

Desregulación del mercado ferroviario de viajeros

Deregulation of rail passenger

José Enrique Villarino Valdivielso*

Economista y Consultor
Ex Jefe de Planificación de Cercanías de RENFE Operadora (1994-2005)
Ex Jefe del Gabinete de Proyectos Estratégicos
de la Dirección General de los Servicios de ALTA VELOCIDAD- LARGA DISTANCIA
de RENFE Operadora (2006-2008)

Resumen

El artículo se organiza en tres secciones que se refieren a los siguientes aspectos: la primera de ellas comenta el alcance que pueden tener las distintas alternativas de desregulación según los grados, que van desde tímidas medidas liberalizadoras a las más radicales privatizaciones, al estilo de la experiencia británica. En segundo lugar se abordan algunas cuestiones que afectan actualmente a los distintos tipos de servicios. Las soluciones a estos problemas deben garantizar que no tengan que retornar a los presupuestos públicos los posibles negocios fallidos de los agentes privados y los transferidos a otras administraciones, de tal manera que el órgano regulador –FOMENTO en el caso español– desarrolle un proceso des-regulador ordenado, coherente y viable. Finalmente, en la tercera sección se establecen unas recomendaciones finales sobre algunas estrategias para llevar a cabo este proceso en el ferrocarril de viajeros. Y decimos, de llevarse a cabo porque ¿es quizá en tiempos de crisis la mejor oportunidad para llevar a cabo este tipo de proyectos?.

Palabras clave: desregulación, liberalización, privatización, transferencias, viajeros, ferrocarril

Abstract

This article is organized in three sections: in the first it comments the impact that the different deregulation options may have going from timid liberalization to more radical options like the British. The second one analyzes service related aspects. The solutions to these problems should guarantee that the public sector should not have to cover from its budget the possible failures of the private agents or the ones transferred to other administrations; in such a way that the regulator – FOMENTO in Spain- develops an orderly de-regulatory process, coherent and viable. Finally, the third section establishes some final recommendations about some strategies to develop this process for passenger rail services. And we say that in case of being implemented Is it in moments of crisis the best opportunity to implement this type of services?

keywords: deregulation, liberalization, privatization, transfers, passengers, rail

* jevillarino@yahoo.es

Resumen sobre el estado del arte en Europa: 2011

En lo que se refiere a apertura de los mercados, se producen tres situaciones:

- a) Mercado cerrado para los servicios comerciales de transporte nacional de pasajeros por ferrocarril.
- b) Libre acceso, pero no para empresas externas proveedoras de los servicios nacionales de pasajeros por ferrocarril.
- c) Acceso abierto a las empresas ferroviarias externas proveedoras de servicios nacionales de pasajeros por ferrocarril.
- d) AT y la República Checa: a partir de finales de 2011 permitirán a los operadores externos proporcionar servicios exclusivos comerciales de viajeros nacionales por ferrocarril.

	Market closed for commercial national rail passenger services.
	Open access, but no external RUs providing commercial national rail passenger services.
	Open access with external RUs providing commercial national rail passenger services.
	AT and CZ: commencing end of 2011, external RUs providing purely commercial national rail passenger services.



