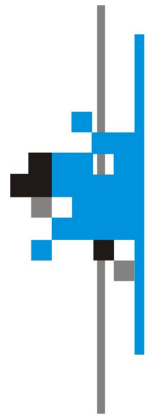


# La liberalización de los ferrocarriles en Italia: entre las directivas europeas y la legislación nacional



Valentina Allotti

Assonime – Associazione tra le Società Italiane per Azioni, Italia

Recibido: 11 de diciembre de 2013. Aceptado: 8 de abril de 2014

## Resumen

El proceso de liberalización del sector ferroviario en Europa es parte de un proceso más amplio que es la creación del mercado interior y que incluye la eliminación de las barreras a la libre circulación de productos, personas y capitales. La Directiva 91/440/CEE ha determinado el marco jurídico del proceso para que se desarrollen una serie de políticas y actividades como: la liberalización del transporte ferroviario de mercancías a nivel internacional, la separación de la gestión de la infraestructura con respecto a la operación del servicio y los derechos de acceso a la red. No obstante el nivel de apertura del mercado europeo aún no puede ser considerado satisfactorio y por eso la Comisión Europea presentó una propuesta de Directiva de “recast” en el septiembre 2010 para eliminar los obstáculos a la competencia que todavía permanecían. El proceso de liberalización de los ferrocarriles en Italia empieza con la transformación de los Ferrocarriles del Estado en una empresa privada participada al 100% por el Estado: Ferrovie dello Stato S.p.A. Este holding se compone de dos empresas: Rete Ferroviaria Italiana Spa que tiene la responsabilidad de la infraestructura de la red, y Trenitalia Spa, que desarrolla el servicio de transporte ferroviario.

## Abstract

**The liberalization of the railways in Italy between European directives and national legislation.** The process of liberalization of the railway sector in Europe is part of a larger process, which is the creation of an internal market. This process includes the removal of barriers to the free movement of goods, people and capitals. The Directive 91/440/EEC has defined the legal framework for the adoption of a series of policies and activities as: the liberalization of international transport of goods, the separation of the rail infrastructure management from the operation of the service of transport and the right to the network access. Nevertheless the level of openness of the European market may not be considered satisfactory and for this reason the European Commission has presented a proposal for a “recast” directive in September 2010 in order to remove the barriers to competition that are still in place. The process of liberalization of the railways in Italy started with the transformation of the State Railways into a private company –Ferrovie dello Stato S.p.A.– fully owned by the State. This company controls two other companies: Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., which is responsible for the railway infrastructure, and Trenitalia S.p.A., which runs the rail transport service.

### Palabras clave

Liberalización  
Sector ferroviario  
Directivas comunitarias  
Competencia  
Mercado

### Palavras-chave

Liberalização  
Ferrovias  
Directivas comunitárias  
Concorrência  
Mercado

### Key words

Liberalization  
Railway sector  
EU directives  
Competition  
Market

## Introducción

Para hablar de la liberalización del sistema ferroviario en Italia es necesario partir del análisis del proceso de liberalización iniciado por la Comunidad Europea desde los años noventa.

La liberalización de los ferrocarriles en Europa se inscribe en el contexto más amplio de las políticas dirigidas a la construcción de un mercado interior, un espacio sin fronteras, en el cual garantizar la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales.

La base jurídica de la acción comunitaria en materia de ferrocarriles se encuentra en el artículo 91 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). El artículo 91 establece que para la realización de una política común de transportes, el Parlamento Europeo y el Consejo pueden determinar (i) normas comunes aplicables a los transportes internacionales que circulan desde el territorio de un Estado miembro o con destino a uno de ellos, o en tránsito por el territorio de uno o más Estados miembros; (ii) las condiciones para la admisión de vectores no residentes en el transporte nacional de un Estado miembro; (iii) las medidas para mejorar la seguridad de los transportes; (iv) cualesquiera otras disposiciones oportunas. El Tratado también establece en el artículo 95, que está prohibida la discriminación en la aplicación, por parte de un vector, de tarifas y condiciones de transporte diferentes para las mismas mercancías y las mismas relaciones de tráfico teniendo en cuenta las que existen en el país de origen o de destino de los productos transportados.

