

Los retos del ferrocarril en España



Luis Andrés Ferreiro

Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.
Licenciado en Economía.

Miembro del Comité de Transportes del
Colegio de Caminos Canales y Puertos

Resumen

El pasado 21 de abril de hace 25 años se inauguró la primera línea de alta velocidad en España. A partir de ese momento se ha desarrollado una modernización de la red ferroviaria sin tener un modelo territorial y de transportes deseable para este país.

La crisis ha sido una oportunidad para replantearse qué estábamos haciendo con el desarrollo de las infraestructuras en este país. En este artículo se analizan las dinámicas actuales para la toma de decisión en la inversión de infraestructuras.

Realizado el diagnóstico se propone una planificación objetiva, consensuada, participada y transparente en su elaboración y seguimiento que intente soslayar los errores cometidos.

El espacio único europeo de transportes, el cuarto paquete, la nueva ley del sector ferroviario, la financiación, la liberalización, la intermodalidad, las mercancías por ferrocarril, el servicio público..., unos "mimbres" que dependiendo de cómo se combinen nos proporcionarán una red ferroviaria sostenible, útil y eficiente encuadrada en las exigencias de la sociedad en cuanto a transporte y movilidad.

Palabras clave

Modelo, planificación, territorio, transporte, movilidad, ferrocarril

Reconocimientos

Este documento forma parte de los trabajos elaborados en el seno de la Comisión de Transportes del Colegio de Caminos Canales y Puertos. Pero también han realizado valiosas aportaciones enriqueciendo su redacción compañeros relacionados con el ferrocarril que no pertenecen a la Comisión, como David Iban Villalmanzo Resusta, Alberto García Álvarez y Teófilo Serrano Beltrán y otros que han querido permanecer en el anonimato.

Abstract

The first high-speed railway line was inaugurated in Spain, twenty-five years ago, on 21 April 1992. Spain's railway network has subsequently been modernised from this time on without following a truly desirable territorial and transportation model for the country.

The economic crisis has served as an opportunity to reconsider our actions in the development of infrastructure in this country. The present article analyses the decision-making mechanisms in place today for investment in infrastructure.

On making this analysis, the article proposes more objective, consensual, shared and transparent planning and monitoring in an attempt to offset earlier errors.

The Single European Transport Area, the Fourth Railway Package, the new Railway Sector Law. funding, liberalisation, intermodality, railway freight traffic and public service all form threads that, depending on how these are intertwined, may provide us with a more sustainable, useful and efficient railway network, in line with the public's requirements for transport and mobility.

Keywords

Model, planning, territory, transport, mobility, railway

Preámbulo

En abril de 1992, hace ya 25 años, se inauguraba la primera línea de alta velocidad en España, la línea Madrid-Sevilla. Este hito supone el inicio de la **necesaria modernización del ferrocarril en España**. A partir de entonces se empiezan a construir nuevas líneas de modo que, actualmente, **España** se sitúa con unas **infraestructuras ferroviarias de las más competitivas del mundo**, según el Índice de Competitividad Global que elabora el Foro Económico Mundial en el que las infraestructuras ferroviarias se sitúan en el número 4 de los 140 países más importantes del mundo.

Este crecimiento de las infraestructuras en España se ha desarrollado sin tener un modelo de transportes y un objetivo

consensuado y validado en el tiempo para nuestro país. Aunque en los últimos 25 años se han sucedido diferentes planes de infraestructuras, éstos han ido variando en función del color político del gobierno de turno y han sido entendidos como una oportunidad de figurar como la fuerza política redactora (bien del PP o del PSOE), más que con una lógica de actuación coherente a lo largo del tiempo. Todo ello da la sensación que **no ha existido una planificación rigurosa**, no ha existido una fase de reflexión, debate, acuerdo y diseño que tuviera en cuenta un modelo territorial y de movilidad del país.

Por lo tanto, **es necesario consensuar cuál es el modelo territorial deseable** y entonces poder establecer, cuál es el sistema ideal de transporte y de movilidad que encaje dentro de

ese modelo territorial objetivo y todo ello bajo **dos enfoques: viajeros y mercancías**.

El ferrocarril juega un papel fundamental como transporte de gran capacidad, pero la **distribución poblacional** española genera una demanda con unas características a las que hay que adaptar, con una adecuada planificación, todos los modos de transporte, entre ellos el ferrocarril.

La geografía ferroviaria peninsular está marcada, por el hasta hace poco, casi absoluto aislamiento ferroviario con el resto de Europa. Sin embargo, para el tráfico internacional de mercancías por ferrocarril es necesario que el estado español siga promoviendo y apoyando las medidas que en el resto de Europa fomentan la interoperabilidad ferroviaria, convenientemente estudiadas a su aplicación en España y las medidas de cambio de gestión en la cultura hacia el transporte de mercancías.

En un contexto de mayor y mejor control del gasto y con la experiencia acumulada a raíz de la reciente crisis económica, parece imprescindible encuadrar el papel del sistema ferroviario a aquellas funciones que puede desarrollar con ventaja frente a otros modos dentro de un **modelo de movilidad eficiente y sostenible**.

Las grandes inversiones ferroviarias ejecutadas y en vías de ejecución justifican por sí mismas la necesidad de definir nuestro sistema ferroviario como un **sistema troncal para la mayoría de las relaciones nacionales** y acompañarlo de una adecuada política de intermodalidad que además deberá encuadrarse en la política europea de transporte ferroviario cuyo objeto es la creación de un **espacio ferroviario único europeo**.

El denominado **“Cuarto paquete ferroviario”** tiene por objeto eliminar los últimos obstáculos a la creación de un espacio ferroviario europeo único. La legislación propuesta reformará el sector del ferrocarril de la UE al fomentar la competencia y la innovación en los mercados interiores de pasajeros. Asimismo ejecutará reformas estructurales y técnicas. Se obtendrán como resultado final unos niveles más altos de seguridad, interoperabilidad y fiabilidad de la red ferroviaria europea.

La Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo es la que establece un espacio europeo único de transporte ferroviario. La directiva se ha traspuesto al ordenamiento legal nacional a través de la **Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario**.

En esta directiva y por lo tanto en la ley, se especifica que debe existir transparencia y sostenibilidad de la financiación de las infraestructuras ferroviarias y la obligación impuesta a los administradores de infraestructuras de adoptar programas de empresa que incluyan planes de inversión y financiación sostenible. Una **financiación del ferrocarril** en España que actualmente **no está resuelta** y que tarde o más bien temprano se deberá aclarar.

La ley del sector ferroviario establece la obligación de aprobar y de publicar una **estrategia indicativa del desarrollo, mantenimiento y renovación** que corresponde al Ministerio de Fomento. Esta estrategia indicativa debe contar con una amplia participación de las instituciones y agentes implicados. Debe satisfacer las necesidades de la sociedad, un transporte ferroviario interconectado, interoperable, intermodal, etc., son actuaciones que se coordinarán con los distintos niveles competenciales de la administración, así como impulsar la cohesión territorial, económica y social, y un sistema ferroviario eficiente que establezca los criterios para que la prestación de transporte de viajeros y mercancías se realice con eficacia, continuidad y seguridad y sobre todo protegiendo los intereses de los usuarios.

De acuerdo a la estrategia indicativa definida por el Ministerio, al administrador de infraestructuras ferroviarias le corresponde desarrollar la labor de planificación operativa, consistente en redactar y aprobar un **“Programa de actividad”** que incluya un programa de actuaciones y el consiguiente plan financiero y acordar el **convenio** con el Ministerio para cumplir con las obligaciones de servicio público.

En lo referente a este último aspecto de Planificación, es importante reseñar que todavía **no existe un reglamento que desarrolle la nueva ley** del sector ferroviario cuya redacción aclarara el modo de actuar para dar el debido cumplimiento a la ley.

Como consecuencia de la crisis económica desde ADIF y el Ministerio de Fomento, a través del documento interno **“Nuevo Modelo de desarrollo de los corredores de alta velocidad”**, se replanteó el desarrollo de la Red Ferroviaria, partiendo de la realidad de las actuaciones en ejecución y con alto grado de compromiso, de modo que se diseñara un escenario de intervención a corto y medio plazo que mejoraría sustancialmente las condiciones de movilidad, en un marco de asignación eficiente de los recursos disponibles.

Con ello se intentó **corregir la deriva que llevaba la red ferroviaria española en redes separadas de alta velocidad y convencional**, de modo que se crearan sinergias entre ellas.

Por otro lado, en relación al transporte de mercancías, el país se ha mantenido en buena parte al margen de las mejoras de eficiencia que se han desarrollado en el resto de Europa en los últimos 20 años en las **mercancías ferroviarias**. El desarrollo eficiente de este mercado parece poco viable sin la entrada de otros grandes operadores europeos, y esto no podrá producirse si no se cuenta, al menos en una parte del territorio, con una red interoperable para mercancías con continuidad con la red ferroviaria francesa.

Por último, se encuentra la cuestión puesta sobre la mesa en las últimas fechas, sobre la creación de un **holding ferroviario** público, con una integración entre el administrador de infraestructuras (ADIF y ADIF-AV) y el operador público (Renfe).

La creación de este holding se encuentra en la disyuntiva de, **por un lado**, cubrir los criterios SEC (Sistema a Europeo Contable) para que la deuda de los administradores de infraestructuras ADIF y ADIF-AV como entidades públicas no contabilicen como déficit del Estado, cubriendo al menos el 50 % de los gastos corrientes con los ingresos, sin perder capacidad de inversión y, **por otro**, la particularidad del sistema ferroviario, como un todo integrado, ya que existe mucha relación entre el material rodante y la infraestructura, y en la búsqueda de una mayor eficiencia del sistema y del transporte ferroviario en su conjunto, si bien este mismo argumento ya se utilizó cuando se ejecutó el proceso contrario de separación en años pasados.

Pero es que además a todo ello se suma dar cumplimiento a lo dictado por la Unión Europea en la obligación de la **liberalización del sistema ferroviario en el año 2020**.