15 

© 2011 IBM Corporation

Figura 1. Mapa de los grados de acceso al mercado

Fuente: Rail Liberalisation Index 2011. IBM Global Business Services

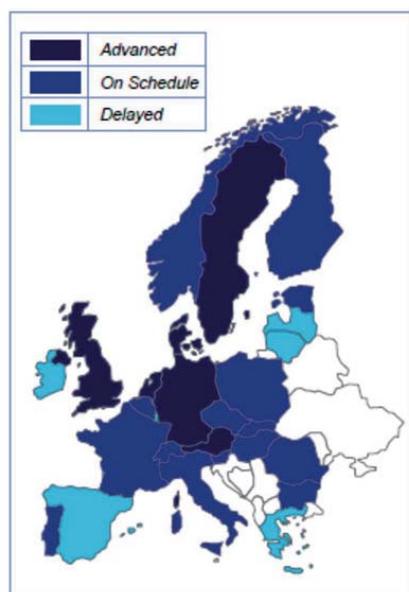


Figura 2. Niveles de liberalización: Resumen

Fuente: Rail Liberalisation Index 2011. IBM Global Business Services

31 

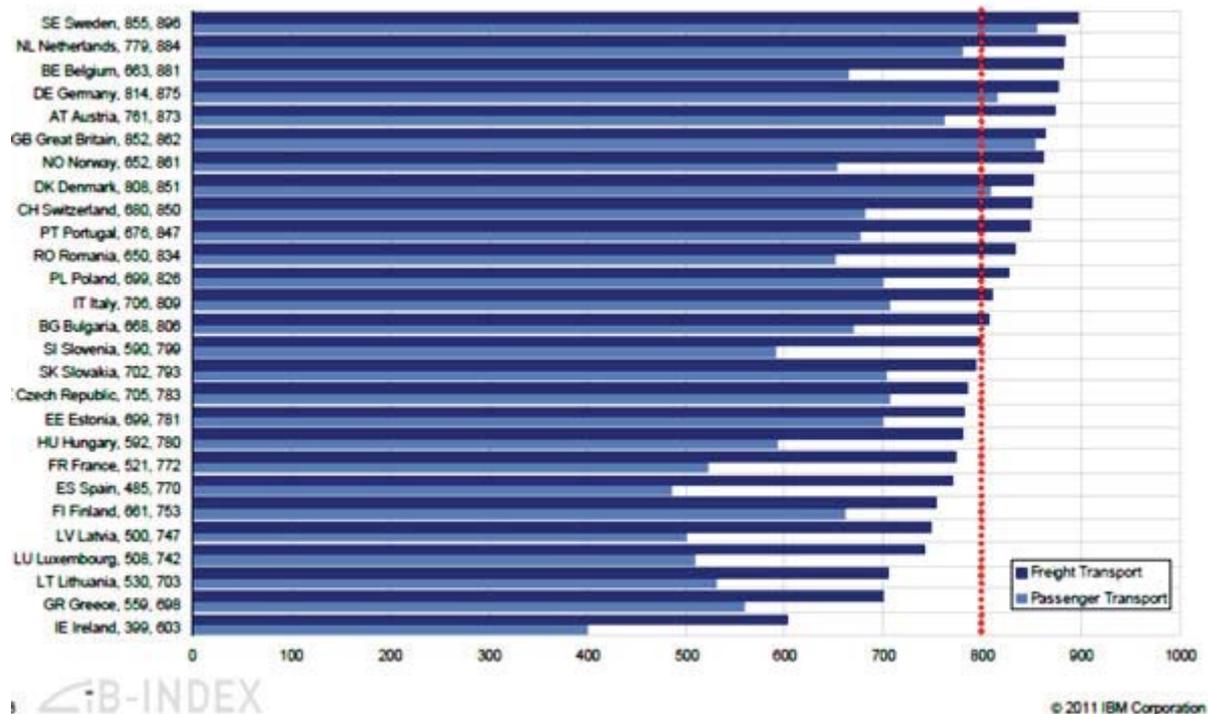


Figura 3. Índice LIB 2011 de pasajeros y mercancías
Fuente: Rail Liberalisation Index 2011. IBM Global Business Services

- a) Los países líderes en términos de liberalización del ferrocarril tienen una elevada cuota de mercado externo.
- b) En términos generales, existe una significativa correlación positiva entre los resultados de la LIB y el índice de COM.
- c) La mayoría de los países fueron capaces de mejorar su puntuación en comparación con la edición de 2007 del Índice de LIB. Países con los organismos reguladores fuertes e independientes, ocupan altos puestos en el índice de LIB.
- d) No se observa correlación identificable entre los principales países con diferentes modelos de organización respecto a la separación entre infraestructura y operación y el grado de apertura de los mercados. Las grandes diferencias se producen entre la apertura del mercado de los pasajeros y el transporte de mercancías por ferrocarril si bien los países líderes tienen pequeñas diferencias entre transporte de mercancías y pasajeros.
- f) El transporte internacional de viajeros puramente comercial, de acuerdo a la Directiva 2007/58/CE es posible en la mayoría de los países, realizándose principalmente mediante cooperaciones internacionales de las operadoras.
- g) Hasta la fecha, el transporte exterior ferroviario de pasajeros puramente comercial es bastante marginal, a pesar de que se permite por ley en la mayoría de los países. Sin embargo, en AT, DE, IT y CZ están planeando la entrada en este segmento del mercado.
- h) En algunos países los servicios nacionales de pasajeros por ferrocarril en virtud de un contrato de servicio público sigue siendo reservado para el titular, ya sea por ley o por concesiones. Este es el caso de NL, BE, CH, FI, FR, NO, ES, PL y ES.

i) Los países de la antigua Europa oriental continúan enfrentándose a una disminución del tráfico ferroviario en comparación con otros modos de transporte. Sin embargo, en la mayoría de los países del norte, los países de la Europa central y meridional, se incrementó la distribución modal del ferrocarril.

Sección 1:

Alcance de las alternativas des-reguladoras

1.1. Introducción

Han pasado ya ocho años de la aprobación de la Ley 39/2003 de 17 de Noviembre y, algunas cosas han cambiado en el panorama ferroviario: la irrupción de un nuevo modo, la Alta Velocidad de viajeros en las principales relaciones, a pesar de la no existencia de mercado suficiente en todas ellas y la liberalización del transporte de mercancías. Nuevas operadoras han certificado su aptitud para operar en este segmento, pero los grandes números del mercado siguen siendo los mismos o casi los mismos. Es más, el régimen de oligopolio –cuasi monopolio- en que se ha venido operando desde la fundación de la Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles allá por el año 1941 se ha visto reforzado por las alianzas, algunas nada desdeñables, de RENFE con otras operadoras públicas extranjeras de mercancías. No puede hablarse por tanto, *strictu sensu*, de privatización. A fecha de hoy el tamaño del negocio público es mayor si cabe todavía. No obstante no es a esto a lo que se refiere esta comunicación sino al amplio abanico de incógnitas que se abren de cara a los próximos años en el transporte de viajeros por ferrocarril.

1.2. Liberalizar, privatizar o transferir ¿qué?

2010 era el año fijado para la des-regulación^(*) de viajeros, pero cuál va a ser el contenido de esa desregulación es quizá la pregunta más difícil de contestar. No mucho menor es la dificultad de contestar a esta otra: ¿qué liberalizar, privatizar o transferir? Quizá ambas cuestiones estén relacionadas y pudiera ser que el contenido de los grados de liberalización sea, más que nada, una función de aquello que se liberalice, se privatice o se transfiera. El negocio del transporte de viajeros y sobre todo el ferroviario tiene negocios que no son “negocio” en modo alguno y otros, pocos, que, por el contrario, ya lo son.

Tampoco el recurso a las experiencias comparadas nos pueden arrojar mucha luz en este asunto ya que el batacazo de la experiencia privatizadora británica, con su origen en una errónea privatización de la infraestructura, ha retraído los ya de por sí escasos impulsos del resto de administraciones ferroviarias y gobiernos europeos, que nunca han destacado, lógicamente sobre todo las primeras, por sus afanes liberalizadores y privatizadores.