Los instrumentos normativos utilizados por el legislador comunitario son de dos tipos: la Directiva y el Reglamento (artículo 288 del TFUE). La directiva vincula los Estados miembros en cuanto al resultado que deba conseguirse, no es directamente aplicable en los sistemas jurídicos nacionales porque requiere medidas de transposición. Los Estados son libres de elegir la forma y los medios para implementar la Directiva, que solo requiere una *obligación de resultado*. La Directiva se presenta así como una herramienta flexible que proporciona un margen de discrecionalidad a los Estados miembros. El Reglamento, por su parte, es obligatorio en todos sus elementos y es directamente aplicable en cada Estado miembro, sin necesidad de medidas de ejecución. Es una herramienta que le permite lograr una mayor armonización de las normas nacionales. Sobre todo en las primeras etapas del proceso de liberalización ha prevalecido la opción de regular el sector ferroviario a través del instrumento de la directiva. Esta decisión, apoyada por la necesidad de garantizar un tiempo suficiente para la ejecución y suficientes márgenes de flexibilidad en la aplicación por parte de los Estados miembros, sin embargo ha determinado, a lo largo de los años, el surgimiento de problemas relacionados con las diferencias entre las distintas normas internas.

El proceso de liberalización de los ferrocarriles italianos comenzó a partir de la transposición de las directivas europeas y ha llevado a la privatización de los Ferrocarriles del Estado, con una redefinición sustancial de su forma jurídica y su organización, y la separación entre la gestión de la red y el ejercicio del transporte ferroviario.

## La liberalización del sector ferroviario en la unión europea

Dejando a un lado, en este marco, el examen de los documentos *políticos* y divulgativos utilizados por la Comisión Europea, las intervenciones comunitarias para la liberalización de los ferrocarriles están articuladas en cuatro fases: (i) las directivas de los años noventa, que introdujeron los principios básicos para la apertura del transporte internacional de mercancías; (ii) el *primer paquete* ferroviario de 2001, que, a la luz

de las primeras experiencias prácticas, ha fortalecido los principios de liberalización establecidos por las directivas anteriores; (iii) el *segundo paquete* ferroviario, que se centró en el tema de la seguridad; (iv) el *tercer paquete* ferroviario de 2007, que amplió la liberalización también al transporte de pasajeros.

Las normas marco están contenidas en las directivas aprobadas entre 1991 y 1996: la Directiva 91/440 CEE, del 29 de julio de 1991, relativa al desarrollo de los ferrocarriles; la Directiva 95/18/CE, del 19 de junio 1995, relativa a las licencias de las empresas ferroviarias; la Directiva 95/19/CEE del 19 de junio de 1995, sobre la asignación de capacidad de infraestructura ferroviaria, la aplicación de cánones por el uso de infraestructuras y la Directiva 96/48/CEE del 23 julio 1996, relativa a la interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo de alta velocidad. Las cuatro solo afectan al transporte internacional de mercancías.

Además la Directiva 440 de 1991 introdujo tres principios clave para la liberalización del sector ferroviario en materia de transporte de mercancías: (i) la autonomía operativa de las empresas ferroviarias, (ii) la separación de la gestión de la infraestructura ferroviaria y la explotación de los servicios transporte, (iii) el derecho de acceso a la red ferroviaria.

El principio de autonomía de la gestión busca garantizar a las empresas ferroviarias la independencia en términos de gestión con respecto al Estado. El artículo 4 de la Directiva establece expresamente que “los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias para garantizar que las empresas ferroviarias dispongan, en materia de gestión, administración y control administrativo, económico y contable interno, de un estatus de independencia por la cual disponen, en particular, de un patrimonio, de un presupuesto y de una contabilidad separados”.

Por el contrario la norma no aborda la cuestión de la propiedad de las empresas ferroviarias, que pueden permanecer públicas. Lo que importa es que las empresas ferroviarias sean gestionadas de acuerdo con los principios que se aplican a las empresas comerciales y bajo la responsabilidad de sus órganos de gestión (artículo 5). Los Estados miembros deben garantizar a la empresa ferroviaria un estado de independencia y autonomía frente al Estado, pero pueden conservar la propiedad de la misma. Para el Tratado es indiferente que la empresa ferroviaria sea de propiedad pública o privada; lo que cuenta es que la empresa opere en condiciones de mercado.

