

LAS CONCESIONES PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS DE TRANSPORTE DE VIAJEROS POR FERROCARRIL: TEORÍA Y PRÁCTICA.

Ramos Melero, Rodolfo.

Departamento de Economía General. Universidad San Pablo-CEU, rammel@ceu.es.

Palabras clave: Ferrocarril, liberalización, servicios públicos, economía industrial y de los servicios.

1. RESUMEN.

La competencia por el mercado es una manera de introducir la disciplina de mercado en la prestación de los servicios de transporte de viajeros por ferrocarril que evita parte de los inconvenientes de la libre competencia. El objetivo de la presente comunicación es analizar los principales aspectos teóricos relacionados con la introducción de la competencia en la prestación de los servicios públicos de viajeros mediante subastas competitivas.

Una vez estudiados los principales aspectos teóricos se analizan las experiencias europeas más interesantes al respecto: la sueca, la británica y la alemana. El estudio muestra que este método de regulación ha sido positivo.

2. LAS CONCESIONES PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS FERROVIARIOS

Mediante la aplicación al transporte ferroviario de la teoría del monopolio natural en una actividad multiproducto se plantea si es más eficiente que la infraestructura y la explotación sean provistas por una misma empresa ferroviaria. En el caso de separarse la infraestructura de la explotación, en la primera no podría establecerse la competencia puesto que presenta claramente la característica de monopolio natural.

Sin embargo, puede establecerse la hipótesis de que la explotación presentase rendimientos constantes a escala. De ser así podría plantearse la libre competencia en la prestación de servicios ferroviarios. Sin embargo existen importantes dificultades a la hora de introducir la libre competencia en los servicios ferroviarios (Ramos, 2001).

En primer lugar, los estudios econométricos sobre la estructura de costes de los ferrocarriles muestran que existen economías derivadas de aumentar el número de trenes que utilizan la vía (economías de densidad). Por tanto, la introducción de la competencia en la prestación de los servicios supondría una pérdida de eficiencia de tal manera que sería deseable la existencia de un solo operador en cada flujo de tráfico.

En segundo lugar, deberían establecerse mecanismos de mercado para asignar los derechos de acceso a la infraestructura (surcos) con el fin de lograr el libre acceso a la infraestructura. Existen varios métodos mediante los que se plantean la asignación de los surcos (con mecanismos de mercado, precios de congestión, subastas simples, subastas combinatorias, la puja por un horario existente o sistemas negociados de acceso). Sin embargo, todavía se está investigando cual es el método factible y, en cualquier caso, todos presentan excesivas complicaciones e implican altos costes de transacción. Además, debe de considerarse que en los horarios en los que más frecuentemente desearían operar los nuevos entrantes (las “horas punta”) puede que no existan surcos suficientes para establecer la competencia.

En tercer lugar, la existencia de varios operadores de viajeros puede suponer la desaparición de los beneficios de la existencia de un solo operador de ámbito nacional (beneficios de red): horarios integrados; billetes conjuntos para los servicios prestados por distintos operadores; que sean intercambiables los billetes para un mismo trayecto de cercanías; o la existencia de abonos para las clases más desfavorecidas.

Por último, la actividad ferroviaria presenta importantes barreras a la entrada que pueden impedir el acceso masivo de nuevos competidores. De un lado, existen costes hundidos, entre los que destacan la infraestructura, el material rodante y el capital humano. De otro, la compañía establecida cuenta con barreras “inocentes” a la entrada como las economías de experiencia, la imagen de marca y la fidelidad de los clientes así como ventajas en materia de costes derivadas de las economías de escala alcanzadas gracias a su dimensión.

2.1. Ventajas de este método de regulación.

Ante la dificultad de introducir la competencia en el mercado de servicios ferroviarios, podría optarse por implantar la competencia “por el mercado” mediante una concesión (o “franquicia”) de los servicios otorgada a través de una subasta competitiva. Esta manera de introducir la disciplina de mercado en la prestación de servicios públicos ferroviarios de viajeros presenta las siguientes ventajas (Foster, 1994):

- Permite la prestación de servicios ferroviarios con una mínima pérdida de eficiencia productiva y asignativa gracias a la competencia sobre las vías.
- Reduce los problemas derivados de introducir la competencia en el mercado derivados de la asignación de los surcos al no existir competencia en el mercado.
- Mitiga la pérdida de los “beneficios de red” y de las economías de densidad al no suponer, normalmente, una separación de los servicios tan grande como en el caso de la libre competencia.
- Se reduce el volumen de subsidios necesarios para financiar los servicios públicos ferroviarios que se desean financiar gracias a que a través competencia en la asignación de las concesiones se reducen las asimetrías de información.
- Mediante la concesión puede controlarse el nivel de servicios y precios con el fin de alcanzar objetivos de carácter social. Además, la concesión permite la reducción de las subvenciones cruzadas así como un mayor protagonismo de las autoridades regionales o locales en la definición de los servicios y su financiación.

3. PRINCIPALES ASPECTOS A CONSIDERAR EN LAS CONCESIONES DE SERVICIOS FERROVIARIOS.

En la prestación de los servicios ferroviarios mediante concesiones deben de considerarse los aspectos que se analizan a continuación (Preston y Whelam, 1995; Monami, 2000).

