

ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME RELATIVO AL PROYECTO DE PROGRAMA DE ACTIVIDAD DE ADIF Y ADIF ALTA VELOCIDAD PARA 2022-2026

(STP/DTSP/006/24)

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D.^a Pilar Sánchez Núñez

Consejeros

D. Josep María Salas Prat

D. Carlos Aguilar Paredes

Secretaria

D.^a. María Ángeles Rodríguez Paraja

En Madrid, a 16 de mayo de 2024

De acuerdo con la función establecida en el artículo 11 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, LCNMC), y en el artículo 25.4 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario (en adelante, Ley del Sector Ferroviario), la Sala de la Supervisión Regulatoria emite el siguiente informe:

I. OBJETO DEL INFORME Y HABILITACIÓN COMPETENCIAL

1. El 14 de febrero de 2024 tuvo entrada en el registro electrónico de esta Comisión el proyecto de programa de actividad 2022-2026 de las Entidades Públicas Empresariales Administrador de Infraestructuras (en adelante, ADIF) y ADIF-Alta Velocidad (en adelante, ADIF AV).
2. El artículo 25.4 de la Ley del Sector Ferroviario 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”*.

3. Corresponde a esta Comisión informar sobre los programas de actividad de ADIF y ADIF AV en virtud de los artículos 11.1.g) de la LCNMC y 25.4 de la Ley del Sector Ferroviario. Este último establece que *“[l]os administradores de infraestructuras ferroviarias, remitirán el borrador del programa al Ministerio de Fomento, Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria, empresas ferroviarias y resto de candidatos, Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, y demás interesados, de forma previa a su aprobación, con el fin de garantizar que estos actores tengan acceso a la información pertinente que les pudiera concernir y asimismo de que dispongan de la oportunidad de formular alegaciones sobre el contenido del programa de actividad relativo a las condiciones de acceso y utilización de los diferentes servicios relacionados con las infraestructuras ferroviarias, y a la naturaleza, el suministro y el desarrollo de los mismos, antes de su aprobación, así como a la previsión de las actualizaciones de los cánones previstas, de conformidad con el artículo 100.1”*.
4. Por tanto, la CNMC está habilitada para conocer e informar los programas de actividad 2022-2026 de ADIF y ADIF AV, y lo hace de acuerdo con las competencias de supervisión que le otorga el artículo 11 de la LCNMC.
5. Por otra parte, atendiendo a lo previsto en los artículos 20.1 y 21.2 de la LCNMC y el artículo 14.1.b) del Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, el órgano decisorio competente para emitir el presente informe es la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC.

II. ANTECEDENTES

6. Para asegurar la sostenibilidad de las infraestructuras ferroviarias, el artículo 25.2 de la Ley del Sector Ferroviario establece 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 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 (...)*¹.

7. Según el artículo 25.3, el Gobierno debe asegurar que *“en circunstancias empresariales normales y a lo largo de un período no superior a cinco años, la contabilidad de pérdidas y ganancias de los administradores generales de infraestructuras ferroviarias refleje como mínimo una situación de equilibrio entre, por una parte, los ingresos procedentes de los cánones por acceso a las infraestructuras ferroviarias y por utilización de instalaciones de servicio, los precios privados por la prestación de servicios en dichas instalaciones, los excedentes de otras actividades comerciales, los ingresos no reembolsables de origen privado y la financiación estatal incluyendo, en su caso, los anticipos abonados por el Estado, y, por otra, los gastos de infraestructura e instalaciones de servicio”*.
8. El 26 de julio de 2021 se firmaron los convenios entre el entonces Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (ahora, Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, en adelante, Ministerio de Transportes) y ADIF y ADIF AV para el periodo 2021-2025 (en adelante, Convenios)². El 18 de julio de 2023 se suscribieron sendas adendas a los Convenios, para hacer una actualización de las inversiones que se van a financiar con el Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia (en adelante, MRR)³.

¹ El mencionado Anexo II de la Ley del Sector Ferroviario indica 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”*

² 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.

³ Resolución de 19 de julio de 2023, de la Dirección General de Planificación y Evaluación de la Red Ferroviaria, por la que se publica la Adenda al 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; y la Adenda al Convenio con el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias ADIF-Alta Velocidad, para la

9. Los Convenios recogen el origen de la financiación de las inversiones en infraestructuras, distinguiendo entre los fondos provenientes del MRR y los provenientes de los Presupuestos Generales del Estado (“inversiones propias”)⁴, y describen con cierto detalle las inversiones previstas en el periodo⁵.
10. En relación con la planificación de las infraestructuras ferroviarias, la Ley del Sector Ferroviario prevé dos instrumentos, la Estrategia indicativa del desarrollo, mantenimiento y renovación de la infraestructura ferroviaria del Ministerio de Transportes (en adelante, Estrategia Indicativa) y el Programa de actividad de los administradores de infraestructuras:
- El artículo 5.1 de la Ley del Sector Ferroviario 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 (...)”*.

La Estrategia indicativa vigente, para el periodo (2021-2026) fue aprobada el pasado 23 de diciembre de 2022⁶.

- El artículo 25.4 de la Ley del Sector Ferroviario 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*

sostenibilidad económica de las infraestructuras ferroviarias que integran su red, durante el periodo 2021-2025. <https://www.boe.es/boe/dias/2023/08/14/pdfs/BOE-A-2023-18390.pdf>

⁴ En el caso de ADIF AV el endeudamiento es también una fuente de financiación de las inversiones.

⁵ Ver el cuadro 4 de ambos Convenios, donde se distingue 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).

⁶ Orden TMA/1338/2022, de 23 de diciembre, por la que se aprueba la “Estrategia Indicativa del desarrollo, mantenimiento y renovación de la infraestructura ferroviaria” para el periodo 2021-2026.

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”.

Según su artículo 25.5, “[l]os 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”.

11. En definitiva, con los Convenios y la Estrategia Indicativa, los Programas de actividad de ADIF y ADIF AV completan los instrumentos previstos en la Ley del Sector Ferroviario para la planificación y financiación de las infraestructuras ferroviarias.

