



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 los diez años siguientes tres paquetes legislativos y una versión refundida. 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.

La política común en el sector del transporte 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.

Como se indicó en la [Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente](#) de 2020, «el Pacto Verde Europeo también aboga por que una parte considerable del 75 % del transporte interior que se realiza en la actualidad por carretera pase al ferrocarril y las vías navegables interiores. [...] Por consiguiente, deben adoptarse medidas urgentes a tenor de los limitados avances alcanzados hasta la fecha: a título de ejemplo, la cuota modal del ferrocarril en el transporte interior había caído al 17,9 % en 2018, en comparación con el 18,3 % en 2011».



RESULTADOS

A. Interoperabilidad

Con la adopción de 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 varias soluciones técnicas (las llamadas «especificaciones técnicas de interoperabilidad»).

Ambas Directivas fueron modificadas y actualizadas por la [Directiva 2004/50/CE](#), de 29 de abril de 2004. El ámbito de aplicación de la Directiva se amplió a toda la red ferroviaria convencional 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. En el marco del cuarto paquete ferroviario, la Directiva 2008/57/CE fue 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.

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 transporte 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 de 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 entró en vigor el 16 de octubre de 2017.

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 también fue 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.

En 2022, la Comisión evaluó el Reglamento (UE) n.º 913/2010 y constató que no había sido suficiente para aumentar el ferrocarril transfronterizo ni para apoyar las ambiciones de la Unión en materia de transporte, energía, medio ambiente y cambio climático. En consecuencia, en julio de 2023, la Comisión presentó una [propuesta](#) para establecer un marco que permita una gestión más eficiente de la capacidad y el tráfico de la infraestructura ferroviaria, mejorando así la calidad de los servicios y dando cabida a más tráfico en la red ferroviaria, garantizando al mismo tiempo la contribución del sector del transporte a la descarbonización.

La Comisión también tiene previsto adoptar varios reglamentos de ejecución, entre ellos uno sobre la armonización de las operaciones y la gestión de los trenes para apoyar la eficiencia y mejorar el ferrocarril transfronterizo, a fin de seguir contribuyendo a la ambición de la Unión de descarbonizar el transporte.

B. Agencia Ferroviaria de la Unión Europea y seguridad ferroviaria

Para mejorar la interoperabilidad y la seguridad de la red ferroviaria europea, se creó la Agencia Ferroviaria de la Unión Europea (AFE), con sede en Lille y Valenciennes (Francia), mediante el [Reglamento \(CE\) n.º 881/2004](#), de 29 de abril de 2004. La Agencia en sí misma carece de competencias decisorias, pero ayuda a la Comisión a elaborar propuestas de decisión en el ámbito de la red ferroviaria europea y a establecer objetivos comunes de seguridad. A raíz del [Reglamento \(UE\) 2016/796](#) relativo a la Agencia Ferroviaria de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 881/2004, con el fin de contribuir al desarrollo ulterior y al funcionamiento eficaz de un espacio ferroviario europeo único, garantizar un elevado nivel de seguridad e interoperabilidad ferroviarias y mejorar la competitividad de los ferrocarriles, la AFE es ahora la única autoridad competente para expedir autorizaciones de vehículos (para locomotoras y vagones) utilizados para operaciones transfronterizas y certificados de seguridad únicos para las empresas ferroviarias que operen en varios Estados miembros.

El Tribunal de Cuentas Europeo informó de que la implantación completa del Sistema Europeo de Gestión del Tráfico Ferroviario (ERTMS) en la red básica se está retrasando en la actualidad y no se completará antes de 2030, debido principalmente a la falta de coordinación entre los Estados miembros. Por consiguiente, el Tribunal de Cuentas formuló algunas recomendaciones para abordar los problemas detectados.

En este sentido, la Comisión adoptó el [Reglamento de Ejecución \(UE\) 2023/1693 de la Comisión, de 10 de agosto de 2023](#), que modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/773, relativo a la especificación técnica de interoperabilidad correspondiente al subsistema «explotación y gestión del tráfico» del sistema ferroviario de la Unión Europea.



