

EL FERROCARRIL REGIONAL Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Javier Villén Barranco

Director-Gerente

UN Viajeros Regionales. RENFE

Carlos Lapastora Hernández

Jefe de Logística del Transporte.

UN Viajeros Regionales. RENFE



RESUMEN

Dentro de la configuración organizativa de RENFE, la unidad de negocio de Regionales tiene la misión de gestionar el servicio ferroviario cuyo ámbito de actividad se circunscribe al transporte de viajeros que se realiza dentro o entre las áreas geográficas que en la realidad del ordenamiento administrativo de nuestro país conforman los distintos territorios autónomos.

Esta unidad de negocio, al igual que el resto de la empresa ferroviaria, ha venido persiguiendo en los últimos años la adaptación de sus líneas estratégicas a los requerimientos de un mercado, que si bien ya por sí mismo presenta unas especiales características de elevada competitividad entre sus oferentes, está padeciendo un proceso de transformación derivado de la adopción de un modelo de actividad diseñado para todo el conjunto de la Unión Europea.

En este contexto, Regionales-RENFE trata de adecuar sus planteamientos operativos a esta realidad, adaptando no ya solamente su oferta, sino incluso sus planteamientos estratégicos a este nuevo marco político y económico.

Así esta unidad de negocio, propugna como uno de sus criterios básicos de actividad, el estrechamiento de las relaciones entre ella misma y las distintas administraciones autónomas; y ello al objeto de lograr que el ferrocarril, como medio de transporte, se halle preparado para integrarse en un nuevo modelo que viene definido por el llamado proceso de **Regionalización del Transporte**, y que consistente básicamente en la paulatina transferencia de las responsabilidades sobre el diseño de los sistemas de transporte al nivel del Estado regional o incluso local, viene avalado por distintas experiencias realizadas en algunos países de la Unión Europea.

Dentro de este modelo cuestiones como la intermodalidad o la especialización de servicios son cuestiones determinantes, de forma que cada modo actúa en el segmento del mercado para el que se halla mejor dotado, todo ello dentro de un planteamiento integrado del sistema de transporte.

1. INTRODUCCIÓN

El ferrocarril español como medio de transportes, y RENFE en particular como empresa productora de servicios, ha vivido un proceso de adaptación desigual a la realidad de los cambios económicos y sociales que se han producido en nuestro país en los últimos veinte años. El resultado de dicha evolución ha sido la toma de conciencia, por prácticamente la globalidad del colectivo que integra la Empresa, de la difícil situación que desde un punto de vista competitivo ésta tenía en su mercado de referencia, y por lo tanto la necesidad de definir una oferta acorde con las exigencias de la demanda, estructurando la misma en función de las oportunidades que el propio mercado ofrece.

En este contexto, la Unidad de Negocio de Viajeros Regionales se posiciona en un segmento del mercado situado entre las dos grandes modalidades de transporte ferroviario de viajeros, Grandes Líneas y Cercanías, diferenciándose de ambos, tanto en las características del servicio ofrecido como en la definición de su público objetivo. Esta perspectiva es lo que hace que Regionales defina claramente su estrategia competitiva apoyándose en las ventajas que el tren puede aportar frente al resto de medios de transporte, entre ellas un menor nivel de costes sociales, desarrollando una oferta cuyos aspectos centrales son la **especialización y la intermodalidad** y que tiene como propósito recuperar para el ferrocarril una cuota de mercado acorde con sus posibilidades.



2. ANTECEDENTES

El desarrollo de los servicios ferroviarios regionales tiene su origen en los procesos de crecimiento demográfico producidos desde principios de este siglo y por consiguiente en las pautas de urbanización que este crecimiento ha generado. Dicho incremento poblacional ha tenido como escenario principal las grandes urbes, las cuales en un primer momento debieron extenderse hacia las áreas metropolitanas circundantes, creándose nuevos barrios en la periferia de la mismas.

En una segunda fase, iniciada en los primeros años 50 en la mayoría de los países europeos y algo más tarde en España, y debido a la necesidad de suelo urbanizable necesario para dar respuesta al aumento sostenido de los habitantes de estas ciudades, muchos núcleos poblacionales de carácter rural cercanos a las mismas se convirtieron en receptores de la expansión demográfica de éstas, dando lugar a los llamados procesos de conurbación. Dichos procesos consistieron en la creación de un área geográfica en la que los primitivos núcleos poblacionales, de carácter rural en su principio, crecieron hasta formar una sola unidad, ya de carácter urbano, en torno a un centro industrial y de servicios, a partir del cual había partido dicho proceso de expansión.

Las necesidades de movilidad que este fenómeno generó, dio lugar a nuevas necesidades de transporte necesarias para poner en comunicación todos los centros poblacionales que formaron la conurbación, y a su vez, entre unas conurbaciones y otras, y entre éstas y el entorno rural que las rodeaba. Dichas necesidades de transporte han sido diferentes en cada país, especialmente en Europa, dada su diversidad en lo referente a densidad poblacional y a las distancias entre los distintos núcleos de población surgidos como consecuencia de los procesos de expansión demográfica,

Esta diversidad es lo que ha hecho aparecer en algunos países la distinción entre el transporte ferroviario de cercanías y el regional. Así países como Alemania, Bélgica y Holanda no presentan tal diferencia siendo todo él de carácter regional, mientras que en Francia, Reino Unido o España si existe tal distinción. En definitiva, puede afirmarse que no existe una definición generalizada de lo que es el servicio ferroviario de carácter regional, dado que las características del mismo varían enormemente de unos ámbitos a otros, dependiendo de las circunstancias demográficas, geográficas e incluso políticas y sociales, la definición del mismo.