III. CONTENIDO DE LOS PROGRAMAS DE ACTIVIDAD

Primero. Estructura del documento

12. Los Programas de actividad de ADIF y ADIF AV constan de nueve capítulos:
 - El Capítulo 1 presenta, a modo introductorio, los antecedentes del Programa de actividad, su ámbito de aplicación y alcance, así como su periodo de vigencia, estructura y contenido.
 - El Capítulo 2 establece los objetivos fundamentales del Programa de actividad: la seguridad de las infraestructuras, la sostenibilidad del sistema racionalizando las inversiones, la transparencia para las empresas ferroviarias sobre las características de la red y la eficiencia en la gestión de la red.
 - El Capítulo 3 analiza la normativa aplicable a la planificación de la infraestructura ferroviaria, como la de la Red Básica de la Red Transeuropea de Transporte y la de los corredores intermodales, establecida en los Reglamentos 1315/2013 y 2021/1153 (en adelante, Corredores TEN-T). Dos de ellos, el Atlántico y el Mediterráneo transcurren por España. A nivel nacional, el Programa de actividad dice ser coherente con los objetivos de la Estrategia de Movilidad, Segura,

Sostenible y Conectada 2030 y los mencionados Estrategia Indicativa y Convenio.

- El capítulo 4 introduce los capítulos 5 a 8.
 - El Capítulo 5 incluye el Plan de financiación de las inversiones, detallando las fuentes de financiación: las aportaciones patrimoniales del Estado recogidas en los Convenios, la compensación del IVA de las inversiones en infraestructura ferroviaria, los diferentes fondos comunitarios para el desarrollo y mejora de las infraestructuras ferroviarias, las transferencias de capital y, solo en el caso de ADIF AV, la emisión de deuda.
 - El Capítulo 6 incluye el Plan de inversiones, que identifica las actuaciones planificadas, distinguiendo entre las que se dirigen a la red en explotación de las que se dirigen a nuevos desarrollos. Además, se muestra el reparto de las inversiones previstas entre los fondos del MRR y la inversión propia.
 - El Capítulo 7 establece la congelación de los cánones vigentes en 2025 y 2026.
 - El Capítulo 8 describe otras actividades de los administradores de infraestructuras como el mantenimiento y explotación de la red o la gestión de los sistemas de seguridad, control y circulación.
 - El Capítulo 9 incluye el listado y los mapas de las actuaciones que se prevé llevar a cabo durante el periodo 2022-2026, distinguiendo entre las finalizarán en 2022-2024 y las que finalizarán en 2025-2026. En el siguiente epígrafe se resumen las principales actuaciones previstas.
13. Los anexos detallan la distribución de las inversiones en los corredores TEN-T y en el resto de las líneas de la red ferroviaria, las mejoras para el transporte de mercancías y el marco normativo de los cánones ferroviarios, así como la descripción del modelo de coste directo y las previsiones de tráfico.

Segundo. Principales actuaciones

A. Red de alta velocidad

14. De acuerdo con las actuaciones previstas, las empresas ferroviarias que pretendan prestar servicios en las líneas del norte (Galicia, Asturias y el País Vasco) requerirán de trenes de rodadura desplazable bitensión (3 kV de corriente continua – CC – y 25 KV de corriente alterna – CA –) y equipados con sistemas

de señalización ERTMS⁷ y GSM-R^{8,9}. En el corredor Sur destaca la sustitución del sistema de señalización LZB¹⁰ por ERTMS entre 2025 y 2026, si bien el ramal a Toledo desde La Sagra continuará equipado con el sistema LZB. Tampoco se prevé convertir a ancho internacional los tramos Sevilla-Huelva/Cádiz por lo que para prestar servicios sin transbordo serán necesarios trenes de rodadura desplazable.

15. A pesar de la electrificación a 25 kV de CA de la línea Plasencia-Badajoz, la prestación de servicios requerirá de trenes duales (eléctrico-diésel). Los Programas de actividad no incluyen fechas de la electrificación completa de la línea Madrid-Badajoz ni la mejora de los sistemas de señalización ERTMS¹¹.
16. Las actuaciones en el Corredor Mediterráneo prevén la conversión a ancho internacional de la infraestructura entre Murcia y Almería entre 2025 y 2026. Además, se prevén actuaciones entre Castelló de la Plana y Vila-Seca. La

⁷ ERTMS (European Rail Traffic Management System): sistema europeo de gestión del tráfico ferroviario, formado por todo el equipamiento a bordo y en tierra necesarios para supervisar y controlar en tiempo real la operación de los trenes, de acuerdo con las condiciones del tráfico y en base a un nivel de aplicación apropiado. El sistema estándar de interoperabilidad ERTMS está constituido por los componentes técnicos ETCS y GSM-R.

⁸ Sistema Global de Comunicaciones Móviles para Ferrocarriles, GSM-R por sus siglas en inglés, es el sistema estándar europeo de radiotelefonía específico para el transporte ferroviario que permite la comunicación de voz y datos entre las circulaciones y el puesto de mando del administrador de infraestructuras.

⁹ Entre Madrid y Asturias la línea incorporará hasta Pola de Lena el ancho internacional y electrificación a 25 kV de CA (salvo en el tramo León-La Robla a 3 kV de CC) y sistema de señalización ERTMS y GSM-R. A partir de esta localidad se mantiene la línea en ancho ibérico. Entre Madrid y Galicia no se prevén modificaciones en la infraestructura: línea con ancho internacional, electrificación a 25 kV de CA y señalización con ERTMS y GSM-R hasta Ourense. A partir de esta localidad la línea es de ancho ibérico electrificada a 25kV de CA (salvo la salida norte de Ourense que está electrificada a 3kV de CC). Finalmente, entre Madrid y el País Vasco, los programas de actividad no prevén la puesta en servicio de nuevas infraestructuras de alta velocidad (en ancho internacional, electrificación a 25 kV de CA y señalización ERTMS) más allá de Burgos.

¹⁰ LZB: sistema de seguridad y control del tráfico ferroviario con supervisión continua e intercambio de información entre el cable de vía y las antenas de los vehículos. Es un sistema de protección automática de trenes equivalente al ERTMS nivel 2 pero solo permite velocidades hasta 300 km/h.

¹¹ Solo se prevé la instalación del sistema ERTMS y GSM-R entre Plasencia y Badajoz en el periodo 2022-2024.

prestación de servicios en el corredor Mediterráneo hasta la frontera francesa requerirá trenes bitensión (3 kV de CC y 25 kV de CA)¹².

17. Finalmente, se prevén dos enlaces que mejorarán la conectividad de la red de alta velocidad. El enlace de Almodóvar del Río, que concluirá en 2024, permitirá conectar Sevilla con Málaga/Granada sin pasar por Córdoba, evitando la inversión de marcha. El enlace de Olmedo, que concluirá entre 2025 y 2026, permitirá servicios entre Galicia (Ourense) y León/Burgos (o su continuación hacia las ciudades de la vertiente cantábrica mediante trenes de ancho variable) sin conectar en Madrid. Por último, también se prevé la conexión en ancho internacional de la terminal T4 del Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas desde la estación de Madrid Chamartín Clara Campoamor¹³. En el Anexo II se detallan las actuaciones incluidas en los programas de actividad.

