

LA COMPETENCIA EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE TRANSPORTE Y EL PAPEL DEL FERROCARRIL

Miguel CORSINI FREESE

Presidente de RENFE

Presidente de la Sección Española del CEEP

I. LA ESTRATEGIA COMPETITIVA COMO FACTOR DE PROGRESO

La estrategia de competitividad es un factor esencial de crecimiento económico y modernización social a la que no debiéramos sustraernos, si de verdad queremos responder a los retos que plantea la defensa de nuestro modelo de sociedad.

Para cualquiera de nosotros un mercado competitivo es una garantía, no necesariamente la única, para dotar de una mayor eficiencia económica a todo nuestro sistema productivo. Esta consideración no tendría que presentar particulares restricciones para el sector de transportes.

La competencia dinamiza los mercados y sólo un enfoque destructivo en la lucha entre competidores, o procesos bruscos en las transformaciones económicas que conlleva, podría arrojar peligros de pérdidas económicas, desgarros sociales o reducciones de empleo.

Ahora bien, estas consecuencias negativas siendo teóricamente posibles, al mismo tiempo podemos razonablemente descartarlas en la Unión Europea, donde la institucionalización de los mercados acompaña y completa las iniciativas de liberalización y donde la conducción de los procesos tiene siempre bien presente la gestión de la transición para amortiguar los efectos sociales en todos sus ámbitos, ya sean comunitarios, nacionales o regionales.

Así, en todas las opciones y planos, por ejemplo desde el libro blanco de Jacques Delors *Crecimiento, competitividad y empleo* hasta el actual impulso gubernamental de José María Aznar en el segundo objetivo de su programa económico, se persigue la mejora de la competencia unida a las

reformas estructurales necesarias para mejorar el funcionamiento del mercado y el sistema productivo en aras del crecimiento y el empleo.

En este sentido, merecen una especial atención los efectos que en los servicios públicos, a escala europea, tienen las mejoras de la competitividad, pues en nuestro caso, la liberalización opera sobre derechos de servicios que deben garantizarse en los procesos de desregulación, lo que supone una mayor complejidad en términos de articulación y desarrollo temporal.

II. LA COMPETENCIA Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE TRANSPORTES

Las políticas comunitarias han tratado de armonizar la lógica del mercado con las garantías sociales de los servicios públicos. Una preocupación sobre la que igualmente ha profundizado el Comité Europeo de Empresa Pública, con sus enriquecedoras aportaciones hechas desde posiciones de equilibrio, como obliga la propia naturaleza del órgano.

Podríamos decir que, en el pasado, la única garantía en los servicios que parecía dar confianza a los ciudadanos era la naturaleza pública del proveedor de transportes.

La experiencia nos indica que, lamentablemente, ese respaldo no ha sido sólido a la hora de preservar la calidad de los servicios, que no está a salvo por la propiedad pública y menos aún por la existencia de monopolios públicos.

Es cierto que las clásicas obligaciones de explotar, de servicios y las tarifarias pueden asociarse a los proveedores públicos de transporte con mecanismos más sencillos y automáticos. Pero al mismo tiempo, la protección de una parcela de mercado frente a otros potenciales competidores produce otras tantas disfunciones sobre el ciudadano que en algunos supuestos extremos se acercan al atropello.

En este panorama, la alternativa más progresiva era situar al ciudadano en el centro de las garantías ofrecidas, recurriendo a un mecanismo, la *libertad de elección*, que a la vez es la más potente manifestación de un derecho. Pasando el ciudadano de la resignada posición de usuario a otra mucho más valorada, la que corresponde a la de un cliente del servicio.

Todas estas transformaciones suponen la pervivencia y mejora de los servicios públicos, sin recurrir al monopolio, abiertos a la competencia de proveedores públicos y privados y sujetos todos a la tutela pública en las obligaciones de transporte.

Hay un giro copernicano, cuando se pone en marcha una concepción de los servicios públicos en una economía donde los consumidores pueden comparar cada día los diferentes bienes y servicios ofrecidos y donde adquiere carta de naturaleza la libertad de elección.

