

2004

Dictamen 1



Sobre los Proyectos de Reales
Decretos: Reglamento del Sector
Ferroviario

Estatuto del Administrador
de Infraestructuras Ferroviarias

Estatuto de la Entidad Pública
Empresarial Renfe-Operadora

Sesión extraordinaria del Pleno de 28 de enero de 2004



CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

Departamento de Publicaciones

NICES: 374-2004

Colección Dictámenes

Número 1/2004

La reproducción de este Dictamen está permitida citando su procedencia.

Primera edición, febrero de 2004

Edita y distribuye:

Consejo Económico y Social.

Huertas, 73. 28014 Madrid. ESPAÑA.

Tel.: 91 429 00 18 - Fax: 91 429 42 57

E-Mail: institucional@ces.es

Información en Internet: <http://www.ces.es>

ISSN: 1134-5152

Depósito legal: M. 6765-2004

Imprime: Imprenta Fareso, S. A. Paseo de la Dirección, 5. 28039 Madrid

SOBRE LOS PROYECTOS DE REALES DECRETOS:
REGLAMENTO DEL SECTOR FERROVIARIO
ESTATUTO DEL ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS
FERROVIARIAS
ESTATUTO DE LA ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL
RENFE-OPERADORA



De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Políticas Sectoriales y Medio Ambiente, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión Ordinaria del día 28 de enero de 2004, el siguiente

D i c t a m e n

I. ANTECEDENTES

Con fecha de 22 de diciembre de 2003 tuvieron entrada en el Consejo Económico y Social tres escritos del Excmo. Sr. Ministro de Fomento por los cuales, de conformidad con lo previsto en el artículo 7.1.1.a) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de creación del Consejo Económico y Social, se solicitaba, respectivamente, Dictamen sobre los siguientes textos: Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto de la entidad pública empresarial RENFE-Operadora, Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto del Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, y Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento del Sector ferroviario. Dichos textos se acompañan de sendas Memorias, tanto económicas como explicativas.

La solicitud fue trasladada a la Comisión de Políticas Sectoriales y Medio Ambiente, quien procedió a la elaboración de una Propuesta de Dictamen, con vistas, en su caso, a su aprobación

en la sesión ordinaria del Pleno del día 28 de enero de 2004.

El día 12 de enero de 2004 comparecieron ante dicha Comisión, a instancia de este Consejo, el Ilmo. Sr. D. Antonio Manuel López Corral, Director General de Programación Económica del Ministerio de Fomento, y el Ilmo. Sr. D. Manuel Niño González, Director General de Ferrocarriles de dicho Ministerio. Asimismo, el 14 de enero compareció el Ilmo. Sr. D. Jaime Sánchez Revenga, Director General de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, en todos los casos para aclarar diversas cuestiones relativas a los textos remitidos por Fomento.

Los presentes proyectos tienen su origen en la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector ferroviario, cuyo Anteproyecto fue objeto del Dictamen 1/2003 del CES, aprobado en la sesión ordinaria del Pleno de 29 de enero de 2003. Al texto del citado

Anteproyecto se adjuntaba un borrador de Estatuto del Administrador de Infraestructuras Ferroviarias y otro de Estatuto de la entidad pública empresarial RENFE-Operadora.

La Ley 39/2003 es consecuencia, entre otros, de la normativa comunitaria. Esta última responde al objetivo de impulsar el transporte por ferrocarril, en línea con lo propuesto en el Libro Blanco: *La política europea de transportes de cara a 2010: la hora de la verdad* —COM (2001) 370, de 12 de septiembre—. El «Segundo Paquete Ferroviario», también llamado «paquete de medidas de infraestructuras», recoge la siguiente normativa: la Directiva 2001/12/CE, que modifica la Directiva 91/440/CEE, y prevé la creación de la Red Transeuropea de Transporte Ferroviario de Mercancías; la Directiva 2001/13/CE, que modifica la Directiva 95/18/CE del Consejo sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias; y finalmente, la Directiva 2001/14/CE, que modifica la Directiva 95/19, relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria, aplicación de cánones por su utilización y certificación de la seguridad; todas ellas, de 26 de febrero de 2001 y en vigor desde el 15 de marzo de ese mismo año.

La adopción de las Directivas de ese «Segundo Paquete Ferroviario» en España se produce, además de por la Ley 39/2003, en el marco del Plan de Infraestructuras, que prevé un volumen de inversión ferroviaria de 6,8 billones de pesetas (cerca de 40.869 millones de euros) para el período 2000-2010.

La Ley 39/2003 regula la administración de las infraestructuras ferroviarias y encomienda ésta a la entidad pública empresarial Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles (RENFE) que pasa a denominarse Administrador de Infraestructuras Ferroviarias e integra, además, al actual Gestor de

Infraestructuras Ferroviarias (GIF). La entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) podrá construir, de acuerdo con lo que determine el Ministerio de Fomento, las infraestructuras ferroviarias con cargo a sus propios recursos o a recursos ajenos. Asimismo, administrará las infraestructuras de su titularidad y aquéllas cuya administración se le encomiende mediante el oportuno convenio.

La misma Ley crea la entidad pública empresarial RENFE-Operadora, como empresa prestadora del servicio de transporte ferroviario cuyo cometido es, básicamente, ofrecer a los ciudadanos la prestación de todo tipo de servicios ferroviarios. RENFE-Operadora asume, en los plazos y en la forma que la ley prevé, los medios y activos que RENFE ha tenido afectos a la prestación de servicios ferroviarios.

Desde la entrada en vigor de esta Ley se abre a la competencia la prestación del servicio de transporte de mercancías por ferrocarril en el ámbito nacional y se permite el acceso de todas las empresas ferroviarias que lleven a cabo transporte internacional de mercancías a las líneas de la Red Ferroviaria de Interés General que formen parte de la denominada Red Transeuropea de Transporte Ferroviario de Mercancías. Se prevé, además, la posterior apertura a la competencia del transporte ferroviario de viajeros, en función de los plazos que en su día determinará la normativa comunitaria.

Esta progresiva apertura a la competencia en el transporte ferroviario supone la eventual presencia de diversos actores en el mercado ferroviario. La Ley crea por ello un Comité de Regulación Ferroviaria, que resuelva los conflictos que se planteen entre ellos y que garantice un correcto funcionamiento del sistema.

II. CONTENIDO DE LOS REALES DECRETOS

Estos proyectos de Reales Decretos desarrollan específicamente lo contemplado en las disposiciones adicionales primera a tercera de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector ferroviario.

La disposición adicional primera, «Asunción de la función de administración de las infraestructuras ferroviarias», por la que la entidad pública empresarial RENFE pasa a denominarse Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, ente creado en el artículo 20 de la Ley, y por la que asume las funciones que asigna dicha norma al Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, viene desarrollada por el proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto del Administrador de Infraestructuras Ferroviarias. También se trata en dicho Real Decreto del desarrollo de la disposición adicional segunda, «Extinción de la entidad pública empresarial Gestor de Infraestructuras Ferroviarias».

Por lo que respecta a la disposición adicional tercera, «Creación de la entidad pública empresarial RENFE-Operadora», su contenido viene complementado por el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto de la entidad pública empresarial RENFE-Operadora.

En cuanto al tercero de los proyectos a dictaminar, conforme a la disposición final primera de la Ley 39/2003, contiene el Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento del Sector ferroviario. Su finalidad es la de desarrollar los títulos II (Infraestructuras ferroviarias), IV (Transporte ferroviario), y VI (Administración ferroviaria creación del Comité de Regulación Ferroviaria), de la Ley.

II.1. PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DEL SECTOR FERROVIARIO

El texto de este Proyecto de Real Decreto incluye un artículo único por el que se aprueba el Reglamento del Sector ferroviario (Anexo). En cuanto a las seis disposiciones adicionales que tam-

bién incluye, en la primera de ellas se establece el régimen aplicable en materia de interoperabilidad con el sistema ferroviario de alta velocidad y con el transeuropeo convencional. En la segunda se encomienda la administración de la red de titularidad del Estado al Administrador de Infraestructuras Ferroviarias. En la disposición adicional cuarta se modifica el artículo 31 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los transportes terrestres, con relación a la composición del Consejo Nacional de Transportes Terrestres.

Las disposiciones transitorias primera y segunda regulan el régimen provisional aplicable a la Red Ferroviaria de Interés General en materia de seguridad, y a la entidad pública empresarial RENFE-Operadora. Las siguientes disposiciones transitorias (tercera a sexta), se dedican a regular, respectivamente, la Prestación del servicio de mantenimiento de material rodante, el Otorgamiento de los certificados de seguridad, el Establecimiento del marco general tarifario por la prestación de servicios adicionales, complementarios y auxiliares, y los Criterios de imputación de gastos.

Mediante la disposición final primera se faculta al Ministro de Fomento para dictar las disposiciones oportunas de desarrollo del Real Decreto, y en la disposición final segunda se establece que la entrada en vigor del mismo será el 18 de mayo de 2004, con carácter general.

Finalmente, se establece la derogación de cuantas disposiciones de igual o inferior rango a este Real Decreto se opongan a lo en él establecido.

Por lo que respecta al Reglamento en sí, éste se estructura en un título preliminar, que establece su objeto, y cinco títulos que regulan, respectivamente, las infraestructuras ferroviarias, los servicios de transporte ferroviario, los servicios de inspección, el Registro Especial de Empresas Ferroviarias y el Comité de Regulación Ferroviaria.

El título I, «Las infraestructuras ferroviarias», se subdivide en siete capítulos, que recogen los aspec-

tos relativos a la definición de los elementos que integran la infraestructura ferroviaria, (art. 3), la Red Ferroviaria de Interés General (art. 4), o la definición de las zonas de servicio ferroviario, (art. 17). Se regulan también en el mismo título la planificación, el proyecto y la construcción, las limitaciones a la propiedad (capítulo III), la administración de las infraestructuras ferroviarias (capítulo IV), el acceso a las mismas (capítulo V), y el régimen de infraestructuras ferroviarias existentes en los puertos y aeropuertos de interés general (capítulo VI) y el de las de titularidad privada (capítulo VII).

El título II regula el régimen aplicable a los servicios adicionales, complementarios y auxiliares, definiendo qué se entiende por cada uno de ellos (arts. 51 a 54).

El título III, «Los servicios de transporte ferroviario», se divide en seis capítulos, que comienzan con una definición sobre el transporte ferroviario, sus clases y el régimen jurídico aplicable (art. 55). Continúa con la definición y regulación del régimen aplicable a las empresas ferroviarias y la obtención de las licencias oportunas (capítulo II), y el régimen aplicable a otros candidatos distintos de las empresas ferroviarias (capítulo III, arts. 77 a 83).

La prestación de los servicios de transporte ferroviario se recoge en el capítulo IV, con tres secciones destinadas al transporte de viajeros, mercancías y servicios declarados de interés público. También se regulan en dicho capítulo los derechos de los usuarios y el libro de reclamaciones (sección V, arts. 96 a 102). Además, como Anexo I del Reglamento se recoge el modelo oficial de libro de reclamaciones.

