

INFORME SOBRE LA VERSIÓN INICIAL DE ESTRATEGIA INDICATIVA DEL DESARROLLO, MANTENIMIENTO Y RENOVACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA FERROVIARIA

(INF/DTSP/015/22)

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D.^a Pilar Sánchez Núñez

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 10 de febrero de 2022

En el ejercicio de las competencias que atribuye el artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, LCNMC), la Sala de Supervisión Regulatoria acuerda emitir el siguiente informe relativo a la “versión inicial”, fechada en noviembre de 2021, de la Estrategia Indicativa del desarrollo, mantenimiento y renovación de la infraestructura ferroviaria (en adelante, Estrategia Indicativa) prevista en el artículo 5 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario.

I. OBJETO DEL INFORME Y HABILITACIÓN COMPETENCIAL

El presente informe se aprueba a solicitud de la Dirección General de Planificación y Evaluación de la Red Ferroviaria del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (en adelante, MITMA), efectuada mediante oficio

recibido el 1 de diciembre de 2021, en ejercicio de las competencias consultivas de la CNMC previstas en el artículo 5.2 de la LCNMC.

II. ANTECEDENTES

La Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario (en adelante, Ley del Sector Ferroviario) prevé tres instrumentos de planificación de las infraestructuras ferroviarias: La Estrategia Indicativa del Ministerio de Fomento (ahora el MITMA), los programas de actividad de los administradores de infraestructuras y los convenios entre el Ministerio y dichos administradores.

El artículo 5.1 establece, en su primer párrafo, que “[e]l Ministerio de Fomento hará pública la estrategia indicativa del desarrollo, mantenimiento y renovación de las infraestructuras ferroviarias integrantes de la Red Ferroviaria de Interés General destinada a satisfacer las necesidades futuras de movilidad. Esta estrategia, que cubrirá un período temporal de, al menos, cinco años, será renovable, establecerá un marco general de prioridades y financiero y estará basada en la eficiencia económica y social y en la financiación sostenible del sistema ferroviario, tendrá en cuenta, en su caso, las necesidades globales de la Unión Europea y se establecerá tras la tramitación del procedimiento en el que, en los términos que se establezcan reglamentariamente, se dará audiencia a las administraciones públicas autonómicas y locales afectadas y a los demás interesados. La estrategia del desarrollo de las infraestructuras ferroviarias deberá realizarse desde una perspectiva intermodal para garantizar la optimización de los recursos invertidos y su asignación eficiente entre modos de transporte. Reglamentariamente se delimitarán los supuestos en que, por razones de interés general y social, podrán aprobarse inversiones no previstas en la estrategia indicativa, así como la revisión de esta estrategia”. La Disposición adicional quinta establece que la Estrategia Indicativa debía publicarse antes del 16 de diciembre de 2016¹.

El artículo 25.2 señala que “[e]l Ministerio de Fomento y el administrador de infraestructura ferroviaria, previo informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que tendrá carácter vinculante, suscribirán un convenio, por un período no inferior a cinco años, que incluirá en su objeto las

¹ Si bien la Disposición adicional quinta de la Ley del Sector Ferroviario establece que el MITMA debía publicar la Estrategia Indicativa antes del 16 de diciembre de 2016, el artículo 8 de la Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de noviembre de 2012 por la que se establece un espacio ferroviario europeo (en adelante, Directiva RECAST) señala que la Estrategia Indicativa debería haberse publicado antes del 14 de diciembre de 2014, motivo por el que, entre otros, la Comisión Europea inició un procedimiento de infracción contra el Reino de España en el marco del cual se remitió Dictamen motivado nº 2014/4163.

diferentes infraestructuras e instalaciones de servicio que administre y que se ajustará a los principios y parámetros básicos que se indican en el anexo II. El convenio señalará los objetivos y fines a alcanzar y propondrá la cuantía de las aportaciones a realizar por el Estado, con arreglo a lo previsto en el apartado anterior. El conjunto de medidas incluidas dentro del convenio debe garantizar la sostenibilidad económica de las infraestructuras ferroviarias. Las condiciones del convenio y la estructura de los pagos a realizar en virtud del mismo en concepto de financiación al administrador de infraestructuras deberán fijarse para toda la duración del convenio desde el momento de su suscripción (...)”.

El anexo II mencionado en el artículo 25.2 sobre el contenido de los convenios establece que *“[e]n los convenios se recogerán las disposiciones del artículo 25, y se incluirán, al menos, los siguientes elementos: 1. El ámbito de aplicación de los convenios en cuanto a infraestructura e instalaciones de servicio, que cubrirá todos los aspectos de la gestión de la infraestructura, incluido el mantenimiento y la renovación de la infraestructura ya en explotación. Cuando proceda, también podrá quedar cubierta la construcción de nueva infraestructura”*.

El artículo 25.4 establece que *“[e]n el marco de la política general del Gobierno, y de acuerdo con la estrategia indicativa del desarrollo, mantenimiento y renovación de la infraestructura ferroviaria, los administradores generales de infraestructuras deberán aprobar un programa de actividad que incluirá planes de inversión y financiación. Dicho programa irá orientado a garantizar un uso, suministro y desarrollo óptimo y eficiente de la infraestructura, asegurando al mismo tiempo el equilibrio financiero, y preverá los medios necesarios para lograr tales objetivos. (...). Dicho programa se actualizará anualmente y contendrá todas las actuaciones relacionadas con el establecimiento de infraestructuras ferroviarias de la Red Ferroviaria de Interés General, o cualquier modificación de las mismas desde el punto de vista del trazado o de sus condiciones funcionales o de explotación, previstas para los cinco años siguientes”*.

El artículo 25.5. garantiza la coherencia entre convenio y programa de actividad: *“Los administradores generales de infraestructuras ferroviarias adoptarán las medidas necesarias para garantizar la coherencia entre el convenio y el programa de actividad respectivamente previstos en los apartados anteriores procediendo, en caso de ser necesario, a reprogramar las inversiones previstas para acomodarlas a la capacidad de financiación existente en cada momento”*.

El artículo 30, sobre el *“[c]ontrol de la actuación de los administradores generales de infraestructuras ferroviarias”* dice en su punto 1 lo siguiente: *“1. El control técnico y de eficacia de la gestión que han de llevar a cabo los administradores generales de infraestructuras ferroviarias se realizará por el Ministerio de Fomento, básicamente, a través de los siguientes procedimientos: (...) e)*

Supervisando que los programas de actividad aprobados por los administradores de infraestructuras se adaptan a la política general que determine el Gobierno, a la estrategia indicativa del desarrollo, mantenimiento y renovación de la infraestructura ferroviaria, en particular en lo referido a la priorización de las actuaciones a realizar sobre la red, y a los convenios que se suscriban en virtud de lo previsto en el artículo 25.2”.

Por su parte, el artículo 100.3 señala que “[e]l programa de actividad de los administradores generales de infraestructura previsto en el artículo 25.4 contendrá una previsión de las actualizaciones de los cánones durante el período de vigencia de dicho programa. La propuesta de modificación o actualización [del canon por utilización de las líneas ferroviarias integrantes de la Red Ferroviaria de Interés General y del canon por utilización de las instalaciones de servicio titularidad de los administradores generales de infraestructuras ferroviarias] se basará en dicha propuesta de manera que las cuantías no podrán incrementarse individualmente en más de un 5 por ciento respecto a las indicadas en el programa de actividad salvo por causas excepcionales que deberán ser justificadas en la memoria económico financiera correspondiente a dicho ejercicio”.

La CNMC ha señalado la importancia de adoptar estos instrumentos de planificación en numerosas ocasiones. El Informe de 29 de abril de 2015 sobre el Anteproyecto de Ley del Sector Ferroviario² valoró positivamente la introducción de la Estrategia Indicativa en el ordenamiento jurídico español al considerar que podía “contribuir a que las inversiones que se acometan tengan una rentabilidad mínima y sean sostenibles, única forma de cumplir con los requisitos de sostenibilidad financiera del gestor de infraestructuras y de mayor cobertura de costes por los cánones”.