Ahora bien, tampoco sería ajustado un enfoque de cliente excesivamente mercantilizado, puesto que la demanda de servicios de transporte también constituye un derecho socioeconómico de los ciudadanos que fortalece el estado del bienestar y que en el futuro, posiblemente permitirá formular una nueva concepción de la ciudadanía social, de la que ya se habla hoy en la Unión Europea.

Por eso, las prestaciones de transportes así entendidas deberían analizarse en su doble naturaleza:

— Una *extrínseca*, de carácter comercial y sujeta a la lógica del mercado donde los clientes ejercitan su libertad de elección.

— Otra *intrínseca*, de valor cívico entendida como derecho, en una sociedad del bienestar, garantizada por la tutela pública.

En los servicios de transportes resultará difícil encontrar los que carecen completamente de uno u otro sentido y la caracterización de los mismos se establece fundamentalmente por el predominio de uno u otro aspecto de su naturaleza.

Quizás esa mixtura sea una pauta diferenciadora de los servicios públicos de transportes frente a otras prestaciones sociales más nítidamente públicas, vinculadas a derechos fundamentales de especial protección, como podrían ser la sanidad o la educación.

Por eso, aunque un sistema eficaz de transporte resulta esencial para la vida de los ciudadanos, no ha llegado a constitucionalizarse, al menos en nuestro país, como un derecho particularmente protegido. No obstante, la legislación posterior a la Constitución ha ido estableciendo un reconocimiento genérico del papel cívico-social de los transportes como recoge el artículo 4.1. de la Ley de Ordenación del Transporte Terrestre de 1987:

«Los poderes públicos promoverán la adecuada satisfacción de las necesidades de transporte de los ciudadanos, en el conjunto del territorio nacional y en condiciones de seguridad».

A este tímido bosquejo de hace más de una década, se han ido añadiendo nuevos impulsos europeos en el camino de perfilar un auténtico derecho de transportes, con una relativamente próxima formulación dirigida por el Comisario Neil Kinnock, plasmada en el conocido objetivo de una *red de ciudadanos*, para poder garantizar:

— La libertad de opción para todos, en diferentes circunstancias.

— El derecho efectivo al transporte para las familias sin vehículo o sin posibilidad personal de acceso al automóvil.

— La seguridad de circulación y el respeto al medio ambiente.

Ese nuevo concepto del transporte a escala humana, que tanto renueva y perfecciona el viejo concepto de servicio público, se formula sobre la base de la libertad de opción y la apertura del mercado de transporte

a las reglas de la competencia, aunque con los límites a la concurrencia que el propio artículo 90 del Tratado de la Unión establece.

En fin, desde la perspectiva de la centralidad en las necesidades del ciudadano en su vida cotidiana, en buena medida consideradas como derechos, se han encontrado fórmulas eficientes que permiten introducir la competencia en los servicios públicos de transportes, en un marco de actuación liberalizado y de progreso social.

III. LOS SERVICIOS FERROVIARIOS Y LA DOBLE COMPETENCIA

Hay grandes prestadores de servicios que han venido operando hasta muy recientemente en mercados prácticamente monopolísticos (como, por ejemplo, las telecomunicaciones) en los que los usuarios carecían de toda oportunidad de elegir sus prestaciones entre diferentes empresas.

Tales restricciones se pretendían compensar con la defensa del ciudadano a través de una notable intervención pública reguladora de los productos, inclusive con la presencia de la propiedad pública de los prestadores, pero con resultados bastantes pobres en la calidad y el precio de los servicios. Pero el problema básico no era la protección normativa del usuario, sino su libertad de elección.

Por eso, el impulso europeo de liberalización en esos grandes (muchas veces pujantes) mercados está cambiando radicalmente las pautas sectoriales de conducta y sitúa a los consumidores ante una efectiva libertad de elección, basada en la competencia entre empresas operadoras, con notorias ventajas de una mayor variedad de la oferta y unos precios más reducidos.

Con estos sustanciales logros en la mano, era lógico que la aproximación a los problemas ferroviarios quisiera abordarse con soluciones basadas en las citadas coordenadas de *competencia* y *libertad de elección*.