El otro principio es el de la separación de la gestión de la infraestructura ferroviaria –o sea la red– del ejercicio de los servicios de transporte. Con el principio de la separación de la gestión de la infraestructura ferroviaria y del ejercicio de los servicios de transporte, la directiva impuso a los Estados miembros al menos realizar la *separación contable* de las dos actividades (artículo 6). La Directiva, por otro lado, deja a los Estados miembros el derecho –pero no la obligación– de hacer más estricta la separación y solicitar que las dos actividades sean asignadas a diferentes estructuras dentro de la misma empresa (la llamada separación orgánica) o que la infraestructura sea encomendada a una entidad jurídicamente distinta de la responsable del ejercicio de los servicios (la llamada separación institucional).

La Unión Europea por lo tanto ha impuesto como condición mínima la separación contable, es decir la obligación de tener presupuestos separados para las dos actividades pero que pueden ser gestionadas por la misma empresa. Los Estados miembros, sin embargo, son libres de adoptar normas más estrictas y solicitar una *separación orgánica* o una *separación institucional*. La *separación orgánica* produce la asignación, siempre dentro de la misma empresa, a dos órganos diferentes de la gestión de la infraestructura y de la explotación del servicio de transporte; mientras que la *separación institucional* hace que la gestión de la red se atribuya a una empresa distinta de la encargada del ejercicio del servicio de transporte.

Por último, el derecho de acceso y de tránsito en las redes ferroviarias de los Estados miembros pretende asegurar la apertura del mercado a empresas que operan sobre una base transfronteriza, tanto en el caso de asociaciones internacionales de empresas ferroviarias como de empresas ferroviarias dedicadas al transporte internacional combinado de mercancías<sup>1</sup> (artículo 10). En cuanto a la tarifa por el uso de la infraestructura, la Directiva exige que se calcule de manera que se eviten discriminaciones entre empresas ferroviarias. Para ello, la misma asigna al Estado, previa consulta al gestor de la infraestructura, la tarea de definir las reglas para determinar la tarifa misma (artículo 8). El derecho de acceso a la red ferroviaria garantiza así a cualquier empresa también de otros Estados miembros la prestación del servicio de transporte, en condiciones de igualdad con las empresas nacionales.

1. Están excluidas las empresas ferroviarias cuya actividad se limita a los servicios de transporte urbano.

La Directiva 91/440/CEE constituye la piedra angular de la liberalización en el sector ferroviario europeo; después de esta, se adoptaron otras normas de contenido más técnico. En particular, la Directiva 95/18/CE regula la concesión de las licencias e introduce principios mínimos armonizados que deben ser seguidos por todos los Estados miembros; la Directiva 95/19/CEE regula la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria y el cobro de los derechos para el uso; y la Directiva 96/48/CEE regula la interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo de alta velocidad.

Las directivas de los noventa se han ocupado exclusivamente del transporte internacional de mercancías. De la misma materia se ocuparon también las directivas que compusieron los primeros dos *paquetes ferroviarios*, el de 2001 y el de 2004, que continuaron el proceso de liberalización solo con referencia al transporte internacional de mercancías.

El llamado *Primer paquete ferroviario* se compone de cuatro Directivas, todas ellas aprobadas en 2001, con el objetivo de mejorar y fortalecer el marco regulatorio introducido en los años noventa: la Directiva 2001/12/CE del 26 de febrero 2001 que modifica la Directiva 91/440/CEE; la Directiva 2001/13/CE del 26 de febrero 2001 que modifica la Directiva 95/18/CE; la Directiva 2001/14/CE relativa a la repartición de la capacidad de infraestructura ferroviaria, a la aplicación de cánones por el uso de la infraestructura ferroviaria y a la certificación de la seguridad; la Directiva 2001/16/CE del 19 de marzo de 2001, relativa a la interoperabilidad del sistema ferroviario convencional. La principal novedad es introducida por la Directiva 2001/14/CE, que exige la creación de un organismo regulador, llamado a garantizar que los cánones establecidos por los gestores de las infraestructuras cumplan con las disposiciones de la Directiva y que no sean discriminatorios. Este organismo, que puede ser el Ministerio competente en materia de transporte o cualquier otro organismo, es independiente, bajo el perfil organizacional, jurídico, decisorio y de la estrategia financiera, de los gestores de las infraestructuras, los organismos responsables de la determinación de los accesos a las redes y de la asignación de los solicitantes. Este organismo funciona de acuerdo con los principios descritos en este artículo, que permiten la atribución de las funciones de apelación y regulaciones a organismos distintos.