Con el fin de alcanzar las ventajas analizadas anteriormente es necesario que las subastas sean lo más competitivas posibles. Por esta razón sería deseable que se fomentasen las

ofertas por parte de trabajadores y directivos (MBO) y la competencia internacional. Para que esta última sea efectiva es preciso que exista una licencia que permita a cualquier operador capacitado, sea nacional o extranjero, presentarse a la licitación.

La experiencia internacional muestra que uno de los principales interesados en las concesiones de servicios ferroviarios de viajeros son las compañías de autobús. Aunque su presencia es positiva, al integrarse los servicios ferroviarios y de transporte de viajeros por carretera, es necesario evitar que se produzcan situaciones de monopolio. En lo que se refiere a la participación de la compañía pública ferroviaria de un país, la competencia público-privada puede ser efectiva si se prohíbe que la empresa estatal realice subsidios cruzados desde los servicios comerciales a los subvencionados.

Con respecto a la duración de la concesión, cuanto menor sea mayor será la presión competitiva. Sin embargo el principal problema de un contrato de corta duración es que desincentiva las inversiones que son costes hundidos.

Por esta razón la mejor opción es una “concesión operativa” en la que la infraestructura y el material rodante sean poseídos por el sector público o privado y alquilado a los operadores de servicios ferroviarios durante el período de la concesión. Otra alternativa sería que el concesionario invirtiese en el material rodante y se renovase el plazo de la concesión en el caso de lograr un buen funcionamiento.

Debería existir una agencia pública encargada de la supervisión y control de la gestión de los servicios objeto de concesión así como de la especificación del contrato. Entre los aspectos que se incluirían en éste destacarían el nivel mínimo de servicios, la calidad y el precio. Las decisiones sobre la subvención de los servicios deberían basarse en un análisis coste beneficio.

La adjudicación de los contratos puede realizarse de tres maneras (Berechman, 1993):

- Al mejor precio. Se establece un nivel de servicio y los licitantes definen los precios que les generan los suficientes ingresos para cubrir sus costes. Para prevenir unas tarifas demasiado elevadas, la autoridad que gestiona la

“franquicia” impone límites en las tarifas. El ganador es quien ofrece la tarifa más baja. Una variante de este tipo de asignación de la “franquicia” sería no fijar el nivel de servicio mínimo y otorgarla a aquella oferta que ofreciese una mejor relación cantidad/precio.

- Coste completo (coste bruto). De acuerdo con este método el operador recibe el coste de ofrecer el servicio (incluido el margen de beneficio para pagar el factor empresarial y el capital), mientras que la agencia pública que se encarga de la “franquicia” obtiene todo el ingreso (principalmente por la venta de billetes).
- Subsidio neto (coste neto). Mediante este tipo de subastas el operador de la “franquicia” recibe todos los ingresos y percibe de la autoridad que gestiona la “franquicia” un subsidio para cubrir las pérdidas o bien paga a ésta una cantidad (premio) cuando los servicios subastados son rentables. Las autoridades pueden imponer un nivel mínimo de servicio y un máximo tarifario. La “franquicia” es ganada por el operador que requiere un menor subsidio u ofrece, en su caso, un mayor premio.

Otra alternativa es la asignación mediante un concurso (asignación multicriterio). En este caso además de alguno de los criterios de asignación anteriores se consideran otros aspectos como, por ejemplo: la calidad del plan de negocios; las inversiones; o el nivel de empleo. A estos aspectos se le asignan un número de puntos, resultando ganadora la oferta que consigue un mayor número de éstos.

Para evitar que la compañía establecida contase con ventajas en la asignación de la concesión, la entidad gestora debería ofrecer la máxima información posible sobre las condiciones de la demanda y costes así como especificar claramente cuales son los criterios para asignar el contrato.

En cualquier caso, es necesario que el gestor de las concesiones o el regulador de la actividad, realice un estricto control sobre el cumplimiento de lo pactado en el acuerdo. Con este fin debería establecerse un programa que premiase a la concesionaria cuando supera los

términos pactados y de penalización si ocurre lo contrario. La máxima penalización sería la ruptura del contrato en el caso de graves incumplimientos. Para que ésta sea creíble es necesario la existencia de un operador “de última instancia”, que pueda sustituir a la compañía que presta el servicio.

Las concesiones de servicios ferroviarios pueden concederse con derechos exclusivos o con la posibilidad de que puedan otros operadores prestar sus servicios en competencia con el concesionario. En este último caso, debido a la mayor prima de riesgo, los concesionarios requerirían mayores subsidios o pagarían mayores premios. Esta circunstancia deberá sopesarse con los beneficios ocasionados por la mayor competencia.

4. LAS EXPERIENCIAS SUECA, BRITÁNICA Y ALEMANA.

El propósito de esta parte dedicada al estudio comparado de países es analizar como se han aplicado los contratos para la prestación de servicios ferroviarios en los procesos de reforma y privatización de los ferrocarriles suecos, británicos y alemanes.

4.1. SUECIA.

4.1.1. LA REFORMA DE LOS FERROCARRILES SUECOS.

En 1988 los ferrocarriles suecos se escinden en dos: Banverket, responsable de la infraestructura, y los SJ, encargados de la explotación así como de la gestión de la circulación (recientemente se transfirió esta función a BV). BV percibe sus ingresos de los fondos estatales (Van de Velde, 1999).

