

**ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN CURSO SOBRE LA INTERMODALIDAD  
MARÍTIMO-FERROVIARIA**  
**ANALYSIS OF THE CURRENT PUBLIC POLICY ON MARITIME-RAIL INTERMODALITY**

**Manuel Estepa Montero**

Doctor de Derecho Administrativo

**ORCID ID: 0000-0003-1225-2478**

Fecha de recepción: 10/11/2022      Fecha de aceptación: 22/01/2024

**Resumen**

Se aborda el análisis detallado de cuál es la política gubernamental en curso en relación con la promoción de la intermodalidad marítimo-ferroviaria. El estudio aborda la cuestión desde un planteamiento global, propia de la Ciencia de la Administración, intentado exponer cuales son las posibilidades que ofrece el desarrollo del ferrocarril para el conjunto del sistema portuario y la economía española en la perspectiva de su conexión con el resto de Europa y su enlace con las principales rutas del tráfico marítimo internacional; así como para la descarbonización de nuestro sistema de transportes y la lucha contra el cambio climático dentro de los ODS de la Agenda 2030 de la Asamblea General de la ONU. Se trata de identificar de modo esquemático, cómo se concretan las actuaciones diseñadas y en ejecución dentro del esquema clásico de creación, formulación, implementación y evaluación de una política pública mantenido por los autores más destacados de la doctrina científica.

**Palabras clave**

Intermodalidad marítimo-ferroviaria; lucha contra el cambio climático; y objetivos de desarrollo sostenible (ODS); y análisis de política pública.

**Abstract**

A detailed analysis of the current government policy in relation to the promotion of maritime-rail intermodality is addressed. The study addresses the issue from a global approach, typical of the Science of Administration, trying to expose what are the possibilities offered by the development of the railway for the entire port system and the Spanish economy in the perspective of its connection with the rest of Europe and its link with the main routes of international maritime traffic; as well as for the decarbonisation of our transport system and the fight against climate change within the SDGs of the UN General Assembly's 2030 Agenda. It is a matter of identifying in a schematic way, how the actions designed and in execution are carried out within the classic scheme of creation, formulation, implementation and evaluation of a public policy maintained by the most prominent authors of scientific doctrine.

**Keywords**

Maritime-rail intermodality; combating climate change; and sustainable development goals (SDGs); and public policy analysis.

## I.- Introducción

La presente exposición resulta ser el fruto de una investigación continuada a lo largo de los últimos seis meses en relación con la política del Gobierno de España referida a la intermodalidad marítimo-ferroviaria durante la presente legislatura 2019 a 2023. Se parte, en el presente documento, de la pretensión de abordar la cuestión desde la perspectiva de la Ciencia de la Administración y, más concretamente, del análisis de la política pública<sup>1</sup>.

El método elegido ha sido el inductivo; partiendo de la información que existía sobre las actuaciones más destacadas que se iban desarrollando en materia de conexiones ferroviarias, de acceso a los recintos portuarios y de desarrollo de los corredores europeos, atlántico y mediterráneo, para con posterioridad ir profundizando en cual ha sido la génesis de la política pública y el trasfondo normativo y planificador que la sustenta.

Las fuentes empleadas han sido, principalmente, el acceso a la normativa y actos (convenios administrativos) publicados en el BOE; el acceso a los planes y documentos de estrategia accesibles desde las páginas web institucionales. Principalmente de Puertos del Estado y el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. Y finalmente, las noticias sobre las actuaciones llevadas a cabo sobre el terreno por las empresas adjudicatarias a partir del impulso dado por las AAPP competentes. Este conjunto informativo se ha revelado lo suficientemente completo y preciso como para no acudir a entrevistas o encuestas a personalidades concretas. Lo anterior por cuanto, de un lado, en muchas de las informaciones ya se incluía la opinión de los principales actores en cuanto a la política pública en su conjunto y las actuaciones concretas, y por otra, las opiniones puntuales a las que hubiera podido acceder por esta vía serían sólo una muestra no representativa del elenco de los actores implicados.