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 del sector del ferrocarril de la Unión. Por su parte, la [Directiva 2007/59/CE](#), de 23 de octubre de 2007, tiene por objeto armonizar tanto los requisitos mínimos para la cualificación como la 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.

La Comisión tiene previsto revisar la Directiva 2007/59/CE sobre la certificación de los maquinistas en la Unión. Tras llevar a cabo una evaluación, detectó numerosos ámbitos en los que se podía simplificar y mejorar la eficacia de la Directiva.

D. Acceso de las empresas ferroviarias a las infraestructuras

La [Directiva 2001/13/CE](#), de 26 de febrero de 2001, por la que se modificaba la Directiva 95/18/CE, establecía las condiciones de ejercicio (técnicas, económicas, financieras y de seguridad) del sector ferroviario aplicables en el conjunto del territorio de la Unión y 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.

El cuarto paquete ferroviario se concibió para completar el espacio ferroviario europeo único y mejorar su interoperabilidad. El 14 de diciembre de 2016 se adoptó la [Directiva \(UE\) 2016/2370](#) (también conocida como la Directiva sobre gobernanza), por la que se 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 una certificación de seguridad a cualquier empresa ferroviaria para poder acceder a la infraestructura. Mediante la [Directiva 2008/110/CE](#), de 16 de diciembre de 2008, también conocida como la Directiva de seguridad ferroviaria, se modificó la Directiva 2004/49/CE. Más adelante, mediante la [Directiva \(UE\) 2016/798](#), de 11 de mayo de 2016, sobre la seguridad ferroviaria, se derogó la Directiva 2008/110/CE en el marco del cuarto paquete ferroviario.

En diciembre de 2021, la Comisión adoptó un [plan de acción para impulsar el transporte ferroviario de pasajeros de larga distancia y transfronterizo](#). El objetivo es mejorar la infraestructura ferroviaria y aumentar la capacidad ferroviaria de alta velocidad y el apoyo a la inversión para el ferrocarril con el fin de alcanzar el objetivo



de la Unión de duplicar el tráfico ferroviario de alta velocidad de aquí a 2030 y triplicarlo de aquí a 2050.

E. Ruido ferroviario

En la [Directiva 2002/49/CE](#), de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental se sientan las bases para la adopción de medidas de la Unión destinadas a reducir las emisiones sonoras de las infraestructuras y los vehículos ferroviarios, lo que dio lugar a directrices específicas que se aprobaron en 2003 y entraron en vigor en junio de 2006. En abril de 2011, la Comisión revisó, mediante una nueva Decisión, las especificaciones técnicas de interoperabilidad 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 adaptación de todos los vagones de mercancías para 2015. Con objeto de alentar a las compañías ferroviarias a actualizar sus vagones instalando frenos de bajo nivel de ruido, la [Directiva 2012/34/UE](#) prevé, asimismo, un nuevo sistema de percepción de cánones diferenciado en función del nivel sonoro (Sistema Europeo de Control de Trenes, ETCS). En este contexto, se emitió el [Reglamento de Ejecución \(UE\) 2015/429](#) de la Comisión para ayudar a los países de la Unión a fijar los cánones de acceso a las vías en función del ruido producido por los trenes de mercancías, con la posibilidad de cobrar menos a los trenes «silenciosos».

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

En el marco de sus competencias legislativas, el Parlamento ha apoyado la mayoría de las propuestas de armonización de la Comisión, insistiendo al mismo tiempo en determinados aspectos a través de sus resoluciones. Recientemente se han aprobado los siguientes textos:

- El 15 de diciembre de 2020, el Parlamento aprobó el acuerdo interinstitucional por el que se establece el [Año Europeo del Ferrocarril \(2021\)](#). Según esta decisión, entre las medidas cuya adopción estaba prevista en el marco del Año Europeo figuraban iniciativas para hacer hincapié en el papel esencial del ferrocarril en el transporte de puerta a puerta y favorecer el uso del ferrocarril para desplazamientos tanto profesionales como entre el domicilio y el lugar de trabajo.
- En su Resolución titulada «[Seguridad y señalización ferroviaria: evaluación de la situación actual de implantación del sistema europeo de gestión del tráfico ferroviario \(ERTMS\)](#)», de 7 de julio de 2021, el Parlamento hizo una serie de recomendaciones para abordar los principales problemas identificados por el lanzamiento del ERTMS y pidió a la Comisión que introdujera una disposición regulatoria para garantizar que los planes de implementación del ERTMS a escala nacional se ajustan jurídicamente a los objetivos vinculantes de despliegue del ERTMS establecidos en la legislación de la Unión.
- En diciembre de 2022, el Parlamento aprobó una [Resolución](#) sobre el plan de acción de la Comisión para impulsar el transporte ferroviario de pasajeros de larga distancia y transfronterizo, a raíz del informe de la Comisión de Transportes y Turismo. El Parlamento apoya el plan de acción, pero pide, entre otras cosas, que