Ahora bien, un propósito excesivamente mimético a la hora de plantear la liberalización del sector ferroviario descubre una realidad muy distinta a la de otros ámbitos, puesto que el ferrocarril lleva décadas sujeto a una dura competencia con otros modos de transportes, frente a la imagen más o menos interesada del ferrocarril como monopolio de servicios que poco se compadece con la realidad.

La posible confusión estaría en la incorrecta identificación del ferrocarril con un sector omnicomprensivo, con un mercado propio en el que pudiera imponer sin alternativas, sus condiciones en las prestaciones que se ofrecen, dentro de un sistema universal y único de transporte que en todo caso y tendencialmente cabría considerar que existía en un pasado lejano.

Nada más lejos de la realidad, puesto que los servicios ferroviarios ya compiten con los de carretera y aviación, día a día, contribuyendo a

la multiplicación de la oferta de servicios y garantizando la libre elección a los viajeros.

Al menos desde la segunda mitad del siglo, existe una *competencia externa al ferrocarril* dentro de un mercado prácticamente único de transportes, donde se mide el valor comparativo de los servicios ferroviarios y se ejercita cotidianamente la libertad del usuario.

En ese plano, socialmente hoy no se reclama exacerbar la competencia intermodal sino equilibrar sus condiciones para seguir haciéndola posible en beneficio de los usuarios, pues la pérdida de peso del ferrocarril en los transportes terrestres empobrece la oferta de servicios y condena a los viajeros (y a las mercancías de las empresas) a disponer de menos opciones e incluso de una sola opción.

Por tanto, el problema del ferrocarril no es que no compita, sino que lo hace en condiciones desiguales, hasta el punto que si éstas se perpetuaran terminaría reduciendo su actividad hacia posiciones marginales.

Éste ha sido el centro del debate del transporte durante las últimas décadas: un mercado liberalizado tiene que asegurar la igualdad de trato entre los diferentes modos. Un aserto muy simple, que quizás hoy se comprende mejor a la luz de la experiencia, cuando se han abordado reformas en otros importantes mercados, como el antes citado de las telecomunicaciones.

Claro está que se trata de un principio muy fácil de enunciar, pero muy difícil de instrumentar, cuando existen disparidades estructurales cuya eliminación obligaría a realizar conflictivas reformas y a aportar ingentes recursos públicos.

Pero dentro de la Unión Europea se quiere dar un paso más en la liberalización en el transporte, que ya no se limitaría a la competencia externa intermodal. Se trataría de profundizar en el proceso interno de *introducción de las fuerzas de mercado* dentro de cada modo, estableciendo un principio de competencia interna como ya existía en el transporte por carretera.

Esto era particularmente oportuno en la aviación (en otro sentido en la marina mercante), puesto que, en el mundo actual, en las conexiones de larga distancia no se puede plantear seriamente la existencia de alternativas a los servicios aéreos. Por eso, había que liberalizar un sector que se comportaba como un submercado de transportes, relativamente cerrado.

Cuando se trata ahora de trasladar esa experiencia al caso del ferrocarril, se puede afirmar que no existe una cautividad tan marcada como en el transporte aéreo que aconseje desarrollar el mismo principio de la competencia interna dentro del modo ferroviario. Tampoco nos encontramos en el ferrocarril con un deslinde tan claro entre el operador y la infraestructura, como existe en la aviación, que permita el acceso fácilmente de nuevas empresas ferroviarias sobre un viario común.

En definitiva, la liberalización de los transportes que en un primer estadio abrió el ferrocarril a la competencia de los otros modos, puede avanzar ahora (con especificidades todavía no muy logradas) introduciendo las fuerzas del mercado dentro del propio sector ferroviario, dando especificidad (seguramente limitativa) y carta de naturaleza a su *competencia interna*.

Resumiendo, se pretende someter los servicios ferroviarios a una doble competencia, la externa y la interna. La primera todavía desequilibrada y la segunda apenas diseñada. Todo un reto para el ferrocarril de los años venideros.

IV. LA COMPETENCIA EXTERNA AL FERROCARRIL Y LOS OTROS MODOS DE TRANSPORTES

Es verdad que el binomio «ferrocarril y competencia» tradicionalmente se había presentado como esencialmente antitético. En no pocas ocasiones, se llegó a teorizar sobre la particular naturaleza intrínseca del modo ferroviario que exigía la reserva de un mercado específico, además de la necesidad de importantes recursos públicos, para el desarrollo de sus específicos requerimientos funcionales.

