



LÍNEA DE ACTUACIÓN 2.3: PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE LA RED FERROVIARIA DE INTERÉS GENERAL

CONTEXTO Y DIAGNÓSTICO

Según los datos del Informe de 2019 del Observatorio del Ferrocarril en España (OFE), Adif gestiona una **red ferroviaria de 15.373 km muy heterogénea**, pues:

- En cuanto a ancho de vía: 11.289 km son de ancho ibérico, 2.663 km son de ancho estándar, 1.193 km de ancho métrico y 227 km de ancho mixto.
- En cuanto a electrificación: 5.560 km son de vía única sin electrificar, 14 km son de vía doble sin electrificar, 4.080 km son de vía única electrificada y 5.720 km son de vía doble electrificada.

TRANSPORTE FERROVIARIO DE VIAJEROS

LARGA DISTANCIA

La política de creación de infraestructuras ferroviarias en las últimas décadas ha estado muy focalizada en la creación de nuevas líneas de alta velocidad. Fruto de ello es el notable incremento del transporte de larga distancia por ferrocarril en los últimos años. Según los datos del OFE, las líneas de alta velocidad en servicio han permitido que en 2019 se alcancen 15.674 millones de viajeros-km de larga distancia, lo que ha permitido superar el declive continuado del ferrocarril que se produjo desde el máximo de 1985 (9.816 millones de viajeros-km) hasta el mínimo de mediados de los 90 (6.790 millones de viajeros-km en 1994). En 2019 el 69% de viajeros-km de larga distancia lo hacen en servicios de alta velocidad comercial.

A pesar de ello, de acuerdo con el Observatorio de Transporte y Logística de España (OTLE), la contribución del ferrocarril en

el tráfico interior de viajeros es de un 6,4%, frente al 85,4% de la carretera. Por otra parte, una vez que los principales centros de población y actividad se encuentran unidos por líneas de alta velocidad o están próximos a hacerlo con las líneas en construcción, el aumento del número de viajeros por la apertura de nuevas líneas será cada vez más modesto, siendo la ratio beneficio/coste de las nuevas inversiones cada vez más bajo. Es decir, la rentabilidad social de nuevas líneas de alta velocidad será cada vez más reducida.

MEDIA DISTANCIA

El foco que se ha puesto en el desarrollo de líneas y servicios de alta velocidad ha provocado un descenso de la importancia relativa del ferrocarril de media distancia, en particular de los servicios convencionales. Los 33.134 millones de viajeros-km de 2019 en servicios de media distancia de Renfe, de acuerdo con el Informe de 2019 del OFE, suponen un crecimiento del 46% respecto al valor del año 1995, mientras que el crecimiento del volumen de viajeros-km en el mismo período en servicios de larga distancia ha sido del 126%. Ambos crecimientos han venido provocados casi exclusivamente por los servicios de alta velocidad de media distancia (AVANT) y los de alta velocidad de larga distancia (AVE), que se desarrollan sobre líneas de alta velocidad, en tanto que la demanda de servicios de larga y media distancia en trenes convencionales se mantiene bastante estancada.

CERCANÍAS

Los servicios de Cercanías resultan fundamentales para atender las necesidades de movilidad en las principales áreas metropolitanas. De acuerdo con el Informe de

2019 del OFE, por cada viajero en ferrocarril de larga distancia existen 12,7 en Cercanías. En 2019, los servicios de Cercanías operados por Renfe (tanto en ancho métrico como en ibérico) desplazaron a 443 millones de viajeros (creciendo un 0,6% respecto al año anterior), con un recorrido medio 18,9 km por viajero. A pesar de los crecimientos en los últimos años, el transporte de viajeros en Cercanías todavía no ha logrado recuperar el máximo de 467 millones de viajeros que se dio en 2006, previo al estallido de la anterior crisis económica.

La menor atención puesta en los últimos años en el desarrollo y mejora de la infraestructura ferroviaria que soporta los servicios de Cercanías se manifiesta, por ejemplo, en las encuestas de calidad percibida realizadas por Renfe en el núcleo de Madrid, que han detectado que la percepción actual de puntualidad, regularidad del servicio y frecuencia en hora punta han caído significativamente respecto a los percibidos en 2010. De hecho, de acuerdo con datos de Adif y Renfe que figuran en el Plan Integral de Mejora de los Servicios de Cercanías de Madrid, de manera objetiva la puntualidad de los trenes pasó del 98,6 % en 2011 al 96,0% en 2017.