B. Red convencional

18. Los Programas de actividad prevén mejoras en la red convencional como la electrificación de las conexiones de Lugo y Teruel en 2026. También prevén electrificar la conexión de Fuentes de Oñoro con Portugal, requiriéndose trenes bitensión (3 kV de CC y 25 KV de C). En el resto de las conexiones con Portugal seguirán siendo necesarios trenes duales (eléctrico-diésel)¹⁴.
19. La red de cercanías de Madrid y Barcelona se mejorará con la implantación del sistema de señalización ERTMS nivel 2¹⁵ y GSM-R. Además, entrará en servicio el nuevo acceso ferroviario al aeropuerto de Barcelona en ancho ibérico.

¹² Según la figura 39 del Bloque III del Programa de actividad de ADIF AV, la línea desde Castelló de la Plana hasta Vila-Seca se transformará a ancho estándar entre 2025 y 2026. Sin embargo, la tabla 22 del Bloque III y la descripción de la actuación del Anexo II del Programa de actividad no menciona el cambio a ancho internacional de los 25 km de línea entre Vandellós y Vila-Seca.

¹³ Esta conexión permitirá el acceso al aeropuerto desde los corredores de alta velocidad del Norte, Sur y Levante, requiriendo trenes bitensión (3 kV en CC y 25 KV en CA) equipados con sistemas de señalización ASFA y GSM-R.

¹⁴ En las conexiones con Portugal se prevé la electrificación del tramo Vigo Guixar - Redondela - Guillarei a 25 kV en CA, quedando pendiente el tramo Guillarei -Tui en 2026. Por otra parte, no se prevé la electrificación del tramo Badajoz-Elvas de 17 km de longitud.

¹⁵ La mejora del sistema de señalización a ERTMS nivel 2 además de aumentar la velocidad máxima de 300 km/h a 350 km/h, lo que no es relevante para los servicios de cercanías, aumenta sensiblemente la capacidad de la línea al permitir el paso entre trenes cada 2 minutos y medio.

20. Las actuaciones en los Corredores Mediterráneo y Atlántico tiene como objetivo adaptar la infraestructura a los estándares de interoperabilidad¹⁶. En concreto, en estos corredores se ha planificado la electrificación de 373 km de vía, la implantación del sistema de señalización ERTMS en 518 km y la construcción de apartaderos de 750 metros. Adicionalmente se instalarán sistemas de telecomunicaciones GSM-R en 1.569 km de la red convencional.
21. Por último, y si bien con plazos de finalización más allá de 2026, los Programas de actividad incluyen la adecuación de los gálibos, la modernización de la señalización y la ampliación de apartaderos hasta los 750 metros entre el Puerto de Algeciras-Madrid-Zaragoza en ancho convencional, actuaciones que permitirán prestar los denominados servicios de autopistas ferroviarias¹⁷, quedando pendiente la electrificación del tramo Bobadilla – Algeciras, que seguirá requiriendo locomotoras diésel. La infraestructura ya está adecuada a la autopista ferroviaria (si bien para el transporte de semirremolques de hasta 4,00 metros de altura) entre Madrid y Valencia en ancho convencional y entre Barcelona – frontera francesa en ancho internacional.
22. La ejecución de las actuaciones previstas en los Programas de actividad incrementará la proporción de la red electrificada (hasta el 71%), en ancho internacional (hasta el 27%) y con sistema de señalización ERTMS (hasta el 29%).

¹⁶ El Reglamento 1315/2013 establece requisitos de interoperabilidad de la infraestructura: ancho internacional, electrificación de las líneas, implementación del sistema de señalización ERTMS y la posibilidad de circulación de trenes de mercancías de 740 m de longitud.

¹⁷ Las autopistas ferroviarias permiten el transporte en ferrocarril de camiones completos o semirremolques, en el caso de Algeciras-Zaragoza de cuatro metros y veinte centímetros de altura.

Tabla 1. Evolución de las características básicas de la red ferroviaria de interés general.

	A 31 de diciembre de 2021			A 31 de diciembre de 2023			A 31 de diciembre de 2026		
	ADIF	ADIF AV	TOTAL	ADIF	ADIF AV	TOTAL	ADIF	ADIF AV	TOTAL
Longitud	11.870	3.762	15.632	11.674	3.973	15.648	11.700	4.349	16.049
Mm vía electrificada	6.714	3.429	10.143	6.718	3.745	10.463	7.255	4.093	11.348
% vía electrificada			65%			67%			71%
Km ancho estándar ¹⁸	182	3.045	3.227	182	3.222	3.404	410	3.866	4.276
% ancho estándar			21%			22%			27%
Km ERTMS	157	2.471	2.629	230	2.740	2.971	768	3.909	4.678
% ERTMS			17%			19%			29%

Fuente: Elaboración propia con datos de Adif y Adif AV

IV. VALORACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE ACTIVIDAD

Primero. Objeto del informe de la CNMC

23. Para que los operadores ferroviarios puedan competir en los mercados, y garantizar su acceso de manera efectiva y no discriminatoria, es fundamental contar en tiempo y forma con la información relativa a las inversiones en nuevas infraestructuras y en mejoras en las ya existentes, ya que de ellas dependerá, a su vez, la planificación de las inversiones de estos operadores para poder hacer el mejor uso de las mismas en beneficio de los consumidores, pudiendo planificar adecuadamente sus nuevas ofertas de servicios. Por ello, la CNMC viene señalado reiteradamente la importancia de los instrumentos de planificación de la infraestructura previstos en la Ley del Sector Ferroviario, habiendo ya expresado previamente que *“tanto la estrategia indicativa, que debe plantear el Ministerio de Fomento, como el programa de actividad, que deben desarrollar los administradores de infraestructuras, son mecanismos que deben favorecer una planificación ferroviaria más ordenada y previsible. Además, ambos documentos incrementarán la transparencia para las empresas ferroviarias sobre la red y los*

¹⁸ Incluye ancho estándar puro y ancho mixto.

*servicios que pueden prestar sobre ella, permitiendo una mejor planificación y reduciendo la incertidumbre*¹⁹.

24. Asimismo, el programa de actividad debe dar visibilidad a la evolución prevista de los cánones ferroviarios, elemento fundamental para el acceso de los operadores ferroviarios a la infraestructura, cuya supervisión compete a la CNMC.

