocimiento mutuo de los procedimientos de autorización de material rodante, que no siempre cubren, sin embargo, los vagones de mercancías. Estas limitaciones administrativas deberán reducirse significativamente si el pilar técnico del cuarto paquete ferroviario, que refuerza el papel de la Agencia Ferroviaria Europea en el proceso de autorización, es finalmente aprobado por el Consejo y el Parlamento Europeo y se aplica adecuadamente.

36 Informe Especial n.º 8/2010.

37 Documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD(2013) 8 final de 30 de enero de 2013: «Impact assessment of the fourth railway package».

61

Otro problema radica en los requisitos lingüísticos que deben cumplir los maquinistas de locomotoras. Los maquinistas de locomotoras han de ser capaces de comunicarse en la lengua del país por el que circule el tren. En consecuencia, a diferencia del sector de la aviación, donde solo hay una lengua operativa, a menudo es necesario cambiar de conductor en los puntos fronterizos, lo cual resulta costoso y molesto.

62

Las limitaciones también afectan a aspectos técnicos de las operaciones de los trenes que dificultan la interoperabilidad.

a) Sistemas de señalización diferentes: Cualquier locomotora que entre en un país debe estar equipada con el sistema de señalización nacional, lo cual significa que las locomotoras que cruzan una frontera deben contar al menos con dos o tres sistemas de señalización instalados a bordo. La Comisión, en estrecha cooperación los Estados miembros y otras partes interesadas en el ferrocarril está desarrollando y aplicando un sistema de señalización europeo, el ERTMS, destinado a reemplazar los sistemas de señalización nacionales. Sin embargo, la aplicación del ERTMS es lenta y se resiente de problemas de interoperabilidad.

b) En los diferentes Estados miembros, y a veces incluso dentro del mismo país (República Checa y Francia) se utilizan sistemas de electrificación distintos. También puede causar problemas la falta de líneas electrificadas.

c) Diferencias en la longitud máxima de los trenes (por ejemplo, los trenes pueden tener una longitud máxima de 450 m en España, mientras que, en Francia, la longitud máxima es de 740 m), que reducen significativamente la competitividad del transporte de mercancías por ferrocarril.

d) Diferentes categorías de carga por eje.

e) Inexistencia de un ancho de vía estándar europeo (por ejemplo, los trenes de ancho de vía estándar no pueden circular en las líneas ferroviarios de España o de los países bálticos: deben detenerse en la frontera para transferir su carga a otros trenes que puedan circular por las vías locales.

63

Algunos de los condicionantes han sido abordados en el nuevo Reglamento RTE-E aprobado en 2013, que por ejemplo requiere la mejora de la red básica a niveles determinados específicamente y comunes para toda la UE. Cabe citar en este sentido, las especificaciones técnicas de interoperabilidad (ETI) respectivas, el despliegue del ERTMS, la electrificación (si bien no se impone ningún tipo concreto) y la posibilidad de que circulen trenes de 740 m de longitud, a 100 km/h y con 22,5 toneladas de carga por eje. El cambio a la línea de ancho UIC (1 435 mm) es también una prioridad para la red básica. Las obligaciones citadas tienen de plazo para hacerse efectivas hasta 2030 en el caso de la red básica, y hasta 2050 en el de la red global.

La falta de transparencia sobre el rendimiento del sector del transporte de mercancías por ferrocarril no ha propiciado la mejora del servicio al cliente

64

El servicio al cliente es uno de los principales factores que tienen en cuenta los expedidores al elegir el modo de transporte (véase el apartado 30). El servicio prestado por los operadores ferroviarios no se distingue solamente por su precio, sino también por la fiabilidad o el tiempo de transporte. Sin embargo, los administradores de infraestructuras no están formalmente obligados a divulgar de forma pública datos relativos al rendimiento de la red tales como los surcos adjudicados y anulados, la velocidad media del tráfico de mercancías en la red, su puntualidad y su fiabilidad. Por tanto, nadie apremia a los administradores de infraestructuras para que mejoren el rendimiento de la red, y los expedidores tienen dificultades para obtener información fiable sobre el servicio al cliente ofrecido por los operadores ferroviarios de mercancías, especialmente los nuevos participantes, ya que los datos que pueden facilitar para anunciar sus servicios no pueden contrastarse.

65

Este tipo de datos ya se recaba para el tráfico de viajeros con arreglo al Programa de Seguimiento del Mercado Ferroviario (RMMS) de carácter voluntario y gestionado por la Comisión, pero aún no se ha aplicado al tráfico de mercancías. El Reglamento de Ejecución (UE) 2015/1100 de la Comisión obligará a los Estados miembros a facilitar a partir de 2016 datos del RMMS como asignaciones de surco ferroviario concedidas y denegadas, puntualidad y cancelaciones de los servicios de mercancías, y número de reclamaciones relacionadas con instalaciones de servicio y su descripción[38]. Si el Reglamento se aplica adecuadamente, la publicación de estos datos contribuiría a la transparencia y animaría a los administradores de infraestructuras y operadores a mejorar la calidad de los servicios prestados. Ahora bien, la información sobre la velocidad media de los servicios de mercancías sigue siendo facultativa.

66

El Reglamento de los corredores ferroviarios europeos de mercancías ya trató de incrementar la transparencia en los resultados de los servicios de transporte en los corredores ferroviarios de mercancías. Con arreglo al Reglamento, se definirán indicadores de rendimiento para cada corredor de mercancías y se publicarán anualmente los resultados de su supervisión en los informes anuales de los corredores. El consejo de administración de cada corredor de mercancías organizará asimismo una encuesta sobre la satisfacción de los usuarios y publicará sus resultados una vez al año. No obstante, el análisis del Tribunal pone de manifiesto que aún persisten algunas limitaciones.

38 Reglamento de Ejecución (UE) 2015/1100 de la Comisión, de 7 de julio de 2015, sobre las obligaciones de información de los Estados miembros en el marco de la supervisión del mercado ferroviario (DO L 181 de 9.7.2015, p. 1).

a) La encuesta sobre la satisfacción solo abarca corredores ferroviarios de mercancías, y el cuestionario que los Estados miembros deben cumplimentar con arreglo al Reglamento (UE) 2015/1100 de la Comisión no evalúa la satisfacción de los consumidores con el conjunto de la red. Pero los operadores ferroviarios de mercancías, especialmente los expedidores, están interesados por el rendimiento de la red en su conjunto y por saber cuánto tiempo se tarda en transportar un contenedor entre A y B y cuán fiable es el servicio independientemente de la línea que se use (corredor de mercancías o no).

b) Los indicadores de rendimiento se definen específicamente para cada corredor ferroviario de mercancías, por lo que pueden no ser homogéneos ni comparables.

67

En términos más generales, el Tribunal observó también que la Comisión no supervisa periódicamente otros dos elementos claves de su política de transporte de mercancías por ferrocarril.

a) Los progresos alcanzados en la consecución de los objetivos de la política de transporte de mercancías por ferrocarril fijados en el Libro Blanco de 2011 de la Comisión de transferir a otros modos, como el ferrocarril o la navegación fluvial, de aquí a 2030, el 30 % del transporte de mercancías por carretera a una distancia superior a 300 km y, para 2050, más del 50 %. Además, no se han establecido objetivos intermedios.

b) La cuota de mercancías transportadas por locomotoras eléctricas, cuyas emisiones de CO_2 son inferiores a las de las locomotoras diésel (la Comisión solo dispone de información sobre la cuota de líneas electrificadas, pero no sobre su uso).

Los cánones de acceso a las infraestructuras ferroviarias son más onerosos que los de acceso a las carreteras

68

Para que una locomotora pueda circular en la red de un país, una empresa ferroviaria tienen que solicitar al administrador de infraestructuras encargado de la gestión de la infraestructura la adjudicación de un surco. El administrador de infraestructuras establece el canon de acceso que ha de pagar dicha empresa por kilómetro utilizado de la red ferroviaria. Estos cánones pueden suponer entre el 20 % y el 35 % de los gastos operativos que soportan los operadores de transporte ferroviario de mercancías.

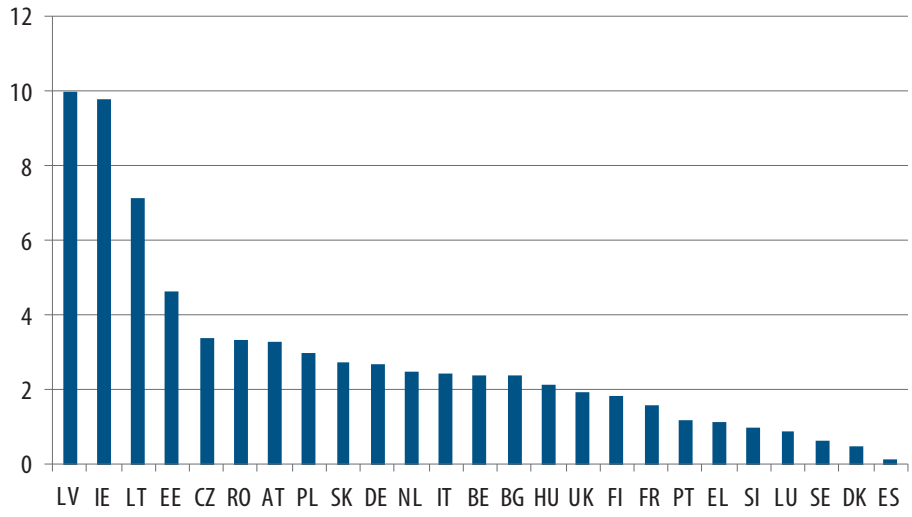
69

Los cánones de acceso son fijados por los administradores de infraestructuras con arreglo a las disposiciones generales de las Directivas 2001/14/CE y 2012/34/UE y de un Reglamento de Ejecución de la Comisión[39]. Los cánones de acceso a la infraestructura para trenes de mercancía varían significativamente entre Estados miembros, aunque estos se encuentren en el mismo corredor ferroviario de mercancías (véase el ***gráfico 8***). Además, no siempre reflejan el estado de la infraestructura.

39 Reglamento de Ejecución (UE) 2015/909 de la Comisión, de 12 de junio de 2015, relativo a las modalidades de cálculo de los costes directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario (DO L 148 de 13.6.2015, p.17-22), que establece las normas que han de aplicar los administradores de infraestructuras.

Gráfico 8

Canon de acceso a la vía férrea por tren-km (en euros) en 2014 (para un tren de mercancías de 1 000 toneladas brutas)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de cuestionarios del RMMS [anexo 8 de SWD(2014) 186]. Respecto de Francia e Italia, los datos corresponden a 2013.

70

Además, los cánones de acceso a la vía férrea para trenes de mercancías de la UE son por término medio superiores en un 28 % y en un 78 % a los aplicados a los trenes interurbanos y suburbanos de viajeros[40], como efectivamente ocurría en dos de los cinco Estados miembros visitados.

a) En la República Checa, el canon de uso de la infraestructura se compone de dos elementos: el precio de la gestión del tráfico y el precio de la infraestructura propiamente dicha que, en total, ascienden a una media aproximada de 1,50 euros por tren-km y a 1,75 euros por millar de tonelada bruta-km en los trenes de mercancías y a una media de 0,25 euros por tren-km y 1,35 euros por millar de tonelada bruta-km en los trenes de viajeros.

b) En Polonia, los cánones medios de acceso (en trenes-km) para los trenes de mercancías siguen siendo considerablemente más altos que los aplicados a los trenes de viajeros (aproximadamente 3,3 euros frente a 1,6 euros en 2015), aunque han disminuido desde 2013.

71

Por otra parte, los camiones pueden acceder a las infraestructuras viarias sin coste alguno, excepto, en su caso, los derivados de las autopistas de peaje o de las tasas sobre los vehículos pesados. La Directiva de la UE relativa a la aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras[41] establece que los costes de construcción, funcionamiento y desarrollo de infraestructura pueden recuperarse cobrando a los usuarios peajes y distintivos. Sin embargo, el uso de peajes y distintivos no es obligatorio en la UE. De los cinco Estados miembros visitados, solo en la República Checa, Alemania y Polonia existía una tasa sobre los vehículos pesados. En estos tres Estados miembros, la cuota por tonelada-kilómetro es inferior al canon medio de acceso a las vías. En la República Checa y en Polonia, el canon solo se aplicaba a un tramo limitado de la red de carreteras (en torno al 20 % y al 15 % de la red nacional, aproximadamente). En España y Francia, los camiones normalmente solo pagan peaje en las autopistas. Esta situación reduce aún más la competitividad del transporte de mercancías por ferrocarril con respecto al efectuado por carretera desde el punto de vista del coste (véase el ejemplo del ***recuadro 7***).

40 Según el Cuarto informe de seguimiento de la evolución del mercado ferroviario al Consejo y al Parlamento Europeo [COM(2014) 353 final de 13 de junio de 2014].

41 Directiva 1999/62/CE (DO L 187 de 20.7.1999, p. 42), modificada por la Directiva 2006/38/CE (DO L 157 de 9.6.2006, p. 8) y por la Directiva 2011/76/UE (DO L 269 de 14.10.2011, p. 1).

Recuadro 7

Coste de acceso al tramo internacional entre Francia y España

El tramo ferroviario internacional entre Perpiñán y Figueras está gestionado por un concesionario privado responsable de establecer los cánones de acceso para trenes. El coste total de la construcción de esta nueva línea asciende a 1 100 millones de euros, de los cuales, 162 millones de euros son aportados por fondos de la UE. En este tramo ferroviario, el coste de acceso a la infraestructura es seis veces superior para un tren que para un número equivalente de camiones[42] que se desplazara entre los dos mismos puntos por autopista.

42 Teniendo en cuenta que la carga media transportada en Francia es de 475 toneladas según el *Annual Market Monitoring Report* (*Informe anual de seguimiento del mercado*) de 2013 de IRG-Rail (The Independent Regulators' Group-Rail), se necesitarían aproximadamente 12 camiones de 40 toneladas para transportar el mismo volumen de mercancías.

72
Tampoco se tienen en cuenta en su integridad las externalidades producidas por el transporte ferroviario y por carretera (impacto medioambiental y contaminación, congestión, accidentes, etc.) al fijar los precios que han de pagar los usuarios para el acceso a la infraestructura. Esto se suma a las desventajas del transporte de mercancías por ferrocarril frente al transporte por carretera.

