

SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN MINISTERIAL POR EL QUE SE ESTABLECEN LAS CONDICIONES Y REQUISITOS NECESARIOS PARA LA HOMOLOGACIÓN DEL MATERIAL RODANTE FERROVIARIO Y EL RÉGIMEN DE AUTORIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS CENTROS DE MANTENIMIENTO DE DICHO MATERIAL, ASÍ COMO LAS CUANTÍAS DE LA TASA POR CERTIFICACIÓN DEL REFERIDO MATERIAL



De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Políticas Sectoriales y Medio Ambiente, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión ordinaria del día 21 de septiembre de 2005, el siguiente

D i c t a m e n

I. ANTECEDENTES

Con fecha 4 de agosto del año 2005, tuvo entrada en el Consejo Económico y Social un escrito del Secretario de Estado de Infraestructuras y Planificación, por delegación de la Ministra de Fomento, en el que se solicita, al amparo de lo dispuesto en el artículo 7.1.2 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social, que el Consejo emitiera Dictamen sobre el Proyecto de Orden Ministerial por el que se establecen las condiciones y requisitos necesarios para la homologación del material rodante ferroviario y el régimen de autorización y funcionamiento de los centros de mantenimiento de dicho material, así como las cuantías de la tasa por certificación del referido material. La solicitud de emisión de Dictamen fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Políticas Sectoriales y

Medio Ambiente, para que ésta procediera a la elaboración de la propuesta de Dictamen.

La Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector ferroviario, ha supuesto la separación orgánica y funcional de la administración, mantenimiento y explotación de la red ferroviaria de interés general y de la prestación de servicios de transporte ferroviario. De este modo, la Ley regula cuestiones tales como la planificación y administración de la infraestructura ferroviaria, el régimen aplicable a los servicios adicionales, complementarios y auxiliares, los servicios de transporte ferroviario, el régimen económico y tributario, el sistema de administración ferroviaria, y el régimen sancionador. Todo ello ha requerido

que, por parte del Gobierno y del Ministerio de Fomento, se estén adoptando progresivamente distintas medidas para hacer efectivo el funcionamiento del nuevo modelo y, en especial, la aprobación de los Estatutos de las entidades públicas empresariales Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (en adelante, ADIF) y RENFE-Operadora.

En consecuencia, tras esta Ley se encuentra un complejo proceso de rediseño del sector, que ha tenido su continuidad con la aprobación de los siguientes Reales Decretos: Real Decreto 2387/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del sector ferroviario; Real Decreto 2395/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias; y, Real Decreto 2396/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la entidad pública empresarial RENFE-Operadora.

La Ley y los referidos Reales Decretos fueron objeto, respectivamente, de los Dictámenes 1/2003 y 1/2004 del Consejo Económico y Social. En ellos, el CES puso de manifiesto, entre otras, distintas consideraciones en torno a la viabilidad económica y financiera del modelo, el empleo y las relaciones laborales, la coordinación en el periodo transitorio, la seguridad en la circulación ferroviaria, la apertura del sector a la

competencia, la seguridad jurídica y los derechos de los usuarios.

El marco jurídico regulador del sector ferroviario estatal se está viendo completado con la aprobación de otras normas de desarrollo, que resultan imprescindibles para asegurar la aplicación efectiva del nuevo modelo de organización. En este sentido, cabe citar las siguientes Órdenes del Ministerio de Fomento: Orden FOM/32/2005, de 17 de enero, por la que se crea la Comisión de coordinación de las actividades ferroviarias; Orden FOM/897/2005, de 7 de abril, relativa a la declaración sobre la red y al procedimiento de adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria; y la Orden FOM/898/2005, de 8 de abril, por la que se fijan las cuantías de los cánones ferroviarios establecidos en los artículos 74 y 75 de la Ley 39/2003, del Sector ferroviario.