TRANSPORTE FERROVIARIO DE MERCANCÍAS

En cuanto a mercancías, de acuerdo con el Informe del OFE, en 2019 se transportaron por ferrocarril 10.459 millones de toneladas-km, lo que supone un descenso del 3,1% respecto a 2018. Esta cifra es inferior a las 12.074 t-km transportadas en 1985, lo que da idea de la pérdida de competitividad del transporte de mercancías por ferrocarril respecto a la carretera desde hace décadas. Según datos de Eurostat, el transporte por ferrocarril en España representa **tan solo el 4,8% del tráfico interior de mercancías** (en los años 90 rondaba el 10%) y es notablemente inferior a la media de los países de la Unión Europea (17,6%).

Además, de acuerdo con el OTLE, tan solo el 12,5% de los trenes-km son de mercancías, lejos de la media europea del 19% y aún más

del 25% alemán. Por tanto, se infiere la baja importancia del ferrocarril en el transporte de mercancías en España, tanto en comparación con otros medios de transporte como, dentro del propio modo ferroviario, en relación con el transporte de pasajeros.

Las causas de la situación actual, en lo que atañe a la infraestructura, se pueden resumir en:

- Las mercancías circulan esencialmente por vías de ancho ibérico, lo que impide el acceso al mercado europeo de locomotoras y vagones, e impone dificultades al tráfico internacional.
- La red ferroviaria no está preparada, en su mayor parte, para operar trenes de longitud superior a 450 m por la longitud de los apartaderos y las rampas pronunciadas, frente a los 750 m habituales en Europa. Además de ello, la falta de electrificación de una parte de la red impone costes adicionales de transporte.
- Carencias en las terminales logísticas.
- Interferencias en algunos tramos de la red cercanos a ciudades con los servicios de Cercanías.

INTEGRACIÓN URBANA DEL FERROCARRIL

Debido al importante crecimiento urbano de las ciudades españolas en la segunda mitad del siglo XX, una parte importante de los accesos por ferrocarril a las ciudades han quedado totalmente embebidos dentro de la trama urbana actual. Es por ello por lo que existen numerosos proyectos promovidos en varias ciudades por todas las administraciones para intentar integrar el ferrocarril en el entramado urbano y, en algunos casos, eliminarlo de su superficie. Estas integraciones urbanas del ferrocarril son obras de gran envergadura que mayoritariamente se han pretendido financiar en parte con los aprovechamientos que se obtenían de los suelos que se liberan al ser innecesarios para el ferrocarril, utilizando en algunos casos mecanismos de gestión como las Sociedades de Integración del Ferrocarril. Sin embargo, estos planteamientos

se han demostrado en muchas ocasiones poco viables económicamente por los sobrecostes para su financiación o las fluctuaciones en el mercado inmobiliario.

Con independencia de su mayor o menor capacidad para impulsar desarrollos urbanísticos, las operaciones de integración urbana del ferrocarril tienen efectos positivos sobre la ciudad y su movilidad, dotando a la ciudad de una mayor permeabilidad peatonal o rodada entre ambos márgenes de la traza ferroviaria y favoreciendo la regeneración del entorno urbano que las rodea, en muchas ocasiones degradado. Sin embargo, estas operaciones de integración suelen suponer costes de inversión muy elevados.

En la actualidad no existe un criterio definido y homogéneo a la hora de priorizar este tipo de inversiones y definir un modelo de integración (blanda o dura). Por ello, para poder llevarse a cabo, será necesario la realización de un estudio de viabilidad económico-social de dicha integración y un estudio funcional de la solución propuesta y sus repercusiones en la gestión, el mantenimiento y la explotación del tramo en el que se va a actuar. En general, los soterramientos (solución técnica basada en una integración dura y elegida habitualmente para la integración urbana en muchas ciudades de España) no son necesarios desde un punto de vista de la explotación ferroviaria para garantizar un buen servicio ni la funcionalidad de la red en la ciudad y por ello no son soluciones habituales que se desarrollen en otros países de nuestro entorno con redes ferroviarias similares.

Por tanto, como criterio general, se considera que las actuaciones de integración urbana del ferrocarril son actuaciones de carácter urbanístico, ya que permiten una mejora de la ciudad para el disfrute del ciudadano, generando, en el caso de los soterramientos y cubrimientos, un nuevo túnel ferroviario titularidad del administrador de infraestructuras ferroviarias que conlleva, por tanto, un incremento en los costes de explotación y mantenimiento a futuro de la red ferroviaria. Por dicho motivo, las obras propiamente de integración (muros

y losas que conformarán el nuevo túnel ferroviario) y que se construyen en beneficio de la ciudad deberán ser pagadas total o parcialmente por las Administraciones Locales o Autonómicas competentes en materia de urbanismo, pudiendo ser cofinanciadas parcialmente por la Administración del Estado ya que generan un túnel ferroviario y permiten mejorar la integración de esta infraestructura en la ciudad.