Por liberalización se entiende la flexibilización de las condiciones de entrada en el mercado de transporte ferroviario, flexibilización tarifaria, condiciones de explotación, etc, en un contexto en el que todavía existe una presencia prevalente de las administraciones públicas y en las que éstas siguen conservando la titularidad de las explotaciones. Una mayor liberalización es aplicable respecto de todos los tipos de servicios.

(*) Preferimos utilizar el término “desregulación” como expresión con significado neutro, dejando el término “liberalización” para una de las categorías desreguladoras de los mercados.

La descentralización considera las transferencias de titularidad entre administraciones, como regla general desde el Estado a las administraciones autonómicas o regionales, para explotar, fundamentalmente, los servicios de Cercanías de las grandes aglomeraciones metropolitanas y las principales áreas urbanas españolas, pero en la que caben también buena parte de los servicios convencionales urbanos e interurbanos.

El capítulo de las concesiones administrativas es la figura más utilizada en el mercado del transporte regular por carretera, aunque nada impide considerar como tales los denominados contratos-programa que tanto la administración central como las autonómicas suscriben con las explotadoras públicas –en el caso de las privadas la figura dominante suele ser la concesión - de los servicios ferroviarios de cercanías, urbanos e interurbanos (media distancia), conservando la administración central la titularidad de los mismos, subvencionando determinados servicios –caso de CCAA- o la totalidad de ellos –caso de las cercanías-.

La colaboración público-privada, mediante la creación de empresas con capital mixto, se concreta, dentro del ámbito ferroviario, en las alianzas de las operadoras públicas que todavía integran en el negocio los talleres de mantenimiento de sus vehículos, con las empresas de capital privado, fabricantes del material móvil. Este tipo de alianzas, que son frecuentes en el mercado ferroviario europeo y español, también se producen, aunque en menor medida, en el ámbito de la explotación entre operadoras públicas de distintas nacionalidades como es el caso de las sociedades filiales que explotan servicios internacionales de viajeros.

En el último escalón del gradiente, está la privatización de los servicios, entendida ésta en el pleno sentido del término, mediante la transferencia de la titularidad, gestión y la venta de los activos a la iniciativa privada para su explotación. Esta figura de la privatización pura y dura conlleva no pocas dificultades a la hora de la valoración de los activos, la segregación de los empleos públicos a la esfera privada así como la comunicación a la sociedad de las ventajas económicas y sociales de la privatización.

	Tipo de Servicios				Metropolitanos	Metr.lig / Tranvía
	Cercanías	Media distancia	Larga dist. Conv.	Alta Velocidad		
Grados de desregulación						
Liberalización						
Descentralización						
Concesión admva.						
Gestión mixta público- privada						
Privatización						

Tabla. 1. Grados plausibles de desregulación de los Servicios Ferroviarios de Viajeros
 Fuente: Elaboración propia

La Tabla 1 muestra la adscripción más “acomodable” de cada una de las figuras desreguladoras a los distintos tipos de servicios ferroviarios en la que se puede apreciar que las medidas liberalizadoras del mercado encajan en todos los tipos de servicios. La descentralización de servicios a favor de otras administraciones –Estado a CCAA- se acomodan esencialmente a los servicios de cercanías o los urbanos e interurbanos, ya que la larga distancia convencional y la AV al atravesar territorios intercomunitarios son por ley de competencia estatal. Los metropolitanos y los metros ligeros y tranvías suelen estar en manos de las CCAA los primeros, y los ML y TR bajo fórmulas mixtas o privadas en su totalidad. Finalmente, son servicios candidatos a ser plenamente privatizables los servicios de Alta Velocidad , así como los tranvías y metros ligeros, si bien la mayoría de éstas infraestructuras son explotadas bajo la figura concesional por las administraciones autonómicas o municipales.

Sección 2:

Algunas cuestiones que definen a los servicios actuales

2.1. Los servicios de cercanías, urbanos e interurbanos: de los contratos-programa con el estado a las transferencias a las CCAA

En el modelo español todo parece a apuntar a que las cercanías serán objeto de descentralización mediante su transferencia a favor de las CCAA que los soliciten, para pasar a detentar las Autoridades y los Consorcios de Transporte al menos las competencias tarifarias y de planificación. Cataluña ha sido la primera transferencia, incluida la titularidad del servicio, de RENFE Operadora desde Fomento a la Generalitat, en una primera fase, a establecer con la Generalidad un contrato-programa para establecer los compromisos técnicos y de calidad respecto de los servicios que discurren por el ámbito de dicha comunidad autónoma, al igual que en la actualidad tiene suscrito RENFE Operadora con el Ministerio de Fomento. En este modelo, la titularidad del servicio pasaría del Estado a favor de la CA junto con los recursos que cubren el coste de los servicios y RENFE Operadora seguiría siendo la empresa prestadora del servicio, si bien con las facultades planificadoras y gestoras transferidas al órgano competente del gobierno autónomo catalán.

No parece que esta situación sobreviva a más largo plazo por cuanto las aspiraciones de las actuales instituciones políticas catalanas persiguen mayores cuotas de descentralización que se orientan hacia una transferencia en grado pleno, de todos los recursos productivos –trenes y personal- y financieros, además de la titularidad y gestión ya descentralizadas en la primera fase. Existen otras alternativas que se exponen más adelante.