En cuanto al caso español y concretamente en RENFE, si hubiera que señalar un rasgo definitorio del transporte ferroviario regional que lo hubiese diferenciado en sus principios del resto de modos existentes en la empresa, hubiera sido precisamente su falta de definición. Así en su creación la UN de Viajeros Regionales tiene como misión gestionar una serie de trenes que por sus características de explotación (prestaciones del material utilizado, distancias recorridas, tiempos de viaje, etc.) claramente no pueden ser encuadrados en la oferta de Grandes Líneas, pero que tampoco pueden ser considerados como Cercanías, su homólogo más similar, dado que factores tales como la cadencia de circu-



lación, su horario o volumen de plazas ofertadas, le hacen diferenciarse notablemente. En definitiva nace como una oferta ferroviaria que se sitúa entre los dos grandes bloques existentes en la empresa y que participa de algunas de las características de ambos, pero que no queda definido con la nitidez de ellos.

Sin embargo la situación empieza a cambiar en 1994 y se consolida definitivamente en 1995, debiéndose este giro a dos cuestiones fundamentales; en primer lugar, por la definición de un Plan Estratégico que señala como elementos claves de la estrategia de esta unidad de negocio la especialización y diferenciación de los servicios ferroviarios regionales, mediante la creación de una oferta específica dirigida a satisfacer las necesidades de un público objetivo muy concreto.

En segundo lugar, y determinante para la consolidación y definición de los servicios ferroviarios ofrecidos por la UN de Regionales, ha sido la firma de Convenios con distintas Comunidades Autónomas para la prestación de servicios Ferroviarios en aquellas líneas de débil tráfico y por lo tanto consideradas como deficitarias. Esta cuestión tiene sus raíces en el hecho diferenciador que recoge nuestra Constitución, al reconocer la existencia de entes territoriales dotados de autogobierno en aquellas cuestiones que el propio ordenamiento constitucional define,

Concretamente los artículos 148 y 149 de la Carta Magna, al definir las competencias de las Comunidades Autónomas y el Estado, parten del principio de territorialidad en cuanto a Ferrocarriles, carreteras y transporte por estos medios, atribuyendo dichas competencias a uno u otro organismos en función de su carácter intra o supraterritorial respectivamente,

RENFE, ante esta realidad, ya intentó ocupar una posición de dominio en este mercado en ciernes, de hecho puede afirmarse que nuestra empresa ha sido pionera en el establecimiento de este tipo de relaciones con las administraciones territoriales, llegando incluso a firmarse con algunos entes preautonómicos convenios de colaboración con objeto de coordinar y cooperar en el desarrollo y articulación de las políticas de transporte en los distintos territorios. Sin embargo, puede afirmarse que ha sido 1995 el año clave en el que se ha producido una verdadera eclosión en la firma de Convenios para la prestación de servicios ferroviarios entre las Comunidades Autónomas y RENFE a través de su Unidad de Negocio de Regionales, de manera que esta actividad ha llegado a suponer el 25% de los ingresos totales de la misma y significar el 15% de su producción medida en kilómetros-tren.

Estas cifras, aún dando una idea de la importancia que este aspecto puede tener para Regionales en particular y por supuesto para RENFE en su conjunto, no muestra sin embargo la verdadera dimensión del potencial de oportunidades que esta situación entraña. Dicho potencial tiene su razón de ser en el fenómeno conocido como Regionalización del Transporte Público, que avalado por el conjunto de experiencias europeas, indica la necesidad de mejorar la eficiencia de los servicios públicos de trans-



porte mediante una mejor adaptación de la oferta a las características de la demanda local. En este sentido se detecta, especialmente en los países de la Unión Europea, una decisión clara de traspasar competencias sobre el transporte público a los entes locales, los cuales serán los responsables tanto de la planificación del conjunto del sistema de transporte regional, como de la ejecución de las actuaciones previstas en dicha planificación para cada uno de los operadores terrestres, concretando de esta manera las condiciones de prestación de los distintos servicios, así como las características funcionales y económicas bajo las que deben realizarse.

El alcance, contenido y órganos involucrados en el proceso seguido en cada uno de estos países es muy heterogéneo, pero todos ellos se mueven en definitiva en una dirección única, la transferencia a una administración territorial del diseño de los servicios del transporte locales, en la mayoría de los casos acompañado de la responsabilidad de su financiación (Grecia, Suiza, Reino Unido), en algunos otros además junto con la planificación de las infraestructuras viarias (Japón y EE.UU.) y solamente en Alemania mediante el traspaso de la titularidad de las mismas. No obstante, la adopción de cualquiera de estas opciones debe ir precedida de una definición clara de los objetivos a alcanzar, así como del establecimiento de los organismos jurídico-administrativos adecuados y la Normalización de las normas tanto de actuación como de financiación de los distintos servicios, quedando por otra parte clarificado, los entes responsables de aportar los recursos económicos para su sostenimiento.

El objetivo básico de los servicios regionales presenta una doble vertiente, según se considere en estrictos términos de existencia de una gama de medios de transporte, o se contemple los mismos como un elemento de cohesión territorial; en el primer caso, se tratará solamente de realizar la prestación de un servicio que garantice las necesidades de movilidad de la población entre los distintos núcleos poblacionales ubicados en el territorio, mientras que en el segundo caso, el objetivo prioritario es proporcionar un nivel de accesibilidad al mismo tal, que no hipoteque el desarrollo de sus potencialidades.