Por otro lado, conviene indicar que la mayor parte de estas integraciones urbanas van acompañadas de grandes operaciones de remodelación y adecuación de las estaciones en servicio o incluso la construcción de una estación nueva adaptada a las nuevas funcionalidades de la línea o la demanda esperada, así como una remodelación urbanística del ámbito de actuación.

En la medida de lo posible, es fundamental que estas integraciones urbanas mantengan la centralidad de las estaciones, ya que esta centralidad coadyuva a la mejora de la movilidad, siendo además, esta centralidad, la principal ventaja competitiva del ferrocarril frente a otros modos de transporte de larga distancia.

INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN DE INVERSIONES

La Ley 38/2015, del sector Ferroviario, establece tres instrumentos para planificar la inversión y la actividad:

- La **Estrategia Indicativa** que ha elaborado el MITMA, y que ya ha sido remitida al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, sirve como instrumento de planificación de la infraestructura ferroviaria integrante de la Red Ferroviaria de Interés General (desarrollo, mantenimiento y renovación). Esta Estrategia cubre un periodo temporal mínimo de 5 años (siendo renovable), establece un marco general de prioridades y financiero y está basada en la eficiencia económica y social y en la financiación sostenible del sistema ferroviario, todo ello desde una perspectiva intermodal.

- Un **Programa de Actividad** a elaborar y publicar anualmente por los administradores de infraestructuras (Adif, Adif -AV) que deberá responder a la Estrategia Indicativa del Ministerio y deberá recoger:
 - Todas las actuaciones sobre la infraestructura previstas para los 5 años siguientes, a modo de información para los operadores de manera que éstos puedan planificarse.

- Una previsión orientativa de sus cánones para los próximos 5 años, que funcionarán como límite superior.
- Un **convenio Adif / Adif -AV con el MITMA** que establezca los objetivos a alcanzar por Adif y las aportaciones del Estado en un periodo de 5 años. El Convenio debe garantizar la sostenibilidad económica de las infraestructuras ferroviarias.

➤ **La Estrategia Indicativa, como herramienta de planificación ferroviaria, persigue reorientar la política de inversiones realizada en las últimas décadas para priorizar la seguridad y la conservación y mantenimiento de la red, establecer racionalidad económica en la construcción de nuevas líneas de alta velocidad y dar mayor protagonismo a las Cercanías o al transporte de mercancías.**



MEDIDAS PROPUESTAS

MEDIDA 2.3.1: ESTRATEGIA INDICATIVA FERROVIARIA

La Estrategia Indicativa Ferroviaria, elaborada por el MITMA, tendrá como objetivos:

- Satisfacer las necesidades futuras de movilidad, desde una perspectiva intermodal para garantizar la priorización de los recursos invertidos y su asignación eficiente entre modos de transporte.
- Afrontar la interoperabilidad para conseguir una red integrada y homogénea mediante una estrategia de ancho, entre otras.
- Priorizar la seguridad y la conservación y mantenimiento de las redes existentes, para lo que debe contar con asegurar una financiación suficiente.
- Establecer racionalidad económica en el impulso de nuevas infraestructuras, mediante la realización de análisis de rentabilidad socioeconómica y financiera rigurosos, basados en unas estimaciones realistas de costes y de demanda.
- Impulsar los Planes de Cercanías y el transporte de mercancías.

MEDIDA 2.3.2: CONVENIO MITMA-ADIF/ADIF ALTA VELOCIDAD

Los sucesivos convenios a suscribir entre el MITMA y el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (Adif) tendrán en cuenta los siguientes objetivos:

- Garantizar las funciones atribuidas al administrador, en relación con la construcción, mantenimiento, conservación, reposición y mejora de las infraestructuras, y respecto a sus necesidades financieras, especialmente para hacer frente a nuevas inversiones.
- Establecer un marco estable que asegure la sostenibilidad económica de las infraestructuras ferroviarias y la seguridad en el funcionamiento de la red, proporcionando la financiación necesaria para ello, vía aportaciones económicas del Estado, durante un periodo mínimo de cinco años.
- Posibilitar la ejecución de las actuaciones necesarias que favorezcan la interconexión y la interoperabilidad de la red, conforme a la política común de la Unión Europea.

En el marco de la política general del Gobierno, y de acuerdo con la Estrategia Indicativa Ferroviaria, los administradores generales de infraestructuras deberán aprobar un programa de actividad que incluirá planes de inversión y financiación, garantizando un uso y desarrollo óptimo y eficiente de la misma. Además, los administradores de infraestructura adoptarán las medidas necesarias para garantizar la coherencia entre la Estrategia Indicativa y el programa de actividad.