Los trazos de este escenario institucional, esbozados aquí tan esquemáticamente, han guiado un largo período en la posguerra mundial, del que sólo en las últimas décadas se ha podido salir para vislumbrar un nuevo marco de actuación ferroviaria.

Aun más, a la hora de definir el papel del ferrocarril desde la lógica de sus propios intereses y el alcance de los servicios públicos que tiene que ofrecer, toda la reflexión doctrinal durante las décadas pasadas ha encontrado su punto de partida en ese escenario.

También la posición de otros modos de transporte incorporaba, como premisa crítica, la protección pública a la que estaba sometida la empresa ferroviaria que, a diferencia de otros medios de transporte, no necesitaba contrastar su eficiencia económica en el mercado, recurriendo, *ex post*, a la compensación de su déficit.

Sin embargo, el curso histórico del ferrocarril y todavía más en el momento presente, no han sido ajenos a la competencia, que inexorablemente se ha abierto paso en nuestra sociedad, apoyada sobre una economía de mercado. Fenómeno que ha estado patente en los diferentes períodos ferroviarios con una mayor o menor intensidad, aunque, la mayoría de las veces, con una escasa clarificación.

De hecho, la irrupción del ferrocarril en el primer tercio del pasado siglo respondió en su día a la materialización de una alternativa técnico-competitiva, frente a la ineficiencia del transporte carretero y en algunos

casos a la navegación interior, en un período de modernización económica, caracterizado por la industrialización y la integración de los mercados nacionales.

La aparición del transporte mecánico por carretera y su consolidación en las primeras décadas del siglo xx, apenas complementó los servicios ferroviarios existentes, sin que llegara a ser una alternativa de transporte troncal que, como pieza vertebradora, asumía entonces el propio ferrocarril en su vocación de sistema universal.

Posteriormente, en el largo período de prosperidad económica tras la Segunda Guerra Mundial, el escenario de protección ferroviaria descrito anteriormente seguía manteniendo toda su virtualidad. Esto es, el ferrocarril gozó de una forzada consideración como sistema universal, o al menos vertebrador del transporte, en un mercado abierto donde otros modos ya jugaban un papel central, bien dominante como la carretera o con un espectacular potencial como la aviación.

En esa etapa se acuña la cultura ferroviaria de los servicios públicos, con el doble propósito de ordenar la respuesta del ferrocarril a las obligaciones de servicio público que se le imponían y teorizar sobre sus necesidades diferenciales de ayuda pública, como forma recurrente de reequilibrio económico a posteriori justificada por la desigualdad de trato intermodal.

Pero toda esta espuma doctrinal, que ha estado presente en la estrategia defensiva del ferrocarril, no podía ocultar las circunstancias de una incisiva presencia de sus competidores que habían conseguido cambiar el reparto intermodal del transporte, con la clara hegemonía de la carretera y la generalización de los servicios aéreos.

A partir de los años setenta, la competencia de la carretera y la aviación frente al ferrocarril, trastoca definitivamente las viejas pautas del mercado, agudizando el desequilibrio económico de las empresas ferroviarias por su progresiva debilidad competencial y auspiciando una nueva regulación a nivel europeo que reordena el juego del mercado de transportes.

El proceso de búsqueda de ese nuevo marco institucional tuvo como objetivo compatibilizar la libertad en el mercado de transporte, con mecanismos correctores para compensar la desigualdad de trato entre los modos, derivada de sus distintas condiciones de partida.

Un marco así inevitablemente redujo el papel del ferrocarril, que debía limitar sus actividades a las que, de una parte, pudieran resultar rentables en un ámbito competitivo y, de otra parte, a las que por consideraciones sociales o ambientales, el Estado pudiera demandarle.

Se estableció así un modelo consagrado hasta muy recientemente en toda Europa, basado en la *competencia externa* de la carretera y la aviación frente al ferrocarril, en un mercado fuertemente institucionalizado.

