

XX de noviembre de 2022

[www.cnmc.es](http://www.cnmc.es)

# INFORME SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN MINISTERIAL POR EL QUE SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS PARA LA CONCESIÓN DE AYUDAS POR PERTURBACIONES EXTRAORDINARIAS DE TRÁFICO EN EL TRANSPORTE FERROVIARIO DE MERCANCÍAS

**EXPEDIENTE Nº: IPN/CNMC/043/22**

## **PLENO**

### **Presidenta**

D.<sup>a</sup> Cani Fernández Vicién

### **Vicepresidente**

D. Ángel Torres Torres

### **Consejeros**

D.<sup>a</sup> María Ortiz Aguilar

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D.<sup>a</sup> Pilar Sánchez Núñez

D. Josep Maria Salas Prat

D.<sup>a</sup>. María Jesús Martín Martínez

### **Secretario del Consejo**

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 29 de noviembre de 2022

Vista la solicitud de informe del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana sobre el proyecto de orden ministerial de referencia que se recibió en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 10 de octubre de 2022, en ejercicio de las competencias que le atribuyen el artículo 5.2 de la

Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC y el artículo 11.1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia, el PLENO acuerda emitir el presente informe.

## 1. ANTECEDENTES

La **Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030**, diseñada por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, establece en su eje estratégico 6, relativo a las cadenas logísticas intermodales e inteligentes, el objetivo de potenciar el transporte ferroviario de mercancías como eje vertebrador de las cadenas logísticas multimodales, priorizando el transporte de mercancías por ferrocarril en las agendas públicas y privadas.

Dentro de las políticas de apoyo a los tráficos de mercancías, el Gobierno, a través del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agencia Urbana, está impulsando la **Iniciativa Mercancías 30**. En esta Iniciativa se identifican una serie de acciones y medidas de impacto a corto y medio plazo, cuya implantación antes de 2030 tiene por objetivo elevar la cuota modal del transporte ferroviario de mercancías hasta el 10% y, por lo tanto, reducir las externalidades negativas asociadas al transporte por carretera<sup>1</sup>.

En su conjunto, esta Iniciativa contará con un presupuesto superior a los 8.440 millones de euros, de los que más de 5.000 millones se destinarán a la mejora de las infraestructuras, 2.070 millones a actuaciones en terminales, 903 millones a ayudas al sector y 384 millones a las autopistas ferroviarias.

En relación con las ayudas al sector, la Iniciativa Mercancías 30 plantea ayudas a la instalación del sistema ERTMS embarcado (12 M€), a la compra y renovación de vagones y locomotoras (158 M€), a la construcción y adaptación de terminales de carga privados (75 M€), al cambio modal a través de eco-incentivos (60 M€) y a la digitalización (23,75 M€). Además, se contemplan ayudas para sufragar los cánones ferroviarios (113,24 M€) y **ayudas por las restricciones temporales de capacidad (en torno a 8 M€)**.

En relación con las ayudas por restricciones temporales de capacidad la Iniciativa Mercancías 30 dice que *“En un escenario normal de obras, las*

---

<sup>1</sup> Precisamente, este trasvase de los tráficos de mercancías que actualmente se realizan por carretera hacia modos de transporte más sostenibles, como es el ferrocarril, figura entre los objetivos del [Libro Blanco de la Comisión Europea de 2011 “Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte”](#).

*perturbaciones extraordinarias a los tráficos de mercancías pueden ser contempladas como un coste más del transporte, pero si éstas tienen una frecuencia que sobrepasa lo normal, se puede producir un fuerte desequilibrio en el negocio de las empresas ferroviarias, ya que las alternativas de transporte en tráficos de mercancías son en general más complejas que en tráficos de viajeros. Este último es el caso previsto en España en los próximos años por la generalización de obras al amparo de los fondos europeos contemplados en el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR). Y es que, en efecto, el Componente 6 del **Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia** prevé importantes inversiones sobre la infraestructura ferroviaria que previsiblemente incrementarán coyunturalmente durante unos años las restricciones temporales de capacidad.*

El 29 de abril de 2022, se publicaron las Órdenes TMA/370/2022 y TMA/371/2022, que contemplan las bases reguladoras para la concesión de las ayudas a la compra y renovación del material rodante, a la construcción de terminales de carga privados y a incentivar el cambio modal<sup>2</sup>.

En este contexto, la orden a que se refiere este informe establece las bases reguladoras de un Sistema de Ayudas por Perturbaciones Extraordinarias de Tráfico, para que las empresas ferroviarias que realicen transporte ferroviario de mercancías puedan mantener su tráfico en el modo ferroviario, aun cuando se vean afectadas por los efectos de restricciones temporales de capacidad en la infraestructura ferroviaria.

Las restricciones temporales de capacidad provocan perturbaciones en los tráficos ferroviarios que incrementan los costes del transporte y obligan en ocasiones a los operadores a recurrir a la carretera, con un elevado riesgo de que el cambio modal no se revierta, como reconocen la Agencia Europea del Ferrocarril<sup>3</sup> o la Comisión Europea<sup>4</sup>.

Según las consultas a los representantes de los usuarios llevadas a cabo por la CNMC en 2021, los usuarios están insatisfechos con la gestión de las restricciones de capacidad<sup>5</sup>. En concreto, las empresas ferroviarias de transporte

---

<sup>2</sup> Estas ayudas fueron aprobadas por la Comisión Europea (decisiones de 21 de marzo de 2022, SA.100486 y 19 de julio de 2022 SA.62985).

<sup>3</sup> [Fostering the railway sector through the European Green Deal. Part 2, Freight.](#)

<sup>4</sup> Ayuda de Estado SA.42476, párrafo 67.