Además de las consideraciones sobre la sostenibilidad de las infraestructuras, la prestación de los servicios sobre ellas requiere de su planificación con una antelación suficiente. Las empresas ferroviarias deben dimensionar su parque de material rodante de forma acorde con las infraestructuras disponibles, y ese material debe ser compatible con las características técnicas de las mismas. El proceso de diseño, fabricación y adquisición de trenes y locomotoras es largo, por lo que las empresas deben conocer con antelación suficiente la evolución de la red y la apertura de nuevas líneas. En ese sentido, el Acuerdo de la CNMC de 26 de enero de 2017 por el que se emite informe relativo a las Declaraciones

² https://www.cnmc.es/sites/default/files/605978_7.pdf

sobre la Red 2017 de Adif y Adif Alta Velocidad³ señaló que “[e]n un contexto donde los operadores ferroviarios deben realizar inversiones a largo plazo, incluyendo la planificación de los servicios de transporte en este modo, la evolución de la red no puede suponer una fuente de incertidumbre adicional (...)”, por lo que es “necesario que se desarrollen completamente los mecanismos previstos en la Ley 38/2015 relativos a la planificación y desarrollo de las infraestructuras ferroviarias por lo que, una vez superado el plazo previsto en la Disposición Adicional Quinta, el Ministerio de Fomento debería publicar la estrategia indicativa incluida en el artículo 5.1 de la Ley 38/2015”.

El Acuerdo de la CNMC de 25 de junio de 2019 por el que se emite informe relativo a las propuestas de Adif y Adif Alta Velocidad sobre la modificación de la declaración sobre la red de 2019⁴ consideraba que “además de una reforma en profundidad del sistema de determinación de los cánones, es necesario que el Ministerio de Fomento publique la estrategia indicativa y concluya un convenio con los administradores de infraestructuras, de forma que estos puedan elaborar su programa de actividad, de acuerdo con el artículo 25.4 de la Ley del Sector Ferroviario, conociendo sus necesidades financieras y las aportaciones públicas con que contarán para abordarlas”.

El 16 de junio de 2021, la Comisión Europea aprobó el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que luego aprobó el Consejo Europeo el 12 de julio. Dicho Plan recoge, con bastante detalle, actuaciones en los corredores europeos, el transporte de mercancías o la modernización de las terminales logísticas. En concreto:

- El componente 1 del Plan establece medidas para mejorar la movilidad, con actuaciones específicas en el servicio de cercanías por valor de 1.620 millones de euros entre “Inversiones en infraestructuras de Cercanías ferroviarias” (1.502 millones de euros; se prevé actuar en 700 km de líneas ferroviarias y 60 estaciones) e “Inversiones en la digitalización de los sistemas de seguridad, información y controles de acceso de las estaciones ferroviarias donde se prestan servicios de OSP”⁵ (118,5 millones de euros)⁶.
- El componente 6 del Plan incluye inversiones destinadas a modernizar las infraestructuras ferroviarias por un importe de 6.667 millones de euros.

³ <https://www.cnmc.es/expedientes/stpdtsp00117>

⁴ <https://www.cnmc.es/expedientes/stpdtsp03219>

⁵ Servicios sometidos a obligaciones de servicio público.

⁶ <https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/16062021-Componente1.pdf>

Los corredores europeos en España absorberá una inversión de 2.988 millones de euros en 1.400 km de líneas. Además, en estos corredores también se mejorará la señalización, la electrificación y otros elementos en 900 km de la red, por importe de 1.010 millones de euros. Otro aspecto que recoge este componente es la mejora de las terminales logísticas, con inversiones en cuatro instalaciones de Adif (217 millones de euros), de los accesos ferroviarios a los puertos (407 millones de euros) y de las redes interiores en 19 puertos (177 millones de euros). Finalmente, también se prevé un programa de apoyo al transporte de mercancías, con ayudas a la compra y modernización del material rodante (125 millones de euros), a la construcción de cargaderos y al trasvase de tráfico al ferrocarril (175 millones de euros), y a la interoperabilidad del transporte ferroviario de mercancías (45 millones de euros)⁷.

El 26 de julio de 2021 se produjo la firma de los convenios entre el MITMA y Adif y Adif AV para el periodo 2021-2025⁸. Estos convenios recogen, con cierto grado de detalle⁹, las inversiones que habrán de acometer los administradores de infraestructuras en el periodo, indicando, con el mismo grado de detalle, los montantes para financiar las inversiones, distinguiendo los provenientes del Mecanismo europeo de recuperación y resiliencia (en adelante, MRR) de los provenientes de los presupuestos generales del Estado (“inversiones propias”). Los convenios prevén inversiones por valor de algo más de 9.000 millones en el caso de Adif y algo más de 12.000 millones en el caso de Adif AV. Para mayor detalle sobre las inversiones concretas que se acometerán dentro de cada categoría de inversiones, los convenios se remiten a los programas de actividad

⁷ <https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/16062021-Componente6.pdf>

⁸ Resolución de 29 de julio de 2021, de la Dirección General de Planificación y Evaluación de la Red Ferroviaria, por la que se publica el Convenio con la Entidad Pública Empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, para la sostenibilidad económica de las infraestructuras ferroviarias que integran su red, durante el período 2021-2025. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-13358;

Resolución de 29 de julio de 2021, de la Dirección General de Planificación y Evaluación de la Red Ferroviaria, por la que se publica el Convenio con el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias ADIF-Alta Velocidad, para la sostenibilidad económica de las infraestructuras ferroviarias que integran su red, durante el período 2021-2025. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-13357.

⁹ Ver los cuadros 4 de ambos convenios. Distinguen entre las inversiones en: (i) Cercanías y movilidad urbana, (ii) Corredores TEN-T, (iii) Red TEN-T. Otras actuaciones, (iv) Terminales intermodales y logísticas y acceso a puertos, (v) Actuaciones transversales (solo en el caso de las inversiones financiadas con cargo al MRR) y Otros (en el caso de las inversiones propias)

de los administradores de infraestructuras¹⁰. Las aportaciones públicas para apoyar las inversiones se cifran algo más de 7.200 millones en el caso de Adif y cerca de 4.000 millones en el caso de Adif AV (en este caso se prevé un endeudamiento neto de la entidad de algo más de 5.700 millones).

El 15 de octubre de 2021 el MITMA presentó el Plan Mercancías 30, que tiene como objetivo elevar la cuota modal del transporte de mercancías hasta el 10%. Este Plan incluye una serie de “Acciones” (inversiones) en infraestructuras explicadas con bastante detalle, por ejemplo, en la “Acción T1: Conexiones ferroviarias con los puertos”, a la que se dedican 1.600 millones de euros, destacan inversiones para la mejora de la conexión de los puertos de Barcelona, Castellón, A Coruña, Ferrol y Sagunto, o para la construcción de apartaderos de 750 metros en las líneas Algeciras-Bobadilla, Sagunto-Zaragoza, Zaragoza-Reus, Huelva-Sevilla y Bilbao-Miranda, o para las ampliaciones de vía en Lezo, Muriedas y Escombreras. También se detallan actuaciones en las terminales logísticas por importe total de 360 millones de euros, destacando especialmente las que se prevé acometer en Madrid-Vicálvaro, Valencia, Vitoria Jundiz, La Llagosta y Valladolid. El Plan incluye también actuaciones para la implementación de las autopistas ferroviarias en diferentes corredores.

III. CONTENIDO

El documento de la Estrategia Indicativa consta de 97 páginas distribuidas en 9 capítulos, con el siguiente contenido:

- Capítulo 1 (Introducción). Describe la Estrategia Indicativa como un primer escalón en la planificación ferroviaria, definiendo los objetivos estratégicos a lograr y los principios para asegurar el desarrollo sostenible del sistema ferroviario.
- Capítulo 2 (Encuadre normativo). Destaca que la elaboración de una estrategia indicativa está recogida tanto en la Directiva RECAST como en la Ley del Sector Ferroviario, mencionando también otra normativa aplicable, como la de las redes transeuropeas de transporte (TEN-T)¹¹ o

¹⁰ “La planificación de las actuaciones de inversión de la entidad (...), se recogerá en el Programa de Actividad, que se revisará anualmente en función de la evolución de su ejecución adecuándose al marco de financiación establecido en el presente Convenio.”. Cláusula Cuarta 3 del Convenio de Adif, y misma cláusula del Convenio de Adif-AV.

¹¹ Reglamento (UE) 1315/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2013 sobre las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte TEN-T.

en materia de seguridad e interoperabilidad¹², que ha sido tenida en cuenta para la elaboración del documento.