El canon, que es percibido directamente por el Estado, está calculado de la misma manera que para la carretera: una parte variable basada en los costes marginales sociales y una fija que supone una pequeña aportación a los costes fijos. Así pues, mediante el canon por el uso de la infraestructura sólo se recuperan una pequeña parte de los costes de infraestructura (recientemente se ha suprimido la parte fija).

La parte fija, que se establece por eje, varía en función del tipo de material rodante. Este cargo es equivalente al que se cobra a los vehículos que utilizan la carretera. La variable, se devenga en función del coste marginal social. Además, los costes de control de tráfico son repartidos, en función de los trenes-Km, entre todos los servicios, excepto los contratados por las autoridades de transporte (THM).

Los SJ conservan el monopolio de la prestación de los servicios de viajeros de largo recorrido realizados sobre las líneas que conforman la red básica (las líneas principales) mientras que los de ámbito regional son contratados por las autoridades regionales de transporte. En lo que se refiere a los servicios de mercancías están liberalizados, existiendo en la actualidad 10 pequeños operadores.

4.1.2. LA UTILIZACIÓN DE CONTRATOS PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE TRANSPORTE DE VIAJERO EN SUECIA.

Tras la Reforma el Estado asegura la financiación de los servicios regionales por un período de 10 años y las autoridades de transporte (THM) deciden como repartirla entre los distintos modos. Desde el 1 de julio de 1991 se transfieren a los THM la responsabilidad de los servicios ferroviarios de viajeros sobre las líneas regionales, así como la de los que transcurren sobre las líneas principales (dentro de la región). Las Autoridades regionales de Transporte poseen la potestad sobre la cantidad, calidad y precio de la oferta ferroviaria de su incumbencia.

Podemos distinguir dos situaciones en la prestación de los servicios ferroviarios regionales: los ofrecidos en las líneas de la red básica y en las regionales (Geuckler, 1991).

En las operadas sobre las líneas regionales los THM pueden contratar los servicios ferroviarios regionales que deseen con los SJ; otra empresa distinta; o bien pueden crear una empresa regional para su prestación. Para la adjudicación se suele recurrir a una subasta

competitiva. Para reducir las barreras a la entrada que encontraría una empresa distinta a los SJ, el Estado compró 100 automotores diesel, utilizados por los SJ para los servicios regionales, y los repartió entre los THM para que los ofrezcan a los pujadores.

En concreto los tipos de contrato que se dan son los siguientes (Larsson, y Ekström, 1993):

- El operador, por ejemplo los SJ, asume todo el riesgo al estar predeterminado el ingreso¹. No obstante, existe la posibilidad de renegociar el contrato.
- El servicio es desempeñado en función de un contrato en el que el THM especifica el nivel de servicio y cubre los déficits que se produzcan. Así pues, el operador cuenta con los ingresos garantizados y el riesgo es asumido por el THM lo que, en última instancia, significa que es soportado por el contribuyente. El material rodante es aportado por el THM y el control del tráfico es asumido por los SJ (después es trasladada esta función a BV).
- Se constituye una compañía poseída por los SJ y el THM para realizar el servicio mientras que los vehículos de nueva construcción son poseídos o alquilados por el THM. Este tipo de acuerdo fue realizado por el THM Biekinge Lanstrafik con los SJ para la línea Kalsrona-Malmö.
- Los SJ, 2 THM, 2 gobiernos regionales, una autoridad estatal encargada de la promoción de áreas poco pobladas y 4 municipios crean una “Joint-Venture”. La compañía pública ferroviaria posee el material rodante para realizar el servicio y lo opera por un período mediante un acuerdo financiero con las partes implicadas. Si el tráfico no se desarrolla como es pronosticado es posible cerrar el servicio al final del contrato. Esta fórmula fue utilizada para desarrollar un servicio entre Sundsvall y Östersund.

¹ Por tanto el contrato es a coste neto.

- Explotación del servicio por una compañía privada, siendo esta la encargada de gestionar la infraestructura, controlar el tráfico y ofrecer los servicios de viajeros. Este es el caso de la línea estratégica interior, en el que Inlandsbanan AB (IBAB) (Abbott, 1999).

Cuando las líneas de la red básica se utilizan para el tráfico de cercanías o regionales, los THM pagan a los SJ por los costes que se producen², de tal manera que la tasa por la utilización de la infraestructura se asigna proporcionalmente. Otra opción es la compra por parte de los THM de plazas libres en los trenes regulares. En este caso, se realizan controles y se liquida la cantidad resultante.

El tipo de contrato de franquicia suele ser de la modalidad de coste bruto. Los costes los asume el operador mientras que los ingresos los percibe el THM. Así el riesgo de una menor demanda que la prevista la asume la autoridad de transporte. Según los operadores la mayor ventaja de esta modalidad ha sido el contar con un ingreso contratado, y con frecuencia indexado, por un periodo de varios años. Sin embargo, los operadores se han sentido limitados porque los THM, fijan los estándares de los servicios. En este sentido, los SJ creen que los acuerdos de cooperación con los THM, en los que la empresa asumiese cierto riesgo comercial y contase con una mayor iniciativa en la prestación de los servicios, sería una buena medida.