La consecución de uno u otro objetivo se concreta en el primer caso, en el mantenimiento de una calidad de servicio ajustada a las necesidades de sus usuarios, mientras que en el segundo, será el establecimiento de una ordenación territorial que minimice los desequilibrios del mismo, o al menos no sea un elemento que contribuya a mantener dichos desequilibrios. Esta doble óptica se ve reforzada además, por el hecho de que la propia Política de Transportes Comunitaria (Directiva 91/440) reconoce el servicio ferroviario regional como receptor de obligaciones de servicio público y por lo tanto susceptible de recibir subvenciones procedentes de cualquiera de las administraciones del estado. De esta manera y centrándonos en el caso español, se puede observar que son tres las partes involucradas en la planificación y desarrollo del transporte ferroviario regional, por una parte RENFE como empresa prestadora del servicio, en segundo lugar las Comunidades Autónomas a las cuales constitucionalmente y de acuerdo a la LOTT les corresponde intervenir en el diseño de dichos servicios y la Administración Central que aunque en el momento actual asume competencias que podrían ser en un futuro



transferidas, tiene bajo su responsabilidad el mantenimiento de la infraestructura ferroviaria, al menos de la llamada Red Nacional Integrada.

3. PRESENTE DEL TRANSPORTE FERROVIARIO REGIONAL EN ESPAÑA

El ferrocarril regional en nuestro país presenta, actualmente, una serie de rasgos que condicionan de manera notable su actividad, y que son consecuencia, en gran medida, de la asunción por parte del Estado español de los criterios y principios marcados por la Política Europea de Transportes. Dicha situación afecta, por lo tanto, directamente a la prestación del servicio en estos ámbitos, imponiéndole unas características cuyo punto de referencia se halla en la promulgación de un conjunto de normas legales que conforman un **MARCO JURÍDICO** de gran trascendencia, al establecer claramente las relaciones de Regionales - RENFE, con las distintas administraciones públicas. Además, la importancia de este marco jurídico radica en que el mismo conforma un contexto que condiciona la actuación de la empresa ferroviaria, dando lugar a un **MARCO ESTRATÉGICO** acotado por los parámetros económicos y operativos que señalan explícitamente el alcance de las aportaciones estatales y las que deben ser resultado de la gestión empresarial de sus responsables.

3.1. MARCO JURÍDICO

Las normativas que conforman este ordenamiento pueden ser diferenciadas en base a su carácter legal en dos niveles; el primero de ámbito estrictamente jurídico y encuadrado en una óptica amplia de regulación legal del mercado del transporte en el que se inscribe RENFE; y el segundo, de carácter contractual, que establece las obligaciones y contrapartidas entre el Estado y la empresa ferroviaria en la prestación de los servicios que tiene encomendados.

Respecto al primer nivel, las normativas aludidas son las siguientes,

- * *Ley 16/1987 de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y su Reglamento aprobado por Real Decreto 1211/90 de 28 de septiembre.* En la que se realiza una regulación del sector transportes respetuosa con la estructura territorial española, estableciendo un sistema lo suficientemente flexible para que las características de las diversas Comunidades Autónomas puedan ser desarrolladas dentro del marco general de la Ley.
- * *Directiva Comunitaria 91/440, de 24 de julio de 1991 sobre desarrollo de los ferrocarriles comunitarios.* La cual recoge la descripción de los principios básicos, que dentro en el marco de la Política Europea de Transporte, afectan a la actividad ferroviaria.



Estos principios son los siguientes

- Separación contable obligatoria de la gestión de la infraestructura ferroviaria y de la explotación de los servicios del transporte y voluntaria en los aspectos funcionales u orgánicos.
- Autonomía de gestión de las empresas ferroviarias.
- Saneamiento de la estructura financiera de estas empresas
- Garantía de acceso a las redes ferroviarias de los Estados miembros para las agrupaciones internacionales de empresas ferroviarias, así como de las empresas ferroviarias que efectúen transportes combinados de mercancías internacionales.



Además esta Directiva también recoge la excepción de su aplicación a las empresas ferroviarias cuya actividad se limite a la explotación del transporte urbano, suburbano o regional.

- Reglamento CEE 1893/91, de 20 de junio*; que modifica a su vez al 1191/69, relativo a la acción de los estados miembros en materia de obligaciones inherentes a la noción de servicio público en el sector de los transportes, el cual desarrolla los criterios a seguir en la imposición de obligaciones de servicio público a las empresas transportistas.
- Estatuto Jurídico de RENFE, aprobado por Real Decreto 121/94 de 28 de enero*. Que recogiendo los principios contenidos tanto en la legislación comunitaria, anteriormente señalada, como en la LOTT, intenta definir un nuevo esquema organizativo de la empresa estructurándola en unidades orgánicas operativas y corporativas.

En cuanto al segundo nivel, o con un carácter más centrado en la actividad de la empresa ferroviaria, debemos citar el *Contrato-Programa Estado-RENFE 1994-1998* que suscribió el 27 de octubre de 1994, establece los parámetros básicos que definen tanto las obligaciones de servicio público que deben ser asumidas por Regionales, como las contraprestaciones que en forma de subvenciones serán hechas efectivas por el Estado. Por lo tanto, y por exclusión, el volumen de trenes medidos en kms-tren no incluidos en estas obligaciones de servicio público quedan por cuenta de la empresa ferroviaria, dependiendo de la efectividad de su gestión la consecución del equilibrio financiero de su actividad. Ello significa que dicha producción excedentaria, desde el punto de vista de su financiación queda en una de las siguientes situaciones:

- Trenes con autosuficiencia económica derivada de unos ingresos que cubre por entero sus costes de producción y por lo tanto garantizan su continuidad.
- Trenes de baja rentabilidad económica pero susceptibles de financiación por otros organismos públicos diferentes a la Administración Central, por lo tanto de carácter autonómico o local. Opción que expresamente es contemplada en el Contrato-Programa.
- Trenes sin viabilidad económica de ninguna clase y por lo tanto destinados a desaparecer de la oferta de servicio regional.

