



Transporte

La gratuidad de los abonos de los servicios ferroviarios

Fernando José Cascales Moreno

*Abogado. Académico
Del Cuerpo Técnico de Inspección del Transporte Terrestre
Ex Director General de FFCC y Transportes por Carretera, y del INTA
Ex Presidente del Consejo Superior de Obras Públicas y de INSA
Ex Inspector General de Servicios Ministerio Transportes, Turismo y Comunicaciones*

FICHA TÉCNICA

Resumen: *Se examina sucintamente la medida de gratuidad de los abonos ferroviarios, en función de su incidencia en el modo en competencia del transporte público en autobús.*

Palabras clave: Transportes viajeros por carretera, precios transporte por ferrocarril, competencia ferrocarril-carretera.

Abstract: *The free rail passes measure is succinctly examined on the basis of its impact on the competing means of public transport by bus.*

Keywords: Road passenger transport, rail transport prices, rail-road competition.

Colaboración dedicada a D. Victor Calvo-Sotelo Ibañez-Martín, Director General de DigitalES, ex Subsecretario de Fomento, ex Secretario de Estado de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información y ex Director Gral. De Correos.

La gratuidad de los servicios de transportes es una materia controvertida, que tradicionalmente se concreta al transporte urbano, esencialmente en autobús. Esta medida de gratuidad, que se ha puesto en práctica en algunas ciudades, tiene como finalidad trasladar la demanda del vehículo propio al transporte público, para así mejorar la circulación y minimizar la contaminación. Pero nunca se ha debatido sobre la gratuidad de los servicios ferroviarios (sí sobre las ayudas públicas a las empresas ferroviarias), aunque los de cercanías, por razones eminentemente sociales, acostumbran a ser objeto de abonos que, en definitiva, suponen un gran descuento sobre las tarifas base.

Esta gratuidad de los servicios urbanos, cuyo concepto de debate es FFPT (transporte público gratuito – free fare public transport), ha sido muy estudiada por la UITP (International Association of Public Transport), que en abril de 2021 publicó su documento titulado «transporte público gratuito: objetivos y alternativas». En este documento se afirma que, «a diferencia de lo que puede presuponerse, la FFPT no deriva en beneficios sociales», teniendo además «el negativo impacto en las cuentas de los operadores, que puede generar problemas de falta de equidad, no estando demostrado que suponga un cambio modal hacia el transporte público». Los resultados del análisis de casos prácticos como el de Tallín (Estonia), Grenoble, Dunquerque y Lyon (Francia), Panbianice (Polonia), Frýdek-Místek (Chequia), o Hasselt (Bélgica), acreditan que resulta más eficaz para los objetivos del cambio modal la mejora y ampliación de los servicios, así como el fomento de tarifas sociales asequibles centradas en criterios de renta. «La eficacia del FFPT depende, en gran medida, del contexto local inicial y de las medidas de acompañamiento que se apliquen. No hay pruebas claras de que el FFPT por sí solo sea suficiente para propiciar el cambio modal, la inclusión social y el desarrollo económico de una ciudad. Los planes FFPT que han tenido éxito combinan una serie de medidas de impulso y atracción, destinadas a mejorar la red de transporte público y a priorizar las modalidades de transporte sostenibles. Los defensores del FFPT suelen citar el aumento del número de usuarios del transporte público como el objetivo principal, atrayéndolos del vehículo privado. No obstante, el transporte público ya es más barato que el uso del automóvil y es poco probable que una pequeña mejora adicional en el precio dé lugar a un cambio significativo. Diversos estudios sugieren, por contra, un aumento de los usuarios que antes se desplazaban andando y en bicicleta. Desde la perspectiva de los usuarios existentes, el FFPT no parece ser la principal preocupación, al contrario de lo que ocurre con el aumento de la capacidad, la frecuencia y las mejoras generales de calidad. Por último, y tal vez como consideración más importante, un FFPT completo tiene un coste que tendrá que asumir el gobierno, los contribuyentes o la financiación de terceros, de una manera que no ponga en peligro la sostenibilidad financiera del transporte público. Las consecuencias a largo plazo del FFPT deben canalizarse en detalle, teniendo en cuenta que la reversión es siempre una decisión política difícil». Así, de acuerdo con el contenido del estudio, la UITP propone las siguientes recomendaciones:

«– Los objetivos que impulsan el transporte público gratuito deben considerarse detenidamente, ya que puede haber alternativas más eficaces.