se acelere la construcción de nuevas líneas ferroviarias y se dé prioridad a las inversiones en el desarrollo de conexiones ferroviarias de alta velocidad y larga distancia transfronterizas.

RESPUESTA A LA PANDEMIA DE COVID-19

1. Marco temporal relativo a las medidas de ayuda estatal

En el documento titulado «[Overview of the State aid rules applicable to the land transport sector during the COVID-19 outbreak](#)» (Visión general de las normas sobre ayudas estatales aplicables al sector del transporte terrestre durante la pandemia de COVID-19), los servicios de la Comisión recomiendan que, en caso de que sea necesario actuar con rapidez, los Estados miembros celebren contratos de servicio público para el transporte de mercancías por ferrocarril de conformidad con las Directivas sobre contratación pública. Además, se aplican las normas generales sobre los servicios de interés económico general, mediante las que se regulan las condiciones en las que puede concederse una compensación por un servicio de este tipo. En caso de que se cumplieran todos los requisitos, no se requeriría ninguna notificación con arreglo a las normas sobre ayudas estatales.

El [Reglamento \(UE\) 2020/1429](#) tenía por objeto derogar temporalmente las normas establecidas en la Directiva 2012/34/UE, a fin de permitir que las autoridades nacionales y las partes interesadas del sector ferroviario gestionen más fácilmente una serie de consecuencias negativas de la pandemia de COVID-19: la exención, reducción o aplazamiento del pago de los cánones de acceso a las vías para el uso de la infraestructura ferroviaria, así como la exención del pago de los cánones por reserva. Este Reglamento abarcó un período de referencia hasta el 31 de diciembre de 2020.

2. Ampliación de los plazos de transposición

Como consecuencia de los graves efectos de la pandemia, es posible que las empresas y operadores de transporte, así como otras personas afectadas, no hayan podido llevar a cabo las formalidades o procedimientos necesarios para cumplir determinadas disposiciones del Derecho de la Unión. El [Reglamento \(UE\) 2020/698](#) se refiere a la aplicación de doce textos legislativos (directivas y reglamentos) a todos los medios de transporte, incluido el ferrocarril, y amplió los plazos establecidos para la renovación o prórroga de certificados, permisos, licencias o autorizaciones; también previó el aplazamiento de determinados controles periódicos y formación. El Parlamento aprobó este texto en mayo de 2020. La [Directiva \(UE\) 2020/700](#) amplió por tres meses (del 16 de junio al 16 de septiembre de 2020) el plazo de transposición final de la Directiva (UE) 2016/797 sobre la interoperabilidad del sistema ferroviario dentro de la Unión Europea y de la Directiva (UE) 2016/798 sobre la seguridad ferroviaria, dado que en 2019 solo ocho Estados miembros habían transpuesto ambas Directivas. La Directiva (UE) 2020/700 fue adoptada por el Parlamento Europeo y el Consejo en mayo de 2020. En septiembre de 2020, el Parlamento [aprobó una propuesta](#) de Reglamento por el que se establecen medidas en favor de un mercado ferroviario sostenible a la vista de la pandemia de COVID-19 con el fin de completar el marco ferroviario vigente.



En mayo de 2022, la Comisión adoptó un [plan de contingencia para el transporte](#) a fin de extraer lecciones de la pandemia de COVID-19 y proporcionar orientaciones a los operadores europeos de transporte de pasajeros y mercancías para preparar mejor al sector frente a acontecimientos imprevistos y preservar el mercado único.

Davide Pernice

10/2023