Los retos están planteados y ahora toca resolverlos.

Marco

Para conocer cuál debe ser la utilidad fundamental de una **infraestructura** podemos guiarnos por la definición de la R.A.E. Se define infraestructura como el “[...] conjunto de elementos, dotaciones o servicios **necesarios para el buen funcionamiento de un país, de una ciudad o de una organización cualquiera**[...]”.

Dicha definición lleva, por tanto, implícita que las infraestructuras **no son un fin** en sí misma **sino un medio**, cuyo fin es el “buen funcionamiento” del país.

Examinando el **Informe de competitividad 2015-2016** del Foro Económico Mundial, que estudia los **140 países** más representativos de todo el mundo y se basa en **12 pilares**, uno



2nd pillar: Infrastructure

2.01	Quality of overall infrastructure	5.7	14
2.02	Quality of roads	5.8	11
2.03	Quality of railroad infrastructure	5.9	4
2.04	Quality of port infrastructure	5.7	12
2.05	Quality of air transport infrastructure	5.9	12
2.06	Available airline seat km/week, millions*	3,880.3	9
2.07	Quality of electricity supply	6.2	24
2.08	Mobile telephone subscriptions/100 pop.*	107.8	81
2.09	Fixed-telephone lines/100 pop.*	40.6	19

Índice Global de Competitividad y 2º Pilar: Infraestructuras

<http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/economies/#economy=ESP>

de ellos el de infraestructuras, como se puede observar en los gráficos siguientes, **España** se encuentra en el **puesto 33 de 144** en el Índice de Competitividad Global.

En un análisis más pormenorizado se puede observar que comparando los números de España respecto de los 12 pilares analizados con el de las economías avanzadas, España tiene ciertos déficits sobre todo en los pilares correspondientes a Innovación, Instituciones, Entorno Macroeconómico...

Sin embargo, en dos de los pilares, **España se sitúa sobre la media de los países avanzados**: en Tamaño de Mercado y en **Infraestructuras**.

Profundizando un poco más en el informe, España figura en el puesto número **10 de 140** en lo que a **infraestructuras** se refiere, y en el número **4 de 140** en infraestructuras de **ferrocarril** en particular, por lo que, según el Índice de Competitividad Global

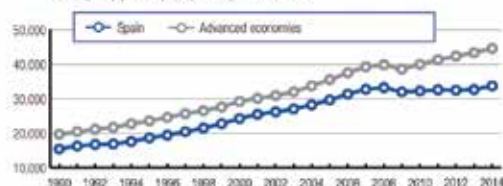
2: Country/Economy Profiles

Spain

Key indicators, 2014

Population (millions).....	46.5
GDP (US\$ billions).....	1,406.9
GDP per capita (US\$).....	30,278
GDP (PPP) as share (%) of world total.....	1.45

GDP (PPP) per capita (int'l \$), 1990–2014



Global Competitiveness Index

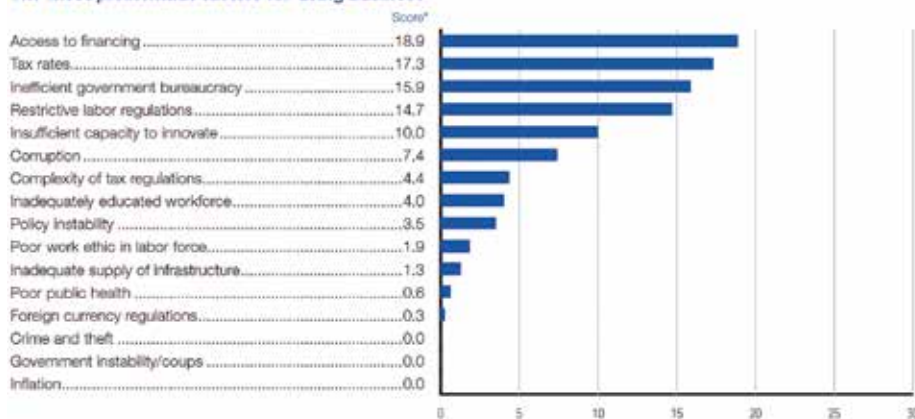
	Rank (out of 140)	Score (1–7)
GCI 2015–2016	33	4.6
GCI 2014–2015 (out of 144).....	35	4.5
GCI 2013–2014 (out of 148).....	35	4.6
GCI 2012–2013 (out of 144).....	38	4.8
Basic requirements (20.0%)	40	5.0
1st pillar: Institutions.....	65	3.9
2nd pillar: Infrastructure.....	10	5.9
3rd pillar: Macroeconomic environment.....	116	4.0
4th pillar: Health and primary education.....	32	6.2
Efficiency enhancers (50.0%)	29	4.7
5th pillar: Higher education and training.....	30	5.1
6th pillar: Goods market efficiency.....	62	4.3
7th pillar: Labor market efficiency.....	92	4.0
8th pillar: Financial market development.....	77	3.8
9th pillar: Technological readiness.....	25	5.6
10th pillar: Market size.....	15	5.4
Innovation and sophistication factors (30.0%)	35	4.1
11th pillar: Business sophistication.....	31	4.5
12th pillar: Innovation.....	37	3.7



Stage of development



The most problematic factors for doing business



* From the list of factors, respondents were asked to select the five most problematic for doing business in their country and to rank them between 1 (most problematic) and 5. The score corresponds to the responses weighted according to their rankings.

del Foro Económico Mundial, **España está bien provista** en lo que a **infraestructuras** de transporte se refiere y dentro de ellas, **incluso mejor** en las relacionadas con el **ferrocarril**. No obstante, como siempre que se manejan datos nos podemos hacer la pregunta de si estos índices son engañosos una vez que profundizamos en ellos; y engañosos no por su volumen, sino por su utilidad.

Las infraestructuras ferroviarias están encuadradas dentro de las infraestructuras del transporte. Por lo tanto, no tendría sentido pensar en el **transporte por ferrocarril sin hacerlo** dentro de la perspectiva del transporte en general, **contemplando todos los modos**.

Las **economías externas positivas** que generan las infraestructuras permiten reducir la cuantía de factores productivos necesarios para alcanzar un cierto nivel de desarrollo.

Y es aquí donde teniendo en cuenta que las infraestructuras de transporte son un **factor determinante del crecimiento económico**, sin embargo, se puede producir una **pérdida de oportunidad** al invertir en infraestructuras cuya rentabilidad para la sociedad puede ser inferior al de otro tipo de inversiones (coste de oportunidad). Los esquemas de gobernanza actuales, en relación con la utilidad a la sociedad en general, deben procurar poner los medios para conseguir unas **infraestructuras sostenibles** desde el punto de vista **económico, social** y a la vez respetuoso con el **medioambiente**.

Favorecer la inversión pública en infraestructuras tiene una acción determinante en la reactivación de la economía **en el corto plazo** (principalmente mediante la creación de empleo), pero es más beneficioso su efecto **en el largo plazo**, de modo que estimula la formación de capital privado y **aumenta la competitividad vía reducción de costes** en los consumos intermedios, incrementa la productividad del trabajo, rebaja los costes privados y aumenta el rendimiento de la inversión privada.

Las infraestructuras de transporte son determinantes para la productividad, puesto que **reducen los costes de transporte** y facilitan el acceso a los mercados.

Diversos estudios han estimado que un **incremento del 10% en el stock de infraestructuras aumenta el PIB entre un 0,5 % y un 1,5 %**.

La **competitividad de las empresas** de una región (y por tanto, la renta y el empleo) **está en función de la provisión en**

infraestructuras, sin embargo la inversión en infraestructuras se ha utilizado por los decisores de política económica como una vía de estímulo de la actividad en el corto plazo.

La **gestión eficiente de las infraestructuras** existentes en una economía es un instrumento a disposición de los decisores públicos para incrementar la productividad y además resulta menos costoso que la dotación de nuevas infraestructuras.

Por tanto, identificar las **ineficiencias** de las infraestructuras del transporte en su situación actual, significa orientar las acciones sobre el transporte hacia el **bienestar social**. Es necesario, así, no solo tener las mejores infraestructuras sino pensar en **qué modelo de transporte queremos** para nuestro país, con el fin de conseguir ese objetivo.

Al reflexionar sobre la provisión de infraestructuras es necesario dar contestación a tres cuestiones concretas:

- **qué se va a construir y cuándo;**
- que lo que se construya sea **de modo eficiente y sostenible**
- y posteriormente que **se mantenga la infraestructura** eficientemente y con una adecuada calidad de servicio y sobre todo segura.

Visión global

Planificación ferroviaria en España

Desde los años 50 se han venido publicando “planes” de infraestructuras y transportes, que de modo más o menos acertado, más específicos y sectoriales, algunos, y otros de carácter más general que han ido marcando el desarrollo del ferrocarril en España. Entre ellos destacan por su importancia:

- Plan General de Reconstrucción de 1949 modificado en 1952 por el Plan General de Modernización
- Plan decenal de modernización 1964-1973
- Plan Estratégico de Renfe 1972-75
- Plan de electrificación 1974-77
- Plan Director de 1977 y Plan General de Ferrocarriles (PGF)
- Plan de Transporte Ferroviario (PTF) de 1987
- Plan de Transportes de Cercanías 1990-1993
- Plan Director de Infraestructuras 1993-2007
- Programa de Infraestructuras del Transporte (PIT) 2000-2007
- Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes (PEIT) 2005-2020
- Plan de Infraestructuras, Transportes y Vivienda (PITVI) 2012-2024



A. PDI. 1993-2007
B. PIT. 2000-2007
C. PEIT. 2005-2020
D. PITVI. 2012-2024



En los últimos cuatro planes, de carácter general, desde 1993 hasta la actualidad, se puede observar que son planes que se solapan en el tiempo propuesto de vigencia. Para su redacción, como ya se ha señalado, los planes han dependido del color político del gobierno correspondiente, y han sido entendidos como **una oportunidad de figurar como la fuerza política redactora** (bien del PP o del PSOE), **más que con una lógica de actuación coherente** a lo largo del tiempo.