- Capítulo 3 (Estado de la planificación ferroviaria). Hace un breve repaso histórico de los últimos planes de infraestructuras de transporte, señalando que el Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda 2012-2024 (PITVI), será sustituido por esta Estrategia Indicativa, que a su vez forma parte de la Estrategia de movilidad segura sostenible y conectada¹³. El apartado 3.3 del documento trata sobre los corredores Atlántico y Mediterráneo, que forman parte de la Red Transeuropea de Transporte (TEN-T) y se han extendido recientemente con nuevos tramos en España¹⁴. Y los apartados 3.4 y 3.5 tratan sobre la planificación de infraestructuras ferroviarias en Francia y Portugal respectivamente, por la importancia para España de su planificación de tramos transfronterizos.
- Capítulo 4 (Diagnóstico sobre el estado actual de la red). Caracteriza la infraestructura ferroviaria actual y la demanda de los diferentes servicios ferroviarios, concluyendo lo siguiente:
 - i. La mayor parte de las líneas no tienen actualmente, ni tendrán a corto/medio plazo, graves problemas de capacidad. El mayor problema de saturación se encuentra en el entorno de las grandes ciudades, por la interacción de los servicios de cercanías y los tráficos de mercancías en ciertos horarios punta.
 - ii. Las necesidades de mantenimiento de la infraestructura han aumentado por la mayor extensión de la red y los estándares de calidad más exigentes, por lo que habrán de dedicarse mayores recursos a este fin.
 - iii. El sistema ferroviario español se encuentra entre los más seguros de la Unión Europea, de acuerdo con datos de accidentalidad y de pasos a nivel.
 - iv. El transporte por ferrocarril es más sostenible que el transporte por carretera y el aéreo en términos de consumo energético y de emisión de gases de efecto invernadero.

¹² Directiva 2016/797 sobre la interoperabilidad del sistema ferroviario dentro de la Unión Europea y Directiva 2016/798 sobre seguridad ferroviaria.

¹³ <https://esmovilidad.mitma.es/ejes-estrategicos>

¹⁴ Reglamento (UE) 2021/1153 del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de julio de 2021 por el que se establece el Mecanismo «Conectar Europa» y se derogan los Reglamentos (UE) n° 1316/2013 y (UE) n° 283/2014. En el Corredor Atlántico se han incluido los tramos Valladolid-León-Gijón, León-Vigo-A Coruña, Bilbao-Zaragoza y Sevilla-Huelva. En el Corredor Mediterráneo se han incluido los tramos Madrid-Valencia y Sagunto-Teruel-Zaragoza.

Las conclusiones del diagnóstico se plasman en un análisis DAFO (debilidades – amenazas – fortalezas – oportunidades) de la red en su conjunto, así como, por separado, del transporte de viajeros y de mercancías.

- Capítulo 5 (Objetivos estratégicos). Establece los ocho objetivos estratégicos, alineados con la Estrategia de Movilidad del MITMA, que se prevé alcanzar con la ejecución de la Estrategia Indicativa:
 - i. potenciar la movilidad urbana y metropolitana sostenible;
 - ii. mejorar el mantenimiento de la red;
 - iii. posibilitar la sostenibilidad económica de la red ferroviaria;
 - iv. garantizar la interoperabilidad nacional e internacional con el desarrollo de los corredores TEN-T;
 - v. impulsar el tráfico ferroviario de mercancías;
 - vi. potenciar la seguridad operacional del transporte ferroviario;
 - vii. fomentar la digitalización y la innovación del transporte;
 - viii. fortalecer la sostenibilidad ambiental de todo el sistema ferroviario.

- Capítulo 6 (Programas de actuación). Los programas de actuación vienen a ser los tipos de actuaciones que cabe acometer en planificación ferroviaria: (i) Desarrollo de la red ferroviaria, (ii) Mantenimiento de la red, (iii) Renovación y mejora de la red, (iv) Integración ambiental.
En el capítulo siguiente se plantean dos escenarios alternativos de planificación según cual sea la prioridad, si seguir invirtiendo preferentemente en alta velocidad o equilibrar las inversiones entre la red de alta velocidad y la red convencional. Ambos escenarios alternativos suponen diferencias en cada tipo de actuación.

- Capítulo 7 (Escenarios). Plantea los dos escenarios alternativos de inversión en la red ferroviaria señalados más arriba:
 - i. un primer escenario, de continuidad en la potenciación de la movilidad interurbana, que se centra en el desarrollo de la red de alta velocidad, a la que se dirigirían al menos el 70% de los recursos.
 - ii. un segundo escenario, basado en la mejora de la movilidad en todo el sistema ferroviario, en el que al menos la mitad de las inversiones se destinarían a la mejora de la red convencional. El 50% restante se dedicarían a completar las actuaciones en la red de alta velocidad.

El MITMA se decanta por el segundo escenario porque *“contribuye de forma más eficaz a la mejora de la movilidad cotidiana de la ciudadanía y responde a los nuevos retos que se plantean al sistema de transportes en términos de seguridad, calidad, eficiencia y sostenibilidad ambiental y financiera”*.

Hay un tercer escenario hipotético que supone realizar las “acciones mínimas imprescindibles para la gestión de la red, dejando de lado líneas de acción y actuaciones dirigidas hacia mejoras y nuevos desarrollos de red, lo que supondría contar con una dotación de recursos mucho menor que la estimada para los escenarios 1 y 2”, que se plantea solo a efectos de la evaluación de impacto ambiental, explica el MITMA.

- Capítulo 8 (Inversiones y financiación). Para el desarrollo de la Estrategia Indicativa se contaría con un total de 24.200 millones de euros entre 2021 y 2026. Este importe supone situar la inversión en la red ferroviaria en el 0,3% del PIB, partiendo de unos valores medios próximos al 0,15%.

Si bien el documento “aboga por la sostenibilidad financiera de la red ferroviaria y por recuperar la mayor parte de los costes de inversión y mantenimiento a través de los cánones ferroviarios”, reconoce la necesidad de complementarlos con recursos públicos, el endeudamiento del gestor de infraestructuras y la participación de la iniciativa privada en determinadas inversiones, aunque en este caso “con volúmenes mucho más modestos”. Los señalados Convenios suscritos entre el MITMA y los gestores de infraestructuras suman aportaciones de 12.764 millones de euros entre 2021 y 2025, entre aportaciones patrimoniales del Estado para acometer nuevas inversiones y amortizar parte de la deuda (unos 6.680 millones), subvenciones de capital para compensar el posible déficit de explotación de la reducción de las tarifas, de la administración de la red o del resto de actividades (unos 1.391 millones) y transferencias de capital de fondos provenientes del MRR (unos 4.693 millones).

- Capítulo 9 (Gobernanza y seguimiento). Señala la necesidad de que los administradores generales de infraestructuras aprueben el programa de actividad previsto en el artículo 25.4 de la Ley del Sector Ferroviario. Dichos programas deberán actualizarse anualmente y detallarán todas las actuaciones relacionadas con las infraestructuras ferroviarias de acuerdo con la Estrategia Indicativa.

La Dirección General de Planificación y Evaluación de la Red Ferroviaria del MITMA coordinará y evaluará el cumplimiento de las medidas propuestas en la Estrategia Indicativa, pudiendo adoptar las medidas correctoras adecuadas en caso de desviaciones respecto a lo planificado y, en su caso, la actualización y reajuste de los programas de actividad.

IV. VALORACIÓN DE LA VERSIÓN INICIAL DE ESTRATEGIA INDICATIVA

Como se ha señalado anteriormente, la CNMC había advertido de forma reiterada de la necesidad de publicar la Estrategia Indicativa prevista en el artículo 5.1 de la Ley del Sector Ferroviario. La AIREF también señaló el retraso en el desarrollo y aprobación de los documentos de planificación ferroviaria y, en particular, la Estrategia Indicativa¹⁵. Por tanto, y no sin constatar el retraso acumulado, cabe valorar positivamente la elaboración por parte del MITMA de una propuesta de Estrategia Indicativa.

Cabe valorar positivamente también que, en línea con las recomendaciones de la AIREF y la OCDE¹⁶, la Estrategia vincule planes de inversión con compromisos presupuestarios, a través de los convenios suscritos entre el MITMA y los gestores de infraestructuras.

Sin embargo, como se detallará a continuación, la versión inicial de Estrategia Indicativa sometida a consulta no ofrece el detalle mínimo suficiente sobre actuaciones específicas, ni los criterios utilizados para la selección de los proyectos.

Tanto el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que compromete a España a nivel europeo a acometer las actuaciones que contiene, como el Plan Mercancías 30, documentos ambos adoptados antes de lanzar las consultas sobre la Estrategia Indicativa, incluyen una información sobre las inversiones que es mucho más detallada que la que puede leerse en la versión inicial de la Estrategia Indicativa y que ya decantan la selección entre los dos posibles escenarios de inversión planteados en el capítulo 7 de dicha Estrategia Indicativa hacia el escenario 2.

La versión inicial de la Estrategia Indicativa podría haber contenido, pues, las informaciones que ya contienen estos otros documentos adoptados y publicados con carácter previo.

En la parte positiva, a esta Sala le parece pertinente el cambio en las prioridades de inversión hacia las inversiones de mantenimiento, en particular de la red

¹⁵ AIREF, Estudio de las infraestructuras de transporte. <https://www.airef.es/es/estudio-2-infraestructuras-transporte/> (en adelante, Estudio de la AIREF).