Con respecto a la duración del contrato, la intención expresada por la Ley de reforma de los ferrocarriles suecos era que los contratos entre el gobierno, las regiones y las compañías de ferrocarril fuesen a largo plazo. Sin embargo, la mayoría de los acuerdos entre los THM y las empresas son inferiores a 5 años y los contratos típicos por los servicios comprados por el gobierno son anuales. Esta escasa duración afecta, pues, a la inversión en nuevo material rodante.

² Sólo en el caso de la línea Näljo-Jönköping una compañía privada, la BK-TÄG, realizó un servicio regional sobre una línea principal. Para ello, contó con el acuerdo entre el THM y los SJ.

4.1.3. EL FUNCIONAMIENTO DE LA UTILIZACIÓN DE CONTRATOS PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE TRANSPORTE DE VIAJEROS.

BK-TÄG AB fue la primera compañía que logró ganar una franquicia a los SJ al conseguir el contrato de 3 THM (Hallan, Jönköping y Kalmar) para operar cuatro líneas regionales que sumaban 456 Km. La duración de los contratos, que comenzaron en 1990, fueron por cuatro años, sujetos a una revisión anual (Fogelmark, 1992; Hysten, 1997a)).

Finalmente, BK-TÄG perdió el derecho de las franquicias en su renovación en 1994. Los SJ ganaron estas franquicias además del contrato para la línea de Vasterdal. Por otra parte, los SJ ganaron en el sur de Suecia un contrato de 15 años con el THM de Blekinge para el servicio Kalskrona-Kristianstad-Malmö.

Otro operador de servicios de viajeros es BSM Järnbarg que se ha convertido en operador de un contrato, por dos años, que previamente habían ganado los SJ y que la compañía pública dejó de prestar por no ser capaz de realizarlo rentablemente.

Posiblemente la adjudicación más relevante ha sido la de las cercanías de Estocolmo. (Suárez, 1999). Los transportes de cercanías de Estocolmo son gestionados por el THM AB Stortstockholms Lokaltrafik (SL). En 1993 esta Autoridad de transporte contrató hasta 2010 los servicios ferroviarios a los SJ. Sin embargo, SL negoció la rescisión para el año 2000 y en 1997 convocó dos concursos: uno para la operación de los servicios y el otro para el de las estaciones.

Los servicios de viajeros se adjudicaron mediante una franquicia a coste bruto por un periodo de cinco años prorrogables por cinco años o uno a uno. El ganador ha sido Citypendeln, un consorcio privado plurinacional liderado por la compañía francesa VIA-GTI. En concreto, esta última posee el 51% del consorcio mientras que la operadora ferroviaria británica Go-Ahead posee el 39% y BK-TÄG un 10%.

Los SJ, para los cuales las cercanías de Estocolmo suponían un 15% de sus ingresos por transporte de viajeros, presentaron una oferta que superaba en 35 millones de coronas a la ganadora. Según la compañía pública el mayor coste se debe que Citypendeln ha reducido en un 25% los gastos de personal.

Con respecto a los servicios sobre las líneas principales, en 1991 se asignó al THM de Jönköping los derechos sobre la línea principal Nassjö-Jönköping. La primera franquicia, que expiraba en 1994, fue conseguida por BK-TÄG mientras que en la segunda resultaron vencedores los SJ. En enero de 1996 BK-TÄG comenzó a operar servicios sobre la línea principal que une Nässjö-Tranas y la compañía Sydtäg³ fue contratada para el período 1995-1998 por el THM de Kristianstad para la prestación del servicio entre Ystad y Simrishamn. Finalmente, en 1999 el servicio entre Goteborg y Malmö fue adjudicado al consorcio Citypendeln, que también opera las cercanías de Estocolmo, por un año.

4.2. GRAN BRETAÑA.

4.2.1. LA REFORMA DE LOS FERROCARRILES DEL REINO UNIDO.

En 1994 se creó la empresa pública Railtrack que asumió la propiedad de la infraestructura y la responsabilidad de la gestión del tráfico así como de la financiación de las necesidades de inversión y conservación. En 1996 se privatizó Railtrack (Ramos y Pampillón, 1999).

Los servicios son prestados por 25 franquicias de viajeros, una compañía de servicios de alta velocidad y 2 compañías de transporte de mercancías, que pagan a Railtrack un canon con el cual el gestor de la infraestructura recupera la totalidad de los costes.

El canon para los servicios franquiciados cuenta con una parte fija y otra variable. La fija, que supone un 90% del canon, cubre los costes incrementales a largo plazo del servicio en

³ Aparte de los servicios de viajeros, Sydtäg opera varias líneas cortas de mercancías.

cuestión y asigna el resto de los costes fijos que restan por repartir en función de los trenes-Km y los ingresos. La variable, por su parte, cubre los costes marginales. En el transporte de mercancías, EWS, que acapara un 90% de la cuota de mercado, paga una contribución fija por todos los tráficos y una variable, por cada flujo de tráfico, para cubrir los costes marginales.

En el resto de los servicios, el operador negocia con Railtrack el canon, el cual debe de cubrir como mínimo los costes evitables. En los servicios de mercancías éste puede llegar como máximo a los costes que supondría ofrecer exclusivamente la infraestructura al servicio en cuestión.