El capítulo V de este título III se dedica al «Régimen de seguridad», y el VI a la «Investigación de accidentes ferroviarios».

El título IV establece el régimen de los servicios de inspección, y el título V (arts. 127 a 131), se dedica al Registro Especial de Empresas Ferroviarias, creado por el artículo 55 de la Ley del Sector ferroviario.

Finalmente, el título VI recoge el régimen aplicable al nuevo órgano denominado Comité de

Regulación Ferroviaria, dedicando su capítulo II al régimen de su estructura, el capítulo III al objeto y funciones de dicho Comité, y el artículo 160 al régimen de su personal (capítulo IV).

II.2. PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL ESTATUTO DEL ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS

Este Proyecto de Real Decreto tiene su origen en el artículo 20 de la Ley del Sector ferroviario, desarrollada por su disposición adicional primera, donde se ha previsto que la entidad pública empresarial Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles cambie su denominación por la de Administrador de Infraestructuras Ferroviarias y asuma las funciones que le asigna a éste la citada Ley.

Al mismo tiempo, y según lo recogido en la disposición adicional segunda de la Ley, se procede a la extinción de la entidad pública empresarial Gestor de Infraestructuras Ferroviarias y a la subrogación de la entidad Administrador de Infraestructuras Ferroviarias en todos sus derechos y obligaciones.

En este sentido, y por lo que respecta a los trabajadores de la mencionada entidad, se integrarán en el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, según lo dispuesto en el Estatuto de los Trabajadores. En cuanto a los funcionarios adscritos al Gestor de Infraestructuras Ferroviarias, se les reconoce un derecho de opción para pasar a integrar la plantilla del personal laboral de la nueva entidad, en determinadas condiciones, o bien acceder a los puestos que puedan corresponderles conforme a la normativa reguladora de la función pública.

La entidad creada estará adscrita al Ministerio de Fomento y tendrá personalidad jurídica propia, patrimonio propio y plena capacidad de obrar.

En cuanto a las infraestructuras ferroviarias, el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias podrá construirlas con cargo a sus propios recursos o con cargo a recursos ajenos conforme al correspondiente convenio y, en todo caso, de acuerdo con lo que determine el Ministerio de Fomento. Además, administrará las infraestructuras de su titularidad y aquéllas cuya administración se le en-

comiende mediante convenio. Todo ello se debe a la necesaria separación de las actividades de administración de la infraestructura y de prestación de los servicios, tal y como establece la Ley del Sector ferroviario en cuanto a la apertura del mercado ferroviario. Por ello, corresponderá al Administrador de Infraestructuras Ferroviarias la primera de las funciones mencionadas y a la entidad pública empresarial RENFE-Operadora la prestación de servicios de transporte ferroviario.

El texto del Real Decreto consta de un artículo único, por el que se dispone la aprobación del Estatuto de la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, que se recoge como Anexo. Contiene además tres disposiciones adicionales, relativas al comienzo de las actividades del Administrador, a la sucesión de empresas y patrimonio del Administrador, y en las tres disposiciones transitorias se hace referencia al régimen económico, expedientes de gastos, contratos en vigor y régimen de la contabilidad, y primer inventario de bienes.

La disposición derogatoria establece expresamente que quedan derogados el Real Decreto 121/1994, de 28 de enero, por el que se aprueba el Estatuto de la entidad pública empresarial Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles, y el Real Decreto 613/1997, de 25 de abril, por el que se aprueba el Estatuto del ente público Gestor de Infraestructuras Ferroviarias, así como cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo regulado en este Real Decreto.

En las dos disposiciones finales se autoriza al Ministro de Fomento para dictar las disposiciones y medidas oportunas de desarrollo, y se establece que la entrada en vigor del Real Decreto se producirá el 18 de mayo de 2004.

El Anexo, «Estatuto de la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias», consta de 45 artículos agrupados en seis capítulos.

El capítulo I, «Disposiciones generales», consta de dos artículos, destinados a regular la naturaleza y régimen jurídico, y la autonomía de gestión del ente.

El capítulo II, «Funciones del Administrador de Infraestructuras Ferroviarias», se subdivide en varias secciones. La primera sección, «Actividades a desarrollar por el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias», consta de tres artículos en los que se regulan las competencias y funciones del Administrador (art. 3), los convenios o contratos-programa que puede realizar (art. 4), y la previsión de establecimiento y explotación de redes de telecomunicaciones (art. 5).

En la sección segunda, «Construcción de las infraestructuras ferroviarias integrantes de la Red Ferroviaria de Interés General», se dedica el artículo 6 a los proyectos, el 7 a las expropiaciones, el 8 a la contratación de las obras de construcción de infraestructura ferroviaria, y el artículo 9 regula la puesta en funcionamiento de la infraestructura ferroviaria.

La sección tercera de este capítulo, «Administración de las Infraestructuras ferroviarias integradas en la Red Ferroviaria de Interés General», consta de cinco artículos, donde se regula el mantenimiento de la infraestructura, cómo ha de realizarse su explotación, los contratos de mantenimiento de la misma y de los sistemas de control, circulación y de seguridad (art. 13), y se dedica el artículo 14 a regular la gestión de un Registro telemático habilitado para la recepción o salida de las solicitudes, las comunicaciones y cualesquiera escritos relativos al procedimiento de adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria.

El capítulo III, «Organización de la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias», regula la composición y funcionamiento de los órganos de gobierno del mismo (el Consejo de Administración y el Presidente), y alude también a las figuras del Vicepresidente (art. 26), y del Secretario (art. 27) y sus funciones.

El capítulo IV, «Personal de la entidad», establece el régimen de éste.

El capítulo V, «Régimen patrimonial», contiene tres artículos destinados a regular el patrimonio de la entidad, la desafectación de bienes y el inventario. Respecto de los bienes adscritos o pertenecientes a la entidad Gestor de Infraestructuras

Ferrovias, la disposici3n adicional primera de la Ley del Sector ferroviario dispone que la entidad resultante de la transformaci3n adquirir3 su titularidad.

Finalmente, el capitulo VI, «R3gimen econ3mico-financiero», se subdivide en varias secciones. La secci3n primera consta de un solo artculo 34, «Recursos de la entidad»; la secci3n segunda establece el r3gimen de financiaci3n, planificaci3n, contabilidad y control de la entidad, dedicando el artculo 35 a la afectaci3n del importe de las tasas y los c3nones ferroviarios, el artculo 37 al programa de actuaci3n plurianual, y los artculos 39 y 40 a los controles de eficacia y econ3mico y financiero, respectivamente. La secci3n tercera de este 3ltimo capitulo se dedica a regular el r3gimen presupuestario (elaboraci3n del presupuesto, variaci3n del mismo, cuentas anuales, aplicaci3n de resultados y r3gimen tributario, arts. 41 a 45).

II.3. PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL ESTATUTO DE LA ENTIDAD P3BLICA EMPRESARIAL RENFE-OPERADORA

Seg3n lo contemplado en la disposici3n adicional tercera de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector ferroviario, la entidad p3blica empresarial RENFE-Operadora se configura como organismo p3blico de los previstos en el artculo 44.1.b) de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organizaci3n y funcionamiento de la Administraci3n General del Estado, y su objeto es la prestaci3n de servicios de transporte ferroviario, tanto de mercancías como de viajeros, pudiendo, adem3s, desarrollar las actuaciones mercantiles necesarias o convenientes para la mejor realizaci3n de sus funciones.

La causa de esta regulaci3n es la separaci3n de actividades de administraci3n de la infraestructura y de explotaci3n de los servicios de transporte que han impuesto las Directivas comunitarias sobre la liberalizaci3n del sector ferroviario. Por ello, RENFE-Operadora asume, en la manera prevista en la Ley del Sector ferroviario, los medios y activos que RENFE ha tenido afectos a la prestaci3n de servicios ferroviarios.

Desde la fecha de entrada en vigor de la Ley del Sector ferroviario 3sta garantiza la liberaliza-

ci3n total del transporte nacional de mercancías, con arreglo a lo que en ella se dispone, y permite el acceso de todas las empresas ferroviarias que realicen transporte internacional de mercancías a las lneas de la Red Ferroviaria de Inter3s General que formen parte de la llamada Red Transeuropea de Transporte Ferroviario de Mercancías. Dicho acceso debe extenderse mediante Real Decreto a toda la Red Ferroviaria de Inter3s General habilitada para ello, antes del 1 de enero de 2006.

Sin perjuicio de la mencionada liberalizaci3n, RENFE-Operadora estar3 habilitada para la prestaci3n del servicio ferroviario de mercancías, y, desde la entrada en vigor de dicha Ley, tendr3 asignada toda la capacidad de infraestructura necesaria para la prestaci3n de los servicios de transporte de mercancías que estuviere realizando en ese momento. Adem3s, podr3 obtener directamente la asignaci3n de la capacidad necesaria para la prestaci3n de nuevos servicios. Dicho r3gimen ser3 aplicable transitoriamente en los t3rminos establecidos en la Ley del Sector ferroviario.

En cuanto a la apertura del mercado de transporte de viajeros, la Ley vincula dicha apertura a lo que establezca al respecto la Uni3n Europea. Hasta ese momento RENFE-Operadora tendr3 derecho a explotar los servicios de transporte de viajeros prestados sobre la Red Ferroviaria de Inter3s General en la forma establecida en la Ley de Ordenaci3n de los transportes terrestres.

Este proyecto de Real Decreto consta de un artculo 3nico, de aprobaci3n del Estatuto de la entidad p3blica empresarial RENFE-Operadora, dos disposiciones adicionales, cuatro transitorias, una derogatoria y dos finales. En el Anexo se recoge el Estatuto de la Entidad p3blica empresarial RENFE-Operadora.

La disposici3n adicional primera establece que la constituci3n efectiva de la entidad p3blica empresarial RENFE-Operadora se producir3 en el momento de la entrada en vigor de la Ley del Sector ferroviario, y el personal laboral de la entidad p3blica empresarial Red Nacional de los Ferrocarriles Espa3oles quedar3 integrado en la misma desde dicho momento (disposici3n adicional segunda), remiti3ndose a posteriores 3rdenes

del Ministerio de Fomento para concretar lo referido a habilitaciones y plantilla.

En cuanto al ejercicio de funciones, y por lo que respecta al transporte ferroviario de viajeros, se hace referencia en el punto 4 de la disposición transitoria segunda al contrato-programa a celebrar por RENFE-Operadora y la Administración del Estado relativo a las subvenciones y compensaciones por la prestación de servicios deficitarios de transporte ferroviario de viajeros.

La disposición final primera faculta al Ministerio de Fomento para dictar las disposiciones de desarrollo correspondientes, y la disposición final segunda establece que la entrada en vigor del Real Decreto se producirá el 18 de mayo de 2004.

El Estatuto de la entidad, recogido en el Anexo, se compone de 35 artículos, divididos en 5 capítulos.