La evolución del número de viajes de Cercanías en los últimos ocho años -que publica el INE mensualmente- muestra un cambio de tendencia a partir del inicio de 2006. Cabe pensar que ello responde al agotamiento de un modelo de negocio que sirvió para mantener un crecimiento que respondía a amplias demandas de movilidad y a una gestión que no se corresponde ya con un ciclo de negocio en fase madura, que requiere de una nueva estrategia y nuevos planteamientos. Se trata de recuperar los objetivos de eficiencia, hoy relajados, de volver a niveles adecuados de calidad y puntualidad –la medición oficial y publicada de la puntualidad adolece de cierta manga ancha- y racionalizar la producción y la aplicación de los recursos ante unas perspectivas de retraimiento de la actividad en años de profunda crisis económica. De no ser así, ante el horizonte de transferencia a las autonomías, los déficits de estos servicios se pueden agrandar todavía más ya que la injerencia política previsible en su gestión por parte de las autonomías puede agravar, todavía más, sus déficits actuales de explotación. Conviene a este respecto no olvidar que las financiaciones autonómicas beben, tarde o temprano, de los recursos estatales.



Gráfico 1. Cambio de ciclo en la demanda de los Servicios de Cercanías de RENFE
Fuente: Estadística del transporte de viajeros. Series mensuales. INE.

2.2. AVANT ¿Por qué la subvención?

Hoy por hoy, la Dirección General de Viajeros integra los servicios de Cercanías de Madrid y Barcelona, urbanos e interurbanos –los antiguos trenes regionales- y el producto AVANT. Las cuentas agregadas de los tres negocios –dos subvencionables y uno no- restan la obligada transparencia de las cuentas de cada uno de ellos, ya que la subvención de Cercanías y las líneas de la antigua media distancia convencional, es absolutamente incompatible con una actividad en la que no concurren las condiciones de servicio público.

AVANT, cuya irrupción ha hecho cambiar la tendencia decreciente de la demanda de regionales al sumarse los viajes de ambos negocios no es un negocio sostenible por las cuantiosas inversiones en material rodante y su baja ocupación, como ponen de manifiesto las débiles demandas de las relaciones Barna-Lleida (26.500 mes), Barna-Camp Tarragona (6.500) y Lleida-Tarragona (1.800), en un corredor con alta movilidad interna. No parece razonable que cuantiosas inversiones se destinen a tan exiguos fines sociales y los financien ciudadanos de Burgos, Lugo o Zamora, que no tienen ni Cercanías, ni AVANT. La gestión de esta actividad debe ser claramente segregada de las otras dos y ser sostenible por sí misma. Ni la doctrina ni la realidad de los hechos admiten hoy día subvenciones cruzadas.



Gráfico 2. Evolución de la demanda de los Servicios de Media Distancia de RENFE Operadora
Fuente: Estadística del transporte de viajeros. Series mensuales. INE. Fig. 2

La Alta Velocidad, por razones obvias, sea del ámbito que sea, no debe ser objeto de subvención. No obstante, quizá, el primer despropósito radica en la propia concepción de AVANT: usar vehículos de altas velocidades, con altos costes de inversión y mantenimiento para distancias medias-cortas de baja demanda, además del que supone restringir la capacidad de tráfico y crecimiento de frecuencias de la AV de Larga Distancia, ocupando surcos de mayor rentabilidad para el otro operador de LD. El autor mantiene que estos servicios, de existir como tales, deben ser rentables y tener el mismo tratamiento que la alta velocidad de larga distancia y la misma estrategia de desregulación. En cualquier caso, es necesaria y urgente una profunda revisión y reflexión sobre el posicionamiento estratégico, tarifario y de mercado de ambos servicios de alta velocidad.

2.3. Lo convencional: la media y larga distancia, condenadas a la subvención

Los servicios interurbanos convencionales parecen acomodarse mejor a fórmulas concesionales o convenios por los que las administraciones autonómicas sufragan los costes no cubiertos por los ingresos de tráfico, mediante subvenciones aplicadas a líneas específicas que cada gobierno autonómico considere como servicios de utilidad pública.

La larga distancia convencional parece estar condenada a la subvención y a permanecer bajo la competencia del Estado central, en primer lugar por la propia determinación de la LSF al retener las competencias de aquellos servicios cuyas líneas discurran por territorios de dos o más autonomías y, en segundo lugar por el escaso atractivo que suele tener la explotación de estas líneas por los operadores privados, debido a los déficits que su explotación comporta. En este segmento del mercado ferroviario sólo son previsibles tímidas y limitadas medidas liberalizadoras, hasta que el desarrollo de las nuevas infraestructuras de AV previstas en el PEIT sustituyan prácticamente a esta red, pasando a ser una red casi exclusiva para los tráficos de mercancías. Mientras, hasta que quede más o menos completado el mapa de la alta velocidad, procede subvencionar exclusivamente por obligación de servicio público lo estrictamente social.

2.4. Los servicios de Alta Velocidad: la guinda de la privatización

Los servicios de Alta Velocidad ferroviaria son en la actualidad los servicios estrella del ferrocarril, que han hecho resurgir este modo de transporte del largo languidecimiento que ha padecido en los últimos cincuenta años.

España es, después de Francia, el país de la UE con un mayor número de kms de vías de alta velocidad, por encima de Alemania, después de la puesta en servicio de las líneas Córdoba-Málaga, Madrid-Valladolid a finales de 2007, el tramo Tarragona-Barcelona en Febrero de este año, y, más recientemente la alta velocidad a Levante mediante la línea Madrid-Valencia, hasta completar los 1.521 kms de línea a finales de 2008.

España destaca también por el espectacular crecimiento de la demanda de viajes experimentado en los años recientes desde que en 1992 fuera inaugurada la primera línea Madrid-Sevilla.

