



EL TRANSPORTE FERROVIARIO

La política de transporte ferroviario de la Unión tiene por objeto la creación de un espacio ferroviario europeo único. Tras la apertura del sector ferroviario a la competencia en 2001, se aprobaron a lo largo de diez años tres paquetes legislativos y una refundición. A ellos se les sumó un cuarto paquete destinado a completar el espacio ferroviario europeo único, que se aprobó en abril y diciembre de 2016 (pilar técnico y pilar de mercado, respectivamente).

BASE JURÍDICA Y OBJETIVOS

Artículo 100, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). La política común en el sector de los transportes tiene por objeto salvaguardar tanto la competencia como la libre prestación de servicios. Esto exige una armonización de las normas técnicas, administrativas y de seguridad, condición indispensable para lograr la interoperabilidad de los distintos sistemas ferroviarios nacionales. Las medidas de protección del medio ambiente y de los consumidores también pueden requerir cierta armonización para evitar distorsiones de la competencia y facilitar el acceso al mercado de nuevas empresas.

En su Libro Blanco de 2011 titulado «Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible» [[COM\(2011\)0144](#)], la Comisión estableció el objetivo de que, para 2050, la mayor parte del transporte de pasajeros de media distancia se realizara por ferrocarril. A medio plazo (de aquí a 2030), se deberá triplicar la longitud de la red de alta velocidad actual y mantener una red ferroviaria densa en todos los Estados miembros; a largo plazo se deberá completar una red europea de ferrocarriles de alta velocidad.

RESULTADOS

A. Interoperabilidad

Con la [Directiva 96/48/CE](#), de 23 de julio de 1996, relativa a la interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo de alta velocidad, y la [Directiva 2001/16/CE](#), de 19 de marzo de 2001, relativa a la interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo convencional, la Unión inició un proceso destinado a garantizar el tránsito fluido y seguro de los trenes entre las redes nacionales de los Estados miembros. En el marco de estas Directivas se elaboraron algunas soluciones técnicas (las llamadas «especificaciones técnicas de interoperabilidad» o ETI). Estas regulan aspectos fundamentales como los sistemas de control, la seguridad, la señalización, las aplicaciones telemáticas para el transporte de mercancías, la cualificación del



personal en el transporte internacional, los vagones de mercancías y la atenuación del ruido.

Ambas Directivas fueron modificadas y puestas al día por la [Directiva 2004/50/CE](#), de 29 de abril de 2004. El ámbito de aplicación de la Directiva sobre los sistemas ferroviarios convencionales se amplió a toda la red europea a fin de satisfacer las exigencias de la apertura total de la red ferroviaria a los servicios de transporte nacional e internacional de mercancías (enero de 2007) y de transporte internacional de pasajeros (enero de 2010). La [Directiva 2008/57/CE](#), de 17 de junio de 2008, — modificada posteriormente por las [Directivas 2009/131/CE](#) y [2011/18/UE](#)— refundió en un solo texto las Directivas anteriores a ella. En el marco del cuarto paquete ferroviario, la Directiva 2008/57/CE fue también refundida a su vez por la [Directiva \(UE\) 2016/797](#), de 11 de mayo de 2016, sobre la interoperabilidad del sistema ferroviario dentro de la Unión Europea.

Con el fin de reducir las barreras técnicas a la interoperabilidad, representantes del sector ferroviario y la Comisión firmaron en 2005, 2008 y 2012 memorandos de entendimiento relativos a la introducción y el desarrollo del Sistema Europeo de Gestión del Tráfico Ferroviario (ERTMS). Más recientemente, en 2016, un nuevo memorando de entendimiento fijó los principales objetivos de cooperación entre los signatarios y definió el compromiso entre ellos a partir de entonces. Los cuatro memorandos de entendimiento sobre el ERTMS pueden consultarse [aquí](#).