El capítulo I, «Normas generales», aborda la naturaleza y regímenes jurídico y de contratación de la entidad, junto con las funciones que se le atribuyen.

El capítulo II, de la «Organización y funcionamiento de la entidad pública empresarial RENFE-Operadora», regula los órganos de gobierno de la entidad (Consejo de Administración y Presidente), su funcionamiento y competencias. También establece el régimen del Vicepresidente (art. 19), y el Secretario (art. 20), y se dedica el artículo 21 a la posibilidad de creación de sociedades anónimas.

El capítulo III se titula «Personal de la entidad», y consta de tres artículos en los que se aborda el régimen del personal (art. 22), las incompatibilidades (art. 23), y las condiciones retributivas del mismo (art. 24).

El capítulo IV, trata en dos artículos el «Régimen patrimonial de la entidad».

El capítulo V, «Régimen económico-financiero», se divide en tres secciones. La sección primera regula los «Recursos de la entidad», que se destinan a la ejecución de sus fines. La sección segunda está dedicada a regular la «Financiación, planificación, contabilidad y control de la entidad», y la sección tercera aborda su «Régimen presupuestario».

III. OBSERVACIONES PREVIAS

En el Dictamen 1/2003, sobre el Anteproyecto de Ley del Sector ferroviario, en lo relativo al desarrollo reglamentario de la Ley, se solicitó que, junto a la previsión de audiencia de entidades representativas del sector y de los usuarios integrados en el Consejo Nacional de Transportes Terrestres, se sometieran a la opinión del CES aquellos desarrollos normativos de especial relevancia en su ámbito consultivo. Esta circunstancia se incluyó en el número 2 de la disposición final primera de la Ley 39/2003. En este sentido, el CES valora positivamente aquella inclusión, que da origen a la remisión por el Ministro de Fomento de los tres textos objeto de estudio.

Cabe recordar, no obstante, algunas de las principales observaciones del Dictamen del CES sobre el Anteproyecto de Ley del Sector ferroviario, que

conservan pleno significado como consideraciones de este Consejo a la Ley 39/2003:

- El CES valoró positivamente que la nueva normativa, más allá de la mera transposición de las Directivas comunitarias sobre la materia, apostara y plantease un nuevo modelo para el sistema ferroviario, de manera que la prestación de servicios de transporte en este modo operase en régimen de competencia.
- Se consideró, asimismo, que la estrategia de impulsar el ferrocarril, por su carácter de medio-largo plazo, debía guardar una adecuada coherencia con otras políticas económicas como las líneas trazadas en la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible; los com-

promisos en materia fiscal y presupuestaria derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y las líneas maestras de la política de desarrollo regional. Todo ello en el marco de liberalización y competencia en el sector de transportes, y en el contexto de la construcción del mercado interior europeo.

- Además, era necesario entender el sistema de transportes, y en particular el ferroviario, como un sistema integrado que incorporase las infraestructuras y los medios técnicos que circulan por dichas infraestructuras, garantizando con ello la unidad de mercado en todo el territorio español y la cohesión de los diferentes grupos sociales y regiones. Por ello, se estimaba conveniente una ordenación, en el ámbito estatal, de condiciones básicas de dicho sector, como las de explotación, seguridad, titulación del personal, derechos de los consumidores, entre otras, en lugar de limitarse a la ordenación de la Red Ferroviaria de Interés General.
- La opción de mantener la titularidad pública de las infraestructuras ferroviarias y de su administración resultaba adecuada. Por una parte, porque el alto coste asociado a los grandes proyectos necesarios para impulsar la recuperación del ferrocarril indicaban que, probablemente, sólo el Estado pudiera acometer, total o parcialmente, su financiación, y ello sería una manera de garantizar mejor el equilibrio territorial en el desarrollo de esos proyectos. Por otra parte, porque en la perspectiva de la introducción progresiva de competencia en la prestación de servicios ferroviarios en la REFIG, sería una buena fórmula para garantizar la transparencia en la adjudicación de capacidad a terceros. También se consideró adecuada la opción de recomponer, bajo un único titular, el patrimonio ferroviario del Estado.
- En cuanto al tratamiento de la deuda acumulada por RENFE, el CES subrayó que el escenario que finalmente se adoptase al respecto debería trazarse en el plazo más inmediato posible y acomodarse a lo previsto por el artículo 9 la Directiva 91/440/CEE del Consejo, de 29 de julio de 1991, sobre el

Desarrollo de los ferrocarriles comunitarios, en la que se dispone que los Estados miembros deben velar por que las empresas ferroviarias públicas cuenten con una estructura financiera saneada, estableciendo la necesidad de reducir las deudas hasta llegar a un nivel que no obstaculice una gestión financiera sana, facultándoles para adoptar, además, las medidas necesarias para que se cree un sistema específico de amortización de deudas.

- El CES apreció un bajo grado de concreción en los criterios para la inclusión o no de infraestructuras ferroviarias nuevas en la Red de interés general, lo que podía generar eventuales conflictos con las Comunidades Autónomas que pretendieran ejercer sus competencias en materia de transporte ferroviario. El CES entendió también que existía cierta inseguridad jurídica, más acusada en un horizonte de apertura a la competencia de la explotación de las infraestructuras ferroviarias, en la atribución al Ministerio de Fomento de capacidad para decidir, en cada momento, la exclusión de dichas infraestructuras de la Red, siempre que hubieran desaparecido los motivos de interés general que justificaron su inclusión.
- La relevancia que presentaba la delimitación de la Red Ferroviaria de Interés General y el nivel de afección a los intereses sociales, económicos y territoriales, exigía, a juicio del CES, que su concreción se llevara a cabo asegurando la participación efectiva de los distintos sujetos implicados en esa actividad planificadora: administraciones territoriales; sectores representativos de la sociedad, particularmente organizaciones sindicales, empresariales, y de los usuarios.
- Por otra parte, el carácter del órgano regulador elegido, dependiente del Ministerio de Fomento, suscitaba dudas en dos perspectivas: las razones de esta opción frente a la adoptada en el caso de otros sectores, en los que se creó un órgano independiente de la Administración sectorial; y la falta de amplitud del órgano regulador en cuanto a su composición.

— Asimismo, se valoró positivamente el planteamiento de un periodo de transición que permitiera el paso de la situación actual al nuevo modelo ferroviario, evitando rupturas radicales y posibilitando la reso-

lución de los problemas que pudieran surgir con la reforma. Sin embargo, en ese periodo transitorio no debería haber vacíos que generasen inseguridad jurídica en ámbito alguno, incluido el laboral.

IV. OBSERVACIONES AL CONJUNTO DE PROYECTOS DE REALES DECRETOS

Además de lo anterior, cabe formular varias observaciones de carácter general a los tres proyectos de Reales Decretos sometidos a Dictamen, toda vez que constituyen, en su conjunto, el desarrollo del futuro modelo ferroviario.

IV.1. SOBRE LA VIABILIDAD ECONÓMICA Y FINANCIERA DEL MODELO

1. Teniendo presentes la ampliación de la Unión Europea y el aumento previsto para los próximos años de la demanda de transporte, que hacen que las infraestructuras hoy existentes sean insuficientes, el CES considera preciso desarrollar todas aquellas medidas que permitan que el sector ferroviario tenga una mayor calidad y competitividad.
2. Dada la estimación de ingresos adicionales para el ADIF¹ en relación con la liberación de suelo, tiene sentido recordar la consideración que hizo el CES en su Dictamen 1/2003, en el sentido de que ese suelo liberado mediante sistema de desafectación, tenga un destino finalista que asegure, en todo o en parte, dotaciones de uso público, la construcción de equipamientos o viviendas protegidas, en lugar de convertirse en un recurso obtenido al margen de las normas de planeamiento urbanístico, de tal forma que la comunidad no participaría en las plusvalías debidas al cambio de uso y generadas en el transcurso del tiempo. Todo ello sin perjuicio de los posibles derechos de reversión.

3. El CES estima que el calendario definitivo adoptado para el transporte de mercancías, que establece su liberalización desde el momento mismo de la entrada en vigor de la Ley 39/2003, en mayo de este año 2004, no cuenta con las condiciones necesarias para su efectiva realización. Por ello, deberían articularse de forma inmediata esas condiciones, para que no se produzcan ineficiencias y rupturas en esa transición y se acabe perjudicando el principio de libre competencia.
- a) Sobre la deuda:

4. Como se acaba de recordar, en el Dictamen CES 1/2003, este Consejo manifestó su preocupación por la ausencia de tratamiento de la deuda de RENFE, compuesta de tres grandes partidas, según figura en la Memoria Económica del Proyecto de Reglamento del Sector ferroviario: la denominada «deuda histórica», esto es, la acumulada por déficit de explotación hasta 1994, reconocida y cuantificada por la Intervención General de la Administración del Estado, cuyo importe asciende aproximadamente a 3.651 millones de euros; la parte de deuda estructural, generada con posterioridad a 1994, asociada al mantenimiento de la infraestructura, cuantificada en 1.696 millones de euros; y la parte de esa misma deuda estructural asociada a la prestación de servicios ferroviarios, estimada en 1.510 millones de euros.

¹ En la comparecencia del Director General de Programación Económica del Ministerio de Fomento ante la Comisión de Trabajo de Políticas Sectoriales y Medio Ambiente del Consejo Económico y Social el día 12 de enero de 2004, se estimó que esos ingresos se situarían en torno a 15.000 millones de euros, cifra no presupuestada y por tanto sin consignación en las memorias económicas presentadas.