Existe libertad de acceso en mercancías mientras que en los tráficos de viajeros ésta se alcanzará gradualmente.

4.2.2. LA UTILIZACIÓN DE CONTRATOS PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE TRANSPORTE DE VIAJEROS.

Las empresas que se dedican al servicio de transporte de viajeros son reguladas por una autoridad pública, la Oficina de las franquicias de los ferrocarriles de pasajeros (OPRAF). Sus cometidos son los siguientes (Ramos y Pampillón, 1999).

a) Dividir la red

Los criterios para dividir la red fueron cuatro. En primer lugar, que los servicios ofrecidos poseyeran sentido comercial. Por este motivo se trató de formar agrupaciones, que reflejasen identidades regionales y comerciales. En segundo lugar, que fuesen operativos, es decir, que se asegurase un uso eficiente del material rodante y de los activos. En tercer lugar, que no apareciesen servicios residuales difícilmente operables. Por último, propiciar la competencia.

b) Pagar las subvenciones a las franquicias.

El presupuesto para este fin es establecido por el Secretario de Estado en función de lo aprobado por el Parlamento, mientras que OPRAF determina el nivel de subsidio para cada servicio que lo requiera

c) Establecer el nivel mínimo de servicios.

Debido al carácter deficitario de las franquicias es necesario que el acuerdo de franquicia se estructure de tal manera que se evite que el franquiciado aumente su beneficio deteriorando el servicio o, en el caso de contar con poder de mercado, elevando las tarifas. Por este motivo se especifican contractualmente los servicios, fijando “El Nivel Mínimo de Servicios”⁴.

Estos “servicios mínimos” son recogidos en un documento previo, que es debatido con las autoridades locales y los Comités consultivos de usuarios, denominado (Passenger Service Requirements) “PSR” en el que se especifican los niveles mínimos de servicio, y otros aspectos de los servicios, expresado en frecuencias, que los pujadores están obligados a operar.

d) Vigilar la actuación de las franquicias.

OPRAF realiza un papel de regulador en muchos de los aspectos de los servicios de viajeros. Así, OPRAF regula y aprueba la subida de tarifas y vigila el cumplimiento de los niveles de calidad pactados (por ejemplo, la puntualidad, la congestión y los cambios imprevistos de los horarios).

En lo que se refiere a las tarifas, se optó por regular dos terceras partes de éstas de tal manera que las no reguladas son las más baratas (“supersaver”) y las más caras. En general, las tarifas reguladas serían mantenidas constantes en términos reales desde enero de 1996 a enero de 1999. En los cuatro años siguientes, las tarifas se reducirán, según la

⁴ La especificación del nivel de servicios es complementada con otros acuerdos contractuales sobre el nivel de puntualidad, abarrotamiento en los trenes de cercanías, cambios de horarios, cancelaciones y el requerimiento de encuestas de satisfacción del cliente.

formula I.P.C-1%. A no ser que medie una decisión en contra, este porcentaje se mantendrá más allá del 2003⁵.

Cuando no existe presión comercial que procure que se cumplan los niveles de calidad establecidos OPRAF opera un régimen de incentivos y penalizaciones. Cuando la franquicia supera los objetivos fijados por el gestor de las franquicias, ésta la recompensa, mientras que, en el caso contrario, el franquiciado paga a OPRAF. En el caso de incumplir reiteradamente sus obligaciones la operadora podría ser multada e, incluso, podría perder su derecho a operar la franquicia.

e) Adjudicación de las franquicias.

El criterio para otorgar la franquicia es una oferta obligatoria para operar el “PSR” por un periodo estándar de 7 años. Por esta razón el criterio básico para adjudicar la franquicia es el valor actualizado neto del subsidio o el premio (la cantidad pagada por el derecho a explotar una concesión). En algunos casos OPRAF considera que son necesarias nuevas inversiones. Si éstas no pudiesen ser amortizadas durante el periodo estándar de una franquicia (7 años), OPRAF invita a los pujadores a que realicen dos tipos de ofertas: para una franquicia de 15 años de duración con el compromiso de mejora y una estándar. La franquicia es otorgada a la mejor oferta en términos de subsidio o premio.

4.2.3. EL FUNCIONAMIENTO DE LA UTILIZACIÓN DE CONTRATOS PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE TRANSPORTE DE VIAJEROS

Aunque es pronto para evaluar la privatización del sistema ferroviario del Reino Unido, las mayores ventajas obtenidas por el proceso de privatización han sido, las siguientes:

⁵ En los servicios de cercanías de algunas ciudades la regulación se realiza con respecto a una cesta de tarifas mientras que en otras son fijadas por las autoridades de transporte. En el caso de Londres existe el “Fares Incentive Adjustment Payment”, que permite una variación de un 2% sobre el límite en función de si el funcionamiento de la franquicia estuvo por encima o por debajo de lo previsto en el año anterior.

a) La cantidad de servicios de viajeros está asegurada por la obligación de cumplir el "PSR", evitando de esta manera el cierre encubierto de líneas, es decir mantener abierta la línea y ofrecer cada vez menos servicios. Además la mayoría de los franquiciados operan servicios adicionales al "PSR".

b) Los viajeros continúan disfrutando las ventajas de un servicio integrado a nivel nacional .