Desde el 1 de enero de 2007, el transporte nacional e internacional de mercancías está completamente abierto a la competencia. Para poder sacar el máximo partido de la red internacional de mercancías y mejorar su interoperabilidad, la Unión definió nueve corredores europeos de mercancías competitivos en el [Reglamento \(UE\) n.º 913/2010](#), de 22 de septiembre de 2010, sobre una red ferroviaria europea para un transporte de mercancías competitivo. El objetivo era conseguir que el ferrocarril fuera más competitivo frente a otros medios de transporte para las mercancías que deben atravesar varios Estados miembros. El Reglamento (UE) n.º 913/2010 fue modificado por el [Reglamento \(UE\) n.º 1316/2013](#), de 11 de diciembre de 2013, por el que se crea el Mecanismo «Conectar Europa» para el período 2014-2020. En 2015, el Reglamento (UE) n.º 1316/2013 fue modificado por el [Reglamento \(UE\) 2015/1017](#), de 25 de junio de 2015, relativo al Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, al Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión y al Portal Europeo de Proyectos de Inversión. La Comisión, en su documento [COM\(2016\)0597](#), propuso ampliar la duración del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas e introducir mejoras técnicas para este Fondo y para el Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión. Esta propuesta se sometió a votación en la Comisión de Transportes y Turismo (TRAN) el 23 de marzo de 2017 y entró en vigor el 16 de octubre de 2017 tras las negociaciones interinstitucionales.

Con el cuarto paquete ferroviario se derogó el [Reglamento \(CEE\) n.º 1192/69](#), de 26 de junio de 1969, relativo a las normas comunes para la normalización de las cuentas de las empresas ferroviarias, que fue sustituido por el [Reglamento \(UE\) 2016/2337](#), de 14 de diciembre de 2016. El [Reglamento \(CE\) n.º 1370/2007](#), de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera, fue también modificado gracias al cuarto paquete ferroviario. También conocido como el



«Reglamento sobre obligaciones de servicio público», el [Reglamento \(UE\) 2016/2338](#), de 14 de diciembre de 2016, modificó el [Reglamento \(CE\) n.º 1370/2007](#) en lo que atañe a la apertura del mercado de los servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril.

B. Agencia Ferroviaria Europea

Para mejorar la interoperabilidad y la seguridad del sistema ferroviario europeo, el [Reglamento \(CE\) n.º 881/2004](#), de 29 de abril de 2004, creó la Agencia Ferroviaria Europea (AFE), con sede en Lille y Valenciennes (Francia). La principal función encomendada a esta Agencia fue la de armonizar, registrar y hacer seguimiento de las ETI de todo el sistema ferroviario europeo y establecer objetivos comunes de seguridad para los ferrocarriles europeos. La Agencia en sí misma carece de competencias decisorias, pero ayuda a elaborar propuestas de decisión para la Comisión. El 16 de diciembre de 2008, el [Reglamento \(CE\) n.º 1335/2008](#) atribuyó nuevas funciones a la AFE. El 11 de mayo de 2016, en el marco del cuarto paquete ferroviario, el [Reglamento \(UE\) 2016/796](#) relativo a la Agencia Ferroviaria de la Unión Europea derogó y sustituyó el Reglamento (CE) n.º 881/2004, con vistas a contribuir a un mayor desarrollo y funcionamiento efectivo de un espacio ferroviario europeo único, a garantizar un elevado nivel de seguridad e interoperabilidad ferroviarias y a mejorar la competitividad de los ferrocarriles. La AFE es ahora la única instancia competente para emitir autorizaciones de vehículos (locomotoras y vagones) destinados a actividades transfronterizas, así como certificados de seguridad únicos para las empresas ferroviarias que operan en varios Estados miembros.