Todo ello indica que **no ha existido una planificación real** de infraestructuras más que la redacción de una serie de criterios generales y el “pintar en un plano la suma de peticiones” de inversión en infraestructuras de los diferentes grupos de presión (CCAA, grupos económicos...),

Como resultado en los diferentes planes **no se define**, bajo criterios objetivos que den sentido a los proyectos concretos, el modo en que se quiere llegar a dar cumplimiento a **esos objetivos ni los recursos necesarios** a lo largo del tiempo o el establecimiento de ningún modelo socioeconómico, de movilidad, territorial, ambiental...

A raíz de la actual crisis económica, no sólo los técnicos, sino la ciudadanía en general, nos hemos dado cuenta de que las **infraestructuras** están **sobredimensionadas** en muchos casos, contando con **capacidades sobrantes** respecto a la demanda real de transporte, en otros, encontrándose saturadas por falta de una adecuada gestión de capacidad y en otros casos, los menos, existen “cuellos de botella” que limitan el



<https://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/E35B8D33-F3B6-4695-9012-C22229966FA0/130944/PITVI20122024.pdf>

desarrollo armónico de ciertas áreas del territorio, respecto de otras. Todo ello ha sido fruto de esa “suma de peticiones” que no han tenido una visión global y de futuro que proporcionaría una planificación rigurosa y útil.

Se da, pues, la existencia en este momento de lo que se conoce como **“elefantes blancos”** en el campo de las infraestructuras de transporte, consistentes en aquellas sin uso o en duplicidades de las mismas para un mismo ámbito geográfico y necesidad, (AVE, aeropuertos, autopistas...) sin utilidad real, costosas y que incluso no se pueden pagar en cuanto a su mantenimiento y explotación.

Estas ineficiencias muestran que **no ha existido una fase de reflexión, debate y diseño** de lo que se quería construir, respondiendo a algún plan coherente, global y con objetivos razonables: esto es, lejos de la retórica contenida en los últimos y ambiciosos planes de infraestructuras publicados

por diferentes gobiernos alternos en el pasado reciente en España.

Encuadrando la actualidad de la **planificación de infraestructuras, (planificación estratégica), en España** aún se encuentra en vigor el **Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (PITVI)**, de manera supuesta hasta 2024, además de este plan, tenemos las **legislaciones sectoriales** que regulan los distintos modos de transporte (la Ley y el Reglamento del Sector Ferroviario en el caso de los ferrocarriles).

El desarrollo de la “planificación estratégica” de las infraestructuras ferroviarias es decir el paso a la “planificación operativa” se basa en el denominado **“estudio informativo”** (documento de desarrollo de la planificación), “...comprende el análisis y la definición, en aspectos tanto geográficos como funcionales y de explotación, de las opciones de una actuación determinada y, en su caso, de la selección de la alternativa más recomendable como solución propuesta...” (definición de la Ley del sector ferroviario), pero su desarrollo **no se suele justificar** de forma plena, ni **su necesidad** dentro del marco global, por lo que la **decisión de inicio no** siempre está **soportada por la planificación** ni ningún otro dato objetivo.

Un necesario y adecuado **planteamiento integral**, supondría desarrollar una red de transporte **adaptada a las características diversas del territorio** que atraviesa y conecta. En definitiva, a partir de lo que definamos como **redes troncales**, desarrollar nuestras **redes conectoras**, los **nodos intermodales** y finalmente **los servicios coordinados** dentro de cada modo y entre nodos: la accesibilidad que promete la infraestructura, sólo se hace real cuando los operadores ofertan servicios adaptados a las necesidades de los usuarios.

Las decisiones de construir infraestructuras deben aprobarse por su funcionalidad y no por su valor simbólico. Dejarían de ser un privilegio del ministro o presidente de turno, que a menudo promueve las inversiones en transportes a su lugar de origen o en sus viajes “a provincias”, para reforzar las redes con objeto de convertirse en formas de una **inversión pública justificada** racionalmente **desde principios de ordenación del territorio y de desarrollo sostenible**, tanto desde el punto de vista económico, social, como ambiental, deteniendo la ya desenfrenada e indiscriminada carrera por extender la red de cada uno de los modos por todo el territorio.

Además, se cuenta en el estado español con una configuración de red radial que habría que replantear o complementar cuando

fuese debidamente justificado. Seguir con el modelo radial para completarlo y mallarlo con nuevas infraestructuras de alta capacidad es simple: sólo exige dedicar recursos financieros a la tarea. Romper con la tendencia y crear **un sistema integrado de transporte** que ayude a cada **territorio** a desarrollar su **dimensión de comunicación** nacional y europea, exige, por el contrario, proponer y asumir un cambio de talante por parte de los decisores.

Deberían abandonarse así, políticas cortoplacistas que **no tienen en cuenta gastos de conservación, mantenimiento ni renovación**, que están enfrentadas a decisiones razonadas y justificadas, aunque las mismas resulten respecto a posiciones anteriores, de raíz netamente personalista, incómodas.

Lamentablemente, tenemos en la actualidad, suficientes evidencias sobre ferrocarriles sobredimensionados y **exceso de capacidad ferroviaria**, no siempre optimizada, respecto a la demanda real de transporte, y a su sostenibilidad futura si hay una mera continuidad del modelo.

Niveles competenciales

En España, tenemos un **gobierno central que financia**, en buena parte, las grandes infraestructuras y por otro lado los **gobiernos regionales y/o locales**, de los que dependen las **competencias territoriales**, que presionan al gobierno central, muchas veces recurriendo al agravio comparativo de lo ya construido en otras regiones.

Todo esto condiciona notablemente la manera en que se ha resuelto la falta de una **planificación** seria y con visión global.

*“Este sistema tiene efectos diversos: desde la perspectiva de la toma de decisiones, refuerza cada vez más el **papel de la concertación entre administraciones**, si bien de una manera escasamente formalizada: las administraciones autonómicas y locales comienzan a establecer sus propios listados de necesidades en infraestructuras de transporte de competencia estatal, y a intentar negociar su ejecución con el Ministerio de Fomento.*



*Distintos grupos económicos, y singularmente las empresas constructoras, comienzan a actuar de manera similar, 'proponiendo' al Ministerio de Fomento nuevas actuaciones, al amparo de la pretendida impulsión de la inversión privada en infraestructuras. **El sistema de participación que se configura resulta enormemente asimétrico: abierto casi en permanencia a los agentes institucionales y a los grandes intereses económicos, y sumamente opaco e inaccesible para el resto de la sociedad***" (Aparicio, 2010).

El sistema español, en los diferentes niveles competenciales (estatal, autonómico y local) presenta singularidades respecto a otros países.

Las competencias sobre **ordenación del territorio** son exclusivas de las **comunidades autónomas** (ordenación territorial) y de los **entes locales** (ordenación urbana), pero las **infraestructuras de transporte** de interés general **son competencia del Estado**, a la par que son parte de la ordenación territorial y urbana.

Ello provoca problemas de competencias de las actuaciones y en el reparto del presupuesto destinado a nuevas inversiones en el territorio. El resultado es que los tres agentes principales (Estado, comunidades autónomas y ayuntamientos) encuentran **ventajas evidentes** para invertir en infraestructuras de transporte, independientemente de su utilidad real tanto desde el punto de vista económico, social o ambiental.

La búsqueda de reconocimiento de quien ha puesto en marcha o quien ha llevado a cabo la inversión **desempeña un papel destacable en el proceso de toma de decisiones**. En este caso, ese reconocimiento no se basa en la existencia de procesos de participación pública útil, de hecho la **información pública y oficial** en el marco normativo en el transporte **es muy pobre** en términos de posibilidades de participación, y se ha acabado por simplificar en negociaciones entre las administraciones estatal y autonómica y/o local muy diferente a lo que se realiza en los países vecinos, como Francia, donde los debates de utilidad pública son verdaderos paradigmas de la participación.

La suma de las negociaciones entre estado y comunidades autónomas y/o ayuntamientos y una información pública con una participación muy limitada nos lleva a que la **planificación acordada entre pocos actores**, cuyos intereses no siempre coincide con el interés general.

Este modo de actuación de la administración se puede entender desde el punto de vista práctico: la negociación con

las comunidades autónomas u otras administraciones plantea ventajas al Ministerio de Fomento, pues sirve para sacar adelante el proyecto, al que le resulta difícil oponerse a cualquier otro grupo de interés de manera eficaz. A su vez, esta situación facilita que la información pública y oficial y de aprobación tenga éxito, pues donde pueden ser necesarios informes y dictámenes de esas administraciones, **se trata de resolverlos en plazos breves y sin polémica**.

Conocer el proceso de negociación es importante: por un lado, una **administración central** que va a realizar la **inversión** y por el otro, la **administración autonómica y/o local** que, por lo general no tiene capacidad de aportación de los recursos necesarios, **reclama la infraestructura**, además exige unas características de diseño más costosas y ajusta los tiempos de ejecución.

Lo más preocupante es que en estas exigencias **no existe**, de forma habitual, **un diálogo en torno a** cuestiones como los **objetivos territoriales o de movilidad**. Más bien puede entenderse la razón de este proceso en la búsqueda del reconocimiento del proyecto por parte del Estado al actuar sobre un territorio, puesto que el éste no tiene competencias en ordenación territorial más allá de establecimiento de la red de interés general.

Esta búsqueda, por parte de la administración central, de compensación de un déficit competencial, puede resultar lógica por la consideración de las infraestructuras de transporte como instrumentos de ordenación del territorio y de desarrollo regional, que queda recogida además como uno de los objetivos en los planes estratégicos. Por ejemplo, el actual PITVI indica como uno de sus "Objetivos estratégicos de planificación": *"d) Reforzar la cohesión territorial y la accesibilidad de todos los territorios del Estado a través del Sistema de transporte"*.

