



CNMC

COMISIÓN NACIONAL DE LOS
MERCADOS Y LA COMPETENCIA

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

IPN/CNMC/013/24

28/05/2024

www.cnmc.es

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN MINISTERIAL POR LA 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/013/24

PLENO

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Consejeros

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D^a. María Jesús Martín Martínez

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 28 de mayo de 2024.

Vista la solicitud informe del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible en relación con el Proyecto de orden ministerial (POM) de referencia, que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 9 de abril de 2024, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la [Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC \(Ley 3/2013\)](#) así como el [artículo 11 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia](#), el Pleno acuerda emitir el presente informe.

1. ANTECEDENTES

En el ámbito de la Unión Europea, el [Libro Blanco de la Comisión Europea de 2011 “Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible”](#) establece como objetivo el trasvase de tráfico de mercancías por carreteras hacia otros medios como el ferrocarril, por considerarlo más sostenible¹. Más recientemente, en 2023, la Comisión publicó una nueva Comunicación titulada “[Ecologización del transporte de mercancías](#)” exponiendo el conjunto de medidas que la Unión Europea está impulsando para reducir las emisiones generadas por el tráfico de mercancías².

Por otra parte, 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](#), impone periodos de comunicación previa de las restricciones temporales de capacidad en función de su intensidad e igualmente prevé un procedimiento de consulta con las empresas ferroviarias afectadas, con la idea de que el gestor de la red comprenda e internalice las consecuencias de sus intervenciones en la red sobre las necesidades comerciales y operativas de los operadores ferroviarios.

En el plano nacional, el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible (en adelante, Ministerio de Transportes) elaboró en 2021 la [Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030](#), cuyo eje estratégico nº 6, “Cadenas logísticas intermodales”, busca potenciar el transporte ferroviario de mercancías. Derivado de lo anterior, el Ministerio lanzó en el año 2022 la [Iniciativa Mercancías 30](#), cuyo objetivo consiste en potenciar el transporte ferroviario de mercancías, elevando la cuota modal del transporte ferroviario de mercancías hasta el 10 % (para reducir las externalidades negativas asociadas al transporte por carretera) en el año 2030.

El presupuesto de esta iniciativa sirve para financiar diferentes regímenes de ayudas, entre las que se encuentran el Sistema de Ayudas por Perturbaciones Extraordinarias de Tráfico (SAPET). La propia iniciativa prevé que, en un escenario normal de actuaciones sobre la infraestructura, las perturbaciones ocasionadas por las mismas sobre el tráfico ferroviario pueden ser contempladas

¹ COM/2011/0144 final

² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, y al Comité de las Regiones: “Ecologización del transporte de mercancías”, de 11 de julio de 2023 – COM (2023) 440 final.

por los operadores como un coste ordinario más de su actividad. Pero si la frecuencia de estas perturbaciones aumenta en exceso, las mismas pueden generar un desincentivo a los operadores en detrimento del transporte ferroviario y en favor de otros modos de transporte, notablemente por carretera.

En este sentido, el propio [Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia](#) español incluye un componente 6 titulado “Movilidad sostenible, segura y conectada”, que prevé una mejora de la infraestructura ferroviaria, lo que puede implicar a corto y medio plazo un aumento de intervenciones en la infraestructura y, por tanto, un mayor número de restricciones temporales de capacidad, fuera de las bandas habituales de mantenimiento.

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 Ferrocarril³ o la Comisión Europea⁴.

El 29 de abril de 2022, se publicaron las Órdenes ministeriales [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 modal⁵.