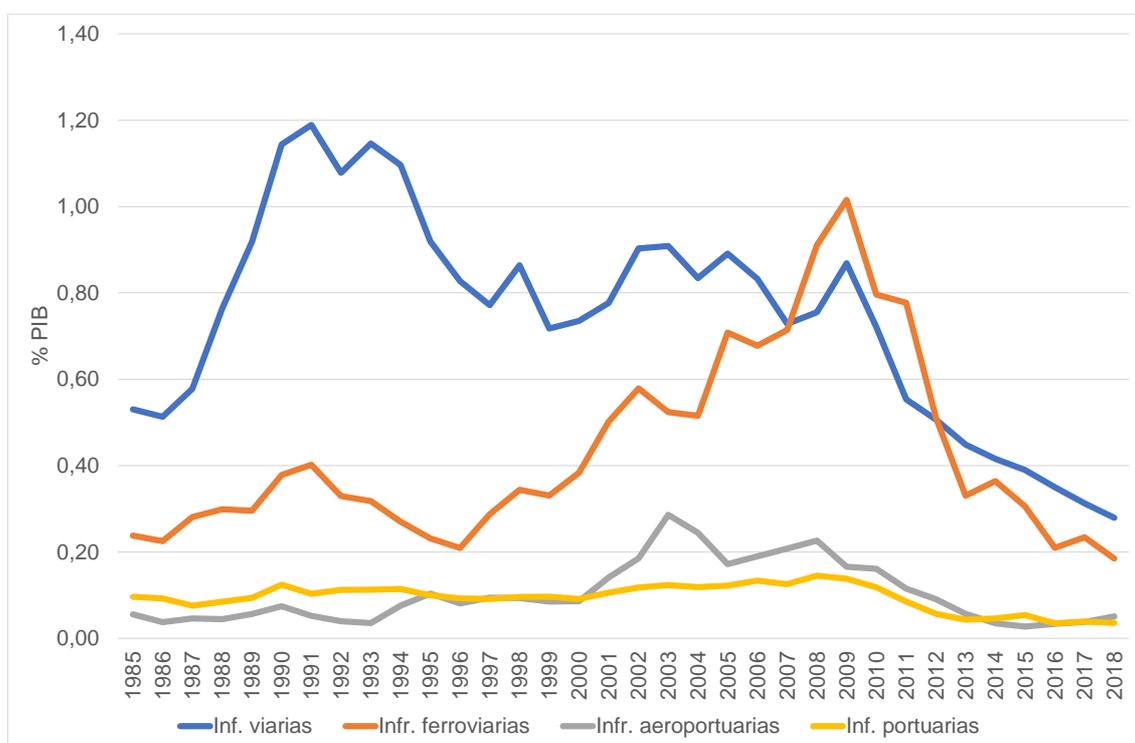
¹⁶ OCDE, Supporting better decision-making in transport Infrastructure in Spain. <http://www.oecd.org/gov/supporting-better-decision-making-in-transport-investment-in-spain-310e365e-en.htm> (en adelante, Informe de la OCDE).

convencional, si bien, como se acaba de decir, se echa en falta una descripción de las inversiones que se desarrollarán en ese escenario, así como un análisis de las implicaciones económicas de estas actuaciones y de su impacto en los cánones ferroviarios.

Primero. La Estrategia Indicativa como herramienta de planificación ferroviaria

Las inversiones en infraestructuras de transporte en España supusieron, de media, el 1,37% del PIB entre 1985 y 2018, de las que una parte sustancial se destinaron a la red ferroviaria (0,43% del PIB).

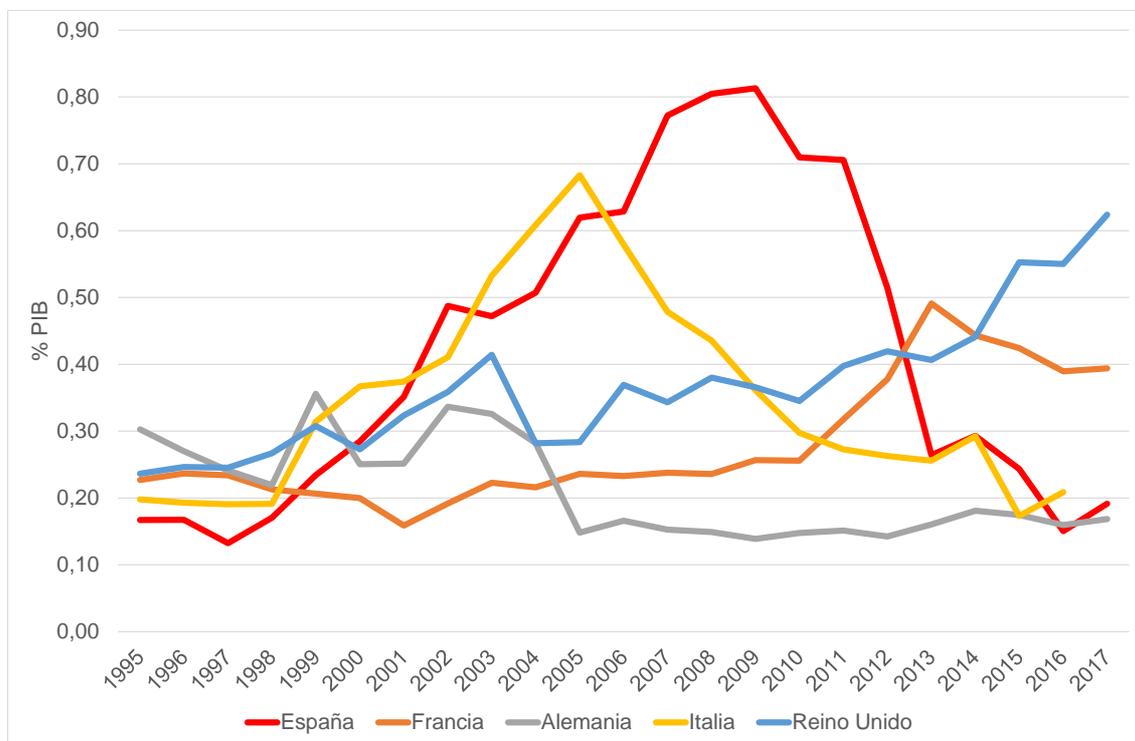
Gráfico 1. Peso de la inversión bruta en infraestructuras sobre el PIB



Fuente. AIREF. Estudio de las infraestructuras de transporte.

La comparativa internacional muestra el esfuerzo inversor realizado por España, mayor que en otros países europeos. También la OCDE ha señalado que entre 2006 y 2011 España invirtió en infraestructuras ferroviarias más que ningún otro país europeo. Sin embargo, tras la crisis económica de 2008, los recursos dedicados al ferrocarril se redujeron de forma significativa, sin que se hayan recuperado aún los niveles de inversión previos a la crisis.

Gráfico 2. Peso de la inversión bruta en infraestructuras ferroviarias sobre el PIB



Fuente. AIREF. Estudio de las infraestructuras de transporte.

Los mencionados documentos de la AIREF y la OCDE, pero también el Informe de la Comisión técnico-científica para el estudio de mejoras en el sector ferroviario¹⁷ o un informe de FEDEA de 2020¹⁸ han resaltado la importancia de una planificación basada en el análisis y la priorización de las actuaciones en las infraestructuras ferroviarias que incluya:

- Una visión estratégica integral y a largo plazo que coordine las inversiones en todos los modos de transporte, identificando los problemas y las necesidades sociales que deben cubrirse.
- Acciones concretas para asegurar que no se producen desviaciones en el proceso de implementación y que se alcanzan los objetivos fijados a largo plazo.
- Una metodología común para la selección de los proyectos y la priorización de las actuaciones dentro de un marco de fondos públicos limitados.

¹⁷ <https://www.mitma.gob.es/ferrocarriles/informe-de-la-comision-tecnico-cientifica-para-el-estudio-de-mejoras-en-el-sector-ferroviario>

¹⁸ <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2020/07/FPP2020-17.pdf>

- La coordinación entre las actuaciones de los planes estratégicos y las aportaciones públicas con compromisos multianuales para cada actuación.

La versión inicial de Estrategia Indicativa no identifica las líneas ni los tramos sobre los que se prevé actuar, ni explica en qué consisten las intervenciones ni los plazos para su ejecución. La propuesta tampoco detalla los criterios de priorización de las actuaciones que se van a realizar.

