

INFORME 4/2013 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 19 DE MARZO DE 2013, SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LAS SIGUIENTES PROPUESTAS:

- **DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO POR EL QUE SE DEROGA EL REGLAMENTO (CEE) N° 1192/69 DEL CONSEJO, RELATIVO A LAS NORMAS COMUNES PARA LA NORMALIZACIÓN DE LAS CUENTAS DE LAS EMPRESAS FERROVIARIAS (TEXTO PERTINENTE A EFECTOS DEL EEE) [COM (2013) 26 FINAL] [2013/0013 (COD)],**
- **DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO RELATIVO A LA AGENCIA FERROVIARIA DE LA UNIÓN EUROPEA Y POR EL QUE SE DEROGA EL REGLAMENTO (CE) N° 881/2004 (TEXTO PERTINENTE A EFECTOS DEL EEE) [COM (2013) 27 FINAL] [2013/0014 (COD)] {SWD (2013) 8 FINAL} {SWD (2013) 9 FINAL},**
- **DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO QUE MODIFICA EL REGLAMENTO (CE) N° 1370/2007 EN LO QUE ATAÑE A LA APERTURA DEL MERCADO DE LOS SERVICIOS NACIONALES DE TRANSPORTE DE VIAJEROS POR FERROCARRIL (TEXTO PERTINENTE A EFECTOS DEL EEE) [COM (2013) 28 FINAL] [2013/0028 (COD)] {SWD (2013) 10 FINAL} {SWD (2013) 11 FINAL},**
- **DE DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO QUE MODIFICA, 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 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 PERTINENTE A EFECTOS DEL EEE) [COM (2013) 29 FINAL] [2013/0029 (COD)] {SWD (2013) 10 FINAL} {SWD (2013) 11 FINAL} {SWD (2013) 12 FINAL} {SWD (2013) 13 FINAL},**
- **DE DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO SOBRE LA INTEROPERABILIDAD DEL SISTEMA FERROVIARIO DENTRO DE LA UNIÓN EUROPEA (REFUNDICIÓN) (TEXTO PERTINENTE A EFECTOS DEL EEE) [COM (2013) 30 FINAL] [2013/0015 (COD)] {SWD (2013) 8 FINAL} {SWD (2013) 9 FINAL}**
- **DE DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO SOBRE LA SEGURIDAD FERROVIARIA (REFUNDICIÓN) (TEXTO PERTINENTE A EFECTOS DEL EEE) [COM(2013) 31 FINAL] [2013/0016 (COD)] {SWD (2013) 8 FINAL} {SWD (2013) 9 FINAL}.**

ANTECEDENTES

A. El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado de Lisboa de 2007, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, ha establecido un procedimiento de control por los Parlamentos nacionales del cumplimiento del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas. Dicho Protocolo ha sido desarrollado en España por la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo. En particular, los nuevos artículos 3 j), 5 y 6 de la Ley 8/1994 constituyen el fundamento jurídico de este informe.

B. La Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se deroga el Reglamento (CEE) n° 1192/69 del Consejo, relativo a las normas comunes para la normalización de las cuentas de las empresas ferroviarias, la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la Agencia Ferroviaria de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 881/2004, la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 1370/2007 en lo que atañe a la apertura del mercado de los servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril, la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica, 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 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, la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la interoperabilidad del sistema ferroviario dentro de la Unión Europea (Refundición) y la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la seguridad ferroviaria (Refundición), han sido aprobadas por la Comisión Europea y remitida a los Parlamentos nacionales, los cuales disponen de un plazo de ocho semanas para verificar el control de subsidiariedad de la iniciativa, plazo que concluye el 3 de abril de 2013.

C. La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 26 de febrero de 2013, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de las iniciativas legislativas europeas indicadas, designando como ponente al Diputado D. José López Garrido, y solicitando al Gobierno el informe previsto en el artículo 3 j) de la Ley 8/1994.

D. Se han recibido informes del Gobierno. Éstos subrayan que las propuestas analizadas no modifican la situación actual en cuanto a poderes de la Comisión en relación con estas cuestiones sobre, las que ya existe abundante legislación y competencia comunitaria. Ello es así dado que los artículos 58, 90 y 100 del Tratado amplían a los ferrocarriles los objetivos de un verdadero mercado interior en el contexto de la política común de transportes de la Unión Europea.