De este modo se resuelve la contradicción de actuar desde el Estado por consideraciones ligadas a la ordenación del territorio, sin tener competencias sobre el mismo, y sin contar con una perspectiva o proyecto territorial en el que insertar su política de infraestructuras. Al entrar en negociación con la administración competente en el territorio, el Estado encuentra un modo legítimo de abordar (aunque sea solo formalmente, sin contenidos) esa reflexión territorial.

Por lo tanto, **es necesario aclarar cuál es el modelo territorial deseable y entonces poder establecer, cuál es el sistema ideal de transporte** que encaje dentro de ese modelo territorial objetivo y dé las respuestas adecuadas de forma eficaz y eficiente.

Todo ello se puede obtener con un proceso de **planificación consensuada, participada y transparente** en su elaboración y seguimiento.

Modelo territorial y de movilidad

El **modelo territorial** y por lo tanto el de transporte y **movilidad** a definir tiene que acordarse a través de **diálogo y negociación** de modo que se lleguen a consensos integrados en una realidad nacional.

Actuar sobre una zona sin una **estrategia de ordenación territorial y de movilidad** que sea **coherente con la infraestructura propuesta** no parece congruente si se está realmente preocupado por que la **inversión** sea **eficiente**.

Las administraciones abordan esta cooperación desde el punto de vista de que el proyecto salga adelante más que pensando si el proyecto va a ser útil, de modo que consigue un objetivo diferente al deseable, el **Ministerio** consigue **ejecutar la inversión** y la **administración regional** consigue dejar claro que **tiene las competencias en ordenación del territorio**.

Desde la perspectiva de una **comunidad autónoma**, la política de infraestructuras del Estado es un **cauce** para que **se realicen inversiones** considerables **en su territorio**; con independencia de su funcionalidad y racionalidad, esas inversiones tienen bajo sus supuestos un efecto multiplicador significativo a corto plazo sobre la economía local y no son exigidas inversiones a la propia comunidad autónoma para llevarse a cabo, **no hay** de forma general, **sistemas de cofinanciación entre administración del estado, regionales y locales**. Excepto en las integraciones ferroviarias en algunas ciudades, con notables éxitos y fracasos, de modo que un peso importante de la financiación la lleva el estado.

Además, debido a las características de los Presupuestos Generales del Estado, no es posible negociar la dedicación de esos recursos a otro tipo de inversiones o políticas en la comunidad autónoma correspondiente: están reservados a la inversión en las infraestructuras de transporte de interés general. Bajo estos condicionantes, la **comunidad autónoma** o la **entidad local** solo pueden intentar conseguir que la **inversión sea lo mayor posible** y se realice en el menor plazo posible.

Esta es una situación que contrasta con la situación que se plantea en otros países en el marco de la **Unión Europea**, donde es frecuente encontrar **sistemas de cofinanciación entre las administraciones** implicadas, sistemas de negociación

más integrados, en que las actuaciones sobre el territorio en transporte se incorporan dentro de contratos programa con otras políticas públicas, permitiendo una asignación de recursos entre sectores, **acorde con las directrices de la ordenación de ese territorio**, o sistemas que establecen previamente criterios de reparto de los recursos a nivel territorial, delegando en estas administraciones la identificación de prioridades y ejecución de inversiones con arreglo a sus propias prioridades y según el interés general establecidos en su territorio.

La situación actual está configurada de modo que los recursos destinados a infraestructuras de transporte, de forma reiterativa, priman frente a otras políticas de incidencia sobre el desarrollo territorial, y ello anima a las instituciones a buscar nuevas inversiones y a pseudo-priorizarlas, sin una **racionalidad de rentabilidad socioeconómica del proyecto**. Los instrumentos desarrollados desde los criterios de **desarrollo sostenible** (económico, social y ambiental), la **participación pública** o la **integración en el transporte** de los objetivos territoriales y de movilidad, **poco pueden hacer** frente a esta lógica impuesta por el sistema actual.

Por lo tanto, el objetivo a lograr, no obstante, no es solo conseguir una mayor calidad y transparencia en el **debate** y una mayor participación en el proceso, también es necesario **ampliar el límite** o determinación **del problema**, escalándolo adecuadamente a los niveles más elevados y generales, y situarlo



correctamente considerando la sostenibilidad, la ordenación territorial, la movilidad.... Lo primero aporta las **directrices clave** para su realización; lo segundo, **permite a otras políticas públicas competir con el transporte en la asignación de los recursos (coste de oportunidad)**.

Como consecuencia de esa **falta de visión global y de futuro** y su consecuente ineficaz planificación que pueda aportar datos para tomar **la mejor decisión**, se produce la utilización política de la inversión en infraestructuras **con fines electorales**, donde el objetivo de la inversión ya no es desarrollar un sistema global que cumpla los criterios marcados en la planificación, sino satisfacer las peticiones puntuales de modo que eso no desgaste la tarea de gobierno. La **ausencia** de unos **mecanismos** reglados **de planificación** previa a la presentación de proyectos concretos y su justificación dentro de una **visión global** en cuanto a modelo territorial, criterios de movilidad, eficiente, sostenible... **ha favorecido la utilización de la inversión pública en obra civil para ganar votos** o mantener los conseguidos con independencia de los criterios objetivo del plan.

La **ausencia de una planificación estratégica real**, la utilización política de las inversiones en infraestructuras, la falta de tradición en la evaluación socioeconómica de inversiones, el diseño institucional con separación entre la decisión de promover un proyecto y el pago del mismo (gobierno central versus gobiernos autonómicos/locales) alimentado casi en exclusiva por los fondos de la Unión Europea (Fondos de Cohesión, Fondos de Desarrollo Regional (Feder), etc.) en las últimas décadas, se han traducido en un **exceso en inversiones**, con las consiguientes duplicidades, **exceso de endeudamiento público**, y cuando se ha optado por la **colaboración público privada** como forma de financiación extrapresupuestaria **en proyectos de escasa rentabilidad**, se han producido quiebras de empresas concesionarias, en general por la escasa demandas real frente a la prevista, a las que hoy hay que hacer frente en un muy austero contexto de restricción presupuestaria y con una legislación muy favorable a los inversores privados, en el que se socializan las pérdidas y se privatizan las ganancias.

Por lo tanto hay que considerar necesaria la utilización de las mejores y más experimentadas herramientas de evaluación de rentabilidad socioeconómica y financiera, muchas de ellas ya validadas por la UE, a través de una **agencia** u oficina técnica **de evaluación**, multidisciplinar, independiente, dinámica y transparente, de modo que **los proyectos** propuestos **alcancen una rentabilidad mínima**, un encaje territorial y en

general el cumplimiento de **los objetivos** marcados en el **plan**, imprescindible para que puedan llevarse a cabo.

Esa agencia debe disponer de recursos que le den cierta autonomía económica, para que no pueda ser influenciada por falta de presupuesto. Debe exigirse que todo proyecto que utilice recursos o garantías públicas (implícitos o explícitos) cuente con un informe preceptivo de esta agencia u oficina técnica de modo que **el decisor tenga todos los datos para tomar la mejor decisión para la sociedad**.

El ferrocarril

En los últimos 25 años **el ferrocarril español ha experimentado una gran modernización**, y además **era necesario**, puesto que no existían inversiones que actualizaran nuestro ferrocarril durante un siglo hasta la llegada de la Línea de Alta Velocidad (LAV) Madrid-Sevilla (y sólo ligeramente anterior, pero de modo más limitado con el desarrollo de las variantes de los corredores existentes en el levante y mediterráneo).

Comencemos analizando si **existe un modelo** explícito de cómo se está configurando nuestro ferrocarril en el **territorio**, en el **transporte** y en la **movilidad** en general. El modelo que se está asentando es más el resultado de una visión parcial, bien territorial, bien de vertiente netamente politizada, que el derivado de una planificación con sentido, lo que puede estar mostrando la falta de un sistema adecuado de planificación ya no sólo ferroviaria, sino general.

Hay que identificar las debilidades existentes en el sistema de planificación y de toma de decisiones, algunas de ellas ya señaladas anteriormente, que pueden justificar la peculiar situación en la que se encuentra el modo ferroviario en España, y apunta las barreras que impiden un sistema de toma de decisiones más eficiente.

En el campo ferroviario, obligatoriamente, hay que evaluar esas premisas de que la red ferroviaria cuente, de un modo injustificado, con las máximas prestaciones posibles para mercancías y viajeros a lo largo de todo el territorio y por supuesto mejorar la gestión de la capacidad actualmente ofertada.

Resulta fundamental y de interés, analizar porque se está desarrollando un modelo alejado de la coherencia funcional, ya que, desde un punto de vista más objetivo, nos permitirá reconocer mejor cómo se produce la toma de decisiones en el sector y pensar cómo reconducir ese sistema en un futuro, que se

presume incierto en términos de rentabilidad socioeconómica para el ferrocarril y para la sociedad.

En estos últimos 25 años parece haberse desarrollado un **modelo ferroviario** en cierto modo **errático**, conjugando una presión ejercida por las comunidades autónomas, con una indeterminación de una planificación estratégica poco rigurosa sumado al oportunismo político en función del color del gobierno de turno que **no deja claro el modelo global a largo plazo**. El resultado práctico ha sido un desarrollo francamente incompleto de los diferentes planes aprobados, y la inversión en unos proyectos que no se configuran en ningún modelo claro.

La legislación

La política ferroviaria en España está encuadrada en la política europea de transportes. “El Libro Blanco del transporte” (marzo 2011. Comisión Europea) es la hoja de ruta por una política de transportes competitiva y sostenible para la Unión Europea cuyo objeto es la creación de un **espacio único europeo de transportes**.



HOJA DE RUTA HACIA UN ESPACIO ÚNICO EUROPEO DE TRANSPORTE: POR UNA POLÍTICA DE TRANSPORTES COMPETITIVA Y SOSTENIBLE

http://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/strategies/doc/2011_white_paper/white-paper-illustrated-brochure_es.pdf

Una política común europea en el sector de los transportes que preserve la competencia y garantice la libre prestación de servicios exige una **armonización de las normas técnicas, administrativas y de seguridad**.