3.2. MARCO ESTRATÉGICO

El **Marco estratégico** en el que se ha movido RENFE en los últimos cuatro años tiene como punto de referencia, precisamente, el Contrato-Programa suscrito entre ésta y el Estado español, el cual, recogiendo los principios incluidos en la normativa legal tanto comunitaria como interna de nuestro país, marca los criterios principales de la actividad de Regionales.

Estos, a grandes rasgos son los siguientes: el Estado asume, como obligaciones de servicio público, la subvención de solo 21 millones de km-tren de los 27,5 que en esa fecha eran realizados por Regionales. Además, dicha subvención cubrirá solo el diferencial de costes respecto ingresos de explotación derivado de una cobertura económica media de estos trenes de un 64%. Por lo tanto, ello implicó la supresión de los trenes que presentaban peores resultados económicos, que tras un análisis pormenorizado de la oferta quedaron definidos como aquellos cuya relación ingresos/gastos era inferior al 40%. No obstante, dado que la supresión de dichos servicios, según el artículo 252.2 del Reglamento de la LOTT, precisaba la autorización previa del entonces MOPTMA, el cual recabaría el preceptivo informe a las Comunidades Autónomas afectadas, se iniciaron las conversaciones con distintos gobiernos regionales al objeto de concretar la posibilidad del mantenimiento de algunos de estos servicios, mediante la subvención de sus costes de explotación por ellos, cuando concurriesen circunstancias que desde su punto de vista así lo aconsejasen.

El resultado del proceso fue la firma durante 1995 de Convenios para la prestación de servicios ferroviarios con 6 Comunidades Autónomas, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Andalucía, Galicia y País Vasco, a los que se unieron a los firmados previamente por RENFE con la Generalitat Catalana para la explotación de la línea Lleida-La Pobla de Segur, con la Diputación General de Aragón para la implantación de un servicio que uniese Canfranc y Valencia pasando por las tres capitales aragonesas y otro de menor envergadura con la Diputación de Salamanca para la subvención de servicios entre Peñaranda de Bracamonte y la capital salmantina. Convenios a los se han unido en 1997 los acuerdos firmados con los gobiernos autonómicos va-



lenciano, cántabro y navarro, que en términos similares recogen el compromiso de financiación de una serie de servicios regionales deficitarios.

Desde otro enfoque, y ya con carácter más comercial, Regionales, dentro de los parámetros contemplados en el Contrato-Programa, diseñó simultáneamente una estrategia, que basada en la *diferenciación y especialización de su oferta*, trataba de ofrecer un nuevo producto dotado de características y rasgos muy definidos, los cuales le permitan distinguirse tanto del clásico servicio regional de RENFE como del resto de Operadores de la empresa. Dicho producto, por otra parte, intenta posicionarse en un marco geográfico determinado, mediante la adaptación de sus aspectos definitorios a la diversidad regional existente, en especial en lo referente a sus horarios y periodos de circulación, aunque siempre bajo el criterio general de actuar en los segmentos de demanda en los que aspectos tales como la rapidez o comodidad del transporte unido a prestaciones tradicionales del ferrocarril como la seguridad, permitiesen desarrollar una gama de ventajas competitivas importantes. Así, Regionales ha desarrollado una oferta comercial cuyo objetivo fundamental ha sido adaptarse a las pautas de movilidad que puedan registrarse en cada entorno territorial, para lo que ésta se estructura en tres niveles:



Red Exprés

Esta modalidad se dirige a entornos geográficos con un desarrollo socioeconómico notable, en donde se ha configurado una malla de núcleos poblacionales importantes y que presentan entre ellos fuertes lazos de relación y por tanto de movilidad intra-regional. Estas altas tasas de movilidad se deben esencialmente a la existencia de un polo de atracción configurado por un centro de producción o de servicios, el cual ejerce su influencia sobre el resto de poblaciones que le rodean. El público objetivo al que se dirige la oferta exprés es por lo tanto, los usuarios del vehículo privado, que disponiendo de un medio de transporte cómodo y de coste razonable, opten por su utilización para sus desplazamientos por estudios o trabajo entre su lugar de actividad y el punto de residencia habitual.

La primera de las Redes Exprés Implantada fue la Catalunya Exprés, en Octubre de 1992, la cual puede calificarse desde su creación como éxito rotundo, dado que tanto el número de viajeros como sus ingresos han crecido de manera ininterrumpida desde entonces, llegando a ser el producto mas rentable de la Regionales. Este éxito propició la creación de nuevas redes exprés, todas ellas dotadas de vehículos adecuados a este producto, así nacieron la Red Andalucía Exprés, los servicios Rexionais Exprés de Galicia, la Red Castilla-León Exprés, etc., habiendo demostrado todos ellos la viabilidad de esta faceta del transporte ferroviario.

Trenes Regionales

Bajo esta denominación se encuadran los trenes de recorrido regular intra e inter-regional no incluidos en las redes exprés, por lo que nos referiremos tanto a aquellos contemplados en los diferentes Convenios suscritos con la Comunidades Autónomas como a los

que abarca la oferta regional y por tanto regulados por las directrices del Contrato-Programa. Estos ofrecen como rasgos diferenciadores la parada en la casi totalidad de las estaciones y en la mayoría de los casos su cadenciamiento con los servicios de cercanías en los núcleos existentes.

Este tipo de servicios presentan por lo tanto un diverso abanico de resultados, existiendo algunos con niveles de rentabilidad aceptables y otros cuya existencia no se justificaría de no ser subvencionados por los acuerdos con las administraciones autonómicas anteriormente aludidos.