5. Los proyectos de Reales Decretos siguen sin concretar, más allá de la exposición de distintos escenarios alternativos en las Memorias económicas, el tratamiento de la «deuda histórica», en la que no es posible diferenciar qué parte vendría asociada a infraestructuras y cuál a prestación de servicios ferroviarios. En la medida en que dicha deuda y la atención a su servicio tengan que ser asumidas por el Estado y por las dos nuevas entidades públicas empresariales previstas (ADIF y RENFE-Operadora), cabe plantearse sus efectos, toda vez que parece descartada su completa asunción por el Estado, dados los actuales compromisos sobre deuda y déficit públicos en la Unión Europea. Para el ADIF, por una parte, puede determinar un mayor coste asociado al patrimonio que reciba, que podría redundar en su capacidad de mantenimiento de las infraestructuras y en el establecimiento de cánones muy elevados por el uso de éstas, lo que podría limitar la entrada efectiva de competencia en la prestación de servicios ferroviarios. Para RENFE-Operadora, por otra parte, puede restringir los posibles escenarios de viabilidad estructural.
 6. Cabe reiterar que el escenario que finalmente se adopte sobre el tratamiento de la deuda debería desarrollarse en el plazo más inmediato posible y acomodarse a lo previsto por el artículo 9 de la citada Directiva 91/440, en la que se dispone que «los Estados miembros deben velar porque las empresas ferroviarias públicas cuenten con una estructura financiera saneada», en los términos ya referidos en las observaciones previas de este Dictamen.
 7. En todo caso, dicho escenario no debería condicionar la apertura efectiva del mercado ferroviario. Los planes de viabilidad deben ajustarse a escenarios que contemplen la entrada de nuevos operadores privados que puedan suponer una competencia real para RENFE-Operadora.
 8. Al margen de lo anterior, el CES considera imprescindible asegurar un tratamiento homogéneo (en posición en balances, en garantías, etc.) de lo que resulte asignado a cada entidad pública empresarial, para mejorar la seguridad jurídica y la viabilidad de los distintos agentes actuales y potenciales.
- b) Sobre la asignación de activos patrimoniales:
9. Además de su vinculación indisoluble con la asignación de la deuda, la asignación de activos puede suponer, en el caso del ADIF, un alto coste de mantenimiento de las inversiones que, como se acaba de indicar, podría ocasionar una más limitada capacidad de inversión nueva y en cánones muy elevados que, en definitiva, restringieran la efectiva apertura a la competencia del mercado ferroviario.
 10. Esta asignación de activos patrimoniales adolece asimismo de ciertas indeterminaciones en el caso de RENFE-Operadora. La disposición adicional sexta del Proyecto de Reglamento alude a «traslación» de bienes de RENFE a RENFE-Operadora, término que no se corresponde con una figura jurídica concreta en virtud de la cual RENFE-Operadora reciba tales bienes. Dado que se trata de una operación que sirve para dotar el patrimonio de RENFE-Operadora con los bienes sobre los que va a asumir la titularidad y administración, y además, es la vía por la cual se dota de solvencia financiera a la entidad, no debería ofrecer dudas el título jurídico en virtud del cual se reciban tales bienes y se integren en el patrimonio.
 11. Por otro lado, dicha disposición adicional del Proyecto se refiere sólo a la transferencia de los bienes de RENFE. Pero la disposición adicional primera de la Ley dice que se transferirán tanto los bienes de propiedad como los adscritos. Esto es importante para eliminar dudas acerca de los bienes de que va a poder disponer RENFE-Operadora para el desarrollo de sus actividades. Por ello, el Reglamento debería contener una habilitación al Ministerio de Fomento en los mismo términos que la Ley,

para que dote en favor de RENFE-Operadora los bienes que RENFE tenga adscritos, sin perjuicio de que el régimen de los bienes adscritos no sea el propio de los bienes patrimoniales de RENFE-Operadora.

c) Sobre la adaptación de RENFE-Operadora a un entorno de competencia en la prestación de servicios ferroviarios:

12. El CES entiende que los mecanismos previstos para alcanzar el equilibrio económico-financiero de RENFE-Operadora, mediante aportaciones corrientes del Estado durante un período no prorrogable de cuatro años, además de las subvenciones y compensaciones por obligaciones de servicio público, podrían exigir la adopción de medidas adicionales, supeditadas en buena medida por la dotación patrimonial que se haga a la entidad. Por tanto, como ya se ha observado, dicha dotación ha de ser suficiente para que, en el plazo previsto, sea viable la continuidad de la operadora pública en un entorno de mercado.
13. Adicionalmente, cabría reconsiderar la oportunidad de incluir un período transitorio taxativamente fijado en el plazo de cuatro años, en lugar de ponderar los resultados alcanzados durante el período de adaptación. Y en todo caso, dicho período no debería computarse a partir de la entrada en vigor del Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento del Sector ferroviario, sino desde la aplicación de las previsiones de la Ley que establecen la libre concurrencia en la prestación de servicios ferroviarios en los respectivos ámbitos, a fin de que la integración en el ámbito de la concurrencia competitiva sea verdaderamente transitoria y gradual, y dichas medidas cumplan su finalidad.

IV.2. SOBRE EL EMPLEO Y LAS RELACIONES LABORALES

14. En el ámbito de las relaciones laborales, la disposición adicional primera de la Ley, en su número 3, así como la dispo-

sición adicional tercera, número 15, dicen que el Ministerio de Fomento velará, especialmente, por el adecuado cumplimiento de lo previsto en materia de derechos laborales en la creación del ADIF y de RENFE-Operadora, promoviendo la interlocución entre las entidades y los colectivos afectados por su aplicación. Asimismo, tutelaré el respeto de las condiciones laborales del personal de la entidad en tanto éstas no sean sustituidas mediante la correspondiente negociación colectiva. Estas previsiones no han tenido reflejo expreso en el Reglamento ni en los respectivos estatutos de creación de las entidades públicas empresariales.

15. En todo lo relacionado con la integración del personal de RENFE en el ADIF y en RENFE-Operadora, y en función de la necesidad de establecer un período transitorio de adaptación al nuevo modelo ferroviario, que permita evitar las rigideces que un modelo de separación institucional supone, el CES considera básico que, según se fueran produciendo los ajustes en la adscripción de activos o en supuestos de necesidades de cobertura de personal, se dote, con carácter también transitorio, de cierta permeabilidad al traspaso de personal entre las mencionadas entidades. Estas previsiones debieran tener reflejo expreso en el Reglamento y en los respectivos estatutos de creación de las entidades públicas empresariales o, al menos, remitirse a una posterior regulación.
16. Asimismo, sería necesario hacer mención expresa a la interlocución de las entidades y colectivos más representativos afectados por su aplicación y a la tutela del Ministerio de Fomento, que la propia Ley del Sector ferroviario establece en el número 15 de su disposición adicional tercera, con carácter previo a la aprobación de las Órdenes Ministeriales que determinen tanto el traspaso de los trabajadores como su homologación o habilitación.

IV.3. SOBRE LA COORDINACIÓN EN EL PERIODO TRANSITORIO

17. No se contemplan mecanismos de seguimiento entre el ADIF y RENFE-Operadora, para conocer el impacto de las situaciones de perturbación del tráfico, que generan responsabilidad de las empresas ferroviarias ante los viajeros y por las mercancías. Esta información es de vital importancia para evaluar las desviaciones respecto a los estándares de explotación y, en su caso, establecer las valoraciones económicas necesarias y la atribución de las responsabilidades por incidencias o incumplimientos.
18. Por otro lado, hay que recordar que se plantea el paso de un modelo integrado (vehículo/carril), vigente desde el año 1941, a un modelo de separación institucional (ADIF por un lado, RENFE-Operadora por otro). Esta separación debería conllevar un periodo transitorio durante el cual sería conveniente establecer un procedimiento de coordinación entre ambas entidades para actuar sobre materias tales como el mantenimiento de la calidad en la prestación del servicio, la responsabilidad mercantil frente a terceros, el mantenimiento de los estándares de seguridad en la circulación, tanto de la infraestructura como de la operación, o la aplicación conjunta de los elementos normativos de la misma.
19. Asimismo, teniendo en cuenta que en el periodo transitorio las controversias que se produzcan concernirán principalmente a la relación entre el ADIF y RENFE-Operadora, el CES considera conveniente que, en el marco del nuevo modelo, mantengan su vigencia en ese periodo las prácticas de solución de conflictos y de armonización de actuaciones actualmente existentes entre las divisiones de RENFE encargadas de la administración de la infraestructura y las encargadas de las operaciones de transporte. Y ello con un doble propósito: evitar un posible colapso del Comité de Regulación Ferroviaria; y no poner en riesgo la operatividad del sis-

tema por la ausencia de soluciones que requieren celeridad en su adopción.

IV.4. SOBRE LA SEGURIDAD

20. En opinión del CES, la seguridad en la circulación ferroviaria constituye un atributo fundamental de este modo de transporte, que debe mantenerse e incluso en el nuevo escenario, potenciarse. A estos efectos, el CES estima adecuado incorporar en los Proyectos objeto de Dictamen un desarrollo suficiente de los siguientes aspectos:
 - Coordinación entre ADIF y otros agentes, especialmente los responsables de la operación de transporte.
 - Cauces y canales de comunicación de los operadores con el ADIF y con la Administración del Estado, a través de los cuales puedan cursarse iniciativas y fijarse procedimientos de actuación en esta materia.
 - Esclarecimiento y aportaciones, tanto materiales como humanas de cada entidad, en caso de producirse accidentes o incidentes, tanto en la infraestructura como en el material rodante.
 - Coordinación en materia de Protección Civil.
21. Por otro lado, en relación con la atribución expresa al ADIF de la investigación de todos los accidentes ferroviarios que se produzcan en la Red Ferroviaria de Interés General, el CES considera oportuno señalar que pudiera darse el caso de que quien tuviese responsabilidad en un accidente, le correspondiera a su vez la investigación del mismo, circunstancia que debería evitarse para garantizar la imparcialidad y la objetividad en la investigación. Dicha atribución resulta, además, contraria a lo dispuesto en el artículo 21 de la Posición Común CE 55/2003 aprobada por el Consejo de la Unión Europea el 26 de junio de 2003, que exige que la investigación de accidentes e incidentes sea realizada por una entidad independiente de la del Administrador de Infraestructuras Ferroviarias.

IV.5. SOBRE LA COMPETENCIA

22. El CES estima que el nuevo marco legal debe facilitar la entrada de nuevos actores al negocio ferroviario. En este sentido, los requisitos cuantitativos y cualitativos exigidos a los eventuales aspirantes a la entrada en el mercado podrían resultar excesivos y dificultar el desarrollo de esos proyectos empresariales que, no debe olvidarse, contribuirían a obtener una mayor cuota de mercado para el modo ferroviario y el transporte combinado.
23. Más en concreto, los requisitos para la obtención de la licencia ferroviaria e igualmente los previstos para obtener la habilitación en el caso de otras empresas candidatas, el Proyecto de Reglamento exige a los solicitantes que faciliten información sobre numerosos y detallados extremos, entre los que se encuentran incluso, por ejemplo, los planes de actuación comercial y la cartera de clientes. Estos requisitos podrían disuadir la entrada de nuevos agentes en el mercado ferroviario, al tratarse de una información que razonablemente los promotores quisieran mantener de forma reservada, mientras que su aportación al procedimiento resulta innecesaria para la adopción de la pertinente resolución administrativa. El CES estima que debería revisarse a fondo la redacción correspondiente del Proyecto de Reglamento, para evitar la creación de barreras administrativas a la entrada de competencia en el sector.
24. En cuanto a los procedimientos para la regulación de la competencia, tales como el canon de infraestructuras o la asignación de surcos, el CES considera que los mecanismos que se arbitren no deberían en modo alguno significar limitaciones a la competencia a favor del operador dominante. Antes al contrario, deberían facilitar el acceso al mercado en régimen de igualdad, para no desvirtuar las reglas de competencia, sin que se cuestione la eficiencia de RENFE-Operadora.
25. Asimismo, en desarrollo y aplicación de la nueva normativa, teniendo en cuenta que uno de los fines principales de ésta es la progresiva introducción de competencia, el CES considera que ha de hacerse mención a los compromisos que el ADIF debe adquirir con las operadoras en relación con la calidad y las prestaciones de la infraestructura ferroviaria y las correspondientes penalizaciones que por posibles incumplimientos pudieran corresponderle. Entre las obligaciones del ADIF debería recogerse, además, la de verificar periódicamente la disposición y uso de la capacidad ferroviaria otorgados.
26. Como ya se señaló antes, el CES criticó en su Dictamen 1/2003 la naturaleza y composición previstas para el Comité de Regulación Ferroviaria en la Ley. Siendo un órgano encargado, entre otras funciones, de velar por la transparencia en la adjudicación de licencias, que precisamente concederá el Ministerio de Fomento, su composición y su incardinación en este Departamento pueden cuestionar el cumplimiento de las normas en materia de libre competencia, que estaría más asegurada con un órgano independiente de la propia Administración. Más en concreto, el CES estima que habría sido preferible hacer del Comité de Regulación Ferroviaria un organismo encargado de la defensa de la competencia y constituirlo con expertos de reconocido prestigio en materia de transporte ferroviario.
27. En todo caso, el CES entiende que deberían regularse por vía reglamentaria los mecanismos organizativos y de gestión necesarios para que este nuevo marco de relaciones con la Administración, el ADIF y el resto de operadoras se desarrolle de forma fluida, coordinada y con un interlocutor claro, que evite la derivación de un número ingente de cuestiones al Comité de Regulación, que pudiera carecer de la necesaria capacidad para acometerlas si no dispusiera de medios y estructura adecuados.

