

Els serveis ferroviaris regionals: perspectives de futur

Tot i que cal reconèixer un esforç per part dels responsables empresarials de RENFE per millorar la qualitat del servei ferroviari regional, esforç que els viatgers han reconegut i que es palesa en els increments del volum de viatgers transportats, al mateix temps cal evidenciar que aquest esforç s'ha fet amb una estructura organitzativa que no permet anar més lluny sense haver d'introduir adaptacions a la nova realitat en aquesta estructura.

Tradicionalment, els serveis ferroviaris regionals han estat la "ventafocs" dels serveis ferroviaris de viatgers, per sota dels serveis de rodalia o de llarg recorregut. Fins i tot, els seus responsables (l'Administració de l'Estat des del punt de vista d'autoritat organitzadora o l'empresa RENFE des del punt de vista de prestador dels serveis) han dedicat pocs esforços per definir-los, de manera que el concepte de servei regional es delimita com a negació del servei de llarg recorregut (ara "grans línies") i del servei de rodalia de les grans ciutats. Aquesta indefinició es tradueix en la prioritat atorgada en l'ús de la infraestructura ferroviària, els serveis regionals sempre van per darrere dels de rodalia o grans línies, i en l'assignació de recursos per al manteniment i millora de les infraestructures ferroviàries (solament cal recordar l'estat de manteniment de línies ferroviàries com ara Barcelona-Puigcerdà, Manresa-Lleida o Lleida-la Pobla de Segur per a argumentar aquesta asseveració).

Aquesta situació és reflex de la poca adaptació de l'organització del servei ferroviari a una situació nova que té les característiques següents:

- 1.- La descentralització de les tasques d'autoritat organitzadora del transport públic.
- 2.- La separació de les tasques de gestió de la infraestructura ferroviària i de prestació dels serveis establerta a la directiva 440/91 de la UE.

Tot i que cal reconèixer un esforç per part dels responsables empresarials de RENFE per millorar la qualitat del servei ferroviari regional, esforç que els viatgers han reconegut i que es palesa en els increments del volum de viatgers transportats, al mateix temps cal evidenciar que aquest esforç s'ha fet amb una estructura organitzativa que no permet anar més lluny sense haver d'introduir adaptacions a la nova realitat en aquesta estructura.

És a dir, entre 1990 i 1998 el nombre de viatgers en serveis regionals de RENFE a Catalunya s'ha incrementat d'un 35%, xifra que supera l'increment del conjunt de transport interurbà de viatgers (aproximadament un 22% d'increment al mateix període).

Actualment, els serveis de transport públic regional presenten l'organització següent:

	Autoritat organitzadora	Empresa prestadora
Serveis ferroviaris	Govern central	RENFE (UNE regionals)
Serveis regionals FGC	Generalitat de Catalunya	FGC
Serveis per carretera	Generalitat de Catalunya	Empreses concessionàries

Les funcions de l'autoritat organitzadora són (o millor haurien de ser):

- 1.- L'establiment de la qualitat i la quantitat del servei a oferir
- 2.- L'establiment de la política tarifària
- 3.- L'establiment dels fons públics destinats a l'obtenció de l'equilibri financer dels serveis.

A l'altra banda, les responsabilitats de l'empresa prestadora del servei haurien de ser:

- 1.- La prestació del servei en les condicions establertes al contracte (ja sigui contracte programa si té aportacions de fons públics, ja sigui en el contracte de concessió del servei) i, en tot cas, amb el mínim cost possible.
- 2.- El desenvolupament d'una política comercial destinada a atreure el màxim nombre de viatgers, és a dir obtenir el màxim d'ingressos comercials possible.

Amb aquestes funcions clarament separades, el sistema de transport públic podria competir en el mercat de la mobilitat amb més èxit del que ho ha fet fins ara, que el vehicle privat ha anat guanyant permanentment quota de mercat (dades de la mobilitat regional) sempre que es doni una altra condició fonamental: que el transport públic funcioni com

	Milions de viatgers
1990	7
1991	7,1
1992	7,6
1993	7,9
1994	8,2
1995	8,5
1996	9,1
1997	9,2
1998	9,5

■ Quadre d'evolució de la demanda de transport ferroviari a Catalunya

	Any 1991		Any 1996	
	Viatges/dia	%	Viatges/dia	%
Vehicle privat	610.286	69	810.771	72
Autobús	186.527	21	174.816	16
Ferrocarril	85.775	10	137.001	12
Total	882.588		1.122.588	

■ Com es pot comprovar, el mercat de mobilitat intermunicipal s'ha incrementat en un 27%, és a dir 240.000 viatges diaris. En el mateix període s'ha incrementat la utilització del vehicle privat en 200.000 viatges mentre que el transport públic solament ha crescut en 40.000 viatges diaris. La quota de mercat del transport públic ha baixat del 31% al 28% entre 1991 i 1996.