Es indispensable, una armonización paulatina de estas exigencias para lograr la interoperabilidad de los distintos sistemas ferroviarios nacionales. Las medidas de protección del medio ambiente y de los consumidores también pueden requerir cierta armonización para evitar distorsiones de la competencia y facilitar el acceso a nuevas empresas.

Por todo ello la UE publicó diferentes directivas, reglamentos, y actualmente nos encontramos con el denominado “Cuarto paquete ferroviario”.

Ese “**Cuarto Paquete Ferroviario**” contiene legislación que trata los retos del sector (normas y homologaciones que funcionen, una estructura que cumpla las expectativas, la apertura de los mercados nacionales de pasajeros y mantener una mano de obra ferroviaria cualificada), que incluyen propuestas técnicas, así como propuestas sobre gobernanza y apertura de los mercados:

El pilar técnico abarca la reforma de tres normas legislativas vigentes:

- propuesta de Reglamento revisado sobre la Agencia Ferroviaria Europea. AFE - 2013/0014 (COD).
- propuesta de Directiva revisada sobre la interoperabilidad del sistema ferroviario de la UE - 2013/0015 (COD).
- propuesta de Directiva modificada de seguridad ferroviaria - 2013/0016 (COD).

Los pilares de la gobernanza y apertura de los mercados incluyen modificaciones a dos actos legislativos en vigor y la derogación de otro más:

- propuesta de modificación del Reglamento sobre la apertura del mercado de los servicios de transporte de pasajeros por ferrocarril - 2013/0028 (COD).
- propuesta de modificación de la Directiva por la que se establece un Espacio Ferroviario Europeo único - 2013/0029 (COD).
- propuesta de derogación del Reglamento sobre la normalización de las cuentas de las empresas ferroviarias - 2013/0013 (COD).

Dentro de los distintos campos a los que hace referencia esta legislación, entre los pilares de la gobernanza y apertura de los mercados, la transposición de esta Directiva ha generado la nueva LSF, donde se describe y **se enmarca la Planificación Ferroviaria española**.

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 único (texto refundido) <https://www.boe.es/doue/2012/343/L00032-00077.pdf>

se ha traspuesto al ordenamiento legal nacional a través de la **Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario**.

https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-10440



En el **preámbulo** de la Ley se indica que se recogen las novedades de la **Directiva 2012/34/UE**, entre otros aspectos se especifica que debe existir **transparencia y sostenibilidad de la financiación** de las infraestructuras ferroviarias y la obligación impuesta a los administradores de infraestructuras en cuanto a adoptar **programas de empresa que incluyan planes de inversión y financiación**.

El **título II** establece el régimen de la planificación, proyección y construcción de las infraestructuras ferroviaria. Se impone al Ministerio responsable (en España, el de Fomento), la **obligación de aprobar, con una amplia participación** de las instituciones y agentes implicados y de publicar una **estrategia indicativa del desarrollo, mantenimiento y renovación** de la infraestructura ferroviaria de competencia estatal, que ha de desarrollarse con un horizonte temporal no inferior a cinco años.

Es muy importante este título en cuanto que habla de máximo consenso y de **planificar** no solo las **nuevas infraestructuras**, planificación de desarrollo, sino también planificar el **mantenimiento**. Además, cita la **planificación de renovación** con el espíritu de optimizar y actualizar las infraestructuras existentes para las necesidades reales en cada momento.

El **título VI** de la ley regula el régimen económico y tributario del sector ferroviario, tratando de alcanzar el equilibrio entre la **viabilidad económica** del sistema y el fomento del transporte ferroviario. Se persigue incentivar la mejora del funcionamiento de la red, la reducción de perturbaciones, la optimización del uso de la infraestructura y la disminución de costes para su puesta a disposición.

En el **artículo 2. “finés de la ley”** (Título I. Disposiciones generales), entre otros, se especifican:

a) *Garantizar un **sistema común de transporte ferroviario** en el territorio del Estado.*

b) *satisfacer las **necesidades de la sociedad** en el ámbito del transporte ferroviario con el máximo grado de eficacia.*

c) *Facilitar el **desarrollo de la política europea común** de transporte ferroviario, favoreciendo la **interconexión** y la **interoperabilidad** de los sistemas ferroviarios y la **intermodalidad** de los servicios de transporte.*

d) *Determinar las pautas para **coordinar las actuaciones de los distintos órganos de las administraciones públicas** con competencias en materias que puedan incidir en el sector ferroviario.*

f) *Regular la **construcción de infraestructuras ferroviarias** y el desarrollo de nuevos servicios de transporte de competencia estatal e **impulsar la cohesión territorial, económica y social**.*

g) *Asegurar la **eficiencia del sistema ferroviario estatal** mediante una adecuada utilización de los recursos disponibles.*

k) *Establecer los **criterios para** que la prestación de los servicios de **transporte de viajeros y de mercancías** se realice con **eficacia, continuidad** y en condiciones idóneas de **seguridad**.*

n) *Proteger los **intereses de los usuarios**, con atención especial a las personas con discapacidad o con movilidad reducida, garantizando sus derechos al acceso a los servicios de transporte ferroviario de viajeros en adecuadas condiciones de calidad y seguridad y a la elección de la empresa que los preste, así como la prestación de una asistencia integral a las víctimas en caso de accidente ferroviario.*

Para definir cuáles deberían ser las líneas de actuación es importante conocer cuáles son los fines perseguidos, éstos son

muy genéricos y marcan los criterios generales que deben de tenerse en mente en la definición de las actuaciones.

Satisfacer necesidades de la sociedad, tanto presente como en el futuro, un transporte ferroviario interconectado, interoperable, intermodal, etc., son actuaciones que deben coordinarse con los distintos niveles competenciales de la administración, así como el impulsar la cohesión territorial, económica y social, o un sistema ferroviario eficiente que establezca los criterios para que la prestación de transporte de viajeros y mercancías se realice con eficacia, continuidad y seguridad y sobre todo protegiendo los intereses de los usuarios.

A continuación, se citan los artículos de la ley que afectan directamente al trabajo relativo al desarrollo de la planificación. En concreto se citan totalmente o en parte los siguientes artículos:

- Artículo 5
- Artículo 23
- Artículo 25
- Anexo II

Artículo 5. Planificación de infraestructuras ferroviarias integrantes de la Red Ferroviaria de Interés General (Título II. La Infraestructura Ferroviaria. Capítulo II. Planificación, proyecto y construcción de infraestructuras ferroviarias integrantes de la RFIG).

*1. El Ministerio de Fomento hará pública la **estrategia indicativa del desarrollo, mantenimiento y renovación de infraestructuras ferroviarias** integrantes de la Red Ferroviaria de Interés General destinada a **satisfacer las necesidades futuras de movilidad**. Esta estrategia, que cubrirá un periodo 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 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 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 inversio-

nes no previstas en la estrategia indicativa, así como la revisión de esta estrategia.

2. Corresponde 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. Asimismo, se estará a las reglas que aquél determine respecto del establecimiento o la modificación de otros elementos que deban formar parte de la Red Ferroviaria de Interés General.

Queda claro en este artículo, que la **planificación estratégica** e indicativa del desarrollo, mantenimiento y renovación **corresponde al Ministerio de Fomento**, que tendrá una duración mínima de 5 años y establecerá las prioridades basadas en la eficiencia económica y social. Además, el proceso de redacción de la planificación deberá ser participativo.

Aunque el Ministerio de Fomento promueva esta planificación **los administradores de infraestructuras y operadores** tendrán que **participar** de un modo muy activo en la **elaboración** de esa **estrategia**, puesto que dependiendo de ella estará el cumplimiento de la sostenibilidad económica, la autonomía de gestión de los administradores de infraestructura de modo que se garantice el interés público.

Con estos criterios la planificación se debe realizar desde una **perspectiva intermodal**, es decir enmarcando al ferrocarril con el resto de los modos con una **visión global e integradora** del transporte para conseguir los objetivos finales de movilidad.

Artículo 23. Funciones de los administradores generales de infraestructuras ferroviarias (Título II. capítulo V Régimen jurídico de los administradores generales de infraestructuras ferroviarias)

*1. Corresponden a los **administradores generales de infraestructuras ferroviarias** las siguientes funciones:*

*a) La **aprobación** de los **proyectos** básicos y de construcción de infraestructuras ferroviarias de su titularidad que deban formar parte de la Red Ferroviaria de Interés General y su construcción, siempre que se lleve a cabo con sus propios recursos y con arreglo a lo que determine el Ministerio de Fomento.*

b) La **construcción** con recursos ajenos de infraestructuras ferroviarias, conforme al correspondiente convenio.

c) La **administración** de las infraestructuras ferroviarias de su titularidad y de las que se le encomienden mediante el oportuno convenio.

d) La prestación de los servicios básicos mínimos para el acceso a la infraestructura ferroviaria enumerados en el artículo 20.

e) El **control, vigilancia e inspección** de la infraestructura ferroviaria que administre, de sus zonas de protección y de la circulación ferroviaria que sobre ella se produzca.

f) La **explotación** de los bienes de su titularidad, y de aquellos que le sean adscritos y de aquellos cuya gestión se le encomiende.

g) La elaboración, aprobación y publicación de la declaración sobre la red.

h) La **adjudicación de capacidad** de infraestructura a las empresas ferroviarias y restantes candidatos enumerados en el artículo 34 que lo soliciten y la celebración de acuerdos marco con aquéllas.

i) La prestación de servicios complementarios y auxiliares al servicio de transporte ferroviario.

j) La **aprobación** y el **cobro de las tarifas** por la prestación de los servicios complementarios y auxiliares al servicio de transporte ferroviario.

k) La **determinación, revisión y cobro de los cánones** por utilización de las infraestructuras ferroviarias, conforme al régimen legal y reglamentario de aplicación.

l) La cooperación con los organismos que en otros Estados miembros de la Unión Europea administren las infraestructuras ferroviarias, para establecer y adjudicar capacidad de infraestructura que abarque más de una red nacional.

m) La resolución de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial que se formulen respecto de la actuación del mismo.

n) Cualesquiera otras que se le asignen en esta ley o en sus disposiciones de desarrollo.