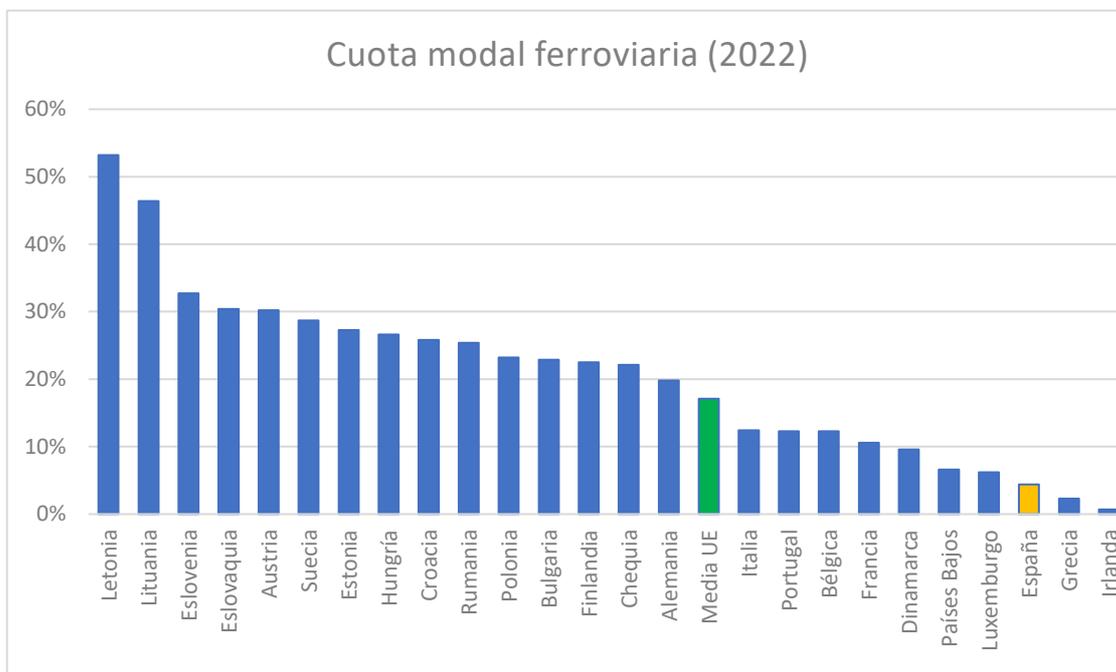
En 2022, el ferrocarril transportó en España 10.527 millones de toneladas kilómetro netas. De acuerdo con los [últimos datos publicados por la UE](#), la cuota modal del transporte de mercancías por ferrocarril se mantenía entre las más reducidas de la Unión, con solo el 4,4% de las toneladas-kilómetro netas transportadas. La cuota modal del ferrocarril ha descendido paulatinamente desde 2014, cuando alcanzó el 5,9%.

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

⁴ Ayuda de Estado SA.42476, párrafo 67.

⁵ 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).

Gráfico 1. Comparativa de la cuota modal ferroviaria (2022)



Fuente: [Eurostat](#)

El tráfico de mercancías ha mantenido la tendencia descendente en 2023, debido, en parte, al elevado número de actuaciones en la red (en torno a 500)⁶. De acuerdo con los gestores de infraestructuras, el ritmo de inversiones y trabajos todavía será elevado hasta al menos 2026⁷.

En junio de 2022 el Ministerio de Transportes publicó la versión final de la Iniciativa Mercancías 30 que tiene como objetivo duplicar la cuota del tren (hasta el 10%) potenciando el transporte ferroviario de mercancías como eje vertebrador de las cadenas logísticas multimodales y contribuyendo a la consecución de los objetivos de descarbonización y sostenibilidad.

⁶ <https://www.cnmc.es/expedientes/infdtsp11123>

⁷ Según el Catálogo 4 de Restricciones de capacidad de la Declaración sobre la Red 2024 de Adif, destacan las actuaciones para adaptar la infraestructura entre Algeciras y Zaragoza para permitir prestar servicios de Autopista Ferroviaria, que supondrá cortes totales de varios meses en diferentes tramos a lo largo de los años 2025 y 2026, principalmente para la adecuación de gálibos en túneles y estructuras. Igualmente, se van a producir múltiples cortes totales de vía de duración prolongada en 2025 y 2026, especialmente en el corredor Noroeste (por ejemplo, el tramo entre Bif.Valorio-Puebla de Sanabria o el tramo entre la bifurcación de Arcade y Guillarei), Noreste y Mediterráneo o de la línea 610 entre Zaragoza y Sagunto.

Según el [Informe Anual del Sector Ferroviario de la CNMC \(2022\)](#) se estima que las ayudas al sector hasta 2025 sobrepasarán los 900 millones de euros. En este esfuerzo inversor destacan las ayudas para sufragar los cánones por la utilización de las líneas de la RFIG (cuyo coste previsto es de 566,2 millones de euros), las ayudas para compra y renovación de locomotoras (97 millones de euros) o los eco-incentivos (60 millones de euros). Este tipo de ayudas para el fomento del modo ferroviario son comunes en otros países europeos⁸.