En este proceso se enmarca el Proyecto de Orden Ministerial objeto de Dictamen, con el que se pretende dar respuesta al artículo 58 de la citada Ley 39/2003, en el que se establece que «el Ministerio de Fomento establecerá, mediante Orden, las condiciones y requisitos para la homologación y registro del material rodante que circule por las líneas ferroviarias de la red ferroviaria de interés general, así como el régimen de autorización y funcionamiento de los centros de homologación de dicho material».

II. CONTENIDO

El Proyecto de Orden Ministerial consta de 35 artículos, estructurados en siete títulos, once disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una disposición final.

El título I se ocupa de las disposiciones generales (artículos 1 a 4), en las que se establece el objeto y alcance de la Orden Ministerial, y la clasificación y requisitos del material rodante.

El título II (artículos 5 a 9) regula el régimen de validación de los vehículos ferroviarios. A este

respecto, se contienen distintas previsiones en materia de especificaciones técnicas de homologación, procedimiento de validación y sus fases, así como sobre la comunicación del procedimiento de validación.

El título III (artículos 10 a 13) se dedica a las autorizaciones de puesta en servicio y de circulación. En los dos capítulos en que se estructura este título se establece el régimen de las autorizaciones de puesta en servicio y de circulación, así como la suspensión y revocación de esta última.

El título IV (artículo 14) se ocupa del material interoperable, remitiendo, a efectos de la Declaración CE de verificación, al oportuno acuerdo ante el ADIF.

El título V (artículos 15 a 19) desarrolla el régimen de explotación del material rodante y su plan de mantenimiento, previendo, entre otros aspectos, el mantenimiento de una base de datos de material rodante y la posibilidad de inspección del estado de conservación de este material.

El título VI (artículos 20 a 34) establece, en sus dos primeros capítulos, el régimen general aplicable a los centros de mantenimiento del material rodante, así como los requisitos y el procedimiento para la homologación de estos centros. En su capítulo III regula las habilitaciones de los centros de mantenimiento para la realización de las intervenciones que pretenda realizar.

Por último, el título VII (artículo 35) dispone la tarifa de la tasa por certificación de material rodante, en función de la clase de vehículo de que se trate.

En su apartado de disposiciones adicionales, entre otras previsiones, se contempla el procedi-

miento de redacción y plazo de aprobación de las Especificaciones Técnicas de Homologación (en adelante, ETH) que rijan el proceso de validación de todo vehículo ferroviario (disposiciones adicionales 1.^a y 2.^a). Asimismo, se ocupa de la situación del material rodante y de los centros de mantenimiento existentes a la entrada en vigor de la Ley o del Reglamento del sector ferroviario (disposiciones adicionales 3.^a a 5.^a, 7.^a y 8.^a). Por otra parte, se atribuyen funciones a la Dirección General de Ferrocarriles (en adelante, DGF) para adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de esta Orden y para resolver las dudas que se puedan suscitar en relación con la misma (disposición adicional 10.^a).

Las disposiciones transitorias se ocupan del régimen y procedimientos de validación, hasta la aprobación de las ETH, iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Orden. De otra parte, se alude al régimen aplicable al material rodante en las líneas explotadas por los Ferrocarriles Españoles de Vía Estrecha.

La disposición derogatoria establece la derogación de cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongán a esta norma. La disposición final prevé la entrada en vigor de esta Orden el día siguiente a su publicación en el BOE.

III. OBSERVACIONES GENERALES

El Proyecto de Orden Ministerial objeto de Dictamen tiene como finalidad el establecimiento de las condiciones y los requisitos necesarios para la homologación del material rodante ferroviario y el régimen de autorización y funcionamiento de los centros de mantenimiento de dicho material, así como las cuantías de la tasa por certificación del referido material. Dicho en otras palabras: las normas técnicas y los procedimientos administrativos que deberán cumplir y seguir el material rodante ferroviario y los centros de mantenimiento del mismo.

