



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 13 de julio de 2023
(OR. en)

**Expediente interinstitucional:
2023/0271(COD)**

**11718/23
ADD 4**

**TRANS 305
CODEC 1346**

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. ^a Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	13 de julio de 2023
A:	D. ^a Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	SWD(2023) 444 final
Asunto:	DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN RESUMEN DEL INFORME DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO que acompaña al documento Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a medidas para gestionar y coordinar mejor el tráfico ferroviario internacional a fin de aumentar la cuota modal del ferrocarril

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – SWD(2023) 444 final.

Adj.: SWD(2023) 444 final



Estrasburgo, 11.7.2023
SWD(2023) 444 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DEL INFORME DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo

**relativo a medidas para gestionar y coordinar mejor el tráfico ferroviario internacional
a fin de aumentar la cuota modal del ferrocarril**

{COM(2023) 443 final} - {SEC(2023) 443 final} - {SWD(2023) 443 final}

A. Necesidad de actuar

¿Cuál es el problema y por qué es un problema en la UE?

El ferrocarril es un modo de transporte sostenible, del que se espera que apoye la transición hacia una economía de la UE climáticamente neutra. En la actualidad, el sector ferroviario tiene dificultades para prestar servicios que satisfagan las necesidades de los clientes, en particular en lo referente al transporte de mercancías. En primer lugar, las deficiencias en términos de capacidad de respuesta a las necesidades de los clientes, puntualidad, fiabilidad y velocidad a menudo convierten al ferrocarril en una opción secundaria como modo de transporte. En segundo lugar, los administradores de infraestructuras ferroviarias y los proveedores de servicios de transporte (empresas ferroviarias) no siempre hacen un uso óptimo de la capacidad de infraestructura ferroviaria cuando esta escasea.

En la legislación de la UE se establecen las normas para la gestión de la capacidad de infraestructura ferroviaria y del tráfico. La **Directiva 2012/34/UE**, por la que se establece un espacio ferroviario europeo único, dispone el marco jurídico general de la Unión para el espacio ferroviario europeo único. El **Reglamento (UE) n.º 913/2010**, sobre una red ferroviaria europea para un transporte de mercancías competitivo, («el Reglamento sobre los corredores ferroviarios de mercancías») define normas específicas para once corredores ferroviarios de mercancías que incluyen líneas que atraviesan el territorio de al menos dos Estados miembros y que enlazan dos o más terminales. Las pruebas indican que el marco actual no es igualmente útil para todos los segmentos del mercado ferroviario; en particular, el transporte de mercancías y el transporte transfronterizo tienen dificultades para obtener una capacidad adecuada en términos de cantidad y calidad y para satisfacer así las necesidades de los clientes.

Las empresas ferroviarias y los administradores de infraestructuras han presentado varias iniciativas, en especial el proyecto de remodelación de los horarios, destinado a revisar el proceso de gestión de la capacidad en Europa. Sin embargo, solo se pueden aplicar las medidas probadas en este proyecto si se modifica la legislación de la UE.

¿Qué se pretende conseguir?

Esta iniciativa tiene por objeto mejorar la gestión de la capacidad y del tráfico en la red ferroviaria de la UE a fin de impulsar el crecimiento del transporte ferroviario. Para ello, se pretende abordar los dos problemas clave detectados. Sus objetivos específicos son los siguientes: 1) instaurar unos procedimientos de gestión de la capacidad más eficaces; 2) reforzar los incentivos para mejorar el rendimiento de la infraestructura ferroviaria y los servicios de transporte ferroviario; 3) introducir mecanismos más eficaces de coordinación entre las partes interesadas, sobre todo más allá de las fronteras; y 4) apoyar la implantación de herramientas digitales destinadas a mejorar la gestión de la capacidad y del tráfico.

¿Cuál es el valor añadido de la actuación a nivel de la UE (respecto a la subsidiariedad)?

Aunque la mayor parte del tráfico ferroviario de pasajeros es nacional, aproximadamente la mitad del tráfico de mercancías es transfronterizo, y se espera que la demanda de servicios ferroviarios transfronterizos aumente debido a los ambiciosos objetivos en materia de descarbonización del transporte y a las medidas estratégicas propuestas y puestas en práctica por la Unión Europea y los Estados miembros. Por lo tanto, el transporte ferroviario posee un significativo componente transfronterizo.

La acción a nivel de la UE tendrá en cuenta, inevitablemente, el desarrollo de servicios ferroviarios que trasciendan las fronteras nacionales. Esto permite aprovechar las ventajas competitivas del ferrocarril, que se intensifican en distancias más largas. La acción a nivel de la UE es crucial para mejorar la puntualidad y la fiabilidad del tráfico transfronterizo. Además, las nuevas normas tendrán un efecto positivo en la calidad de todos los servicios ferroviarios de la red, incluidos los nacionales.