En este contexto, el POM 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.

Por su parte, cabe recordar que el Ministerio de Transportes solicitó informe a la CNMC con fecha 10 de octubre de 2022 sobre una versión anterior de este proyecto de orden⁹. En dicho Informe, se recordaba que las ayudas públicas no deben desincentivar a los operadores ferroviarios ni al administrador de las infraestructuras ferroviarias (ADIF) para que desarrollen comportamientos eficientes¹⁰. Adicionalmente, se proponía modificar los requisitos de los beneficiarios, así como agilizar los procesos y realizar ciertos ajustes referidos a la documentación que debe presentarse. Por último, se proponía incluir la cuantía máxima que se concede en cada convocatoria y prever mecanismos de actualización de los costes.

⁸ 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.

⁹ Informe [IPN/CNMC/043/22](#), de 29 de noviembre de 2022. Dado que, según el Ministerio, se han introducido modificaciones sustanciales, se había iniciado de nuevo la tramitación de la orden solicitando nuevo informe a la CNMC.

¹⁰ Para ello, se sugería ampliar el ámbito de aplicación de las ayudas, incluyendo algunos nuevos supuestos que se entiende que deberían ser subvencionables, por ejemplo, haber sufrido retrasos al realizar el itinerario. Además, la CNMC recomendaba que, de forma excepcional, se pudiera flexibilizar el requisito de recuperar los tráficos ferroviarios cancelados o suprimidos. Sin embargo, se aconsejaba eliminar la referencia a las obras por incidencias imprevisibles «que no estén previstas en la *Declaración sobre la Red* correspondiente», puesto que estas intervenciones han de ser también objeto de publicación en la *Declaración sobre la Red* en cuanto se conocen.

En el ámbito de sus funciones de promoción de la competencia, cabe citar adicionalmente que la CNMC ha llevado a cabo dos estudios sectoriales sobre la regulación 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 sector¹¹. Además, ha realizado informes en materia de ayudas públicas en diferentes sectores.

En el marco de sus funciones de supervisión del sector ferroviario, la CNMC elabora informes anuales del sector ferroviario y otros informes específicos¹², además de realizar consultas sobre los servicios. En la última consulta realizada en 2023 se confirmó por los operadores la relevancia del problema de las restricciones de capacidad¹³.

2. CONTENIDO

El POM contiene 22 artículos, dos disposiciones finales y dos anexos. No se acompaña de MAIN ni de otra documentación justificativa:

- Artículos 1 y 2: Objeto y régimen jurídico de las ayudas. Recoge las bases reguladoras para la concesión en régimen de concurrencia competitiva de las ayudas por perturbaciones extraordinarias de tráfico (SAPET). Se indica que su concesión estará supeditada a su aprobación por la Comisión Europea en lo relativo al cumplimiento del régimen de ayudas de Estado.
- Artículo 3: Definiciones. Se define “*restricción temporal de capacidad*” como la afectación a la capacidad de la infraestructura ferroviaria como consecuencia de cualquier actuación sobre la infraestructura, haya sido prevista o no en la Declaración sobre la Red, incluyendo también aquellas que hayan sido motivadas por causas extraordinarias o de fuerza mayor. Igualmente se define “*impacto significativo en los tráficos ferroviarios de mercancías*” como aquella incidencia que tenga una duración superior a

¹¹ 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 \(2013\)](#).

¹² Pueden consultarse [en este enlace](#).

¹³ [INF/DTSP/006/23](#). En dicho informe se recoge que “*el aspecto con peor valoración es el que tiene que ver con las restricciones de capacidad (...). Entre los motivos se citan los graves problemas originados por cortes, obras y trabajos en línea, que en muchos casos no son adecuadamente informados y planificados, y que originan graves alteraciones y suspensiones de tráfico que no son compensados por ADIF*”.

siete días naturales consecutivos y que impliquen la supresión del servicio, el desvío del servicio por un itinerario alternativo o la reducción de la carga neta transportada.

