



Tren de mercaderies carregat amb cisternes. R. Vilalta.

El desenvolupament de la liberalització ferroviària

PER: JOSEP MARIA FORTUNY OLIVÉ, subdirector general d'Ordenació i Gestió

La tasca que ha d'abordar l'Administració, i específicament l'Administració General de l'Estat, amb el desenvolupament de la liberalització ferroviària és una tasca importantíssima, perquè quan parlem de certificacions i d'habilitacions i d'autoritzacions, i examinem una mica la llei del sector ferroviari i el seu reglament, ens quedem absolutament sorpresos de la quantitat, diversitat i amplitud de les intervencions que l'Ad-

ministració ha de fer a partir d'ara pel que fa a la regulació del sistema ferroviari.

D'altra banda, cal tenir present que no només hem de tenir en compte les empreses ferroviàries i, en aquest sentit, la figura del candidat, sinó també les empreses prestadores de serveis auxiliars, complementaris i addicionals, el personal ferroviari i el material i,



encara més, els centres de formació de personal, els centres de manteniment del material rodant i fins i tot els centres mèdics per a la verificació de les aptituds físiques del personal.

Parem atenció al destacadíssim volum de treball i de funcions que assumeix l'Administració amb aquesta llei, amb aquest salt endavant en la regulació del sistema ferroviari. Tenim un model completament diferent del que ha regit fins ara i aquesta és una primera qüestió que cal constatar. Sens dubte, aquest ritme al qual avancem pot explicar o pot justificar, en part, el retard que actualment tenim. Aquest any ja s'han aprovat algunes normes molt importants i molt detallades, com és el cas de l'ordre relativa als procediments d'adjudicació de capacitat, i ens consta que el Ministeri de Foment està treballant molt activament per a portar tot això endavant.

D'alguna manera, al final el ferrocarril s'acabarà semblant a la carretera. He tingut ocasió de veure com funciona i quin és el substrat

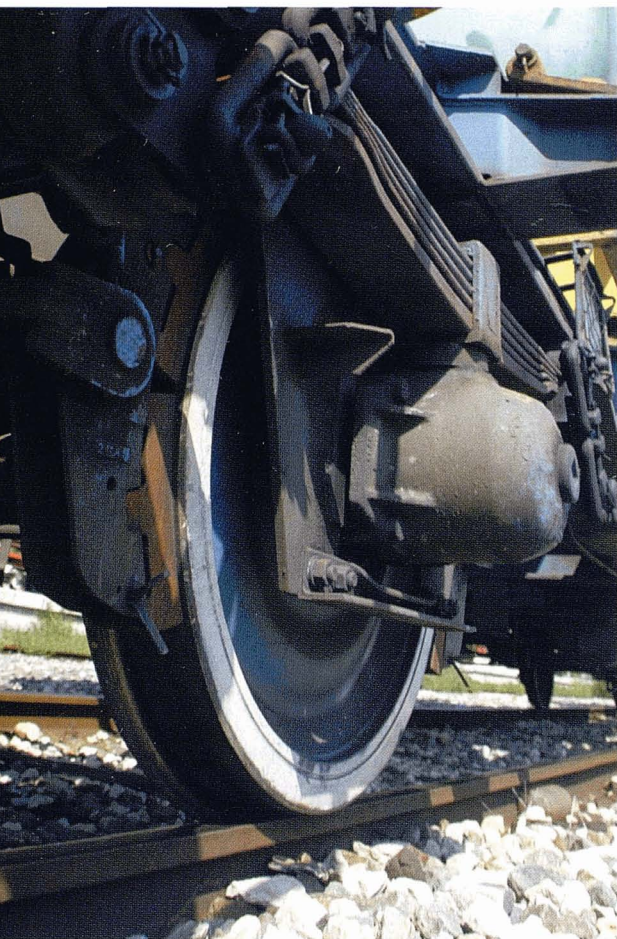
del règim jurídic del transport per carretera, i molts dels conceptes dels quals s'està parlant per primera vegada per a accedir al mercat, com són, per exemple, l'accés a la infraestructura, un règim d'autorització prèvia per a operar, la tracció i els vehicles arrossegats (la capacitat de tracció és la que determina la titularitat de l'autorització), els conceptes de capacitat econòmica, honorabilitat, capacitat financera, la importantíssima relació entre operador de transport i transportista efectiu, al qual la Llei del sector ferroviari obre les portes de manera clara, ja estan clarament definits en el transport per carretera. Ara bé, els paral·lelismes, però, són innombrables.