<sup>5</sup> CNMC (2021), [Acuerdo por el que se emite informe relativo a la consulta a los representantes de los usuarios sobre su punto de vista del mercado ferroviario.](#)

de mercancías apuntaron a la existencia de trabajos en la red que no son comunicados o son comunicados sin la suficiente antelación y que provocan incrementos en los tiempos de viaje y suspensión de los servicios.

Por otro lado, el Anexo VII de la Directiva 2012/34/UE impone periodos de comunicación previa de las restricciones temporales de capacidad en función de su intensidad, así como su consulta con las empresas ferroviarias afectadas. Estas consultas deben servir para que el gestor valore, además de sus necesidades constructivas, las necesidades comerciales y operativas de las empresas ferroviarias de forma que puedan limitarse, en la medida de lo posible, los efectos de las obras sobre los tráficos ferroviarios.

Adicionalmente, cabe traer a colación la [Resolución de la CNMC de 7 de julio de 2022](#) en relación con la denuncia de la Asociación de Empresas Ferroviarias Privadas (AEFP) sobre el cumplimiento por ADIF y ADIF Alta Velocidad de las obligaciones de transparencia de las restricciones temporales de capacidad. En la misma se confirmó la escasa antelación con que los gestores de infraestructuras comunican las restricciones temporales de capacidad y la insuficiente información que aportan durante el proceso de consultas<sup>6</sup>. La resolución impuso medidas coherentes con el Anexo VII de la Directiva 2012/34/UE para asegurar que las empresas ferroviarias dispongan de la información relevante sobre las restricciones temporales de capacidad con tiempo suficiente antes de solicitar la capacidad para el horario de servicio siguiente.

Más allá de estas actuaciones, en el marco de sus funciones de supervisión y control del correcto funcionamiento del sector ferroviario (art. 11 de la Ley 3/2013, de 4 de junio), la CNMC realiza un seguimiento del sector ferroviario, en virtud de la cual se elaboran informes anuales del sector ferroviario y otros informes específicos<sup>7</sup>.

En el ámbito de sus funciones de promoción de la competencia (art. 5 de la Ley 3/2013), la CNMC ha llevado a cabo dos estudios sectoriales sobre la regulación

---

<sup>6</sup> Según se comprobó, las empresas ferroviarias generalmente solo conocen el alcance del impacto de las obras en la capacidad de la infraestructura entre dos y tres meses antes del inicio de las obras, unos plazos muy inferiores a los establecidos en el Anexo VII, y siempre después de haber finalizado el plazo para solicitar capacidad en el horario de servicio siguiente. Además, los surcos previamente adjudicados se reprograman solo unos días antes del inicio de las actuaciones, y es solo entonces, también, cuando se concretan los planes alternativos de transporte.

<sup>7</sup> Pueden consultarse [en este enlace](#).

del sector ferroviario (referidos al transporte de mercancías y de viajeros) y ha realizado una serie de propuestas para favorecer competencia y la competitividad del sector<sup>8</sup>.

Asimismo, la CNMC tiene funciones consultivas en materia de ayudas públicas (art. 11 de la Ley 15/2007, de 3 de julio) y ha elaborado recientemente unas [Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva](#), que incluyen un capítulo dedicado a la concesión de ayudas públicas.

## 2. CONTENIDO

El proyecto de orden ministerial (POM) contiene 21 artículos, dos disposiciones finales y un anexo.

El POM establece un mecanismo de ayuda en régimen de concurrencia no competitiva para compensar a las empresas ferroviarias por el incremento de los costes de transporte consecuencia de las restricciones temporales de capacidad en la Red Ferroviaria de Interés General (artículos 1 y 9).

Las restricciones temporales de capacidad son definidas en el POM como las afecciones a la capacidad consecuencia de actuaciones en la infraestructura, ya sean planificadas con antelación o motivadas por causas extraordinarias o de fuerza mayor. Dichas restricciones se considera que tienen impacto significativo si su duración supera los 7 días y dan lugar a: (i) cancelación del servicio previsto, (ii) reencaminamiento o desvío del servicio que implique una distancia adicional a recorrer superior a determinado umbral, o (iii) una reducción de la carga neta igual o superior al 10% de la original (artículo 3).

Las ayudas se aplicarán cuando los servicios planificados de transporte sufran impacto significativo ocasionado por una restricción temporal del tráfico y los servicios se realicen efectivamente o, en caso de cancelación del servicio, los tráficos se recuperen (artículo 4).

Los beneficiarios de las ayudas deberán reunir una serie de requisitos, entre los que destacan los de tener la condición de empresa ferroviaria, de acuerdo con el artículo 48 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, así como cumplir con los

---

<sup>8</sup> Ver CNMC, [Estudio sobre la liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril \(2019\)](#) y [Estudio sobre la competencia en el transporte de mercancías por ferrocarril en España \(2013\)](#).

requisitos recogidos en la normativa del sector que habiliten para realizar transporte ferroviario de mercancías en España.

Otros requisitos se refieren a la necesidad de estar establecido en un Estado miembro de la Unión Europea y a que no se trate de sociedades civiles, comunidades de bienes o cualquier otro tipo de unidad económica o patrimonio separado sin personalidad jurídica (artículo 6).

Adicionalmente, entre sus obligaciones, se encuentra la de mantener un sistema de contabilidad separado para todas las transacciones relacionadas con la actividad objeto de la ayuda o, al menos, contar con una codificación contable adecuada que permita identificar claramente dichas transacciones (artículo 7).

El periodo de elegibilidad se extiende entre el 1 de enero de 2022 y el 31 de diciembre de 2026 y el presupuesto no lo establece el POM, que se limita a decir que dependerá de la disponibilidad de crédito en el MITMA y que habrá prorrateo cuando el presupuesto no sea suficiente para atender las solicitudes presentadas y correctas (artículo 8). En cada convocatoria se indicará la cuantía total máxima a conceder en el marco de esa convocatoria (artículo 9).