Cabe advertir, además, que la presente indagación no parte de cero por cuanto toma como base sólida las investigaciones realizadas con motivo de mi tesis doctoral que lleva por título <<Análisis de la Política Pública sobre los Puertos de Interés General>> que fue defendida el 30 de septiembre de 2015 y la ulterior actualización de su contenido llevada a cabo hasta el 23 de diciembre de 2021, cuando fue objeto de publicación por la Editorial Marcial Pons, dedicando el Capítulo V sobre “Gestión del Territorio Portuario” a las política de mejora de interconexiones portuarias<sup>2</sup>. Por consiguiente, las posiciones previas y presentes del conjunto de los actores públicos y privados ya se encuentran suficientemente contrastadas y aquilatadas dentro de una política que ahora sufre una nueva formulación y contenido; pero en la que, como es lógico, se observan líneas de continuidad que provienen de ejercicios precedentes.

---

<sup>1</sup> No obstante, destaco que he aprovechado el periodo de investigación para abordar, de modo simultáneo, un capítulo del Libro-Homenaje al Catedrático de Derecho Administrativo D. José Eugenio Soriano García que investiga los avances jurídicos obtenidos en el campo de la intermodalidad ferro-portuaria y que llevará por título <<Avances en el Régimen Jurídico de la Intermodalidad marítimo-ferroviaria>>-

<sup>2</sup> Estepa Montero, M. (2021):381 a 404.

## II.- La formulación de la política pública de impulso a la intermodalidad marítimo-ferroviaria

-De acuerdo con el esquema manejado por W. PARSONS<sup>3</sup>, el <<**ciclo de la política pública**>> identifica como etapas de la misma, en primer lugar, 'el surgimiento del problema' que incluye desde la percepción inicial por algunos ciudadanos pasando por su definición causal y su construcción como demanda social.

La percepción de la necesidad de un impulso público a la intermodalidad marítimo-ferroviaria ya se había hecho notar por los responsables político-administrativos -la cúpula organizacional- en la formulación de instrumentos previos al periodo analizado (2019-2022): PITVI 2012-2024 y Estrategia Logística de España 2013; igualmente se encontraban en marcha, desde 2013, los Programas <<*Conectar Europa*>> de la UE para la financiación de los corredores atlántico y mediterráneo.

-Continúa con 'la inclusión en la agenda pública' (DP) lo que supone la selección del problema entre el resto de las demandas sociales, el establecimiento de un esquema causal (la selección de la hipótesis casual o narración que identifica una situación como problema, cuál es el grupo sobre el que ha de actuarse y cuáles los sujetos beneficiarios de la misma); así como la determinación de darle una respuesta política. Como podría resultar, por ejemplo, mediante la incorporación a la agenda de reformas gubernamentales por el Consejo de Ministros. Dicha inclusión se percibe desde el inicio de la Legislatura, aunque saltándose el esquema clásico, pues se refleja sobre todo en priorizar, retomar e incentivar la puesta en marcha de los proyectos de conexión intermodal durante los años 2020 y 2021 por el titular del MTMAUrb; de modo que se inician actuaciones propias de la fase de implementación (Planes de Actuación, PA). Y lo anterior porque, como sabemos, la perspectiva secuencial en el análisis de una política pública tiene sus límites, dado que no puede tomarse como un modelo rígido y estrictamente lineal; siendo por el contrario la construcción de un problema continuo, no lineal y abierto<sup>4</sup>.

De todos modos, el Programa Electoral del PSOE, partido ganador en las Elecciones Generales del 10 de noviembre de 2019 incluía, en su página 44, la propuesta de **una creciente electrificación del transporte** junto con el compromiso de reducción de un 20% las emisiones de gases de efecto invernadero en 2020 y de un 90% para 2050; así como del aumento de las energías renovables en el consumo de energía, con un mínimo del 35% para 2030 y un 74% para 2050. Todo para lograr la ansiada '*Transición ecológica para garantizar una prosperidad duradera: hacia un nuevo contrato social*'.