La evaluación *ex post* del Reglamento sobre los corredores ferroviarios de mercancías realizada en 2021 esboza un mercado ferroviario que, sin una intervención adicional a nivel de la UE, sigue centrándose en los servicios nacionales, de forma que las empresas ferroviarias y los administradores de infraestructuras pierden la oportunidad de expandirse sobre la base de un mejor rendimiento. Por naturaleza, los administradores de infraestructuras, establecidos en su inmensa mayoría a nivel de los Estados miembros, se centran en gestionar la red ferroviaria nacional. Por consiguiente, un transporte ferroviario transfronterizo sin obstáculos requiere una coordinación y una integración eficaces a nivel de la UE para solventar los problemas relacionados con la capacidad y el tráfico de trenes

transfronterizos en toda la red de la UE, superando las limitaciones de los corredores ferroviarios de mercancías, que solo son responsables de una parte de la capacidad en una parte de la red ferroviaria.

B. Soluciones

¿Cuáles son las distintas opciones posibles para alcanzar las metas? ¿Existe o no una opción preferida? En caso negativo, ¿por qué?

En el contexto de la presente evaluación de impacto, se han elaborado cuatro opciones de actuación: la OA 1, la OA 2, la OA 3 y la OA 4. Todas proponen soluciones a los problemas detectados, pero varían en cuanto al alcance de las acciones previstas a nivel de la UE. La OA 1 se centra en mantener el enfoque basado en corredores y lo amplía a todo el tráfico transfronterizo. La OA 2, la OA 3 y la OA 4 se inspiran en las iniciativas diseñadas por las partes interesadas e introducen un conjunto nuevo y único de normas para la gestión de la capacidad de toda la red. Difieren en cuanto a los mecanismos para garantizar la coordinación de la gestión de la capacidad a nivel transfronterizo, así como en aspectos como el control del rendimiento y la supervisión reglamentaria. La OA 2, la OA 3 y la OA 4 prevén acelerar la digitalización y la automatización de la gestión de la capacidad.

La opción de actuación preferida, la OA 3, introduce todas las medidas propuestas por el sector para modernizar las normas de gestión de la capacidad a fin de responder mejor a las necesidades de todos los segmentos del mercado ferroviario. Añade, además, un mecanismo de coordinación basado en normas que faculta a la red de administradores de infraestructuras como órgano decisorio, apoyado por una entidad operacional legalmente designada. Como equivalente regulador a nivel de la UE, refuerza el mandato de la red de organismos reguladores ferroviarios. Se establecerán disposiciones de aplicación —incluidas las relativas a la selección de una entidad para tareas operativas, que servirán de apoyo en la toma de decisiones— en actos no legislativos una vez que se hayan realizado amplias consultas con las partes interesadas.

¿Cuáles son las opiniones de las distintas partes interesadas? ¿Quién apoya cada opción?

La consulta a las partes interesadas ha puesto de manifiesto un claro consenso en cuanto a que las normas actuales de gestión de la capacidad no permitirán al sector ferroviario crecer en consonancia con las ambiciones estratégicas a nivel de la UE y de los Estados miembros. Quedó patente el gran apoyo al enfoque para superar la rigidez del proceso anual por el que se establecen los horarios y complementarlo con procesos más estratégicos, ágiles y flexibles, tal y como buscan conjuntamente las empresas ferroviarias y los administradores de infraestructuras. A pesar del consenso en términos generales, las partes interesadas hicieron hincapié en ciertos aspectos de especial relevancia para ellas. Las empresas ferroviarias subrayaron que la gestión de la capacidad debe tener en cuenta las necesidades del mercado y advirtieron de los peligros de seguir un enfoque excesivamente «orientado a la oferta», que presenta el riesgo de hacer que la gestión de la capacidad sea rígida y se aleje de las necesidades de los clientes. Algunos organismos reguladores compartieron esta opinión, y muchos de ellos destacaron las ventajas de la competencia en los mercados del transporte ferroviario, señalando la importancia de su papel a la hora de garantizar la igualdad de condiciones, sobre todo si se otorga a los administradores de infraestructuras un papel más proactivo en la gestión de la capacidad. En este sentido, los organismos reguladores sostuvieron que toda responsabilidad conjunta de los administradores de infraestructuras sobre la toma de decisiones a nivel de la UE debe equilibrarse con unas competencias similares a nivel de la UE en materia de regulación.