IV.6. SOBRE LA SEGURIDAD JURÍDICA

28. El CES considera que los Proyectos objeto de Dictamen han de configurar, en especial para mejor cumplir el objetivo de apertura progresiva a la competencia en el sector ferroviario, un marco legal que genere seguridad jurídica en aspectos cruciales, como son, entre otros, la regulación de los actos de adjudicación de licencias y mantenimiento de las mismas, la asignación de capacidad ferroviaria, la emisión de certificados de seguridad, el régimen de expropiaciones, la regulación de usos, la prestación de servicios complementarios y auxiliares, o el régimen de indemnizaciones.
29. Por esta razón, el CES recomienda, en particular para el Proyecto de Reglamento del Sector ferroviario, una redacción más ajustada, para impedir amplios márgenes de discrecionalidad en la interpretación de la norma, que pudieran generar indefensión en los administrados.
30. Para reducir incertidumbres en el proceso de introducción de competencia en el sector, el CES estima que, en particular en algunos supuestos sustantivos, como pueden ser el otorgamiento de licencia de empresa ferroviaria o el otorgamiento de certificado de Seguridad, debería cumplirse siempre la obligación de la Administración de dictar resolución expresa en plazo, congruentemente con lo establecido en la legislación reguladora del procedimiento administrativo común.
31. También en aras de la seguridad jurídica, debería regularse de manera más exhaustiva el régimen de subrogación de RENFE-Operadora y ADIF en los expedientes de gastos, contratos en vigor, y procedimientos en curso, pues no basta contemplar éste en una disposición transitoria, dado el carácter complejo que tiene una parte importante de los compromisos suscritos por RENFE con terceros.
32. Habría que recoger, por otra parte, en el Estatuto del ADIF, lo establecido en el Proyecto de Estatuto de RENFE-Operadora, cuando prevé la elaboración bajo la supervisión del Ministerio de Fomento, de un Acta en la que se precisará la situación concreta de ejecución de los contratos respecto de los que se produzca la subrogación. Siendo el Acta un documento clave para la delimitación de los derechos y obligaciones dimanantes de los distintos contratos, el CES estima que, tanto en el Estatuto de RENFE-Operadora como en el Estatuto del ADIF, debería preverse la presencia de todas las partes interesadas en el acto de elaboración de dicho documento. Concretamente, esta Acta debería levantarse no sólo con audiencia del contratista sino conjuntamente con el mismo y, en los supuestos en que vaya a producirse un cambio en la dirección facultativa, también conjuntamente con el facultativo saliente, dejándose a salvo en este documento, en torno a las cantidades pendientes de pago, no sólo las correspondientes al presupuesto del proyecto, sino también aquéllas que, por cualquier concepto, revisión de precios, fuerza mayor, modificaciones, etc., tenga derecho a percibir el contratista.
33. El CES recomienda asimismo la introducción, como mejor proceda, de una relación de derogaciones y vigencias expresas de la amplia normativa afectada por los tres Proyectos. Esta relación, similar a la que se incluyó en la disposición sobre derogaciones y vigencias del Real Decreto 1211/1990, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los transportes terrestres, contribuiría a mejorar la seguridad jurídica de los distintos intervinientes en el transporte ferroviario.
34. De igual forma, sería aconsejable introducir también una relación detallada de las numerosas disposiciones sobre seguridad que mantendrán su vigencia durante el periodo transitorio (tales como Circulares, Avisos, Consignas, o Instrucciones Generales, entre otras), para que sean conocidas por to-

dos los afectados. Sería conveniente, además, determinar la forma en que se comunicarán las modificaciones, derogaciones y nuevas publicaciones sobre normas de seguridad vigentes. Tales incorporaciones reducirían incertidumbres, principalmente para los operadores que accedan por primera vez al mercado, sobre materias de obligado cumplimiento en un ámbito tan importante como es el de la seguridad.

35. Por último, el CES estima que una de las principales razones sobre la falta de seguridad jurídica advertida en la redacción de los Proyectos sometidos a su Dictamen es la incompleta o, en ocasiones, inadecuada concordancia de los contenidos de éstos con lo dispuesto en la Ley 39/2003. Esta circunstancia se advierte, sobre todo, en el caso del Proyecto de Reglamento del Sector ferroviario, en el que también es apreciable en algunos casos sustantivos, un escaso desarrollo de la citada Ley.

En las observaciones particulares correspondientes se dará cuenta de las principales cuestiones de este tenor advertidas, pero parece conveniente aconsejar, con carácter general, que se revise la redacción de los tres Proyectos objeto de este Dictamen, para su completa concordancia con lo establecido en la Ley 39/2003.

Asimismo, para un adecuado desarrollo de los contenidos de ésta, el CES estima que deberían recogerse los oportunos contenidos de la normativa comunitaria vigente sobre la materia, extremo que también se señalará posteriormente en varias observaciones particulares, que no agotan la necesidad de proceder a una completa incorporación de esa normativa, en todo lo que resulte procedente, en los presentes Proyectos de Reales Decretos.

36. Finalmente, recordando lo manifestado en el Dictamen 1/2003 sobre el Anteproyecto de Ley del Sector ferroviario, hay que su-

brayar que se produce una dispersión normativa que dificulta el desarrollo armónico del marco que va a regir para el transporte ferroviario. La cuestión mencionada debería obligar al Ministerio de Fomento a un esfuerzo aclaratorio o de refundición normativa que amortigüe la evidente inseguridad jurídica que la mencionada dispersión provoca.

IV.7. SOBRE LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS

37. El artículo 59 de la Ley 39/2003, establece, entre otras, tres importantes previsiones en materia de derechos de los usuarios: el derecho al uso de los servicios de transporte ferroviario; la sujeción del contrato de transporte a lo dispuesto en la Ley 26/1984, de 19 de julio, de Defensa de consumidores y usuarios; y el derecho a ser indemnizado, salvo circunstancias contempladas en el propio artículo, por la empresa ferroviaria en caso de incumplimiento de sus obligaciones. Pero el Proyecto de Reglamento contiene previsiones que modulan los derechos de los usuarios en términos que no son coincidentes con el sistema legal citado. Así ocurre, entre otros, en lo relativo a los distintos supuestos en los que se establecen en favor de las empresas ferroviarias limitaciones a su deber de indemnizar en caso de incumplimiento, en el tratamiento de las compensaciones en caso de cancelación de un viaje por falta de disponibilidad de la capacidad de red adjudicada, por la no disposición de la empresa ferroviaria de un tren en condiciones para realizar el servicio, o por sobreventa de billetes.

38. Pero, sobre todo, el CES quiere expresar su preocupación por la forma en que el Proyecto de Reglamento regula el régimen de exclusión de viajeros en favor de las empresas ferroviarias. Dicho régimen, en la redacción actual del Proyecto, posibilita la adopción de medidas restrictivas en el acceso al transporte ferroviario, sin que se regule ninguna garantía para los ciudadanos a los que se les apliquen dichas medidas.

Por otro lado, no se define el alcance del término exclusión, esto es, si implica una denegación del derecho a la utilización del servicio, o también comprende medidas relativas a la compulsión sobre las personas. El CES entiende que estas últimas sólo podrían acordarse previa verificación de las circunstancias concurrentes por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y no me-

dante un apoderamiento a empresas. Máxime cuando ello requiere efectuar apreciaciones sobre la ingesta de bebidas alcohólicas o sustancias estupefacientes, sobre lo que el Proyecto llama, sin más matices, «conductas antisociales», o sobre lo que es «enfermedad», sin que queden clarificadas las conductas que dan lugar a la exclusión.

V. OBSERVACIONES A LOS PROYECTOS DE REALES DECRETOS

V.1. AL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DEL SECTOR FERROVIARIO

V.1.1. Al Proyecto de Real Decreto

Disposición transitoria primera. Régimen provisional aplicable a la Red Ferroviaria de Interés General en materia de seguridad

Este régimen provisional no sólo debe afectar al Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, sino también a los Operadores y cualquier modificación o interpretación del mismo debe ser de común acuerdo. Sirva como ejemplo la función que desarrolla la Comisión Central de Seguridad en la Circulación de RENFE, la cual podía seguir teniendo plena vigencia y ser el órgano aglutinador en esta materia.

Disposición transitoria segunda. Régimen provisional aplicable a la entidad pública empresarial RENFE-Operadora

De la lectura de esta disposición en relación con el artículo 29 de la Ley no quedaría claro que la nueva situación que se genere después de aprobada la declaración sobre la red vaya a suponer un punto de partida neutral y equitativo para todos los candidatos a la capacidad de infraestructura, sean empresas ferroviarias o no, que es un objetivo de la propia Ley.

Por otro lado, en el apartado 3, párrafo segundo, de esta disposición, sería conveniente añadir al

final un párrafo del siguiente tenor: «Teniendo en cuenta que los calendarios de liberalización del transporte de viajeros y mercancías son diferentes, deberán concretarse las subvenciones para cada uno de los mercados, tal y como se recoge en la Directiva 91/440/CEE según resulta modificada por la Directiva 2001/12/CE».

Disposición transitoria quinta. Establecimiento del marco general tarifario por la prestación de servicios adicionales, complementarios y auxiliares

Se mantiene el vacío e indefinición de las condiciones de prestación de esos servicios.

V.1.2. Al Anexo sobre el Reglamento del Sector ferroviario

Artículo 3. Elementos que integran la infraestructura ferroviaria

El CES considera que en el apartado 1, que determina los elementos que constituyen la infraestructura ferroviaria, debería haberse mantenido el criterio seguido en el Estatuto del GIF, y remitirse a los Reglamentos 2598/70 CEE (parte A del Anexo 1) y 1108/70 CEE (Anexo 1). De esta forma se conocería con mayor precisión y certeza qué elementos son considerados infraestructura ferroviaria.