Se ha creado ATOC, una asociación poseída por las 26 compañías operadoras de viajeros, que ofrece una serie de programas mediante los que se logra el mantenimiento de las siguientes ventajas. En primer lugar, la posibilidad de adquirir un billete único para los viajes en los que se utiliza más de una compañía ferroviaria. En segundo lugar, que se mantengan los abonos para jubilados, jóvenes y discapacitados. Por último, la existencia de información telefónica de carácter nacional sobre todos los servicios y sus tarifas.

c) Las tarifas, en términos reales han descendido.

Un estudio de TCI Rail para OPRAF muestra que el incremento de la tarifa media pagada por milla entre el ejercicio 1996/97 creció un 2,36% sobre la del periodo 1995/96, mientras que la inflación lo hizo en un 2,40%. El incremento entre 1997/98 fue de un 3% mientras que la inflación fue de un 4%. Estos resultados son destacables por dos razones. Por un lado, porque desde el ejercicio 1989/1990 las tarifas no subían por debajo de la inflación. Por otro, porque los incrementos de las tarifas desde 1990 a 1995 se situaron sustancialmente por encima de la inflación.

d) Las compañías franquiciadas reducirán el subsidio requerido para operar los servicios ferroviarios.

Como consecuencia de la nueva estructura de la industria, el subsidio solicitado para operar los servicios aumentará casi el doble: de 1,1 billones de libras en el periodo 1993/94 a 2 billones en el 1994/1995. No obstante, las compañías se han comprometido a una importante reducción del subsidio requerido de tal manera que en 7 años se volverá al nivel inicial de éste⁶

La percepción de menores subsidios se fundamenta en reducciones de costes y en unos mayores ingresos. Con el fin de generar unos mayores ingresos las compañías han

introducido cambios en los servicios, principalmente mediante: mayores y mejores frecuencias; innovaciones en las tarifas; e inversiones en material rodante (en 11 casos las franquicias se han adjudicado con el compromiso de realizar inversiones en material rodante).

La principal crítica es la falta de satisfacción de los usuarios. En efecto, los viajeros consideran que el funcionamiento del ferrocarril no ha sido bueno. Como prueba de ello destaca que el Regulador recoge más de 1000000 protestas en los informes sobre las quejas. La mayor parte de éstas se refieren al funcionamiento del servicio (puntualidad y fiabilidad e información telefónica).

El peor comportamiento ha sido en el capítulo de puntualidad. Según OPRAF las causas de este deterioro pueden ser dos. Por un lado, el mayor número de viajeros transportados y, por otro, las limitaciones de velocidad e interrupciones motivadas por las obras que está realizando RAILTRACK para modernizar la sumamente obsoleta infraestructura británica. Éste es uno de los grandes problemas del modelo privatizador del Reino Unido. Railtrack es un monopolio privado que cuenta con claros incentivos para no invertir con el fin de alcanzar unos mayores beneficios. Como consecuencia no se está modernizando la red de tal manera que al aumentar el tráfico el estado de las vías provoca más retrasos e incluso graves accidentes.

Como consecuencia de esta insatisfacción de los viajeros el gobierno laborista ha comenzado una revisión de la política ferroviaria de tal manera que se renegociarán las concesiones que van a expirar dentro de pocos años. Los criterios para aceptar un nuevo contrato son: la inversión extraordinaria, el mejor funcionamiento (cantidad y calidad de los servicios); innovación; integración intermodal y el valor del dinero (que las autoridades pasen de pagar subsidios a recibir “premios” de los concesionarios). Con el fin de incentivar una mayor inversión la duración del contrato será entre 10 y 20 años.

Para dotar a la actividad ferroviaria de una estrategia coherente de desarrollo se crea la RAILWAYS AUTHORITY (SRA), cuyo cometido es dotar a la actividad ferroviaria de una estrategia coherente de desarrollo. La SRA, que integrará a

OPRAF realizará los siguientes cometidos: regular los beneficios de red; mejorar el uso del subsidio otorgado a los servicios de viajeros; y fomentar del uso del ferrocarril. En lo que se refiere al problema de la falta de inversión de Railtrack, el gobierno realizará una mayor intervención en materia de las inversiones que realizará el propietario de la infraestructura.

4.3. ALEMANIA.

4.3.1. LA REFORMA DE LOS FERROCARRILES ALEMANES.

En 1994 se creó DB AG que está integrada por cuatro divisiones: viajeros a larga distancia; viajeros de cercanías y regionales; infraestructura; y mercancías. En 1994 DB AG se constituyó en un holding compuesto por estas cuatro secciones que serán privatizadas totalmente, excepto la infraestructura que lo será parcialmente. Cuando las enajenaciones se efectúen, se producirá la separación institucional entre los servicios de transporte y la infraestructura (Van de Velde, 1999). La división de infraestructura cobra un canon a las unidades de negocio prestadoras, o a terceros (pues ha sido la primera red europea en abrirse a terceros) con el que recupera todos los costes, menos los producidos por el pago de intereses y amortizaciones.

El canon, se divide en una parte fija y una variable. En la fija se considera la extensión de red utilizada, la calidad de la línea, el tipo de tráfico, y el periodo de uso. La variable, por su parte, está basada en la densidad del tráfico, la flexibilidad requerida y el tipo de tráfico. Para los pequeños operadores se ofrece un canon exclusivamente variable.