4. FUTURO DE LOS SERVICIOS FERROVIARIOS REGIONALES

El papel del ferrocarril en el futuro parece venir determinado, esencialmente, por la evolución de la distribución espacial de la población sobre el territorio; por lo que se revela de vital importancia la reestructuración del sistema de transporte público, de manera que con criterios de complementariedad modal y eficiencia de prestaciones, se planifique su utilización coordinada con el resto de medios existentes a través de la elaboración de las llamadas Planes Integrados de Transporte.

Efectivamente, el fenómeno de la Regionalización del transporte que se está produciendo, con distinta intensidad, en algunos países de dicha área geográfica hace pensar que el futuro del mismo pasa inevitablemente por el establecimiento de un sistema integrado en donde los distintos operadores (ferrocarril y carretera), ocupan el lugar en el mercado para el que son especialmente aptos, y ello bajo la tutela de una única autoridad, normalmente la Administración Regional, la cual como concedora en profundidad de su entorno humano y, económico planifica el Sistema Integrado de Transportes.

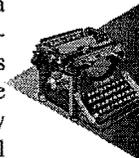
La razón a la que responde la instauración de este modelo se halla en la búsqueda de un sistema de transportes, si no más económico, sí más eficaz, en donde la oferta sea planificada bajo criterios de racionalidad y eficiencia en la utilización de los recursos públicos utilizados en su financiación. Para ello se intenta adecuar el servicio de transporte a las necesidades reales de sus usuarios y evitando la aparición de disfunciones derivada de la mera competencia entre los distintos modos, en un mercado que por definición precisa la intervención de los poderes públicos.

A este respecto RENFE, y concretamente Regionales, participa a través de los Convenios de prestación de servicios ferroviarios con las administraciones autónomas, en lo que puede ser el germen de la coordinación de los transportes terrestres a nivel territorial. Así dichos Convenios, que constituyen en la actualidad el marco regulador en el que se definen las obligaciones y compromisos asumidos, tanto por la administración pública como por el Operador de transporte, contemplan la existencia de las llamadas Comisiones de Seguimiento. Éstas se encuentran integradas por representantes de ambas



partes y sirven como instrumento para garantizar el cumplimiento de los términos pactados en los mismos, canalizándose además a través de ellas las relaciones entre RENFE y las distintas administraciones autonómicas.

El establecimiento de estas Comisiones pueden considerarse como un primer paso en el diseño de unos organismos territoriales de coordinación que diseñen, planifiquen y pongan en ejecución planes integrados de transporte en cada una de las Comunidades que integran el mapa autonómico español. No obstante, y previamente, debe avanzarse en la articulación de formas jurídicas mediante las cuales el grado de implicación y compromiso de las Comunidades Autónomas se incremente, dado que experiencias como las llevadas a cabo en Francia o Alemania, muestran las ventajas que pueden obtenerse de una gestión integrada de los transportes, que basada en principios de especialización y complementariedad, permiten a los organismos territoriales vertebrar adecuadamente el territorio y den respuesta a la necesidades de movilidad poblacionales. Para ello los planes integrados de transporte deben asignar a cada medio el espacio o segmento de mercado para el que se halla mejor dotado, asignando de esta manera los recursos económicos con un mayor grado de eficacia y coherencia, evitando la duplicidad de esfuerzos y los desequilibrios entre oferta y demanda.



La consecución de estos objetivos precisan de manera ineludible la creación de órganos administrativos específicos, responsables de la aplicación a nivel territorial de los planes integrados de transporte, en los cuales deben estar presentes tanto las administraciones públicas implicadas, como las empresas operadoras. Las atribuciones de dichos organismos variaran en función del grado de competencias a asumir y del nivel de intervención de los organismos estatales aunque parece claro que entre ellas deben estar:

- Planificación de los servicios a prestar, e incluso en algunos casos las infraestructuras necesarias para dicha prestación.
- Definición del marco de financiación, Contratos-Programa, relaciones con los operadores, convenios reguladores, aportaciones de las administraciones, etc.
- Definición de la política tarifaria a implantar.
- Gestión de los servicios del transporte, efectuando la prestación directa a través de compañías operadoras propias o mediante establecimiento de convenios con empresas.

Lógicamente la articulación y coherencia del sistema integrado de transportes precisa la coordinación de actuaciones a nivel nacional de todas aquellas iniciativas que puedan ser tomadas por los organismos territoriales. Por esta razón, es preciso considerar un último nivel en el proceso de planificación y diseño del transporte, esta vez a escala global del

país, en el cual puedan adaptarse políticas o líneas armonizadoras de las distintas actuaciones que sean emprendidas en los ámbitos autonómicos o locales. A este respecto la LOTT prevé en sus artículos 9, 10 y 11 la existencia de sendos organismos, los cuales tienen como misión primordial la coordinación de las políticas de transporte de la Administración Central y Autonómica, estos son la Conferencia Nacional del Transporte y la Comisión de Directores Generales de Transporte.

La primera está compuesta por el Ministro titular del departamento responsable del transporte en España y por los Consejeros de las distintas Comunidades Autónomas que tienen encomendadas estas competencias, se reunirá como mínimo dos veces al año y su función básica “... es promover y facilitar el ejercicio coordinado de las potestades públicas por las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas...” en ella los diferentes entes públicos podrán presentar “...cuantos asuntos relevantes de su competencia puedan tener incidencia en el funcionamiento y coordinación del sistema de transporte...”. Por otra parte, la Comisión de Directores Generales de Transporte, integrada por los responsables de estas Direcciones en las administraciones central y autonómica se reunirá cuatro veces al año como mínimo y llevará a cabo la coordinación inmediata y ordinaria de las competencias de transporte en ambos niveles del Estado.