Según el Gobierno, las medidas adoptadas por los Estados miembros, por sí solas, no garantizan la coherencia del mercado ferroviario de la Unión Europea e interpretan la

legislación de forma divergente, pues la persistencia de normas nacionales y el funcionamiento deficiente de las instituciones nacionales actúan como obstáculos al mercado interior, lo que constituye el centro del problema. La acción en el ámbito de la Unión Europea tiene por objeto garantizar la aplicación coherente del acervo ferroviario de la Unión Europea, que debería llevar a crear el Espacio Ferroviario Europeo Único sin barreras técnicas y administrativas innecesarias.

E. Asimismo, se ha recibido escrito de las Cortes de Castilla y León respecto de las propuestas COM (2013) 30 y 31, y escrito de la Asamblea de Extremadura respecto de la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la seguridad ferroviaria (Refundición) (COM (2013) 31). En ninguno de ellos se cuestiona el respeto del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas examinadas.

F. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su reunión celebrada el 19 de marzo de 2013, aprobó el presente

INFORME

1.- El artículo 5 del Tratado de la Unión Europea señala que “el ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad” y añade que “En virtud del principio de subsidiariedad la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a las dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”. El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado de Lisboa de 2007, detalla el objeto, el procedimiento y los efectos del control de subsidiariedad que deben realizar los Parlamentos nacionales de los Estados miembros (arts. 5.3 y 12 b) del TUE).

2.- La acción de la Unión Europea en el campo de las infraestructuras ferroviarias y el mercado de transporte por ferrocarril, se fundamenta jurídicamente en los artículos 58, 90 y 100.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión, en los que se asientan las bases para el mercado interior en el contexto de la Política Común Europea de Transporte en la Unión.

Las diferentes propuestas, hasta un total de seis, cuyo dictamen se aborda conjuntamente para someterlo a la aprobación de la Comisión Mixta para la Unión Europea, y cuyo contenido atañe a la derogación, modificación o aprobación de Reglamentos o Directivas relacionados con la política común de transporte por ferrocarril, están basadas en los citados preceptos.

3.- Desde la década de los años noventa del pasado siglo, se ha ido adoptando a escala europea una serie de medidas legislativas (paquetes ferroviarios) encaminadas a dar un nuevo impulso al transporte por ferrocarril mediante la creación gradual de un espacio ferroviario único e integrado a escala europea. Esos actos jurídicos han abierto a la competencia los mercados del transporte internacional de mercancías y de pasajeros y han establecido principios fundamentales, a través de la 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, entre los que cabe citar:

- Que las empresas ferroviarias deben ser administradas según principios comerciales.
- Que las entidades encargadas de la asignación de capacidad y el cobro de cánones por el uso de las infraestructuras ferroviarias deben ser estructuras distintas de las que prestan servicios ferroviarios (separación de las funciones esenciales).
- Que debe haber una separación contable entre esas estructuras (evitando subvenciones cruzadas).
- Que las empresas ferroviarias que sean titulares de una licencia con arreglo a los criterios de la UE deben poder acceder a las infraestructuras ferroviarias en condiciones equitativas y no discriminatorias, y
- Que los administradores de infraestructuras pueden recibir financiación pública.

El 28 de marzo de 2011, en el Libro Blanco titulado «Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible», la Comisión anunció su proyecto de establecimiento de un Espacio Ferroviario Europeo único, es decir, de un mercado ferroviario interior en el que las empresas ferroviarias europeas puedan prestar servicios sin trabas innecesarias desde el punto de vista técnico y administrativo.

Por otro lado, las conclusiones del Consejo Europeo de enero de 2012 pusieron también de relieve la necesidad de aprovechar las posibilidades de generación de crecimiento que brinda el Mercado Único plenamente integrado, tanto en lo que se refiere a las industrias de red como a las demás. Por su parte, la Comunicación de la Comisión en materia de Medidas en favor de la Estabilidad, el Crecimiento y el Empleo, adoptada el 30 de mayo de 2012, hace hincapié en la necesidad de intensificar la reducción de la carga reglamentaria y de las barreras que dificultan la entrada en el sector ferroviario, y formula recomendaciones en este sentido. Asimismo, el 6 de junio de 2012, la Comisión adoptó la Comunicación sobre fortalecimiento de la gobernanza del mercado único, que igualmente destaca la importancia del sector del transporte.

Aún más recientemente, en las conclusiones del Consejo Europeo celebrado los días 14 y 15 de marzo de 2013, esto es la semana pasada, se incide de nuevo en el Pacto por el Crecimiento y el Empleo, instando a un rápido examen de las propuestas de la Comisión relativas entre otras al cuarto conjunto de medidas sobre ferrocarriles.