Se recogen todas las funciones del administrador de infraestructuras de modo que su cumplimiento estará condicionado por la planificación operativa

4. En el ejercicio de sus funciones, **los administradores** generales de infraestructuras ferroviarias actuarán con **autonomía de gestión**, dentro de los límites establecidos por sus estatutos y teniendo en cuenta, en todo caso, la **garantía del interés público**, la **seguridad** de los usuarios, la **eficacia** global del **sistema** ferroviario y los principios de **transparencia**, no discriminación, **imparcialidad** e independencia de cualquier operador ferroviario.

Es preciso tener claras cuáles son las funciones del administrador de infraestructuras ferroviarias para saber en qué le puede afectar la planificación indicativa del Ministerio y poder realizar la ejecución de **inversiones de modo sostenible** y así poder actuar con autonomía de gestión.

Artículo 25. Aportaciones económicas del Estado. Convenios y programas de actividad. (Título II. capítulo V Régimen jurídico de los administradores generales de infraestructuras ferroviarias)

2. **El 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.

4. En 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**, asegu-

rando al mismo tiempo el equilibrio financiero, y **preverá los medios necesarios para lograr tales objetivos**. Los 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, previstas, de conformidad con el artículo 100.1.

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.

5. 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.

Las aportaciones del estado a los administradores de infraestructuras ferroviarias deberán estar definidas en el **convenio** que a su vez le deberán permitir **alcanzar los objetivos y fines** que le defina el Estado, también recogidos en el Convenio.

De acuerdo a la estrategia indicativa definida por el Ministerio de Fomento, al **administrador** de infraestructuras ferroviarias le corresponde desarrollar la labor de **planificación operativa**, consistente en redactar y aprobar un **“Programa de actividad”** que sea **consensuado** con todos los agentes e interesados (Ministerio, Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria (AESF), empresas operadoras ferroviarias, Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), organizaciones implicadas, plataformas asociaciones, empresas...)

El **Programa de Actividad** debe ser **dinámico** (actualizable cada año) y **desarrollará la planificación indicativa** del Ministerio.

Es importante reseñar que todavía no existe un reglamento que desarrolle la nueva ley del sector ferroviario cuya redacción aclarara el modo de actuar para dar cumplimiento a la ley.

Por lo tanto, la **ley del sector ferroviario** vigente **establece** los **criterios de** definición de la **planificación** tanto estratégica como operativa, aunque falte su proceso de detalle a cubrir en su desarrollo reglamentario.

El desarrollo nacional e internacional

La geografía ferroviaria peninsular está marcada, por el **aislamiento ferroviario** con el resto de Europa.

Para el transporte de viajeros, las distancias y el tiempo asociado, incluso con servicios de **alta velocidad** de largo recorrido, hacen **poco competitivos los trayectos** internacionales **entre la península y el resto de Europa**, excepto para algunas relaciones entre las regiones cercanas a las fronteras, siendo por tanto el modo aéreo el preponderante por su mejor adaptación.

En este punto va a ser muy interesante el desarrollo de nuevos servicios transfronterizos y su articulación como OSP (Obligación de Servicio Público) internacional y sus efectos en OSPs nacionales.

Sin embargo, para el **tráfico internacional de mercancías por ferrocarril si es necesario profundizar**. Este tipo de tráfico ha tenido un desarrollo notable en Europa, de modo que tiene una representación interesante respecto del transporte total de mercancías.

El diferente ancho, los sistemas de seguridad y la electrificación implantados en cada país, y las trabas derivadas del proteccionismo de trabajadores y productos nacionales, que se siguen dando en toda Europa, limitan las posibilidades de aumento de este tráfico en España hacia el resto de Europa.

Las instalaciones de cambio de ancho en la frontera con Francia y otras instalaciones responsables de la gestión y capacidad del tráfico del lado francés son en algunos casos, obsoletas y la cultura de baja valoración en España en cuanto la gestión del tráfico ferroviario hacia los transporte logísticos, lastran los tiempos de operación desde hace años cuyo coste y tiempos en la transferencia entre vagones, o gestión de tráfico en tiempos de transporte, reduce la competitividad del ferrocarril.

Hay que considerar, también, la baja **coordinación** del paso de los convoyes que tienen origen en España **a través de Fran-**

cia y demás países europeos en la habilitación de surcos que permitan a las mercancías llegar a destino de un modo fiable y eficiente.

España está situado en un **enclave geoestratégico** muy interesante. Desde el punto de vista europeo, no obstante, no parece lógica la idea general de que los **puertos peninsulares** sean un punto de entrada de **mercancías** que provienen de todo el mundo **hacia el resto de Europa**. La política europea de transportes a través de su **Libro Blanco** determina que hay que **evitar el transporte terrestre si existe alternativa** en el marítimo puesto que el terrestre tiene mayor coste y mayor impacto ambiental que marítimo. Por lo tanto, los puertos del centro y norte de Europa tendrán más facilidad que los españoles para abastecer a sus mercados naturales. El tráfico de largo recorrido a atender por el ferrocarril se reduce, prácticamente, al de origen o destino concentrado en unos corredores muy concretos del territorio en los que se obtengan ventajas competitivas evidentes.

El transporte intermodal también es de considerar de modo que se trasvase el modo carretero al ferrocarril en los transportes internacionales de mercancías entre España y el resto de Europa. Por ello es importante que **el estado español promueva** en el resto de Europa la **interoperabilidad ferroviaria**, y las medidas de cambio de gestión en la cultura hacia el transporte de mercancías, que fueran precisas.

La configuración del **transporte de mercancías debe llevar al ferrocarril a tener un papel determinado pero preponderante**. El gran número de puertos y su poca especialización, impone zonas de influencia reducidas, con distancias y flujos de transporte poco interesantes para el ferrocarril frente a la carretera y por tanto es necesario estudiar que accesos ferroviarios a los puertos son más necesarios y cuáles no. No obstante, hay que desarrollar el actual transporte hacia un **transporte intermodal**, un ferrocarril que transporte barato y menos contaminante que la carretera en los corredores más ventajosos para el ferrocarril que serán aquellos que tengan gran demanda, en el que cada modo se complemente de manera más eficiente y no crear un sistema de transporte ferroviario en competencia con la carretera. Por lo tanto ha de concentrarse pues la conexión ferropuertuaria, en aquellos casos en los que el puerto y sus industrias asociadas son un nodo logístico ineludible.

Como mencionábamos al principio de éste apartado, debido a que los diferentes subsistemas ferroviarios en España son distintos a los del resto de los países europeos (ancho de vía,

electrificación, sistema de seguridad) el **aislamiento técnico con respecto a Europa**, ello ha tenido como consecuencia que el ferrocarril español no se ha beneficiado del desarrollo del transporte de mercancías llevado a cabo en el resto de Europa en los últimos 30 años. Conseguir una red interoperable, con la entrada de otros operadores permitiría al transporte ferroviario de mercancías en España un desarrollo que hasta ahora no se ha producido.

Según se indica en el articulado de la Directiva (UE) 2016/797 del parlamento europeo y del Consejo de 11 de mayo de 2016 sobre la **interoperabilidad del sistema ferroviario** dentro de la Unión Europea (versión refundida):

*“...para permitir a los ciudadanos de la Unión, a los agentes económicos y a las autoridades competentes beneficiarse plenamente de las ventajas derivadas de la creación de un espacio ferroviario europeo único, conviene, en particular, **mejorar la interconexión y la interoperabilidad de las redes** ferroviarias nacionales, así como el **acceso a dichas redes**, y realizar las acciones que puedan resultar necesarias en el ámbito de la **armonización de las normas técnicas** como se establece en el artículo 171 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).*

*La consecución de la interoperabilidad del sistema ferroviario dentro de la Unión debe llevar a la determinación de un nivel óptimo de **armonización técnica** y a hacer posible la facilitación, mejora y desarrollo de los servicios de transporte internacional por ferrocarril en la Unión y con terceros países, así como la creación progresiva de un **mercado interno** de los equipos y los servicios destinados a la construcción, renovación, rehabilitación y explotación del sistema ferroviario de la **Unión**.*

*A fin de contribuir a la realización del espacio ferroviario europeo único, **reducir los costes y la duración** de los procedimientos de autorización y mejorar la seguridad ferroviaria, conviene racionalizar y armonizar los procedimientos de autorización a escala de la Unión”.*

El ferrocarril es un transporte de gran capacidad, pero la escasa densidad de población en parte del territorio peninsular genera una demanda poco adaptada a las capacidades de este tipo de transporte. Estas condiciones desaconsejarían la extensión de nuevas líneas hacia esas zonas, dado que el transporte aéreo y por carretera, más flexibles en términos de capacidad y menos costosos en infraestructura resultan más eficientes.

Ya en el ámbito nacional y teniendo en cuenta, como ya se ha señalado la distribución poblacional española que genera una demanda con unas características peculiares que podrían desaconsejar la extensión de nuevas líneas hacia esas zonas, dado que el transporte aéreo y por carretera, más flexibles en términos de capacidad y menos costosos en infraestructura resultan más eficientes y que según algunos autores:

“Los extremadamente pobres resultados de la evaluación coste-beneficio, y el análisis teórico de los efectos de los grandes proyectos de alta velocidad” (de Rus, 2009) ponen en duda la rentabilidad socio-económica de parte de la red, especialmente si se opta por soluciones de ejecutarla con sobredimensionamiento de capacidad y con parámetros geométricos y técnicos de muy altas prestaciones de alta velocidad en toda su extensión.