El segundo paquete ferroviario consta del Reglamento 991/2004/CE del 29 de abril de 2004 y de las Directivas 2004/49/CE, 2004/50/CE y 2004/51/CE y también se ocupa del transporte ferroviario de mercancías. La intervención más fuerte consiste en el establecimiento, por el Reglamento 991/2004, de la Agencia Ferroviaria Europea, con la tarea de contribuir, a nivel técnico, en la aplicación de la legislación comunitaria, potenciando el nivel de interoperabilidad de los sistemas ferroviarios, y desarrollando un enfoque común para la seguridad del sistema ferroviario europeo, con el fin de contribuir a la realización de un espacio ferroviario europeo sin fronteras, capaz de garantizar un alto nivel de seguridad.

Las diferencias en materia técnica y operativa entre los sistemas ferroviarios de los Estados miembros han causado compartimentación de los mercados ferroviarios nacionales y han impedido un desarrollo dinámico del sector a escala europea. En cambio, para la creación progresiva de un espacio ferroviario europeo sin fronteras es necesaria una acción comunitaria en el ámbito de la reglamentación técnica aplicable a los ferrocarriles, tanto en los aspectos técnicos como en los aspectos de seguridad, ya que estos elementos son inseparables. El alcance simultáneo de los objetivos de seguridad e interoperabilidad exige un trabajo técnico importante que debe ser colocado bajo la dirección de una organización especializada, actuante a nivel europeo.

Las tres directivas modifican y actualizan el marco normativo ya señalado, en materia de seguridad ferroviaria (Directiva 2004/49), interoperabilidad (Directiva 2004/50/CE) y desarrollo de los ferrocarriles (Directiva 2004/51/CE).

El tercer *paquete ferroviario* extiende los principios de la liberalización también al transporte ferroviario de pasajeros. En este sector, sin embargo, las necesidades subyacentes a la liberalización se enfrentan a los intereses protegidos por las obligaciones de servicio público de los Estados individuales. Lo que significa que algunos servicios no se pueden operar sobre una base puramente comercial y que los Estados deben ser capaces de intervenir para asegurar la prestación de dichos servicios. El paquete consta de dos Directivas y dos Reglamentos: el Reglamento 1370/2001, del 23 de octubre de 2001, el Reglamento 1371/2001 del 23 de octubre de 2007, la Directiva 2007/58/CE del 23 de octubre de 2007 y la Directiva 2007/59/CE del 23 de octubre de 2007.

Las normas de referencia para la liberalización del transporte internacional de pasajeros están contenidas en el Reglamento 1370/2001 y el Reglamento 1371/2001. El Reglamento 1370/2001 define las maneras por medio de las cuales las autoridades competentes pueden intervenir, de conformidad con el derecho comunitario, en el ámbito del transporte público de pasajeros para garantizar la prestación de servicios de interés general que sean, entre otros, más numerosos, más seguros, de mayor calidad o a precios más bajos que los que el simple juego de las fuerzas del mercado podría proporcionar. Con este fin, el Reglamento establece las condiciones que las autoridades competentes pueden imponer, a los operadores de servicio público, sobre los gastos incurridos o conceder derechos exclusivos a cambio del cumplimiento de las obligaciones de servicio público. En particular, establece el contenido obligatorio de los contratos públicos de servicios y las normas relativas a su adjudicación.

Por lo tanto, el Reglamento identifica cuáles son aquellos servicios para los cuales existe una obligación de servicio público, es decir, aquellos servicios que no pueden ser gestionados con un criterio puramente comercial. En este asunto, por lo tanto, los Estados tienen una mayor discrecionalidad. El reglamento también define el contenido obligatorio de los contratos públicos de servicio y los criterios para la adjudicación de dichos contratos. De esta manera se crea una armonización de las leyes nacionales, lo que debería fomentar la competencia dentro de los Estados.