Pero además, como explica el MITMA, en su <<Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030>>, la formulación de la misma fue precedida de un amplio proceso participativo iniciado el 17 de septiembre de 2020, cuando se presenta el llamado '*Documento para el debate*' al que seguirían la puesta en marcha de un completo abanico de herramientas que aseguraría una amplia participación la ciudadanía en la construcción social del problema y en la formulación de una respuesta adecuada para darle solución. Así la página web <[es.movilidad.mitma](http://es.movilidad.mitma)> contenía una sección expositiva con el documento

---

<sup>3</sup> Parsons, W. (1996), *Public Policy, An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, , pp. 78-79. J. Soubirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., 2012: 115-125.

<sup>4</sup> J. Soubirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., 2012: 129-130.

## WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

base; una sección de participación ciudadana que incluía la posibilidad de realizar encuestas, de debatir en el laboratorio de ideas, o de completar un formulario con aportaciones al documento inicial; una sección de eventos en los que participaba el MITMA dentro de las llamadas “semanas temáticas”; la sección “¿sabías qué?” que aportaba una serie de dosis informativas prefijadas; así como, por último, un boletín o newsletter al que podía inscribirse cualquier ciudadano, denominado ‘Movilidad News’<sup>5</sup>.

-En tercer lugar, se opera la fase de *‘la formulación y decisión del programa político-administrativo’* que implica la determinación de una hipótesis causal, de los objetivos, y de los instrumentos de actuación a utilizar a la luz de los medios disponibles. Cuyo producto más característico sería el programa de actuación político-administrativo (PPA) a cargo del acuerdo de actuación político-administrativo (APA). Pues bien, la formulación del programa político-administrativo (PPA), es decir, de la política de intermodalidad marítimo-ferroviaria, se contiene directamente en la <<Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030>>, presentada por el Gobierno el 10 de diciembre de 2021, que incluye, dentro de sus 9 ejes, la priorización del tren, de la intermodalidad y de la conexión de los puertos (así por ejemplo, el Eje 2 sobre ‘Nuevas políticas inversoras’, el Eje 4 relativo a una ‘Movilidad de bajas emisiones’, el Eje 6 sobre ‘Cadenas logísticas intermodales inteligentes’ y el Eje 7 que lleva por título ‘Conectando Europa y Conectados al Mundo’). La Estrategia, como tal, se impulsa desde el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA) en estrecha colaboración con el Ministerio para la Transición Ecológica (Acuerdo de Actuación Político Administrativo) en la medida en que dicha Estrategia se enmarca dentro de un extenso elenco de Planes y Programas, nacionales e internacionales, relativos a la modernización del transporte, el cuidado del medioambiente y la lucha contra el cambio climático así como en estrecha conexión con los Objetivos de Desarrollo Sostenible 7, 8, 9 y 13 de la Agenda 2030 de la Asamblea General de la ONU<sup>6</sup>. El conjunto normativo que la sustenta, paradójicamente, ya existía pues, dado el tipo de política que se ejecuta, de inversión pública masiva, no resultaba necesario el establecimiento de una Ley ad hoc previa, desarrollada por un elenco de reglamentos, sino que bastaba con la vigente Legislación presupuestaria y de contratos públicos unida a la regulación europea de los

---

<sup>5</sup> La <<Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030>>, pp. 80 a 86, describe con bastante precisión el proceso participativo que habría contado finalmente con unas 80.000 visitas a la página web; 748 comentarios; y 10.000 participantes en los más de 100 eventos organizados.