– Una transferencia modal a favor de modalidades sostenibles pueden lograrse con una combinación de medidas de impulso y atracción. En este sentido, las mejoras en la oferta de transporte público y su calidad son especialmente eficaces.

– Se puede apoyar una mayor inclusión social mediante tarifas sociales y asequibles, en lugar de poner en marcha una iniciativa de transporte público totalmente gratuito.

– Centrarse en la mejora de la calidad del servicio debe considerarse un uso más eficiente de la financiación pública.

– *Las tarifas gratuitas pueden utilizarse como herramienta de marketing para períodos específicos o acontecimientos concretos».*

Distintos son los casos, como los de la EMT de Madrid, referidos a que, por especiales problemas de congestión de tráfico, u otras circunstancias especiales (nevada Filomena), durante dos o tres días, a ciertas horas, se haya decretado la gratuidad del autobús, medida que es excepcional.

Pues bien, viniendo centrada la problemática de la FFPT en torno a las grandes ciudades, con la finalidad de disminuir la utilización del vehículo privado, **ha sorprendido que en España se haya aprobado una normativa para el ferrocarril, que contempla, con fines muy distintos (ayuda ante la crisis), ya la gratuidad en los abonos (títulos multiviaje de los servicios de cercanías), ya descuentos de hasta el 50% (títulos multiviaje de los servicios de media distancia Avant), o abonos recurrentes (títulos multiviaje en determinadas rutas de servicios ferroviarios prestados sobre la red ferroviaria de alta velocidad).**

Cuando se cambió de denominación el Ministerio de Fomento, por el de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, ya anticipé que no era de esperar un cambio a favor del transporte por carretera, lo que se viene acreditando desde entonces por un conjunto de decisiones que siempre priman al ferrocarril. Pero **nunca cabía esperar, incluso desde la práctica de la mayor improvisación, la aprobación, a través del reciente Real Decreto Ley 14/2022 (en sus arts. 7 y 8), de la gratuidad total en los indicados abonos de los servicios ferroviarios, para un período que, en principio, regirá desde el 1 de septiembre al 31 de diciembre. Y ello porque además de ser una medida alta e injustamente discriminatoria (no todas las poblaciones cuentan con servicios ferroviarios en los que pueda haber estos abonos), al no ser extensiva al transporte en autobús mediante subvención pública del 100%, ha de suponer un enorme perjuicio para el sector del transporte de viajeros por carretera.** Este sector, tras los efectos de la pandemia, y ante el incremento de los costes (carburantes y personal), está sumido en una muy difícil situación económica, agravada por la inseguridad jurídica (decenas de concesiones caducadas, anteproyecto de Ley de Movilidad que configura la posibilidad de la no exclusiva en la prestación de los tráficos de líneas regulares, pero sin definir los parámetros para que estos supuestos puedan arbitrarse, etc.).

Estos arts. 7 y 8 del Real Decreto Ley 14/2022, ha sido desarrollados por la Resolución de 12 de agosto de 2022, de la Secretaría de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, por la que se establecen las condiciones de aplicación de las medidas, en relación a la reducción del precio de abonos y títulos multiviaje por parte de Renfe Viajeros, S.M.E., SA, así como las relativas a la creación de títulos multiviaje y bonificación de su precio en determinadas rutas de servicios ferroviarios prestados sobre la red ferroviaria de alta velocidad.