Es por ello que como consecuencia de la crisis económica desde ADIF y Ministerio de Fomento a través del documento interno **“Nuevo Modelo de desarrollo de los corredores de alta velocidad”** (ADIF, abril 2013) se replanteó el desarrollo de la Red Ferroviaria, partiendo de la realidad de las actuaciones en ejecución y con alto grado de compromiso, de modo que se diseñara un escenario de intervención a corto y medio plazo que mejoraría sustancialmente las condiciones de movilidad, en un marco de asignación eficiente de los recursos disponibles.



1 de Abril de 2013



http://politikon.es/wp-content/uploads/2013/07/Desarrollo_Corredores_20130401-1.pdf

*“Por ello es necesario un **replanteamiento de la estrategia de desarrollo de la Red**, que, desde los principios de austeridad presupuestaria y eficiencia en la mejora de la movilidad, incorpore las actuaciones en ejecución. Esta nueva estrategia se plantea en el **marco de planificación** definido en el **PITVI** (2012- 2024) para un horizonte intermedio, de tal manera que de*

las inversiones que se planteen se obtengan claros beneficios a corto y medio plazo, y que además sean aprovechables como primeras fases de actuaciones completas en los horizontes a largo plazo”.

Entre los criterios de actuación se citaban:

“Diseñar soluciones desde el concepto de Red Ferroviaria Integrada, combinando la utilización, cuando se obtienen ventajas comparativas, de tramos de nueva construcción de alta velocidad con tramos de la Red Convencional de manera que se conformen itinerarios que mejoren los tiempos de recorrido. Mediante las tecnologías de cambio automático de ancho de vía, tercer carril, etc., es factible dar continuidad a itinerarios que utilizan ambas redes con mejoras significativas sobre la situación actual”.

Con ello, se intenta **corregir la deriva** que llevaba la red ferroviaria española **en redes separadas de alta velocidad y convencional**, de modo que se creen sinergias entre ellas.

“Instalar un equipamiento de línea adecuado a las expectativas del tráfico previsto a corto y medio plazo.

Dado que en una buena parte de las actuaciones en ejecución las previsiones de crecimiento del tráfico no justifican la construcción de líneas para el máximo de capacidad, se plantea la instalación de elementos de superestructura ferroviaria para un primer horizonte de evolución de la demanda de transporte.

*La principal reducción de coste que puede obtenerse con este criterio es la **instalación en algunas líneas de vía única** en lugar de vía doble. Aunque por regla general, las líneas de alta velocidad se han dispuesto con vía doble, ello ha sido debido a que se han implantado en corredores de intenso tráfico.*

De hecho, puede afirmarse que la principal diferencia entre una línea de alta velocidad en vía doble y una vía única es la capacidad que ofrecen.

Por ello, y siguiendo la experiencia internacional más reciente, como la línea Botniabanan en Suecia y el proyecto París-Limoges en Francia, es conveniente analizar la explotación en vía única de aquellas líneas o antenas de alta velocidad que no representan expectativas de tráfico en el corto y medio plazo que justifiquen la construcción de la vía doble desde el inicio, dada la importante reducción de costes de inversión que es posible lograr.

No obstante, cada una de las propuestas que se realizan requerirá de un **estudio específico de capacidad y robustez** (estabilidad) que garantice una explotación futura acorde a las necesidades con un nivel de servicio adecuado.

Otras instalaciones como PAET, sistemas de señalización, y en su caso electrificación también se ajustan de acuerdo a las velocidades de la línea o al tráfico previsible”.

Ha de introducirse también en el debate sobre la red ferroviaria, la posibilidad de implantar las denominadas “**antenas**” o ramales de ferrocarril de altas prestaciones de distancias limitadas, en **tramos de baja demanda**, en lugar de plenas líneas de alta velocidad (vía doble, 350 km/h...) para bajas capacidades, de un modo más asumible para la sociedad, pero no por ello ineficientes o poco competitivas en tiempo de viajes.

“En relación a las **estaciones**, los criterios contemplados son:

- Optimizar el proyecto de licitación para que la **inversión sea estrictamente la necesaria para la puesta en servicio**, garantizando la calidad del servicio a los viajeros.
- Establecer un **diseño escalable por fases modulares** que permitan la ampliación a futuro de la forma más sencilla posible.
- **Controlar los costes de explotación** desde la fase de diseño.
- Analizar, también desde la fase de diseño la comercialización de espacios, en función de los flujos predecibles de viajeros.

Así se plantean propuestas que varían entre ejecutar el proyecto completo, previamente establecido, desarrollarlo por fases o proyectar una solución restringida hasta que se redacte un nuevo proyecto acorde con los criterios anteriores.

Para las actuaciones de integración urbana del ferrocarril, que comprenden en determinados casos los accesos de las nuevas líneas a las ciudades, se parte del criterio de considerar las inversiones vinculadas a mejoras de **integración urbana** (soterramientos, cubrimientos, muros, etc.) como **obras de carácter urbanístico que deberán ser asumidas por las Administraciones Locales** y Autonómicas competentes en la materia.

Por ello, **se recogen solo actuaciones viables** que tengan asegurada su financiación por las Administraciones involucradas que permitan en una primera fase solventar la llegada de las nuevas líneas en condiciones adecuadas, con soluciones

adaptadas a las condiciones actuales del mercado inmobiliario, en los casos en que se prevea la utilización de plusvalías urbanísticas como fuente de financiación”.

Asumiendo que existen **planes de integración urbana del ferrocarril**, asociados a la llegada de la alta velocidad, **basadas en el aprovechamiento de las plusvalías** de los terrenos liberados en las actuaciones (y trazados en la época más álgida de la burbuja inmobiliaria), habría que replantearlos, mediante **actuaciones** de integración urbana, pero **viables**, sin hipotecar la financiación y ejecución final de actuaciones precisas para la llegada de los servicios de alta velocidad a las diferentes ciudades afectadas.

La financiación del transporte ferroviario no está resuelta en España. Por un lado, existen los convenios entre Renfe y Adif con el Ministerio de Fomento con el objeto de cubrir las Obligaciones de Servicio Público (OSP) establecidas para los servicios de Cercanías y Media Distancia y por otro lado desde la unión europea se prescribe a los países a que tanto las inversiones de nueva infraestructura como la renovación el mantenimiento y la explotación tienen que poder sufragarse por los ingresos del ferrocarril.

Teniendo en cuenta todos estos elementos del ferrocarril, éste por sí solo no es sostenible económicamente. Si en la ecuación introducimos las externalidades positivas producidas por el ferrocarril para la sociedad a través de evaluación de rentabilidad socioeconómica quizá llegaríamos a otra conclusión.

Por último, se encuentra la cuestión puesta sobre la mesa en las últimas fechas, sobre la creación de un **holding ferroviario público**, con una integración entre los gestores de las infraestructuras (ADIF y ADIF-AV) y el operador público (Renfe-Operadora).

Si bien existe para tomar esta opción sentido financiero claro, como es **cubrir los criterios SEC** (Sistema a Europeo Contable) para que la deuda de los administradores de infraestructuras ADIF y ADIF-AV como entidades públicas no contabilicen como déficit del Estado, cubriendo al menos el **50 por ciento de los gastos corrientes con los ingresos**, sin perder capacidad de inversión, no hay que olvidar de la separación de empresas en administrador y operador que tuvo lugar en el año 2005, en la entonces Ley del Sector Ferroviario, o la división del administrador de infraestructuras en dos empresas (ADIF y ADIF-AV), se hicieron exactamente por los mismos motivos de seguimiento de directivas europeas, económicos y de competitividad, que ahora se alegan para la creación del *holding*.

Los ingresos que provienen del canon a los operadores ferroviarios, ellos lo repercuten a los usuarios en sus billetes a pasajeros o tarifas a clientes logísticos o empresas. Es cierto, que conforme ADIF-AV está inaugurando nuevos trayectos, dado que estos no son completos, los ingresos compensan cada vez menos los gastos el margen de este 50 % es cada vez más corto, pero **este no puede ser el único motivo para tomar esta decisión.**

También se ha de tener en cuenta la **particularidad** del sistema ferroviario, como un todo integrado, ya que existe mucha **relación entre el material rodante y la infraestructura**, y en la búsqueda de una **mayor eficiencia** del sistema y del transporte ferroviario en su conjunto, es muy necesario **estén coordinados**, no sólo en cuanto aspectos como el ancho de vía, sino también en cuanto a las estrategias en cuanto al desarrollo, inversión, reposición y mantenimiento de los distintos subsistemas de electrificación, control instalaciones de seguridad y comunicaciones, etc. Además, podrían existir ahorros, en la integración de sus servicios corporativos comunes (RR. HH., Asesoría Jurídica, Contratación, etc.) o en la adquisición de los suministros corrientes.

La integración en ese sentido sí puede redundar en una mayor eficiencia, y no sólo como diseño empresarial, pues demás podría ser necesaria para avanzar de forma definida y con un sector fuerte y competitivo de cara a la obligada **liberalización** de los servicios de transporte ferroviaria de viajeros que contemplan las medidas del denominado “Cuarto paquete ferroviario” europeo.

La imagen del **holding** queda admitida en este “Cuarto paquete”, tras diversas sentencias recogiendo este elemento en varios países de la UE, con sentencias del Tribunal Superior de Justicia Europeo (TSJE), a favor.



Por ejemplo, **en Alemania, Deutsche Bahn (DB)** ha adoptado desde el principio el modelo de holding, y tiene una empresa

destinada a la administración de la infraestructura y otras operadoras (varias). O **Francia**, cuyo proceso fue más complejo, pues al principio separó en un administrador de infraestructuras RFF, que constaba de una plantilla, en comisión de servicios de su operador ferroviario público (SNCF). Finalmente, los dos se han vuelto a integrar en una misma marca holding nuevamente denominada **SNCF** en el año 2016.