<sup>6</sup> La <<Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030>>, pp. 35 a 36, expone con detalle el Listado de Compromisos nacionales (La Agenda Urbana Española, La Ley de Cambio Climático y Transición Energética 7/2021, de 7 de mayo, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030, la Declaración del Gobierno ante la Emergencia Climática y Ambiental, el Plan Nacional de Control de la Contaminación Atmosférica 2019-2022, la Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo 2050, la Hoja de Ruta del Hidrógeno, el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, la Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación 2021-2027 y el Plan Nacional de Investigación Científica, Técnica e Innovación 2021-2027) e internacionales (Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, adopta en 2015, el Acuerdo de París de 2015, el Pacto Verde Europeo de 2019, la Estrategia Europea de Movilidad Segura e inteligente de 2020, el Nuevo Marco de Movilidad Urbana de 2021, los Fondos ‘Next Generation UE’; el Horizonte Europa, la Europa Digital y el Mecanismo Conectar Europa) que conforman el contexto en el que tiene lugar la decisión política de formular la política pública señalada. La misma, en consecuencia, constituye una parte decisiva de los ejes de actuación diseñados. La exposición detallada de cada uno de los Ejes se contiene en las pp. 61 a 74. Además, he de destacar la estrecha conexión de la política analizada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible 7, 8, 9 y 13 formulados por la Asamblea General de la ONU para el año 2030: Acceso a una energía asequible, segura y sostenible; promover el crecimiento económico sostenible y el trabajo decente para todos; construir infraestructuras resilientes y fomentar la innovación; y, finalmente, adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

fondos de financiación (Mecanismo Conectar Europa y Fondo Next Generation). Aunque si cabe advertir que la Estrategia irá seguida de una Ley posterior de complemento, la Ley de Movilidad Sostenible, que, en el momento presente, se encuentra en la fase de anteproyecto de ley<sup>7</sup>.

Se opta, por consiguiente, en el supuesto examinado, por otorgar al PPA un contenido sustantivo limitado en el que existe un grado de concreción débil (cláusulas generales, objetivos, ejes de actuación) que dejan un amplio margen de maniobra en la medida en que la ESSC 2030 no va seguida por un elenco normativo y de planes general que detallen con carácter prescriptivo las acciones a realizar y las cantidades a invertir<sup>8</sup>.

### III.- La fase de implementación de la política pública

Una vez formulada la política pública procede, claro está, 'la implementación de la política pública' lo que supone la planificación y realización de las actuaciones necesarias para llevar a cabo el programa político-administrativo. Que se concreta en planes de acción (PA) y actos de implementación (*Outputs*). En el momento presente, **es la fase en la que nos encontramos como he expuesto con detalle** al describir el desenvolvimiento de las actuaciones en curso más representativas<sup>9</sup>.

En la fase de implementación, cabe observar una ampliación del Acuerdo Político Administrativo (APA) pues los representantes del MITMA llevan a cabo intensos contactos y conversaciones con los representantes de Puertos del Estado y Adif (Entes Públicos Adscritos), los miembros de los Consejos de Gobierno Autonómico (Presidente, Consejeros en materia de obras públicas, representantes de entes públicos de los ferrocarriles adscritos) y, eventualmente, representante del Gobierno local (Alcaldes).

Se parte de una <<visión Top-Down>> en la implementación de la política pública con decisiones de las autoridades político-administrativas (PA); con un proceso de identificación de los actores participantes en la política pública, desde arriba y hacia abajo, desde el sector público al privado; de modo que la preeminencia del Gobierno de España queda patente. Resulta interesante destacar la habilidad del MITMA, como actor público principal, para poner en marcha y gestionar redes de acción pública durante la implementación (interorganizational o intergovernmental networks) lo que impulsa decisivamente la puesta en práctica de la ESSC 2030 diseñada. Igualmente destaco, dentro de los cuatro factores clásicos explicativos del proceso (la estructura de los programas o PPA a implementar, el sistema administrativo de implementación o APA ya examinados; el peso económico, político y social de los grupos de presión, que trato más adelante; y las variables de situación), el peso de las variables de situación o factores concurrentes exógenos. Especialmente, quiero aludir a la volatilidad del contexto económico y social marcado por el fin de la pandemia del Covid-19; la crisis de suministros procedentes de China y los efectos

---

<sup>8</sup> J. Soubirats, J., Knoeppel, P., Larrue, C., Varone, F., 2012: 167. Lo anterior, también, porque la mayor parte de la financiación proviene de fondos y mecanismos dependientes de la Unión Europea (PTRR y Mecanismo Conectar Europa), cuando no de diferentes AAPP.

