

APERTURA DE EXPEDIENTE INFORMATIVO DEL CRF SOBRE LAS TERMINALES FERROVIARIAS Y LOS SERVICIOS ADICIONALES, COMPLEMENTARIOS Y AUXILIARES.

Expediente CRF2012002

El Comité de Regulación Ferroviaria (en adelante CRF) ha llevado a cabo durante el último año -periodo en el que existe con independencia funcional plena-, diversas entrevistas y reuniones con empresas del sector de transporte ferroviario de mercancías, así como comercializadores, cargadores, y expertos en el ámbito ferroviario. Su objetivo ha sido conocer a fondo el mercado y llegar a identificar los elementos más importantes que pueden poner freno al acceso de nuevas empresas, así como al desarrollo de la actividad de las que ya están en el mercado.

Un primer problema detectado ha sido en relación con los cánones ferroviarios, que desembocó en un expediente informativo que fue trasladado para consulta con todas las instituciones públicas y empresas privadas concernidas, y que ha dado lugar a una resolución con recomendaciones para la modificación de la actual Ley del Sector Ferroviario para eliminar o corregir algunas cuestiones que resultan, en opinión de este CRF, discriminatorias para las empresas entrantes.
<http://www.fomento.gov.es/NR/rdonlyres/2B3385AB-9A0B-45D4-B0FF-33C3D6CB6999/109445/CRF201100324012012.pdf>

Otra de las cuestiones con más intensidad mencionadas por todos los intervinientes en las entrevistas mantenidas, ha sido el régimen y funcionamiento de las terminales ferroviarias, así como de los servicios necesarios para el correcto funcionamiento de las operaciones ferroviarias.

Ya en 2010, con motivo de la elaboración y presentación del llamado Plan Estratégico de Impulso del Transporte de Mercancías por Ferrocarril, se detectaron diversos aspectos que se referían a la gestión y las infraestructuras, tanto lineales como nodales, por lo que una parte del diagnóstico se encuentra realizado en ese documento. No obstante merece una especial dedicación y un esfuerzo adicional, de conformidad con los fines de este Comité de Regulación Ferroviaria, en profundizar en el conocimiento del asunto y poder detectar los elementos susceptibles de mejora o reforma.

Los aspectos más relevantes y polémicos, a efectos de su incidencia en el funcionamiento del mercado, sólo a título enunciativo, hacen referencia a:

1. Régimen de funcionamiento de las terminales, gestionadas por ADIF.
2. Gestión privada de terminales y concesiones.
3. Establecimiento de cánones, tarifas y precios.

4. Prestación de servicios adicionales, complementarios y auxiliares.
5. Auto-prestación de servicios y prestación privada de servicios a terceros.
6. Acceso a las terminales, y régimen de horarios, almacenamiento, acarreo, coordinación de tareas, etc.
7. Información en la Declaración de Red.

A modo de resumen, la situación legal de las terminales ferroviarias y de los servicios adicionales, complementarios y auxiliares, es la siguiente:

1. Entre las funciones de administración de las infraestructuras ferroviarias asumidas por ADIF se encuentran la gestión y la puesta a disposición de las empresas ferroviarias y de los candidatos con capacidad asignada de una amplia red de instalaciones, técnicas y logísticas, cuya finalidad es facilitar el intercambio modal y el transporte de mercancías por ferrocarril. Las instalaciones técnicas sirven para la realización de operaciones sobre el material ferroviario, relacionadas con su estacionamiento, la agregación y segregación de vehículos ferroviarios y su preparación para la puesta en circulación y las instalaciones logísticas son necesarias para facilitar el intercambio modal de transporte y la prestación de servicios logísticos relacionados con la carga, la descarga, la manipulación y el almacenaje de las mercancías.

ADIF tiene la responsabilidad de garantizar el funcionamiento de dichas instalaciones y la prestación en ellas de los servicios ferroviarios adicionales y complementarios.

2. El examen del régimen legal de los servicios adicionales, complementarios y auxiliares revela, a estos efectos, algunas singularidades que merecen ser destacadas.

Desde el momento mismo de su entrada en vigor, la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del sector ferroviario, determinó que tales servicios en las líneas de la Red Ferroviaria de Interés General podrían ser prestados directamente por ADIF o por entidades privadas que dispusieran de un título habilitante específico (artículo 40.1, en su primitiva versión). El régimen de concurrencia previsto entre ADIF y las empresas prestadoras es, precisamente, el que justifica que las tarifas a percibir por ADIF por la realización de los servicios tengan naturaleza de precios privados (artículo 79.1).

La apertura al mercado de los servicios adicionales, complementarios y auxiliares ha sido, sin embargo, teórica pero no real.

En efecto, la Ley del sector ferroviario no reguló ni el régimen jurídico ni las condiciones de prestación de tales servicios por sujetos particulares: el artículo 41 se limitó a prever que ambas cuestiones se determinarían en una norma reglamentaria posterior. El Reglamento del sector ferroviario, aprobado

por el Real Decreto 2387/2004, de 30 de diciembre, no suplió el vacío y reenvió, a su vez, a una futura orden ministerial el establecimiento de los requisitos exigibles para la obtención del título habilitante para prestar los servicios adicionales, complementarios y auxiliares; y pese a que el artículo 56.2 del Reglamento impuso el plazo de un año para la aprobación de dicha orden, lo cierto es que ésta no fue adoptada y se ha mantenido inalterado el monopolio de ADIF en la prestación de los servicios.

3. La Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, en primer término, y la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, a continuación, han reformado íntegramente la regulación de los servicios adicionales, complementarios y auxiliares contenida en el Título III de la Ley del sector ferroviario.