En la última década, el mercado ferroviario de la Unión Europea ha experimentado cambios profundos que han venido de la mano de tres “paquetes ferroviarios” legislativos (acompañados de otros actos auxiliares) encaminados a provocar la apertura de los mercados nacionales y lograr un ferrocarril más competitivo e interoperable en el ámbito de la Unión Europea, manteniendo a la vez un alto nivel de seguridad. Sin embargo, a pesar del desarrollo considerable de las normas y otras disposiciones de la Unión Europea por el que se establece un mercado interior de los servicios de transporte ferroviario, la parte que corresponde al ferrocarril en el transporte intracomunitario sigue siendo modesta.

Por ello, la Comisión presenta un cuarto “paquete ferroviario” que pretende aumentar la calidad y eficiencia de los servicios ferroviarios y elimine los obstáculos que subsisten en el mercado. Este conjunto de acciones legislativas comprende la propuesta de derogación, por obsoleto, del Reglamento (CEE) 1192/69; la propuesta de aprobación de un nuevo Reglamento relativo a la Agencia Ferroviaria Europea, con la consiguiente derogación del Reglamento (CE) 881/2004; la propuesta de modificación del Reglamento (CE) 1270/2007 en lo que atañe a la Apertura del Mercado de los Servicios Nacionales de Transporte de Viajeros por Ferrocarril; la propuesta de modificación de la Directiva 2012/34 por la que se establece un Espacio Ferroviario Único Europeo en lo que atañe a la Apertura del mercado de los Servicios Nacionales de Transporte de Viajeros por Ferrocarril y la Gobernanza de la Infraestructura Ferroviaria; la propuesta de la Directiva sobre la Interoperabilidad del Sistema Ferroviario dentro de la Unión Europea y, por último, la propuesta en forma de Texto Refundido de la Directiva sobre la Seguridad Ferroviaria.

4.- Pasamos, de manera sucinta, a exponer los aspectos más relevantes de cada una de las citadas iniciativas:

REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el que se deroga el Reglamento (CEE) nº 1192/69 del Consejo, relativo a las normas comunes para la normalización de las cuentas de las empresas ferroviarias [COM (2013) 26 FINAL]

El Reglamento (CEE) nº 1192/69 se adoptó antes de que se liberalizara el mercado ferroviario y en una época en que el transporte por ferrocarril en Europa se estaba desarrollando sobre todo dentro de las fronteras nacionales, con empresas integradas que ofrecían servicios ferroviarios y, al mismo tiempo, gestionaban la infraestructura ferroviaria. En el contexto de ese mercado monopolista, el objetivo del Reglamento era colocar en pie de igualdad a las empresas ferroviarias y a las empresas dedicadas a otros medios de transporte.

El Reglamento a derogar ha venido permitiendo a los Estados miembros compensar a 36 empresas ferroviarias que en él se enumeran, por el pago de obligaciones que las empresas de los demás modos de transporte no soportan, como subsidios familiares especiales y pensiones.

El Reglamento (CEE) nº 1192/69 es incoherente e incompatible con las medidas legislativas actualmente en vigor por diversas razones:

i) Dado que las empresas ferroviarias deben administrarse con criterios comerciales, no son lícitas las compensaciones públicas por seguros, pensiones u otros gastos de funcionamiento (exceptuando las compensaciones por prestación de servicios públicos). Este principio no solo está enunciado con carácter general en las disposiciones sobre ayudas estatales del Tratado sino también con carácter particular en las Directrices comunitarias sobre las ayudas estatales a las empresas ferroviarias (2008/C 184/07).

ii) La lista de empresas ferroviarias que tienen derecho a compensaciones en virtud de ese Reglamento y la clasificación que hace este de los tipos de compensación que pueden pagarse a las empresas ferroviarias presupone una integración de la gestión de las infraestructuras en las actividades de las empresas que es incoherente con los principios de separación de las funciones esenciales y de separación contable.

iii) El Reglamento (CEE) nº 1192/69 solo autoriza el pago de compensaciones a 36 empresas ferroviarias. Este Reglamento tenía sentido cuando las empresas ferroviarias históricas competían exclusivamente con otros modos de transporte, no con otras empresas ferroviarias, pero ahora, con un mercado liberalizado en el que otras empresas ferroviarias compiten directamente con los monopolios tradicionales, no procede hacer una discriminación entre empresas. Si, como consecuencia del Reglamento, las condiciones financieras no son las mismas para todas las empresas ferroviarias, no se garantizan condiciones de acceso no discriminatorias para los nuevos operadores. Así, por ejemplo, estos pueden tener dificultades para atraer a personal de las empresas ferroviarias históricas si estas pueden ofrecer condiciones de jubilación más favorables gracias a las subvenciones que reciben en virtud del Reglamento.