Por tanto, puede concluirse que, si bien la Estrategia Indicativa incluye unas líneas generales para la planificación ferroviaria, no ofrece el detalle mínimo suficiente sobre las actuaciones concretas que se van a realizar ni los criterios para la selección de los proyectos, por lo que en este sentido persistirían los problemas identificados en los anteriores planes de infraestructuras. De hecho, resulta paradójico que se no incluya el detalle de las actuaciones ya comprometidas en los componentes 1 y 6 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y en el Plan Mercancías 30.

El artículo 5.2 de la Ley del Sector Ferroviario establece que *“[c]orresponde al Ministerio de Fomento, oídos el Consejo Asesor de Fomento y las comunidades autónomas afectadas, la planificación de las infraestructuras integrantes de la Red Ferroviaria de Interés General y el establecimiento o la modificación de las líneas ferroviarias o de tramos de las mismas, de estaciones de transporte de viajeros y de terminales de transporte de mercancías”*. Reconociendo la importancia del segundo escalón en la planificación que suponen los programas de actividad de los administradores de infraestructuras, el MITMA, como responsable último de la planificación ferroviaria, debería, en la Estrategia Indicativa, concretar más sus planes, con proyectos específicos, criterios para su priorización, presupuesto y calendario de su ejecución.

Esta versión inicial de la Estrategia Indicativa estaría abocando a los administradores a concretar todas esas cuestiones en sus programas de actividad, confiriéndoles, al menos en apariencia, más capacidad de decisión de lo que pretende el legislador, y vaciando de contenido la labor supervisora del MITMA regulada en el artículo 30.1.e) de la Ley del Sector Ferroviario.

Asimismo, debería ser la Estrategia Indicativa la que ofreciera a las empresas ferroviarias las certidumbres necesarias a propósito de la infraestructura, para poder planificar su parque de material rodante y el alcance de sus servicios.

Finalmente, el artículo 5.1 de la Ley del Sector Ferroviario señala que la *“estrategia del desarrollo de las infraestructuras ferroviarias deberá realizarse desde una perspectiva intermodal para garantizar la optimización de los recursos*

invertidos y su asignación eficiente entre modos de transporte". Pero la versión inicial de Estrategia Indicativa no contiene este análisis intermodal.

La Estrategia Indicativa prevé inversiones (sin indicar actuaciones específicas) para conectar modos de transporte, como accesos ferroviarios a terminales portuarias y aeroportuarias, intercambiadores de transporte en el ámbito urbano, terminales multimodales o autopistas ferroviarias, pero no se incardina en una planificación integral que ponga en el centro la movilidad y asigne de forma eficiente los recursos entre todos los modos de transporte.

Tanto la OCDE como la AIREF señalan que la segmentación regulatoria y la segmentación en la gestión administrativa entre los diferentes modos de transporte y su compleja gobernanza limitan las eficiencias de un enfoque intermodal. Por ello, recomiendan un análisis integral de las actuaciones en el que la intermodalidad sea un criterio para su selección y priorización. La Estrategia Indicativa debería considerar este aspecto y los resultados del análisis.

Segundo. Participación de terceros en el proceso de decisión de la planificación ferroviaria

Como se ha referido más arriba, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia prevé actuaciones muy concretas en la red ferroviaria y las instalaciones de servicio. Estas actuaciones y su calendario están comprometidos, por lo que no serían susceptibles de revisión como resultado de las aportaciones de los agentes en el trámite de información pública. Pues bien, asumiendo que la urgencia para elaborar y someter a aprobación de las instituciones europeas el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia hubiera impedido someter a consulta de los interesados los compromisos asumidos en relación con las inversiones en la red ferroviaria, la versión inicial de Estrategia Indicativa podría haberlas recogido, puesto que ya están planificadas con bastante detalle y van a realizarse con seguridad.

Por otro lado, las inversiones en el marco del Plan de Recuperación no son las únicas que van a realizarse (el Plan solamente recoge las actuaciones que van a recibir fondos del MRR pero éstas no son todas y, de hecho, los Convenios reflejan las aportaciones del MRR pero también prevén aportaciones nacionales para otros proyectos), por lo que el trámite de información pública debería haberse aprovechado para debatir el destino de esta otra parte, sustancial, de las inversiones.

Por otra parte, la Estrategia Indicativa presenta dos escenarios alternativos de priorización de las inversiones, uno centrado en la inversión en nuevas

infraestructuras de movilidad de media y larga distancia de alta velocidad, y otro que pone el foco en la mejora de la movilidad en todo el sistema ferroviario, destinando al menos la mitad de los recursos a la red convencional. Aparentemente, y a pesar de que el Ministerio ya estaría declarando su preferencia por el segundo, la decisión sobre el escenario a adoptarse en la versión definitiva de la Estrategia Indicativa estaría aún pendiente del resultado del trámite de información pública y otras consultas. Sin embargo, las inversiones previstas en los convenios suscritos entre el MITMA y los gestores de infraestructuras coinciden con el reparto previsto en el segundo escenario que se plantea.

Tabla 1. Inversiones de Adif y Adif AV en el Convenio con el MITMA

Millones de euros	ADIF	ADIF AV	Total
Cercanías y movilidad urbana	3.370,10	1.518,30	4.888,40
Corredores TEN-T	2.928,40	9.403,10	12.331,50
Acceso instalaciones logísticas	710,50		710,50
Otras	1.999,37	1.174,93	3.174,32
TOTAL	9.008,37	12.096,35	21.104,72

Fuente. Convenio entre el MITMA y Adif y Adif AV.

En definitiva, la versión inicial de Estrategia Indicativa estaría, en apariencia, abriendo un debate sobre la planificación ferroviaria en los próximos cinco años -de eso trata cuando se llama a la participación pública y se realizan otras consultas- cuando, en realidad, las grandes líneas de la inversión en infraestructura están ya decididas, e incluso lo están muchas de las actuaciones individuales, de acuerdo con los diferentes documentos señalados, adoptados con carácter previo al sometimiento a consulta de la Estrategia.

El Informe de la OCDE señala, como una buena práctica, la participación efectiva de los agentes sociales y ciudadanos en los planes y proyectos de infraestructuras. Por su parte, el Estudio de la AIREF señalaba que una “de las claves de estos procesos de consulta es que se abren cuando ya están claramente definidas las decisiones e incluso dibujadas las líneas de las nuevas infraestructuras en los mapas de cada horizonte temporal. El margen de cambio es muy reducido y la capacidad de tomar parte en las decisiones de los agentes sociales, prácticamente irrelevante”. Y por ello consideraba que para “garantizar que las decisiones y el debate sobre las infraestructuras sea realmente participativo, las partes interesadas deben incorporarse en una etapa anterior, en el momento de definición de objetivos y planificación estratégica, así como en la fase de preparación de cada uno de los proyectos”.

En definitiva, el trámite de información pública sobre la Estrategia Indicativa no estaría sirviendo en realidad a su objetivo, que es nutrirse de las aportaciones de terceros en la planificación ferroviaria.

Tercero. Cambio de las prioridades en las actuaciones ferroviarias

La Estrategia Indicativa apuesta por el denominado escenario 2 presentado en el capítulo 7, centrado en la mejora de la movilidad en todo el sistema ferroviario, fomentado la movilidad cotidiana del ciudadano y la rentabilidad social de las actuaciones. Para ello, al menos el 50% de las inversiones se destinarían a la mejora de la red convencional, destacando especialmente el incremento de actuaciones en servicios de cercanías y en servicios de transporte de mercancías, con especial incidencia en la mejora de los tráficos intermodales. Asimismo, se realizarían también actuaciones en la red de alta velocidad, si bien limitándolas a la finalización de los tramos ya iniciados, y priorizando los corredores ferroviarios Atlántico y Mediterráneo.

Tabla 2. Reparto de inversión entre escenarios en la Estrategia Indicativa (2021-2026)

Actuaciones	Escenario 1. Potenciación Movilidad Interurbana	Escenario 2. Mejora Movilidad total sistema ferroviario
Cercanías y movilidad urbana	6%	23%
Mercancías	14%	19%
Viajeros. Media y larga distancia	72%	49%
Transversales en la red ¹⁹	8%	9%
TOTAL	100%	100%

Fuente. Estrategia Indicativa.

El escenario 2 prevé, además²⁰, un aumento de la dotación presupuestaria dedicada al mantenimiento de la red ferroviaria: “partiendo de un valor mínimo de la ratio gasto de mantenimiento por km de red en 50.000 €/km (valor un 10% superior a la media de los últimos 5 años), se aumentará progresivamente de forma anual ese valor. Este incremento de recursos se dirigiría especialmente a

¹⁹ Actuaciones generalizadas en la red y planes transversales que no pueden asignarse específicamente a un tipo de servicio (mejora de telecomunicaciones y telemando, sistemas de información, gestión de red, innovación, renovación instalaciones en túneles, mejora de pantallas acústicas, etc.)