Respecto a la homologación del *material rodante ferroviario*, la mayor parte del entramado que

plantea el Proyecto de Orden Ministerial gira sobre las futuras ETH. Para el CES, es básica la composición del grupo de trabajo encargado de su definición. En este sentido, sería deseable un mayor nivel de compromiso en la participación de miembros distintos de RENFE-Operadora o del ADIF, de modo que no se deje a la discreción de la DGF la participación prevista como oferta adicional, de las empresas y entidades relacionadas en la Orden Ministerial, así como la participación de los agentes sociales concernidos.

Asimismo, el CES estima que debería despejarse la incertidumbre sobre si se considerará va-

lidado el material rodante de operadores distintos de RENFE-Operadora que ha venido circulando por la red general en iguales condiciones, de forma que para todos ellos baste la presentación de los datos identificativos y del plan de mantenimiento de los vehículos.

De otro lado, aunque está claro que, por ejemplo, la red de alta velocidad no podrá ser utilizada más que por ciertos vehículos, preocupa al CES la facultad de imponer restricciones adicionales en las autorizaciones de circulación. Estas restricciones no deberían, en ningún caso, utilizarse como medio de limitar la competencia en el conjunto de la red de interés general.

Respecto a la circulación por la red de interés general de vehículos ferroviarios autorizados en el extranjero, y que cumplan los requisitos establecidos en el Convenio Internacional de Transportes Internacionales por Ferrocarril (COTIF), de 1984, debe recordarse que ello puede llevar a que circulen por la red española vehículos con un nivel de exigencia menor que el planteado por el Proyecto de Orden Ministerial. Esto podría originar problemas de trato discriminatorio para las empresas ferroviarias y de seguridad para el tráfico y la infraestructura ferroviaria. En todo caso, parece necesario que se determinen expresamente las condiciones que podrían imponerse a estos vehículos, máxime cuando ya estarían homologados en otras redes u organismos europeos.

En lo que atañe a la homologación de los *centros de mantenimiento* existentes a la entrada en vigor del Reglamento del sector ferroviario, el CES considera que deberían contemplarse las mismas condiciones para todos los centros de mantenimiento que acrediten que venían operando a la entrada en vigor de ese Reglamento, con independencia de que fuesen aquéllos de que dispusiera RENFE-Operadora o no, y ello sin menoscabo de que todos deban adecuarse a lo dispuesto en el Proyecto de Orden Ministerial en el plazo que se estime oportuno.

De otra parte, tanto la Ley como el Reglamento del sector ferroviario determinan que RENFE-Operadora estará obligada a dar servicio

en sus centros de mantenimiento a las empresas que lo requieran, mientras que no se homologuen otros centros que garanticen este servicio. En opinión del CES, esta obligación debería recogerse también en el Proyecto de Orden Ministerial objeto de Dictamen, previendo, asimismo, mecanismos que garanticen el acceso de las empresas ferroviarias a este servicio en costes, calidad y tiempos adecuados, mientras no haya un mercado de centros homologados o se homologuen los suyos propios.

A este respecto, el CES estima que debería clarificarse el concepto de centro de mantenimiento homologado, para que se continúe permitiendo que las operaciones de mantenimiento de menor nivel de acuerdo al plan de mantenimiento puedan realizarse en centros, talleres o puestos de visita, siempre que no requieran de medios específicos o instalaciones fijas.

Desde el punto de vista del *procedimiento de homologación* previsto en el Proyecto dictaminado, el CES considera complejo el requisito de exigir dos autorizaciones para el material rodante, esto es, la autorización de puesta en servicio y, posteriormente, la autorización de circulación, emitidas, además, por dos órganos administrativos diferentes, la DGF, para la primera, y el ADIF, para la segunda. En este mismo sentido, los plazos previstos para su concesión podrían resultar excesivos, pudiendo llegar, en el caso de la primera, a dos meses y, en el caso de la segunda, a un periodo no determinado para la realización de las pruebas establecidas.

Con relación a dichas pruebas, el CES opina que debería contemplarse un régimen transitorio en el que se establezca la regulación del necesario aporte de tracción por RENFE-Operadora, a fin de que los operadores entrantes puedan realizar estas pruebas con material nuevo que hubieran adquirido recientemente.