Segundo. Valoración general

25. Por tanto, debe valorarse positivamente que ADIF y ADIF AV hayan planteado sus Programas de actividad tras la aprobación por el Ministerio de Transportes de la Estrategia Indicativa en diciembre de 2022, pues la información que contienen mejora la transparencia sobre la evolución de la red y las condiciones de acceso a dicha red, información ésta que resulta fundamental para la planificación, por parte de las empresas ferroviarias, de sus operaciones, y para la toma de decisiones en lo relevante a su entrada o la intensidad de su actividad en determinados mercados. Estos documentos son especialmente importantes porque la 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”*²⁰.
26. No obstante, dada la ausencia de información señalada por la CNMC sobre la Estrategia Indicativa -información relevante para la toma de decisiones de los operadores usuarios de esas infraestructuras- habría sido deseable que los Programas de actividad hubiesen justificado la elección de determinadas actuaciones para valorar la contribución de las mismas a mejorar las condiciones de acceso de nuevos operadores que impulsen la competencia en el mercado, o que permitan identificar con tiempo la apertura de nuevos mercados, contribuyendo con ello, a su vez, *“a garantizar un uso, suministro y desarrollo óptimo y eficiente de la infraestructura”*²¹, como requiere el artículo 25.4 de la

¹⁹ Acuerdo de la CNMC de 26 de enero de 2017 por el que se emite informe relativo a las Declaraciones sobre la Red 2017 de Adif y Adif Alta Velocidad. <https://www.cnmc.es/expedientes/stpdtsp00117>

²⁰ Informe de la CNMC de 10 de febrero de 2022 sobre la versión inicial de la Estrategia Indicativa. <https://www.cnmc.es/sites/default/files/3945665.pdf>

²¹ El programa de actividad del administrador italiano detalla el impacto de las actuaciones previstas en términos de incrementos de capacidad de la infraestructura o mejoras en los tiempos de viaje de los servicios <https://www.rfi.it/en/about-us/Government-and-stakeholder-relations/The-Business-Plan.html>

Ley del Sector Ferroviario, y a una mayor oferta de servicios a los consumidores finales.

27. Igual que en el procedimiento de adjudicación de la capacidad marco en los corredores de alta velocidad Noreste, Levante y Sur en 2019 se identificaron los cuellos de botella en la red ferroviaria que limitaban la oferta de capacidad, los instrumentos de planificación de las inversiones ferroviarias deberían identificar esas limitaciones de la red y explicar los criterios para la priorización de las actuaciones sobre la red, teniendo en cuenta la demanda, en aras de la mayor eficiencia y optimización de las infraestructuras, facilitando el desarrollo de una mayor pluralidad de la oferta.
28. Por otro lado, los Programas de actividad deben ser una herramienta para que las empresas ferroviarias conozcan las modificaciones en las condiciones de acceso a las infraestructuras *“desde el punto de vista del trazado o de sus condiciones funcionales o de explotación, previstas para los cinco años siguientes”*. La transparencia en la evolución a medio y largo plazo de la red, con el detalle de las condiciones operativas de prestación de los servicios (señalización, velocidad, ancho de vía...), es esencial para que las empresas ferroviarias identifiquen oportunidades de negocio y puedan ofrecer a los usuarios del ferrocarril nuevas conexiones y ofertas comerciales. Esta información debe ser suficiente y debe facilitarse con la debida antelación a todas las empresas ferroviarias, tanto las que están ya prestando servicios como las potenciales entrantes, las cuales pueden requerir de mayores plazos para planificar sus inversiones y conseguir los activos necesarios para comenzar sus operaciones.
29. De acuerdo con lo anterior, los Programas de actividad de ADIF y ADIF AV identifican las actuaciones en las distintas líneas, distinguiendo entre obras de nueva plataforma, de cambio de vía, electrificación o equipos de señalización, y debe valorarse positivamente esta información a las empresas ferroviarias sobre la evolución de la red ferroviaria.
30. El artículo 25.4 de la Ley del Sector Ferroviario establece que el Programa de actividad debe ser coherente con la Estrategia Indicativa y los Convenios. Los Convenios se firmaron en 2021 y tienen un horizonte temporal 2021-2025, y la Estrategia Indicativa se aprobó en diciembre de 2022, a pesar de lo cual tiene un horizonte temporal 2021-2026. Los Programas de actividad objeto de este informe, aún en tramitación, tienen un horizonte temporal 2022-2026.
31. Aun entendiendo la conveniencia de que los Programas de actividad tengan el mismo horizonte temporal que la Estrategia Indicativa (hasta 2026), estos

Programas de actividad no constituyen un verdadero ejercicio de planificación para los dos primeros de sus años, puesto que ya han transcurrido, y el resultado es que el ejercicio de planificación, que debería ser a cinco años, lo es a solo a tres.

32. Además, las diferencias en los horizontes temporales de los distintos documentos, y en su nivel de detalle, dificultan la trazabilidad de la información entre unos y otros. Los Convenios cubren el periodo 2021-2025 y presentan las previsiones anuales de inversiones, costes e ingresos de cada uno de los administradores. La Estrategia Indicativa cubre el periodo 2021-2026 y presenta importes agregados para todo el periodo y para los dos administradores. Los Programas de actividad son dos, uno por administrador, y en ellos los importes se presentan distinguiendo dos periodos (2022-2024 y 2025-2026). Ello puede generar incertidumbres en las empresas ferroviarias sobre la evolución de las infraestructuras ferroviarias y sus plazos de ejecución.
33. Aun con esas limitaciones para la trazabilidad, puede concluirse que las actuaciones recogidas en los Programas de actividad son coherentes con la Estrategia Indicativa en cuanto que ambas prevén el incremento de recursos destinados a la mejora y conservación de las infraestructuras existentes. Así, la mitad de las inversiones previstas en los Programas de actividad se dirigen a la red convencional, reduciéndose el peso de las inversiones en nuevas infraestructuras de alta velocidad.
34. Por otra parte, ADIF y ADIF AV presentan las actuaciones en dos periodos según su fecha de finalización²²: 2022-2024 y 2025-2026, y también incluyen la mención del importe dedicado a determinadas actuaciones, que se iniciarán en el horizonte temporal del Programa de actividad pero finalizarán después de 2026, sin indicar el momento previsto para su finalización, siquiera en una horquilla de dos o tres años (recuérdese que, en puridad, la planificación en los Programas de actividad debería ser a cinco años 2024-2028).
35. En ese sentido, en el caso de las actuaciones que está previsto finalicen en el periodo 2022-2024, los Programas deberían consignar la información real sobre las actuaciones finalizadas en 2022 y 2023.
36. Las horquillas temporales de dos o tres años resultan demasiado amplias para ser de utilidad en la planificación, por parte de las empresas ferroviarias, de sus

²² Estos periodos se corresponden con las fechas esperadas de finalización de las actuaciones, no de la puesta en servicio de las infraestructuras, y esta puesta en servicio puede demorarse.

inversiones y operaciones, siendo necesaria una mayor concreción (al semestre, al trimestre...) cuanto más cerca se encuentre el momento previsto de finalización de las actuaciones²³. Las actualizaciones anuales de los Programas de actividad, siguiendo el razonamiento, deberían ir afinando, cada vez más, las previsiones iniciales.