Por lo que se refiere a la introducción de mecanismos de coordinación a nivel de la UE, teniendo en cuenta el rasgo principal que distingue a la OA3 y la OA4 de la OA2, las empresas ferroviarias y los administradores de infraestructuras adoptaron ciertas reservas en la fase inicial de la consulta. Estos últimos destacaron que su experiencia y conocimientos sobre el terreno no podían ser sustituidos por una entidad a nivel de la UE. Las empresas ferroviarias expresaron su preocupación por el hecho de que cualquier estructura a nivel de la UE corre el riesgo de que los administradores de infraestructuras la releguen por intereses nacionales predominantes. Por ello, pusieron mayores expectativas en una entidad que aúne funciones de gestión y regulación a nivel de la UE, en una posición subordinada respecto de los administradores de infraestructuras, como motor que impulse unas mejores condiciones para el transporte ferroviario transfronterizo.

Los clientes de los servicios de transporte ferroviario, en particular en el segmento del transporte de mercancías, han puesto de relieve la necesidad de reforzar de forma urgente y significativa el rendimiento como prerrequisito fundamental para transferir volúmenes de transporte adicionales al ferrocarril. Se ha hecho hincapié en la importancia de la fiabilidad, la puntualidad y la información al

cliente, sobre todo en el caso del transporte de mercancías. Los clientes del sistema ferroviario han mostrado el apoyo relativamente más firme a las opciones de actuación más ambiciosas (la OA 3 y la OA 4), que conllevan importantes responsabilidades a nivel de la UE.

Se recibieron pocos comentarios de los Estados miembros durante la consulta, pero estos fueron en general favorables al objetivo de la iniciativa de promover el desarrollo del transporte ferroviario; no obstante, se mostraron relativamente vagos en cuanto a los medios para lograrlo. Se advirtió una tendencia a conservar el enfoque de la coordinación transfronteriza basado en corredores.

C. Repercusiones de la opción preferida

¿Cuáles son las ventajas de la opción preferida (o, en su defecto, de las opciones principales)?

La opción de actuación preferida da lugar a unos beneficios totales estimados en 13 502,7 millones EUR, expresados como valor actual durante el período 2025-2050 con respecto a la hipótesis de referencia.

Entre los **beneficios directos** figura un aumento de la capacidad utilizable de la infraestructura actual, que permite un incremento del 4 % del tráfico ferroviario (expresado en trenes-km) en comparación con el valor de referencia para 2050. Otros de los efectos son la mejora de la puntualidad de los trenes, la fiabilidad de los servicios ferroviarios y la reducción del impacto negativo de las obras de infraestructura ferroviaria sobre el tráfico. Los beneficios para las empresas ferroviarias debidos al aumento de la capacidad utilizable se estiman en 2 575,7 millones EUR, expresados como valor actual durante el período 2025-2050 con respecto a la hipótesis de referencia, mientras que los derivados de la mejora de la puntualidad de los trenes se cifran en 658 millones EUR. La opción de actuación preferida ofrece cierto ahorro de costes, en particular para las empresas ferroviarias y los administradores de infraestructuras (incluidos los costes operativos), pero también para las autoridades públicas. El ahorro total de costes para las empresas ferroviarias se estima en 482,8 millones EUR, mientras que el ahorro de costes para los administradores de infraestructuras asciende a 493,5 millones EUR (de los cuales 8,2 millones EUR son ahorros en costes administrativos). En el caso de las autoridades públicas, el ahorro total de costes se estima en 9,4 millones EUR, expresados como valor actual durante el período 2025-2050 con respecto a la hipótesis de referencia, de los cuales 2,6 millones EUR son ahorros en costes administrativos.

Entre los **efectos indirectos** figura la creación de empleo (1,06 millones de empleados más durante el período 2025-2050), así como la reducción de los costes externos de las emisiones de CO₂, de las emisiones de contaminantes atmosféricos, de los accidentes de tráfico y de la congestión. Los beneficios derivados de la reducción de los costes externos están monetizados y se estiman en 3 309,3 millones EUR para las emisiones de CO₂, 681 millones EUR para las emisiones de contaminación atmosférica, 2 801,6 millones EUR para los accidentes y 2 374,8 millones EUR para la congestión.

Varios operadores económicos se beneficiarán del aumento de los servicios de transporte de mercancías por ferrocarril y de la mejora de su calidad. Entre ellos, se incluyen los operadores de terminales y los clientes del transporte de mercancías por ferrocarril.

La facilitación de los servicios ferroviarios transfronterizos también afectará positivamente al transporte de pasajeros por ferrocarril y, por tanto, beneficiará a los ciudadanos de la UE.

Al considerar también los costes, los beneficios netos de la opción de actuación preferida se estiman en 11 408,8 millones EUR, expresados como valor actual durante el período 2025-2050 con respecto a la hipótesis de referencia.

¿Cuáles son los costes de la opción preferida (o, en su defecto, de las opciones principales)?

Los costes de la opción de actuación preferida se estiman en 2 094 millones EUR, además de los costes de referencia, expresados como valor actual durante el período 2025-2050.