²⁰ Los recursos destinados al mantenimiento de la red no se incluyen en las tablas, puesto que estos recursos son considerados contablemente como gasto y no como inversión.

la red convencional, Cercanías y Red de Ancho Métrico, pero también a las primeras líneas de alta velocidad construidas²¹.

Los planes de infraestructuras aprobados hasta la fecha²² se han centrado en la construcción de líneas de alta velocidad. Según el Estudio de la AIREF, hasta 2018 se habían invertido en España más de 61.000 millones de euros en líneas de alta velocidad.

Tabla 3. Inversión en la red convencional y de alta velocidad²³

	ADIF	%	ADIF Alta Velocidad	%
2014	273,9	11,1	2.192,1	88,9
2015	355,9	16,7	1.781,3	83,3
2016	260,7	19,1	1.105	80,9
2017	395,9	22,7	1.346,1	77,3
2018	397,2	23,3	1.310,4	76,7
2019	595,4	33,2	1.199,6	66,8

Fuente. Estrategia Indicativa.

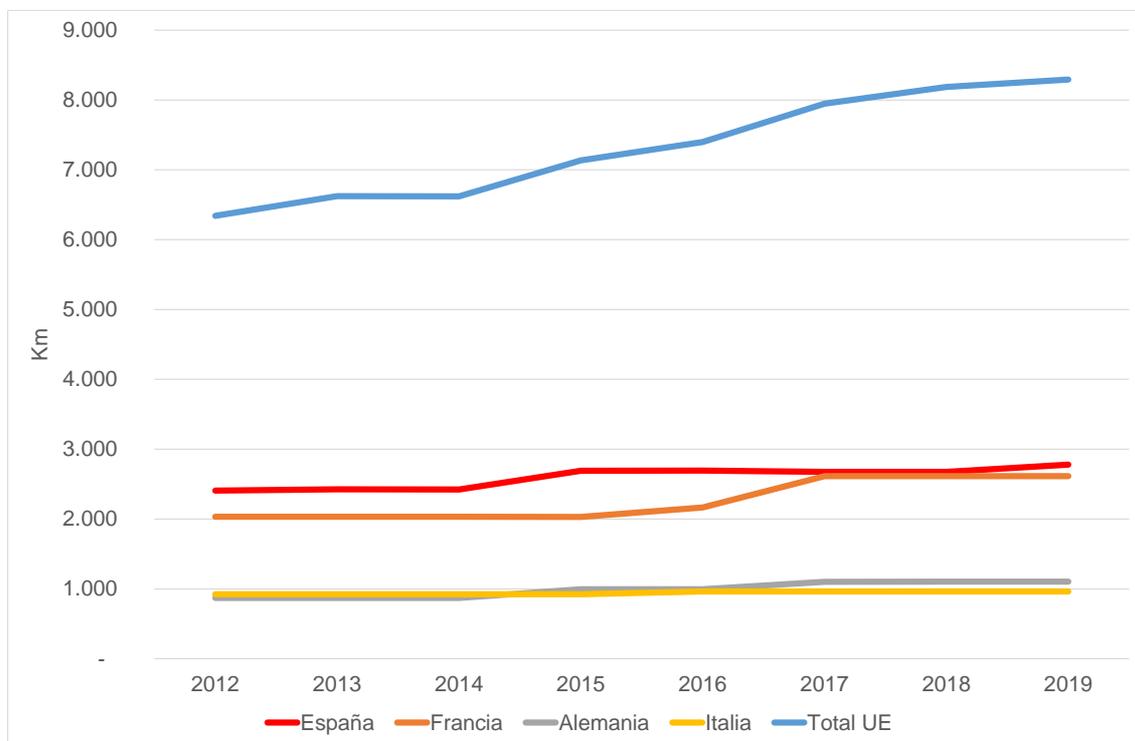
Este importante esfuerzo inversor ha resultado en que España cuente con la red de alta velocidad más extensa de Europa, sumando casi el 35% de los km totales.

²¹ En el escenario 1, la dotación para mantenimiento sería “similar a la que ha habido en los últimos años y, por tanto, (...), podría traducirse en una pérdida de calidad en la prestación de los servicios y provocar algún problema de disponibilidad y fiabilidad del transporte ferroviario”.

²² En la actualidad está vigente el Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (PITVI) 2012-2024. Anteriormente se aprobaron otros planes como el Plan Estratégico de Infraestructuras y transporte (PEIT) 2005-2020 o el Programa de Infraestructuras de transporte (PIT) 2000-2007.

²³ ADIF gestiona la práctica totalidad de la red convencional y ADIF Alta Velocidad hace lo propio con la red de alta velocidad.

Gráfico 3. Evolución de la red de alta velocidad en la UE.



Fuente. IRG RAIL. Market monitoring report.

Alcanzada esta dotación de infraestructuras de alta velocidad parece lógico centrar los esfuerzos en la red convencional, que soporta aproximadamente el triple del tráfico de la red de alta velocidad, medido en tren.km.

Tabla 4. Tráfico en la red ferroviaria (en millones de tren.km)

	2019		2020	
	ADIF	ADIF AV	ADIF	ADIF AV
Larga distancia	15,91	47,40	7,66	27,06
Media distancia	32,31	9,10	22,95	6,22
Cercanías	64,23	2,25	59,04	2,03
Mercancías	24,84	1,61	21,39	1,36
TOTAL	137,29	60,36	111,04	36,67

Fuente. CNMC. Informe Anual del Sector Ferroviario.

Por lo que se refiere a los servicios de viajeros, la red convencional asume en torno al 65% de los viajeros.km y aproximadamente el 96% del total de viajeros, ello condicionado especialmente por el peso significativo de los viajeros en los núcleos de cercanías.

Tabla 5. Distribución porcentual de la actividad de servicios de viajeros

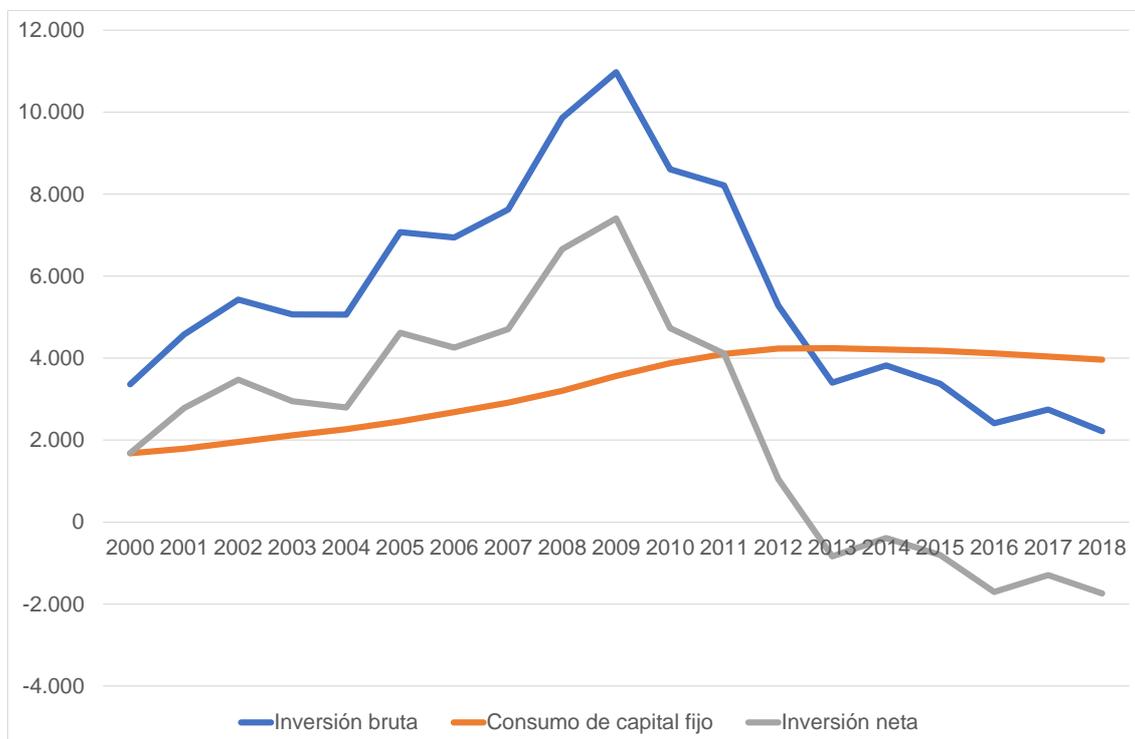
	2019		2020	
	Viajeros (%)	Viajeros-km (%)	Viajeros (%)	Viajeros-km (%)
Cercanías	86,8	30,7	90,0	39,8
Media Distancia Convencional	4,7	8,0	4,3	9,0
Media Distancia Avant	1,7	3,9	1,3	3,7
Larga Distancia Convencional	2,4	18,0	1,6	15,5
Alta Velocidad	4,4	39,4	2,9	32,1

Fuente. CNMC. Informe Anual del Sector Ferroviario.