73
Además de equilibrar los cánones de acceso entre diferentes métodos de transporte, es posible aplicar otras medidas para fomentar el transporte de mercancías por ferrocarril, tales como restricciones de tráfico para camiones y subvenciones a empresas que desarrollen transporte combinado ferrocarril-carretera. Estas prácticas se aplican, por ejemplo, en Suiza, donde la cuota modal del transporte de mercancías por ferrocarril es del 170 % por encima de la media de la UE. Dentro de la UE puede observarse un incremento comparable en Austria, que también aplicó medidas reglamentarias similares (véase el apartado 21).

La financiación de la UE debería orientarse más a las necesidades de infraestructura del sector del transporte de mercancías por ferrocarril

Se asignaron en general más fondos de la UE a las carreteras que a la infraestructura ferroviaria

74
En tres de los cinco Estados miembros visitados, se habían asignado más fondos a las carreteras que al ferrocarril durante el período 2007-2013 (como se muestra en el ***gráfico 9***), aun cuando la política de la Comisión otorgaba prioridad a métodos de transporte de mercancías más sostenibles y eficientes (véase el apartado 7).

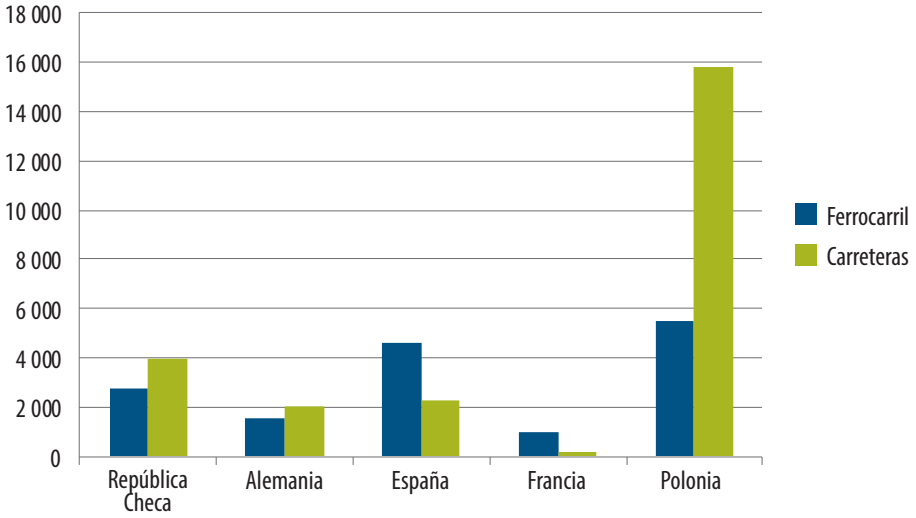
75
En la fiscalización se constató que la asignación de fondos de la UE a carreteras y al ferrocarril variaba significativamente entre la financiación de la política de cohesión (FEDER y Fondo de Cohesión) y el programa RTE-T. Mientras que los fondos de la RTE-T se asignaban en mayor medida al ferrocarril que a las carreteras[43], la financiación de la política de cohesión daba prioridad a las carreteras en la República Checa, Alemania y Polonia. En estos tres Estados miembros, la financiación de la política de cohesión asignada al ferrocarril durante el período 2007-2013 ascendió, respectivamente al 69 %, 38 % y 35 % de los importes concedidos a las carreteras[44].

43 En Francia, se asignaron al ferrocarril 793 millones de euros, y 21 millones de euros a las carreteras. En España, 484 millones de euros se destinaron al ferrocarril, y 52 millones de euros millones de euros a las carreteras. En Alemania, se asignaron al ferrocarril 798 millones de euros, y 23 millones de euros a las carreteras. En otros dos Estados miembros visitados (República Checa y Polonia), el programa RTE-T cofinanció un número muy limitado de proyectos ferroviarios y de carreteras.

44 República Checa: aproximadamente 2 700 millones de euros para el ferrocarril, y 3 900 millones de euros para las carreteras; Alemania: 750 millones de euros para el ferrocarril, y 2 000 millones de euros para las carreteras; Polonia: 5 500 millones de euros y 15 800 millones de euros (la Comisión no aceptó la solicitud de reasignación de fondos destinados al ferrocarril para inversiones en carreteras presentada por las autoridades polacas en junio de 2011).

Gráfico 9

Fondos de la UE (FEDER, Fondo de Cohesión y RTE-T) asignados al ferrocarril y a las carreteras durante el período 2007-2013 (millones de euros)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la información facilitada por la Comisión, INEA y las autoridades nacionales.

76

Además, con arreglo a los regímenes de financiación de la política de cohesión, los proyectos de transporte pueden beneficiarse de un porcentaje de cofinanciación de hasta el 85 %, mientras que los porcentajes de cofinanciación del programa RTE-T durante el período 2007-2013, principalmente centrados en el ferrocarril, eran inferiores: hasta el 20 % para los proyectos de obra, que puede ascender hasta el 30 % para los proyectos ferroviarios transfronterizos y hasta el 50 % para estudios. Dado que solían financiarse por el Fondo de Cohesión y el FEDER, los proyectos de carreteras se han beneficiado en general de un porcentaje de cofinanciación mayor que el otorgado a las inversiones en infraestructura ferroviaria.

77

La tendencia es que esta situación se prolongue durante el período 2014-2020, y que el MCE (programa que sucede al de la RTE-T) se centre en inversiones en ferrocarril[45] mientras que la política de cohesión otorga prioridad a las carreteras. Esto afecta principalmente, dentro de los cinco Estados miembros visitados, a la República Checa y a Polonia, países en que las asignaciones de la política de cohesión ascienden a 1 800 millones de euros y 6 800 millones de euros respectivamente para el ferrocarril, y a 2 900 millones de euros y 14 600 millones de euros para las carreteras. Esto representa el 62 % y el 47 % de los importes totales destinados a carreteras. Respecto al período 2007-2013, Polonia, a diferencia de la República Checa, incrementó tanto el importe como el porcentaje de fondos asignados al ferrocarril frente a las carreteras.

45 Cifras preliminares facilitadas por la Comisión respecto del MCE: República Checa (ferrocarril, 257 millones de euros y ninguna financiación para las carreteras), Alemania (ferrocarril, 2 260 millones de euros y carreteras, 41 300 millones de euros), España (ferrocarril, 731 millones de euros y carreteras, 41 000 millones de euros), Francia (ferrocarril, 1 530 millones de euros y carreteras, 41 millones de euros), y Polonia (ferrocarril, 1 520 millones de euros y carreteras, 414 millones de euros).

Los fondos de la UE asignados al ferrocarril no se destinaron específicamente a cubrir las necesidades del transporte ferroviario de mercancías

78

Para mejorar la competitividad del transporte de mercancías por ferrocarril, la red ferroviaria tendría que cubrir las necesidades del sector del transporte de mercancías. En concreto, se considera generalmente que debería[46]:

- permitir que se crucen las fronteras con facilidad, ya que el transporte de mercancías por ferrocarril es más competitivo en las distancias medias y largas (lo que en Europa generalmente significa el transporte de mercancías entre diferentes Estados miembros), gracias al logro de mejores conexiones transfronterizas y una mayor interoperabilidad;

- proporcionar buenas conexiones con importantes generadores de tráfico de mercancías y apoyar el desarrollo de plataformas logísticas multimodales que incluyan conexiones a puertos fluviales y marítimos y a aeropuertos;

- proporcionar infraestructuras de los aparatos de vía, instalaciones de último kilómetro para facilitar la entrada y salida del sistema ferroviario, y proporcionar interfaces a otros modos de transporte (en concreto para facilitar, en su caso, el transporte combinado ferrocarril-carretera);

- permitir la circulación de trenes más largos para reducir el coste unitario por tonelada de las mercancías transportadas.

79

No obstante, en la fiscalización se constató que los fondos de la UE asignados a los proyectos de infraestructura ferroviaria durante el período 2007-2013 en los cinco Estados miembros visitados se dedicaron primordialmente a la satisfacción de las necesidades de los viajeros de ferrocarril (por ejemplo, líneas de alta velocidad, véase el ***recuadro 8***) o en líneas mixtas más usadas por los trenes de viajeros, pero no estaban orientados a las necesidades del transporte de mercancías por ferrocarril.

46 Orientaciones para la RTE-T, Directivas de la UE, documentos políticos de la Comisión y entrevistas con las partes interesadas durante la fiscalización.

Recuadro 8

Ejemplo de prioridad otorgada a las líneas de alta velocidad: España 2007-2013

En **España,** en torno al 95 % de la financiación del Fondo de Cohesión y del FEDER al ferrocarril se destinó a las líneas de alta velocidad. Aunque se esperaba que algunas de estas líneas se utilizaran tanto para viajeros como para tráfico de mercancías, en la prácticas, por sus características técnicas, los trenes de mercancías y viajeros no pueden utilizar vías paralelas (en dirección opuesta) de forma simultánea. En consecuencia, las líneas ferroviarias de alta velocidad se dedican en la actualidad casi exclusivamente al tráfico de viajeros, salvo en los tramos Barcelona-Figueras-Perpiñán.

80

Las inversiones en conexiones ferroviarias con puertos y tramos transfronterizos, más pertinentes para el transporte de mercancía, han sido limitadas, como se muestra en el ***cuadro 4.*** Esto es particularmente evidente en el FEDER y en el Fondo de Cohesión, mientras que el programa de la RTE-T se centró más en los tramos transfronterizos. En el ***recuadro 9*** se ofrecen ejemplos de ambos Estados miembros.

Recuadro 9

Problemas de las conexiones ferroviarias con puertos: Polonia y Francia

En **Polonia,** se constataron problemas significativos en el acceso al puerto de Gdynia, en el que, según los operadores de transporte ferroviario de mercancías, los trenes de mercancías podían permanecer detenidos hasta diez horas antes de recibir autorización para entrar en el puerto. Un informe sobre demanda de capacidad elaborado por el organismo regulador indica que para el período 2014-2020 se prevé llevar a cabo las inversiones necesarias para eliminar los cuellos de botella en esta zona.

En **Francia,** la red ferroviaria que conecta los puertos con el interior se encuentra por lo general en mal estado, con bajas velocidades puerta a puerta en algunos casos (por ejemplo, 6 km/h entre el gran puerto de Le Havre y París según un estudio realizado por el Parlamento Europeo[47]). En los siete puertos más grandes de Francia, solo el 11,5 % de las mercancías fueron transportadas por ferrocarril en 2012.

47 Parlamento Europeo, «Freight on road: why EU shippers prefer truck to train», 2015.

Cuadro 4

Fondos de la UE asignados a tramos ferroviarios transfronterizos y conexiones ferroviarias con puertos en el período 2007-2013 (en millones de euros y en % de los fondos de la UE asignados al ferrocarril)

	Proyectos ferroviarios transfronterizos						Conexiones ferroviarias con puertos					
	FEDER/FC		RTE-T[1]		Total		FEDER/FC		RTE-T		Total	
	Euros	%	Euros	%	Euros	%	Euros	%	Euros	%	Euros	%
Francia	0	0 %	769	59 %	769	52 %	2,5	1 %	5,8	0,4 %	8,3	1 %
España	0	0 %	456	94 %	456	10 %	0	0 %	1	0,2 %	1	0 %
Alemania	24	4 %[2]	299	37 %	323	21 %	123	16 %	5,5	0,7 %	129	8,3 %
Polonia	35	1 %	0	0 %	35	1 %	1,1	0,1%	0	0 %	1,1	0,1 %
República Checa	343	13 %	0,37	1 %	344	12 %	s.o. (sin puertos)					

1 No se incluye el ERTMS.

2 Teniendo únicamente en cuenta los 675,2 millones de euros del programa operativo de Transporte (que representan el 90 % de las asignaciones al ferrocarril en Alemania).

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la información facilitada por las autoridades nacionales.

81
Además, la financiación de la UE, con excepción de la financiación de RTE-T en Francia y España (véase el ***cuadro 4***), no otorgó prioridad a otras necesidades infraestructurales del transporte de mercancías por ferrocarril. A continuación se ofrecen varios ejemplos de ello.

a) No se otorgó prioridad a la renovación y mejora de las infraestructuras de los aparatos de vía y de las instalaciones de último kilómetro. Por ejemplo, en Polonia, una estación fronteriza con Alemania había sido totalmente renovada, pero la única vía de descarga estaba cerrada debido a su mal estado.

b) No se dio prioridad a la adaptación de la red a trenes más largos. Actualmente, la longitud máxima permitida de los trenes varía entre Estados miembros, incluso dentro del mismo corredor en un solo país [véase el apartado 62, letra c)].

82
Con arreglo al Reglamento (UE) n.º 913/2010, deben elaborarse planes de inversión para cada corredor ferroviario de mercancías que permitan identificar las necesidades específicas de las inversiones en infraestructura de transporte de mercancías por ferrocarril. Los planes de los seis corredores ferroviarios de mercancías que empezaron a funcionar en noviembre de 2013 estaban listos, pero posteriormente no habido ningún compromiso financiero por parte de los Estados miembros interesados.

83
Por último, la Comisión no supervisa en qué grado la financiación de la UE destinada a proyectos de infraestructura ferroviaria se ha destinado a financiar proyectos con un componente de transporte de mercancías, tramos transfronterizos o tramos de conexión entre puertos y red ferroviaria. Debido a esto, resulta más difícil para la Comisión garantizar que la financiación de la UE se destina efectivamente a cubrir las necesidades del sector del transporte de mercancías por ferrocarril.

Los proyectos de infraestructura ferroviaria examinados obtuvieron o tienen probabilidades de obtener las realizaciones previstas, pero hasta ahora no han mejorado globalmente los resultados del transporte de mercancías por ferrocarril

84
El Tribunal examinó asimismo dieciocho proyectos de infraestructura ferroviaria destinados a beneficiar, al menos parcialmente, al transporte de mercancías por ferrocarril (véase el ***anexo III***). En el examen se constató que se obtuvieron, o se obtendrán probablemente, realizaciones globalmente acordes con las especificaciones de los proyectos, sin grandes cambios en el alcance de los trabajos (kilómetros de vía renovados o construidos, instalación de sistemas de electrificación, etc.) ni grandes sobrecostes.

85

En cuanto al rendimiento, la repercusión total prevista de cada proyecto solo puede confirmarse una vez finalizados los trabajos en toda la línea férrea a la que pertenezcan. Sin embargo, el Tribunal observó en algunos casos falta de coordinación de las inversiones con el consiguiente desarrollo fragmentario de las redes, especialmente evidente en dos proyectos situados a lo largo del mismo corredor que conecta Francia y España (corredor 4 Atlántico): uno apenas utilizado por trenes de mercancías, y otro con unos niveles de tráfico muy inferiores a los previstos. En el ***anexo VI*** figura un estudio de casos con más información sobre estos dos proyectos.