El model territorial i de funcionament de Catalunya necessita una xarxa de transport públic eficient d'abast regional per tal de poder oferir als ciutadans serveis de tota mena (escolars, sanitaris, comercials, d'oci, etc.) ja que és evident que tots els equipaments de tots els nivells no poden estar a tot arreu, i per aquesta raó els ciutadans s'han de desplaçar per a obtenir determinats serveis.



■ Estació de RENFE a Castelldefels

Però aquesta segona condició és impossible que es doni mentre les autoritats responsables del transport ferroviari i del transport per carretera siguin diferents. A la pràctica, això es tradueix en el fet que les polítiques tarifàries dels dos modes de transport són diferents i que les aportacions públiques per a assolir la qualitat i quantitat de servei no tenen un tractament comú. En definitiva, significa que mentre un ciutadà de Puigcerdà paga solament una part del seu viatge fins a Barcelona, sempre que ho faci en tren, un ciutadà de Berga ha de pagar el cost del seu desplaçament en autobús complet, ja que l'empresa concessionària de transport per carretera no rep cap aportació pública per a cobrir els seus costos de funcionament.

Aquesta situació és clarament discriminatòria, però a més provoca una altra conseqüència greu que és la manca de col·laboració entre les empreses de transport per carretera i la RENFE. De fet, no hi ha pràcticament acords entre RENFE i les empreses d'autobusos per a establir serveis comuns i oferir tarifes integrades, que en definitiva és el que seria comercialment atractiu per a molts desplaçaments. Per aquesta raó, la zona d'influència dels serveis ferroviaris es limita al territori que permet un desplaçament a peu des de les estacions ferroviàries i els serveis per carretera es veuen obligats a arribar a les grans ciutats, amb problemes de congestió a la xarxa viària. És a dir, la situació no afavoreix la situació competitiva del transport públic enfront del transport privat, la qual cosa es pot constatar a la vista de l'evolució de les quotes de mercat respectives.

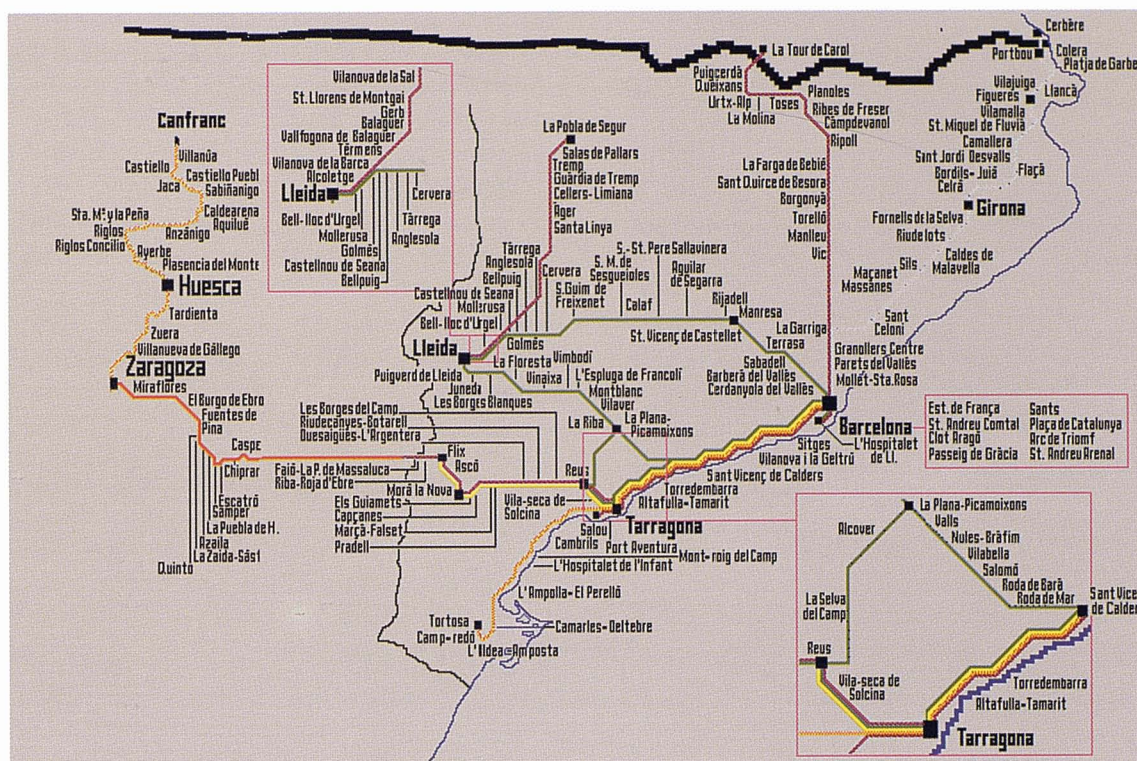
L'única manera de superar aquesta situació és portar les responsabilitats d'autoritat organitzadora de tot el transport públic regional a aquell nivell administratiu que té més interès perquè funcioni eficientment, és a dir els governs de les comunitats autònomes. El model territorial necessita una xarxa de transport públic eficient d'abast regional per tal de poder oferir als ciutadans serveis de tota mena (escolars, sanitaris, comercials, d'oci, etc.) ja que és evident que tots els equipaments de tots els nivells no poden estar a tot arreu, i per aquesta raó els ciutadans s'han de desplaçar per a obtenir determinats serveis.