iv) Las compensaciones de la categoría IV del Reglamento (gastos relativos a las instalaciones de pasos a nivel) son costes asociados con las funciones del administrador de infraestructuras que, según el artículo 8 de la Directiva 2012/34/UE, pueden recibir financiación de los Estados miembros. Así pues, ya que el pago de compensaciones de la categoría IV del Reglamento sería compatible con la normativa en vigor, dicha categoría resulta innecesaria.

La derogación del Reglamento propuesta eliminará pues incoherencias con el ordenamiento jurídico de la UE y contribuirá a simplificar este ya que se elimina un acto jurídico que ha quedado desfasado.

REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO relativo a la Agencia Ferroviaria de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 881/2004 [COM (2013) 27 FINAL]

Esta propuesta de Reglamento que forma parte también del cuarto paquete ferroviario, se centra en la eliminación de las barreras administrativas y técnicas subsistentes; y establece un enfoque común para la normativa que rige la seguridad y la interoperabilidad, aumentando las economías de escala entre las empresas ferroviarias activas en la UE, disminuyendo los gastos administrativos y acelerando los procedimientos administrativos, además de evitar la discriminación disimulada; todo ello de la mano de una Agencia Ferroviaria de la Unión Europea (AFE). Este Reglamento que sustituye al Reglamento fundacional inicial; confiere a la Agencia nuevas e importantes competencias que hacen de ella una auténtica autoridad ferroviaria europea en los ámbitos de la interoperabilidad y la seguridad.

Desde 2004, año en que se redactó el Reglamento fundacional inicial, la situación de los ferrocarriles europeos y la de la Agencia ha evolucionado considerablemente, haciendo necesaria la introducción de una serie de cambios que permitan mejorar el funcionamiento de la Agencia. Se trata de mejoras en la estructura interna, la gobernanza y la toma de decisiones de la Agencia, así como en sus relaciones con las partes interesadas.

De entre las distintas opciones (hasta seis) resultantes de la Evaluación de Impacto, se llegó a la conclusión de que la opción 4 (en la cual la AFE y las AN comparten competencias pero la decisión final en materia de certificación y autorizaciones recae en la Agencia) combinada con la opción 6 (medidas horizontales, tanto legislativas como de carácter flexible) era la más adecuada ya que reduce costes y plazos de certificación en materia de seguridad y autorizaciones de vehículos y otros subsistemas; tiene una menor incidencia en el presupuesto de la UE y en los costes de las administraciones nacionales; es respetuosa con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad ; y permite mayor capacidad para responder a los problemas detectados y cumplir los objetivos perseguidos.

Un nuevo Reglamento permitirá además presentar más claramente la estructura del acto legislativo y hacerla más lógica. Además, las Directivas de interoperabilidad y seguridad son también objeto de modificación en el marco del paquete legislativo, lo que incide directamente en las competencias de la AFE; y la propuesta de Reglamento quiere tener en cuenta este hecho. Los cambios en relación al Reglamento del año 2004, pueden clasificarse en tres diferentes categorías:

- **Disposiciones nuevas:** nuevas competencias de la Agencia (emisión de autorizaciones de puesta en el mercado de vehículos, autorizaciones de entrada en servicio de subsistemas de mando-control y señalización en las vías y certificados de seguridad), mayor supervisión de las autoridades nacionales, más competencias en relación con las normas nacionales, nuevas fuentes de ingresos para el presupuesto de la AFE (tasas y cánones), organismo de apelación de las autoridades nacionales; como resultado del enfoque común en torno a las Agencias de la Unión Europea han surgido asimismo algunas disposiciones nuevas, especialmente en relación con su organización interna.
- **Aclaración y simplificación de disposiciones existentes:** especialmente en relación con los métodos de trabajo, el Sistema Europeo de Gestión del Tráfico Ferroviario (ERTMS), el personal ferroviario, los registros, y otras actividades.
- **Actualizaciones** debidas a la evolución del marco legislativo y político, esto es, disposiciones relativas a la estructura interna y el funcionamiento.
- **Cambios de redacción y de estructura** en comparación con el Reglamento original.

REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO que modifica el Reglamento (CE) nº 1370/2007 en lo que atañe a la apertura del mercado de los servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril [COM (2013) 28 FINAL]

La propuesta engloba normas comunes en materia de adjudicación de los contratos de servicio público en el transporte de viajeros por ferrocarril, junto con medidas de acompañamiento para mejorar el éxito de los procedimientos de licitación.

La obligatoriedad de la adjudicación de los contratos de servicio público mediante licitación pretende intensificar la presión competitiva en los mercados ferroviarios nacionales, a fin de aumentar el volumen y mejorar la calidad de los servicios de transporte de viajeros. La adjudicación mediante licitación de los contratos ferroviarios también puede garantizar una mejor relación calidad-precio de los servicios de transporte público. La adopción de normas comunes sobre el procedimiento de adjudicación contribuye a crear condiciones comerciales más homogéneas para las empresas ferroviarias. Estas propuestas están en relación con las modificaciones que en el apartado siguiente se expondrán, de la 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, que introduce derechos de libre acceso para las empresas ferroviarias y refuerza las disposiciones sobre el acceso no discriminatorio a la infraestructura ferroviaria.

La propuesta de modificación del Reglamento (CE) 1370/2007, se concreta en los siguientes aspectos:

- Definición de autoridad local competente.
- Especificaciones sobre cómo las autoridades competentes definen las obligaciones de servicio público y el ámbito geográfico de los contratos de servicio público.
- Suministro de información operativa, técnica y financiera sobre el transporte de viajeros cubierto por un contrato de servicio público que va a ser adjudicado mediante licitación.
- Límites máximos para la adjudicación directa de contratos de pequeño volumen y para las adjudicaciones directas a pequeñas y medianas empresas.
- Licitación obligatoria de los contratos ferroviarios.
- Restricciones en materia de adjudicación.
- Acceso a material rodante ferroviario.
- Publicación de determinada información en los contratos de servicio público.
- Periodos de transición aplicables a las adjudicaciones mediante licitación y para los contratos ferroviarios vigentes adjudicados directamente.
- Adaptaciones de las disposiciones del Reglamento (CE) nº 1370/2007 relativas a la exención de la obligación de notificar las ayudas estatales y las condiciones de compatibilidad de la ayuda estatal debido a las exigencias del Tratado.

DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO que modifica, 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 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 [COM (2013) 29 FINAL]

La propuesta pretende eliminar los obstáculos aún existentes que limitan la efectividad de los mercados ferroviarios. Entre ellos figura en primer lugar la dificultad de acceso al mercado de los servicios nacionales de transporte de viajeros. En muchos Estados miembros, ese mercado está cerrado a la competencia, lo que no solo limita su desarrollo, sino que además crea disparidades entre los Estados miembros que han abierto ya sus mercados y aquellos otros que aún no lo han hecho.

La mayor parte de los servicios nacionales de transporte de viajeros no pueden ofrecerse sobre bases exclusivamente comerciales y requieren el apoyo del Estado. Su prestación tiene lugar en el marco de contratos de servicio público. Por este motivo, el presente paquete legislativo aborda también el problema de la competencia en dichos contratos,

al igual que otras cuestiones complementarias, como, por ejemplo, la disponibilidad de material rodante para quienes liciten por la obtención de esos contratos o el establecimiento de sistemas integrados de fijación de horarios y de expedición de billetes en los casos en que beneficien a los viajeros.

Un segundo conjunto de problemas que impide que el mercado ferroviario pueda desarrollar todo su potencial es el relacionado con la gobernanza de los administradores de infraestructuras. Por tratarse de monopolios naturales, los administradores de infraestructuras no siempre reaccionan ante las necesidades del mercado y de sus usuarios, obstaculizando así el buen funcionamiento del sector en su conjunto. Hay incluso Estados miembros en los que los administradores de infraestructuras no pueden cumplir sus tareas por hallarse estas separadas entre diferentes organismos. Además, el marco jurídico actual no ha conseguido mejorar la cooperación transfronteriza entre esos administradores.

Obstaculizan, asimismo, la entrada en el mercado aquellas situaciones en que la gestión de las infraestructuras y las operaciones de transporte forman parte de una misma estructura integrada. En esos casos, los administradores de infraestructuras se enfrentan a un conflicto de intereses, dado que deben tener en cuenta los intereses comerciales de la estructura integrada y de sus filiales de transporte, al tiempo que se ven impulsados a discriminar en la concesión de permisos de acceso a las infraestructuras.