No obstante, y con independencia del diseño efectivo del marco jurídico-político en el que pueda concretarse el fenómeno de la Regionalización de los Transportes públicos aludido anteriormente, parece claro que esta debe ser la óptica futura del funcionamiento del transporte regional en nuestro país. Por esta razón, a la que se une la próxima expiración en 1998 del Contrato-Programa RENFE-Estado, de Regionales planifica su estrategia futura basándose en un doble criterio; por un lado y desde una óptica comercial, adaptando cada vez más sus servicios a los parámetros operativos que el tiempo ha demostrado como válidos, es decir mediante la ampliación de sus redes exprés en la que se incluyen paulatinamente un mayor número del total de trenes y relaciones. En segundo lugar Regionales-RENFE pretende desarrollar su actividad bajo la directriz fundamental de profundizar en la cooperación con el Estado en su nivel autonómico. Para ello su filosofía estratégica se basará en el enfoque sobre aquellos segmentos del mercado en los que es claramente superior a otros modos de transporte, y la cooperación en la construcción de ofertas intermodales atractivas para los clientes.

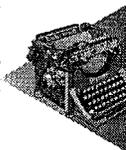
Dentro de este planteamiento el objetivo final es que el servicio ferroviario se integre en una sola oferta de transporte que reúne a todos los operadores, ferroviarios y de carretera, la cual es planificada y coordinada por el gobierno autónomo correspondiente, que determina además los niveles de calidad y regularidad requeridos para satisfacer las necesidades de la demanda de movilidad en su territorio.



Restricciones del modelo

1. El estado de las infraestructuras ferroviarias

El ferrocarril como productor de servicios de transporte está condicionado en el desarrollo de su actividad por dos elementos fundamentales- en primer lugar por las especificaciones tecnológicas que presentan los vehículos ferroviarios, cuyas prestaciones de velocidad y confort para el usuario son determinantes en el logro de tiempos de viaje Grados de confort competitivos con otros medios, en segundo lugar, por las condiciones de las infraestructuras ferroviarias, que condicionan la eficiente utilización y aprovechamiento de las prestaciones tecnológicas del material rodante, y por tanto principales responsables era el logro de los niveles deseados de calidad en la oferta de transporte.



Es decir, la actividad de Regionales como operador de transporte de RENFE se encuentra fuertemente condicionada por las características y estado de la vía y sus equipamientos, lo que traslada en gran medida a los organismos encargados dentro de la Empresa de las tareas de mantenimiento de vía, una importante cuota de responsabilidad en el logro de los objetivos competitivos de aquellos. Por otra parte, el potencial de crecimiento de tráfico, y por tanto de cuota de mercado, precisa disponer de unas infraestructuras cuya capacidad no produzca estrangulamientos derivados de saturaciones excesivas en las mismas por el incremento del número de circulaciones necesarias para satisfacer la demanda.

2. El material móvil utilizado

El parque actual de Regionales esta formado por 199 unidades, de las que 112 son de tracción diesel y 87 eléctricas. A este respecto, quizá sea este uno de los puntos de mayor debilidad en la actividad de regionales, dado que la mayoría de su parque cuenta con una elevada edad media, que ha exigido la realización de diversas acciones para evitar la obsolescencia definitiva del mismo, dichas acciones se han concretado en:

- Remotorización de automotores serie s/592, consiguiéndose mejorar su potencia de tracción y por tanto reducir sus tiempos de viaje.
 - Reforma interior de vehículos eléctricos s/440, que ha dado lugar a la serie 470 con mejoras ostensibles en su confort al dotarles de aire acondicionado y butacas aptas para la prestación de servicios exprés.
 - Transformación de vehículos diesel 593, mediante el aprovechamiento de dos de sus tres coches, reconstruyéndose los mismos, dotándoles de nuevos motores y equipamiento y dando lugar a vehículos ligeros de la serie 596.
-

Provisionalmente la solución se centra en la continuación de las acciones de reforma del material disponible, si bien en casos como los de los automotores diesel 593 y eléctricos 432, su estado desaconseja cualquier actuación en los mismos, siendo la alternativa más viable su sustitución por nuevos vehículos. A este respecto hay que destacar la adquisición de 16 nuevas unidades del llamado TRD (Tren Rápido Dese), de los que se han recibido 7, de altas prestaciones tanto en velocidad, confort de sus plazas como en prestaciones técnicas, pero en número insuficiente aún para sustituir la totalidad del parque considerado como susceptible de baja en el parque de Regionales.

5. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES SOBRE REGIONALIZACION DEL TRANSPORTE FERROVIARIO

Al objeto de establecer un marco comparativo sobre el cual reflejar el modelo al que se ha hecho alusión en apartados anteriores, es ilustrativo describir las peculiaridades y características de algunas de las experiencias que se están llevando a cabo en otros países europeos sobre regionalización del transporte ferroviario. En este sentido, los casos de Francia y Alemania pueden mostrar de manera gráfica las diversas alternativas posibles en la realización de estos procesos, aportando además, ejemplos de distintos niveles de implicación de todos los participantes en el sistema ferroviario, así como diferentes momentos en la secuencia temporal de las distintas fases seguidas para llevarlos a cabo.

Francia

Los servicios ferroviarios de ámbito regional en Francia se agrupan bajo el concepto de servicios TER (Transport Express Régional) creado en 1987, siendo sus principales características las siguientes:

- Es concebido como un servicio intermodal que integra las líneas de autobuses explotadas por la SNCF y eventualmente otros servicios de carretera de interés regional.
- Oferta en condiciones análogas para todas las regiones.
- Se potencia el término de TER como sinónimo de servicio de transporte de calidad, tanto en los servicios de naturaleza ferroviaria como de carretera.
- Coordinación tarifaria entre las Regiones, SNCF, autoridades locales y transportistas para la elaboración de marcos tarifarios comunes.