86

Algunos proyectos que tenían por objeto aumentar la velocidad de los trenes de mercancías lograron un ahorro de tiempo de pocos minutos, pero estas leves mejoras no contribuyeron a incrementar el volumen de mercancías transportadas, que, por el contrario, descendió significativamente. Esto demuestra la escasa eficacia de los proyectos en relación con los costes (véase el ***recuadro 10***).

Recuadro 10

Ejemplos de proyectos que obtuvieron ahorro de tiempo pero no incrementaron el tráfico de mercancías: República Checa

En la República Checa, dos proyectos examinados por el Tribunal consistían en una mejora de la infraestructura ferroviaria de uso mixto y lograron mejorar la calidad de sus respectivas líneas e incrementar la velocidad máxima, reduciendo así la duración del trayecto para los trenes de mercancías. No obstante, el rendimiento (en toneladas-km) del transporte de mercancías por ferrocarril disminuyó entre 2007 (último año antes del inicio de las obras) y 2013.

Proyecto 1: Contribución de la UE de 36,1 millones de euros para ahorrar 5,5 minutos en un tramo de 39 km. Sin embargo, los volúmenes de mercancías transportadas por ferrocarril disminuyeron, pasando de 358 millones de toneladas-km en 2007 a 159 millones de toneladas-km en 2013.

Proyecto 2: Contribución de la UE de 116,7 millones de euros para ahorrar 12 minutos en un tramo de 40 km. Sin embargo, los volúmenes de mercancías transportadas por ferrocarril disminuyeron, pasando de 224 millones de toneladas-km en 2007 a 187 millones de toneladas-km en 2013.

87
Seis proyectos sufrieron retrasos considerables que pusieron en peligro el rendimiento de la línea ferroviaria en el que se aplicaron (véase el ***recuadro 11***).

Recuadro 11

Ejemplos de retrasos en la aplicación de los proyectos: Polonia y España

En **Polonia**, cuatro proyectos seleccionados para el examen han sufrido considerables retrasos y es probable que no se terminen antes del final del período de subvencionabilidad (las autoridades nacionales han reconocido que uno de los proyectos se ejecutará progresivamente durante el período 2014-2020). Los retrasos se debieron principalmente a la falta de capacidad administrativa del administrador de infraestructuras.

En **España**, se prevé que dos proyectos se terminen con un retraso aproximado de tres años. En ambos casos, los proyectos consisten en la primera fase de la creación de una nueva línea con la construcción de la plataforma de la vía, necesaria para la posterior instalación de la vía, los sistemas de comunicación y señalización y la electrificación. Como consecuencia, se ha retrasado la puesta en marcha de toda la línea en donde se localizan ambos proyectos.

88
Finalmente, aunque las líneas ferroviarias se habían diseñado para uso mixto, en las solicitudes de ocho de los dieciocho proyectos de infraestructura ferroviaria no se establecieron objetivos cuantificados para el tráfico de mercancías. Esta ausencia de objetivos cuantificados para el número de trenes de mercancías, el volumen de mercancías que se transportarían o el ahorro de tiempo se constató especialmente en España y Polonia, donde ninguna de las solicitudes de proyecto examinadas contenía objetivos cuantificados para el transporte de mercancías[48], mientras que en general sí se incluían previsiones del número de viajeros.

89
Debido a esta situación, resulta más difícil evaluar cuáles son los proyectos más necesarios desde el punto de vista del transporte de mercancías y seleccionar los proyectos con mayor valor añadido. No obstante, el Tribunal observó que cada uno de los proyectos había sido aprobado por la Comisión entre 2008 y 2013, ya que esto es obligatorio para los grandes proyectos FEDER/Fondo de Cohesión y para todos los proyectos de la RTE-T (véase el ***anexo III***).

48 Con una excepción en España, en el tramo internacional Perpiñán-Figueras, aplicada conjuntamente con las autoridades francesas.

Las deficiencias en el mantenimiento de la red ferroviaria afectan a la sostenibilidad y el rendimiento de la infraestructura financiada por la UE

90
Con el fin de proporcionar un servicio de calidad a los expedidores y operadores del transporte ferroviario y, en general, para que este transporte sea competitivo, no solo es necesario que el administrador de la infraestructura renueve y modernice la red ferroviaria para satisfacer las necesidades específicas del transporte de mercancías por ferrocarril (véase el apartado 76), sino que esta sea objeto de un mantenimiento periódico.

91
No obstante, pese a los planes comerciales y a las estrategias indicativas de desarrollo de infraestructuras que deben establecer los administradores de infraestructuras[49], las líneas ferroviarias usadas más a menudo por los trenes de mercancías y con un tráfico de viajeros limitado normalmente son más proclives a los cierres y a las restricciones de velocidad (véase el ***recuadro 12***). Esto ha repercutido en el rendimiento del resto de red ferroviaria desde el punto de vista de las mercancías transportadas, incluso en los tramos que podrían haberse beneficiado de financiación europea, ya que dificulta la posibilidad de transportar mercancías desde el lugar de producción a los centros de consumo.

49 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 (texto refundido) (DO L 343 de 14.12.2012, p. 32).

Recuadro 12

Deficiente mantenimiento de las líneas ferroviarias principalmente usadas para trenes de mercancías: Francia

En **Francia,** el transporte de mercancías por ferrocarril se ha resentido del mantenimiento deficiente de las líneas ferroviarias principalmente usadas para trenes de mercancías (alrededor del 76 % sin tráfico de viajeros sufren restricciones de velocidad), y también por el cierre de un número considerable de líneas secundarias que, sin embargo, son importantes para los trenes de mercancías porque permiten el transporte de mercancías del lugar a producción al de consumo.

92
El hecho de que los administradores de infraestructuras no hayan otorgado prioridad al mantenimiento de las líneas ferroviarias más usadas por los trenes de mercancías se debe a la preferencia por las líneas de viajeros, que tienen mayor repercusión política y, en algunos casos, a los escasos beneficios que genera el transporte de mercancías por ferrocarril. El análisis del Tribunal reveló que en los dos de los cinco Estados miembros visitados con una menor cuota modal de transporte de mercancías por ferrocarril, España y Francia, los ingresos generados por los cánones de acceso abonados por los operadores de transporte de mercancías por ferrocarril era también muy bajo.

93

Dada la difícil situación de la competencia intermodal, es preciso tener en cuenta la capacidad con que cuenta el sector de transporte de mercancías por ferrocarril para pagar los canones de acceso. Si un análisis del sector evidencia que este segmento del mercado no puede permitirse pagar cánones más altos (es decir, superiores a los costes directos de operar los servicios de trenes), el artículo 32, apartado 1, de la Directiva 2012/34/UE podría llegar incluso a prohibir la exacción por el administrador de infraestructuras de cánones más altos (recargos). La fiscalización reveló que unos cánones de acceso bajos no incentivan a los administradores de infraestructuras a invertir en el mantenimiento y la renovación de las líneas férreas (véase el ***recuadro 13***).

Recuadro 13

Ejemplos del bajo nivel de ingresos obtenido por los administradores de infraestructuras a partir del transporte de mercancías por carretera: Francia y España

En **Francia**, las inversiones en infraestructura de transporte de mercancías por ferrocarril no son atractivas para el administrador de infraestructuras por su escasa rentabilidad. Las mercancías representan el 15 % del total del tráfico ferroviario, pero solo el 3 % de los cánones recaudados por el administrador de infraestructuras, y el 7 % de sus ingresos si se computa la compensación estatal por transporte de mercancías. Esta situación explica en parte la prioridad que se otorga en Francia a las inversiones destinadas a desarrollar el tráfico ferroviario de viajeros sobre el tráfico de mercancías.

En **España,** los ingresos procedentes de los cánones de acceso de los trenes de mercancía ascendieron a 3,8 millones de euros en 2013, lo cual representa menos del 1 % de los ingresos totales por dicho concepto (incluidos los abonados por empresas ferroviarias por tráfico de viajeros).

Conclusiones y recomendaciones

94
En general, el Tribunal constató que la UE no había sido eficaz en la mejora del transporte de mercancías por ferrocarril. En los últimos quince años, el transporte de mercancías por ferrocarril no ha respondido de manera eficaz ante la competencia del transporte por carretera en la UE. Los expedidores demuestran una clara preferencia por la carretera frente al ferrocarril para el transporte de mercancías. En consecuencia, pese a los objetivos de la política de la UE para la transferencia de transporte de mercancías de la carretera al ferrocarril, los resultados de este último siguen siendo insatisfactorios en cuando a la cuota modal y a los volúmenes transportados, aunque algunos Estados miembros hayan logrado mejorarlos. Los aspectos estratégicos y reglamentarios identificados en el presente informe son de tal naturaleza que, si no se abordan, la financiación extraordinaria de la infraestructura ferroviaria por sí sola no bastará para resolver los problemas detectados ni para aumentar la competitividad del transporte de mercancías por ferrocarril.

Los resultados del transporte de mercancías por ferrocarril en la UE son insatisfactorios

95
En los Estados miembros visitados, el volumen y la cuota modal de las mercancías transportadas por ferrocarril registran en general una tendencia negativa, lo cual pone en peligro el logro de los objetivos del Libro Blanco de la Comisión de 2011. La progresiva contracción registrada en los Estados miembros visitados refleja varios problemas que afronta el tráfico de mercancías en la UE: falta de competencia en el mercado, procedimientos de gestión que no se ajustan a las necesidades del sector del transporte ferroviario de mercancías, la baja velocidad de los trenes de mercancías, los condicionantes administrativos y técnicos, y las infraestructuras obsoletas (véanse los apartados 19 a 29).

Numerosos factores estratégicos y reglamentarios siguen obstaculizando la competitividad del transporte de mercancías por ferrocarril en Europa

96
Puesto que los expedidores deciden qué modo de transporte quieren usar basándose en criterios comerciales, y no en prioridades de las políticas de la UE, para transferir el transporte de mercancías de la carretera al ferrocarril, resulta fundamental garantizar que el transporte de mercancías por ferrocarril en la UE sea lo más competitivo posible. Pero numerosos factores estratégicos y reglamentarios obstaculizan esta competitividad.

a) En los Estados miembros la liberalización del mercado ha progresado de manera desigual: los organismos reguladores no siempre poseen competencias suficientes para garantizar que los nuevos participantes reciban un trato justo y no discriminatorio. Algunas prácticas observadas en los servicios ferroviarios afectan a la competencia en cuanto al acceso a las terminales y otras instalaciones, la adjudicación de surcos, la disponibilidad y mantenimiento de material rodante, etc. Además, el mercado está sometido a un proceso de fusiones, y por tanto se reducen las posibilidades de que exista una competencia efectiva (véanse los apartados 37 a 43).

b) Los procedimientos de gestión del tráfico ferroviario (en especial la asignación de capacidad y la gestión de la circulación de los trenes) no se adaptan a las necesidades específicas del sector del transporte ferroviario de mercancías, incluso dentro de los corredores ferroviarios de mercancías (véanse los apartados 44 a 57). La persistencia de condicionantes administrativos y técnicos también incrementa el coste y la complejidad del transporte de mercancías por ferrocarril (véanse los apartados 58 a 63).

c) La falta de transparencia sobre los resultados del sector del transporte de mercancías por ferrocarril no estimula la mejora del servicio al cliente prestado a los usuarios de las infraestructuras ferroviarias (operadores y expedidores) (véanse los apartados 64 a 67).

d) No existe igualdad de condiciones entre diferentes modos de transporte: el transporte de mercancías por ferrocarril está en desventaja con respecto a la carretera en cuanto a los costes de acceso a la infraestructura (véanse los apartados 68 a 73).

97

En general, el Tribunal recomienda que la Comisión y los Estados miembros mejoren el marco estratégico y reglamentario en el que se realiza el transporte de mercancías por ferrocarril. Para ello, la Comisión y los Estados miembros deberían adoptar las siguientes medidas:

Recomendación 1 — Liberalización del mercado del transporte de mercancías por ferrocarril

La Comisión y los Estados miembros deberían garantizar que los organismos reguladores nacionales posean, y puedan efectivamente ejercer, las competencias necesarias, y que tengan independencia y recursos para llevar a cabo las tareas que se les asignen, especialmente para prevenir, en colaboración con las autoridades responsables de la competencia, las prácticas anticompetitivas de los administradores de infraestructuras y las empresas ferroviarias predominantes.

Recomendación 2 — Procedimientos de gestión del tráfico

a) La Comisión y los Estados miembros, especialmente en los corredores ferroviarios de mercancías, deberían dentro del límite de sus competencias respectivas iniciar a adaptar las normas de gestión del tráfico aplicadas por los administradores de infraestructuras a las necesidades específicas del sector del transporte de mercancías por ferrocarril, como por ejemplo en cuanto al horario para la adjudicación de surcos y al número y la calidad de los surcos ofrecidos.

b) La Comisión debería dentro del límite de sus competencias empezar a armonizar las normas y los procedimientos por los que se rigen varios corredores ferroviarios de mercancías para facilitar las operaciones este tipo de transporte en toda Europa, y también debería estudiar la aplicación de un enfoque sistemático a la adjudicación de surcos en toda la red ferroviaria.

Recomendación 3 — Condicionantes administrativos y técnicos

a) La Comisión y los Estados miembros deberían simplificar y armonizar los procedimientos de aprobación de vehículos y de emisión de certificados para las empresas ferroviarias. Esto se lograría con la rápida adopción del cuarto paquete ferroviario (que implica reforzar el papel de la Agencia Ferroviaria Europea) por el Parlamento Europeo y el Consejo y su adecuada aplicación.

b) La Comisión y los Estados miembros deberían asimismo evaluar la posibilidad de simplificar progresivamente los requisitos lingüísticos aplicables a los maquinistas de locomotoras para facilitar el tráfico ferroviario de mercancías de media y larga distancia y hacerlo más competitivo.