En el apartado 3.4 se recoge una diferenciación de las líneas ferroviarias en dos tipos: de alta

velocidad y convencionales. Para la inclusión de las líneas en alta velocidad se utilizan criterios basados no tanto en la velocidad de la vía sino la construcción o adecuación de vías preexistentes, para las cuales se rebaja el mínimo de velocidad necesario para reputarse alta velocidad.

Este criterio no es expresivo de las prestaciones del servicio ferroviario, y puede conducir a confusión, hasta el punto de que vías específicamente diseñadas para velocidades superiores a 200 kilómetros por hora no se consideran de alta velocidad, pero vías preexistentes acondicionadas para velocidades superiores a esa cifra sí son de alta velocidad. Por ello debería de recogerse un criterio más objetivo, vinculado a las prestaciones del servicio, y no tanto a los esfuerzos económicos para dotar tales vías. En este sentido el Reglamento podría remitirse a los criterios establecidos por la UIC, para determinar cuándo una línea es de alta velocidad.

Tampoco se determina la diferenciación en el régimen legal que comporta dicha distinción. En este punto, hay que señalar la posibilidad de que la configuración de la Red Ferroviaria de Interés General cuente con el necesario tramo de vías de alta velocidad para comunicar las distintas partes del territorio a fin de asegurar suficientemente la cohesión territorial, el desarrollo económico y la rentabilidad de la explotación.

Artículo 7. Tramitación y aprobación del estudio informativo

El apartado 9 de este artículo reproduce el apartado 5 del artículo 5 de la Ley 39/2003, sobre la remisión al Ministerio de Medio Ambiente del expediente completo del estudio informativo a los efectos previstos en la legislación ambiental. Pero para que recogiera fielmente éste, se debería sustituir la redacción dada en el Proyecto: «(...) los plazos de información oficial e información pública (...)» por la que figura en la Ley: «(...) los plazos de audiencia e información pública (...)».

Por la misma razón, debería cambiarse la expresión: «(...) el resultado de los citados trámites de información (...)» por lo siguiente: «(...) el resultado de los trámites de audiencia e información pública (...)».

Artículo 30. Modificación o suspensión de la autorización

Algunos supuestos contemplados en el apartado 1 de este artículo, sobre la modificación o suspensión de la autorización de obras, instalaciones o actividades en la zona de dominio público o en la zona de protección, pueden generar cierta inseguridad jurídica. Entre otros, el ADIF podría modificar o suspender las autorizaciones, temporal o definitivamente, sin dar lugar a indemnizaciones, en el caso de que «se requiriera para la ampliación, mejora o desarrollo de las infraestructuras ferroviarias». En este supuesto, el CES entiende que el titular de la autorización no sería responsable de circunstancia alguna que motive la modificación o suspensión, por lo que parece excesivo declarar con carácter general que éstas no darán lugar a indemnizaciones.

Artículo 39. Administración de las infraestructuras ferroviarias

El artículo 19 de la Ley 39/2003 atribuye al Administrador la gestión del sistema de control, de circulación y de seguridad de las infraestructuras ferroviarias integradas en la Red Ferroviaria de Interés General. Pero el artículo 39.6 del Proyecto de Reglamento da un concepto de gestión que resultaría restrictivo, dado que comprende únicamente la «organización, la comprobación, la inspección y la supervisión de los modos de funcionamiento de los sistemas y equipos encargados del control, la circulación y la seguridad del tráfico ferroviario». El CES entiende que la gestión no puede asimilarse a funciones de mera inspección y supervisión de tales sistemas. De hecho, la definición que del término «gestión» lleva a cabo el Proyecto de Reglamento deja fuera de su ámbito lo que es propiamente la gestión de los sistemas de control, circulación y seguridad, y lo identifica con funciones relativas al diseño y supervisión de su funcionamiento, pero sin incorporar los medios personales y materiales necesarios para su implementación, cualquiera que sea la naturaleza de los mismos.

Por otro lado, en el artículo 39.9 del Proyecto, la expresión «o mediante actuaciones concertadas con otras Administraciones públicas» podría interpretarse que amplía lo que establece al respec-

to la Ley y, sobre todo, podría generar contradicciones con lo regulado en el artículo 24.1, párrafo 3.º de ésta, donde se establece que «en ningún caso, serán patrimonio del administrador de infraestructuras ferroviarias las infraestructuras que, en el futuro, se construyan con cargo a los recursos del Estado o de un tercero» (este tercero, en su caso, puede interpretarse como otras Administraciones públicas).

Finalmente, en el apartado 10 de este artículo 39, el CES advierte que el Proyecto recoge en un punto, y sólo en parte, lo que la Ley recoge correctamente en dos puntos, dado que se trata de dos supuestos distintos de desafectación patrimonial de bienes de dominio público, el primero referido a patrimonio de titularidad del propio administrador, y el segundo referido al Patrimonio del Estado.

La Ley 39/2003 dice, en su artículo 24.3 que: «los bienes de dominio público de titularidad del ADIF que resulten innecesarios para la prestación de los servicios de interés general y esenciales para la comunidad que realiza, podrán ser desafectados por aquél. La desafectación se llevará a cabo previa declaración de innecesiedad realizada por el órgano competente del ADIF que se establezca en su Estatuto y determinará la incorporación a su patrimonio de los bienes desafectados, que podrán ser objeto de enajenación o permuta». Asimismo, en el artículo 24.4 establece, para los bienes de dominio público del Estado cuya gestión corresponda al ADIF «y que resulten innecesarios para la prestación de los servicios de interés general, podrá ser desafectados por el Ministerio de Fomento previa comunicación al Ministerio de Hacienda. Los bienes desafectados se incorporarán al patrimonio del ADIF».

El CES propone, por tanto, que se redacte el artículo 39.10 del Reglamento conforme al artículo 24.3 de la Ley 39/2003, y que se introduzca un nuevo apartado 11 para recoger literalmente lo dispuesto en el artículo 24.4 de la misma Ley.

Artículo 45. Capacidad de infraestructura ferroviaria

En opinión del CES, la redacción de este artículo debería desarrollar la información que ha de contener la declaración sobre la Red conforme se recoge

en el Anexo I de la Directiva 2001/14/CE, de 26 de febrero, relativa a la Adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria, aplicación de cánones por su utilización y certificación de la seguridad.

A tal respecto, además, cabe hacer mención expresa al apartado 2 de este artículo. El Proyecto aquí dice: «El administrador de infraestructuras ferroviarias establecerá, en la declaración sobre la red, la capacidad disponible de la infraestructura ferroviaria que administra, en los términos que establezca la Orden Ministerial a la que se refiere el artículo anterior». El CES sugiere que se añada a esta redacción, como mejor proceda, la distinción entre las capacidades de infraestructura que han de adjudicarse, respectivamente, al transporte de viajeros y al de mercancías. Igualmente, debería recogerse, para su posterior desarrollo en la correspondiente Orden, que esa distribución ha de garantizar un trato adecuado, entre otros, a los servicios de mercancías, conforme a lo dispuesto en el último párrafo del citado Anexo I de la Directiva 2001/14/CE.

Por otra parte, debería incluirse un segundo párrafo en el artículo 45.3, para el cual se propone la siguiente redacción: «Una vez asignada la capacidad de infraestructura a un candidato no se impedirá el uso de dicha asignación, salvo en los supuestos contemplados en la Ley».

Artículo 49. Procedimiento de otorgamiento de la autorización para el establecimiento o la explotación de las líneas ferroviarias de titularidad privada

En el apartado 6 de este artículo, la redacción del Proyecto omite el caso de la explotación. Por tanto, se sugiere subsanar esta omisión, de manera que no quepan dudas sobre el objeto de las autorizaciones que viene a regular, que comprenden tanto el establecimiento como la explotación de líneas ferroviarias de titularidad privada.

Artículos 51 y 52. Régimen aplicable a los servicios adicionales, complementarios y auxiliares

El CES opina que la regulación y definición de los servicios adicionales, complementarios y auxi-

liares que lleva a cabo el título II del Proyecto de Reglamento debería desarrollar el Anexo de la Ley 39/2003, recogiendo al menos todos los supuestos contemplados en el punto 2 del Anexo II de la ya citada Directiva 2001/14/CE.

Al margen de que con ello se transpondría de forma más completa el contenido de la citada Directiva, el CES quiere recordar que también se reduciría la posibilidad de efectuar interpretaciones distintas de lo que comprende cada tipo de servicio, siendo esta tipología claramente relevante, ya que de ella depende el grado de obligación del ADIF en su prestación.

Artículo 57. Licencia de empresa ferroviaria

Cabe señalar aquí, en primer lugar, la reiteradamente advertida necesidad de redactar el Reglamento de manera concordada con la Ley. En este caso, el CES entiende que la redacción del artículo 57 debería ser conforme a lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley, entre otras cosas para recoger el hecho de que las licencias de empresa ferroviaria otorgadas por los demás Estados miembros de la Unión Europea producirán todos sus efectos en España.

Artículo 59. Clases de actividad de la empresa ferroviaria

En el último párrafo del apartado 2, referido a las clases de actividad de la empresa ferroviaria, no se entiende porqué en el transporte ferroviario de mercancías debe distinguirse entre «carga general, transporte combinado y mercancías perecederas». Sí parece lógica la distinción de mercancías peligrosas, en la medida en que éstas requieren unas mayores exigencias en materia de seguridad. Esta clasificación o separación impediría la formación de trenes mixtos.

Asimismo, en el apartado 3, este artículo establece una clasificación de la actividad de las empresas ferroviarias en función de su cantidad de tráfico anual, con una definición de tres niveles referidos a magnitudes de tráfico concretas. El CES estima que tal concreción cuantitativa no debería figurar en el Reglamento, en tanto no se

efectúe por Orden Ministerial la declaración sobre la red, ya que en dicha Orden se establecerá, entre otros aspectos, la capacidad disponible (de infraestructura ferroviaria que será administrada por el ADIF) en términos mensurables, bien sean magnitudes de tráfico, bien sean otras magnitudes equivalentes. Circunstancia que podría deparar que la capacidad disponible resultara poco compatible con los niveles y magnitudes indicados en el Reglamento.

Artículo 61. Criterios para valorar la cobertura de la responsabilidad civil en el procedimiento para la obtención de licencia de empresa ferroviaria

En opinión del CES, es poco comprensible que para la obtención de la licencia de empresa ferroviaria se exijan en la letra c) del apartado 2, cláusulas de contratos de transporte ferroviario, ya que entiende que esta licencia es previa a la celebración de dichos contratos de transporte ferroviario. Parece oportuno sustituir tal exigencia por la de tener suscrito un seguro de daños a la carga transportada, que cubriese como mínimo la indemnización según las cláusulas del Convenio de Mercancías por Carretera (CMR). Esta regulación sería, además, homogénea con lo que se exige en las letras a) y b) de este mismo apartado.