37. Finalmente, los Programas de actividad deben detallar el desarrollo de las infraestructuras ferroviarias *“asegurando al mismo tiempo el equilibrio financiero”*, incluyendo *“la previsión de las actualizaciones de los cánones previstas, de conformidad con el artículo 100.1”*²⁴. El equilibrio financiero a que se refiere el artículo 25.4 de la Ley del Sector Ferroviario requiere que, además del plan de financiación de las inversiones, el Programa de actividad incluya una previsión actualizada de los ingresos y los gastos relacionados con la administración de la red en cada ejercicio. Esta información es imprescindible para establecer la coherencia de la senda de cánones con dichas previsiones de ingresos y gastos. Las empresas también la necesitan para poder alegar sobre la senda de cánones, como establece el mismo artículo 25.4 de la Ley del Sector Ferroviario.

Tercero. Plan de financiación

A. Financiación de las inversiones

38. El capítulo 5 de los Programas de actividad recoge el plan de financiación de las inversiones, distinguiendo entre las aportaciones patrimoniales del Estado recogidas en los Convenios, las transferencias de capital vinculadas al MRR, los fondos comunitarios para el desarrollo y mejora de las infraestructuras ferroviarias²⁵, la compensación del IVA de las inversiones en infraestructura ferroviaria y, solo en el caso de ADIF AV, la emisión de deuda.

²³ De forma coherente con los plazos de comunicación previa de las restricciones temporales de capacidad establecidos en el Anexo VII de la Directiva 2012/34.

²⁴ El artículo 100.4 de la Ley del Sector Ferroviario 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 indicada en el apartado 1 de este artículo se basará en dicha propuesta, de manera que las cuantías no podrán incrementarse individualmente en más de un cinco 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”*.

²⁵ Estos fondos recogen las aportaciones recibidas a través de diferentes instrumentos de financiación comunitaria como el Mecanismo “Conectar Europa” (CEF) o los Fondos

39. Los Programas de actividad prevén una financiación total para los administradores de infraestructuras de 24.925 millones de euros, 12.570 para ADIF AV y 12.350 para ADIF. La principal fuente de financiación de ADIF, el 46%, son las aportaciones patrimoniales del Estado²⁶, que en el caso de ADIF AV suponen solo el 12%. El endeudamiento a corto y largo plazo con entidades financieras y la emisión de bonos representan la mayor fuente de financiación de ADIF AV (36%) (ver Anexo I para más detalles).

Gráfico 1. Peso de las distintas fuentes de financiación de ADIF y ADIF AV en el periodo 2022-2026



Fuente: Elaboración propia con datos de Adif y Adif AV

40. La comparación entre los Programas de actividad y los Convenios resulta complicada por los diferentes horizontes temporales y los diferentes niveles de agregación (los Convenios muestran el detalle anual y hasta 2025 mientras que los Programas de actividad muestran los importes agrupados en dos periodos: 2022-2024 y 2025-2026).

Estructurales y de Inversión Europeos (EIE), incluido el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

²⁶ Estas aportaciones suponen un incremento del capital social de los administradores de infraestructuras a través de los Presupuestos Generales del Estado y su función es incrementar los fondos propios para cubrir las necesidades de financiación derivadas de los resultados del ejercicio y de la planificación de inversiones.

Tabla 2. Comparativa de la planificación de financiación de ADIF

Millones	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Acumulado periodo vigencia
ADIF							
Total Convenio ADIF	2.020	2.174	2.054	1.528	1.530		9.306
<i>Aportaciones patrimoniales</i>	900	730	932	1.171	1.235		4.967
<i>Transferencias de capital (MRR)</i>	674	1.005	720	99	40		2.539
<i>Fondos UE y otras subvenciones</i>	147	99	81	24	20		370
<i>Devoluciones IVA</i>	299	341	321	234	235		1.430
Programa de actividad ADIF		6.079			4.322		10.401
<i>Aportaciones patrimoniales del Estado</i>		2.637			3.019		5.656
<i>Transferencias de capital</i>		1.824			309		2.134
<i>Fondos comunitarios</i>		266			197		463
<i>Compensación del IVA</i>		1.217			773		1.990
<i>Otras fuentes</i>		135			23		159
ADIF AV							
Total Convenio ADIF AV	3.111	2.174	2.066	1.857	2.175		11.382
<i>Aportaciones patrimoniales</i>	466	312	312	312	312		1.712
<i>Trasnf. Capital (MRR)</i>	1.284	631	239	0	0		2.154
<i>Fondos UE y otras subvenciones</i>	147	243	218	200	200		1.007
<i>Devoluciones IVA</i>	469	333	345	339	395		1.881
<i>Endeudamiento</i>	744	656	953	1.006	1.268		4.628
Programa de actividad ADIF AV		5.881			5.250		11.131
<i>Aportaciones patrimoniales del Estado</i>		935			623		1.558
<i>Transferencias de capital</i>		957			1.083		2.040
<i>Fondos comunitarios</i>		513			399		912
<i>Compensación del IVA</i>		1.170			808		1.978
<i>Endeudamiento neto</i>		2.283			2.255		4.538
<i>Otras fuentes</i>		23			82		105

Fuente: Elaboración propia a partir de los convenios y los programas de actividad de ADIF y ADIF AV.

41. Del análisis de los importes acumulados entre 2022 y 2024 en los Programas de actividad en relación con los incluidos en los Convenios resulta que:
- Las aportaciones patrimoniales de los Programas de actividad coinciden en el caso de ADIF AV y son 196 millones de euros menos en el caso de ADIF.

- Las transferencias de capital financiadas con el MRR coinciden en el caso de ADIF mientras que, para ADIF AV, las transferencias de capital del Programa de actividad son 87 millones de euros más que las del Convenio. Al considerar todos los fondos europeos, esta diferencia se reduce en el caso de ADIF, pero se amplía por el mismo importe en el caso de ADIF AV.
 - Las compensaciones del IVA son muy superiores en los Programas de actividad (321 millones de euros en el caso de ADIF y 153 millones en el caso de ADIF AV).
 - El endeudamiento de ADIF AV según el Programa de actividad es 331 millones de euros inferior al previsto en el Convenio.
42. Estas diferencias podrían deberse al incremento de los fondos del MRR²⁷, o a desviaciones en la previsión del momento de finalización de las inversiones previstas... En cualquier caso, el Programa de actividad debería explicar los motivos de estas desviaciones, facilitando la trazabilidad con el Convenio. Ello contribuiría a la transparencia de la información que se facilita a las empresas ferroviarias, transparencia que les es precisa para planificar sus operaciones. Así, estas empresas requieren de elementos que les permitan prever la evolución de los cánones e integrarla en sus planes de negocio. Esta Comisión precisa de esta información también, dadas sus competencias de supervisión de los cánones, de acuerdo con el artículo 11.2.b) de la LCNMC.