A su vez el Reglamento 1371/2007 regula los derechos y obligaciones de los viajeros en ferrocarril, con especial referencia a: los contratos de transporte; las informaciones a los pasajeros y los boletos, la responsabilidad de las empresas ferroviarias, la seguridad, las quejas y la calidad del servicio. Todas son reglas que, si estuvieran bien armonizadas, deberían facilitar la circulación de personas en el sistema europeo.

Al momento actual, el proceso de liberalización no puede considerarse concluido. El desarrollo del sector ferroviario en Europa y su capacidad de competir de forma rentable con otros modos de transporte todavía se ven obstaculizados por las restricciones de la competencia y la falta de una adecuada supervisión reglamentaria.

En cuanto al primer aspecto, la competencia entre las empresas ferroviarias está limitada por varios factores: la falta de transparencia en las condiciones de mercado y un marco institucional ineficiente que continúan dificultando el suministro de servicios ferroviarios competitivos por parte de los nuevos operadores; la persistente discriminación que deben afrontar los nuevos operadores para acceder a los servicios ferroviarios, a menudo propiedad de las empresas ferroviarias históricas y gestionados por ellas, la discriminación también existe en términos de acceso a la infraestructura (asignación de líneas ferroviarias). Estos problemas también se ven agravados por las dificultades que enfrentan los organismos reguladores en el cumplimiento de sus funciones de supervisión, en particular para garantizar la no discriminación entre las empresas ferroviarias, comprobar que los principios de imposición de los derechos se aplican correctamente y que la separación contable se respeta plenamente. Estas dificultades se deben no solo a la falta de personal calificado y de otros recursos, sino también, en algunos casos, a la insuficiente independencia de los gestores de infraestructuras con respecto a la empresa ferroviaria histórica o el ministerio, titular de los derechos de propiedad del operador histórico, lo que constituye un agravante.

Otro problema resaltado es el inadecuado nivel actual de inversiones en desarrollo y mantenimiento de las infraestructuras ferroviarias en la mayor parte de los Estados miembros. La insuficiencia de inversiones observada a nivel nacional se debe en parte a la ausencia de planes de inversión claros y de estrategias a largo plazo. El escaso mantenimiento, la lentitud de la modernización y el aumento de los estrangulamientos en la red tienen un impacto directo sobre los operadores ferroviarios, que no pueden seguir el ritmo de los otros modos de transporte y atraer inversiones<sup>2</sup>.

La plena aplicación de la normativa europea ya en vigor debería contribuir a la sustancial resolución de estos problemas. Por esta razón, la Comisión inició procedimientos de infracción contra los Estados miembros que han adoptado la normativa europea en forma incorrecta o incompleta. Con el objetivo de superar las lagunas y corregir las ambigüedades del marco normativo existente, el 19 de septiembre de 2010 la Comisión presentó una propuesta de directiva para el *recast* o refundición del primer paquete ferroviario, que fue adoptado el 21 de noviembre de 2012.

La Directiva de *recast* (Directiva 2012/43/UE), que deberá ser transpuesta a las legislaciones nacionales antes del 16 de junio de 2015 establece, entre otras cosas, el fortalecimiento de la independencia y los poderes del organismo regulador.

En enero de 2013, la Comisión Europea también ha adoptado el *cuarto paquete* ferroviario, que se divide en seis propuestas legislativas. Las propuestas se refieren a los siguientes aspectos: (i) la previsión de la Agencia Ferroviaria Europea como una oficina única para la emisión de la autorización ferroviaria válida en toda Europa, en forma de *pasaporte del vehículo* y del certificado paneuropeo de seguridad de los operadores; (ii) el fortalecimiento de los gestores de infraestructuras, con el fin de controlar todas las funciones relativas a la red ferroviaria, que incluye la planificación de inversiones, el funcionamiento diario, el mantenimiento y la fijación de los horarios; (iii) el establecimiento de un comité de coordinación en el que todos los usuarios de la infraestructura podrán exponer sus necesidades; (iv) el fortalecimiento de la cooperación transfronteriza entre los gestores de infraestructuras, (v) la separación institucional de la gestión de la infraestructura de la explotación del servicio de transporte, (vi) la apertura de los mercados nacionales de transporte de pasajeros. Las propuestas legislativas deberán ser aprobadas por el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo.