Amb la responsabilitat d'autoritat organitzadora del transport ferroviari regional situada en els governs regionals, s'estaria donant resposta a la transformació que ha sofert l'Administració des de 1977 fins ara, és a dir, al pas d'una organització administrativa centralitzada a una organització administrativa a la que els governs territorials han assumit una bona part de les funcions abans centralitzades. Aquest és el procés que s'està donant a països com França, amb un model d'estat molt més centralitzat que el nostre, o a Alemanya, amb un model d'estat federal. En aquests països les autoritats organitzadores del servei ferroviari regional són els governs regionals en el cas de França i els Länder en el cas d'Alemanya. Aquesta descentralització no prejutja quin ha de ser l'empresa prestadora del servei, en uns casos ha continuat sent l'empresa "nacional" (SNCF o DB) i en altres casos, especialment a Alemanya, s'han format empreses independents per prestar els serveis.

L'APLICACIÓ DE LA DIRECTIVA COMUNITÀRIA 440/91

Aquests canvis s'adeqüen a la directiva 440/91 de la UE que estableix la separació empresarial de dues funcions:

8.- Els serveis ferroviaris regionals: perspectives de futur



Xarxa de ferrocarril regional a Catalunya

- 1.- La gestió de la infraestructura ferroviària
- 2.- La prestació de serveis de transport

Molts països de la UE han adaptat el seu funcionament a aquesta directiva, que a la pràctica significa que la infraestructura ferroviària s'ha de veure com una "autopista" per la qual circulen uns serveis ferroviaris que paguen una tarifa per l'ús d'aquesta infraestructura, i aquests ingressos han de servir per a mantenir la infraestructura i pagar-ne l'amortització. Al mateix temps, hi ha unes altres empreses que gestionen els serveis, per a les quals els ingressos del gestor d'infraestructures són un cost més de producció del servei, i que han de vendre als viatgers el seu producte, amb la política de preus que determini l'autoritat organitzadora (és a dir, amb aportacions de fons públics o sense).

Aquesta adaptació està molt endarrerida al nostre país, on RENFE és responsable de totes les activitats, gestió de la infraestructura i prestació dels serveis. Tot i que RENFE va fer una reestructuració al començament dels anys noranta, en la qual va crear les Unitats de Negoci, aquestes mantenen encara una estructura centralitzada (les decisions últimes del servei de rodalia de Barcelona o regional de Catalunya es prenen encara a Madrid, pel mateix responsable que les de Sevilla o València), sense comptes d'exploració separats. Aquesta centralització impedeix a la pràctica disposar de dades acurades sobre la "marxa del negoci" de cada tipus de servei, de manera que és difícil establir un compte d'exploració del servei regional de Catalunya i saber quina part del cost de funcionament del servei és finançada pel viatger amb el preu pagat i quina part és finançada per fons públics.