En el Anexo se detalla cómo se calcularán las ayudas, que en ningún caso pueden superar el 30% del coste total del transporte. Se indica además que el coste total del transporte se calculará conforme a los criterios establecidos en cada convocatoria (artículo 9).

Por otro lado, se recoge la incompatibilidad de las ayudas con la obtención de cualquier indemnización derivada de una reclamación de responsabilidad patrimonial (artículo 16).

De relevancia es igualmente indicar que el POM reconoce que las medidas contempladas constituirían ayudas de Estado en el sentido del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), sujetas al régimen de compatibilidad del artículo 93 de dicho TFUE y al régimen establecido en las Directrices sobre las ayudas estatales a las empresas ferroviarias<sup>9</sup>. La exposición de motivos, por su parte, afirma que esta actuación es compatible con el mercado

---

<sup>9</sup> Directrices sobre ayudas estatales a las empresas ferroviarias ([2008/C184/07](#)).

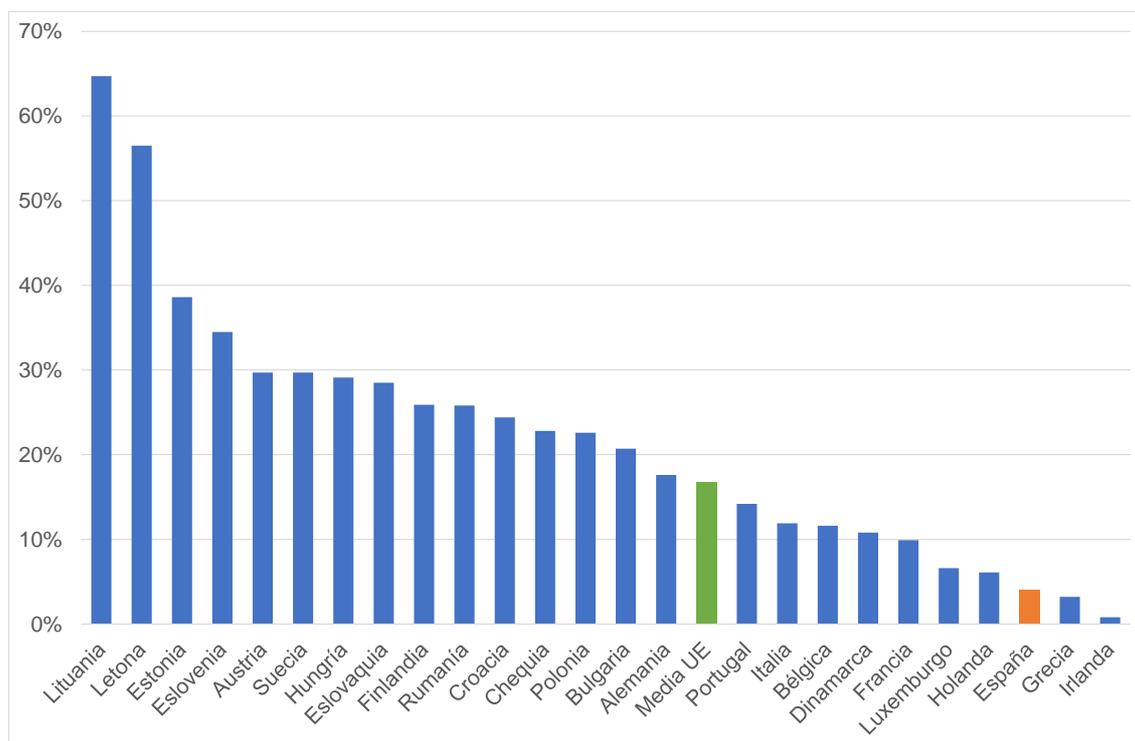
interior y que la Comisión Europea ha aprobado ya sistemas de ayudas análogos en otros EEMM<sup>10</sup>.

### 3. VALORACIÓN

#### 3.1. Observaciones generales

En 2021, el ferrocarril transportó en España 10.432 millones de toneladas kilómetro netas, recuperando los niveles previos a la pandemia. De acuerdo con los últimos datos publicados, la cuota modal del transporte de mercancías por ferrocarril se mantenía entre las más reducidas de la UE, con solo el 4,1% de las toneladas-kilómetro netas transportadas. La cuota modal del ferrocarril ha descendido paulatinamente desde 2014, cuando alcanzó el 5,9%.

Gráfico 1. Comparativa de la cuota modal ferroviaria (2020)



Fuente. Eurostat.

<sup>10</sup> En concreto, la Ayuda de Estado SA. 42476 (2015/N) de Países Bajos para la compensación de los costes ocasionados por obras en el desvío de una línea de ferrocarril, y la Ayuda de Estado SA.33669 (2011/N) de Austria para la tercera prórroga del programa ERP Transport.

En este contexto, la Iniciativa Mercancías 30 tiene el objetivo de duplicar la cuota modal hasta 2030 a través de la articulación de ayudas públicas al ferrocarril. Este tipo de ayudas para el fomento del modo ferroviario son comunes en otros países europeos<sup>11</sup>.

El sistema de ayudas previsto en el POM busca compensar a los operadores por los costes de las restricciones temporales de capacidad, que pueden llegar a provocar en algunas ocasiones la sustitución del ferrocarril por otros modos de transporte.

La concesión de ayudas públicas constituye una forma muy relevante de intervención pública en la economía. En la medida en que las ayudas estén correctamente diseñadas, pueden ayudar a mitigar la incidencia de determinados fallos de mercado y favorecer la consecución de objetivos de interés público.