En el apartado 3, por otro lado, en cuanto a la determinación de la suficiencia de la cobertura para responder por daños a las infraestructuras ferroviarias, a los trenes y a terceros, el CES entiende que las cantidades señaladas habrían de ser definidas en función de criterios objetivos, y atendiendo a su proporcionalidad con el riesgo generado también de forma objetiva.

Artículo 70. Conservación de eficacia de la licencia de empresa ferroviaria

En relación con lo previsto en la letra c) del apartado 3, al regular uno de los supuestos en los que la Dirección General de Ferrocarriles podrá requerir información para comprobar el cumplimiento de las condiciones que justificaron el otorgamiento de la licencia de empresa ferroviaria, el CES reitera la necesidad de redactarlo conforme

a la Ley, en este caso en concreto para concordarlo con el artículo 49.1.c) de ésta. Debería añadirse, por tanto, después de: «(...) cualquier modificación» lo siguiente: «de su régimen jurídico».

Artículo 72. Expediente de revocación de la licencia

Sobre el contenido del apartado 2 de este artículo, el CES entiende que cabría una redacción más clara, de manera que fuese inequívoco quiénes y cuándo pueden instar dicho procedimiento.

Artículo 78. Título habilitante necesario para solicitar la adjudicación de capacidad de infraestructura

Este artículo establece que aquellos otros candidatos distintos de empresas ferroviarias que soliciten la adjudicación de capacidad de infraestructura deberán realizar una declaración de actividad y obtener una habilitación específica. El CES estima que ni de la Ley 39/2003, ni de los Proyectos de Reales Decretos objeto de Dictamen se desprende una derogación o modificación de los requisitos exigidos por la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los transportes terrestres (LOTT) a las agencias de transporte definidas en la misma. Por tanto, el CES cree oportuno solicitar que se determine de manera expresa esa vigencia. Y, en su caso, que los requisitos contenidos en este artículo sólo sean exigibles a las agencias u operadores de transporte en la medida que no se encuentren recogidos entre los requisitos vigentes en la propia LOTT para dichas agencias u operadores, ponderándose los que no se contemplan por las normas del sector ferroviario para el candidato no ferroviario; todo ello con el fin de valorar ambas autorizaciones.

Artículo 81. Solicitud de la habilitación

Conforme a este artículo, la solicitud de habilitación para actuar como candidato requiere cumplir las condiciones previstas en el artículo 60 del Proyecto de Reglamento, en el que se regulan los requisitos generales para la obtención de licencia de empresa ferroviaria. A este respecto, el CES considera que debe aclararse dicha remisión, en

tanto que de la lectura del artículo 80, relativo a los requisitos para la obtención de la habilitación, no se deriva la exigencia de tener por objeto principal la prestación de servicios de transporte ferroviario, circunstancia que sí se prevé en el referido artículo 60 para las empresas ferroviarias.

Artículo 84. Acceso a los servicios de transporte de viajeros

En cuanto al sistema de sobreventa o sobrerreserva de billetes (*overbooking*) que plantea el apartado 3 de este artículo, el CES opina que debería reconsiderarse su introducción. Con la regulación de esta figura, importada del sector aéreo de pasajeros, las empresas ferroviarias quedarán facultadas para denegar el viaje a usuarios aun cuando éstos cuenten con un título de transporte válido y estén presentes a la hora prevista de salida del tren.

En el transporte aéreo esta práctica viene generando desamparo y numerosos perjuicios entre los pasajeros. La Comisión Europea la ha regulado, a través de un Reglamento, recientemente revisado, en el que se establecen con bastante detalle los supuestos en los que cabe la denegación de embarque así como las cuantías indemnizatorias a las que tienen derecho los usuarios.

Finalmente, el CES opina que este apartado es ambiguo en su redacción y deja sin definir los supuestos y requisitos en los que las empresas ferroviarias pueden negar el viaje al pasajero en caso de sobrerreserva. Con escaso criterio sistemático, además, las cuantías indemnizatorias no se contemplan en el propio artículo sino en el 87.

Artículo 86. Responsabilidad de la empresa ferroviaria

En caso de cancelación de un viaje por falta de disponibilidad de la capacidad de red adjudicada, los derechos de los usuarios se limitan a elegir entre otro tren u otro medio de transporte o la devolución del importe pagado. Esto sólo podría estar justificado en caso de que se tratara de un transporte equivalente en cuanto a duración del viaje y horario, dado que en otro caso se trata de un incumplimiento contractual sujeto a indemnización.

Artículo 87. Indemnización a los viajeros

El CES estima que en este artículo se limitan los derechos de los viajeros al resarcimiento de los perjuicios causados por algunas circunstancias. Así, en caso de no haberse podido iniciar el viaje por no disponer la empresa ferroviaria de un tren en condiciones o venta de exceso de billetes, la indemnización se limita al doble del precio del billete, al igual que en los casos de interrupción de un viaje, y retraso superior al 50 por 100 (números 3, 4 y 5). De igual forma, no se contempla en este artículo indemnización alguna por la pérdida, sustracción o deterioro del equipaje, a pesar de que en el artículo anterior se establece la responsabilidad de la empresa ferroviaria por esta contingencia, y pese a la obligación de la empresa ferroviaria, contemplada en el artículo 61.2.c), de contar con un seguro que cubra la pérdida o daños en el equipaje hasta el límite de 300 euros por viajero.

Por otro lado, el número 6 reconoce el derecho de cualquier viajero a reclamar por la vía judicial o arbitral los perjuicios ocasionados por el retraso en su llegada al destino. Pero acotaría mejor el alcance de dicho precepto, que parece referirse sólo a casos de retrasos, y además, no aclara su relación con las indemnizaciones específicas fijadas en los apartados precedentes, que se incluyera en la redacción que en todo caso, cualquier viajero podrá reclamar, por vía arbitral o judicial, los daños y perjuicios que el incumplimiento de la empresa de transporte le ocasione.

Artículo 88. Exclusión de viajeros

Como ya se señaló en las observaciones generales, el régimen de exclusión de viajeros en favor de las empresas ferroviarias posibilita la adopción de medidas restrictivas en el acceso al transporte ferroviario, sin que se regule ninguna garantía para los ciudadanos a los que se les apliquen dichas medidas. El CES considera que la importancia y excepcionalidad de la regulación contenida en este artículo exige una detallada descripción de las razones que pueden llevar a la empresa ferroviaria a excluir a determinados viajeros de los vehículos de transporte. Sin embargo, la redacción del artículo es ambigua y deja paso a la discrecionalidad.

Por ello debería modificarse esta regulación, a fin de recoger la previsión de que en caso de que los viajeros que por su conducta pongan en peligro la seguridad de las personas o bienes, las empresas ferroviarias podrán denegar el derecho a la utilización de los medios de transporte, y recabarán el auxilio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a los efectos legales oportunos.

Artículo 89. Acceso a los servicios de transporte de mercancías

Al regular el acceso a los servicios de transporte de mercancías, el apartado 2 establece que ninguna empresa ferroviaria está obligada a aceptar una mercancía que no quiera transportar, salvo que preste servicios de carga fraccionada. Pero no se entiende el motivo de establecer esta diferencia entre carga fraccionada y completa para tener derecho o no a negarse a realizar un transporte.

Artículo 90. El título de transporte

Al regular el título de transporte (documento que formaliza el contrato), indicando en el punto 3 las especificaciones mínimas a incorporar en el mismo, no parece correcta la diferencia de trato entre el apartado c) y el apartado e). También se debería recoger la fecha de entrega de la mercancía al destinatario, ya que es un dato importante para los clientes.

Artículo 92. Límite de responsabilidad

Parece necesario revisar el límite de responsabilidad de los transportistas de mercancías que figura en el apartado 1 de este artículo, concretado en un máximo de 6 euros por kilogramo, y adaptarlo a lo establecido en el Convenio CMR.

Artículo 93. Servicios de transporte ferroviario de interés público

Conforme a lo ya advertido en las observaciones generales de este Dictamen, debería darse nueva redacción a este artículo, para acomodarlo a lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley 39/2003 y, en todo caso, para desarrollarlo y dar solución

a esta prestación que ha de ser parte esencial de la nueva regulación.

Artículo 94. Derechos de los usuarios

Aunque en el artículo 59 de la Ley del Sector ferroviario y en este artículo 94 del Proyecto de Reglamento se recogen algunos de los derechos más importantes del usuario (a la información, a la protección de los intereses económicos, a la indemnización por daños), sería deseable introducir el «derecho de los ciudadanos a recibir en adecuadas condiciones de seguridad el servicio de transporte ferroviario», tal y como reza el artículo 56.2 de la citada Ley.

Finalmente, hubiera sido deseable que el Reglamento contemplara la audiencia previa del Consejo de Consumidores y Usuarios en relación con las condiciones generales de contratación de los contratos tipo de transporte entre las empresas ferroviarias y los usuarios

Artículo 103. Certificado de Seguridad

El CES entiende que debería desarrollarse el contenido del Certificado de Seguridad, incluyendo, entre otros, requisitos de formación y reciclaje, o capacidad psicofísica, que deberá cumplir el personal correspondiente de las empresas ferroviarias.

Por otra parte, el Certificado de Seguridad pretende acreditar el cumplimiento por parte de las empresas ferroviarias de dos requisitos: el primero, la existencia de sistemas de gestión de la seguridad, diferenciados por cada tipo de servicio; y el segundo, el cumplimiento de los requisitos relativos a la circulación, el personal de conducción y acompañamiento y el material rodante. Pero, y esto es lo problemático, el Reglamento viene a exigir dicho cumplimiento diferenciado por cada itinerario en el que presta el servicio. Debería por tanto aclararse si debe obtenerse un certificado de seguridad por cada uno de los itinerarios para los que se obtenga capacidad de red.

Además de lo anterior, el CES estima que se deberían llevar a cabo algunos cambios en la re-

dacción de este artículo, también para preservar la concordancia con la Ley. Entre otros, en el apartado 1 habría que añadir, después del texto que reza: «de las características técnicas y mantenimiento del material rodante» lo siguiente: «así como los conocimientos y requisitos de su personal».

Artículo 109. Competencias en materia de investigación de accidentes ferroviarios

Conforme a lo que se expuso en las observaciones generales en materia de seguridad que se formularon antes, el CES considera conveniente que se contemple en este artículo la participación de las empresas ferroviarias en el proceso de investigación, en concordancia con los mecanismos previstos en el artículo 103.3 del Proyecto de Reglamento.

V.2. AL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL ESTATUTO DEL ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS

V.2.1. Al Proyecto de Real Decreto

Sin perjuicio de lo que después se observará sobre la disposición adicional segunda del Proyecto de Estatuto de RENFE–Operadora, parece necesario establecer también aquí una disposición adicional en la que se regule la habilitación del personal laboral del ADIF. Las disposiciones a este respecto recogidas en el artículo 60 de la 39/2003 para el personal ferroviario no han tenido traslado al personal laboral del ADIF, que el CES entiende sigue siendo personal ferroviario, en la terminología actual.