Parece impensable que, una **medida como la que se comenta, amplia y justamente criticada por algunas CCAA y Corporaciones locales**, pueda ser realidad, siendo más censurable todavía por cuanto que, no solo es discriminatoria, sino que **abunda en la inexistencia de una política de transportes coordinada entre los distintos modos en competencia.** No puede omitirse, en este orden de cuestiones, que solamente algunos servicios concesionales (líneas regulares en autobús) tienen abonos (por lo general, los que unen a grandes poblaciones con las localidades cercanas, cuyo objeto es el traslado de trabajadores y estudiantes), así como el hecho de que conforme a lo estipulado en **el Real Decreto Ley 11/2022 (art.11)**, éstos solamente se benefician de la **subvención del 50% del precio si se trata de servicios de la titularidad del MITMA** (porcentaje que algunas CCAA también aplicarán a sus concesiones), lo que **hace inviable que las empresas de transporte de viajeros puedan competir con el ferrocarril.**

Para la **patronal del transporte público de viajeros por carretera CONFEBUS**, esta **gratuidad en los abonos ferroviarios provoca una doble discriminación**, a los territorios que no tienen ferrocarril y a las empresas que prestan el servicio público de transporte en autobús. Considera que, de no ampliarse la misma medida a todo el sistema de transporte público, teniendo en cuenta la subida de los precios del carburante, se podría asfixiar a un sector que aún no se ha rehecho del impacto del covid, ni ha recuperado los niveles de demanda prepandemia (desde 2020, han desaparecido más de 280 empresas y las que sobreviven, 2.857, acumulan una gran cantidad

de deuda). Para el presidente de CONFEBUS, la medida «es un "palo en la rueda de un sector estratégico y que garantiza en muchos territorios, especialmente de la España rural y más despoblada, el derecho fundamental a la movilidad y el acceso a servicios básicos del Estado del Bienestar, como son la educación, la sanidad y el trabajo"».

Los sindicatos (CCOO y UGT) también se han manifestado censurando la medida y solicitando que esta gratuidad afecte también al transporte en autobús, advirtiendo que la gratuidad del transporte público debe afectar por igual a todos, para evitar desigualdades entre regiones y problemas de competitividad. UGT considera, además, que esta medida puede tener consecuencias nada deseables sobre el transporte de viajeros por carretera, ya que las estimaciones del Gobierno fijan en un 15% el incremento de la demanda de transporte ferroviario como consecuencia de la bonificación del 100% del abono mensual para este servicio. Esta situación de competencia desleal entre el transporte ferroviario y el transporte de viajeros por carretera, en aquellas áreas geográficas donde coexisten ambos modos de transporte, tendrá como consecuencia una notoria bajada de actividad y de ingresos para las empresas de autobuses, que podrían verse abocadas a tomar medidas de ajuste relativas al empleo.

Para el sector del transporte en autobús, esta gratuidad, que como se ha indicado en principio está prevista para regir desde el 1 de septiembre al 31 de diciembre, no solo supone una enorme pérdida económica durante este espacio de tiempo, sino que sus efectos perdurarán mucho más allá. Y ello porque **una vez que la demanda se haya trasladado de las líneas regulares en autobús, al ferrocarril, su recuperación total no solo será lenta, sino imposible, lo que ha de provocar la ruptura del equilibrio económico (ya muy deteriorado) de las concesiones de transporte público regular permanente de uso general de viajeros por carretera (se estima una pérdida de la demanda en torno al 20 %).** No se trata, pues, de una cuestión baladí, ni temporal, sino que nos encontramos ante una medida tan perjudicial, que ni siquiera desde la improvisación y la mayor tosquedad podría esperarse que viera la luz. Por otra parte, **crea una gran inseguridad jurídica, ya que bien pudiera tratarse de una medida que se prorrogase más allá del 31 de diciembre del 2022.** Es en este orden de cuestiones que, al cierre de la presente colaboración, **el Gobierno ha trasladado que la medida se prolongará durante todo el ejercicio de 2023 para cercanías y media distancia (RENFE), y Rodalies** (consignándose una partida en los PGE de 2023 para financiar la medida a RENFE, de 700 mills. €). **De esta forma, la medida, en principio provisional y excepcional, se convierte en estructural.** Teniendo en cuenta que, según datos del MITMA, a fecha de 3 de octubre, se habían expedido 1,3 millones de estos títulos, **el perjuicio para las empresas de transporte público de viajeros por carretera es más que notorio (es de suponer que igualmente se prorrogará la subvención del descuento del 50% en los abonos de las concesiones de líneas regulares en autobús).**