En ese esquema, los viejos sistemas ferroviarios nacionales se habían transformado en grandes empresas públicas, que unitariamente realizaban dos tipos de prestaciones:

— *Servicios comerciales*, cuya oferta ajusta libremente la empresa para obtener la necesaria rentabilidad en la explotación. Normalmente corresponden a los transportes de mercancías o a una parte de los servicios interurbanos de viajeros.

— *Servicios públicos*, cuya oferta determinan los órganos de tutela con el propósito de responder a las obligaciones de servicio público, mediante subvenciones que compensen su falta de rentabilidad directa. Normalmente corresponden a los transportes de cercanías o a los servicios regionales de integración territorial.

V. LA CLARIFICACIÓN DE LAS CONDICIONES DE COMPETENCIA

Cuando se analizan las condiciones de competencia en el transporte se concluye con una realidad acuñada: los diferentes modos tienen una *desigualdad de trato*. Por eso, la actuación de los poderes públicos resulta necesaria para equiparar las posiciones de partida de cada medio de transporte.

Ahora bien, no se trata de restablecer una igualdad de trato existente en el pasado y actualmente perdida, sino de crear un nuevo escenario donde esa equivalencia sea posible.

Por tanto, tal equiparación en el sector no puede entenderse como una restitución a un supuesto origen de competencia abierta en el inicio del desarrollo de los diferentes modos, distorsionado de base por una acción pública de muy distinto calado. Muy al contrario, se trata de buscar un equilibrio novedoso para abrir los servicios a la plena competencia, eso sí, amparado en el juego limpio del mercado.

La distorsión de la competencia entre los diferentes operadores se produce no tanto por las distintas características técnicas de los modos de transportes en sí misma considerados, como por el diferente grado de integración de la explotación de servicios con su infraestructura soporte.

Los diferentes niveles de internalización de los gastos de infraestructura marcan los sucesivos escalones de costes de la producción, con reflejo en precios finales muy distantes en los servicios ofrecidos por uno u otro modo de transporte.

El caso económicamente más favorable para el operador es aquél en que la provisión de la infraestructura sea ofrecida gratuitamente y de modo independiente a la gestión de la empresa, que sólo responde de sus costes directos de operación. Básicamente el transporte por carretera.

El caso más desfavorable es el del ferrocarril, que con su tradicional sistema de explotación unitario, integra verticalmente en la misma empresa la infraestructura y la operación. Esto es, ha construido el sistema más acabado de internalización completa de todos sus costes que, en un régimen comercial de servicios, imposibilita el equilibrio de su cuenta de resultados.

Como queda patente, los dos modelos más extremos antes descritos son: el transporte por carretera ajeno a su infraestructura a la que accede gratuitamente y el ferrocarril que gestiona su infraestructura como coste de su propia explotación.

En esta dualidad ferrocarril/carretera se han ensayado, en el plano teórico, un buen número de propuestas que acerquen sus condiciones de competencia.

La fórmula más uniformizadora, pero posiblemente menos realista, consiste en establecer de un modo general una tasa de infraestructura por el uso de sus respectivos viarios, a soportar por los operadores correspondientes en cada caso.

Con esa formulación, fijar unas tasas que produzcan una situación equivalente ferrocarril/carretera, para los transportes públicos de uno y otro, es prácticamente un imposible.

De entrada, en la gestión de la infraestructura de carretera sus costes están dispersos en diferentes responsabilidades de construcción, mantenimiento, circulación, seguridad y vigilancia que no admiten un fácil sumatorio.

Pero además, la utilización masiva de las carreteras por los vehículos privados distorsionaría completamente las obligaciones financieras del transporte público una vez establecida la tasa (sobre todo de viajeros) que haría realidad, conforme señalaba el conocido informe Bouladon para la OCDE, la eventualidad de una subvención cruzada: los automovilistas pagarían la carretera y los transportistas del sector (viajeros y mercancías) la utilizarían con un reducido coste operativo.

De ahí el recurso a otra vía para la homogeneización que en vez de cargar el coste de infraestructura a la carretera tratara de eliminarlo para la empresa ferroviaria.