Por otra parte, el escenario 2 recoge un incremento en los costes de mantenimiento, en particular en la red convencional, a la vista de la pérdida de calidad en la explotación de los distintos servicios. El documento señala que en *“la actualidad algunos servicios de la red convencional presentan limitaciones de la velocidad de circulación en ciertos tramos, por lo que es necesario detectar estas situaciones con antelación, y renovar y sustituir los elementos de la infraestructura que estén próximos al fin de su vida útil o que no cumplan con la funcionalidad requerida (...)”*.

A partir de 2012 la inversión bruta en las infraestructuras ferroviarias dejó de cubrir la depreciación de los activos, por lo que la capacidad de las infraestructuras para prestar los servicios de transporte se reducirá paulatinamente.

Gráfico 4. Evolución de la inversión bruta, neta y consumo de capital fijo



Fuente. Estudio de la AIREF.

Francia, el segundo país europeo en términos de km de alta velocidad, también ha modificado sus prioridades en el ámbito de las infraestructuras ferroviarias, posponiendo la construcción de la mayor parte de nuevas líneas de alta velocidad hasta después de 2033²⁴.

Esta Sala considera necesario mejorar y renovar las líneas convencionales, de modo que coincide con la preferencia del MITMA manifestada en la versión inicial de Estrategia Indicativa, valorando positivamente el cambio de prioridades que persigue el escenario 2, que opta por un reparto más equilibrado de la inversión entre las distintas redes y servicios ferroviarios.

Cuarto. Impacto de la planificación ferroviaria en los cánones

La Resolución de la CNMC de 22 de septiembre de 2021 sobre la propuesta de cánones de Adif y Adif AV para 2022 y por la que se adoptan medidas para el próximo ejercicio de supervisión de acuerdo con el artículo 11 de la ley 3/2013,

²⁴ En particular, las líneas Bourdeaux-Hendaya y Montpellier-Perpignan, que conectan con España, no se prevén acometer hasta 2037.

de 4 de junio²⁵ destacó el importante incremento de los costes previstos en los convenios suscritos entre el MITMA y los gestores de infraestructuras. Para cubrir estos costes se han comprometido aportaciones públicas para Adif de más de 1.000 millones de euros, y para Adif AV de 77,5 millones de euros, en el periodo de cinco años cubierto por los Convenios.

En el caso de Adif AV, el equilibrio en la cuenta de pérdidas y ganancias que exige el artículo 25 de la Ley del Sector Ferroviario se alcanzaría, según las previsiones del Convenio, a base de deuda adicional por valor de 5.717 millones de euros, alcanzando el endeudamiento de la entidad los 22.000 millones de euros en 2025, y de un incremento notable de los ingresos por cánones ferroviarios desde los 610 millones de euros en 2019 hasta los 864 millones de euros en 2025 (+41%).

Tabla 6. Evolución de la cuenta de pérdidas y ganancias de ADIF AV

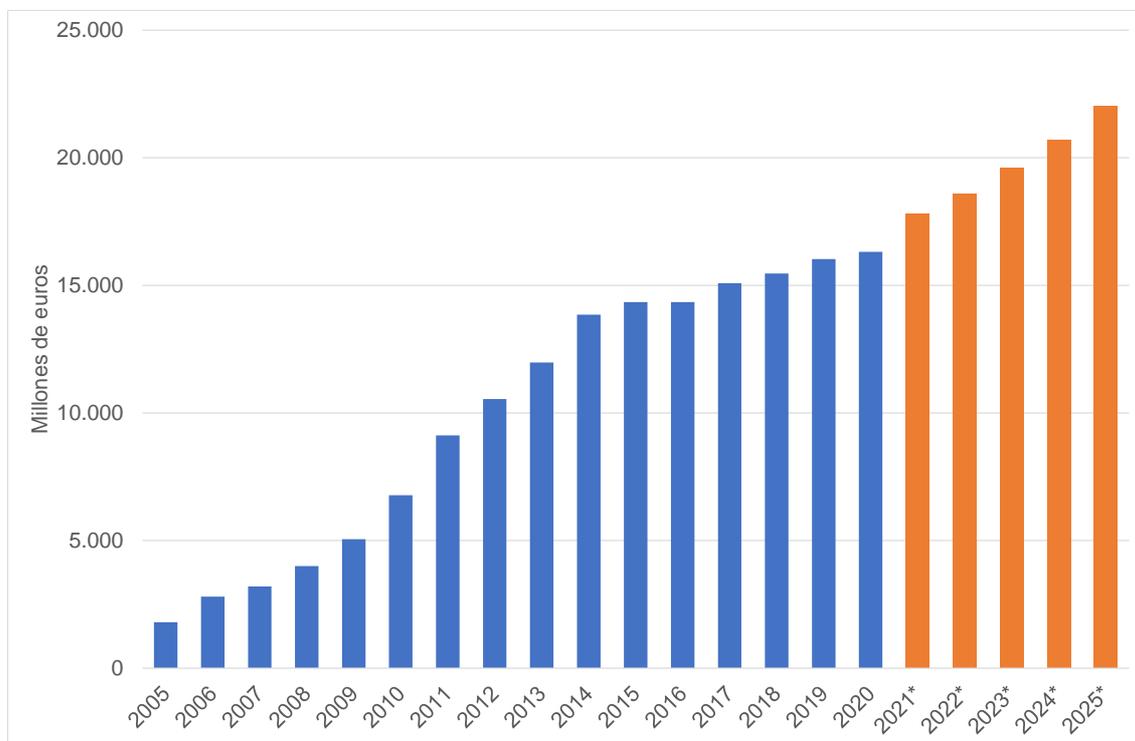
	2019	2020	2021*	2022*	2023*	2024*	2025*
Importe neto cifra de negocio	610,98	327,39	441,29	685,78	821,73	851,65	864,29
Resultado bruto de explotación	276,13	-9,44	94,41	306,41	421,97	440,53	432,44
Gastos financieros	-329,82	-310,52	-327,20	-314,32	-292,51	-271,16	-245,75
Resultado financiero	-207,44	-201,27	-222,88	-212,21	-211,01	-193,69	-172,10

(*) Previsiones incluidas en el convenio suscrito entre el MITMA y ADIF Alta Velocidad.

Fuente. Cuentas anuales de ADIF AV y convenio suscrito por el MITMA y ADIF AV.

²⁵ https://www.cnmc.es/sites/default/files/3705131_51.pdf

Gráfico 5. Evolución de la deuda de Adif AV²⁶



(*) Previsión a partir del endeudamiento neto previsto en el convenio suscrito entre el MITMA y Adif AV.

Fuente. Elaboración propia a partir del Estudio de la AIREF y el convenio suscrito por el MITMA y Adif AV.

La situación de Adif AV se ve penalizada por los elevados costes financieros, lo que provoca que hasta 2022 no se generen recursos suficientes para afrontar los intereses de la deuda contraída. A partir de ese año, el importante incremento de los ingresos por cánones permitirá, según las previsiones del convenio, que este gestor pueda hacer frente a los gastos financieros a partir de su propia liquidez. Estas previsiones implican, sin embargo, una importante presión sobre los cánones ferroviarios, que debe valorarse por sus efectos sobre los costes de las empresas ferroviarias y, en último término, sobre la demanda de los servicios de transporte ferroviario.

Tanto la Ley del Sector Ferroviario como la Directiva RECAST diferencian entre los cánones ferroviarios propiamente dichos, que permiten a los gestores de

²⁶ El Real Decreto-ley 15/2013, d 13 de diciembre, sobre la reestructuración de la entidad pública empresarial “Administrador de Infraestructuras Ferroviarias” (ADIF) y otras medidas urgentes en el orden económico creó ADIF AV como entidad pública empresarial, heredando la deuda contraída por ADIF hasta esa fecha.

infraestructuras recuperar los costes directos de la prestación del servicio, y los recargos, que les permiten recuperar el resto de costes de administración de la red, siempre y cuando el mercado pueda aceptarlos.

La LCNMC habilita a la CNMC para supervisar la legalidad de los cánones y recargos ferroviarios, como ha recordado recientemente en Tribunal de Justicia de la Unión Europea en Sentencia de 9 de septiembre de 2021 (asunto C-144/20, LatRailNet)²⁷. En este sentido, el Plan de Actuaciones de la CNMC 2021-2022 prevé la revisión del modelo de costes de los gestores de infraestructuras y el análisis de los criterios para fijar el recargo a los cánones ferroviarios.