C. Armonización social

La [Directiva 2005/47/CE](#) del Consejo, de 18 de julio de 2005, regula las condiciones de trabajo de los trabajadores móviles que realizan servicios de interoperabilidad transfronteriza en el sector ferroviario. Se basa en un acuerdo entre los interlocutores sociales europeos del sector del ferrocarril. Por su parte, la [Directiva 2007/59/CE](#), de 23 de octubre de 2007, tiene por objeto establecer unos requisitos mínimos armonizados para la cualificación y certificación de los maquinistas de locomotoras y trenes en la Unión. En ella se estipula que todo maquinista debe contar con una licencia de conducción y un certificado de formación complementaria armonizado. Partiendo de esta base, la Directiva prevé el reconocimiento mutuo de los títulos. Desde octubre de 2011 se expiden certificados o licencias a los maquinistas que realizan servicios transfronterizos, servicios de cabotaje o servicios de transporte de mercancías en otro Estado miembro, o que trabajan en al menos dos Estados miembros.

D. Acceso de las empresas ferroviarias a las infraestructuras

La [Directiva 95/18/CE](#), de 19 de junio de 1995, sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias dispone que, para poder acceder a las infraestructuras de todos los Estados miembros, las empresas ferroviarias deben disponer de una licencia. La licencia es expedida por el Estado miembro en el que esté establecida la empresa, siempre que se cumplan ciertas condiciones (honorabilidad, capacidad financiera y competencia profesional). La Directiva fue modificada por la [Directiva 2001/13/CE](#), de 26 de febrero de 2001, que establece las condiciones de ejercicio (técnicas, económicas, financieras y de seguridad) de la profesión de transportista ferroviario



aplicables en el conjunto del territorio de la Unión y por la que se rige el procedimiento de autorización para explotar los servicios de transporte de mercancías por ferrocarril en la red transfronteriza europea.

La [Directiva 2012/34/UE](#), de 21 de noviembre de 2012, por la que se establece un espacio ferroviario europeo único derogó y sustituyó a las [Directivas 95/18/CE](#) y [2001/13/CE](#). La Directiva 2012/34/UE reúne en un solo texto los principios relativos al desarrollo del ferrocarril (basado, entre otros factores, en la separación entre la administración de la infraestructura y la actividad del transporte), la concesión de licencias a las empresas ferroviarias y la aplicación de cánones por la utilización de la infraestructura. En general, esta Directiva estimula la competencia al prever una mayor transparencia de las condiciones de acceso al mercado, una separación contable clara y la independencia y el refuerzo de los organismos nacionales de control. Define de forma más pormenorizada las condiciones de acceso a la red y a los servicios y las normas relativas a la percepción de cánones.

El cuarto paquete ferroviario se concibió para completar el espacio ferroviario europeo único y mejorar su interoperabilidad. Se trataba de abrir a la competencia los contratos de servicio público en los mercados nacionales para mejorar la calidad y eficacia de los servicios de transporte nacional de pasajeros. El 14 de diciembre de 2016 se adoptó la [Directiva \(UE\) 2016/2370](#) (también conocida como la Directiva sobre gobernanza), que modificaba la Directiva 2012/34/UE en lo que atañe a la apertura del mercado de los servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril y a la gobernanza de las infraestructuras ferroviarias.

La [Directiva 95/18/CE](#), de 19 de junio de 1995, sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias, fue modificada asimismo por la [Directiva 2004/49/CE](#), de 29 de abril de 2004, por la que se exige el certificado de seguridad a cualquier empresa ferroviaria para poder acceder a la infraestructura. La [Directiva 2008/110/CE](#), de 16 de diciembre de 2008, también conocida como la Directiva de seguridad ferroviaria, modificó la Directiva 2004/49/CE. Más adelante, la [Directiva \(UE\) 2016/798](#), de 11 de mayo de 2016, sobre la seguridad ferroviaria derogó la Directiva 2008/110/CE en el marco del cuarto paquete ferroviario.