Implícitamente, esa inversión del propósito puede sustentarse en la clarificación de las cuentas ferroviarias que se plantea con la aparición de la Directiva Comunitaria 91/440, cuya transposición por los Estados Miembros ha marcado la segunda mitad de los años noventa.

Se pretende que los ferrocarriles clarifiquen su específica posición de empresa de transporte, al menos en su cuenta de resultados, con la separación contable de los gastos de infraestructura de los correspondientes a la operación de transporte.

Con esta clarificación de las cuentas ferroviarias se dota a los gobiernos de un instrumento cuantitativo de evaluación del coste de infraestructura ferroviaria, que directamente refleja la desigualdad de trato respecto a otros medios de transporte y particularmente con la carretera.

Renfe, consciente de su valor instrumental, se adelantó en la aplicación de la Directiva, con una gestión diferenciada de la infraestructura y su correlativa plasmación orgánica así como su separación contable, utilizada como base para el establecimiento del Contrato-Programa 1994-1998.

En España, el Estado sabe qué le cuesta la infraestructura ferroviaria: 125.789 millones de ptas. en 1997. La transferencia presupuestaria correspondiente recogida en los compromisos del Contrato-Programa, instituyen, con cierta aproximación, unas primeras condiciones económicas relativamente equivalentes entre ferrocarril y carretera.

Sin embargo, como la cuantía total de las transferencias en 1997 ascendió a 257.797 millones de ptas., cabría preguntar por la justificación de la diferencia. Pues bien, esa otra mitad de las compensaciones públicas se explica por la atención de obligaciones de servicio público impuestas al ferrocarril y por las subvenciones decrecientes al plan de viabilidad que tiene que establecer el equilibrio económico de la empresa.

Aunque este conjunto de compromisos presupuestarios debieran garantizar el *statu quo* de la igualdad de trato, todavía se observa que una parte de la oferta ferroviaria (desde luego no las cercanías, la alta velocidad o el transporte combinado entre otros servicios) sigue teniendo un atractivo reducido y un difícil equilibrio económico.

Tales circunstancias derivan de la dificultad de establecer condiciones equivalentes que anteriormente no existían y la complejidad de poner el contador a cero en la igualdad competitiva. En definitiva, la desigualdad de trato arrastrada con carácter acumulativo dificulta la competencia de algunos servicios.

La explicación básica está en la carencia de un equipamiento ferroviario de equivalente modernidad a la de la carretera, el déficit arrastrado de una infraestructura de altas prestaciones. Se trata más de una necesidad cualitativa que de otra cuantitativa, una mejor infraestructura antes que una mayor extensión.

En el futuro, y en eso consiste la política de transportes, los poderes públicos con sus planes de inversión decidirán la dotación de infraestructuras en los segmentos de actividad con mayores carencias de viario. Con ello, quedará determinado (en buena medida) el papel del ferrocarril en la formación de una variada oferta competitiva para esos servicios de transportes.

VI. LA COMPETENCIA INTERNA Y LAS INICIATIVAS DE LIBERALIZACIÓN

La citada Directiva 91/440 también sentó las bases para una futura liberalización interna del ferrocarril, formulando una propuesta rupturista: abrir el acceso de la infraestructura ferroviaria a otros operadores distintos de las empresas nacionales.

Aunque este propósito no fue planteado de un modo general, sino de manera muy limitada y con un holgado calendario, su propia conceptualización ha revolucionado un principio hasta entonces con valor axiomático: infraestructura y operación son partes de una misma empresa integrada.

Desde esa tradicional posición, la competencia frente al ferrocarril se limitaba a la que externamente desarrollaran otros modos de transporte. Si además se pretendía establecer otra oferta competidora, de naturaleza igualmente ferroviaria, ésta solo se podía materializar con otra red alternativa, a todas luces impensable.

La Directiva rompe con esa concepción estanca y se pone manos a la obra enunciando en su artículo 10 dos servicios ferroviarios que serían liberalizados:

1. Las agrupaciones internacionales (formadas por las empresas ferroviarias) para prestaciones de servicios internacionales.
2. Las empresas ferroviarias para los servicios de transportes combinados de mercancías internacionales.