Para que sean efectivas, las ayudas públicas deben instrumentarse evitando que alteren el funcionamiento eficiente de los mercados y que introduzcan distorsiones e ineficiencias que perjudiquen la libre competencia y el bienestar económico general.

Como ha recordado la CNMC, uno de los principios básicos que debe imperar en la concesión de ayudas públicas es su carácter incentivador<sup>12</sup>. Esto es, las ayudas públicas deben coadyuvar a que los operadores lleven a cabo actuaciones (inversión, operaciones comerciales) que, de otro modo, no habrían realizado. Al mismo tiempo, no deben reducir los incentivos a que los operadores se comporten de modo eficiente.

En el presente caso, el principal riesgo teórico de las ayudas públicas a los operadores para compensar por las incidencias es que desincentiven la

---

<sup>11</sup> A modo de ejemplo, Francia ha planteado un sistema de ayudas para doblar la cuota modal de transporte de mercancías por ferrocarril en 2030 con un presupuesto 170 millones de euros anuales hasta 2024. Alemania ha reducido los cánones ferroviarios y ha previsto ayudas para el cambio modal (40 millones/año) y al vagón disperso (600 millones). Finalmente, en Italia los programas de ayuda al transporte de mercancías contaron con un presupuesto total de 777,5 millones de euros entre 2017 y 2021.

<sup>12</sup> Ver CNMC (2021), [Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva](#), apartado 3.3.

persecución de comportamientos eficientes, tanto de los usuarios beneficiarios como de los administradores de las infraestructuras ferroviarias.

Por ello, el sistema de ayudas debe apoyar (o, al menos, no desincentivar) los esfuerzos de los administradores de infraestructuras para minimizar las perturbaciones en los tráficos ferroviarios<sup>13</sup>, mejorar la planificación de las incidencias y su comunicación temprana a los usuarios, en línea con las obligaciones de comunicación y consulta previa recogidas en el Anexo VII de la Directiva 2012/34/UE y la reciente Resolución de 7 de julio de 2022 de la CNMC. El conocimiento anticipado de las incidencias favorece que los usuarios adopten comportamientos preventivos eficientes, reorganizando sus cadenas logísticas.

El POM incluye entre los costes subvencionables no solo los derivados de incidencias imprevisibles, sino también de las incidencias incluidas en la planificación establecida.

La compensación de las incidencias imprevisibles reduce el coste asociado a la ocurrencia de las mismas, mitigando los problemas de riesgo e incertidumbre de los operadores ferroviarios. La compensación opera, así, como una cobertura del riesgo del modo ferroviario para los operadores y tiene un claro efecto incentivador. En cambio, la compensación por las incidencias planificadas y comunicadas con antelación a los operadores podría no tener en todos los casos y circunstancias este efecto de cobertura del riesgo, puesto que tales incidencias podrían haber sido internalizadas por los usuarios.

Ahora bien, aunque el POM no señala nada al respecto, la Iniciativa Mercancías 30 sí lo hace y sería el aumento coyuntural de las intervenciones sobre la infraestructura en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia lo que justificaría estas ayudas para compensar a los operadores por las incidencias previsibles.<sup>14</sup>

Por otro lado, se llama la atención sobre el hecho de que se refieren a incidencias acaecidas en el año inmediatamente anterior al de la presentación de la solicitud.

---

<sup>13</sup> Por ejemplo, sería contrario a los objetivos perseguidos por el POM que, una vez entren en vigor las ayudas previstas, los administradores de infraestructuras priorizaran la supresión de surcos frente a otras soluciones menos dañinas para los tráficos ferroviarios.

<sup>14</sup> Puede consultarse a este respecto el [Componente 6](#) Movilidad sostenible, segura y conectada del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que contempla una serie de “medidas e inversiones destinadas a modernizar, digitalizar y mejorar la seguridad y sostenibilidad de las infraestructuras clave de transporte interurbano e intermodales en todo el territorio nacional, con especial atención al transporte ferroviario”.

La metodología de cálculo de las ayudas en el POM no permite anticipar qué parte de los costes por las incidencias temporales serán cubiertos por las ayudas en el futuro (más allá de que los usuarios puedan basar sus expectativas en las ayudas concedidas, al cabo de varios ejercicios). En este contexto, **es discutible que las ayudas tengan un efecto incentivador respecto a comportamientos futuros**<sup>15</sup>.

Adicionalmente a los aspectos reseñados, se realizan determinadas observaciones sobre el articulado en el apartado siguiente.

## 3.2. Observaciones particulares

### 3.2.1 Definición de restricción temporal de capacidad (art. 3)

El artículo 3.1 del POM define restricción temporal de capacidad como:

*“Afección a la capacidad de la infraestructura como consecuencia de cualquiera de las siguientes situaciones:*

*a) Cualquier actuación sobre la infraestructura que esté prevista en la Declaración sobre la Red correspondiente y se ejecute de acuerdo con la planificación establecida, aun cuando dicha actuación exceda el plazo de ejecución o varíe su fecha de inicio o finalización.*

*b) Cualquier obra, actuación o incidencia sobre la infraestructura, incluyendo aquellas que sean motivadas por causas extraordinarias o de fuerza mayor, que no estén previstas en la Declaración sobre la red correspondiente”.*

Por tanto, el POM establece que podrán beneficiarse del sistema de ayudas todos los tráficos de mercancías afectados de forma significativa por las restricciones temporales de capacidad por obras y actuaciones de mejora sobre la infraestructura, tanto las previstas (artículo 3.1.a) como las imprevistas que haya que realizar por causas extraordinarias o de fuerza mayor (artículo 3.1.b).