Recomendación 4 — Supervisión y transparencia de los resultados del sector del transporte de mercancías por ferrocarril

a) La Comisión debería supervisar periódicamente los progresos alcanzados en la consecución de los objetivos fijados en el Libro Blanco de 2011 de la Comisión para la transferencia de transporte de mercancías de la carretera al ferrocarril. Teniendo en cuenta los dilatados horizontes de planificación del sector ferroviario (hasta 2050), habría que establecer objetivos intermedios en futuros documentos estratégicos.

b) La Comisión y los Estados miembros deberían evaluar el nivel de satisfacción de los operadores de transporte de mercancías por ferrocarril, los expedidores y otros usuarios de toda la red ferroviaria para fomentar la prestación de un servicio de calidad a los usuarios de dicha red.

c) La Comisión debería actuar para que los Estados miembros participen efectivamente en el Programa de Seguimiento del Mercado Ferroviario (RMMS) y también iniciar a armonizar la supervisión de la calidad y los resultados en todos los corredores de transporte de mercancías por ferrocarril.

Recomendación 5 — Condiciones de competencia equitativas para los distintos modos de transporte

La Comisión y los Estados miembros deberían fomentar la igualdad de condiciones entre los diferentes métodos de transporte mediante la introducción de medidas reglamentarias y otras medidas para apoyar el tráfico ferroviario de mercancías cuando sea necesario. En cuanto el coste de acceso a la infraestructura, habría que tener en cuenta externalidades como el impacto medioambiental, la congestión o el número de accidentes producidos por cada método de transporte.

La financiación de la UE debería orientarse más a las necesidades de la infraestructura del transporte de mercancías por ferrocarril

98
Además de mejorar el marco estratégico, el refuerzo de la competitividad del transporte de mercancías por ferrocarril requiere una red ferroviaria adaptada a las necesidades específicas de este tipo de transporte, para lo cual habrá que hacer el mejor uso posible de la financiación disponible.

99
La fiscalización del Tribunal detectó en este aspecto que la financiación de la UE debería orientarse más a la satisfacción de estas necesidades.

a) La asignación de fondos de la UE no siempre concordaba con los objetivos de la política de la UE de transferir el transporte de mercancías de la carretera al ferrocarril, pues en tres de los cinco Estados miembros visitados se asignaron en conjunto más fondos a las carreteras que al ferrocarril en el período 2007-2013. Así ocurre especialmente con la financiación del Fondo de Cohesión y del FEDER (véanse los apartados 74 a 77).

b) Los fondos asignados al ferrocarril en general no se han destinado a cubrir las necesidades específicas del transporte de mercancías por este medio en los cinco Estados miembros visitados. Se han efectuado inversiones limitadas destinadas a racionalizar el procedimiento de cruce de fronteras, a proporcionar buenas conexiones entre generadores importantes de tráfico de mercancías, a permitir la circulación de trenes más largos, a suministrar infraestructuras de los aparatos de vía y de las instalaciones de último kilómetro para facilitar el transporte de mercancías a los consumidores finales (véanse los apartados 78 a 83).

c) En conjunto, los proyectos de infraestructura ferroviaria cofinanciados que se han examinado lograron las realizaciones previstas pero, en general, no han dado lugar a una mejora del rendimiento del transporte de mercancías por ferrocarril que se refleje en un incremento de las toneladas de mercancías transportadas por ferrocarril (véanse los apartados 84 a 89).

d) Para que la red ferroviaria preste un servicio de calidad a las empresas ferroviarias y de manera más general a los expedidores, es necesario someterla a un mantenimiento periódico. El cierre y el mantenimiento deficiente de partes de la red ferroviaria, por lo general líneas más usadas por los trenes de mercancías, repercute en el rendimiento del resto de la red (incluidos tramos que podrían haberse beneficiado de la financiación de la UE), ya que dificulta el transporte de mercancías por ferrocarril lo más cercano posible a la zona de producción y a la zona de consumo (véanse los apartados 90 a 93).

100
El Tribunal recomienda que la Comisión y los Estados miembros utilicen mejor los fondos europeos disponibles.

Recomendación 6 — Coherencia entre los objetivos de la política y la asignación de fondos

a) La Comisión y los Estados miembros deberían asignar la financiación de la UE disponible para infraestructura de transporte con arreglo a los objetivos de la correspondiente política de la UE que persiguen un sistema de transporte de mercancías por ferrocarril sostenible, competitivo y eficiente. En particular, los fondos de la UE tendrían que dirigirse prioritariamente a los cuellos de botella y a la falta de conexiones, tales como las de puertos y zonas fronterizas y a otras medidas de gran repercusión potencial en la competitividad de este modo de transporte, como es la renovación de las infraestructuras de los aparatos de vía y de las instalaciones de último kilómetro.

b) Seguidamente, la Comisión debería supervisar en qué grado se invierte realmente la financiación de la UE en proyectos de transporte de mercancías por ferrocarril (o que tengan este componente).

Recomendación 7 — Selección, planificación y gestión de proyectos

a) Los Estados miembros, junto con la Comisión, deberían mejorar la coordinación de las inversiones ferroviarias para maximizar su eficacia y evitar que la red ferroviaria se desarrolle de forma fragmentaria. En este contexto, habría que otorgar prioridad a la financiación de inversiones en corredores ferroviarios de mercancías.

b) La Comisión y los Estados miembros deberían evaluar la capacidad de los proyectos para incrementar los resultados del transporte de mercancías por ferrocarril y su sostenibilidad. En las solicitudes de proyectos habría que incluir sistemáticamente objetivos cuantitativos para el transporte de mercancías (por ejemplo, volumen transportado, número de trenes de mercancías, velocidad comercial media de los trenes de mercancías y su relación con el aumento velocidad máxima de fabricación, etc.).

Recomendación 8 — Mantenimiento de la red ferroviaria

Los Estados miembros deberían, dentro de sus planes de negocio y de sus estrategias indicativas de desarrollo de la infraestructura, garantizar el adecuado mantenimiento de la red ferroviaria (incluidas las instalaciones de último kilómetro), especialmente en los corredores ferroviarios de transporte. La Comisión debería verificar la aplicación de estas estrategias por parte de los Estados miembros.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala II, presidida por Henry GRETHEN, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión del día 24 de febrero de 2016.

Por el Tribunal de Cuentas

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Anexo I

Actos legislativos que regulan los paquetes ferroviarios

Paquete ferroviario	Acto legislativo
Primer paquete ferroviario (adoptado en febrero de 2001)	Directiva 2001/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001, por la que se modifica la Directiva 91/440/CEE sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios. Directiva 2001/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001, por la que se modifica la Directiva 95/18/CE del Consejo sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias. Directiva 2001/14/CE del Parlemento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001, relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria, aplicación de cánones por su utilización y certificación de la seguridad.
Segundo paquete ferroviario (adoptado en abril de 2004)	Directiva 2004/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la seguridad de los ferrocarriles comunitarios y por la que se modifican la Directiva 95/18/CE del Consejo sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias y la Directiva 2001/14/CE relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria, aplicación de cánones por su utilización y certificación de la seguridad. Directiva 2004/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se modifican la Directiva 96/48/CE del Consejo relativa a la interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo de alta velocidad y la Directiva 2001/16/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo convencional. Directiva 2004/51/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se modifica la Directiva 91/440/CEE del Consejo sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios. Reglamento (CE) n.º 881/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se crea una Agencia Ferroviaria Europea.
Tercer paquete ferroviario (adoptado en octubre de 2007)	Directiva 2007/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, por la que se modifican la Directiva 91/440/CEE del Consejo, sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios, y la Directiva 2001/14/CE, relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria y la aplicación de cánones por su utilización. Directiva 2007/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre la certificación de los maquinistas de locomotoras y trenes en el sistema ferroviario de la Comunidad. Reglamento (CE) n.º 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 1191/69 y (CEE) n.º 1107/70 del Consejo. Reglamento (CE) n.º 1371/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros de ferrocarril. Reglamento (CE) n.º 1372/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 577/98 relativo a la organización de una encuesta muestral sobre la población activa en la Comunidad.
Primer paquete ferroviario refundido	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
Cuarto paquete ferroviario	La propuesta de la Comisión de enero de 2013 todavía no ha sido adoptada por el Parlamento Europeo y el Consejo. En octubre de 2015 se alcanzó un acuerdo sobre el pilar técnico, pero los pilares relativos a la gobernanza y a la apertura del mercado todavía se están debatiendo.

Anexo II

Asignaciones de la UE por Estado miembro para 2007-2013 *(en euros)*

Estado miembro	FEDER / FC (a 21.11.2013)	RTE-T (a 1.12.2013)	Total 2007-2013 (euros)
Bélgica	0	38 368 723	38 368 723
Bulgaria	312 000 000	1 550 000	313 550 000
República Checa	2 757 734 752	75 418 778	2 833 153 530
Dinamarca	0	102 425 000	102 425 000
Alemania	769 493 444	566 166 086	1 335 659 530
Estonia	185 307 991	14 528 479	199 836 470
Irlanda	16 750 000	10 724 000	27 474 000
Grecia	761 942 391	34 258 192	796 200 583
España	4 045 448 445	302 881 069	4 348 329 514
Francia	203 128 796	442 229 850	645 358 646
Croacia	221 634 478	0	221 634 478
Italia	2 275 968 478	250 233 670	2 526 202 148
Chipre	0	0	0
Letonia	256 300 000	17 504 744	273 804 744
Lituania	580 370 413	61 773 402	642 143 815
Luxemburgo	0	8 335 754	8 335 754
Hungría	1 720 106 773	14 250 000	1 734 356 773
Malta	0	0	0
Países Bajos	423 500	66 411 325	66 834 825
Austria	0	293 227 541	293 227 541
Polonia	5 557 540 807	30 377 657	5 587 918 464
Portugal	363 160 743	86 019 797	449 180 540
Rumanía	1 784 367 036	0	1 784 367 036
Eslovenia	449 567 581	77 369 000	526 936 581
Eslovaquia	1 093 086 960	50 425 000	1 143 511 960
Finlandia	10 198 058	81 865 000	92 063 058
Suecia	11 605 373	210 898 000	222 503 373
Reino Unido	86 863 617	75 339 333	162 202 950
Transfronterizo	79 971 793	1 496 471 548	1 576 443 341
UE	**23 542 971 429**	**4 409 051 948**	**27 952 023 377**

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de bases de datos de la Comisión.

Anexo III

Relación de los proyectos examinados por el Tribunal

EM	Código	Título	Fuente de financiación de la UE	Contribución de la UE *(en euros)*	Decisión de la Comisión	Porcentaje de cofinanciación	Coste total *(en euros)*
CZ	2010CZ161PR012	Optimización de la línea ferroviaria de la frontera estatal Horni Dvoriste — Ceske Budejovice	Fondo de Cohesión	36 062 780	21.12.2011	85 %	50 646 773
CZ	2008CZ161PR015	Optimización de la Plana u M.L. Línea Cheb (excepto estaciones)	Fondo de Cohesión	116 710 460	13.9.2010	85 %	159 695 770
CZ	2009CZ161PR010	Electrificación del tramo de vía Zabreh -Sumperk	Fondo de Cohesión	46 458 142	19.9.2011	85 %	56 615 535
CZ	2008CZ161PR005	Reconstrucción del nudo ferroviario de Břeclav, 1.ª construcción	Fondo de Cohesión	70 303 930	5.12.2011	85 %	98 242 674
DE	2011-DE-161PR005	Electrificación de la línea ferroviaria Reichenbach-Landesgrenze Sachsen Bayern (módulo 1)	FEDER	25 700 000	21.2.2012	65 %	60 000 000
DE	2012-DE-161PR001	Electrificación de la línea ferroviaria Reichenbach-Landesgrenze Sachsen Bayern (módulo 2)	FEDER	22 000 000	20.7.2012	65 %	56 000 000
DE	2009-DE-161PR010	Mejora de la línea ferroviaria Rostock-Berlín (módulo 1)	FEDER	39 800 000	19.4.2011	65 %	60 800 000
DE	2012-DE-161PR006	Mejora de la línea ferroviaria Rostock-Berlín (módulo 2)	FEDER	39 800 000	05.2.2013	65 %	60 800 000
DE	2007-DE-01050-P	Nueva línea ferroviaria Erfurt-Leipzig/Halle, tramo Erfurt-Halle	RTE-T	48 850 000	5.12.2008	6,42 %	762 000 000
ES	2008ES161PR001	«Línea de Alta Velocidad Madrid -León-Asturias. Tramo: Variante de Pajares. Subtramos: La Robla-Túneles de Pajares y Túneles de Pajares-Sotiello-Campomanes-Pola de Lena (Fase I)»	Fondo de Cohesión	253 953 331	27.10.2009	80 %	377 547 173
ES	2009ES162PR012	«L.A.V. Madrid–Castilla-La Mancha–Comunidad Valenciana–Región de Murcia. Tramo: Elche-Murcia Plataforma Fase I»	FEDER	131 300 576	8.4.2010	80 %	203 125 891
ES	2008-ES-92512-P	Mejora de la línea Barcelona-Francia y acceso para poner en marcha un gálibo internacional	RTE-T	6 150 000	4.5.2009	9,99 %	61 542 534
ES	2009-ES-92516-P	Línea de alta velocidad París-Madrid: tramo Mondragón-Elorrio	RTE-T	5 225 400	6.9.2010	10 %	52 254 000

Anexo III

EM	Código	Título	Fuente de financiación de la UE	Contribución de la UE *(en euros)*	Decisión de la Comisión	Porcentaje de cofinanciación	Coste total *(en euros)*
FR y ES	2007-EU-03110-P	Trabajos para la construcción de un tramo de alta velocidad entre Perpiñán y Figueras	RTE-T	69 750 000	3.12.2008	25 %	279 000 000
PL	2011PL1661PR001	Modernización de la línea ferroviaria E30/C-E30 Kraków-Rzeszów, fase III	Fondo de Cohesión	559 949 536	19.11.2012	85 %	989 501 956
PL	2013PL161PR017	Modernización de la línea ferroviaria E 75 Rail Baltica, Warsaw-Białystok – frontera lituana, fase I, tramo Warsaw-Rembertów-Zielonka-Tłuszcz (Sadowne)	Fondo de Cohesión	220 382 666	26.11.2013	85 %	444 209 017
PL	2012PL161PR058	Modernización de la línea ferroviaria E 20/C-E 20, tramo Siedlce – Terespol, fase II	Fondo de Cohesión	106 688 713	27.9.2013	85 %	162 833 314
PL	2010PL161PR005	Modernización de la línea ferroviaria E 65/C-E 65 Varsovia-Gdańsk, tramo LCS Ciechanów	Fondo de Cohesión	207 251 518	24.3.2011	85 %	367 901 203

Nota: En la República Checa y en Polonia, los importes en euros se determinaron con arreglo a la información contenida en las bases de datos de la Comisión o teniendo en cuenta el tipo de cambio más reciente.