Para el desarrollo de este objetivo, el Consejo finalmente aprobó otras dos Directivas, tras un largo paréntesis en el que no todos los ferrocarriles reaccionaron del mismo modo. Las nuevas normas eran:

— *Directiva 95/18* que establece los criterios sobre la concesión de licencias a empresas ferroviarias para las actividades del artículo 10 antes citado.

— *Directiva 95/19* que regula la adjudicación de las capacidades de la infraestructura ferroviaria y la fijación de los correspondientes cánones de utilización.

En España, precisamente en el momento actual, está en proyecto un Real Decreto para ultimar la transposición de las Directivas 95/18 y 19 y completar su articulación. La filosofía que inspira este desarrollo reglamentario es de prudencia, sin apartarse de la orientación gradualista que guía toda la normativa comunitaria.

La nueva norma introducirá, sin duda, las reformas institucionales necesarias distinguiendo entre empresa ferroviaria, administrador de infraestructura y órgano regulador. Pero al mismo tiempo, trata de facilitar

las ventajas de la actual configuración ferroviaria, sin reestructuraciones bruscas y carentes de objetivos definidos, aunque estableciendo las nuevas reglas de juego.

Con ello, el ferrocarril español además de competir con otros modos, será un espacio económico para la competencia interna, abordada con un ritmo progresivo que permita replantear, en el futuro, el modelo ferroviario más conveniente ante la diferente posición de una infraestructura abierta a todos y la explotación de servicios sujetos a la presencia de nuevos operadores.

La irrupción de estos nuevos operadores genera expectativas muy diversas, pero en general, los pronósticos no vaticinan un vertiginoso crecimiento de los tráficos a corto plazo, sino un acicate más para una sustancial mejora de la calidad que, ésa sí, será una fortaleza estratégica del ferrocarril a medio y largo plazo.

Por eso, las empresas ferroviarias se han lanzado, por la vía de la cooperación, al desarrollo de iniciativas que integren el factor de calidad en los nuevos servicios y a la vez preparen las bases a la competencia interna tras la liberalización.

Como ha señalado recientemente el Presidente de la SNCF (Ferrocarriles Franceses) Louis Gallois a propósito de la apertura de la infraestructura ferroviaria a nuevos operadores «las empresas ferroviarias nos preparamos para la competencia, pero por el momento preferimos potenciar la cooperación».

La plasmación más acabada de esta colaboración entre empresas ferroviarias, dentro de un proceso liberalizador, ha sido la puesta en marcha en 1997 y a escala europea, de corredores transnacionales abiertos para el paso de mercancías.

Estas superpistas ferroviarias (conocidas como *freightways*) son el resultado de acuerdos entre los gestores de la infraestructura, para comercializar el uso de los corredores a cualquier empresa con licencia de explotación, concediendo, a través de una ventanilla única, las franjas horarias de utilización de vía y percibiendo los peajes correspondientes.

Así se alcanzó el Acuerdo Marco de París (26 de noviembre de 1997) al que Renfe se ha adherido para establecer un primer corredor europeo de mercancías que una Amberes con Valencia y Torino-Gioia (Italia), con la participación de los ferrocarriles de Bélgica, Francia, Luxemburgo, Italia y España.

En el futuro, los corredores ferroviarios serán un espacio de competencia pero, sobre todo, ayudarán a la rentabilización de una potencialidad hasta ahora perdida, amén de contribuir a superar los límites de los marcos nacionales del ferrocarril, en un espacio europeo común.

VII. COMPETENCIA EN EL TRANSPORTE Y MAXIMIZACIÓN DEL BIENESTAR SOCIAL

La liberalización completa del mercado de transportes no parece razonable que vaya acompañada de un abandono de sólidas políticas sectoriales, que redujeran la actuación del Estado al papel tutelar de un árbitro, con la simple creación de un órgano regulador.

La función ordenadora de los derechos sociales de transportes, obligará a los poderes públicos a impulsar el desarrollo de servicios y acometer planes de inversión en infraestructuras a todas luces decisivos.

Por otra parte, la seguridad en el transporte y el impacto ambiental requieren un activo papel de la Administración tutelar, puesto que los costes externos (ruidos, accidentes, contaminación) son muy desiguales para los distintos modos de transporte. Un estudio de 1997 de la Dirección General VII de la Comisión los evaluaba:

- Ferrocarril 7,3 Ecus por 1.000 t-km.
- Carretera 58,4 Ecus por 1.000 t-km.
- Aviación 93,2 Ecus por 1.000 t-km.