2. Cerasoli, Mario. 2012. Politiche ferroviarie, modelli di mobilità e territorio. Le ferrovie italiane nell'epoca della "pseudo" liberalizzazione. En: Politiche ferroviarie, 3. modelli di mobilità e territorio. Le ferrovie italiane nell'epoca della pseudo liberalizzazione. Mario Cerasoli (editor), Quaderni del Dipartimento di Studi Urbani n. 2. Aracne editrice, Roma.

## La liberalización del sector ferroviario y la privatización de los ferrocarriles italianos

La liberalización de los ferrocarriles en Italia está vinculada a la transposición de las normas europeas. Son tres las principales intervenciones legislativas que han transpuesto a la legislación italiana los principios jurídicos europeos.

En primer lugar, el decreto del Presidente de la República nº 277 de 1998, que transpuso la Directiva 440/91/CEE e introdujo los principios de autonomía de gestión y el acceso al mercado ferroviario. El decreto también: (i) ha previsto la figura del gestor de la infraestructura como una función independiente; (ii) ha determinado que la relación entre el operador y el Estado están reguladas por un acto de concesión; (iii) ha proporcionado el acceso a la infraestructura ferroviaria por parte de asociaciones internacionales de empresas ferroviarias y empresas de transporte internacional combinado de mercancías; (iv) ha establecido los criterios para la determinación de la cuota de acceso a la infraestructura; (v) ha regulado el otorgamiento de licencias y certificaciones de la seguridad a las empresas.

Con el decreto legislativo nº 188 de 2003 se implementó en parte el primer paquete ferroviario. Esto ha redefinido los aspectos relevantes de la disciplina del transporte ferroviario en lo que respecta: a la concesión de licencias a las empresas ferroviarias; a los derechos para utilizar la infraestructura; a la ampliación del acceso a la infraestructura ferroviaria, en particular definiendo de una forma más estructurada y detallada las características y las funciones del gestor de la infraestructura.

El decreto ha encomendado la función de organismo regulador del sector, previsto en la Directiva 2001/14/CE, al Ministerio de Infraestructura y Transporte (artículo 37)<sup>3</sup>.

La previsión está en línea con lo dispuesto en el art. 30 de la Directiva, que permite que esta tarea se confíe al ministerio competente, a condición de que se asegure la independencia bajo el perfil organizativo, jurídico, decisional y de la estrategia financiera de los gestores de la infraestructura, los órganos responsables de la determinación de los derechos, los organismos de la asignación y los solicitantes. Yendo más allá de las disposiciones comunitarias, el Decreto 188/2003 ha ampliado el marco de la apertura del mercado de servicios ferroviarios también a los servicios nacionales de transporte de pasajeros y cargas. Ha hecho posible el acceso a toda la red ferroviaria nacional a las empresas ferroviarias con licencia para el desempeño de los “servicios de transporte internacional sobre la infraestructura ferroviaria nacional, así como de servicios de transporte nacional de pasajeros o cargas”, aunque el transporte nacional de cargas y pasajeros no aparece entre los contemplados por la Directiva 2001/12/CE<sup>4</sup>.

El siguiente decreto legislativo nº 162 de 2007 introdujo en Italia las normas previstas por el *segundo paquete ferroviario*. En particular, el decreto regula las condiciones de seguridad para el acceso al mercado de los servicios ferroviarios y ha establecido la Agencia para la seguridad de los ferrocarriles. La Agencia, que es totalmente independiente de cualquier empresa ferroviaria, del gestor de la infraestructura, de cualquier otra persona que solicita la certificación y de los órganos de contratación, tiene la responsabilidad de establecer las normas técnicas y los estándares de seguridad y vigila su aplicación. El decreto también estableció en el Ministerio de Transporte el Organismo de investigación permanente, que realiza investigaciones tras accidentes graves y proporciona recomendaciones para mejorar la seguridad ferroviaria y la prevención de accidentes.