<sup>9</sup> Baena del Alcázar, M (2005): 175-178, distingue no obstante entre la fase de implementación y de ejecución material de las actuaciones aprobadas. De manera que, desde esta perspectiva, el presente epígrafe podría desglosarse en dos etapas sucesivas.

## WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

de la guerra de Ucrania en la situación energética y la evolución económica y financiera de los países Occidentales. Lo que finalmente puede acelerar la transición energética y, por lo tanto, la puesta en marcha de aquellas actuaciones (PA) que tratan de conseguir un transporte menos dependiente de los combustibles fósiles. Sin olvidar la decidida presión a favor de la implementación que parte de los grupos-objetivos más relevantes y que expongo en el siguiente epígrafe<sup>10</sup>.

### ANÁLISIS DAFO SOBRE LA INTERMODALIDAD MARÍTIMO-PORTUARIA

<i>Debilidades</i>	<i>Amenazas</i>	<i>Fortalezas</i>	<i>Oportunidades</i>
Alto valor económico de las infraestructuras ferroviarias de interconexión a realizar	Déficit presupuestario si no se gestiona eficientemente	Consenso en los objetivos y planes por el conjunto de actores públicos (APA) entre sí, así como con los grupos objetivos y beneficiarios finales	Coadyuvar a la lucha contra el cambio climático y la transición energética (mediante la electrificación y las autopistas ferroviarias)
Exigencia de modernizar las líneas ferroviarias que conectan los puertos con los nodos intermodales y las grandes urbes	Infrautilización de los proyectos debido a un eventual “exceso de infraestructuras en época de crisis”	Apoyo político pleno en cuanto a la definición general de la política pública y los objetivos a alcanzar	Mejora sustancial de la capacidad de gestión de tráfico comercial por parte de los puertos de interés general
Gran complicación técnico-administrativa para llevar a cabo los planes de actuación (PA)	Entorno internacional muy volátil marcado por la confrontación entre bloques que afecta al comercio mundial	Política pública cuya implementación depende casi exclusivamente del Acuerdo Político Administrativo y las empresas adjudicatarias de las obras	Conversión de los principales puertos del país en puertos de servicios de importación-exportación del Centro de Europa
Largo plazo para la implementación de la política pública por cuanto los planes de actuación (PA) tiene carácter quinquenal/decenal	Falta de margen de maniobra para atender posibles crecimientos rápidos de la demanda	Respaldo financiero de Europa a los proyectos más relevantes a través del PTRR y del Mecanismo Conectar Europa	Instrumento para la mejora general de la actividad económica y la creación de empleo; así como específica en las áreas en donde tienen lugar las actuaciones programadas
Carácter interestatal-interregional de la mayoría de los proyectos.	Subordinación de la suficiencia de las interconexiones y servicios de la red ferroviaria “al estado de la técnica”, en un momento de transición energética.	Política pública que se encuentra sustentada en un proceso de cambio más amplio: la transición energética y la lucha contra el cambio climático.	Vertebración económica del territorio estatal mediante el enlace de nodos intermodales y recintos portuarios ubicados en diferentes CCAA

Fuente: Elaboración propia.

<sup>10</sup> J. Soubirats, J., Knoeppel, P., Larrue, C., Varone, F., 2012: 186 a 190.

#### IV.- Identificación de posiciones del <<cuadro de actores>> en la implementación de la política de intermodalidad marítimo-ferroviaria.

A continuación, expongo las posiciones que muestran el conjunto de actores implicados en la implementación de la política portuaria que, como he aclarado, definió desde el momento de su formulación la intermodalidad en el ámbito portuario como uno de los factores clave a desarrollar para lograr una operativa portuaria más eficiente, sostenible y que al mismo tiempo dotara de valor añadido a la cadena de transporte que necesariamente habría de producirse.