En efecto, las restricciones temporales de capacidad, incluso las planificadas, generan cortes en las líneas o desvíos de los tráficos que incrementan los costes del modo ferroviario y que pueden suponer su trasvase, a veces de forma

---

<sup>15</sup> Dicho efecto incentivador en el beneficiario supone que la medida está directamente vinculada a un cambio de comportamiento empresarial en línea con los objetivos de interés público de la intervención (por ejemplo, apostando por proyectos realmente innovadores o medioambientales).

definitiva, al transporte por carretera. Por el contrario, no podrán beneficiarse del sistema de ayudas las actuaciones de carácter ordinario que se realizan durante las bandas de mantenimiento nocturno, que no afectan a la actividad de las empresas ferroviarias.

Así, donde el título del POM dice “perturbaciones extraordinarias del tráfico” debe referirse a las que se producen **fuera de las bandas de mantenimiento ordinarias**. Convendría aclarar este extremo para ofrecer una mayor seguridad jurídica.

Por otra parte, en relación con las restricciones temporales de capacidad del artículo 3.1.b) del POM, el punto 15 del citado Anexo VII de la Directiva 2012/34/UE obliga a los administradores de infraestructuras a la inclusión y la publicación en la Declaración sobre la Red de las restricciones temporales de capacidad derivadas de causas de fuerza mayor en cuanto se conozcan. Por tanto, **debe eliminarse del literal del 3.1.b) el “que no estén previstas en la Declaración sobre la Red correspondiente”**, puesto que estas intervenciones sobre la infraestructura han de ser también objeto de publicación en la Declaración sobre la Red.

### 3.2.2 Ámbito de aplicación (art. 4)

El artículo 4.1.a) del POM establece que, para que un tráfico de mercancías pueda recibir las ayudas previstas, la restricción temporal de capacidad debe generar un impacto significativo, de acuerdo con el artículo 3.2, y tener como consecuencia la supresión del surco, un reencaminamiento o desvío o una reducción de carga del servicio previsto.

El artículo 3.2 establece que una restricción de capacidad tendrá impacto significativo cuando su duración supere los siete días naturales consecutivos. La duración de la restricción de capacidad es un criterio que también utiliza el Anexo VII de la Directiva 2012/34/UE para ponderar su intensidad. Por ejemplo, su punto 8 también diferencia las restricciones con una duración superior a siete días consecutivos.

Sin embargo, dado que el POM pretende identificar y suavizar los impactos significativos en la actividad de transporte, y ante la tesitura de que pudiera haber operadores que pudieran ser excluidos de las ayudas a pesar de sufrir incidencias análogas a las recogidas en el POM, **se recomienda incluir dos supuestos adicionales:**

- Las restricciones temporales de capacidad en un mismo itinerario que, consideradas de modo aislado, no superan siete días consecutivos, pero que en el conjunto del recorrido sí los superan.
- Las restricciones temporales de capacidad que, si bien no alcanzan los siete días naturales consecutivos, se repiten periódicamente.

Por otro lado, el artículo 4.2.a) del POM requiere que, en el caso de cancelación del servicio, la empresa ferroviaria recupere, *“por el mismo itinerario, los tráficos ferroviarios que se vieron cancelados o suprimidos por la restricción temporal de capacidad, una vez que esta haya finalizado y en los términos que se establezcan en las correspondientes convocatorias”*. Si bien deben exigirse perspectivas realistas de mantenimiento del tráfico ferroviario de mercancías tras la ayuda, la decisión última es del cliente final.

Para que el sistema de ayudas sea efectivo, debe incentivar a las empresas ferroviarias a realizar sus mejores esfuerzos para mantener los tráficos de mercancías, lo que puede incluir acciones comerciales que conlleven costes. Si las empresas ferroviarias no cuentan con garantías de recuperarlos porque, eventualmente, la concesión de la ayuda depende de decisiones de terceros, el sistema de ayudas podría no resultar atractivo ni, por tanto, efectivo.

Por ello, se recomienda que, excepcionalmente, pueda valorarse la flexibilización de este requisito considerando las acciones realizadas por la empresa, el periodo en el que debe producirse tal recuperación y las condiciones de contexto, como la situación económica.

Finalmente, el epígrafe 4.2 del POM indica que, entre los requisitos para poder optar a la percepción de la ayuda, los servicios previstos deben haber sido cancelados, reencaminados o haber sufrido una reducción de la carga neta transportada.

Se recomienda **incluir un supuesto adicional** derivado de los retrasos al realizar el itinerario inicialmente previsto como consecuencia de una restricción temporal de capacidad. El incremento del tiempo del trayecto ocasiona un perjuicio a la empresa ferroviaria similar a un desvío, con mayores costes de los maquinistas o del material rodante, si bien puede ser la opción preferida porque garantiza la continuidad del tráfico ferroviario.

### 3.2.3 Requisitos para ser beneficiario (artículo 6)

El artículo 6 precisa que serán beneficiarios las *personas jurídicas* en quienes concurren una serie de circunstancias, entre las que se encuentran:

*[...] b) No tratarse de sociedades civiles, comunidades de bienes o cualquier otro tipo de unidad económica o patrimonio separado sin personalidad jurídica*

*c) Estar establecida en un Estado miembro de la Unión Europea.*

*d) Tener la condición de empresa ferroviaria, de acuerdo con el artículo 48 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, así como cumplir con los requisitos recogidos en la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario, así como cualquier otro que exija la normativa del sector, que habiliten para realizar transporte ferroviario de mercancías en España [...].*

El requisito de que solo personas jurídicas puedan ser beneficiarias de las ayudas es acorde con la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario, aunque esta, en su artículo 50, es todavía más restrictiva al exigir que el titular de una licencia ferroviaria sea solo un tipo de persona jurídica, la sociedad anónima (lo que excluiría también los tipos de sociedades mencionadas en el apartado b). Por ello, si en el POM se pretende una configuración más expansiva de los sujetos beneficiarios, se debería valorar una modificación de la Ley 38/2015 en este punto<sup>16</sup>.