El actual reparto intermodal en modo alguno tiene en cuenta estas externalidades y, aún más, tradicionalmente ha perjudicado la posición competitiva del ferrocarril por la asunción del coste de infraestructura como antes analizábamos.

De ahí la inmensa tarea que ocupará a la Comisión para orientar una política de precios que tenga presente esa enorme disfunción de las externalidades. El Libro Verde *Hacia el establecimiento de precios justos y eficaces en el transporte* plantea el juego de opciones, todavía en debate, de la puesta en marcha de políticas para la internalización de los costes externos.

El mercado de transporte, una vez liberalizado, no admite las viejas políticas tarifarias de precios administrados con efectos asignativos sobre los distintos modos. Un resorte así, ni siquiera se ha utilizado en demasía antes de la liberalización. Por lo que se refiere a España, desde la segunda mitad de la década pasada, las políticas tarifarias se han limitado a contribuir a la contención de la tasa de inflación.

Sin embargo, con otras pautas más estructurales y menos administrativas, hoy sigue siendo necesario un régimen eficaz de precios en el transporte, como señala el Libro Verde, que opere en la regulación de la demanda para hacer frente a los crecientes costes sociales generados por la congestión y que se evalúan para Europa en un 2% del PIB.

Pero la política de precios en el futuro prácticamente sólo dispondrá del pilar de la infraestructura y del grado de libertad que ofrece la recuperación

parcial o total de sus costes, sabiendo que, en algunos supuestos, puede resultar socialmente inconveniente (para un mejor equilibrio en el transporte) intentar cubrir completamente los costes de la inversión ferroviaria.

En ese entendimiento y con un valor meramente orientativo, la CER (Comunidad de Ferrocarriles Europeos) junto a la UIC (Unión Internacional de Ferrocarriles) encargó un estudio a un grupo de expertos dirigido por el economista Rana Roy sobre la fijación de precios de infraestructura, cuyo informe se ha distribuido en febrero de 1998.

El estudio pretende ilustrar que los precios eficaces de la infraestructura en cada modo no serían aquellos que cubrieran totalmente sus costes sino los que se igualaran al coste marginal social. Con este precio equivalente al coste marginal social, en términos teóricos, se maximizaría el bienestar social proporcionado por el transporte.

Si planteáramos este criterio a los diferentes modos de transportes generaría dificultades para la recuperación del coste de infraestructura de cada uno de ellos. En particular conllevaría:

— Un defecto de cobertura en el ferrocarril, ya que su coste marginal social es del orden del 60/70% de su coste medio.

— Un exceso de cobertura en la carretera, pues su coste marginal social ampliamente supera su coste medio.

— Una recuperación global del coste de todas las infraestructuras, que en todo caso sí sería posible conseguir.

Esto es, según el razonamiento de este estudio, si se pretendiera corregir los costes de congestión y disminuir las externalidades negativas, la fijación del precio de la infraestructura tendría que ser desigual para el binomio ferrocarril/carretera:

— Menor que el coste medio para el ferrocarril.

— Mayor que el coste medio para la carretera.

Unas conclusiones que, no exentas de polémica, pueden ser relevantes y oportunas, ayudando a tener presente la conciencia socioambiental como un decisivo factor. En cualquier caso, el posible establecimiento de una tasa de infraestructura obligará a rigurosos cálculos sobre sus efectos, a través de muy diferentes simulaciones teóricas como la aquí formulada.

Pero todo ello no pone en cuestión la decidida apuesta por la competencia, sino su ordenado juego en un mercado institucionalizado de servicios públicos, como es nuestro caso el transporte y el ferrocarril.

El balance hasta la fecha resulta positivo, la liberalización del mercado de transporte ha dado buenos resultados no sólo por el propio objetivo sino también por los adecuados ritmos del curso de las reestructuraciones. En todo este proceso debiéramos siempre tener presente que la competencia cobra su sentido en la libertad de elección del usuario.