El marco legislativo que da paso a la regionalización del transporte ferroviario tiene su referencia principal en la LOTI (Loi d'Orientation sur le Transports Interieurs) y en el Cahier de Charges de la SNCF, que establecen por primera vez en 1982 la idea de una planificación de los servicios ferroviarios desde el nivel administrativo



regional, los cuales diseñan un Plan Regional de Transportes y posteriormente firman con la SNCF Contratos de Explotación. Los Contratos de Explotación fijan las condiciones de la oferta ferroviaria regional y un plan financiero que se traduce en un presupuesto, aportaciones anuales de las regiones y contribuciones del estado. Este esquema contenido en la LOTI, no pretende un traspaso de las competencias sobre los servicios ferroviarios regionales a las Regiones, dado que los contratos entre éstas y la SNCF son voluntarios y la contribución del Estado a la financiación de los servicios regionales sigue haciéndose a través de la empresa ferroviaria.

Un paso adelante en el proceso de regionalización lo constituyen los proyectos de reforma del sistema ferroviario contenidos en el Informe Cuq, así como en las Propuestas presentadas por el senador Haenel, los cuales tienen como denominador común el diseño de un nuevo marco administrativo con mayor protagonismo de las Regiones en los procesos de diseño de dichos sistemas. Las Propuestas Haenel atribuye un papel definido a los tres grandes actores que intervienen en el sistema de transporte ferroviario regional; el Estado que debe arbitrar las fórmulas precisas para insertar los transportes ferroviarios de interés regional en una perspectiva coherente de ordenación territorial nacional, las Regiones que pasan a convertirse en autoridades organizadoras del transporte con una visión intermodal y la SNCF, responsable de asegurar un servicio de calidad acorde con los criterios planificados.

Por otro lado el Informe Cuq recoge gran parte de estas Propuestas, insistiendo en el papel de las Regiones en la configuración del sistema de transportes basado en la coordinación de modos y de actuaciones entre todas las partes implicadas en su desarrollo, llenando incluso a plantear la posible transferencia a éstas de algunas líneas de interés regional, tanto en lo referente a infraestructuras ferroviarias como a los recursos financieros.

Actualmente se encuentra en vigor desde 1984, aunque en revisión, un Contrato entre el Estado y la SNCF, en virtud del cual el primero financia íntegramente los servicios contenidos en el mismo, debiendo ser soportado por las Regiones cualquier actuación no contemplada en éste. Según la propuesta presentada por el senador Haenel, el Estado será responsable de la infraestructura ferroviaria, contemplándose la creación de un fondo de inversión inter-regional destinado a la modernización de la infraestructura, quedando delimitadas las aportaciones de éste mediante Contratos-Programa a suscribir con la SNCF y las Regiones. Algunas de estas propuestas serán puestas en práctica de manera experimental a partir de enero de 1997, de forma que seis regiones (Alsace, Nord-Pas de Calais, Centre, Pays de la Loire, Rhône-Alpes y Provence-Côte d'Azur) voluntariamente participarán en la experiencia de regionalización. Esta tendrá una duración de dos o tres años y podrá ser incluso detenida si así se estima convergente, y en ella la SNCF seguirá participando como un solo operador, aunque podrá subcontratar servicios a otras empresas ferroviarias, tal y como sucede con la CFTA en Bretaña.



Alemania

La peculiar distribución de la población alemana sobre su territorio nacional caracteriza de alguna manera el sistema de transporte desarrollado en este país. Así, el funcionamiento eficiente de las comunicaciones entre las distintas conurbaciones requiere la existencia de vías rápidas basadas en el transporte público, aspecto este para el que el ferrocarril parece especialmente adecuado. De esta manera, se denomina **Nahverkehr**, o ferrocarril de corta distancia, aquel de acceso público y cuya misión es atender las necesidades de movilidad urbana, suburbana y regional, de forma que los desplazamientos en cualquier medio de transporte sean inferiores a los 50 km o a una hora de duración, no existiendo por lo tanto en este caso distinción entre Cercanías o tráfico regional.

El proceso de regionalización de los Nahverkehr ha tenido su punto álgido el 1 de enero de este año, cuando ha sido transferido a los Länder las competencias sobre estos servicios en lo referente a planificación, organización y financiación de los mismos, para lo cual cada territorio, que a su vez puede delegar tales competencias en los municipios u otros organismos públicos, previamente ha debido modificar sus respectivas legislaciones. Los Länder, o en su defecto los organismos locales competentes, disponen de plenos poderes para la organización del sistema ferroviario, el cual puede ser atendido por la contratación de tales servicios con la DB o con cualquier otra compañía ferroviaria.

Los Planes de Nahverkehr son el reflejo de las necesidades de movilidad de la población a nivel regional y deben ser redactados y aprobados por los Länder, Kreise (municipios rurales) o Städte (municipios urbanos) en función del organismo sobre el que haya recaído finalmente las competencias de transporte. En su diseño participan en un plano de igualdad tanto las autoridades políticas responsables del sistema de transporte, como expertos en este campo, así como representantes del Parlamento regional y municipal, los cuales determinan las necesidades reales del Nahverkehr, tanto en lo relativo a oferta como a precios, dado que también desde enero de 1996 la determinación de los precios del transporte Nahverkehr pasan a los Länder o en otros organismos por delegación de aquellos. No obstante y al objeto de evitar disfunciones y problemas de descoordinación, la DB-AG trata de negociar con todos los Länder la posibilidad de coordinar la fijación de un marco tarifario único para la totalidad del territorio alemán.