LES NOVES INFRAESTRUCTURES FERROVIÀRIES D'ALTES PRESTACIONS: UNA OPORTUNITAT DE NEGOCI NOU PER ALS SERVEIS REGIONALS

D'aquí al 2004 veurem la construcció de noves infraestructures ferroviàries a Catalunya, en concret les corresponents a la nova xarxa ferroviària d'amplada internacional i alta velocitat. La construcció d'aquesta línia tindrà dos efectes, d'una banda alliberarà la xarxa convencional de pràcticament tots els serveis de llarg recorregut, o "grans línies", i d'altra part dels de mercaderies i d'altra banda oferirà una bona oportunitat de prestar nous serveis.

En concret, a Catalunya l'any 2004 disposarem d'una xarxa que unirà Lleida, el Camp de Tarragona (Perafort), Barcelona (amb diferents estacions), Girona i Figueres (i més enllà Perpinyà i Montpeller) amb una possibilitat de temps de viatge excepcional. Sembla convenient aprofitar aquesta oportunitat d'estructuració de la xarxa de ciutats de Catalunya per a establir un servei regional d'altres prestacions.

De fet, la DGPT i FGC vàrem realitzar un estudi del potencial de demanda dels serveis regionals d'altres prestacions. En aquest estudi es va arribar a la conclusió que hi ha un mercat potencial per a aquests serveis entorn de 2,5 M viatgers anuals que realitzarien uns 250 M viatges/km. Tot i que probablement aquesta xifra està infravalorada (és preferible quedar-se del costat de la seguretat) demostra la viabilitat del servei.



UN PLA DE NEGOCI PER ALS SERVEIS REGIONALS

Els serveis ferroviaris regionals necessiten una adaptació a les noves condicions. D'una banda, l'adaptació a la directiva 440/91 de la UE i a l'estructura d'estat descentralitzat, d'altra banda la participació d'iniciativa privada en la gestió dels serveis.

Amb aquestes dues adaptacions s'hauria d'establir una estructura empresarial capaç d'arribar a acords de col·laboració amb les empreses de transport de viatgers per carretera (fins i tot que aquestes empreses participessin en l'accionariat de la nova estructura empresarial) que fessin possible un servei de transport públic global amb prou qualitat per a recuperar quota del mercat de la mobilitat.

Un factor clau d'aquesta recuperació és l'ampliació de la zona d'influència dels serveis ferroviaris, més enllà de la rodalia de les estacions de ferrocarril. Aquesta ampliació de la zona d'influència s'ha de fer mitjançant la integració i la coordinació de les xarxes de serveis ferroviaris amb les xarxes de serveis per carretera. Altrament, els dos tipus de serveis aniran perdent quota de mercat davant del vehicle privat, i aquest model de mobilitat és clarament incompatible amb els criteris de sostenibilitat ambiental.

Així mateix, cal no deixar passar l'oportunitat d'aprofitar les noves infraestructures per a establir serveis de qualitat, que en el cas de la línia nova d'alta velocitat necessita encara més els serveis complementaris per a fer arribar els beneficis de la nova línia més enllà de l'estricta rodalia de les estacions.

CONCLUSIONS

La principal conclusió pel que fa al futur del transport ferroviari regional és que cal distingir molt clarament tres tipus d'activitat:

- 1.- La d'autoritat organitzadora
- 2.- La de gestor d'infraestructures ferroviàries
- 3.- La de prestador de serveis ferroviaris regionals.

Una vegada identificats els tipus d'activitat s'han d'assignar responsabilitats de manera que el servei es presti eficientment i amb alta qualitat. Per a les tasques d'autoritat organitzadora no hi ha ningú més ben situat que el govern regional per a realitzar-les. Les altres dues activitats han de tenir un component empresarial clarament definit i aplicar criteris professionals. No s'ha de descartar la participació d'iniciativa i capital privats en aquestes dues tasques, especialment a la prestació de serveis. En tot cas, l'organització empresarial que gestioni la prestació de serveis hauria de tenir la capacitat per a arribar a acords amb les empreses de transport de viatgers per a donar una resposta adequada a les necessitats de desplaçament a punts llunyans de les estacions ferroviàries.



Convoi de dos pisos de la xarxa Regional de RENFE