Anexo IV

El transporte de mercancías por ferrocarril como porcentaje del total del transporte interior de mercancías

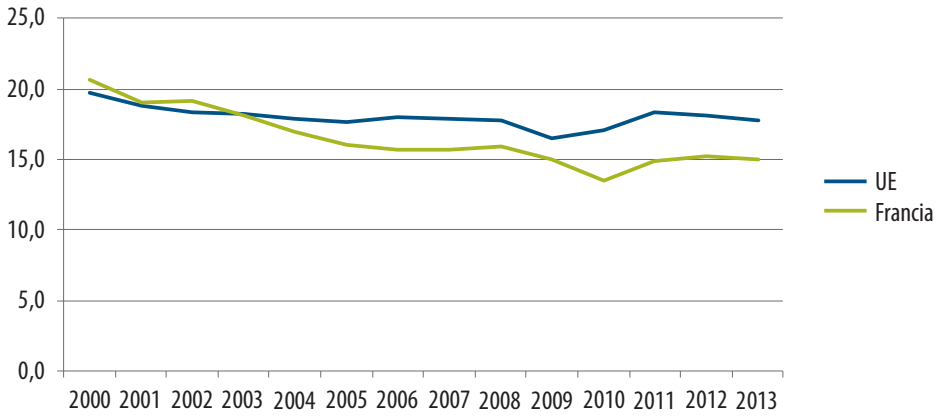
GEO/TIME	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
UE	19,7	18,8	18,3	18,2	17,9	17,7	18	17,9	17,8	16,5	17,1	18,3	18,1	17,8
Bélgica	11,6	10,4	10,7	11	12	13,4	15,4	15,3	15,9	12,8	14,5	15,2	15	15,1
Bulgaria	45,2	36,7	33,1	34,3	29,2	25,4	27,1	25,1	20,5	11,9	10,7	11,4	8,9	9,1
República Checa	31,9	30,1	26,6	25,4	24,7	25,5	23,8	25,3	23,3	22,1	21	20,7	21,8	20,3
Dinamarca	7,9	8,2	7,9	7,9	9,1	7,8	8,2	7,8	8,7	9,2	13	14	12	13,2
Alemania	19,2	18,6	18,8	18,4	19	20,3	21,4	21,9	22,2	20,9	22,2	23	23,1	23,5
Estonia	62,7	68,8	69,7	70,9	67,3	64,6	65,3	56,8	44,7	52,7	54,2	51,5	47	44,1
Irlanda	3,8	4	2,9	2,5	2,3	1,7	1,2	0,7	0,6	0,7	0,8	1	0,9	1,1
Grecia	2,1	1,9	1,6	2,3	1,6	2,5	1,9	2,9	2,7	1,9	2	1,7	1,3	1,2
España	7,2	6,8	5,9	5,7	5,3	4,7	4,6	4,2	4,3	3,6	4,1	4,4	4,5	4,6
Francia	20,6	19	19,1	18,1	17	16	15,7	15,7	15,9	15	13,5	14,9	15,2	15
Croacia	NA	21,2	21,1	21,5	20,4	23,1	24,3	25,2	21,8	20,6	21,2	20,2	19,8	17,4
Italia	11	10,6	9,6	10,4	10,1	9,7	11,4	12,3	11,7	9,6	9,6	12,2	14	13
Letonia	73,5	72,6	70,8	72,5	71,6	70,2	61	58,1	61,3	69,8	61,9	63,8	64,2	60,4
Lituania	53,4	48,3	47,7	50	48,7	43,9	41,6	41,5	41,9	40,1	40,9	41,2	37,7	33,6
Luxemburgo	7,9	6,5	5,6	5	5,3	4,1	4,6	5,5	2,9	2,3	3,4	3,1	2,7	2,4
Hungría	28,8	28,3	28,6	27,9	28	25	23,9	20,9	20,6	17,1	19,6	20	20,5	20,5
Países Bajos	3,7	3,4	3,3	3,8	4,2	4,4	4,8	5,5	5,4	4,9	4,6	5	5,1	4,9
Austria	30,6	29,6	29,3	28,7	31,4	32,8	33,8	34,8	37,4	36,4	39	39,9	40,8	42,1
Polonia	42,5	38,2	37,2	35,5	33,7	30,8	29,4	26,4	24	19,4	19,4	20,5	18	17
Portugal	7,6	6,7	6,9	7	5,3	5,4	5,1	5,3	6,1	5,7	6,1	6	6,8	5,9
Rumanía	49,1	43,1	34,4	30,4	27,8	21,7	19,4	18,9	19	19,4	23,5	28	24,2	21,9
Eslovenia	28,1	27	30	30	25,9	22,7	21,8	20,8	17,8	16	17,7	18,6	17,9	19,3
Eslovaquia	41,7	42,4	40,9	37,5	34,3	29,5	30,9	25,5	23,4	19,6	22	20,9	19,8	21,4
Finlandia	24	24,4	23,2	24,5	23,8	23,3	27,1	25,9	25,7	24,1	24,8	25,8	26,6	27,8
Suecia	35,3	35,7	34,4	35,5	36,1	36	35,8	36,4	35,1	36,8	39,3	38,2	39,7	38,2
Reino Unido	9,8	10,6	10,2	10,1	12,2	11,7	11,7	11,1	11,6	12,1	11,2	12	11,9	13,2

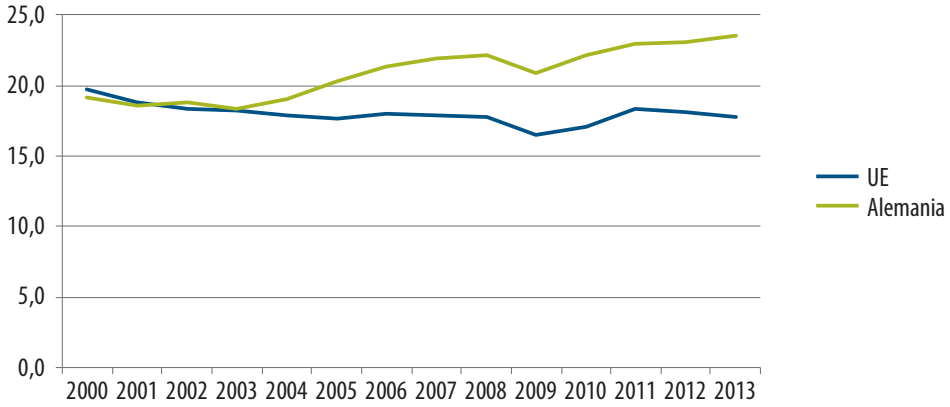
Nota: Chipre y Malta carecen de red ferroviaria.

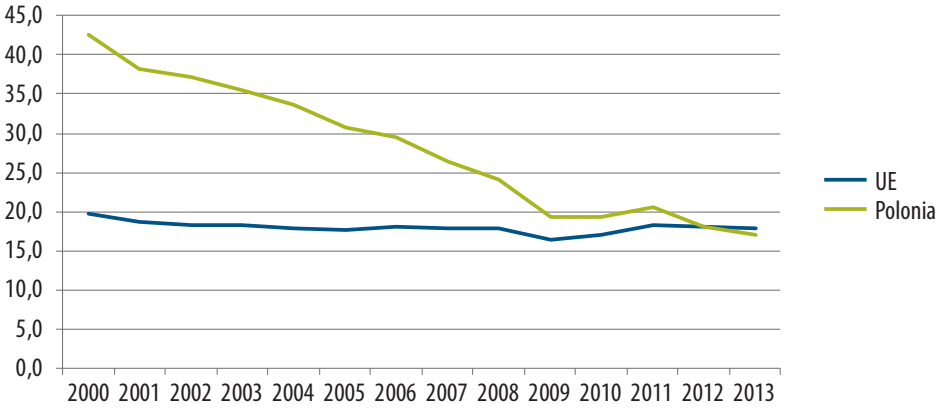
Fuente: Eurostat.

Anexo V

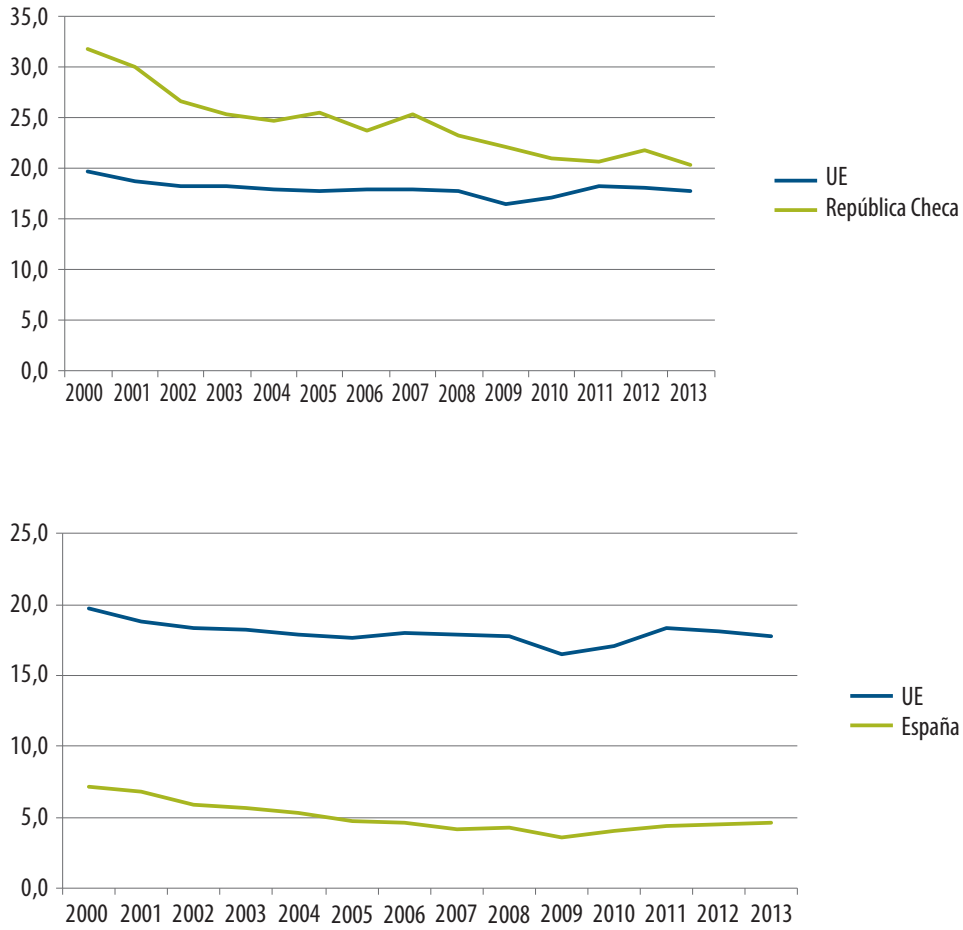
Cuota modal del transporte ferroviario de mercancías (respecto del transporte interior de mercancías) en los cinco Estados miembros visitados (2000-2013)







Anexo V



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de Eurostat.

Anexo VI

Estudio de un caso concreto: tramo transfronterizo entre España y Francia (corredor ferroviario de mercancías 6 Mediterráneo)

De los dieciocho proyectos seleccionador para el examen del Tribunal, dos están situados en el corredor ferroviario de mercancías 6 entre Barcelona (España) y Perpiñán (Francia).

Cada año, atraviesan la frontera franco-española unos 90 millones de toneladas de mercancías en vehículos pesados de mercancías (unos 19 000 camiones al día), la mayoría a través de las costas este y oeste. Anualmente solo se transportan a través de los Pirineos 3,1 millones de toneladas de dichas mercancías en tren, lo cual representa el 3 % del total del transporte de mercancías terrestre entre ambos países[50].

El principal objetivo del primer proyecto en dicho corredor fue añadir un tercer carril a las vías existentes para permitir la circulación de trenes de ancho estándar y garantizar que la red ferroviaria española pudiera funcionar con los estándares europeos en esa línea. El coste del proyecto ascendió a 61,5 millones de euros, con una contribución de la UE de 6,1 millones de euros, y entró en funcionamiento en diciembre de 2010. Sin embargo, durante 2011 y 2012, el tercer carril instalado gracias al proyecto solo era utilizado por un máximo de dos o tres trenes de mercancías al día. Desde la entrada en funcionamiento de una nueva línea de alta velocidad en enero de 2013 con una ruta similar, el tercer carril no ha sido utilizado por ningún tren, ni de mercancías, ni de pasajeros.

El otro proyecto consiste en el nuevo tramo ferroviario internacional Perpiñán-Figueras entre Francia y España. Una vez completado el proyecto no se han cumplido ni mucho menos los objetivos cuantitativos en cuanto al número de trenes de mercancía y el tonelaje de mercancías transportadas en este tramo. El coste total del proyecto seleccionado en esta línea fue de 279 millones de euros, con una contribución de la UE de casi 70 millones de euros. En los tres primeros años de funcionamiento (2011-2013), el número anual de trenes de mercancías fue de 357, 636 y 931, respectivamente, frente al objetivo de 8 665 trenes de mercancías para el primer año de funcionamiento (o sea, en 2009) y al objetivo de 19 759 trenes de mercancías en 2019. En términos prácticos esto significa que la línea fue usada diariamente por una media de menos de cuatro trenes de mercancías.

---

1 Comisión Europea, «EU transport in figures,Statistical Pocketbook», 2014, y Observatorio hispano-francés del tráfico en los Pirineos.

Fotografía 3 — Tramo internacional Perpiñán-Figueras: gran potencial pero escaso tráfico

El análisis del Tribunal muestra que la falta de competitividad dentro del tramo y el consiguiente rendimiento insuficiente se debieron sobre todo a problemas de coordinación de la inversión a ambos lados de la frontera. En Francia, la línea Perpiñán-Montpellier está congestionada, no está equipada con el sistema ERTMS y es limitada en muchos parámetros técnicos, como varios pasos a nivel en un tramo de 150 km. La renovación de la línea, que no es una prioridad en Francia, no es probable que se inicie antes de 2030. En España, en el tramo Barcelona-Figueras, todavía no están conectados a la red ferroviaria con al ancho estándar una serie de puertos y fábricas que constituyen importantes fuentes y destinos de mercancías. Además, la longitud de los trenes de mercancías está limitada a unos 500 metros, en lugar del estándar europeo de 740 metros, y por lo general los trenes de mercancías son detenidos para dejar pasar a los trenes de viajeros. Esto demuestra que el concepto de corredor ferroviario de mercancías todavía no es totalmente tenido en cuenta por las autoridades nacionales pertinentes.