Dentro de los planes de Nahverkehr, el Plan Integral de Conexión, o Integrale Taktfahrplan, ocupa un lugar primordial. Este se basa en el principio de ofrecer un servicio de interconexión entre las distintas localidades incluidas en un determinada región, a través de frecuencias fijas de servicios, conectadas en los puntos nodales del sistema con trenes de Grandes Líneas o autobuses. De esta forma, el usuario del Ferrocarril viaja con la certeza de que a la llegada a la estación dispondrá de otro medio que le permitirá continuar su viaje hasta destino.

En cuanto a la organización del sistema ferroviario regional, ésta es consecuencia de la propia reforma producida por la fusión de las compañías ferro-



viarias de los dos estados alemanes existentes, la DB (Deutsche Bundesbahn) de la República Federal y la DR (Deutsche Reichsbahn) de la República Democrática Alemana antes de la unificación, a lo que hay que unir la asunción por la nueva Red resultante (DB-AG) de los principios de la Directiva Comunitaria 91/440, en lo referente a la separación de la gestión de la infraestructura de la prestación de los servicios de transporte, la cual se ha llevado a cabo de manera parcial quedando la misma supeditada a una futura decisión parlamentaria. En definitiva se plantean tres alternativas de funcionamiento que se concretan en los siguientes aspectos,

- Prestación integral de servicios por parte de la DB, aportando tanto su infraestructura como los servicios de transporte en las condiciones fijadas con los acuerdos alcanzados con los respectivos Länder.
- Prestación de los servicios ferroviarios por terceros operadores, públicos o privados, sobre la infraestructura propiedad de la DB, mediante el pago del correspondiente canon por utilización de las mismas.
- Cesión de las infraestructuras a otros organismos estatales, prestándose los servicios de transporte por la empresa adjudicatario de la concesión en concurso público, posibilidad hecha realidad en casos muy concretos como en el del Ayuntamiento regional de Düren, valle del Ruhr, donde la DB cedió por un precio simbólico a éste, dos líneas secundarias confluentes en esta localidad con la principal Colonia-Aquisgran.

El organismo regional o local competente para determinar el tipo de servicios ferroviarios de transporte de viajeros, establece con la DB o cualquier otro operador un contrato de prestación de servicios y acuerdan las tarifas a aplicar, siendo uno de los criterios principales la captación de tráfico por parte de los operadores ferroviarios en base a una oferta atractiva y competitiva, especialmente frente al vehículo privado. En principio no se prevé que los operadores ferroviarios puedan incurrir en déficits de explotación, no obstante en caso de producirse éstos, serían compensados por los Länder. Por otra parte, los organismos responsables del transporte ferroviario de Nahverkehr son financiados mediante las trasferencias financieras efectuadas por el Gobierno Federal y correspondientes a los recursos que anteriormente eran destinados por éste a la financiación del transporte.

6. CONCLUSIONES

La conclusión esencial, a la vista de lo expuesto en las páginas anteriores quizá sea que la estrategia del ferrocarril, en su ámbito regional, debe basarse en el enfoque de su actividad en dos ámbitos, que aunque relacionados, exigen la adopción de medidas. En primer lugar, en referencia a lo que podríamos denominar el mercado general del transporte regional, en donde actualmente el ferrocarril, en su conjunto y refiriéndonos a



nuestro país, no supone nada más que el 5,4% de los desplazamientos, frente al 81,6% del vehículo privado y al 11,3% del autobús.

La mejora de su posicionamiento competitivo en este segmento debe basarse en un servicio adaptado a las circunstancias de cada entorno territorial, pero cuyos rasgos definitorios sean en esencia una relación calidad/precio del servicio ofrecido altamente atractiva para el cliente. Dicha relación debe fundamentarse en unos tiempos de viaje similares a los de la carretera y un confort de las plazas ofrecidas al menos al mismo nivel que las del vehículo privado (asientos ergonómicos, aire acondicionado, servicios a bordo como prensa o incluso vídeo para los desplazamientos superiores a las dos horas).

Por otra parte, estos servicios deben ser objeto de planes de **fidelización** de su clientela mediante la intensificación de la utilización masiva de los títulos de transporte multiviaje, de manera que llegue a crearse una demanda cautiva que asegure la rentabilidad de las inversiones que puedan efectuarse en estas relaciones y permita el crecimiento de la cuota de mercado del tren frente al transporte privado esencialmente.

El segundo ámbito de actuación de Regionales se centrará en su participación en un hipotético contexto de Regionalización del Transporte en nuestro país, en donde el ferrocarril se incluiría en los Planes Integrados de Transporte que, coordinados por una "autoridad única" normalmente a nivel Comunidad Autónoma según el esquema de atribución de responsabilidades que el ordenamiento constitucional establece, este medio ocuparía indudablemente un segmento importante del mercado para el que éste se encuentra especialmente dotado.

A este respecto, la UN de Regionales ya ha dado los primeros pasos a través de los Convenios firmados durante 1995, de lo que pueden ser los vínculos de colaboración con las distintas administraciones públicas que intervendrá en el diseño de los servicios de transporte. No obstante, dichos planes se fundamentarán en la atribución a cada medio del segmento de mercado para que el que muestre una especial aptitud, o lo que es lo mismo para el que sea competitivo.

Ello nos obliga a profundizar en estrategias competitivas dirigidas a ocupar la posición más favorable posible en el mercado con objeto de conseguir la máxima cuota del mismo en la definición de los Planes de Transporte.