4.3.2. LA UTILIZACIÓN DE CONTRATOS PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE TRANSPORTE DE VIAJEROS.

Mediante la modificación de la Ley de transporte de viajeros se introducen las disposiciones contenidas en el Reglamento 1893/91 de la U.E. a todo tipo de transporte de cercanías y regionales (Keudel, 1994; Zamorano, 1998) . De esta manera, las autoridades locales están obligadas a comprar los servicios de transporte de ámbito regional a las empresas ferroviarias. Como contraprestación, las empresas reciben las cantidades

negociadas por la prestación de los servicios.

Por otra parte, mediante el proceso de regionalización del transporte se traspasa desde el Estado a los Länder la responsabilidad de la planificación y financiación los servicios de carácter regional.

La transferencia se efectuaría en el ferrocarril a través de las disposiciones de la Ley de regionalización. La regionalización del transporte ferroviario supone el traspaso desde el Estado a los Länder (o a las autoridades locales y regionales) de la responsabilidad de la planificación y financiación de los servicios regionales ferroviarios. Como servicios ferroviarios regionales se entienden los transportes a corta distancia (urbanos) y regionales a distancias menores de 50 Km.

El 1 de enero de 1996 se transferirían los citados cometidos a los Länder. En la nueva organización del transporte regional los Länder, o las autoridades regionales de transporte deben decidir si desean conservar los servicios ferroviarios o sustituirlos por los de autobús. En el caso de optar por los primeros, las alternativas para su prestación se pueden clasificar en función del prestador del servicio y el propietario de la infraestructura:

- Los DB AG proporcionan los servicios sobre su propia infraestructura por encargo y a cuenta de los Länder.
- Un operador local es contratado por el Länd para la prestación de servicios. Éste utiliza las vías de los DB AG y paga a éstos un canon por el uso de su infraestructura.
- El Länd adquiere la infraestructura y encarga a los DB AG la prestación del servicio.
- El Länd adquiere la infraestructura y el servicio es realizado por una empresa local.

La financiación del transporte regional se realiza con cargo al impuesto federal sobre los derivados del petróleo y las cantidades aportadas por los Länder. En 1996 y 1997 se entregarían 8.700 millones de DM y desde 1997 al 2001 la cuantía ascenderá a 12.000 millones DM anuales, actualizados en función de la subida del impuesto general sobre el

volumen de negocio. En 2001 se determinará el importe, distribución y a cargo de qué impuesto se financiará el transporte regional (IETC. MOPTMA, 1994).

4.3.3. EL FUNCIONAMIENTO DE LA UTILIZACIÓN DE CONTRATOS PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE TRANSPORTE DE VIAJEROS.

Desde el 1 de enero de 1996 el Estado no pagó por los servicios de cercanías y regionales prestados por los DB AG. Desde esta fecha, los Länder deben comprar estos servicios a través de una autoridad regional de transporte o han de delegar dicha responsabilidad en las ciudades. Aunque la Ley de Regionalización aspiraba a que las autoridades regionales de transporte gestionasen los servicios ferroviarios algunos Länder se han reservado la responsabilidad de los ferrocarriles.

Para la contratación de los servicios se puede recurrir a subastas competitivas (franquicia). Los contratos son concedidos en función de la cantidad demandada para ofrecer un nivel determinado de servicio, una vez que los ingresos han sido deducidos los de los costes operativos (subsidio neto). En lo que se refiere a la estructura de los contratos, algunos Länder incluyen compromisos de inversión. La duración de los contratos oscila entre 3 y 10 años.

Las relaciones con las administraciones locales y regionales han sido complejas, pues los Länder sospechan que los DB les obligan a pagar por la utilización de sus vías cantidades demasiado elevadas (de 8 a 10 DM por Km). Además, consideran que este coste dificulta la aparición de la competencia privada. Por su parte, algunos Länder como Württemberg, Berlín y Sachsen, han sido acusados de utilizar las transferencias para la financiación del transporte para tapar agujeros de sus presupuestos.

Del total de los servicios regionales operados en 1994 sólo un 6,2% de los trenes-km han sido contratados por los Länder a través de una subasta competitiva. Éstos representan unos 29.361 millones de trenes-Km de los que 14555 son operados por los DB AG, que conservaban en 1999 un 96% de la cuota de mercado de los servicios regionales (Railway Gazette International, 1997; Wiseman, 1999).

El 4% restante es realizado por nuevos operadores entre los que destaca Deutsche Eisenbahn Gesellschaft (DEG), una compañía de Frankfurt poseída en un 60% por la francesa Vivendi (que también opera en Reino Unido, Australia, Portugal, Suecia y Holanda) y una compañía propiedad del Länder de Baden-Württemberg. Tras ganar casi la mitad de los contratos que se han licitado, opera en 1999 511 Km y en otoño de 2000 alcanza los 1000 Km. DEG posee directamente los ferrocarriles o los opera formando "Joint Ventures" con las autoridades locales. La otra mitad de los contratos han sido adjudicado a compañías regionales, que suelen ser a menudo propiedad del Länder, y asociaciones entre éstas y DB.