4. “El órgano regulador indicado en el artículo 30 de la Directiva 2001/14/CE es el Ministerio de Infraestructura y Transporte o sus dependencias. Supervisa la competencia en los mercados de servicios ferroviarios y actúa de forma independiente a nivel organizativo, jurídico, decisional y de la estrategia financiera, del organismo responsable de la aplicación de cánones por el acceso, del organismo responsable de la asignación de capacidad y de los solicitantes, siguiendo los principios establecidos en el presente artículo”.

5. La Directiva 2001/12/CE se limita a regular el acceso al transporte combinado internacional de cargas y, previa solicitud, el acceso a la red ferroviaria trans-europea para el ejercicio del transporte internacional de cargas.

La transposición del segundo paquete ferroviario fue completada por el Decreto Legislativo nº 163 de 2007, que implementa la Directiva 2004/50/CE, definiendo las condiciones necesarias para lograr la interoperabilidad de los sistemas ferroviarios nacionales de alta velocidad y convencionales con los correspondientes sistemas ferroviarios transeuropeos de alta velocidad y convencionales.

En cuanto al *tercer paquete ferroviario*, el decreto legislativo nº 15 de 2010 (complementado, sin embargo, por algunos artículos de la Ley nº 99 2009, expresamente mencionados por el mismo decreto), transpone la Directiva 2007/58/CE, que prevé la apertura de los servicios internacionales de pasajeros dentro de la Unión Europea.

El proceso de liberalización del transporte ferroviario se ha visto acompañado por una redefinición global jurídica y organizativa de la estructura de la empresa autónoma Ferrocarriles del Estado.

La empresa se transformó en *Ente Ferrovie dello Stato* por la Ley nº 210 de 1985 y adquirió la identidad de empresa pública. Luego, sobre la base del Decreto-Ley nº 333 de 1992, convertido con modificaciones por la Ley nº 359 de 1992, la empresa se transformó en una sociedad anónima de derecho privado, llamada *Ferrovie dello Stato – Società di trasporti e servizi per azioni*. La empresa Ferrovie dello Stato tiene asignadas las funciones relativas a los servicios ferroviarios en el marco de la red nacional. A pesar de la *privatización formal*, la propiedad de la empresa sigue siendo totalmente pública: la titularidad de las acciones se atribuye, de hecho al Ministerio de Economía y Finanzas. En tanto el Ministerio de Infraestructuras y Transportes tiene competencia para definir los métodos y contenidos de las licencias registradas a nombre de la sociedad.

Más tarde, se dispuso la separación de la actividad de gestión de la infraestructura de la de gestión de los servicios de transporte. El proceso de separación se completó en junio de 2000 con la creación de la empresa Trenitalia S.p.A. (sociedad por acciones) que realiza actividades de transporte y, en julio de 2001, con la creación de la empresa RFI – Red Ferroviaria Italiana S.p.A., responsable de la gestión de la infraestructura. El holding Ferrovie dello Stato posee el 100% de ambas empresas.

El esquema organizativo de *Ferrovie dello Stato*, por lo tanto, es el de un holding, Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A., propietario tanto de la empresa de gestión de la infraestructura, RFI S.p.A., como de la empresa de transporte, Trenitalia S.p.A., cuya separación legal, administrativa, contable y de gestión está asegurada y supervisada por el Estado.

Teniendo en cuenta el marco jurídico descrito anteriormente, el debate actual se centra en la evaluación sobre la adecuación del marco normativo italiano para garantizar una liberalización efectiva del transporte ferroviario y la reflexión sobre la oportunidad de proporcionar nuevas medidas por parte del legislador.

En 2011, a este respecto, hubo una investigación iniciada por la Comisión de Transporte de la Cámara de Diputados del Parlamento italiano, sobre el sector del transporte ferroviario de pasajeros y cargas, a fin de evaluar la idoneidad del marco normativo vigente para gobernar el proceso de liberalización y las modalidades más apropiadas de gestión de la infraestructura y organización del organismo de la regulación.

La investigación reveló algunos asuntos críticos del marco normativo italiano y europeo.