Comenzando por los **responsables de la Unión Europea**, liderados por el <<Grupo de Alto nivel>>, conviene resaltar que apostaron decididamente por la intermodalidad como una idea que se encuentra en la base de la formulación de la Red Transeuropea de Transporte (RTE-T). En efecto, todo el entramado europeo de vías de transporte de mercancías por carretera, ferrocarril y marítimas se apoya en la idea de “*transferencia de carga*” entre modos de transporte siempre que sea necesaria para una óptima utilización del territorio y de las infraestructuras del transporte. A partir de ahí, el diseño de los corredores europeos para el transporte por ferrocarril de mercancías tiene muy en cuenta las conexiones con los principales puertos del Continente. Y, como era de esperar, a partir de la referida planificación europea, el **Gobierno español**, liderado en este ámbito por los altos cargos del Ministerio de Fomento (y en la actualidad del MTMAUrb), ha adoptado una posición favorable, sin fisuras en el tiempo, a la expansión del ferrocarril como un medio de transporte de mercancías económicamente rentable y sostenible desde un punto de vista medio ambiental<sup>11</sup>. Si a lo anterior sumamos el escaso desarrollo que, en términos relativos, ha tenido esta modalidad de transporte -la participación en las cadenas de transporte de la modalidad marítimo-ferroviaria se ha mantenido prácticamente constante durante el periodo 2007-2018, partiendo del 0,8% y concluyendo en el 0,9%<sup>12</sup>- y la necesaria implicación de las Autoridades nacionales para poner en marcha los proyectos incluidos en la Red Transeuropea de Transporte que cuentan con una sólida financiación europea, la presencia del Ministerio en todas las iniciativas ferroviarias ligadas a los puertos resulta esencial. Mientras que, por su parte, los **representantes de las distintas Comunidades Autónomas**, principalmente los Consejeros y Viceconsejeros de Obras Públicas, mantienen una presión constante hacia los representantes del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana en reivindicación de las obras que más les afectan. A veces incluso con alianzas permanentes o tácticas entre ellos como es el caso de Aragón con Valencia respecto de la autopista férrea que debería unir a ambas Comunidades o incluso de Aragón con Andalucía como ocurrió con ocasión de la presentación del proyecto de la autopista ferroviaria Algeciras- Zaragoza<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Redacción, *Puertos del Estado apuesta por el ferrocarril de mercancías*, Nexotrans, 28 de septiembre de 2020. Disponible en: [www.nexotrans.com](http://www.nexotrans.com). El hoy Director de Puertos del Estado -entonces Director de Planificación y Desarrollo-, Álvaro Rodríguez Dapena afirmó que “el futuro del ferrocarril pasa por enlazarse con los puertos y por generar carga marítimo-ferroviaria”. “Queremos recuperar el ferrocarril para el conjunto del sistema portuario y, en general, para el transporte marítimo-terrestre internacional porque sabemos que existen una serie de tráfico con un enorme potencial para ser captados por el ferrocarril”.

En diciembre de 2021, el Ministerio de Transición Ecológica difundía el informe <<Más viajes en tren, menos emisiones>>, una iniciativa de 14 entidades ecologistas y sindicales para sentar las bases que consigan doblar la demanda del ferrocarril en España. Disponible en: [www.miteco.gob.es](http://www.miteco.gob.es)

<sup>12</sup> Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC), *Informe Anual del Sector Ferroviario 2019*, 14 de enero de 2021, p. 55. Redacción, <<Los puertos españoles, a todo tren>>, Puertos de España, Edición especial de la Revista Transporte XXI, 2022, p. 87, destaca como las terminales portuarias movieron en el año 2020, marcado por la pandemia, unos 10,5 millones de toneladas frente a las casi 16 del año 2017.