B. Financiación de las operaciones

43. El Plan de financiación debería incluir las necesidades totales de financiación de los administradores, tanto las derivadas de las inversiones como las derivadas de la operación²⁸. Los datos disponibles indican que los resultados de ADIF AV han sido peores a los previstos en los Convenios mientras que en el caso de ADIF ocurre lo contrario.

²⁷ Las adendas a los Convenios no aportan información suficiente para trazar esta cuestión.

²⁸ El resultado del ejercicio proporciona una mayor capacidad financiera si es positivo (beneficios) o una mayor necesidad de financiación en caso de pérdidas.

Tabla 3. Resultados del ejercicio ADIF y ADIF AV²⁹.

Miles de euros	Previsión Convenio	Cuentas anuales	Desviación	%
ADIF				
2021	-97.448	28.290	125.738	129,0%
2022	-82.600	-78.579	4.021	4,9%
ADIF AV				
2021	-395.504	-425.444	-29.940	-7,6%
2022	-195.327	-296.788	-101.461	-51,9%
2023	-97.948	-136.196	-38.248	-39,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de los convenios y cuentas anuales de Adif y Adif AV

44. La financiación de estas desviaciones en los resultados y su eventual impacto en las inversiones previstas debería formar parte de los Programas de actividad. Esto es especialmente relevante en el caso de ADIF AV dado que unos resultados peores a los previstos conllevan una mayor necesidad de financiación.
45. Los costes de gestión de red se financian parcialmente mediante los cánones ferroviarios, cuya senda a cinco años debe formar parte de los Programas de actividad. Pero estos se limitan a señalar, en sus respectivos capítulos 7, que, a fin de facilitar el proceso de liberalización, *“la intención de los Administradores de Infraestructuras Ferroviarios es mantener las cuantías que vienen abonando, por cánones ferroviarios, las Empresas y Operadores Ferroviarios durante los ejercicios 2025 y 2026”*. No obstante, puesto que los Convenios no abarcan el ejercicio 2026, los administradores supeditan este compromiso a contar con la necesaria cobertura presupuestaria. En los anexos se incluyen previsiones sobre la evolución del tráfico, incluyendo las plazas.km previstas, así como una explicación genérica del modelo de costes. Sin embargo, ni en los correspondientes capítulos, ni en los anexos, se proporciona el detalle de los costes imputables a los cánones, ni cuales de ellos serían costes directos y cuales costes no elegibles.
46. Los administradores justifican la senda de los cánones a través de las cuentas de resultados provisionales incluidas en los Convenios para el periodo 2021-2025. Sin embargo, la CNMC indicó en enero de 2024, tras constatar los

²⁹ A fecha del presente informe, las cuentas anuales de ADIF correspondientes a 2023 no han sido publicadas.

desfases entre los costes previstos por los Convenios y los costes auditados del año 2022, que *“las previsiones de costes que subyacen a esos convenios difícilmente pueden servir de referencia para las propuestas de cánones, las cuales requieren de las mejores y más actualizadas previsiones de costes de los administradores para el ejercicio de que se trate. Previsiones que, por otro lado, han de explicarse y justificarse”*³⁰.

47. Por tanto, los Programas de actividad no cumplen, en relación con los cánones, con la función que según el artículo 25.4 de la Ley del Sector Ferroviario deben cumplir, dado que no incluyen una previsión de la evolución de los cánones ferroviarios basada en la previsión a cinco años de los costes imputables, diferenciando entre directos y no elegibles.
48. Por último, el necesario ajuste de los cánones para reflejar el coste directo y para establecer los recargos que el mercado pueda aceptar³¹ podría implicar cambios en los mismos. En este contexto, los Programas de actividad no solo no justifican, en base a la evolución prevista de sus costes, la senda de cánones propuesta hasta 2026, sino que tampoco detallan cómo se adecuarán los cánones ferroviarios para cumplir con los requisitos regulatorios.

Cuarto. Plan de inversiones

49. El capítulo 6 de los Programas de actividad recoge el Plan de inversiones de los administradores. La inversión de ADIF es de un importe total de 12.100 millones de euros y la de ADIF AV de 12.000 millones de euros. Aproximadamente el 60% de las actuaciones habrán finalizado en 2024. Los Programas de actividad detallan los principales desarrollos de la red ferroviaria a nivel operativo, información que es muy relevante para que las empresas ferroviarias puedan planificar los recursos para desarrollar su actividad.
50. En el caso de ADIF, la mayor parte de la inversión se destina a los planes de mejora de las infraestructuras utilizadas por los servicios de Cercanías (43,8%)

³⁰ Acuerdo de 18 de enero de 2024 por el que se emite informe relativo al proyecto de reglamento de determinación de los cánones ferroviarios para 2024 de Adif y Adif Alta Velocidad. <https://www.cnmc.es/sites/default/files/5081598.pdf>

³¹ Ver la Comunicación 1/2024, de 12 de marzo, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, sobre la supervisión de los cánones por utilización de las líneas ferroviarias integrantes de la red ferroviaria de interés general. <https://www.cnmc.es/sites/default/files/5241287.pdf>. Los administradores se encuentran realizando un estudio de mercado a esos efectos.

seguido de las actuaciones en los corredores de la red³² (25,8%). En el caso de ADIF AV, las inversiones en nuevas infraestructuras continúan siendo la principal partida (81,3%) (ver Anexo II para más detalle).

51. De nuevo, las diferencias en los periodos cubiertos y el desglose de las diferentes partidas en los Convenios, la Estrategia Indicativa y los Programas de actividad complican la trazabilidad de las inversiones entre los diferentes documentos de planificación.

Tabla 4. Planificación inversiones en los diferentes instrumentos.

Millones	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Acumulado periodo vigencia
Estrategia Indicativa	24.200						24.200
Total Convenios	4.859	4.387	4.295	3.613	3.950		21.105
Convenio AGE-ADIF	1.847	2.119	2.018	1.510	1.515		9.008
Convenio AGE-ADIF AV	3.013	2.268	2.277	2.104	2.435		12.096
Programa de actividad		14.436			9.673		24.110
PA ADIF		7.336			4.772		12.108
PA ADIF AV		7.100			4.901		12.001

Fuente: Elaboración propia a partir de la Estrategia Indicativa, los Programas de Actividad y Convenios de ADIF y ADIF AV.