En este mismo orden de ideas, el CES considera excesivas determinadas cargas que se exigen en la norma, como es el caso contemplado para el material rodante, puesto que el Proyecto dictaminado exige presentar una solicitud de homologación ante la DGF y, posteriormente, una ante el

ADIF, más detallada y cuyo contenido no se precisa, para la habilitación de los mismos.

Asimismo, el CES estima que hay otros aspectos concretos que podrían dotar de una mayor agilidad al procedimiento de homologación y evitar el exceso de cargas burocráticas, tales como:

- La posibilidad de que los fabricantes puedan solicitar autorizaciones de puesta en servicio de primer nivel para series de vehículos.
- La consideración de homologación de un vehículo de iguales características a otro ya homologado, con independencia de que la serie a la que pertenece se encuentre homologada o no.
- El establecimiento de un procedimiento específico para ampliar el ámbito de homologación de material rodante que estuviera hasta la fecha autorizado para circular bajo condiciones restringidas, motivadas por meros condicionantes legales, que no afectaran a la seguridad de la circulación.
- La posibilidad de que en caso de homologación de series o varios vehículos de una misma serie, se aceptase un plan de mantenimiento común siempre que las características de mantenimiento sean idénticas, por serlo los vehículos.

Para una mayor seguridad jurídica, el Consejo considera positivo que en la validación del material rodante se identifique a los agentes que intervienen y sus funciones. Así, en el proceso de homologación, en el que se contempla la intervención de la DGF y del ADIF, convendría delimitar su alcance y efectos. Igualmente, debería concretarse el estatus, acreditación, clasificación y sujetos que están llamados a actuar como organismos de certificación o como organismos notificados, a cuyo efecto podría incluirse un listado de estos organismos en España.

Asimismo, a fin de que el proceso se desarrolle en los tiempos adecuados, parece necesario que se garantice una respuesta, y que, en todo caso, se considere el silencio administrativo pasados los plazos como estimación de la solicitud pertinente, y de forma genérica en todos los procedimientos.

Con relación al *régimen económico* previsto en el texto dictaminado, a juicio del CES debería contemplarse que las tasas por certificación de material rodante sean válidas para toda la serie, o, subsidiariamente, que se contemple una tarifa reducida, en función del número de unidades de la serie.

Asimismo, convendría aclarar si estas tasas son aplicables o no a los supuestos en que haya una modificación de un vehículo ferroviario o serie, y si es necesario en este caso una nueva autorización de puesta en servicio por parte de la DGF.

Finalmente, el CES quiere llamar la atención a la reiterada alusión a los «técnicos de mantenimiento», a los que se hace referencia, por ejemplo, en la regulación de las operaciones de mantenimiento del material, de las funciones de los centros de mantenimiento, o de los criterios para valorar la capacidad técnica y la competencia profesional. Sin embargo, la definición de esta figura no se establece en el Proyecto de Orden dictaminado. Por ello, el CES considera que debe recordarse la importancia para el sector ferroviario de todo el personal que interviene en el mantenimiento del material rodante, lo que exigirá prestar especial atención tanto a las habilitaciones como a las cualificaciones, esto es, capacidad técnica y competencia profesional, que les sean exigidas al mismo. Por ello sería deseable establecer, a través de una nueva disposición adicional u otra fórmula que se considere conveniente, el régimen de habilitación y cualificaciones del personal que ejerza su actividad en relación con el contenido objeto de esta Orden Ministerial.

IV. CONCLUSIONES

Con carácter general, el CES entiende que el Proyecto de Orden Ministerial prosigue adecuadamente el necesario desarrollo normativo del nuevo modelo ferroviario que vino a diseñar la Ley 39/2003, de 17 de noviembre. No

obstante, en opinión del Consejo Económico y Social, el texto del Proyecto admite todavía distintas mejoras de las que, sin ánimo de exhaustividad, se da cuenta en el capítulo de observaciones generales.

Madrid, 21 de septiembre de 2005

V.º B.º El Presidente
Jaime Montalvo Correa

El Secretario General
Juan Luis Nieto Fernández