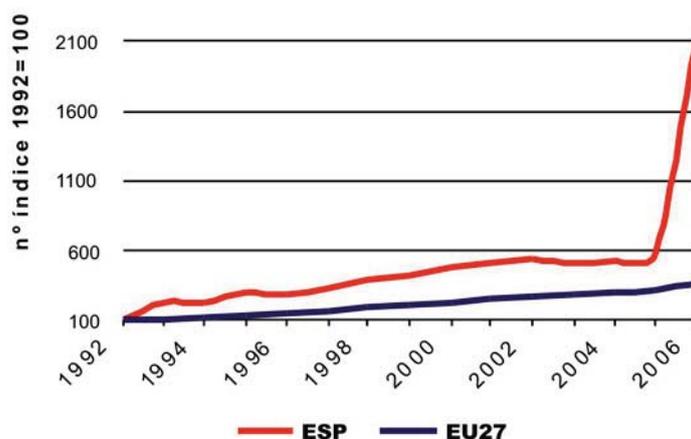


Gráfico 3. Evolución de la demanda de viajes de Alta velocidad España – UE27

Fuente: EU energy and transport in figures. Statistical Pocketbook 2007/2008. European Commission.

A lo largo de los más de 16 años desde que en 1992 se inauguró la primera línea de Alta Velocidad Madrid-Sevilla el ritmo de crecimiento de la demanda de viajes ha estado por encima de los valores de la UE como se puede observar en la Fig. 3 en que el crecimiento más reciente presenta valores espectaculares. La demanda de viajes de la línea Madrid-Barcelona a punto ha estado de igualar la cuota del avión, que a lo largo de todos estos meses ha visto reducir su presencia en este potente corredor, el mayor puente aéreo del mundo.

Así pues, los servicios de la Alta Velocidad ferroviaria son uno de los principales, por no decir el único, de los candidatos a ser privatizados.

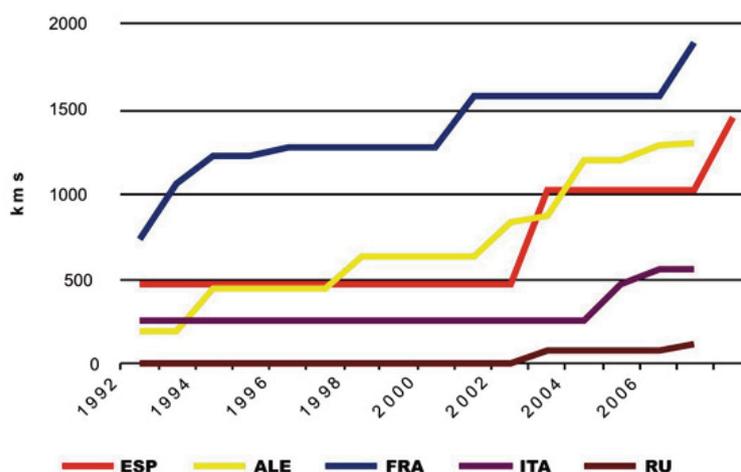


Gráfico 4. Kms de líneas de Alta Velocidad en los principales países de la UE

Fuente: EU energy and transport in figures.
Statistical Pocketbook 2007/2008. European Commission.

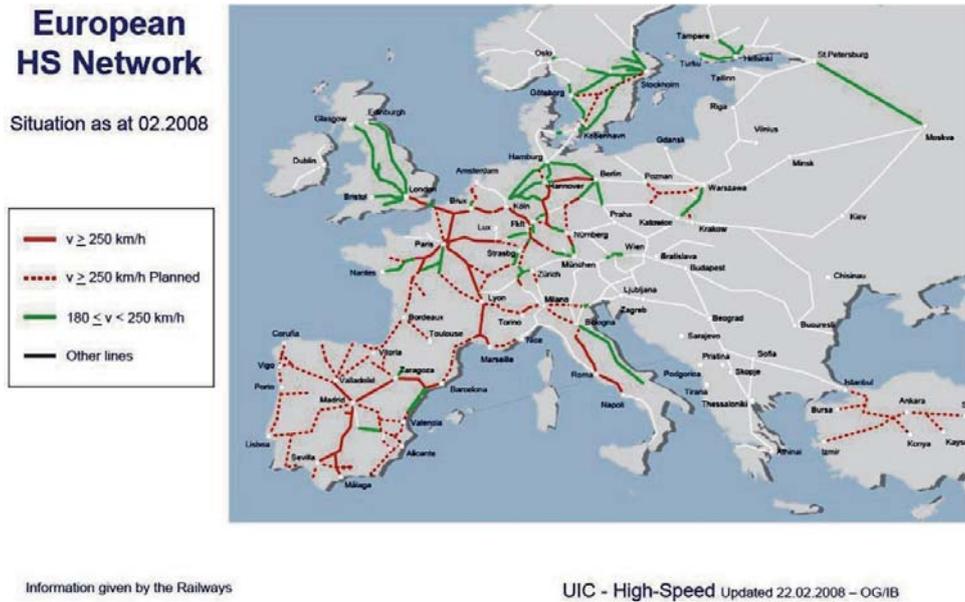


Figura 4.