En definitiva, estem passant, en el cas del transport ferroviari, d'un model de gestió directa a càrrec d'entitats públiques, amb el pas històric previ d'un sistema concessional, a un sistema de gestió directa, a un sistema obert, liberalitzat, que fa que, paradoxalment, el ferrocarril s'assembli cada vegada més al model regulador del seu principal competidor. Esperem que això, almenys, sigui un bon auguri i que ajudi també el ferrocarril a obtenir més bones quotes de mercat i a acostar-se a les que el transport per carretera té en aquest moment.

Una altra qüestió interessant és la peculiar situació dels anomenats candidats. És a dir, la llicència es pot atorgar a l'empresa ferroviària, però hi ha una figura equivalent que és una habilitació que s'atorga al denominat candidat. Un candidat pot ser, en el cas del transport de mercaderies, un agent de transport de mercaderies o un operador, o un operador de transport combinat. Això suposa la introducció de l'operador de transport en l'àmbit del transport ferroviari. Però una cosa que no està prevista a la Llei ferroviària és la figura de l'Administració pública mateixa com a candidat per a l'adjudicació de *slots* o de drets d'ús de la infraestructura ferroviària.

L'adjudicació de la capacitat d'infraestructura potser és una manera (i curiosament no la preveu la Llei però el reglament, sí) d'intentar posar remei o superar un problema o una situació relacionada amb el tema competencial, o amb el fet que hi ha administracions públiques que gaudeixen de competències en matèria d'ordenació del transport ferroviari en el seu àmbit territorial i que, en el marc regulador del sistema ferroviari actual, difícilment poden tenir una cabuda raonable. La Generalitat de Catalunya va plantejar quan va escaure, conjuntament amb alguna altra comunitat autònoma, un recurs d'inconstitucionalitat per temes competencials contra la Llei del sector ferroviari. Un recurs que encara no s'ha resolt però que incideix en diferents aspectes relacionats amb la Llei, fonamentalment pel que fa al concepte de xarxa d'interès general i a algunes altres qüestions com la que té a veure amb la llicència ferroviària i amb l'abast que la Llei del sector ferroviari atribueix a la llicència ferroviària, que, segons el parer de la Generalitat, suposa una actuació exclusiva i exclouent quant a la possibilitat que hi hagi uns altres tipus d'habilitacions o d'autoritzacions en àmbits territorials inferiors o en serveis d'àmbit inferior, que anirien en contra o en perjudici de les competències de la comunitat autònoma.

“ D'ALGUNA
MANERA, AL FINAL
EL FERROCARRIL
S'ACABARÀ
SEMBLANT A LA
CARRETERA



Detalls de material rodant i de la infraestructura de la terminal de mercaderies de Granollers. R. Vilalta

“ S'HA APROVAT UN PROJECTE DE LLEI PER A LA REGULACIÓ DEL FERROCARRIL A CATALUNYA

Aquest és un tema complex, com sens dubte ho és també en el transport per carretera i en els ports i aeroports; però en l'àmbit del transport ferroviari ho és especialment perquè és un sistema que difícilment admet conceptes de compartimentació territorial. I això és el que porta a la necessitat que hi hagi un diàleg polític molt clar i obert entre l'Estat i les comunitats autònomes a l'hora de configurar el sistema de distribució de competències en aquesta matèria al nostre país.

Aquesta possibilitat que les administracions públiques accedeixin a la petició i a l'adjudicació de *slots* i infraestructura sembla un cos estrany en el si de la Llei. Potser és a causa d'aquesta necessitat de donar resposta a aquesta situació, però en qualsevol cas l'Ordre publicada recentment sobre criteris d'adjudicació de capacitat tampoc no confereix cap tipus de prioritat o de preferència a la petició d'ús d'infraestructura que pugui venir del candidat Administració en relació amb les que puguin venir d'altres candidats o de les empreses ferroviàries mateixes. L'únic criteri de preferència en l'adjudicació és l'interès públic o el servei públic per actuar.