Respuestas de la Comisión

Resumen

VIII
La Comisión considera que el rendimiento de los programas de la UE debe valorarse en función de supuestos de base. Como supuesto de base, el Libro Blanco de 2001 destacaba el «riesgo de un cuasi monopolio del transporte de mercancías por carretera» en la UE en el futuro si no se tomaban medidas.

En este contexto, la Comisión considera que la estabilidad relativa de la cuota modal del transporte de mercancías por ferrocarril constituye un éxito moderado, sobre todo teniendo en cuenta la reestructuración de las economías de los Estados miembros de Europa Central y Oriental, que ha provocado una disminución de la cuota de la mayoría de las industrias tradicionales orientadas a toneladas-kilómetro. Por otra parte, la Comisión confía en que, con las medidas adoptadas recientemente, la cuota modal del transporte de mercancías por ferrocarril aumentará en los próximos años.

Los problemas identificados y descritos por el Tribunal en este informe se deben en parte al hecho de que la competencia no se basa en unas condiciones equitativas (internalización de los costes externos). Además, los efectos de la política pueden medirse a medio y a largo plazo, y, por consiguiente, se requiere más tiempo.

IX
La Comisión desea señalar que los proyectos examinados por la fiscalización supusieron un considerable ahorro de tiempo.

X
La Comisión quiere señalar que las importantes inversiones en el sector ferroviario han contribuido a reducir el declive de la cuota de mercado del ferrocarril.

XI
La Comisión confía en que la plena aplicación de la Directiva 2012/34/UE y la adopción del cuarto paquete ferroviario propuesto por la Comisión contribuirán a lograr el objetivo del espacio ferroviario europeo único.

XII
La Comisión es consciente de los problemas a los que se enfrentan los operadores del transporte de mercancías por lo que se refiere a los procedimientos de gestión del tráfico y está evaluando posibles soluciones para abordar estos problemas.

XIV
Los fondos de cohesión no se destinan específicamente al transporte de mercancías por ferrocarril y pueden abarcar todos los modos de transporte con miras a reducir las disparidades regionales. En algunos Estados miembros —como Alemania— que tienen una combinación de regiones menos y más desarrolladas, la atención del FEDER y del Fondo de Cohesión podría concentrarse en regiones que no son las zonas con corredores prioritarios para el transporte de mercancías.

Además, la Comisión considera que se han realizado importantes esfuerzos para abordar las muy necesarias inversiones en ferrocarril, por ejemplo, mediante los proyectos de RTE-T.

XV
La Comisión recuerda que el mantenimiento es competencia nacional y no puede acogerse a la financiación de la UE.

Sin embargo, la necesidad de mantenimiento se tiene en cuenta para la financiación, de la siguiente manera:

— Durante el período 2007-2013, se tuvieron en cuenta los costes de mantenimiento y se incluyeron en los análisis coste-beneficio, así como en estudios de viabilidad para el cálculo del déficit de financiación.

— Por lo que se refiere a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, en el período de programación 2014-2020 el mantenimiento se incluye periódicamente en los programas como una condicionalidad en las solicitudes de grandes proyectos.

Este problema se aborda también en el artículo 8 de la Directiva 2012/34/UE (texto refundido).

XVI
La Comisión está de acuerdo en que la mejora del rendimiento del ferrocarril es fundamental para apoyar el transporte de mercancías por ferrocarril. Por consiguiente, ha iniciado el proceso tanto con los administradores de infraestructuras (a través de la Plataforma de Administradores de Infraestructuras Ferroviarias Europeas, PAIFE) como con las empresas ferroviarias (a través del diálogo entre ellas), para desarrollar indicadores clave de rendimiento con el fin de mejorar la eficiencia y la atención al cliente del sector. Además, el rendimiento se controla a nivel de los corredores ferroviarios de mercancías y los corredores de la red básica de la RTE-T.

XVII
En lo que respecta a la adecuación de los objetivos políticos a las asignaciones de fondos, la Comisión desea señalar que las metodologías utilizadas garantizan que se preste especial atención a objetivos clave, como la finalización de los corredores de la RTE-T y, por lo tanto, la realización satisfactoria de corredores de valor añadido europeo.

La Comisión afirma que aplica estrictas metodologías de coste-beneficio y consideraciones económicas en lo que se refiere a la evaluación de los proyectos. Ya existen procedimientos de evaluación de proyectos para seleccionar proyectos de calidad.

Alcance y enfoque de la fiscalización

17
La Comisión considera que la mayoría de estas cuestiones se han abordado en el cuarto paquete ferroviario. Además, ya se tratan en las orientaciones revisadas para la RTE-T y el nuevo instrumento de financiación del Mecanismo «Conectar Europa» (MCE).

Observaciones

19
La Comisión considera que el rendimiento de los programas de la UE debe valorarse en función de supuestos de base. Como supuesto de base, el Libro Blanco de 2001 destacó el «riesgo de un cuasi monopolio del transporte de mercancías por carretera» en la UE en el futuro si no se tomaban medidas.

En este contexto, la Comisión considera que la relativa estabilidad de la cuota modal del transporte de mercancías por ferrocarril constituye un éxito moderado, sobre todo teniendo en cuenta la reestructuración de las economías de los Estados miembros de Europa Central y Oriental, que ha provocado una disminución de la cuota de las industrias tradicionales más orientadas a toneladas-kilómetro. Asimismo, la Comisión confía en que, con las medidas adoptadas recientemente, la cuota modal del transporte de mercancías por ferrocarril aumentará en los próximos años.

20
La Comisión considera que los nuevos reglamentos de la UE, como las orientaciones revisadas para la RTE-T y el nuevo instrumento de financiación en virtud del MCE, contribuirán a corregir la tendencia y ayudarán a lograr el objetivo fijado en el Libro Blanco de la Comisión de 2011.

22
Al comparar los mercados ferroviarios de países como los Estados Unidos, Australia, China, la India y Sudáfrica con la UE, también deben tenerse en cuenta diferencias importantes en cuanto al marco jurídico y las condiciones técnicas, que inciden en el desarrollo de los respectivos mercados ferroviarios.

26
Se han incoado procedimientos de infracción contra Polonia y la República Checa en relación con la transposición incompleta o incorrecta de las Directivas 2001/14/CE y 91/440/CEE; el Tribunal de Justicia de la Unión Europea emitió sus sentencias en mayo y julio de 2013 respectivamente (asuntos C-512/10 y C-545/10). Ambos Estados miembros ya han tomado medidas para garantizar el cumplimiento de la legislación de la UE, en particular en lo que se refiere al cálculo de los cánones de acceso por vía férrea. Se espera que estas medidas propicien una reducción de la cuantía de los cánones de acceso en los Estados miembros en cuestión.

La infraestructura ferroviaria —y la infraestructura en general— en la República Checa y Polonia lleva casi cinco décadas sufriendo falta de mantenimiento y abandono. La Comisión confía en que las inversiones efectuadas en estos Estados miembros darán frutos en los próximos años.

Respuestas de la Comisión

28
La Comisión desea señalar que los proyectos examinados por la fiscalización supusieron un considerable ahorro de tiempo (***recuadro 9***).

32
Dado que el plazo para que los Estados miembros transpusieran la Directiva expiró en junio de 2015, la Comisión confía en que la plena aplicación de la Directiva contribuirá a lograr el objetivo del espacio ferroviario europeo único.

36
La Comisión confía en que la plena aplicación de la Directiva 2012/34/UE y la adopción del cuarto paquete ferroviario propuesto por la Comisión contribuirán a lograr el objetivo del espacio ferroviario europeo único.

40 a)
La Comisión observa que el plazo de transposición del artículo 13 de la Directiva 2012/34/UE, que introduce un conjunto de nuevas normas para hacer frente a dificultades para acceder a las terminales y otras instalaciones de servicio, finalizó en junio de 2015.

42
La Comisión abordó este asunto a través de la Directiva 2012/34/UE y el cuarto paquete ferroviario.

El artículo 56 de la Directiva 2012/34/UE ha ampliado considerablemente las competencias de los organismos reguladores; la fecha de transposición era junio de 2015.

En el contexto de las negociaciones sobre el cuarto paquete ferroviario, se está debatiendo un refuerzo de los organismos reguladores, incluida una ampliación de sus competencias.

45
La Comisión es consciente de los problemas a los que se enfrentan los operadores del transporte de mercancías en relación con el procedimiento de programación anual de surcos y está evaluando posibles soluciones para abordar dichos problemas. No obstante, es necesario recordar que este proceso, consagrado en la Directiva 2012/34/UE, tiene por objeto garantizar un trato equilibrado de los operadores de transporte de viajeros y mercancías, así como de los operadores históricos y de los nuevos. El plazo anual de presentación de solicitudes de capacidad facilita la coordinación de las solicitudes incompatibles y garantiza el trato justo y equitativo de todos los solicitantes.

55
La Comisión considera que, si bien cabe esperar que determinadas medidas, como la armonización de las normas operativas, tengan un impacto positivo más rápidamente, es probable que otras, en particular las relacionadas con las mejoras de infraestructura, tengan más bien un impacto a medio y largo plazo.

A menudo, la estructura de gobernanza establecida en los corredores funciona y ha permitido identificar los problemas concretos que dificultan el tráfico de mercancías por ferrocarril, especialmente el tráfico transfronterizo, y reunir en torno a la mesa a todas las partes interesadas para resolverlos.

Respuestas de la Comisión

56
La Comisión observa que se ha avanzado en algunos ámbitos, incluso en la armonización entre los distintos corredores ferroviarios de mercancías (por ejemplo, un marco común para la adjudicación de la capacidad en los nueve corredores ferroviarios de mercancías para el calendario de 2016).

En determinados ámbitos, los trabajos de armonización de los procesos están avanzando a través de proyectos de RailNetEurope.

La Comisión reconoce la necesidad de una mayor armonización en este ámbito para que los corredores ferroviarios de mercancías puedan proporcionar todos sus beneficios para el desarrollo del transporte de mercancías por ferrocarril.

57
La Comisión considera que también debería tenerse en cuenta la situación específica de cada región de Europa —por ejemplo, la situación económica, la presencia de grandes puertos, la base industrial, la calidad de la infraestructura ya existente, de la infraestructura del último kilómetro— y los distintos modelos empresariales en los Estados miembros.

62 a)
En lo que se refiere al ERTMS, la Comisión ha designado a un coordinador europeo para su despliegue, que actualmente está aplicando su «Breakthrough programme for ERTMS». Este programa consta de cinco objetivos que deben alcanzarse para finales de 2016. El coordinador presentará una propuesta de plan de despliegue del ERTMS (PDE) para los nueve corredores de la red básica, a fin de que pueda derogarse el actual PDE para seis corredores del ERTMS. Los Estados miembros deben velar por que una parte importante de la aplicación del ERTMS a lo largo de los corredores se haya completado en 2027, aprovechando las oportunidades de financiación ofrecidas por el período de programación actual (2014-2020) y futuro (2020-2027).

El coordinador ha decidido lo que se ejecutará de aquí a 2020. Estos datos se traducirán en distintas actividades que convergen en un único plan de aplicación coherente desde el punto de vista técnico y de despliegue.

64
Los administradores de infraestructuras tienen que ofrecer sistemas de incentivos para reducir las perturbaciones y retrasos como parte de sus sistemas de tarificación, de conformidad con el artículo 35 y el anexo VI de la Directiva 2012/34/UE. Además, los acuerdos contractuales entre los administradores de infraestructuras y los Estados, que establecen el nivel de compensación pública para los administradores de infraestructuras, deben especificar los objetivos de rendimiento orientados al usuario, en forma de indicadores y criterios de calidad, tal y como se recoge en el artículo 30 y en el anexo V de la Directiva 2012/34/UE. Estos objetivos de rendimiento presionan a los administradores de infraestructuras para garantizar el nivel acordado de rendimiento, dado que su incumplimiento puede dar lugar a una menor compensación u otro tipo de sanciones.

Además, la Comisión está colaborando con los administradores de infraestructuras en el marco de la PAIFE sobre la mejor evaluación comparativa del rendimiento.

66 b)
Los indicadores clave de rendimiento para el proceso de adjudicación se han armonizado en el marco común para la adjudicación de la capacidad, que se aplica a los nueve corredores ferroviarios de mercancías, acordado en octubre de 2015. Los indicadores clave de rendimiento para las operaciones y el desarrollo del mercado están siendo armonizados mediante un proyecto de RailNetEurope.

67
La Comisión está colaborando estrechamente con Eurostat para elaborar los indicadores necesarios para supervisar los objetivos del Libro Blanco. No obstante, el cumplimiento de los plazos y la calidad de los indicadores dependerá de la disponibilidad de los datos de los Estados miembros.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 74 y 75
Los objetivos de la política de cohesión en el ámbito de los transportes son construir un sistema de transportes sostenible, multimodal, fiable y homogéneo. En consecuencia, los fondos de cohesión no se destinan específicamente al transporte de mercancías por ferrocarril y pueden abarcar todos los modos de transporte con miras a reducir las disparidades regionales. En algunos Estados miembros —como Alemania— que tienen una combinación de regiones menos y más desarrolladas, la atención del FEDER y el Fondo de Cohesión podría concentrarse en regiones que no son zonas con corredores prioritarios para el transporte de mercancías.

Además, la Comisión considera que se han realizado importantes esfuerzos para abordar las muy necesarias inversiones en ferrocarril, por ejemplo, mediante los proyectos de RTE-T.

77
Es necesario subrayar que se han transferido 11 300 millones de euros del Fondo de Cohesión al Mecanismo «Conectar Europa» (MCE), que se gastarán con arreglo a los objetivos del Reglamento del MCE, es decir, en la mayoría de los casos, en los proyectos ferroviarios situados en los corredores de la red básica de la RTE-T; la aprobación de cada uno de los proyectos presentados por las autoridades de los Estados miembros recae en la Comisión; en este caso, los porcentajes de cofinanciación son los mismos que los aplicados en el caso de los Fondos de Cohesión, es decir, hasta el 85 % en el caso de proyectos de infraestructuras ferroviarias. El MCE favorece los proyectos ferroviarios, ya que solo el 10 % de las respectivas dotaciones nacionales de la parte de cohesión del MCE podrá utilizarse para proyectos de carreteras, y los proyectos de carreteras podrán cofinanciarse únicamente cuando se incluyan un tramo transfronterizo.