Disposición transitoria segunda. Expedientes de gastos, contratos en vigor y régimen de la contabilidad

De conformidad con lo que se señaló al respecto en las observaciones generales de este Dictamen, en el punto 2 debería concretarse que se recogerá en un acta elaborada con el concurso de las partes, la situación real de cada contrato.

V.2.2. Al Anexo sobre el Estatuto del ADIF

Artículo 8. Contratación de las obras de construcción de infraestructura ferroviaria

El Proyecto de Estatuto dedica una regulación amplia a esta clase de contratos mientras que el Proyecto de Reglamento del Sector ferroviario (art. 12) solamente recoge una remisión a la Ley en cuanto a la regulación de esta materia. Un análisis más amplio del Proyecto de Reglamento del Sector ferroviario permite apreciar la ausencia de artículo alguno del mismo en el que pueda darse una referencia a la responsabilidad de los concesionarios con respecto a posibles indemnizaciones en caso de que cualquier retraso o no prestación del servicio ferroviario por parte de las empresas ferroviarias pudiera ser imputable a la falta de infraestructura ferroviaria que ellos administran. Esta omisión debería subsanarse, en el Reglamento o en el Estatuto.

Además de lo anterior, no parece adecuado que el concesionario de la obra pública pueda resarcirse de su inversión mediante la prestación de servicios complementarios, cuando ello pudiera ir en detrimento del empleo relacionado con los trabajadores ferroviarios.

Artículo 10. Ámbito

Debido al concepto comprensivo que se infiere de la actividad de administración de infraestructura, debería diferenciarse la estrictamente relacionada con el mantenimiento de infraestructura, a la hora de prever la celebración de contratos de concesión con terceros, entendiéndose que tal posibilidad únicamente debería contemplarse en caso de que el futuro ADIF careciera de suficientes recursos materiales y humanos.

Artículo 13. Contratos de mantenimiento de la infraestructura y de los sistemas de control, de circulación y de seguridad

De nuevo en concordancia con lo observado con carácter general a los Proyectos sometidos a Dictamen, se propone añadir un nuevo punto en este artículo 13, para recoger, también literalmente, lo dispuesto en el artículo 22.4 de la misma Ley:

«No obstante las funciones inherentes a la gestión del sistema de control, de circulación y de seguridad no podrán encomendarse a terceros».

Artículo 15. Órganos de gobierno

Falta toda referencia sobre a quién corresponde la gestión ordinaria de la entidad, que procede efectuar en los estatutos de cualquier entidad pública empresarial.

Artículo 17. Competencias del Consejo de Administración

El CES entiende que entre las funciones encomendadas a la Presidencia y al propio Consejo de Administración debería contemplarse, al igual que en el caso de RENFE-Operadora, la proposición de los contenidos del Contrato-Programa. Y ello en la certeza de que la calidad, eficacia y seguridad del sistema ferroviario convencional van a descansar fundamentalmente en los niveles de inversión en mantenimiento que el mencionado Contrato-Programa establezca.

Artículo 30. Competencias en materia de personal

Por lo que respecta al punto 2, relativo a las condiciones retributivas, el CES estima que la regulación de esta materia sólo podría hacerse respecto del personal directivo que no se rija por el convenio colectivo, en cuyo caso el Presidente sí podría determinar, de acuerdo con los criterios generales fijados por el Consejo de Administración, sus condiciones retributivas, con respeto en todo caso de la legislación reguladora de las condiciones retributivas e indemnizatorias del personal del Sector Público Estatal.

V.3. AL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL ESTATUTO DE RENFE-OPERADORA

V.3.1. Al Proyecto de Real Decreto

Disposición adicional primera. Constitución efectiva de la entidad pública empresarial

Se echa en falta en esta disposición una redacción similar a la que se ha elaborado en el Proyecto de Estatuto del ADIF, en la que se determine el momento de constitución del Consejo de Administración.

Disposición adicional segunda. Integración del personal

De la redacción del párrafo 2.º pudiera entenderse una discriminación en materia de cualificación profesional dentro del personal de RENFE-Operadora. Por tanto, procedería aclarar el concepto o suprimir los términos que inducen a esta interpretación.

Disposición transitoria primera. Ejercicio económico

Debería hacer referencia, al igual que figura en el Proyecto de Estatuto del ADIF, al último ejercicio económico de RENFE.

Disposición transitoria segunda. Ejercicio de funciones

En el apartado 3 se produce una colisión con lo establecido en la disposición adicional tercera del la Ley 39/2003 del Sector ferroviario, en la medida que ésta exime a RENFE-Operadora del cumplimiento de dos requisitos: el de revestir la forma de sociedad anónima y el de solicitar la correspondiente licencia, cuando por el contrario, aquélla únicamente la exime de revestir la forma de sociedad anónima.

Por otra parte, en relación al apartado 4, el CES entendería que el mecanismo jurídico más conveniente para que se plasmen las posibles aportaciones del Estado a RENFE-Operadora es el Contrato-Programa, dado que aporta seguridad al resto de agentes que van a competir en cuanto a la duración, las cuantías que va a percibir y las obligaciones que se imponen a RENFE-Operadora, aparte de la eficacia que ha aportado a la gestión de la actual RENFE, así como las garantías que se derivarían para la viabilidad de su actividad en este periodo transitorio.

Disposición transitoria tercera. Expedientes de gastos, contratos en vigor y procedimientos en curso

Conforme a lo establecido en las observaciones generales de este Dictamen, y en las referidas al Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto del ADIF, debería concretarse que se recogerá en un acta elaborada con el concurso de las partes, la situación real de cada contrato.

V.3.2. Al Anexo sobre el Estatuto de RENFE-Operadora

Artículo 2. Autonomía de gestión

Debería contemplar, en concordancia con lo regulado en el artículo 2 del Proyecto de Estatuto del ADIF, en el artículo 42.2 de la Ley 39/2003, y en el artículo 55.2 del Proyecto de Reglamento del Sector ferroviario, el sometimiento de esta entidad al interés público, la satisfacción de las necesidades sociales, la máxima calidad y la seguridad de los usuarios. No debe olvidarse que la entrada de la competencia en el transporte ferroviario no supone en ningún caso olvidar su configuración como una actividad de interés general, y así lo manifiesta la Ley del Sector ferroviario de forma expresa.

Artículo 3. Objeto de la entidad

El CES opina que conviene precisar a qué otros servicios vinculados al servicio ferroviario se refiere este artículo cuando desarrolla el objeto de la entidad, tal como se establece en el artículo 63.3.e) del Proyecto de Reglamento del Sector ferroviario. Asimismo, considera que esos otros servicios deberían relacionarse de forma más directa con el equilibrio económico-financiero de la entidad que debe tutelar el Ministerio de Fomento.

Artículo 21. Posibilidad de creación de sociedades anónimas

Este artículo, que prevé la posibilidad de crear sociedades anónimas cuyo objeto social coincida con las funciones propias de sus unidades de negocio, desapareciendo éstas como tales, debería

contemplar una serie de cuestiones fundamentales, referidas a la garantía de los trabajadores adscritos a dichas unidades de negocio de mantener el estatuto de personal laboral aplicable a la entidad y la necesidad de mantener la titularidad accionarial mayoritaria en manos de RENFE-Operadora. Del mismo modo debemos indicar que este artículo es el único que hace referencia a la estructura de RENFE-Operadora en Unidades de Negocio, cuestión que debería reflejarse con carácter previo en el capítulo II relativo a la organización de la mencionada entidad. El CES estima que, en todo caso, en su creación debe darse cumplimiento a las previsiones establecidas en la legislación presupuestaria, y previa autorización del Consejo de Ministros.

Artículo 22. Régimen de personal

En relación a este artículo, el CES quiere recordar lo que formuló en su Dictamen 1/2003 en relación con la disposición adicional tercera del Anteproyecto de Ley del Sector Ferroviario: «Dado que RENFE-Operadora se configura jurídicamente como entidad pública empresarial, y en coherencia con el régimen establecido para el personal del ADIF, el CES propone (...) la sujeción del régimen del personal laboral de RENFE-Operadora a las estipulaciones contenidas en el artículo 55 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE)».

En coherencia con aquella observación, el CES entiende que el Proyecto comportaría una modificación de su estatuto de personal, propio de los trabajadores al servicio de entidades públicas empresariales, para derivarlo al ámbito de las entidades privadas, lo que podría ser lesivo para los derechos adquiridos por los trabajadores de la actual RENFE.

En opinión del CES el precepto es exponente de un cierto confusiónismo sobre el régimen jurídico aplicable a la nueva entidad, que siendo una entidad pública empresarial por mandato de la Ley 39/2003, deberá regirse, sin embargo, no por las previsiones de la LOFAGE sobre los organismos públicos que adopten la forma de entidades públicas empresariales, sino por el derecho privado, como indica el propio Proyecto de Estatuto en su artículo 4. Ahora bien, en este mismo pre-

cepto, y en otros apartados del Proyecto se estipulan importantes excepciones a ese régimen, incluida la materia de personal, como es el caso de la mención a la normativa sobre incompatibilidades del personal al servicio del Estado.

En este sentido, dado que en la LOFAGE no se recoge previsión alguna sobre el régimen de selección del personal de las sociedades mercantiles estatales, podría entenderse conforme a las estipulaciones de esa Ley sobre las entidades públicas empresariales, que será el carácter que ostente RENFE-Operadora, que con excepción del personal directivo, resultaría conveniente que el acceso del personal a la entidad estuviese informado por los principios de igualdad, mérito y capacidad.

Artículo 24. Condiciones retributivas del personal

Por lo que respecta al punto 2, relativo a las condiciones retributivas, el CES estima que la regulación de esta materia sólo podría hacerse respecto del personal directivo que no se rija por el convenio colectivo, en cuyo caso el Presidente sí podría determinar, de acuerdo con los criterios generales fijados por el Consejo de Administración, sus condiciones retributivas, con respeto en todo caso de la legislación reguladora de las condiciones retributivas e indemnizatorias del personal del Sector Público Estatal.

Artículo 26. Inventario

Este artículo debería remitir, además de a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones públicas, al artículo 56.4 de la LOFAGE, en referencia al inventario de bienes de las entidades públicas empresariales.

Artículo 33. Variación del presupuesto

Este artículo también remite a lo establecido para las Sociedades Mercantiles Estatales, en este caso para determinar el régimen de variaciones presupuestarias de RENFE-Operadora. El CES entiende que debería someterse a lo establecido para las Entidades Públicas Empresariales, que coincide con la naturaleza jurídica de la entidad.

VI. CONCLUSIONES

Dada la amplitud y variedad de los contenidos de los Proyectos de Reales Decretos dictaminados, no resulta posible a este Consejo emitir una conclusión global, por lo que se remite al contenido

de los apartados relativos a las observaciones previas, a las observaciones generales al conjunto de los Proyectos de Reales Decretos y a las observaciones específicas a cada uno de ellos.

Madrid, 28 de enero de 2004

V.º B.º El Presidente
Jaime Montalvo Correa

El Secretario General
Juan Luis Nieto Fernández