En cambio, la exigencia de estar establecido en un Estado miembro de la UE no se contempla en la Ley 38/2015 (artículos 48 y siguientes que recogen los requisitos para ser una empresa ferroviaria). De hecho, en su artículo 50 se contempla expresamente la posibilidad de que las empresas ferroviarias sean controladas por entidades no domiciliadas en Estados miembros de la UE<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Cabe recordar que la reciente [Recomendación de la OCDE sobre neutralidad competitiva](#) (2021) aboga por evitar discriminaciones en la naturaleza de las empresas que no cuenten con la debida justificación.

<sup>17</sup> Art. 50 Ley 38/2015: En caso de que la sociedad esté o vaya a estar controlada, de forma directa o indirecta, por una o varias personas domiciliadas en un Estado no miembro de la Unión Europea, podrá denegarse la licencia o limitarse sus efectos cuando las empresas ferroviarias españolas o comunitarias no se beneficien, en el referido Estado, del derecho al acceso efectivo a la prestación del servicio ferroviario.

A salvo de que exista una justificación válida para este requisito de establecimiento que no haya sido explicitada, **se recomienda su revisión** de acuerdo con los principios de buena regulación y neutralidad competitiva.

### 3.2.4 Existencia de ayuda de estado y compatibilidad con el mercado interior (exposición de motivos, artículo 8 y anexo)

En la exposición de motivos se expresa lo siguiente:

*[...] en la medida que esta actuación pueda implicar una intervención estatal en un mercado liberalizado, resulta necesario tomar en consideración las limitaciones establecidas en los artículos 93 y 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, concretadas en la Comunicación de la Comisión, “Directrices comunitarias sobre las ayudas estatales a las empresas ferroviarias (2008/C 184/07)”. Así, esta actuación parte del respeto pleno a los criterios de la Comisión Europea sobre la compatibilidad de las ayudas estatales a las empresas ferroviarias con el Tratado. Las medidas propuestas se definen como necesarias y proporcionadas al objetivo contemplado, sin que en ningún caso perjudiquen a los intereses generales de la Unión Europea. En este sentido, conviene recordar que la Comisión Europea ha aprobado ya sistemas de ayudas análogos. En concreto, la Ayuda de Estado SA. 42476 (2015/N) de Países Bajos para la compensación de los costes ocasionados por obras en el desvío de una línea de ferrocarril, y la Ayuda de Estado SA.33669 (2011/N) de Austria para la tercera prórroga del programa ERP Transport.*

El artículo 8 del POM establece que:

*Las ayudas reguladas en la presente orden constituyen una ayuda de estado en los términos previstos en el artículo 107.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), estando sujetas al régimen de compatibilidad establecido en el artículo 93 del TFUE para las ayudas que respondan a las necesidades de coordinación de los transportes, y al régimen establecido en las Directrices comunitarias sobre las ayudas estatales a las empresas ferroviarias, aprobadas por la Comunicación de la Comisión (2008/C 184/07).*

De igual modo, en el anexo se indica que:

*El cálculo del límite de ayuda total a percibir, de conformidad con lo establecido en la Comunicación de la Comisión – Directrices Comunitarias sobre las ayudas estatales a las empresas ferroviarias (2008/C 184/07), se corresponderá con un 30% de los costes totales del servicio ferroviario afectado por la RTC, de acuerdo con lo establecido en el apartado 3 del presente anexo.*

A pesar de que se produce su catalogación como ayuda de Estado, y a pesar de que la compatibilidad de la misma parece querer asentarse sobre las Directrices de ayudas sectoriales reseñadas, no se recoge a lo largo de su articulado ninguna referencia al proceso de notificación de las ayudas a la Comisión Europea, de conformidad con el artículo 108 del TFUE.

Esta cláusula, que suele ser habitual en los regímenes de ayudas, asegura el cumplimiento con los principios de notificación y suspensión de la ejecución de la ayuda hasta que recaiga autorización por parte de la Comisión Europea. **Se recuerda el deber de notificación de la ayuda, en el caso de que no se haya realizado ya.**

Sin perjuicio de la competencia exclusiva de la Comisión Europea para aprobar el régimen de ayudas de acuerdo con la normativa sobre ayudas de Estado, se invita a tener en cuenta estas consideraciones:

Por un lado, en principio, las ayudas que responden a las necesidades de coordinación de los transportes deben considerarse compatibles con el Tratado. Sin embargo, para que pueda considerarse que una ayuda determinada «responde a las necesidades» de coordinación de los transportes, ha de ser necesaria y proporcionada al objetivo contemplado. Además, el falseamiento de la competencia que conlleve la ayuda no ha de perjudicar a los intereses generales de la UE.

Las ayudas a la utilización de la infraestructura ferroviaria, a la reducción de los costes externos y a la interoperabilidad, que sean necesarias y proporcionadas y, en consecuencia, no falseen la competencia en una medida contraria al interés común, deberían considerarse compatibles.

Por lo que se refiere a los dos precedentes citados en la MAIN sobre ayudas al sector ferroviario en otros Estados miembros no objetadas por la Comisión Europea, debe señalarse, sin perjuicio de sus similitudes, que también tienen algunas diferencias respecto al sistema de ayudas de la POM: en el caso austríaco, la ayuda se instrumentaba como préstamos blandos, no como

subvenciones directas<sup>18</sup>; en el caso neerlandés, se identificaba una ruta concreta, no la totalidad de rutas del país<sup>19</sup>.

Adicionalmente, se recuerda que la Comunicación de la Comisión sobre las ayudas estatales a las empresas ferroviarias está en proceso de [revisión](#), lo que deberá tenerse en cuenta a los efectos oportunos.