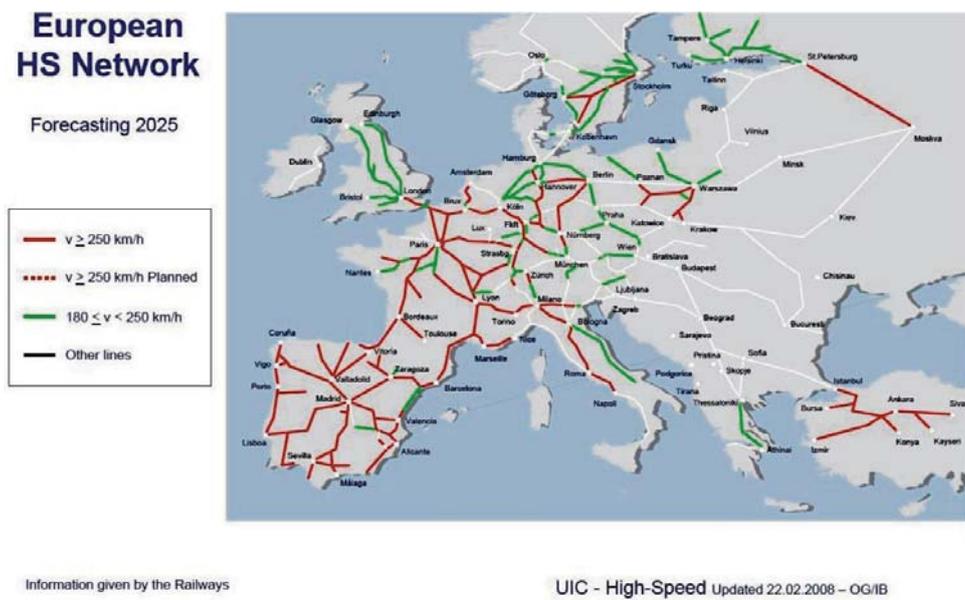


Figura 5.

2.5. Lo local: Metropolitanos, metros ligeros y tranvías

Se trata de infraestructuras de carácter local, en ámbitos urbanos y/o periurbanos. La titularidad de las infraestructuras y de las explotaciones suele corresponder a las autoridades autonómicas o a los ayuntamientos, que en algunos casos no las explotan a través de empresas públicas, sino mediante concesiones a la iniciativa privada, habiendo casos en que tanto la construcción como la explotación se realiza exclusivamente por el capital privado cuya planificación de servicios se integra en los Consorcios Regionales de Transportes.

Sección 3:

Algunas recomendaciones

3.1. Una nota sobre la colaboración público-privada en la explotación de nuevas infraestructuras ferroviarias: ojo a la ingeniería financiera

De unos años acá, han sido amplios y frecuentes los debates habidos entre los estudiosos, administraciones y operadoras sobre las distintas fórmulas de colaboración entre las administraciones y las empresas públicas ferroviarias y la iniciativa privada en materia de transporte. En no pocas ocasiones los expertos han dibujado complejas fórmulas de ingeniería financiera, cuya finalidad última no era otra que el reparto de los riesgos financieros y que, además, se caracterizaban por integrar bajo una misma operación las fases de construcción de las infraestructuras y su explotación.

En el fondo, las administraciones, tanto centrales como autonómicas, ante tiempos de importantes restricciones presupuestarias buscaban fórmulas y escenarios de financiación que no apelaran directa e inmediatamente a los recursos públicos y difiriesen en sucesivos ejercicios sus costes. De forma general, en esto consiste lo que, en su momento, se dio en llamar *peaje en la sombra*, fórmula de cuño alemán, aplicada con variantes, que parece haber decaído como fórmula estrella en las alternativas de financiación de la construcción y explotación de las infraestructuras de transporte por los malos resultados obtenidos, casi siempre para las administraciones públicas. Las administraciones lograban, en el mejor de los casos aplazar sus desembolsos, incurriendo en nada desdeñables sobrecostes financieros, al tiempo que la iniciativa privada asumía unos importantes riesgos de mercado, compartidos también por las administraciones públicas, dado que normalmente los ingresos que estimaban los estudios previos de demanda no se alcanzaban en la realidad en la fase de explotación de la infraestructura.

El autor, en absoluto, es partidario de estas experiencias para la construcción y explotación de infraestructuras de transporte, cuya financiación debe realizarse dentro de la más solvente y ortodoxa disciplina presupuestaria y financiera a fin de no incurrir en mayores costes que los estrictamente necesarios para los contribuyentes y no derivarlos a las generaciones posteriores. Ello no obsta, para que la explotación de los servicios pueda realizarse bajo las formulas más adecuadas a cada tipo de servicio, según veremos más adelante.

3.2. El “modelo de San Martín de la Vega”.

El modelo que el autor propugnó en su día y denomina de “San Martín de la Vega” se refiere al sistema de explotación de la línea de cercanías que une esta localidad madrileña y el Parque de Ocio Warner a la red de RENFE Operadora en la estación de Pinto. Se trata de una línea que siendo propiedad de la Comunidad Autónoma de Madrid, cuya construcción financió a su cargo y cuya titularidad detenta, es explotada por las Cercanías Metropolitanas de RENFE Operadora. Podemos decir que se trata de unas transferencias “a la inversa”: el estado explota a través de RENFE Operadora una línea cuya titularidad y dominio pertenece a la Comunidad madrileña.