52. De acuerdo con la información disponible se observan diferencias entre las inversiones previstas en los diferentes documentos (más de 2.000 millones de euros más en los Programas que en los Convenios en el periodo 2022-2024), por lo que los Programas de actividad deberían incluir información actualizada que permitiera conciliarlas, con indicación de las desviaciones en el grado de ejecución de las inversiones que se previeron en los documentos más antiguos, si ése fuera el caso. Esa información sería especialmente relevante si se hubieran modificado las previsiones de puesta en servicio de las infraestructuras, pues ello supondría la modificación de las condiciones de acceso y operación de la red ferroviaria.
53. Por otra parte, la información y antelación con que se anuncian las actuaciones en los Programas de actividad mejoran sustancialmente la transparencia sobre

³² El programa de actividad identifica diferentes corredores en la red de ADIF. La inversión total en el conjunto de estos corredores en el periodo 2022-2026 es de 3.123 millones de euros, de los que 1.738 millones (54%) se corresponde con los corredores TEN-T (Atlántico y Mediterráneo).

la evolución de la red y sus condiciones de operación, pero solo hasta 2026³³, es decir, sin cumplir con los cinco años de anticipación que establece el artículo 25.4 de la Ley del Sector Ferroviario como el periodo necesario para que las empresas ferroviarias puedan tomar decisiones de inversión debidamente informadas. Así, por ejemplo, el uso de las autopistas ferroviarias requiere de vagones específicos y las empresas ferroviarias deben tomar decisiones sobre su adquisición con suficiente antelación.

54. Los Programas de actividad solo incluyen las actuaciones que suponen la modificación de los parámetros técnicos básicos de operación, entendidos estos como *“aquellos que, al ser modificados por actuaciones descritas en este Programa, permiten u obligan a las empresas ferroviarias operar con distinto material rodante al empleado actualmente”*. Sin embargo, también deberían incluir aquellas otras (como las que mejoran la capacidad disponible o las que, por la reparación de un puente o un viaducto, por ejemplo, suponen el incremento de la carga por eje) que vayan a afectar a las empresas ferroviarias desde el punto de vista de la planificación de sus operaciones, aunque los servicios se vayan a prestar con el mismo material rodante,
55. Por tanto, los Programas de actividad deberían incluir todas las actuaciones que vayan a afectar a la operación, indicando cual será el impacto en las condiciones de explotación ferroviaria³⁴. Además, debería mejorarse la información sobre las actuaciones previstas en las estaciones, terminales y nodos logísticos, así como en sus accesos (longitud y número de vías por tipo de ancho, electrificación de las terminales o implantación del ERTMS en las estaciones).

V. CONCLUSIONES

56. Los documentos de planificación y, en concreto, los Programas de actividad, además de asegurar un desarrollo coherente de las infraestructuras ferroviarias con las necesidades de conectividad del territorio, deben abordar los cuellos de botella de la red y las limitaciones a la utilización óptima de la infraestructura, y dar transparencia a la evolución previsible de las condiciones operativas de la

³³ Se han detectado discordancias entre el Bloque III (figuras 49 y 39 de los Programas de actividad de ADIF y ADIF AV, respectivamente) y la descripción incluida en los Anexos (e incluso en los mapas de la Declaración sobre la Red de 2024). En particular, el ancho de vía entre Vila-Seca y Vandellós en el Corredor Mediterráneo (ver nota al pie 21) o la electrificación de los tramos Badajoz – frontera portuguesa y Guillarei – Tui – frontera portuguesa.

³⁴ El Programa de actividad del administrador de infraestructuras italiano (RFI) incluye el impacto de las actuaciones en la mejora de las frecuencias o reducciones de tiempo de viaje. <https://www.rfi.it/en/about-us/Government-and-stakeholder-relations/The-Business-Plan.html>

red. Estos elementos son esenciales para un desarrollo competitivo de los servicios ferroviarios lo que, como se ha demostrado con la experiencia de la liberalización de los servicios de viajeros, redundará en un aumento de la demanda y una mayor utilización de las infraestructuras.

57. De acuerdo con lo expuesto anteriormente, esta Sala considera que:

- Los Programas de actividad deben valorarse positivamente en la medida en que añaden transparencia a las modificaciones que van a producirse en las condiciones de acceso y operación en la red ferroviaria hasta 2026.
- Sin embargo, la normativa requiere que los Programas de actividad anticipen las modificaciones que va a sufrir la red ferroviaria en los siguientes cinco años, de modo que el horizonte temporal de estos Programas debería ser hasta 2028.
- También requiere la normativa que los Programas de actividad expliciten los criterios para la priorización de las actuaciones y cómo contribuyen las actuaciones seleccionadas al uso y desarrollo óptimo de la infraestructura. Esa mayor transparencia facilita el desarrollo de una mayor competencia en los mercados de servicios al consumidor final.
- Las fechas de finalización de las actuaciones se muestran en intervalos excesivamente amplios (por periodos de tres y dos años, bien 2022-2024, bien 2025-2026), siendo necesaria una mayor concreción (al semestre, al trimestre...), cuanto más cerca esté el momento en que se prevé finalizar las actuaciones. Las actualizaciones anuales de los Programas de actividad, siguiendo el razonamiento, deberían ir afinando, cada vez más, las previsiones iniciales.
- Respecto de las actuaciones que está previsto finalicen en el periodo 2022-2024, los Programas deberían consignar la información real sobre las actuaciones finalizadas en 2022 y 2023.
- Los Programas de actividad y sus actualizaciones deberían incluir la información necesaria para trazar los importes con los previstos en los Convenios y la Estrategia Indicativa, identificando los retrasos en la ejecución de las inversiones, donde sea el caso.
- Los Programas de actividad deberían incluir la previsión más actualizada de los ingresos y costes anuales relacionados con la administración de la red ferroviaria a cinco años, y los costes deberían desglosarse en costes directos y costes no elegibles.
- En relación con la senda de cánones prevista para 2025 y 2026, los administradores no han aportado información sobre costes previstos que

la justifique, y tampoco han indicado cómo ajustarán los cánones al esquema requerido por la normativa, de costes directos y recargos que el mercado pueda aceptar.

- Los Programas de actividad deberían incluir todas las que vayan a afectar a la operación de las empresas ferroviarias, como las que vayan a incrementar la capacidad de la línea, a permitir un mayor peso por eje o a modificar el gálibo, y no solo las actuaciones que vayan a suponer un cambio en el material rodante.