Tras la reforma el número de trenes-Km regionales se ha elevado de 483 millones en el ejercicio 93-94 a 530 millones en el 98-99 mientras que los realizados por operadores distintos a DB AG ascendieron desde 15 a 34 en el mismo período anterior.

Así pues, parece que de momento la participación en el transporte regional por parte de empresas distintas de DB AG es limitada. Las principales barreras a la competencia en los servicios ferroviarios regionales han sido dos. Por un lado, el alto coste de los surcos al que se deben de enfrentar los nuevos entrantes situación que ha mejorado con el nuevo sistema de tarificación) y la situación de ventaja de los DB AG derivada de los descuentos ofrecidos a ésta compañía por el acceso a la infraestructura. Por otro, que la duración de los contratos son menores que el periodo de amortización del material rodante.

4. CONCLUSIONES.

Como conclusión, la competencia por el mercado se presenta como una alternativa viable para introducir la disciplina de mercado en la prestación de los servicios ferroviarios de transporte de viajeros. Para conseguir que las subastas sean competitivas es necesario dotar de disputabilidad a la actividad y establecer un organismo encargado de la gestión de. Así pues se incurren en costes de establecimiento y transacción que deben de sopesarse con las ganancias en eficiencia que se alcanzan con la competencia por el mercado.

5. BIBLIOGRAFÍA.

- BERECHMAN, J.(1993): *Public Transit Economics and Deregulation Policy*, Studies in Regional Science and Urban Economics nº. 23, North Holland, Amsterdam.
- FOSTER, C.D.(1994): “The Economics of Rail Privatisation”, Discussion Paper nº. 7, Centre for the Study of Regulated Industries, CIPFA, Londres.
- FOGELMARK, L. (1992): “Private Operator Meets Local Needs”, *Developing Railways. A Rail Gazzete*, págs. 48-49.
- GEUCKLER, M. (1991): “El Transporte Publico de Viajeros de Cercanías en Suecia” (Traducción del original “Der Öffentliche Persennahverkehr in Schweden. Erfahrungen mit einer neuen Organisationsstruktur”, *Die Bundesbahn*, vol. 67 ,diciembre, 1991, Hestra, Darmstadt, págs. 1223-1127.), en FUNDACIÓN DE LOS FERROCARRILES ESPAÑOLES. DIRECCIÓN DE DOCUMENTACIÓN.: *Proceso de Reestructuración de los Ferrocarriles Suecos*, Fundación de los Ferrocarriles Españoles, Madrid, 1992, págs. 75-85.
- HYLEN, B. (1997): “The Swedish Experience”, en ROUND TABLE ON TRANSPORT ECONOMICS (103ª. 1996, PARÍS): The Separation of Operations from Infrastructure in Provision of Railway Services: Raport of the One Hundred and Third Round Table on Transport Economics, París, 13-14, Junio 1996, ECMT, París, págs. 95-129.
- HYLEN, B. (1997): “Franchised Railway Services in Sweden”, *Public Transport International*, nº. 11, págs. 19-23.
- IETC. MOPTMA.(1994): *La Privatización de los Ferrocarriles en Alemania y Reino Unido*, vol. 2, 1994, págs. 3-40. Posteriormente publicado como MINISTERIO DE FOMENTO. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA.: *Privatización de los Ferrocarriles en Alemania y Reino Unido*, Centro de Publicaciones. Ministerio de Fomento, Madrid, 1996.
- KEUDEL, W. (1994): “Regionalisation Will Bring New Technology and Competition to German Rails”, *Developing Metros 1994. A Railway Gazette Yearbook*, págs. 7-11.
- LARSSON, S., y EKSTRÖM, A. (1993): “The Case of Swedish Railways”, en ROUND TABLE ON TRANSPORT ECONOMICS (90ª. 1993, PARÍS): *Privatisation of Railways*, OCDE, París, págs. 53-80.
- MONAMI, E. (2000): “European Passanger Rail Reforms: A Comparative Assessment of the Emergin Models”, *Transport Reviews*, vol. 20, nº.1, págs. 91-112.

- PRESTON, J.A., Y WHELAM, G.A. (1995): "The Franchising of Passenger Rail Services in Britain", Working Paper 436, Institute for Transport Studies, University of Leeds, Leeds.
- RAMOS MELERO, R (2001). Política Económica de la Privatización del Ferrocarril . Un Análisis Comparado, Tesis Doctoral, Universidad San Pablo-CEU, Tesis Doctoral.
- RAMOS, R., y PAMPILLÓN, R.(2000): "La Privatización de los Ferrocarriles en Gran Bretaña", *Economía Industrial*, nº. 328.
- RAILWAY GAZETTE INTERNATIONAL. (1999): "DB Learns to Live with Competition", *Railway Gazette International*, vol. 155, agosto, págs. 523-524.
- SUÁREZ, A. (1999): "Adjudicado el Concurso para la Explotación de las Cercanías de Estocolmo", *Líneas del Tren*, nº. 193, 16 de febrero, págs. 44-47.
- VAN DE VELDE, D.M. (1999).: Changing Trains: Railway Reform and the Role of Competition. The Experience of Six Countries, Ashghate, Aldershot.
- WISEMAN, G. (1997): "Regionalisation Drive Gathers Pace", *Railway Gazette International*, vol. 153, junio, págs. 385-386.