- Artículo 4: Ámbito de aplicación. Las ayudas se aplicarán a los servicios de transporte ferroviario de mercancías planificados que, pese a verse condicionados por impactos significativos ocasionados por una restricción temporal de capacidad, se realicen efectivamente de alguna de las tres formas previstas: (i) supresión del servicio y realización con posterioridad a la finalización de la restricción temporal de capacidad; (ii) desvío por un itinerario alternativo; o (iii) reducción de la carga neta transportada.
- Artículo 5: Órganos competentes. La Secretaría de Estado de Transportes y Movilidad es la encargada de acordar las convocatorias para la concesión de ayudas, así como de resolver el procedimiento. La Dirección General del Sector Ferroviario es el órgano competente para instruir el procedimiento.
- Artículos 6 y 7: Beneficiarios y Obligaciones de los beneficiarios. Los beneficiarios de las ayudas son personas jurídicas que realicen tráficos ferroviarios de mercancías y cumplan las condiciones y obligaciones previstas en la orden de bases y las convocatorias.
- Artículo 8: Presupuesto y financiación. Las ayudas son financiadas con los fondos procedentes del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible. La ayuda se cuantifica de acuerdo con las fórmulas de cálculo previstas en el Anexo I de la Orden. Si los recursos disponibles no fueran suficientes se procederá al prorrateo, de acuerdo con el procedimiento contemplado en el anexo II de la Orden.
- Artículo 9: Costes subvencionables y cuantía de las ayudas. Son costes subvencionables los que se corresponden con la reducción de costes externos de la actividad respecto del transporte por carretera. La intensidad de la ayuda se basa en el mérito ambiental y socioeconómico demostrado durante la realización de la actividad subvencionable, de acuerdo con el anexo I de la Orden¹⁴.

¹⁴ La cuantía de las ayudas, calculada según los criterios establecidos en el anexo I de la presente orden y de acuerdo con los términos establecidos en la correspondiente convocatoria, deberá ser inferior en términos unitarios (€ por t-km transportada), para cada beneficiario y convocatoria, al 50% del mérito ambiental y socioeconómico. La cuantía total

- Artículos 10 a 15: Procedimiento de instrucción y concesión. Se establece un procedimiento de concurrencia competitiva. La valoración de las solicitudes presentadas, hasta un máximo de 100 puntos, se efectuará con arreglo a la siguiente fórmula¹⁵ $P_{Ni} = P_i / P_{max} \cdot 100$. Cada solicitud se valorará con hasta un máximo de 100 puntos, valorándose con 100 puntos la solicitud que obtenga la máxima puntuación.
- Artículos 16 y 17: Pago de la ayuda e incompatibilidades. Las ayudas se abonarán mediante entrega dineraria y son incompatibles con la percepción de otras ayudas o subvenciones por la misma restricción temporal de capacidad durante el mismo ejercicio o con la obtención de indemnizaciones por responsabilidad patrimonial. Por el contrario, serían compatibles con estas ayudas las indemnizaciones derivadas de otros daños de naturaleza distinta a los motivados por la referida restricción temporal de capacidad.
- Artículos 18 a 20: Justificación de la ayuda y régimen sancionador. Los beneficiarios deben justificar la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad para la que se concede la ayuda, y estarán sometidos a un régimen sancionador. Se incluye una graduación de los posibles incumplimientos.
- Artículos 21 y 22: Publicidad y confidencialidad. Los beneficiarios deben publicitar la obtención de las ayudas. Los datos de carácter personal serán protegidos de acuerdo con la normativa aplicable.
- Disposiciones finales. Se regula el título competencial y entrada en vigor (al día siguiente a la publicación en el BOE).

de la ayuda deberá ser inferior en términos unitarios (€ por t-km transportada), para cada beneficiario y convocatoria, al 30% del coste total del transporte ferroviario.

¹⁵ Siendo P_{Ni} la puntuación normalizada entre 0 y 100 puntos de cada solicitante, siendo P_{max} la mayor puntuación obtenida entre todos los solicitantes y P_i la puntuación obtenida por cada solicitante de acuerdo con la siguiente fórmula: $P_i = C_i / T_i$. Siendo C_i la cuantía de la ayuda obtenida según el cálculo realizado de acuerdo con los criterios establecidos en el anexo I, en los términos establecidos en el artículo 9 de la presente orden y siendo T_i el tráfico total de mercancías efectuado por el solicitante en la Red Ferroviaria de Interés General, durante el periodo subvencionable, medido en miles de toneladas-kilómetro.