Comuníquese este Acuerdo a la Dirección de Transportes y del Sector Postal y notifíquese a las Entidades Públicas Empresariales Administrador de Infraestructuras y ADIF-Alta Velocidad.

ANEXO I. PLAN DE FINANCIACIÓN

Tabla 5. Financiación prevista de las actuaciones sobre la red de ADIF AV y ADIF

Financiación de las inversiones (millones de €)	2022-2024	2025-2026	Total 2022-2026
ADIF AV			
Aportaciones patrimoniales del Estado	934,7	623,1	1.557,9
Transferencias de capital (MRR)	957,0	1.082,7	2.039,8
Fondos comunitarios	513,1	398,8	911,9
Compensación del IVA	1.170,0	808,1	1.978,0
Endeudamiento neto	2.283,3	2.255,0	4.538,3
Otras fuentes	23,3	82,0	105,3
Financiación Total	5.881,4	5.249,8	11.131,2
Efectivo y otros activos líquidos equivalentes a inicio del período 2022-2026	1.440,4	-	1.440,4
Total disponible	7.321,8	5.249,8	12.571,6
ADIF			
Aportaciones patrimoniales del Estado	2.636,6	3.019,4	5.656,0
Transferencias de capital (MRR)	1.824,1	309,4	2.133,5
Fondos comunitarios	265,8	197,2	463,0
Compensación del IVA	1.216,8	772,9	1.989,7
Otras fuentes	135,2	23,3	158,5
Financiación Total	6.078,5	4.322,2	10.400,7
Efectivo y otros activos líquidos equivalentes a inicio del período 2022-2026	1.952,6	-	1.952,6
Total disponible	8.031,2	4.322,2	12.353,4
ADIF AV y ADIF			
Aportaciones patrimoniales del Estado	3.571,3	3.642,5	7.213,9
Transferencias de capital (MRR)	2.781,1	1.392,1	4.173,3
Fondos comunitarios	778,9	596,0	1.374,9
Compensación del IVA	2.386,8	1.581,0	3.967,7
Endeudamiento neto	2.283,3	2.255,0	4.538,3
Otras fuentes	158,5	105,3	263,8
Financiación Total	11.959,9	9.571,9	21.531,9
Efectivo y otros activos líquidos equivalentes a inicio del período 2022-2026	3.393,0	-	3.393,0
Total disponible	15.353,0	9.572,0	24.925,0

Fuente: Elaboración propia con datos de Adif y Adif AV

ANEXO II. PLAN DE INVERSIONES

Tabla 6. Inversiones previstas en la red de ADIF en el periodo 2022 – 2026.

	Inversiones (millones de €, IVA Incluido)		
	2022 - 2024	2025 - 2026	Total 2022 - 2026
Total inversiones ADIF	7.198,97	4.648,18	11.847,16
<i>Corredores de la red</i>	2.034,98	1.087,98	3.122,96
<i>Planes de cercanías</i>	3.410,32	1.895,72	5.306,04
<i>Otras actuaciones en estaciones</i>	172,11	350,47	522,58
<i>Otras actuaciones en mercancías</i>	356,03	254,65	610,68
<i>Pasos a nivel</i>	30,86	68,99	99,85
<i>Reposición y mejora de activos</i>	918,96	907,29	1.826,26
<i>Otras actuaciones</i>	275,72	83,08	358,79
Aportaciones a sociedades de integración y otras inversiones	103,80	-	103,80
Préstamos participativos e inversiones financieras	33,43	123,71	157,14
TOTAL EFECTIVO ACTIVIDADES INVERSIÓN	7.336,21	4.771,89	12.108,10

Fuente: Elaboración propia a partir del Programa de Actividad de ADIF.

Tabla 7. Inversiones previstas en la red de ADIF AV en el periodo 2022 – 2026

	Inversiones (millones de €, IVA incluido)		
	2022-2024	2025-2026	Total 2022- 2026
Inversiones en nuevos desarrollos	5.532,27	4.230,58	9.762,86
Inversiones en la red en explotación	1.096,02	486,58	1.582,60
Inversiones imputables al conjunto de la red	385,84	153,76	539,60
Préstamos participativos e inversiones financieras	86,07	30,36	116,42
Total inversiones ADIF AV	7.100,19	4.901,28	12.001,47

Fuente: Elaboración propia a partir del Programa de Actividad de ADIF AV.

Tabla 8. Características técnicas básicas de los principales corredores ferroviarios con servicios comerciales en 2026

Relaciones	Ancho vía (mm)	Electrificación	Sistemas de protección y telecomunicación ³⁵
Madrid – Asturias (Oviedo/Gijón)	1435 / 1668	25 kV c.a. / 3 kV c.c.	ERTMS N1/N2 + GSM-R / TREN TIERRA
Madrid – País Vasco	1435 / 1668	25 kV c.a. / 3 kV c.c.	ERTMS N1/N2 + GSM-R / TREN TIERRA
Madrid – Galicia (Santiago de Compostela)	1435 / 1668	25 kV c.a. / 3 kV c.c.	ERTMS N1/N2 + GSM-R
Eje Atlántico (A Coruña - Vigo Urzáiz)	1668	25 kV c.a.	ERTMS N1+TREN TIERRA
Madrid – Extremadura (Badajoz)	1668	25 kV c.a. / 3 kV c.c. / NO	ERTMS N2/ASFA + GSM-R / TREN TIERRA
Madrid – Sevilla/Málaga	1435	25 kV c.a.	ERTMS N2 + GSM-R
Madrid – Límite ADIF LFPSA	1435	25 kV c.a.	ERTMS N1/N2 + GSM-R
Madrid – Levante (Valencia/Alicante/Murcia)	1435	25 kV c.a.	ERTMS N1/N2 + GSM-R
Corredor Mediterráneo (LFPSA – Almería)	1435 ³⁶	25 kV c.a. / 3 kV c.c.	ERTMS N1/N2 + GSM-R

Fuente. Elaboración propia con datos de ADIF y ADIF AV.

³⁵ El sistema ASFA está instalado en todas las líneas de alta velocidad como sistema de respaldo.

³⁶ Según la figura 39 en el Bloque III del Programa de Actividad de Adif AV, desde Castelló de la Plana hasta Vila-Seca estará instalado el ancho estándar de 1435 mm al finalizar el periodo 2022-2026. Sin embargo, la tabla 22 del Bloque III y la descripción de la actuación del Anexo II solo menciona el cambio de ancho actual ibérico a ancho estándar en el tramo Castellón-Vandellós, quedando en ancho convencional unos 25 km entre Vandellós - Vila-seca.