<sup>13</sup> Redacción, *La línea Sagunto-Zaragoza podrá alcanzar los 60 trenes de mercancías semanales cuando abran los siete nuevos apeaderos*, Diario de Teruel, 29 de noviembre de 2021. Disponible en: [www.diariodeteruel.es](http://www.diariodeteruel.es). Redacción, Adif invierte 30 millones más para la transformación de la línea Zaragoza-Teruel-Sagunto, Valenciaplaza, 1 de junio de 2022. Disponible en: [www.valenciaplaza.com](http://www.valenciaplaza.com). El Consell respalda la reivindicación

Para los **Presidentes del conjunto de Organismos públicos portuarios** integrantes del sistema de interés general de puertos, es decir, de **Puertos del Estado y de las Autoridades Portuarias**, las conexiones ferroviarias constituyen un instrumento básico para potenciar la actividad económica que se genera en los muelles ante la perspectiva de un fácil tránsito de la mercancía estandarizada o a granel que entra o sale del puerto. La idea de “comodización” –mercantilización de la carga manipulada- y de “automatización del proceso a gran escala” resulta más fácil de desarrollar mediante el trasbordo ‘buque-convoy ferroviario’ que con el que se realiza desde el buque al camión.

En concreto, el Presidente de Puertos del Estado, Sr. Rodríguez Dapena, mantiene que “en 2022, el sistema portuario de interés general abordará profundas transformaciones que tendrán como objetivo seguir contribuyendo a la competitividad del sector y, por extensión, a la de la economía en su conjunto” mencionando expresamente las dimensiones económica, ambiental y social. E incluyendo dentro del apartado económico la necesaria hiperconexión digital e infraestructural de los puertos que facilite la plena integración de las cadenas logísticas y de transporte; y agilice la relación entre oferta y demanda de servicios. Para, a continuación, resaltar que “la dimensión ambiental de los puertos nace desde la intención de encontrar su mejor encaje posible en el entorno en el que se ubica, de modo que por un lado se compatibilice la actividad portuaria tanto con el medio natural costero como con el entorno urbano próximo, y, por otro lado, que los puertos sirvan como nodos activos que permitan canalizar los flujos de mercancías hacia el transporte marítimo o ferroviario, de modo que se produzca una mejora ambiental al reducir la emisión de gases de efecto invernadero, contaminantes, ruidos, congestión...Así los puertos deben convertirse en la punta de lanza de estrategias de mitigación rápida del calentamiento global..”<sup>14</sup>. Sin que quepa olvidar, por último, que la propia política pública portuaria analizada fomenta la ‘competencia interportuaria’ como criterio para lograr la eficacia, la eficacia y la rentabilidad global del sistema. De modo que, desde esta perspectiva, el desarrollo de una moderna infraestructura ferroviaria constituye un elemento diferencial, de calidad, de la oferta portuaria existente en cada puerto frente al resto. O, dicho de otro modo, la puesta en funcionamiento de una conexión ferroviaria de última generación, allí donde comience a operar, se integra como uno de los servicios portuarios más relevantes que puede determinar el despegue del tráfico comercial en cuanto asegura la rápida <<conectividad>> de la instalación con los lugares de almacenamiento y distribución.

El resto de los grupos de actores muestran el lógico interés por obtener los beneficios derivados de la puesta en funcionamiento de las nuevas infraestructuras intermodales. Así, **los operadores portuarios** (v.gr., prestadores de servicios, consignatarios o transitarios), en cuanto “grupo-objetivo”, esperan tener a su disposición una infraestructura tan decisiva en términos de precio, tiempo y seguridad en el transporte como son las modernas terminales ferropuarias que pueden constituir un factor decisivo que aporte un grado superior competitividad a su oferta respecto de la existente en otros puertos. De modo que su apuesta por este tipo de proyectos resulta indiscutida en la medida en que repercute en su cuenta de resultados. En este punto, ha de mencionarse igualmente al conjunto de **operadores del transporte ferroviario de mercancías**, siete empresas privadas (*Acciona Rail Services; Grupo Azvi; Captrain; Continental Rail; Ferrovial; Medway, Transporte & Logística; Operador Logístico Ferroviario; Grupo Suardiaz; Raxellrail; Takargo; Tramesa;*