A nivel italiano, aunque la legislación nacional ha puesto en práctica los principios comunitarios de apertura del mercado a la competencia en los servicios ferroviarios, a veces incluso anticipando sus contenidos, el nivel de competencia alcanzado todavía no puede considerarse satisfactorio. Aunque es cierto que el impulso de la disciplina comunitaria ha contribuido a la transformación de la empresa pública *Ferrovie dello Stato* en sociedad por acciones y la posterior separación de la actividad de gestión de la infraestructura de la de gestión de los servicios de transporte, también es cierto que el proceso de liberalización aún tiene aspectos que son extremadamente críticos.

En particular, esta investigación ha puesto de relieve dos aspectos. El primero concierne a las relaciones entre el gestor de la red – R.F.I. Red Ferroviaria Italiana – y el mayor operador de los servicios de transporte – Trenitalia – pues si bien son jurídicamente distintos, desde el punto de vista económico se puede decir que el Ministerio de Economía y Finanzas los controla a través del holding *Ferrovie dello Stato*. La encomienda de la gestión de la red a un tercer sujeto no solo jurídicamente, sino también económicamente independiente respecto de las empresas que prestan servicios de transporte, aparece sin embargo esencial para el pleno desarrollo de la competencia, a fin de excluir eventuales dudas sobre la parcialidad en el comportamiento del gestor de la red. El segundo aspecto se refiere al establecimiento de una autoridad de regulación independiente del mercado ferroviario. Esta función de regulación está encomendada actualmente al Ministerio de Infraestructura y Transporte, en el ámbito del cual se estableció la “Oficina para la regulación de los servicios ferroviarios” (URSF) que desde el punto de vista económico se puede decir que el Ministerio de Economía y Finanzas los controla a través del holding *Ferrovie dello Stato*, aunque la gestión de la red está en manos públicas. Esta oficina ha sido recientemente dotada de una mayor autonomía funcional y organizativa en comparación con el ministerio mencionado. Su dirección está a cargo de un sujeto nombrado por el Gobierno, previa consulta a las comisiones parlamentarias competentes, entre personas de incuestionable moralidad e independencia, alta y reconocida profesionalidad y pericia en el ámbito de los servicios ferroviarios. Esto, sin embargo, no es todavía suficiente para asegurar al organismo regulador la independencia requerida por la Unión Europea.

La Comisión de Transporte de la Cámara de Diputados sugiere dos intervenciones para remediar esta situación. En primer lugar, habría que separar sustancialmente – y no solo formalmente – el papel del dueño (el operador público) del de operador de la red y, en consecuencia, el del proveedor del servicio de transporte del de gestor de la red misma. Esta operación se podría lograr mediante la colocación en el mercado del paquete accionario de control de la empresa que gestiona la red, asignando los correspondientes ingresos a fortalecer aún más la situación económica y financiera del grupo *Ferrovie dello Stato*. En segundo lugar, se debería distinguir claramente la posición del propietario de la red del de la autoridad reguladora, haciendo que este último sea realmente independiente de las estructuras ministeriales. Este último objetivo podría alcanzarse mediante el establecimiento de una nueva autoridad independiente para el sector de los transportes.

A nivel europeo también se encuentran críticas al marco regulatorio. El problema principal parece ser el de las diferencias entre las distintas normas internas de transposición de las directivas, que en realidad impiden la creación de un auténtico mercado único del transporte ferroviario. Se sugiere, por lo tanto, llegar a una redefinición de las normas comunes, válida para todos los países de la Unión Europea, no a través del instrumento de la directiva, sino con normas reglamentarias que tengan una incidencia directa innovadora sobre los ordenamientos individuales nacionales. Un segundo problema se refiere al tema de la supervisión y la autoridad de regulación del sector. En

este sentido, en la investigación se ha señalado que la creación de un mercado único del transporte ferroviario también requiere que el tema de la autoridad reguladora se aborde a nivel europeo a través de la creación de una sola autoridad reguladora europea del sector que pueda tomar un papel de coordinador general, con el fin de garantizar una aplicación uniforme de las normas en toda la Unión.

**Valentina Allotti / [valentina.allotti@assonime.it](mailto:valentina.allotti@assonime.it)**

Abogada. Doctora en Derecho Comparado. Gerente en Assonime (Asociación de las sociedades italianas anónimas), donde se ocupa de derecho de sociedades y mercados financieros en Italia y Europa.