A ello se añade otro inconveniente, a saber, las estructuras integradas hacen mucho más difícil la separación de cuentas entre la gestión de las infraestructuras y las operaciones de transporte. En las estructuras integradas, los reguladores encuentran dificultades para rastrear los flujos financieros entre las diferentes filiales y la sociedad de cartera (*holding*). Los instrumentos contables permiten aumentar o disminuir artificialmente los resultados de las distintas filiales. Además, las subvenciones cruzadas y las transferencias de fondos de infraestructuras a actividades competitivas constituyen un serio obstáculo para la entrada en el mercado de nuevos operadores, que carecen de la posibilidad de acogerse a esos fondos.

Dichas prácticas pueden implicar también la concesión de ayudas estatales a actividades competitivas.

Las disposiciones que comprende la propuesta tienen por objeto abrir el mercado de los servicios nacionales de transporte ferroviario de viajeros para intensificar en él la presión competitiva y aumentar así la cantidad y la calidad de los servicios prestados a los viajeros y mejorar la gobernanza de la gestión de las infraestructuras con el fin de garantizar la igualdad en el acceso a ellas suprimiendo en las estructuras integradas los conflictos de intereses que afectan a las decisiones de los administradores de infraestructuras y eliminando las posibilidades de subvención cruzada que existen en esas estructuras; garantizando también que todas las funciones de los administradores

de infraestructuras se gestionen de forma coherente y que, además de fortalecerse la coordinación entre ellos y los operadores ferroviarios para poder atender mejor a las necesidades del mercado, se impulse la cooperación transfronteriza entre los distintos administradores.

La propuesta se concreta en los siguientes aspectos:

- Definiciones claras de los términos «administrador de infraestructuras» y supresión de la definición de «servicio internacional de transporte de viajeros» pues con la apertura del mercado de los servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril, la distinción entre servicios internacionales y servicios nacionales deja de tener objeto.
- Suprimir, congruentemente, las disposiciones referidas a la separación de cuentas dentro de un grupo integrado, ya que la propuesta regula específicamente la separación de la actividad de gestión de infraestructura y de los servicios de transporte.
- Separación institucional de los administradores de infraestructuras, permitiendo, no obstante, que un Estado miembro sea propietario de las dos entidades jurídicas, siempre que el control sea ejercido por autoridades públicas que estén separadas y sean jurídicamente distintas la una de la otra.
- Independencia de los administradores de infraestructuras en las empresas integradas verticalmente; pues aunque se permite que las empresas integradas verticalmente, conserven la propiedad del administrador de infraestructuras, aclara que esto solo será admisible cuando se garantice que el administrador disponga de un derecho efectivo de toma de decisiones en el ejercicio de todas sus funciones, derecho que deberá garantizarse con medidas de salvaguardia sólidas y eficaces que protejan la independencia del administrador.
- Verificación del cumplimiento, con la posibilidad de que los Estados miembros limiten los derechos de acceso de los operadores ferroviarios que formen parte de empresas integradas verticalmente, en caso de que la Comisión no pueda confirmar que se han aplicado efectivamente las medidas de salvaguardia necesarias para proteger la independencia del administrador de infraestructuras.
- Comité de coordinación, garantizando una buena coordinación entre el administrador de infraestructuras, los usuarios de la red que se vean afectados por sus decisiones—incluyendo a los candidatos, a los representantes de los viajeros y a los usuarios de los servicios de transporte— y las autoridades regionales y locales.

- Red Europea de Administradores de Infraestructuras, creando un foro para la cooperación transfronteriza entre los administradores de infraestructuras con el fin de desarrollar la red ferroviaria europea. Esto incluye la cooperación para el establecimiento de los corredores de la red principal y de los corredores ferroviarios de transporte de mercancías y para la aplicación del plan de despliegue del Sistema Europeo de Gestión del Tráfico Ferroviario (ERTMS). La propuesta regula también la función de seguimiento a la que debe someter ese sistema el trabajo de los administradores de infraestructuras con el fin de mejorar la calidad de sus servicios.
- Condiciones de acceso a las infraestructuras ferroviarias, otorgando a las empresas ferroviarias europeas derechos de acceso que les permitan explotar servicios nacionales de transporte de viajeros.
- Sistemas comunes de información y de billettería integrada comunes a todas las empresas ferroviarias que presten servicios nacionales de transporte de viajeros para garantizar que los viajeros sigan beneficiándose de los efectos de la red. La disposición prevé, asimismo, que las empresas ferroviarias adopten planes de emergencia coordinados para prestar asistencia a los viajeros en caso de grave perturbación del tráfico.
- La disposición aborda los Derechos de Capacidad, esto es el número de franjas horarias que pueden disponerse en un tramo de la infraestructura ferroviaria durante un periodo de tiempo determinado y en función de la tipología del tráfico, precisando el plazo dentro del cual los organismos reguladores deben evaluar si está en peligro el equilibrio económico de un contrato de servicio público y garantizando a todos los actores del mercado la seguridad jurídica necesaria para que desempeñen sus actividades.

DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO sobre la interoperabilidad del sistema ferroviario dentro de la Unión Europea (Refundición) [COM (2013) 30 FINAL]

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en los artículos 170 y 171, establece que la Unión Europea debe contribuir al establecimiento y al desarrollo de redes transeuropeas en los sectores del transporte. Para lograr estos objetivos, la Unión debe tomar medidas necesarias para garantizar la interoperabilidad de las redes, especialmente en el ámbito de la normalización técnica.

Las primeras medidas que se adoptaron en el sector ferroviario fueron la Directiva 96/48/CE, relativa a la interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo de alta velocidad y la Directiva 2001/16/CE, relativa a la interoperabilidad del sistema

ferroviario transeuropeo convencional, modificadas por la Directiva 2004/50/CE. Estas Directivas fueron refundidas en la Directiva 2008/57/CE sobre la interoperabilidad del sistema ferroviario comunitario, actualmente vigente con las modificaciones de las Directivas 2009/131/CE y 2011/18/UE.

La experiencia derivada del desarrollo de las ETI, de la aplicación de las Directivas de interoperabilidad a proyectos concretos, de los trabajos del Comité instituido por el artículo 29 de la Directiva 2008/57/CE y de la contribución de las partes interesadas, han proporcionado una serie de enseñanzas. Por otro lado, el contexto legislativo que regula la comercialización de productos ha evolucionado en los últimos años, con el resultado de que se hace necesario actualizar la legislación en materia de interoperabilidad.

Los cambios pueden clasificarse en tres categorías:

- Disposiciones nuevas: como el concepto de autorización de puesta en el mercado de vehículos, y algunas disposiciones sobre registros.
- Aclaraciones de disposiciones existentes: ámbito de aplicación de la Directiva, aplicación de las ETI a sistemas existentes, excepciones a las ETI, deficiencias de las ETI y aplicabilidad de normas nacionales.
- Actualizaciones debidas a la evolución del marco legislativo: disposiciones relativas a la evaluación de la conformidad y a los organismos de evaluación de la conformidad, así como referencias a los procedimientos de comitología y a los actos delegados.
- Cambios de redacción: consolidación de anteriores modificaciones del texto de la Directiva, nueva numeración de artículos y anexos, referencias a otros componentes del cuarto paquete ferroviario, nueva redacción puntual de algunas frases con el fin de evitar ambigüedades en las traducciones.

DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO sobre la seguridad ferroviaria (Refundición) [COM (2013) 31 FINAL

La propuesta entiende que para continuar los esfuerzos en favor del establecimiento de un mercado único de los servicios ferroviarios, es necesario establecer un marco normativo común de la seguridad ferroviaria. Los Estados miembros han definido hasta ahora sus reglas y normas de seguridad sobre todo a escala nacional, basándose en conceptos técnicos y operativos nacionales. Al mismo tiempo, las diferencias de principios, planteamientos y cultura han dificultado la ruptura de las barreras técnicas y el establecimiento de operaciones de transporte internacional.

El artículo 10, apartado 7, de la Directiva 2004/49/CE establece que «antes del 30 de abril de 2009, la Agencia evaluará la evolución de la certificación de la seguridad y remitirá un informe a la Comisión junto con las recomendaciones correspondientes sobre una estrategia de migración hacia un único certificado de seguridad comunitario» que sustituya el sistema actual. La elaboración e implementación del certificado único de seguridad de la Unión Europea ha sido siempre el objetivo a largo plazo, y la cuestión no fue nunca decidir la conveniencia de introducirlo o no, sino cuándo hacerlo.

En su informe intermedio de 2009, la Agencia Ferroviaria Europea, afirmaba que era demasiado pronto para emitir una recomendación y que era necesaria más información para garantizar un debate informado. La Agencia presentó un informe en julio de 2012 junto con una recomendación que proponía una estrategia de migración.

A raíz de la recomendación de la Agencia, la Comisión ha considerado que el actual marco reglamentario ha alcanzado la madurez suficiente para migrar progresivamente hacia un «certificado único de seguridad de la Unión Europea», válido en toda la Unión Europea. Habida cuenta de este objetivo, y considera necesario revisar la función de las autoridades nacionales de seguridad y proceder a la redistribución de las responsabilidades entre ellas y la Agencia.