El marco de las **políticas de liberalización del transporte ferroviario** en el seno de la UE han sido **manejado por estos dos países**, probablemente en aras de ofrecer competitividad a sus operadores, a la hora de entrar a ofrecer servicios en el resto de Europa, y han tenido claro que su modelo de eficiencia natural para su oferta al exterior de sus países de origen, es la fórmula de holding que en el “Cuarto paquete ferroviario”, queda establecida como posibilidad, pues mientras se separen las contabilidades de las empresas individuales, pueden estar unidas bajo una misma figura, cuyas cuentas comunes estén sometidas a los criterios SEC. Y buscando la competencia plena, eso sí, con otros operadores privados.

Como se ha mencionado anteriormente, desde que se publicó la nueva ley del sector ferroviario quedó pendiente la redacción del nuevo reglamento de este mismo sector, y si se conforma el holding ferroviario público, debe quedar incluido y contemplado dentro de esta nueva iniciativa legislativa.

Retos

Identificadas gran parte de las causas del mal funcionamiento del sistema de toma de decisiones relativas al sector ferroviario, es necesario realizar un esfuerzo para **aportar los datos necesarios** de modo que el decisor tenga una buena base **para tomar la mejor decisión.**

Para ello será necesario proponer un **modelo territorial** a nivel de país que establezca cual es el **sistema de transporte más eficiente** dependiendo de los objetivos políticos perseguidos, ya sean estos el de la cohesión social, vertebración territorial, crecimiento económico, sostenibilidad en su triple visión: la económica, la medioambiental y la social... o una combinación de ellos.

El **ferrocarril** tiene que tratarse como **un modo más**, encuadrado en este modelo territorial con un determinado **sistema de transportes** que persiga los objetivos marcados.

Para establecer ese modelo territorial es necesario tener una **visión global e integradora**, y llegar a un acuerdo de modo

que se persiga la **colaboración y participación de todos los grupos de interés**, ya sean institucionales (Comunidades autónomas, ayuntamientos, otros ministerios...) políticos (partidos políticos con representación), sectorial (asociaciones empresariales y del transporte, colegios profesionales, sindicatos...) y en general todo aquel que desee colaborar (asociaciones de vecinos afectados, plataformas ciudadanas, ONG...) de modo que se configure un sistema en el que se haya tenido en cuenta todas las “visiones” a considerar.

Una planificación basada en la **colaboración, participación y transparencia** conseguirá evitar problemas de definición a futuro y sobre todo la utilización de las inversiones en infraestructuras para obtener réditos partidistas.

Para ello es necesario **utilizar herramientas** que le den criterio útil a las decisiones, como por ejemplo modelos de evaluación de rentabilidad socioeconómico y financiero, análisis coste beneficio, multicriterio....

De este modo se pueden obtener datos sobre los objetivos perseguidos y definir **cuáles son las propuestas de inversión más interesantes** en nuevas infraestructuras, renovaciones, mantenimiento...o simplemente en sistemas de gestión del transporte.

Estos datos o indicadores nos permitirán poder descartar aquellas actuaciones que se alejen de los objetivos marcados y, por otro lado, se puede realizar una lista de las actuaciones que son rentables (desde el punto de vista socioeconómico) en función de su mayor o menor interés priorizando las acciones.

Se pueden proponer algunos retos a perseguir en el sistema ferroviario de modo que obtengamos un ferrocarril eficiente y sostenible:

- **Modelo ferroviario con visión de futuro**, integrado dentro de un sistema global de transportes y movilidad y en un modelo territorial claro.

Aclarar cuáles deben ser los criterios para definir las líneas que tendrán un uso específico de viajeros por un lado y mercancías por otro y cuales tendrán un uso de tráfico mixto

Las decisiones de inversión y de gestión que se adoptan están limitando de hecho las opciones disponibles sin que se haya producido un debate riguroso sobre el modelo futuro; y sobre

la financiación del sistema reduce, por lo demás, el rigor en las propuestas y resoluciones finales.

- **Interoperabilidad.** Enfocar las decisiones al **espacio único europeo de transporte** de modo que se cumplan los criterios de interoperabilidad y armonización de los subsistemas ferroviarios con el resto de Europa a través de la especificación técnicas de interoperabilidad y demás normativa elaborada al efecto. Por ello el ferrocarril español debe realizar de una vez por toda una hoja de ruta real y creíble para conseguir este objetivo, pero sobre todo realista.

En particular será necesario afrontar el problema del ancho de vía, y del resto de subsistemas ferroviarios estudiando las posibilidades de actuación en la vía o en el material móvil. Si se decidiera actuar en la vía con soluciones de **tercer carril**, sería necesario **despejar las dudas que suscita** la utilización de esta tecnología, o en su defecto ver las posibilidades de actuación del material móvil de mercancías que se implante con ancho variable de modo que el ancho de vía deje de ser una barrera técnica.

La mejora de la infraestructura ferroviaria y a su gestión destinada a las mercancías en el territorio nacional y con Europa que podría ayudar a la competitividad de la industria y de la agricultura española en Europa. Para ello también será necesario que España como país tome protagonismo en el Espacio Único de Transportes de modo que se optimice el transporte de los trenes españoles que transcurren por el resto de países europeos.

- **Intermodalidad** tanto de **viajeros** como de **mercancías**. Como ya hemos dicho anteriormente es necesario buscar la cooperación y complementariedad de los modos y por tanto identificar cual es el papel del ferrocarril en el sistema de transportes. En mercancías, y también en viajeros, su principal potencial de crecimiento reside en sustituir en una parte del trayecto al modo carretera en aquellas situaciones que el ferrocarril ofrezca ventajas claras tanto desde el punto de vista económico como social y ambiental.

Esto supone incorporar a los operadores de la carretera al ámbito ferroviario, para que establezcan sus propias cadenas de transporte en cooperación con los operadores ferroviarios o constituyéndose ellos mismos como operadores ferroviarios.

- Definir la **titularidad** de los **servicios y redes de Cercanías**, y establecer el futuro de la red de **Obligación de Servicio**

Público de modo que se establezcan pensando más en la optimización del servicio prestado que cumpla los objetivos establecidos que no como la utilización del ferrocarril como una cuestión de competencias y oportunismo político.

- También están aún pendientes de integrar en el sistema ferroviario gran parte de las conclusiones del informe que, en 2014, realizó una **comisión técnico-científica para el estudio de mejoras en el sector ferroviario**, creada por Orden Ministerial, y que se constituyó con la finalidad de asesorar al Ministerio de Fomento sobre las posibles mejoras a implantar en el sector ferroviario, cuya encomienda cubrió los siguientes aspectos:

- Estudio del sector ferroviario en España.
- Análisis comparativo en relación con otros países de nuestro entorno de la situación del sector ferroviario.
- Revisión de la normativa existente y propuestas de mejora.
- Análisis de medidas para el refuerzo y mejora de la seguridad en el sector ferroviario.
- Estudio de las posibles propuestas de mejora del sector ferroviario que se reciban en el ámbito del Ministerio de Fomento.
- Cualquier otra función de asesoramiento que en esta materia le sea encomendada por el Ministerio de Fomento.

Las conclusiones del informe fueron expuestas en 2014 en una Jornada técnica. El contenido del informe, así como su resumen ejecutivo, puede consultarse en los vínculos adjuntos.

<http://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/F2306101-F215-4C10-A121-6D6AF083D453/125370/InformeComisi%C3%B3nT%C3%A9cnicoCientificaSectorFerroviario1.pdf>

<http://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/C45AE051-87E3-4586-8412-754F4D9945CD/125348/RESUMENEJECUTIVOInformeComisi%C3%B3nTCSectorFerroviario.pdf>

- Está aún por fijar la perspectiva ante la creación de un posible **holding ferroviario** público ferroviario (que aglutine a Renfe y a ADIF), y que a tenor de lo visto en buena parte de la Unión Europea, parece el modo natural del funcionamiento eficiente del ferrocarril, para que se creen sinergias, que ten-

gan como resultado un transporte ferroviario, con oferta más eficiente y de mayor fortaleza competitiva, para la sociedad, sin que eso sí, deba primar en su creación una razón exclusiva subyacente que sea la financiera, para que no se produzca el computo de la deuda de estas entidades públicas como deuda de Estado a los convenientes efectos (mantenimiento de la capacidad de inversión sin compromiso de la sostenibilidad presupuestaria).

- **Los costes del transporte deberán reflejarse en su precio** de una manera no distorsionada. Es necesario reestructurar el canon que se cobra por la utilización de la infraestructura y los servicios ferroviarios a fin de que respalden el papel que estos desempeñan en el fomento de la competitividad, mientras que la carga global para el sector debería reflejar los costes totales del transporte, incluidos los costes de infraestructura y costes externos. De este modo el operador de transportes buscará el modo más eficiente y se favorecería la intermodalidad. También se conseguiría tener una referencia de donde son las inversiones más interesantes en función del beneficio obtenido para la sociedad.

- **Liberalización del sistema ferroviario de viajeros** establecido para el año 2020 que deberá ser compatible con la creación del Holding Ferroviario citado anteriormente.

- En cuanto a la liberación del sistema de transporte de mercancías será necesario estudiar cual es el problema por el cual no se están obteniendo los resultados esperados. **Optimizar la eficiencia del transporte de mercancías por ferrocarril**, de modo que se culmine el proceso liberalizador iniciado en 2005 y que para nada ha obtenido los resultados deseados. El transporte de mercancías ferroviarias debe tener mucho más protagonismo que el que ostenta actualmente en el transporte general en este país.

Las propuestas aquí citadas no son ni mucho menos una relación exhaustiva de problemas y retos a resolver en el ferrocarril español del S XXI, pero se ha intentado, alejando el foco, detectar los problemas y realizar algunas reflexiones para intentar acercar las soluciones, por ello **será necesario seguir profundizando y trabajando** para que el ferrocarril cumpla su importante función dentro del sistema de transportes español de un modo eficiente y sostenible y sobre todo enmarcado en una **visión global del modelo territorial, de transporte y movilidad** que queremos para este país enmarcado en la política de transportes de la UE. **ROP**