Por otro lado, como recordó la citada Resolución de 22 de septiembre de 2021, la CNMC no debe verse vinculada en el ejercicio de sus competencias de supervisión de los cánones por las previsiones incluidas en los Convenios. Lo que tiene que comprobar la CNMC, de acuerdo con lo previsto en la Ley del Sector Ferroviario y el Reglamento de Ejecución 2015/909²⁸, es que los costes que Adif y Adif AV imputan a los cánones ferroviarios son los que dicta el marco regulador. Asimismo, determinará los criterios que deben aplicarse para determinar si el mercado puede aceptar los recargos que propongan los gestores de infraestructuras.

Finalmente, cabe recordar, como lo hizo también la Resolución de 22 de septiembre de 2021, que los convenios firmados entre el MITMA y los gestores de infraestructuras no incluyen los incentivos a la reducción de los costes de administración de la red previstos en el artículo 30.3 de la Directiva RECAST y en el punto 5 del anexo II de la Ley del Sector Ferroviario.

Quinto. Diagnóstico de la situación de las infraestructuras

La Estrategia Indicativa realiza un detallado diagnóstico de la situación actual de las infraestructuras ferroviarias (capacidad y mantenimiento) y de la demanda de los servicios de transporte, que plasma en un análisis DAFO, en línea con la metodología de este tipo de planes estratégicos. Además, presenta de forma clara los objetivos estratégicos que se persiguen.

²⁷<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=245751&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=178320>

²⁸ Reglamento de Ejecución 2015/909 de la Comisión de 12 de junio de 2015 relativo a las modalidades de cálculo de los costes directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario.

Esta Sala coincide, en términos generales, con este diagnóstico. Sin embargo, considera que la versión definitiva de Estrategia podría mejorar su contenido en relación con los siguientes aspectos. En primer lugar, la Estrategia concluye que no existen problemas de capacidad en las infraestructuras ferroviarias, salvo en algún tramo puntual, principalmente de cercanías en la red convencional y en tramos de los corredores norte y mediterráneo de la red de alta velocidad. No se refiere a los problemas de capacidad en las principales estaciones de viajeros de alta velocidad, que condicionan el proceso de liberalización del mercado de transporte nacional de viajeros. Las estaciones son cuellos de botella que determinan la capacidad global de la red ferroviaria, por lo que la versión definitiva de la Estrategia Indicativa debería valorarlos e incluir, en su caso, las actuaciones que se están acometiendo, o se prevé acometer, para solventarlos.

En segundo lugar, la Estrategia concluye que la competencia de la carretera limita la cuota modal del ferrocarril en el transporte de mercancías. Esta Sala coincide con esta conclusión, si bien considera que algunos aspectos contenidos en el análisis deberían ser revisados:

- La gestión actual de las terminales ferroviarias no es una “fortaleza” del sistema como se señala en el análisis. Las terminales ferroviarias son un coste que debe asumir el modo ferroviario y que no asume la carretera. El Informe de la CNMC sobre los servicios de transporte de mercancías por ferrocarril de 2017 estimó este coste en un 35% del coste total del transporte intermodal en el ámbito terrestre²⁹. Por ello, la eficiencia en la prestación de los servicios en las terminales es esencial para la competitividad del ferrocarril.
- El Informe de la CNMC relativo a la consulta a los representantes de los usuarios sobre su punto de vista del mercado ferroviario (2021)³⁰ refleja los problemas que afrontan las empresas ferroviarias en el acceso a las instalaciones ferroviarias y la prestación de los servicios en ellas señalando, en particular, las limitaciones del modelo de colaboración público-privada.

Finalmente, la situación de las empresas ferroviarias de mercancías es una debilidad del sistema que no se refleja en el análisis. De acuerdo con el Informe Anual del Sector Ferroviario de la CNMC 2019³¹, los ingresos del transporte de mercancías se situaron en torno a los 290 millones de euros, lo que refleja el

²⁹ https://cnmc.es/sites/default/files/2264652_6.pdf

³⁰ <https://cnmc.es/sites/default/files/3615002.pdf>

³¹ <https://www.cnmc.es/expedientes/infdtsp00920>

limitado tamaño del mercado. La difícil situación de las empresas ferroviarias³² limita su capacidad para mantener su actividad o acometer nuevas inversiones. Estas cuestiones deberían considerarse en el análisis DAFO.

V. CONCLUSIONES

Sin dejar de constatar el retraso acumulado respecto de los plazos previstos en la Directiva RECAST y en la Ley del Sector Ferroviario, esta Sala valora positivamente la elaboración por parte del MITMA de la Estrategia Indicativa.

La versión inicial de la Estrategia Indicativa contiene un diagnóstico de la situación de la red, análisis con el que, en términos generales, se coincide, y vincula las inversiones con compromisos de aportaciones públicas plurianuales, las incluidas en los convenios suscritos entre el MITMA y los gestores de infraestructuras, lo cual se valora también positivamente.

La Estrategia Indicativa plantea dos escenarios de inversión, uno de inversión intensa, como se viene haciendo, en alta velocidad, y otro de inversión más equilibrada. Y revela que se decanta por la segunda, con la mitad de la inversión destinada a mejorar la red convencional, sobre la que se presta la práctica totalidad de los servicios de cercanías y de transporte de mercancías. A juicio de esta Sala, contando España con la red de alta velocidad más extensa de Europa, es lógico centrar los esfuerzos inversores en la red convencional, que aglutina el 75% de la actividad ferroviaria medida en tren.km, el 65% de los viajeros.km y aproximadamente el 96% del total de viajeros.

Si bien la Estrategia Indicativa incluye unas líneas generales para la planificación ferroviaria, no ofrece el detalle mínimo suficiente sobre actuaciones específicas, ni su calendario, ni su presupuesto. Tampoco detalla los criterios para la selección de los proyectos. Por todo ello, esta Sala considera que en este sentido persisten los problemas de los que adolecían los anteriores planes de infraestructuras. Esta situación abocaría a los administradores de infraestructuras a ofrecer esa concreción en sus programas de actividad. Reconociendo la importancia del segundo escalón en la planificación que suponen los programas de actividad, el MITMA debería concretar las prioridades para cumplir con los objetivos de la Estrategia Indicativa y ofrecer más indicaciones, más detalles, sobre cada actuación.

³² De acuerdo con las cuentas anuales, las principales empresas del sector afrontaron importantes pérdidas: Renfe Mercancías (-42,7 millones de euros), CAPTRAIN (-4,165 millones de euros), TRANSFESA (-24 millones de euros). Únicamente CONTINENTAL consiguió obtener beneficios positivos, si bien de apenas 0,1 millones de euros.

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y el Plan Mercancías 30 prevén actuaciones muy concretas en la red ferroviaria y las instalaciones de servicio. Dado que estas actuaciones y su calendario están ya comprometidos, parecería oportuno que la versión inicial de esta Estrategia Indicativa las recogiera.

Las inversiones en el marco del Plan de Recuperación no son las únicas que van a realizarse (el Plan solamente recoge las actuaciones que van a recibir fondos del MRR pero éstas no son todas y, de hecho, los Convenios reflejan las aportaciones del MRR pero también prevén aportaciones nacionales para otros proyectos), por lo que el trámite de información pública debería haberse aprovechado para debatir el destino de esta otra parte, sustancial, de las inversiones.

La Ley del Sector Ferroviario establece que la planificación de las infraestructuras ferroviarias debe realizarse desde una perspectiva intermodal. Tanto la OCDE como la AIREF señalan que la segmentación regulatoria y la segmentación en la gestión administrativa entre los diferentes modos de transporte y su compleja gobernanza limitan las eficiencias de un enfoque intermodal. Por ello, recomiendan un análisis integral de las actuaciones en el que la intermodalidad sea un criterio para su selección y priorización. Resultaría por tanto altamente recomendable que la Estrategia Indicativa considerase este aspecto y los resultados del análisis.

En relación con los convenios suscritos entre el MITMA y los gestores de infraestructuras, que aseguran aportaciones públicas para implementar la Estrategia Indicativa, esta Sala ya ha señalado que no incluyen los incentivos a la reducción de los costes por la administración de la red previstos en el artículo 30.3 de la Directiva RECAST y en el punto 5 del anexo II de la Ley del Sector Ferroviario. E igualmente que las previsiones de incremento de los cánones ferroviarios deben valorarse por la presión que podrían ejercer sobre los costes de las empresas ferroviarias y, en último término, sobre la demanda de los servicios de transporte ferroviario. Dichas previsiones no vinculan, en ningún caso, a la CNMC en el ejercicio de sus competencias de supervisión de los cánones.