- Anexo I: Cálculo de la ayuda. Los costes subvencionables se corresponden con la parte de los costes externos que el transporte ferroviario permite evitar en relación con los modos de transporte alternativos, teniendo en cuenta las toneladas netas efectivamente transportadas (a pesar de existir una restricción temporal de capacidad), la distancia total recorrida y el llamado “mérito ambiental y socioeconómico” que tiene en cuenta las ventajas del transporte ferroviario frente al transporte por carretera, incluyendo la reducción de emisiones contaminantes, así como elementos relacionados con la congestión del tráfico, la accidentalidad y el ruido. Finalmente, se establecen dos topes: por un lado, la ayuda no puede exceder el 50% del mérito anteriormente señalado y, además, tampoco puede exceder el 30% del coste total del transporte ferroviario.
- Anexo II: Sistema de prorrateo. En aquellos casos en los que el importe total solicitado por las empresas beneficiarias en una determinada convocatoria sea superior al presupuesto comprometido para la misma, se llevará a cabo un prorrateo entre los beneficiarios, teniendo en cuenta la puntuación obtenida por cada beneficiario conforme a los criterios de valoración anteriormente señalados.

3. VALORACIÓN

3.1. Observaciones generales

El sistema de ayudas previsto busca incentivar a las empresas ferroviarias a mantener los tráficos de mercancías a pesar de la pérdida de competitividad del modo ferroviario como consecuencia de las restricciones temporales de capacidad (mayores recorridos, menores cargas por eje...).

Este sistema puede reducir las externalidades negativas derivadas de las perturbaciones ferroviarias extraordinarias tanto en el corto plazo (ya que el transporte por ferrocarril es más sostenible que por carretera, medio por el que, en ausencia de ayudas, se transportarían las mercancías durante la restricción), como en el largo plazo (puesto que los tráficos que sustituyen el ferrocarril por la carretera son difícilmente recuperables una vez se restituyen las condiciones operativas de la infraestructura). Asimismo, también aumentará la rentabilidad de las inversiones realizadas en la infraestructura.

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 ya se señaló por la CNMC en su informe de 29 de noviembre de 2022 sobre la versión previa del POM, uno de los principios básicos que debe imperar en la concesión de ayudas públicas es su carácter incentivador¹⁶. 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.

El **principal riesgo teórico** de las ayudas públicas aquí proyectadas es que **desincentiven la persecución de comportamientos eficientes**, tanto de los usuarios beneficiarios como de los administradores de las infraestructuras ferroviarias.

Por ello, deviene esencial que el sistema de ayudas fomente (o, al menos, no desincentive) los esfuerzos de los administradores de infraestructuras para minimizar las perturbaciones en los tráficos ferroviarios¹⁷, mejorar la planificación de las incidencias¹⁸ así como 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 Resolución de 7 de julio de 2022 de la CNMC¹⁹. El conocimiento anticipado de las incidencias favorece que los usuarios

¹⁶ 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. Igualmente, puede verse el [IPN/CNMC/043/22](#).

¹⁷ 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.

¹⁸ La compensación por las incidencias planificadas y comunicadas con antelación a los operadores podría no tener en todos los casos un 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.

¹⁹ La [Resolución de 7 de julio de 2022 de la CNMC \(nota de prensa\)](#) estableció una serie de obligaciones a Adif y Adif AV para que informaran a las empresas ferroviarias con antelación

adopten comportamientos preventivos eficientes, reorganizando sus cadenas logísticas.

Por otro lado, todo el sistema de ayudas se construye sobre las incidencias acaecidas a los operadores 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)²⁰.

En línea con algunas de las recomendaciones recogidas en el Informe de la CNMC de 29 de noviembre de 2022, se han **producido modificaciones relevantes en el texto del POM**, entre las que destacan las siguientes:

Por un lado, se ha modificado el procedimiento de concesión de concurrencia no competitiva a un procedimiento de concurrencia competitiva, recogándose una serie de criterios de valoración que vinculan la concesión de aquellas a la acreditación de una reducción de externalidades negativas de tipo medioambiental o socioeconómico. De alguna manera, indirectamente, se incentiva un cambio de comportamiento en los operadores para perseguir la reducción de estas externalidades, lo que mejora su relación con el efecto incentivador que debería perseguirse.