### 3.2.5 Importe de las ayudas y cálculo de costes (artículos 8, 9 y anexo)

El Anexo del POM calcula los costes del transporte ferroviario para las empresas ferroviarias por tren.km recorrido, que son los importes máximos que podrán ser subvencionados. Cabe señalar que estos costes son similares a los publicados por la CNMC en el Informe Anual del Sector Ferroviario<sup>20</sup>. Dada la extensión del periodo de elegibilidad (hasta el 31 de diciembre de 2026) se recomienda que el POM **prevea algún mecanismo de actualización de los costes** para recoger variaciones significativas en los mismos, como actualmente está ocurriendo con los costes de la energía.

Por otra parte, el artículo 9.2 del POM indica que *“la cuantía total máxima a conceder se establecerá en la correspondiente convocatoria, de acuerdo con el crédito presupuestario disponible”*. Además, según el artículo 8.2, *“cuando los recursos disponibles, en el ejercicio de la convocatoria, no fueran suficientes para atender las solicitudes presentadas y las mismas cumplieran todos los requisitos recogidos tanto en la presente orden como en la correspondiente convocatoria, se procederá, de forma proporcional, al prorrateo del importe global máximo destinado a las ayudas entre los beneficiarios de la ayuda”*.

Se recomienda **incorporar en el POM una cuantía estimada a conceder en cada convocatoria**, aunque sea en forma de presupuesto máximo que puede

---

<sup>18</sup> En el caso austríaco (SA.33669), se prevé la concesión de préstamos en condiciones favorables para contribuir al cambio de transporte de la carretera al ferrocarril o a la navegación interior.

<sup>19</sup> El caso de los Países Bajos (SA. 42476) se refiere a la compensación a las empresas ferroviarias por el aumento de los costes debido al desvío necesario de una ruta ferroviaria concreta, la Betuweroute, que es la principal conexión ferroviaria para el transporte de mercancías entre los puertos neerlandeses. Se trata, por tanto, de evitar que las navieras se pasen a otros modos de transporte menos sostenibles y seguros debido a la no disponibilidad o a la disponibilidad parcial de dicha ruta.

<sup>20</sup> Ver Informe Anual del 2021, tabla 11. <https://www.cnmc.es/sites/default/files/4422238.pdf>

ser comprometido, con el fin de ofrecer una previsión del impacto en términos económicos de la intervención pública, en línea con lo recogido en el artículo 9 de la Ley 38/2003 de 17 de noviembre, general de subvenciones.

### 3.2.6 Compatibilidad de las ayudas con reclamaciones (artículo 16)

El artículo 16.3 del POM señala que *“la percepción de cualquier ayuda que pudiera acogerse al presente sistema de ayudas a consecuencia de una determinada restricción temporal de capacidad será, asimismo, incompatible con la obtención de cualquier indemnización derivada de una reclamación de responsabilidad patrimonial que pudiera proceder a consecuencia de esta restricción temporal de capacidad y en el mismo ejercicio de la correspondiente convocatoria”*.

En el momento de publicarse las correspondientes convocatorias de concesión de las ayudas objeto de esta Orden es muy probable que las reclamaciones de responsabilidad patrimonial que hubieran podido presentar las empresas ferroviarias se encuentren pendientes de resolución.

Las empresas ferroviarias deben poder solicitar las ayudas en todo caso, sin perjuicio de que, una vez resuelta la reclamación, dichas ayudas deban ser devueltas de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 18 del POM, sin que se pongan en marcha procedimientos sancionadores como consecuencia de ello.

Ha de tenerse en cuenta, por otra parte, que el objeto de una reclamación patrimonial, aún referido a una restricción temporal de capacidad, puede ser más amplio y englobar otros supuestos que excedan los derivados de la operativa habitual del transporte.

Por ello, se recomienda **aclarar en el artículo 16.3 del POM** que las empresas ferroviarias podrán solicitar las ayudas aun cuando se haya interpuesto reclamación patrimonial, y que el régimen de incompatibilidad con las reclamaciones patrimoniales se circunscriba a los incrementos en los costes del transporte que pretenden compensar las ayudas objeto de este POM.

### 3.2.7 Otras consideraciones (artículo 6, 7 y 11)

De forma adicional se señalan los siguientes aspectos del POM:

- El artículo 6.2 establece que *“cada convocatoria concretará la documentación necesaria para acreditar el cumplimiento de todos los requisitos indicados en el apartado anterior”*. Convendría establecer ya en esta Orden la documentación que se prevé se mantenga constante en todas las convocatorias.
- Entre las obligaciones impuestas a los beneficiarios para poder acceder a las ayudas previstas en el POM, el artículo 7.1.c) establece que deberán *“comunicar de inmediato a la Dirección General de Planificación y Evaluación de la Red Ferroviaria cualquier modificación de las condiciones inicialmente informadas en la solicitud en relación con el cumplimiento de las obligaciones del beneficiario”*. El término “de inmediato” debería ser concretado, especialmente porque dicho artículo detalla que *“la falta de comunicación de estas modificaciones podrá ser causa suficiente para la no concesión, o en su caso, la revocación de la ayuda”*.
- En el artículo 11.3 del POM se detalla la documentación que las empresas ferroviarias deben aportar para solicitar las ayudas debiendo indicar, en particular, las circulaciones afectadas por una restricción temporal de capacidad (letra f).