E. Ruido ferroviario

La [Directiva 2002/49/CE](#), de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental (Directiva sobre el ruido ambiental) sienta las bases para la adopción de medidas de la Unión destinadas a reducir las emisiones sonoras de las infraestructuras y los vehículos ferroviarios. Sobre dicha base se adoptaron en 2003 directrices sobre los métodos de cálculo del ruido ferroviario y, en junio de 2006, entraron en vigor los valores límite de emisión acústica para el material rodante utilizado en la Unión. En abril de 2011, la Comisión revisó, mediante una nueva Decisión, las ETI relativas al material rodante del sistema ferroviario. El 8 de julio de 2008, la Comisión publicó la Comunicación titulada «Medidas de reducción del ruido ferroviario aplicables a la flota existente» [[COM\(2008\)0432](#)], en la cual estableció como objetivo la modernización de todos los vagones de mercancías para 2015. Con objeto de fomentar el equipamiento de los vagones con frenos de bajo ruido, la [Directiva 2012/34/UE](#) prevé asimismo un sistema de percepción de cánones diferenciado en función del nivel



sonoro (Sistema Europeo de Control de Trenes, (ETCS)). Los cánones por utilización de infraestructuras diferenciados en función del ruido afectan prioritariamente a los vagones de mercancías que no respetan el tenor de las ETI relativas al «Material rodante— ruido» del sistema ferroviario transeuropeo convencional. Como ya se ha mencionado, la Directiva 2012/34/UE fue modificada por el cuarto paquete ferroviario, concretamente por la [Directiva \(UE\) 2016/2370](#), de 14 de diciembre de 2016, en lo que atañe a la apertura del mercado de los servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril y a la gobernanza de las infraestructuras ferroviarias.

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

En el marco de sus competencias legislativas, el Parlamento Europeo ha apoyado la mayoría de las propuestas de armonización de la Comisión, insistiendo al mismo tiempo en determinados aspectos:

1. En su [Resolución de 11 de marzo de 2008](#) sobre una política de transporte sostenible, el Parlamento apoyó explícitamente la introducción del sistema de seguridad, de conducción y de señalización ferroviaria ERTMS/ETCS a fin de eliminar los obstáculos técnicos, e instó a que se creara un espacio ferroviario europeo único.
2. En su [Resolución de 11 de marzo de 2009](#) sobre la integración de los intereses ambientales en el sector del transporte y la internalización de los costes externos, el Parlamento pidió a la Comisión que presentase sin demora propuestas específicas para todos los medios de transporte. También pidió a la Comisión que presentara un planteamiento global para el cálculo y la imputación de los costes externos y para la estimación de sus repercusiones sobre la base de un modelo exhaustivo. El Parlamento le pidió también que presentase una propuesta de Directiva para la percepción de exacciones en función del ruido emitido por locomotoras y vagones, con el objetivo de incentivar a las empresas ferroviarias a transformar rápidamente su parque móvil para disponer de vehículos silenciosos.
3. En su [Resolución de 9 de septiembre de 2015](#) sobre la aplicación del [Libro Blanco](#) de 2011 sobre el transporte: hacer balance y avanzar hacia una movilidad sostenible, el Parlamento pidió que, en el ámbito del transporte ferroviario, se adoptara rápidamente el cuarto paquete ferroviario. Se trataba de garantizar una apertura equilibrada del mercado nacional del transporte de pasajeros por ferrocarril, la independencia de los gestores de infraestructuras, unos procedimientos de licitación competitivos para los contratos de servicio público, el nivel más elevado posible de seguridad e interoperabilidad ferroviaria, y unos recursos humanos y financieros suficientes para que la AFE pudiera convertirse en ventanilla única en materia de certificación de la seguridad y autorización de vehículos.

La Comisión TRAN ha examinado una propuesta de refundición del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros de ferrocarril [[COM\(2017\)0548](#)]. El Parlamento Europeo adoptó una Resolución sobre la propuesta en noviembre de 2018. En octubre de 2019 se



anunció en el Pleno la decisión de la Comisión TRAN de entablar negociaciones interinstitucionales [[2017/0237 \(COD\)](#)].

Esteban Coito / BENJAMIN KLAUS WILHELM BLASER
02/2020