La mayor parte de estos costes recaerá en los administradores de infraestructuras, debido a varias medidas estratégicas. Una parte importante de los costes totales procede de la implantación de las herramientas y aplicaciones informáticas necesarias para cumplir las especificaciones técnicas de interoperabilidad (ETI sobre las ATM) de la UE para el ferrocarril y simplificar la gestión de la capacidad mediante la digitalización y la automatización de manera más general. Los mecanismos de coordinación de la UE generarán costes significativos para asegurar las actividades en curso y garantizar una toma de decisiones acertada. Los administradores de infraestructuras también incurrirán en costes para garantizar la mejor armonización posible con el trabajo a nivel de la UE y

con sus homólogos vecinos. La elevada proporción de costes para dichos administradores pone de manifiesto que la iniciativa refuerza su papel en la gestión de la capacidad y del tráfico, pero también que deben ofrecer unas condiciones de competencia equitativas mediante la aplicación de exhaustivos mecanismos de consulta. Los costes totales para los administradores de infraestructuras se estiman en 1 609 millones EUR, expresados como valor actual durante el período 2025-2050 (con respecto a la hipótesis de referencia).

Los costes para las empresas ferroviarias que se derivan directamente de esta iniciativa (435,1 millones EUR) son mucho menores y se deben principalmente a la introducción acelerada de interfaces conformes con las ETI sobre las ATM para los sistemas informáticos que utilizan para gestionar la capacidad, así como a su participación activa en las consultas con los administradores de infraestructuras.

Los organismos reguladores deberán garantizar que su red cuente con los recursos necesarios para supervisar el nuevo proceso de gestión de la capacidad e intervenir en él. Los costes totales para las autoridades públicas nacionales, incluidos los organismos reguladores, se estiman en 31,1 millones EUR, expresados como valor actual durante el período 2025-2050 con respecto a la hipótesis de referencia. Además, la Comisión Europea incurrirá en costes, que se estiman en 1,8 millones EUR.

Otras partes interesadas (operadores de terminales y servicios de transporte multimodal) soportarán costes menores (17 millones EUR, expresados como valor actual durante el período 2025-2050 con respecto a la hipótesis de referencia).

¿Cuáles son las repercusiones para las pymes y la competitividad?

La opción de actuación preferida no se centra en las pymes, pero se espera que reduzca los obstáculos a la entrada en el mercado y garantice la igualdad de condiciones de competencia. Esto favorecería a los nuevos operadores del mercado de servicios ferroviarios, algunos de los cuales probablemente sean pymes.

Es probable, asimismo, que los operadores de instalaciones ferroviarias y los proveedores de servicios relacionados con el ferrocarril, algunos de los cuales son pymes, observen un aumento de la actividad económica debido al mayor tráfico ferroviario.

Por tanto, se espera que la iniciativa surta un efecto positivo general para las pymes.

¿Habrá repercusiones significativas en los presupuestos y las administraciones nacionales?

La mayoría de los administradores de infraestructuras dependen de financiación estatal. Dado que se espera que soporten una gran parte de los costes, cabe suponer que esto repercutirá en los presupuestos nacionales, en particular en los primeros cinco años, debido a las inversiones necesarias en informática.

¿Habrá otras repercusiones significativas?

El aumento del tráfico ferroviario influirá de manera positiva en el mercado interior. La opción de actuación preferida dará lugar a una mayor armonización e integración de los servicios de infraestructura ferroviaria, lo que beneficiará a los operadores que presten servicios transfronterizos, ofreciendo así oportunidades para una mayor competencia y contribuyendo a un espacio ferroviario europeo único.

Proporcionalidad

La opción de actuación preferida no excede de lo necesario para lograr los objetivos estratégicos generales. El objetivo de mejorar el rendimiento del ferrocarril abarca el tráfico transfronterizo. La opción de actuación facilita un mecanismo reforzado de coordinación en comparación con la gobernanza actual de los corredores ferroviarios de mercancías, pero tiene también en cuenta que, en la actualidad, el tráfico ferroviario es predominantemente nacional.

D. Seguimiento

¿Cuándo se revisará la política?

La política se revisará una vez que haya transcurrido un tiempo adecuado tras la adopción de la propuesta y la introducción de disposiciones de aplicación por medio de actos no legislativos. Será necesario un tiempo para que las medidas estratégicas entren en vigor y generen un impacto. A menos que se planteen problemas de ejecución, el plazo no será inferior a cinco años a partir de la entrada en vigor del acto jurídico.

Además, la Comisión estará asistida por un organismo de evaluación del rendimiento y participará en el trabajo de los administradores de infraestructuras y los organismos reguladores a nivel de la UE, manteniendo así una visión general de los avances en la aplicación y del impacto de las medidas.