La medida, además de tener las características y valoración indicada, no se compatibiliza con lo prevenido en el art.62.1 de la Ley 38/2015, del Sector Ferroviario, a cuyo tenor «El precio exigible por las empresas ferroviarias a sus clientes en concepto de retribución por los servicios ferroviarios prestados estará sujeto al Derecho privado, sin perjuicio de que puedan imponerse tarifas máximas obligatorias para los servicios de transporte ferroviario sometidos a obligaciones de servicio público». **Tampoco puede apreciarse que la medida concuerde con lo establecido en los arts. 4.3 y 6 de la LOTT (Ley Ordenación Transporte Terrestre), que respectivamente prescriben:** – «En el marco del principio de unidad de mercado, los poderes públicos buscarán la armonización de las condiciones de competencia entre los diferentes modos y empresas de transporte, tenderán a evitar situaciones de competencia desleal, y protegerán el derecho de libre elección del usuario, y la libertad de gestión empresarial, que únicamente podrán ser limitadas por razones inherentes a la necesidad de promover el máximo aprovechamiento de los recursos y la eficaz prestación de los servicios.» – «El Gobierno de la Nación, de conformidad con lo previsto en el artículo 97 de la Constitución, fija los objetivos de la política general de transportes, y en el ámbito de su competencia **asegura la coordinación de los distintos tipos de transporte terrestre entre sí, y con los demás modos de transporte, y procura la adecuada dotación de las infraestructuras precisas para los mismos.**» Por otra parte, **estas ayudas o subvenciones a los viajeros podrían**

contravenir los arts. 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la UE, y normativa reglamentaria que los desarrolla, puesto que, aunque se considerasen pertinentes en tanto que ayudas sociales a consumidores individuales, podría ser preciso que cuenten con la previa aprobación de la Comisión UE. Estas subvenciones que, como manifiesto, quizás podrían ser ajustadas a la normativa comunitaria, sobre todo las que se refieren a los servicios de cercanías (por evidentes razones sociales), son supuestamente más dudosas respecto a media distancia, o a otra serie de servicios (Avant, alta velocidad, etc), que si bien no tienen el 100% de subvención, sí el 50%. Así, el art.107 del TFUE, determina:

1. «Salvo que los Tratados dispongan otra cosa, serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones».

2. «Serán compatibles con el mercado interior: [...] b) las ayudas de carácter social concedidas a los consumidores individuales, siempre que se otorguen sin discriminaciones basadas en el origen de los productos; [...]»

Pues bien, **es evidente que estas ayudas son discriminatorias, ya que solamente algunas poblaciones (en especial, grandes ciudades), cuentan con la clase de servicios ferroviarios favorecidos por la medida (origen del producto o servicio).**

Es por todo ello que, a mi juicio, las patronales deberían de impugnar los enunciados preceptos del Real Decreto Ley 14/2022, y no solamente denunciar la medida a la Dirección General de la Competencia de la Comisión UE, a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, y al Defensor del Pueblo.

Por otra parte, y a la vista de los efectos que esta medida tenga para los servicios concesionales (pérdida de la demanda – disminución de ingresos), pondero que **las empresas prestatarias deben de plantear, independientemente de proyectos de modificación de las mismas (a efectos de reequilibrar la economía de los servicios), las pertinentes demandas de responsabilidad patrimonial. Este expediente de modificación de la concesión, con la finalidad de reducir expediciones, está amparado jurídicamente en los arts. 203.2.b), 205.1.b) y 2.b), y 290 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, así como art. 92.1 y 2 del ROTT, en relación con el art. 75.3 de la LOTT.**