Tras la reforma legal, el modelo de prestación de servicios, sensiblemente más complejo que el inicialmente previsto, ha quedado establecido de acuerdo con los criterios siguientes:

a) La prestación de servicios adicionales en la Red Ferroviaria de Interés General y en sus zonas de servicio queda, en todo caso, reservada al ADIF con carácter exclusivo.

b) Los servicios complementarios en la Red Ferroviaria de Interés General y en las terminales gestionadas por ADIF se prestarán por éste en régimen de gestión directa o indirecta (en este último caso a través de una empresa, seleccionada mediante un procedimiento concurrencial, que disponga de título habilitante para prestar el servicio correspondiente).

c) Los servicios complementarios en la Red Ferroviaria de Interés General y en las terminales gestionadas por ADIF podrán también ser prestados por empresas especializadas que dispongan asimismo de un título habilitante específico otorgado por ADIF y que hayan suscrito con éste un acuerdo sobre disponibilidad de espacios y, en su caso, de medios e instalaciones.

d) Las empresas ferroviarias y los candidatos podrán prestarse para sí mismos, en estricto régimen de autoprestación, los servicios complementarios en la Red Ferroviaria de Interés General y en las terminales gestionadas por ADIF, siempre que suscriban con éste un acuerdo sobre disponibilidad de espacios y, en su caso, de medios e instalaciones.

e) Los servicios auxiliares en la Red Ferroviaria de Interés General y en las terminales gestionadas por ADIF podrán ser gestionados por empresas especializadas, sin necesidad de título habilitante específico, siempre que

suscriban un acuerdo con ADIF sobre la disponibilidad de espacios y, en su caso, de medios e instalaciones.

f) Los servicios complementarios y auxiliares en zonas de servicio o terminales no gestionadas por ADIF, finalmente, podrán prestarse por empresas privadas, sin necesidad de título habilitante.

4. En cuanto al régimen tarifario de los servicios, el artículo 78.1 de la ley del sector ferroviario establece que: *"La prestación de los servicios adicionales y complementarios estará sujeta al pago de tarifas, que tendrán el carácter de precios privados. La prestación de servicios auxiliares estará sujeta a precios libremente acordados entre las partes"*.

La regulación legal de las tarifas de los servicios adicionales es muy parca; de acuerdo con el artículo 79.1 son aprobadas por el Ministerio de Fomento a propuesta del administrador de infraestructuras ferroviarias, sin que la propuesta de éste sea vinculante para el Ministerio. La ley se limita, pues, a regular el procedimiento de aprobación sin determinar criterio alguno sobre la cuantificación de las tarifas, lo cual resulta particularmente llamativo si se tiene en consideración que la prestación de los servicios adicionales en la Red Ferroviaria de Interés General y sus zonas de servicio ferroviario está reservada en exclusiva al administrador de infraestructuras ferroviarias - artículos 21.1.j) y 40.2).

El mismo artículo 79.1 atribuye también al Ministerio de Fomento, a propuesta de ADIF, la aprobación de las tarifas de los servicios complementarios prestados en la Red Ferroviaria de Interés General y en las áreas de sus zonas de servicio ferroviario administradas por ADIF, cualquiera que sea su prestador; y las mismas han de figurar en la declaración sobre la red. Tampoco aquí la ley predetermina, pues, los criterios a los que debe ajustarse la determinación de las tarifas.

El artículo 83.2.d) de la ley del sector ferroviario establece que corresponde al Comité de Regulación Ferroviaria informar preceptivamente los proyectos de normas en los que se fijen cánones y tarifas ferroviarios; en consecuencia, parece claro que el órgano regulador debe ser consultado antes de la aprobación de las tarifas de los servicios adicionales y complementarios.

Teniendo en cuenta el régimen legal, y para aproximarse a la realidad del funcionamiento de las terminales y todos sus elementos, así como los servicios necesarios para la operación de transporte ferroviario, el CRF ha creído conveniente llevar a cabo un estudio propio, mediante un expediente informativo, abriendo, en primer lugar, un periodo de consulta pública y audiencia a todos los interesados, en el que invita a participar principalmente al Ministerio de Fomento, al ADIF, a las empresas ferroviarias, tanto Renfe Operadora como las nuevas entrantes, las asociaciones de empresas ferroviarias, y propietarias de vagones, comercializadores,

además de operadores de transporte y logísticos, empresas de transporte por carretera, cargadores, CCAA, sindicatos, expertos y universidades, etc.

Además, el CRF, como supervisor especializado en el ferrocarril, va a colaborar con la Comisión Nacional de la Competencia (en adelante CNC) en el expediente que éste ha abierto para conocer las claves de la competencia en el mercado del transporte ferroviario de mercancías. Los datos y conocimientos del CRF servirán también al objeto de la elaboración del informe de la CNC.

El objeto del CRF es el de elaborar, desde su independencia funcional plena, un documento que recoja los aspectos más relevantes apuntados por los sectores informantes, además de dar una opinión propia con recomendaciones de las medidas y reformas más importantes que deberían llevarse a cabo para remover los obstáculos al funcionamiento del mercado y detectar los aspectos que resulten mejorables de la organización y funcionamiento de las terminales y servicios necesarios para la operación ferroviaria, dirigido a mejorar el pluralismo en el sector ferroviario de mercancías.

Por todo ello, este CRF abre un periodo de consulta pública que se extenderá hasta el día 30 de abril, para recibir los informes y observaciones que todas las instituciones, asociaciones, sindicatos y empresas, universidades, expertos y demás personas y entes interesados deseen hacer llegar mediante el envío a través de correo electrónico a su buzón crf@fomento.es

El presente escrito estará también a disposición de todo el que quiera descargarlo y enviar sus observaciones en la dirección provisional web http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/ORGANOS_COLEGIADOS/CRF/

30 de marzo de 2012