La existencia de un plan global de transporte, con una cartera de proyectos maduros, constituye una condicionalidad *ex ante* para recibir las ayudas de los Fondos EIE en el período 2014-2020. Si bien un objetivo global del programa deberá ser catalizar la transición a un sistema de transporte más sostenible, cabe la posibilidad de que —habida cuenta de la infraestructura existente y las necesidades identificadas— el mayor esfuerzo de inversión se requiera para el sector de carretera.

Para el período 2014-2020, la planificación de las adjudicaciones se llevó a cabo con miras a permitir la complementariedad entre los Fondos EIE y el MCE, en lugar de limitarse a comparar los porcentajes. A este respecto, a través del MCE, se asignaron otros 1 100 millones de euros a la República Checa y 3 500 millones de euros a Polonia, casi exclusivamente al ferrocarril. Este hecho cambia radicalmente la comparación: cerca de 2 800 millones de euros para la República Checa y 10 200 millones de euros para Polonia se destinaron al ferrocarril.

Asimismo, la Comisión considera que el análisis debería tener en cuenta todos los modos de transporte. Por ejemplo, para el período 2014-2020, en Polonia se han destinado más fondos a modos de transporte sostenibles que al transporte por carretera.

79
Muchas de las inversiones realizadas para el ferrocarril se han beneficiado considerablemente de operaciones paralelas de transporte de viajeros y mercancías en los Estados miembros examinados.

La Comisión desea destacar que, en virtud del programa RTE-T, se destinaron fondos, en particular, a proyectos ferroviarios y a los tramos ferroviarios transfronterizos. De los 30 proyectos prioritarios (PP), 22 tenían que ver con tramos ferroviarios transfronterizos, mientras que los proyectos PP5 y PP16 se orientaron específicamente a líneas de transporte de mercancías por ferrocarril. La financiación en virtud del programa RTE-T se centró en los proyectos prioritarios[1].

En consonancia con la Decisión 2006/702/CE del Consejo, de 6 de octubre de 2006, relativa a las directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión, la Comisión no ha dado preferencia a las mercancías sobre los modos de transporte de viajeros.

Recuadro 8 — Ejemplo de prioridad otorgada a las líneas de alta velocidad: España 2007-2013

Si bien las inversiones ferroviarias en España en el período 2007-2013 se destinaron principalmente al tráfico de viajeros, para 2014-2020 la atención se ha centrado en la intermodalidad, la interoperabilidad y, sobre todo, las mercancías (véase el Acuerdo de Asociación español, pp. 145-148). En general, solo se tendrán en cuenta, para la cofinanciación, los proyectos que tengan el mayor impacto en el crecimiento y el empleo.

Las líneas ferroviarias de transporte de mercancías en los corredores de la red básica de la RTE-T con conexiones internacionales (es decir, los corredores atlántico y mediterráneo) recibirán apoyo en todos los tipos de regiones, ya que la tasa de rendimiento interno prevista y las repercusiones socioeconómicas de estos proyectos se consideran muy elevadas, incluidos los efectos indirectos.

En las regiones menos desarrolladas y en transición —Extremadura, Andalucía, Castilla-La Mancha y Murcia—, se cofinanciarán algunos tramos de líneas de alta velocidad, siempre que pertenezcan a redes de la RTE-T. La mayoría de estas líneas serán diseñadas para el tráfico mixto (viajeros y mercancías).

80

Véase la respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 74 y 75.

83

La Comisión supervisa el conjunto de las inversiones en infraestructura ferroviaria puesto que la mayoría de las líneas son de uso mixto y resulta difícil separar, en términos monetarios, la supervisión de los componentes de viajeros y de mercancías de cada una de las inversiones.

En el espíritu de las nuevas orientaciones de la RTE-T y del Reglamento del MCE, la Comisión pretende racionalizar la coordinación general y el seguimiento de los proyectos en el marco de los corredores de la RTE-T.

86

La Comisión considera que los proyectos deben evaluarse en función de sus méritos, sobre la base del análisis de coste-beneficio del proyecto. Aumentar el volumen de mercancías es un indicador que no depende únicamente del tipo de inversión, sino también de otros factores macroeconómicos. El hecho de no lograr este resultado no puede considerarse únicamente como una consecuencia de las inversiones realizadas. Asimismo, también existen otros beneficios aparte del ahorro de tiempo, como una mayor seguridad y conformidad con las exigencias reglamentarias (ETI, etc.). Además, la Comisión desea señalar que el ahorro de tiempo no solo tiene que ver con el transporte de mercancías, sino también con el tiempo de viaje para los viajeros, y ello debería tenerse en cuenta a la hora de evaluar el rendimiento de un proyecto. Por último, es posible que el valor añadido total del transporte de mercancías solo se materialice una vez finalizado todo el tramo o corredor.

1 En el caso de los cinco Estados miembros objeto de la muestra, por poner algunos ejemplos de este enfoque, se concedió financiación a los siguientes proyectos:
Alemania: Karlsruhe-Basilea, centrándose en particular en el tráfico de mercancías, con la construcción de carriles adicionales solo para mercancías (PP24), Emmerich-Oberhausen, conexión clave para la línea exclusiva para mercancías de Betuwe (PP24); Francia: Lyon-Turín (PP3), Francia: Perpiñán-Figueras (PP3), Francia: Circunvalación Nîmes-Montpellier (PP3), España: Évora-Mérida.

Recuadro 11 — Ejemplos de retrasos en la aplicación de los proyectos: Polonia y España

En España, dos proyectos (Túneles de Pajares-Sotiello y Sotiello-Campomanes) tendrían que haber finalizado en 2011.

En relación con Túneles de Pajares, las condiciones geológicas del proyecto exigieron una modificación del proyecto técnico, que finalizó en 2013, en lugar de 2011.

En relación con Sotiello, la inestabilidad del terreno exigió realizar obras de emergencia y condicionó la ejecución normal de los trabajos. El proyecto todavía no se ha completado.

Por lo que se refiere a los resultados del proyecto y a la consecución de los objetivos del programa y del proyecto, en los dos casos mencionados los retrasos podrían ser necesarios para garantizar la finalización satisfactoria del proyecto.

88

Actualmente se está nevaluando en España la cuota y la situación del transporte de mercancías por ferrocarril a nivel nacional, pero por ahora no hay cifras disponibles. El sector del transporte de mercancías por ferrocarril ha supuesto tradicionalmente un porcentaje menor en el total del transporte. La inclusión del transporte de mercancías en los proyectos de transporte es un fenómeno reciente que puede observarse en el proyecto más reciente[2] presentado a la Comisión.

89

En el marco del Fondo de Cohesión y el FEDER, los Estados miembros seleccionan los proyectos de conformidad con el objetivo de los programas negociados con la Comisión. Asimismo, los sistemas de gestión y control de dichos programas deben garantizar que se seleccionen aquellos proyectos con gran valor para la consecución de los objetivos del programa.

90

La Comisión recuerda que el mantenimiento es una competencia nacional y no puede optar a la financiación de la UE.

Sin embargo, la necesidad de mantenimiento se tiene en cuenta para la financiación, de la siguiente manera:

— Durante el período 2007-2013, los costes de mantenimiento se tuvieron en cuenta y se incluyeron en los análisis coste-beneficio, así como en estudios de viabilidad para el cálculo del déficit de financiación.

— Por lo que se refiere a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, en el período de programación 2014-2020, el mantenimiento se incluye periódicamente en los programas como una condicionalidad en las solicitudes de grandes proyectos.

91

La Comisión está evaluando estos planes de actividades y las estrategias indicativas de desarrollo de infraestructuras con arreglo al artículo 8 de la Directiva 2012/34/UE; es preciso tener en cuenta que las estrategias de desarrollo de infraestructuras debían publicarse antes de diciembre de 2014.

2 El proyecto más reciente que incluye el transporte de mercancías por ferrocarril en España forma parte del corredor Madrid–frontera portuguesa, es decir, el corredor atlántico de la RTE-T. En este proyecto, los trenes absorberán aproximadamente el 25 % del tráfico de mercancías de la región (11 millones de toneladas por ferrocarril, 43 millones de toneladas por carretera). El transporte de mercancías representa el 1,06 % de los ingresos de este corredor.

Respuestas de la Comisión

92
Los Estados miembros son los que deciden, a escala nacional, si los administradores de infraestructuras pueden imponer recargos o solo los costes directamente ocasionados por el acceso a la infraestructura ferroviaria. Si un Estado miembro permite los recargos, el administrador de infraestructuras deberá tener en cuenta el principio de que «el mercado pueda aceptarlo», que se recoge en el artículo 32 de la Directiva 2012/34/UE. Esta norma tiene por objeto garantizar que las elevadas tarifas de acceso a las vías no impidan a los segmentos de mercado cuya capacidad contributiva es limitada —como suele ser el caso de operadores de transporte de mercancías— prestar servicios de transporte ferroviario.

Durante el período de programación 2007-2013, las autoridades españolas dieron prioridad a líneas de transporte de viajeros, a consecuencia de lo cual se redujeron las inversiones en líneas de mercancías. Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 79 y al recuadro 8.

Conclusiones y recomendaciones

94
La Comisión considera que el rendimiento de los programas de la UE debe valorarse en función de supuestos de base. Como supuesto de base, el Libro Blanco de 2001 destacó el «riesgo de un cuasi monopolio del transporte de mercancías por carretera» en la UE en el futuro si no se toman medidas.

En este contexto, la Comisión considera que la relativa estabilidad de la cuota modal del transporte de mercancías por ferrocarril constituye un éxito moderado, sobre todo teniendo en cuenta la reestructuración de las economías de los Estados miembros de Europa Central y Oriental, que ha provocado una disminución de la cuota de las industrias tradicionales más orientadas a toneladas-kilómetro. Asimismo, la Comisión confía en que, con las medidas adoptadas recientemente, la cuota modal del transporte de mercancías por ferrocarril aumentará en los próximos años.

Los problemas identificados y descritos por el Tribunal en el presente informe se deben en parte al hecho de que la competencia no se basa en unas condiciones equitativas (internalización de los costes externos). Además, los efectos de la política pueden medirse a medio y a largo plazo, y, por consiguiente, se requiere más tiempo.

95
La Comisión está de acuerdo en que estas tendencias son, en gran medida, el resultado de normativas y consideraciones de costes de las empresas de transporte y los transportistas y que, para poder invertirlas, es preciso hacer mayor hincapié en estas cuestiones.

La Comisión llama la atención sobre el hecho de que las tendencias en la cuota del ferrocarril en los mercados del transporte de mercancías son consecuencia de la fragmentación del mercado ferroviario europeo en distintos tramos nacionales. El transporte ferroviario de mercancías es más eficaz para la media y larga distancia, que, en el caso de Europa, implica cruzar al menos una frontera (véase el apartado 4). Las redes nacionales fragmentadas carecen de normas y estándares comunes e interoperables, y generan costes adicionales para los operadores, además del «primer kilómetro» y del «último kilómetro» (por ejemplo, cambio de locomotoras por razones reglamentarias y requisitos de formación para los maquinistas).

96 a)

La Comisión ha abordado este asunto a través del texto refundido de la Directiva 2012/34/UE y del cuarto paquete ferroviario.

El artículo 56 ha ampliado considerablemente las competencias de los organismos reguladores; la fecha de transposición era junio de 2015.

El artículo 13 introdujo mejoras sustanciales del marco jurídico en relación con el acceso a las instalaciones de servicio y a los servicios ferroviarios conexos.

En el contexto de las negociaciones sobre el cuarto paquete ferroviario, se está debatiendo un refuerzo adicional de los organismos reguladores, incluida una ampliación de sus competencias.

96 b)

La Comisión es consciente de los problemas a los que se enfrentan los operadores del transporte de mercancías por lo que se refiere a los procedimientos de gestión del tráfico, y está evaluando posibles soluciones para abordar estos problemas.

Algunas de estas limitaciones administrativas y técnicas están siendo abordadas a través de la legislación europea vigente o pendiente de adopción (por ejemplo, el pilar técnico del cuarto paquete ferroviario, el despliegue del ERTMS) y específicamente, en los corredores ferroviarios de mercancías, a través de la creación de una serie de grupos de trabajo específicos.

96 c)

Los corredores ferroviarios de mercancías se están esforzando por lograr la transparencia del rendimiento de los servicios de transporte de mercancías por ferrocarril en los corredores de transporte de mercancías. De conformidad con el Reglamento, los indicadores de rendimiento se han fijado a nivel de cada corredor, son objeto de supervisión cada año y los resultados se ponen a disposición del público.

Recomendación 1

La Comisión acepta esta recomendación, en lo que le concierne, y ha tomado las medidas necesarias para abordar la cuestión mediante la Directiva 2012/34/UE y el cuarto paquete ferroviario.

Ahora, los Estados miembros deben actuar:

1) transponiendo la legislación, en particular la Directiva 2012/34/UE, de modo completo y correcto (el plazo de transposición finalizaba en junio de 2015);

2) otorgando a los reguladores los recursos necesarios de conformidad con el artículo 55, apartado 3, y el artículo 56, apartado 5, de la Directiva 2012/34/UE.

La Comisión realizará un estrecho seguimiento de la aplicación de la Directiva.

Recomendación 2 a)

La Comisión acepta la recomendación y ya ha tomado medidas para abordar estas cuestiones.

Por ejemplo, por lo que se refiere al proceso relacionado con el establecimiento de horarios para la adjudicación de surcos, la Comisión ha establecido un marco regulador a través de la Directiva 2012/34/UE, con disposiciones por las que se establecen los plazos y las normas que deben cumplir los administradores de infraestructuras (en particular, el artículo 43 y siguientes, y el anexo VII). El artículo 43 de la Directiva 2012/34/UE prevé la posibilidad de que la Comisión adopte actos delegados para modificar el calendario del proceso de elaboración de los horarios fijado en el anexo VII. En función de los resultados de una futura evaluación de la aplicación de estas disposiciones, sobre la base de observaciones y pruebas procedentes del sector, la Comisión podrá plantearse modificar este anexo.

Recomendación 2 b)

La Comisión acepta la recomendación.

Las partes interesadas han tomado la iniciativa de armonizar algunos ámbitos (por ejemplo, el marco común para la adjudicación de la capacidad).