Legalmente, el servicio se presta bajo la figura de un contrato de prestación de servicios establecido entre ambas administraciones por el cual la Comunidad de Madrid requiere de Cercanías de RENFE la operación de los servicios a prestar, el nº de frecuencias y demás parámetros de calidad y prestaciones de la línea. A cambio de ello se acuerda entre ambas partes un precio por los servicios que la Comunidad abona a la

explotadora, a través del Consorcio Regional de Transportes. Frente la modalidad más usual consistente en que la explotadora asume el denominado “riesgo de demanda” en función de los ingresos de los viajes, que son deducidos de los costes de la explotación, en el caso descrito se deslindan nítidamente las funciones y competencias del titular y del explotador. El titular del servicio es quien recibe la totalidad de los ingresos correspondientes a los viajes, tanto de los realizados en la línea como una parte proporcional a los recorridos en la red del otro operador. El explotador, en este modelo, recibe como contraprestación el importe equivalente al coste de sus servicios, que deberá incluir un plus en concepto de retribución a la gestión. En su simplicidad, transparencia y deslinde de competencias reside su máxima virtualidad que puede ser extrapolado tanto a transferencias entre administraciones como a futuras privatizaciones. Buena prueba de la bondad de este modelo es que, cuando la Comunidad de Madrid abandone la explotación, según está previsto, para el año 2012 el tren ya no llegará ni al Parque Warner ni a S. Martín de la Vega, debido a la exigua demanda media de la línea, ello no ocasionará perjuicios relevantes ni sobre costes para la Operadora.

Este modelo cuenta con experiencias en Alemania y Suecia y permite que, por ejemplo, un operador público potente, como es el caso de la primera operadora española, pueda compartir con otros operadores privados la experiencia desreguladora –fundamentalmente en el campo de la Alta Velocidad, (este modelo ya hemos visto que puede aplicarse también a ámbitos de cercanías y otros servicios urbanos e interurbanos, con resultados muy positivos)- y ser aplicado en futuras y deseables experiencias de internalización de RENFE.

3.3. Las transferencias de servicios de Cercanías y urbanos e interurbanos a las CCAA pueden disparar los costes de explotación

Ya se ha comentado que sean los servicios que sean los que se transfieran, bien mediante transferencia plena, es decir, activos y mano de obra, o bien siendo solamente transferidas las responsabilidades de planificación, habrá que tener en cuenta, con mucho cuidado, las condiciones a futuro, so pena de ver en plazo muy corto la explosión de los costes de explotación y, en definitiva, el mayor coste del servicio para todos los contribuyentes, disfruten o no de estos servicios ferroviarios. La razón no es otra que el afán insaciable de la mayoría de las CCAA que suelen “disparar con pólvora del Rey”, que más tarde se traducen en mayores impuestos para los contribuyentes.

Según el autor, la fórmula más adecuada para las transferencias de estos servicios es la citada anteriormente y nada obsta para que las CCAA pasen a detentar tanto la titularidad de los servicios, como las competencias sobre la definición, planificación y tarifas, siendo la explotación y la operación de los servicios, contratados bien mediante la figura del clásico contrato de servicios o bien mediante contrato-programa con un operador, RENFE Operadora, u otra, mediante concurso público, abierto y transparente. En este modelo, que se considera más adecuado y sencillo que el de transferencias “plenas”: titularidad, planificación y recursos –trenes y personal- el Estado debe asegurarse el retorno del valor actualizado de los activos a transferir así como la asunción de todos los costes de explotación por parte del nuevo ente titular.

3.4. La desregulación de servicios ferroviarios no deben encubrir ajustes de capacidad a cargo exclusivo del Estado

O lo que es lo mismo, que el saldo de cada una de las transferencias de servicios ferroviarios a otras administraciones y/o empresas privadas, no deben suponer para el Estado la asunción en exclusividad de los recursos ociosos que se produzcan como consecuencia de ajustes de capacidad, de tal manera que con

la transferencia o privatización de cada servicio se transfieran o privaticen todos activos y todos los recursos afectos a cada uno de ellos. A lo largo de los procesos de desregulación deben estudiarse fórmulas por las que los agentes implicados compartan los costes de los ajustes, caso de ser éstos necesarios.

3.5. La Alta Velocidad de Larga Distancia: Privatizar beneficios públicos. La gestión pública no tiene por qué ser más ineficiente que la privada

Lo público siempre ha tenido un sambenito: la ineficiencia, la ineficacia, tanto si se refiere a las administraciones como a las empresas públicas, nacidas muchas de ellas en un hospital de empresas como consecuencia de la nacionalización de pérdidas; pero puede que, a no tardar, veamos privatizar beneficios públicos. No, no es un galimatías. Esto último, es lo que puede ocurrir con la privatización de servicios de Alta Velocidad de la Operadora Pública.

Los servicios de Alta Velocidad de Larga Distancia españoles se prestan desde 1992, en que entró en servicio la primera línea Madrid-Sevilla, por RENFE Operadora a través de su Dirección de AV-LD. El PEIT prevé que de aquí a poco más de diez años, aquellos iniciales 471 kms de línea se conviertan en más de 10.000 kms. Pero esto, que para que así sea requiere de cuantiosísimos recursos económicos, no es lo más importante. Lo realmente importante es que la Alta Velocidad va a revolucionar las pautas de la movilidad de las personas en España y la UE. De hecho ya ha comenzado a cambiar las pautas de movilidad de muchos ciudadanos, con efectos en otros modos como el aéreo, al que ya está restando protagonismo en el mercado interior. Un nuevo modo ferroviario emergente se convierte pues en algo más que un nuevo y moderno modo para convertirse, además, en un recurso estratégico del Estado de primera magnitud.

El negocio de Alta Velocidad no tiene sentido si no es capaz de generar los recursos suficientes para, al menos, cubrir los costes de la explotación de un servicio de calidad y el retorno de las cuantiosas inversiones que la han hecho posible. Ojo, que a esta actividad se le pide que pague por una amplia casuística de usos de la infraestructura –usar la vía, aparcar los trenes, los surcos horarios, etc- a diferencia las vías de los coches, las carreteras y autovías, que se sufragan con recursos del presupuesto, es decir, de los impuestos.