Por otro lado, se ha reforzado la consideración como ayuda de Estado de las subvenciones aquí recogidas, de manera que, aunque no se afirma expresamente que se vaya a realizar una notificación del proyecto de ayudas a las autoridades europeas, se indica expresamente que su concesión está supeditada a su aprobación por la Comisión Europea²¹.

suficiente sobre el impacto de las obras y tuvieran en cuenta sus necesidades al planificar las obras.

²⁰ 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).

²¹ Téngase en cuenta en cualquier caso que el análisis de la compatibilidad de estas ayudas con el mercado interior se realizará, según el POM, tomando como referencia las “Directrices comunitarias sobre las ayudas estatales a las empresas ferroviarias (2008/C 184/07)”. De igual modo, cabe indicar que, como menciona la propia Exposición de Motivos del POM, existen dos precedentes de ayudas notificadas y autorizadas donde el supuesto de hecho era similar al que configura el POM (aunque no completamente coincidente). En el caso del expediente de ayudas [SA.42476 – Betuweroute – compensation to rail during construction Works](#), autorizadas por la Comisión Europea a Países Bajos con fecha 18 de abril de 2016,

Adicionalmente, se generaliza la definición de restricción temporal de capacidad, incluyendo aquellas que se produzcan fuera de las bandas de mantenimiento ordinarias correspondientes; se eliminan algunos requisitos para ser beneficiario de las ayudas, centrándose en la condición de empresa ferroviaria; se facilita a las empresas ferroviarias el proceso de solicitud de las ayudas mediante la publicación en cada convocatoria del listado de las restricciones temporales de capacidad elegibles del año anterior; se limita el régimen de incompatibilidad de las ayudas con las reclamaciones patrimoniales a las asociadas a los incrementos en los costes del transporte y se prevé la posibilidad de una actualización de los costes unitarios subvencionables en cada convocatoria.

Sin embargo, el POM mantiene otros aspectos a pesar de las recomendaciones realizadas en el informe anterior de la CNMC.

En concreto, en lo relativo a los requisitos que deben reunir los servicios para ser subvencionables: la duración de la restricción se continúa fijando como mínimo en siete días consecutivos; en caso de que la incidencia sea la supresión del servicio, se mantiene la rigidez en cuanto a la necesidad de realizar el servicio por el mismo itinerario una vez reestablecido; se excluye, como supuesto subvencionable adicional a los ya recogidos, que se produzcan retrasos al realizar el itinerario inicialmente previsto como consecuencia de una restricción temporal de capacidad²².

Para un análisis más en profundidad de estas cuestiones no modificadas cabe remitirse al informe CNMC previo ya citado, cuyas recomendaciones en estos puntos siguen plenamente vigentes.

el supuesto de hecho es similar al expuesto en el POM: se trata de ayudas para compensar los costes ocasionados a los operadores por trabajos en las vías. Se deja claro que las ayudas buscan el objetivo de evitar que parte de ese tráfico de mercancías utilice otros modos de transporte más contaminantes, como particularmente el transporte por carretera. La Comisión autoriza la concesión de estas ayudas apoyándose en la sección 6 de las Directrices Comunitarias sobre las ayudas estatales a las empresas ferroviarias, que en principio podría ser la misma base jurídica que podría utilizarse para autorizar las ayudas contenidas en el POM. Ahora bien, es destacable que la Comisión Europea entra a valorar en detalle las cuantías y las intensidades de las ayudas concedidas, en función de los costes externos que se pretenden evitar. En el caso del expediente de ayudas [SA.33669 – Austria – Third Prolongation of the ERP Transport Programme](#), la Comisión Europea autorizó a Austria, con fecha 25 de julio de 2012, a la concesión de ayudas cuyo objetivo expreso era fomentar el trasvase de parte del tráfico de mercancías por carretera al ferrocarril. En este caso se trataba no de subvenciones sino de préstamos blandos, sin embargo, se diseñaban con el objetivo de compensar los costes externos que se evitan haciendo uso del transporte ferroviario.

²² Ver págs. 12 y ss del [IPN/CNMC/043/22](#).

Adicionalmente, sin perjuicio de la deseable conexión del diseño de estas ayudas con la promoción de un efecto incentivador en el futuro, podría ser igualmente razonable tener en cuenta que en el ejercicio 2023 se ha producido un número relevante de restricciones temporales de capacidad cuya compensación sería conveniente agilizar.