La revisión de la Directiva sobre la seguridad ferroviaria constituye asimismo una oportunidad para adaptar el texto a la evolución del mercado ferroviario en el que han surgido nuevos agentes o entidades profesionales. Las lecciones extraídas de accidentes ferroviarios graves demuestran que estos agentes pueden asumir importantes responsabilidades en materia de seguridad. Anteriormente, las empresas ferroviarias integradas verticalmente podían controlar internamente la calidad de todos los procesos, como el mantenimiento del material rodante o las operaciones de carga. La tendencia actual de externalizar actividades o servicios está dando lugar a la aparición de nuevos agentes sometidos a una presión económica y financiera cada vez mayor, al tiempo que disminuye el control interno. De esta situación se pueden derivar consecuencias para la seguridad, a no ser que se establezca una nueva forma de control a través de acuerdos contractuales o de otra índole, a fin de garantizar la debida implementación de medidas de control de los riesgos por parte de todos los agentes pertinentes.

Las demás modificaciones del texto versan sobre las cuestiones siguientes:

- Aclaración de disposiciones existentes y adición de nuevas definiciones: debido a la necesidad de hacer concordar sus disposiciones con las disposiciones equivalentes de la Directiva sobre la interoperabilidad.

- Actualizaciones debidas a la evolución del marco legislativo: disposiciones relativas a las normas nacionales, así como referencia a los procedimientos de comitología y los actos delegados.
- Cambios de redacción: consolidación de anteriores modificaciones del texto de la Directiva, nueva numeración de artículos y anexos, eliminación de disposiciones obsoletas y referencias a otros componentes del cuarto paquete ferroviario.

5.- El conjunto de propuestas a las que se ha hecho referencia y que configuran el Cuarto Paquete Ferroviario afecta a un ámbito que es competencia compartida de la Unión Europea y los Estados miembros, por lo que se aplica el principio de subsidiariedad.

En aplicación del principio de subsidiariedad se considera excepcional la intervención de la Unión en las materias que no sean de su competencia exclusiva, estableciendo que sólo intervendrá en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.

Pese a los avances reconocidos hacia la consecución de un Espacio Ferroviario Europeo, se hace imprescindible profundizar en la homogeneización de normas, procedimientos y aspectos prácticos del tráfico ferroviario en la Unión Europea.

Es evidente que los últimos obstáculos, la última frontera a traspasar, tienen que ver con la disparidad de sistemas nacionales en materias que afectan directamente al tráfico ferroviario en la Unión Europea; desde la homologación de las certificaciones técnicas de los vehículos y el acceso a material rodante apto para la explotación de los servicios, la normativa de seguridad ferroviaria, la diversidad de procedimientos de licitación para la adjudicación de los servicios de transporte por ferrocarril, la necesaria interoperabilidad, la gobernanza de las infraestructuras y de los servicios de transporte y la obligatoria transparencia en la gestión de los mismos, los derechos de los usuarios y la comercialización de los títulos de transporte, etc. Todo ello en un escenario más dispar nacionalmente que único Europeo, incide directamente en la falta de competencia y por ende en la escasa competitividad de las empresas de servicio y de infraestructura y, finalmente, en la insatisfacción de los usuarios de los servicios ferroviarios.

La experiencia acumulada ha demostrado que las medidas adoptadas por los Estados miembros no garantizan por sí solas, sino que más bien dificultan, la coherencia del mercado ferroviario en la Unión Europea produciéndose interpretaciones divergentes de la legislación y constituyendo un auténtico obstáculo al mercado interior, lo que constituye el centro del problema. La Unión Europea se encuentra en mejor posición

para regular la armonización de las legislaciones nacionales en materia de Espacio Ferroviario Europeo Único, con respeto al acervo ferroviario de la UE y eliminando barreras técnicas y administrativas innecesarias.

CONCLUSIÓN

Por los motivos expuestos, la Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se deroga el Reglamento (CEE) n° 1192/69 del Consejo, relativo a las normas comunes para la normalización de las cuentas de las empresas ferroviarias, la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la Agencia Ferroviaria de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 881/2004, la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 1370/2007 en lo que atañe a la apertura del mercado de los servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril, la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica, 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 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, la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la interoperabilidad del sistema ferroviario dentro de la Unión Europea (Refundición) y la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la seguridad ferroviaria (Refundición), son conformes al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.