Por ello, los posibles procesos de privatización cuyo grado y calendario de implantación depende de las muy presumibles presiones de los lobbies con interés en la actividad –fabricantes de trenes, grandes grupos constructores y grupos financieros- y del grado de respuesta y/o resistencia del gobierno de turno, deben abordarse con cautela y con las debidas garantías para que el estado recupere, al menos, el valor residual de los recursos invertidos. Los grados y niveles de desregulación pueden ser los mismos que los ya expresados para los servicios de cercanías y media distancia. Al menos en los primeros años de la desregulación del sector de viajeros se aconsejan fórmulas del tipo “modelo S. Martín de la Vega” en vez de la venta pura y dura de los activos y la subrogación del personal, con el objeto de mantener mediante la presencia pública un control del proceso, como referencia de la gestión privada. Caso de llevarse a efecto privatizaciones “plenas” de servicios de AV también deben ser de aplicación los requisitos garantistas citados respecto de los ajustes de capacidad. La ilusión monetaria de una temprana obtención de recursos económicos, fruto de privatizaciones de la AV para hacer frente a la fase adversa del ciclo económico, puede comprometer y condicionar una necesaria visión estratégica a más largo plazo.

3.6. Internacionalización, el futuro

Los distintos gobiernos españoles han apostado por el desarrollo de la Alta Velocidad de viajeros, de forma indiscriminada y en detrimento de otros sectores como son las mercancías por ferrocarril, estratégicas en estos momentos de crisis económica. No obstante, cabe aprovechar de forma positiva todo el

conocimiento y experiencia acumulados por el “cluster” tecnológico ferroviario español y liderar el mercado de la alta velocidad ferroviaria mundial, que no es poca cosa. Hasta ahora los pasos dados han ido en el buen camino con el contrato La Meca- Medina y otros proyectos más en cartera. Ligar contractualmente entre sí las fases de construcción y explotación ha sido y es esencial para la supervivencia en España de una potente explotadora pública como puede ser RENFE Operadora, dando entrada a fórmulas societarias compartidas con el sector privado, estrategia que se han mostrado muy eficaz.

3.7. A modo de conclusión

Cualquier política desreguladora del mercado de viajeros habrá de tener en cuenta no sólo los efectos directos, económicos e inducidos, sobre el mercado de transporte y las cuentas macroeconómicas, sino también aspectos estratégicos que juegan en el más largo plazo. Las empresas ferroviarias, de titularidad pública o privada, son corporaciones que necesitan de sistemas tecnológicos, de gestión y de conocimiento avanzados, liderados por equipos de personas altamente cualificados. En este contexto, lo de menos es la titularidad de sus recursos ya que como

hemos dicho la eficiencia y la eficacia son hoy día competencias que se configuran estratégicas frente a una dicotomía de la titularidad del capital, que ya pertenece al pasado. El dilema no es entre lo público y lo privado sino entre lo eficiente e ineficiente, entre la calidad y lo vulgar, entre valor y, simplemente, el precio. El saber hacer en el nuevo ferrocarril no se improvisa. El saber hacer de la explotación, menos todavía.

España está realizando un fortísimo esfuerzo inversor que va a resultar en una notabilísima mejora de la movilidad en la península. Sin embargo, el gran desafío va a consistir en conseguir que este esfuerzo inversor sea aprovechado para tener un operador ferroviario de primerísimo nivel que pueda competir con éxito en el nuevo marco liberalizado con DB, SNCF, Eurostar, Veolia y los nuevos operadores privados que sin duda surgirán, y crecer en los mercados domésticos e internacionales. No deseamos que nuestro sector ferroviario siga los pasos de otras empresas, en su momento empresas punteras españolas, convertidas ahora en subsidiarias de grupos internacionales. Queremos que de aquí a unos años contemos con un operador ferroviario que esté en la situación de Telefónica, creciendo y comprando empresas por todo el mundo y generando valor, conocimiento, I+D y empleo de calidad en España. El verdadero paradigma reside en apostar por ser una organización de primera y no de segunda división, una sede puntera o una mera delegación, todo ello después de haber recibido miles de millones de euros –billones de las antiguas pesetas- para dar valor a unas infraestructuras por encima del mero servicio de trasladar de un sitio a otro a personas en el menor tiempo posible. Esta tarea compete a la iniciativa pública que ha liderado este proceso hasta hoy, de igual manera y junto con la iniciativa privada en el futuro. En nuestro caso, de España, para romper las barreras de nuestros corsés topográficos y ser capaces de internacionalizar nuestras competencias más allá de nuestras fronteras. Éste es nuestro reto, que ha empezado con el buen pie de la adjudicación de la línea de AV Medina-La Meca en Arabia Saudí, a la que seguro, seguirán otras en nuevos países. Quizá el más importante reto.

Bibliografía:

- “EU energy and transport in figures”. Statistical Pocketbook 2007/2008. European Commission.
- “Estadística del transporte de viajeros”. Series mensuales. INE.
- “Rail Liberalisation Index 2011”. IBM Global Business Services
UIC, Information given by the railways. High Speed. 2008
- “HIGH SPEED RAIL: INTERNATIONAL COMPARISONS”. Final Report. February 2004
- “Rail interoperability & safety”. Transposition of legislation and progress on the field Kema-RTC.
DHV B.V. October 2007 37
- “Deregulation on track? The transformation of European rail”. The McKinsey Quarterly. November.
1997
- Ley 39/2003 de 17 de Noviembre del Sector Ferroviario.
- Real Decreto 2387/2004, de 30 de diciembre, del Reglamento del Sector Ferroviario.