Por último, cabe señalar que, entre las novedades recogidas en el POM, se han detectado ciertos aspectos susceptibles de mejora que pasamos a exponer en el siguiente apartado.

3.2. Observaciones particulares

3.2.1 Cálculo de la intensidad de la ayuda (artículo 9 y anexo I)

El POM plantea un sistema de cálculo de la cuantía de la ayuda, que puede solicitar cada operador elegible, que depende de tres factores: (i) un coeficiente de “mérito ambiental y socioeconómico”, sobre el que se realizarán unas consideraciones a continuación; (ii) las toneladas transportadas; y (iii) los kilómetros recorridos en la operación de transporte por ferrocarril que se ve afectada por la “perturbación extraordinaria de tráfico”.

El coeficiente de “mérito ambiental y socioeconómico” que debe aplicarse para cada solicitud de ayuda figura en la tabla 1 del Anexo I del POM. En total existen ocho posibles coeficientes, y la aplicación de uno u otro depende de dos factores: (i) la fuente de energía del ferrocarril utilizado o “tipo de tracción” (diésel, en dos categorías, o eléctrico) y (ii) la eficiencia del ferrocarril utilizado, que depende de la ratio entre carga neta y bruta transportada. En consecuencia, el coeficiente es más alto si se utiliza un tren menos contaminante y más cargado. De esta forma, el citado coeficiente trata de estimar el mencionado “coste externo” (o externalidad negativa) que se evita utilizando el transporte por ferrocarril en detrimento de otras alternativas más contaminantes, como el transporte por carretera.

Sin embargo, el origen concreto de los coeficientes que aparecen en la tabla no se explica de forma suficiente en el POM.

Por un lado, se hace una referencia a las [“Directrices Comunitarias sobre las ayudas estatales a las empresas ferroviarias” \(2008/C 184/07\)](#). Sin embargo, este documento simplemente expone diferentes categorías de ayudas en el sector del ferrocarril que la Comisión considera que pueden autorizarse como ayudas compatibles. Entre estas categorías, figuran las “ayudas para la

reducción de los costes externos, destinadas a fomentar una transferencia modal hacia el ferrocarril, ya que produce menos costes externos que otros modos, como el transporte por carretera” (párrafo 98).

Las propias Directrices establecen que los costes subvencionables en el marco de este tipo de ayudas son *“la parte de los costes externos que el transporte ferroviario permite evitar en relación los modos de transporte competidores”* (párrafo 103). Esta previsión sobre los costes subvencionables es plenamente asumida por el POM, al menos con carácter de principio. Sin embargo, las Directrices no se refieren específicamente a ayudas como compensación por “perturbaciones extraordinarias en el tráfico”, ni establece una metodología concreta para calcular este tipo de ayudas, ni los coeficientes que aparecen en el proyecto normativo analizado.

El POM realiza una referencia a un segundo documento: el [“Manual de Costes Externos del Transporte”](#). Se trata de un documento elaborado por la Comisión Europea en 2019, que contiene un volumen considerable de tablas aplicables a diferentes tipos de costes externos, como los costes por accidente, los costes por contaminación o los costes por cambio climático. Sin embargo, el POM no explica qué información concreta del Manual ha utilizado para la elaboración de la tabla, que únicamente contiene ocho coeficientes.

Por otro lado, de acuerdo con los parámetros incluidos en el POM, se excluyen del sistema de ayudas, debido a su eficiencia energética, a determinadas locomotoras diésel²³. Asumiendo esta exclusión de acuerdo con los criterios de la Directiva 97/68/EC²⁴, resulta paradójico que el resultado final sea medioambientalmente menos sostenible pues el transporte de mercancías probablemente acabe realizándose por carretera, más contaminante que el ferrocarril incluso considerando las locomotoras menos eficientes²⁵.

²³ Por su número en el parque español, destacan las locomotoras 333. Es una de las locomotoras diésel-eléctrica más potentes que han recorrido las vías españolas sin electrificar.

²⁴ Directiva 97/68/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1997, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre medidas contra la emisión de gases y partículas contaminantes procedentes de los motores de combustión interna que se instalen en las máquinas móviles no de carretera. Actualmente, se encuentra modificada y parcialmente derogada por el [Reglamento \(UE\) 2016/1628](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016.