Las empresas ferroviarias pueden encontrar dificultades para conocer, de acuerdo con los artículos 3.2 y 4 del POM, si una restricción de capacidad ha tenido una duración superior a siete días naturales consecutivos. Por el contrario, los administradores de infraestructuras tienen un mejor conocimiento de las actuaciones que acometen en su red, siendo recomendable que el POM prevea que sean éstos los que publiquen las restricciones temporales de capacidad que entran dentro del ámbito de estas ayudas, por ejemplo, incluyendo esta información en el catálogo que ya publican anexo a la Declaración sobre la Red. Esta información también facilitará la comprobación y resolución de las solicitudes por parte del MITMA.

Finalmente, parece existir un error en la referencia al artículo 96.8 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario realizada en el artículo 10.1 del POM, ya que aquél se refiere al sistema de incentivos para reducir las perturbaciones del tráfico en la Red Ferroviaria de Interés General.

## 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En la medida en que las ayudas estén correctamente diseñadas, pueden ayudar a mitigar la incidencia de determinados fallos de mercado y favorecer la consecución de objetivos de interés público. Para que sean efectivas, deben instrumentarse evitando que alteren el funcionamiento eficiente de los mercados y que introduzcan distorsiones e ineficiencias que perjudiquen la libre competencia y el bienestar económico general.

En el presente caso, el principal riesgo teórico de las ayudas públicas a los operadores para compensar por las incidencias es que desincentiven la persecución de comportamientos eficientes, tanto de los usuarios beneficiarios como de los administradores de las infraestructuras ferroviarias.

Por ello, el sistema de ayudas debe apoyar (o, al menos, no desincentivar) los esfuerzos de los administradores de infraestructuras para minimizar las perturbaciones en los tráficos ferroviarios, mejorar la planificación de las incidencias y su comunicación temprana a los usuarios.

El POM incluye, entre los costes subvencionables, no solo los derivados de incidencias imprevisibles, sino también de las incidencias incluidas en la planificación establecida.

La compensación de las incidencias imprevisibles reduce el coste asociado a la ocurrencia de las mismas, mitigando los problemas de riesgo e incertidumbre de los operadores ferroviarios. La compensación opera, así, como una cobertura del riesgo del modo ferroviario para los operadores y tiene un claro efecto incentivador. En cambio, la compensación por las incidencias planificadas no tiene este efecto de cobertura del riesgo, puesto que tales incidencias ya son internalizadas por los usuarios.

Ahora bien, aunque el POM no señala nada al respecto, es previsible que, en los próximos años, aumenten las intervenciones sobre las infraestructuras ferroviarias a tenor de las inversiones previstas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), lo que generará las correspondientes incidencias. Esta disrupción temporal de la infraestructura puede justificar una intervención para compensar a los operadores por las incidencias previsibles.

Por otro lado, sin perjuicio de reconocer que las ayudas recogidas en el POM se condicionan a que se mantenga o recupere el tráfico ferroviario afectado por la

restricción, se llama la atención sobre el hecho de que se refieren a incidencias acaecidas en el año inmediatamente anterior al de la presentación de la solicitud.

La metodología de cálculo de las ayudas en el POM no permite anticipar qué parte de los costes por las incidencias temporales serán cubiertos por las ayudas en el futuro (más allá de que los usuarios puedan basar sus expectativas en las ayudas concedidas, al cabo de varios ejercicios). En este contexto, es discutible que las ayudas tengan un efecto incentivador respecto a comportamientos futuros.

Por lo que se refiere al articulado, se realizan estas observaciones:

- Definición de restricción temporal de capacidad. Debería aclararse que no se beneficiarán del sistema de ayudas las actuaciones de carácter ordinario que se realizan durante las bandas de mantenimiento nocturno que no afectan a la actividad de las empresas ferroviarias. Asimismo, debe eliminarse del literal del 3.1.b) el “que no estén previstas en la Declaración sobre la Red correspondiente”, puesto que estas intervenciones sobre la infraestructura han de ser también objeto de publicación en la Declaración sobre la Red.
- Ámbito de aplicación. Se recomienda incluir supuestos adicionales a los ya recogidos como subvencionables dada su analogía con los anteriores, como el hecho de haber sufrido retrasos al realizar el itinerario, que el plazo de afectación de 7 días se alcance de forma conjunta en el itinerario o que no alcanzándose los 7 días consecutivos, las restricciones temporales de capacidad se repitan periódicamente. Adicionalmente, se recomienda que, excepcionalmente, pueda valorarse la flexibilización del requisito de recuperar los tráficos ferroviarios que se vieron cancelados o suprimidos considerando las acciones realizadas por la empresa, el periodo en el que debe producirse tal recuperación y las condiciones de contexto.
- Requisitos para ser beneficiario. Se recomienda revisar la exigencia de establecimiento en la UE de acuerdo con los principios de buena regulación y neutralidad competitiva.
- Existencia de ayuda de estado y compatibilidad con el mercado interior. Se recomienda la notificación de la medida a la Comisión Europea como ayuda de estado de cara a que ésta valore su compatibilidad con el mercado interior.

- Importe de las ayudas y cálculo de costes. Se recomienda incorporar en el POM la cuantía máxima a conceder en cada convocatoria. Además, dada la extensión del periodo de elegibilidad (hasta el 31 de diciembre de 2026) se recomienda que el POM prevea algún mecanismo de actualización de los costes para recoger variaciones significativas en los mismos.
- Compatibilidad de las ayudas con reclamaciones. Se recomienda aclarar que las empresas ferroviarias podrán solicitar las ayudas aun cuando se haya interpuesto reclamación patrimonial, y que el régimen de incompatibilidad con las reclamaciones patrimoniales se circunscriba a los incrementos en los costes del transporte que pretenden compensar las ayudas objeto de este POM
- Otras consideraciones. Se recomienda realizar ciertos ajustes en lo relativo a la documentación a presentar y los plazos para ello.

La Presidenta

El Secretario del Consejo

Cani Fernández Vicién

Miguel Bordiu García-Ovies