Una altra qüestió controvertida en relació amb la Llei i que s'especifica concretament al Reglament del sector ferroviari és el fet que s'imposa el criteri que l'empresa ha de ser una societat, és a

dir, que ha de tenir la forma de societat mercantil i, concretament, de societat anònima. Però es fa l'excepció de RENFE Operadora, a la qual es permet mantenir l'estatus d'empresa pública.

En aquest sentit, i és un altre dels motius pels quals la Generalitat es va queixar davant de l'Administració de l'Estat, la resta d'empreses ferroviàries que operen en aquest moment a l'Estat (i ja no estic parlant només de les conegudes com a “empreses autonòmiques”, sinó d'alguna altra) en àmbits inferiors no han estat tingudes en compte a l'hora de poder determinar la possibilitat d'accedir o de poder operar dins del mercat ferroviari sense necessitat d'haver formalitzat una societat anònima per a poder operar en aquest mercat.

Evidentment, la solució, tal com disposa ara la normativa, és constituir una societat anònima i, a partir d'aquí, actuar dins del que és el mercat ferroviari d'àmbit estatal, però aquesta és una altra qüestió que pensem que potser no ha estat prou ben resolta.

Per part de la Generalitat s'ha aprovat un projecte de llei per a la regulació del ferrocarril a Catalunya. Naturalment, la voluntat d'aquest projecte, tot i que la Directiva europea permet que les normes sobre concessió de llicències a empreses ferroviàries no s'a-



Tren de mercaderies al seu pas per Granollers. R. Vilalta

pliquin en el cas de determinats ferrocarrils en àmbits locals, urbans, suburbans o regionals, és regular la figura de la llicència o autorització ferroviària pel que fa a l'àmbit de competències de la Generalitat, amb la finalitat de donar així, també, sentit a allò que seria una legislació al més integral possible del sector ferroviari a Catalunya, que volem que estigui perfectament coordinada amb la d'àmbit estatal.

Pel que fa a la responsabilitat civil és cert que les responsabilitats exigides són baixes en relació amb la que pot ser avui dia la responsabilitat que una empresa pugui assumir per un accident o per una situació de risc. Si això és així, caldrà actuar i prendre les mesures normatives que calgui. En qualsevol cas, sempre sorgeix la pregunta següent: en un escenari futur, al final del recorregut pel que fa a l'aspecte indemnitzatori o de reclamació, no s'hi acabarà situant, també, sempre, una administració pública? És evident que amb aquest sistema la responsabilitat pels danys ocasionats passa directament a les empreses operadores, però això, en la pràctica real, en el moment en què els tribunals comencin a decidir sobre successos, accidents, indemnitzacions pactades o causades amb ocasió de la recepció del transport, no donarà lloc, també, a uns pronunciaments judicials que, a la fi del camí, acaben trobant l'Administració com garant final del pagament d'aquestes indemnitzacions?

I finalment, un altre aspecte que també crida l'atenció és que per a la declaració d'activitat d'empreses que només pretenguin operar en una comunitat autònoma, simplement s'exigeix que sigui comunicada a aquesta comunitat autònoma, quan, en realitat, hauria de ser la comunitat autònoma mateixa, si en té les competències, la que donés aquestes llicències. Fins i tot des de la Generalitat podem defensar una altra possibilitat, que és que aquestes competències que la llei i el reglament atribueixen al Ministeri de Foment, en relació amb el règim d'habilitacions, llicències, autoritzacions, certificacions, pugui ser delegada, seguint criteris d'eficiència administrativa, a les comunitats autònomes, sempre que aquestes comunitats autònomes tinguin competències en matèria de transport ferroviari, fet comú a la majoria.

Aquest és un aspecte que té més a veure amb la gestió administrativa. Evidentment, hi ha precedents, en el cas del transport per carretera, en què les comunitats autònomes tenen delegada la funció d'expedició de les autoritzacions d'àmbit estatal, que són autoritzacions que corresponen a l'Estat. Per tant són les comunitats les que, en virtut del principi de descentralització, poden arribar a assumir i a gestionar de manera directa o de manera delegada aquestes competències.