²⁵ Por otra parte, sería conveniente aclarar qué tipo de tracción aplicaría para el cálculo de la ayuda en el caso de que la restricción temporal de capacidad obligase a realizar un desvío

Por lo tanto, se recomienda que, desde la óptica de los principios de buena regulación y del fomento del efecto incentivador en los beneficiarios, más allá de las referencias documentales que se realizan, se justifiquen los cálculos y exclusiones realizados para obtener los coeficientes aplicados y las maquinarias que son susceptibles de subvención.

3.2.2 Información sobre compromisos presupuestarios (Artículo 8.1)

Para que este sistema de ayudas promueva el efecto incentivador que se persigue, las empresas deben poder estimar con antelación los recursos con los que contarán para intentar mantener los tráficos de mercancías en el ferrocarril.

Teniendo en cuenta que el artículo 17.3 del POM introduce límites a la cuantía total de ayudas a recibir por cada beneficiario, considerando conjuntamente las que pueda recibir a través de este POM como de los eco-incentivos (Orden TMA/371/2022), la información acerca de las cuantías que pudieran estar comprometidas en ambas líneas de ayudas será un activo relevante para la toma de decisiones por parte de los operadores²⁶.

Sin perjuicio de que las convocatorias anuales incluyan el presupuesto de las ayudas, se sugiere además que el propio POM incluya los presupuestos estimados durante su periodo de vigencia en las diferentes convocatorias anuales contempladas, tal y como sucede en la Orden de eco-incentivos mencionada.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El sistema de ayudas previsto busca incentivar a las empresas ferroviarias a mantener los tráficos de mercancías a pesar de la pérdida de competitividad del

por un tramo de línea no electrificada cuando inicialmente el recorrido previsto era por vía electrificada y viceversa.

²⁶ Dado que ambas ayudas persiguen la lucha contra las externalidades negativas generadas por el tráfico de mercancías por carretera, y dado que se han producido remanentes presupuestarios en alguna de ellas ([la segunda convocatoria de los ecoincentivos ferroviarios correspondiente a 2023 no adjudicó la totalidad del presupuesto de 25 millones de euros con los que contaba la convocatoria](#)), sin obviar los análisis que deban realizarse para verificar las causas de dichos remanentes, podría valorarse la posibilidad de implementar mecanismos que permitieran una utilización conjunta de dichos fondos públicos.

modo ferroviario como consecuencia de las restricciones temporales de capacidad (mayores recorridos, menores cargas por eje...).

Este sistema puede reducir las externalidades negativas derivadas de las perturbaciones ferroviarias extraordinarias tanto en el corto plazo (ya que el transporte por ferrocarril es más sostenible que por carretera, medio por el que, en ausencia de ayudas, se transportarían las mercancías durante la restricción), como en el largo plazo (puesto que los tráficos que sustituyen el ferrocarril por la carretera son difícilmente recuperables una vez se restituyen las condiciones operativas de la infraestructura). Asimismo, también aumentará la rentabilidad de las inversiones realizadas en la infraestructura.

A pesar de las mejoras introducidas en el POM de acuerdo con las recomendaciones incluidas en el Informe de la CNMC de 29 de noviembre de 2022, se mantienen otros aspectos que ya fueron analizados en el informe CNMC anterior: la duración de la restricción se continúa fijando como mínimo en siete días consecutivos; en caso de que la incidencia sea la supresión del servicio, se mantiene la rigidez en cuanto a la necesidad de realizar el servicio por el mismo itinerario una vez reestablecido; se excluye, como supuesto subvencionable adicional a los ya recogidos, que se produzcan retrasos al realizar el itinerario inicialmente previsto como consecuencia de una restricción temporal de capacidad. Cabe remitirse a este respecto a las recomendaciones recogidas en aquel, que siguen por tanto vigentes.

Por lo que se refiere a las novedades recogidas en el POM, se recomienda que:

- desde la óptica de los principios de buena regulación y del fomento del efecto incentivador en los beneficiarios, más allá de las referencias documentales que se realizan en el POM, se justifiquen los cálculos y exclusiones realizados para obtener los coeficientes aplicados y las maquinarias que son susceptibles de estas ayudas.
- se sugiere que el propio POM incluya los presupuestos estimados durante su periodo de vigencia en las diferentes convocatorias.