En 2016 se llevará a cabo una evaluación del Reglamento sobre corredores ferroviarios de mercancías, teniendo en cuenta qué se ha hecho y qué se está haciendo, y evaluando si existen ámbitos en los que se requiere una armonización mediante la intervención de la Comisión.

Recomendación 3 a)

La Comisión acepta esta recomendación y considera que estos problemas se están abordando a través de cuarto paquete ferroviario, para el que presentó propuestas legislativas en enero de 2013.

Recomendación 3 b)

La Comisión acepta la recomendación y ya ha tomado medidas para su aplicación. Por lo que respecta a los requisitos lingüísticos para los tramos transfronterizos, se está modificando el anexo correspondiente de la Directiva 2007/59/CE.

La próxima evaluación de la Directiva sobre maquinistas en 2016 examinará si es necesario realizar modificaciones legislativas, garantizando al mismo tiempo un nivel adecuado de seguridad.

Recomendación 4 a)

La Comisión acepta la recomendación sobre el seguimiento de los avances hacia la consecución de los objetivos del Libro Blanco del transporte de 2011 y acepta parcialmente la recomendación sobre los objetivos intermedios.

La Comisión está colaborando estrechamente con Eurostat para elaborar los indicadores necesarios para realizar un seguimiento de los objetivos del Libro Blanco. No obstante, el cumplimiento de los plazos y la calidad de los indicadores dependerá de la disponibilidad de los datos de los Estados miembros.

En el caso de futuros documentos de orientación, la Comisión está de acuerdo en que los objetivos intermedios son, en principio, deseables, y estudiará la conveniencia de fijar objetivos intermedios, en función del alcance de la iniciativa, la pertinencia y la oportunidad de los indicadores.

Recomendación 4 b)
La Comisión acepta esta recomendación y la considera parcialmente aplicada.

El artículo 56, apartado 7, de la Directiva 2012/34/UE introduce para los organismos reguladores la nueva obligación de consultar, al menos una vez cada dos años, a los representantes de los usuarios del mercado del transporte ferroviario de mercancías y viajeros. Las conclusiones de estas consultas ofrecen información valiosa para dicha evaluación.

Asimismo, una vez al año se lleva a cabo una encuesta de satisfacción de los usuarios de los corredores ferroviarios de mercancías cuyos resultados serán publicados por los gestores de los corredores.

Recomendación 4 c)
La Comisión acepta la recomendación.

En relación con el Programa de Seguimiento del Mercado Ferroviario (RMMS), la Comisión ya ha adoptado un acto de ejecución [Reglamento de Ejecución (UE) 2015/1100 de la Comisión, de 7 de julio de 2015], que obliga a los Estados miembros a cumplir sus obligaciones de información, por lo que considera que ya se ha aplicado.

En lo que respecta a los corredores ferroviarios de mercancías, la Comisión la considera parcialmente aplicada. Se está logrando en parte cierto grado de armonización a través de un proyecto de RailNetEurope. Mediante una evaluación del Reglamento sobre corredores ferroviarios de mercancías, la Comisión evaluará la necesidad de una mayor armonización en este ámbito, teniendo en cuenta el resultado del proyecto de RailNetEurope.

Recomendación 5
La Comisión acepta esta recomendación y está de acuerdo con el principio de promover la igualdad de condiciones de competencia.

98
Con arreglo al MFP 2014-2020, el recién creado instrumento del MCE se centra casi exclusivamente en proyectos con un claro valor añadido europeo, en particular los proyectos ferroviarios transfronterizos y el despliegue del ERTMS. Centrarse en los tramos transfronterizos y en la interoperabilidad será necesariamente beneficioso para los servicios de transporte ferroviario de mercancías, dado que el transporte de mercancías por ferrocarril es particularmente competitivo en las distancias medias y largas.

La Comisión considera que se han realizado y se seguirán realizando esfuerzos para captar inversiones ferroviarias, por ejemplo, en el caso del programa de la RTE-T.

99 a)
En lo que respecta a los Fondos EIE, comparar solamente el transporte por ferrocarril con el transporte por carretera en solo tres de los 28 Estados miembros no permite estimar que el establecimiento de un sistema de transporte amplio, sostenible, multimodal, fiable y continuo requiere inversiones en todos los modos de transporte: ferrocarril, transporte marítimo, aviación, vías navegables interiores y carreteras, así como en infraestructuras multimodales.

Encontrar el equilibrio adecuado no consiste en asignar cuotas preestablecidas del presupuesto disponible a un modo de transporte u otro. En lugar de ello, el análisis debe tener en cuenta las necesidades de los distintos Estados miembros y regiones en los diferentes modos de transporte.

El programa RTE-T, el principal instrumento de financiación de la UE para poner en práctica la estrategia de transporte de la Unión, se orientó específicamente al ferrocarril, que fue el principal beneficiario de los fondos. El 56 % de los fondos disponibles se destinaron a proyectos ferroviarios, más un 7 % adicional dedicado a la aplicación del ERTMS, en comparación con solo el 4 % asignado a la carretera tradicional. Este planteamiento se ha seguido con arreglo al nuevo MCE.

99 b)

El programa RTE-T se dirigía específicamente a proyectos ferroviarios, en particular los tramos transfronterizos (véase el apartado 77). Asimismo, los proyectos destinados a desarrollar líneas mixtas o líneas de alta velocidad han sido beneficiosos para el transporte de mercancías, también mediante la creación de capacidad adicional en las líneas convencionales y otras líneas paralelas. También resulta metodológicamente difícil separar en términos monetarios los impactos que tienen las inversiones que se destinan a líneas mixtas en el tráfico de viajeros o de mercancías.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que la normativa sobre la RTE-T ha introducido varios instrumentos nuevos de gobernanza para la aplicación de la red básica de la RTE-T (corredores de la red básica, coordinadores europeos, foros de los corredores y planes de trabajo sobre los corredores). Estos instrumentos ayudan a supervisar mejor la aplicación de la RTE-T y la identificación de una cartera de proyectos que sirva a los objetivos de las políticas de la UE, entre los que desempeña un papel central el desarrollo del transporte de mercancías por ferrocarril.

99 c)

La Comisión considera que la infraestructura ferroviaria es un elemento fundamental, pero debe ir acompañada de las medidas legislativas y operativas necesarias. El cuarto paquete ferroviario solo dará fruto cuando se ejecute en su totalidad. Asimismo, las condiciones del mercado (crisis económica) no han propiciado el desarrollo de los servicios de transporte ferroviario de mercancías en los últimos años.

Véanse las respuestas a los apartados 25 y 84.

99 d)

La Comisión señala que el mantenimiento es una competencia nacional y no puede optar a la financiación de la UE en general.

Véase la respuesta de la Comisión al apartado 88.

100

Los nuevos marcos de la RTE-T y del MCE aspiran a hacer un mejor uso de los fondos de la UE orientándose a proyectos de elevado valor añadido europeo, como enlaces ferroviarios transfronterizos, y abordando los cuellos de botella, las conexiones ferroviarias con puertos y aeropuertos, de conformidad con las normas técnicas establecidas por el Reglamento de la RTE-T. La Comisión está negociando con los Estados miembros los programas operativos en el marco del FEDER y del Fondo de Cohesión para alcanzar el principal objetivo de la política de cohesión, esto es, la cohesión entre las regiones más desarrolladas y las menos desarrolladas. La Comisión considera que los reglamentos aplicables al período 2014-2020 facilitan este proceso mediante el establecimiento de condicionalidades *ex ante* y el marco de rendimiento.

Recomendación 6 a)

La Comisión acepta esta recomendación y ya la está aplicando. En su propuesta de nuevos Reglamentos para el marco de la política de cohesión del período 2014-2020, la Comisión ha introducido una condicionalidad *ex ante* a fin de asegurar que se den las condiciones necesarias para una ayuda eficaz. Estas incluyen un plan estratégico a largo plazo que debe crearse antes de cualquier decisión de financiación.

La Comisión comparte la opinión de que la planificación de la infraestructura ferroviaria debe llevarse a cabo en el contexto de la planificación general de las redes de transporte. Así se establece en el artículo 4 del Reglamento (UE) n.º 1315/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la red transeuropea de transporte. Entre los objetivos de la red transeuropea figura «la interconexión e interoperabilidad de las redes nacionales de transporte», «la integración óptima y la interconexión de todos los modos de transporte» y «el uso eficiente de la infraestructura».

En este contexto, la Comisión considera que para conseguir un rendimiento óptimo también es necesario realizar una planificación estratégica a largo plazo a escala nacional y tener en cuenta los efectos transfronterizos.

La financiación del MCE se centrará en los proyectos con un alto valor añadido de la UE. Los fondos asignados a los proyectos de la RTE-T con arreglo al nuevo MCE estarán disponibles solo para proyectos que cumplan la normativa sobre la RTE-T, es decir, los que permitan una velocidad de 100 km/h, 22,5 toneladas de carga por eje y 740 m de longitud del tren. El resultado será la mejora de las condiciones para los transportes ferroviarios de mercancías. Además, el MCE se centrará en el acceso a los generadores del tráfico de mercancías, con el fin de desarrollar la intermodalidad, en particular los enlaces ferroviarios en los puertos. También hay una prioridad específica centrada en las plataformas multimodales (terminales ferrocarril-carretera). La Comisión se asegurará de que respondan mejor a las necesidades de la red ferroviaria europea.

Recomendación 6 b)

La Comisión acepta la recomendación y la considera parcialmente aplicada.

La Comisión ya supervisa qué cantidad de los fondos de la UE se invierten en proyectos de transporte ferroviario de mercancías en el contexto de la aplicación del MCE.

Teniendo en cuenta el uso mixto de la mayoría de las líneas, la Comisión supervisará los importes de los fondos gastados en los proyectos que no estén destinados únicamente al tráfico de viajeros (líneas de alta velocidad).

Recomendación 7 a)

La Comisión acepta la recomendación y la considera aplicada parcialmente.

Los corredores de la RTE-T y los corredores ferroviarios de mercancías, las orientaciones para la RTE-T, los tramos y prioridades predeterminados en el Reglamento del MCE, las ETI, así como el requisito de condicionalidades *ex ante* n.º 7.2 establecen un marco de transporte global que facilita el proceso de desarrollo de los corredores ferroviarios de un modo no fragmentado.

Los objetivos del MCE, de reciente creación, se orientan en particular a los corredores de la red básica. La maximización de los efectos de las acciones emprendidas a nivel nacional y de la UE constituye el espíritu del nuevo Reglamento sobre la RTE-T. Ello refuerza la estrategia de financiación para el MCE. El Reglamento sobre la RTE-T prevé la creación de una red europea. La nueva legislación ha reforzado el mandato de los coordinadores europeos, cuyas tareas incluyen, entre otras, la de facilitar la aplicación coordinada de los corredores multimodales de la red básica. Todo ello permitirá aprovechar las potenciales sinergias y complementariedades entre las acciones emprendidas a nivel nacional y en el seno de los distintos programas. Se cree que este planteamiento minimizará el riesgo de un mosaico de proyectos que den pie al desarrollo de una red fragmentada.

Recomendación 7 b)

La Comisión acepta la recomendación y, en lo que le concierne, la considera aplicada con la existencia de un marco relativo al análisis coste-beneficio.

El análisis coste-beneficio es un elemento necesario de toda solicitud de financiación en virtud del MCE. El análisis coste-beneficio utiliza previsiones de tráfico para cuantificar las ventajas financieras y económicas de un determinado proyecto, y estas también incluyen el tráfico de mercancías de líneas mixtas. Únicamente los proyectos con valoración positiva en el análisis coste-beneficio reciben financiación del MCE.

En el proceso de selección, la Comisión prestará la debida atención a los proyectos que supongan un mayor valor añadido económico de la UE, lo que, en la mayoría de los casos, implica el tráfico de mercancías por ferrocarril.

Por lo que se refiere a los Fondos EIE, la Comisión quiere señalar que los elementos mencionados deben incluirse en la información facilitada para la aprobación de grandes proyectos (en particular el estudio de viabilidad y el análisis coste-beneficio). Referencias jurídicas: para el período 2007-2013, artículo 40 del Reglamento (CE) n.º 1083/2006; para el período 2014-2020, artículo 101 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

La Comisión observa que los Estados miembros también deben llevar a cabo análisis *ex ante* sobre el déficit de financiación para los proyectos de menor envergadura que generen ingresos[3].

Recomendación 8

La Comisión señala que la primera parte de la recomendación se dirige a los Estados miembros y acepta la segunda parte de la misma.

Los Estados miembros, con el apoyo de los órganos reguladores nacionales, deben garantizar, en el marco de los programas de actividad y las estrategias indicativas de desarrollo de infraestructuras fijadas por los administradores de infraestructuras, el debido mantenimiento de la red ferroviaria (incluidas las instalaciones de «último kilómetro»), en particular en los corredores ferroviarios de transporte de mercancías.

3 Nota de orientación sobre el artículo 55, apartado 6, del Reglamento (CE) n.º 1083/2006 (COCOF 08-0012-03).

CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Publicaciones gratuitas:

- Un único ejemplar:
  A través de EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu).
- Varios ejemplares/pósteres/mapas:
  En las representaciones de la Unión Europea (http://ec.europa.eu/represent_es.htm),
  en las delegaciones en terceros países (http://eeas.europa.eu/delegations/index_es.htm)
  o contactando con Europe Direct a través de http://europa.eu/europedirect/index_es.htm
  o del teléfono 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito en toda la Unión Europea) (*).

  (*) Tanto la información como la mayoría de las llamadas (excepto desde algunos operadores, cabinas u hoteles) son gratuitas.

Publicaciones de pago:

- A través de EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu).

El fomento de unos medios de transporte más eficientes y sostenibles, en particular del transporte por ferrocarril, ha sido un aspecto clave de la política de la UE durante los últimos veinticinco años. El presupuesto de la UE contribuyó en unos 28 000 millones de euros aproximadamente a financiar proyectos ferroviarios entre 2007 y 2013. En el informe se examina si la UE ha logrado una mejora eficaz del transporte de mercancías por ferrocarril y si los resultados obtenidos por dicho transporte, especialmente términos de cuota modal y volumen transportado, habían mejorado desde el año 2000. Según lo constatado, los resultados obtenidos por el transporte de mercancías por ferrocarril en la UE siguen siendo, por lo general, insatisfactorios a la vez que se ha reforzado la posición del transporte por carretera.

TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Oficina de Publicaciones