---

empresarial para mejorar la línea Sagunto-Teruel-Zaragoza, ValenciaExtra. 10 de octubre de 2016. Disponible en: [www.valenciaextra.com](http://www.valenciaextra.com). Redacción, *El puerto participa este viernes en la presentación de la autopista ferroviaria Algeciras-Zaragoza*, Europa Sur, 14 de abril de 2021. Disponible en: [www.europasur.es](http://www.europasur.es)

<sup>14</sup> Rodríguez Dapena, A., <<Modernización del Sistema>>, Puertos de España, Edición 2022, Edición Especial de la Revista Transporte XXI, p. 3



*Logitren Ferroviaria; y Transitia Rail*) que actúan en este ámbito del transporte liberalizado en 2.006 pero que sólo alcanzaban el 31,5 % de la cuota de mercado en 2021 frente a RENFE Mercancías y que se quejan de que la operadora pública tiene el mejor material rodante de España con la peor tasa de productividad; no mostrándose muy dispuesta al alquiler del mismo<sup>15</sup>.

Entre **los beneficiarios de la política portuaria**, sin embargo, entiendo que cabe distinguir dos grupos por razón de la motivación a la que responde su actitud favorable a las conexiones ferroviarias, aunque en definitiva su posicionamiento resulta igualmente de respaldo sin fisuras a la política de expansión ferroviaria en los puertos. Los **clientes finales**, en primer término, que como usuarios de las instalaciones portuarias integran, entre los factores a considerar en su decisión de negocio, el precio total del transporte puerta a puerta y no sólo los fletes del armador. Y **las cámaras de comercio, las organizaciones empresariales y los demás grupos económicos** relevantes en el hinterland al que sirve cada uno de los puertos implicados que contemplan el desarrollo de las nuevas conexiones como una estrategia determinante para potenciar el crecimiento integral de la zona en su conjunto. Finalmente, cabría apreciar también un interés difuso, de signo negativo, en **los potenciales perjudicados** por las conexiones ferroviarias –el transporte por carretera- pero su interés resulta demasiado indirecto y poco claro. Dado el bajo nivel de la cuota del ferrocarril en nuestro país (3,6 % en España frente al 18,0 % como media de la Unión Europea en toneladas-kilómetro en 2.021<sup>16</sup>) resulta difícilmente sostenible el argumento de una pérdida significativa de mercado. Además, conviene retener la idea de que el transporte ferroviario exige casi siempre el transporte por carretera para llevar la carga al destino final. Con lo que la exclusión del transportista de carretera no se produciría, ni siquiera de modo completo, en el caso de que se incrementara significativamente la cuota de mercancía transportada por ferrocarril.

Dentro de un planteamiento geoestratégico, la apuesta que ha realizado Europa y más específicamente España por la intermodalidad resulta, por lo demás, consistente con la nueva organización y desenvolvimiento de la economía mundial. Así, desde la década de los años noventa del siglo XX, con la deslocalización industrial en ‘el Viejo Continente’, el Sureste Asiático se convirtió en la fábrica del mundo, de modo que las grandes rutas marítimas <<Round the World>> que transitan desde Oriente hacia Europa y la Costa Este de Estados Unidos constituyen en el momento presente los mayores flujos de mercancía del mundo. Actualmente, se calcula que el 80 % de la mercancía transportada en barco destinada a Europa se descarga en los puertos del Mar del Norte (La Havre, Rotterdam, Amberes, Hamburgo, etc.) lo que supone entre 20 y 30 millones de contenedores anuales<sup>17</sup>. Si los puertos españoles consiguen captar una pequeña porción del tráfico que transita por las rutas provenientes de Asia, atraviesa el Canal de Suez, y continúan por el Mediterráneo, el volumen de negocio generado en la zona de influencia sería muy considerable. El reto desde este planteamiento reside, lógicamente, en alcanzar la conectividad de nuestros puertos con el ferrocarril y de éste con el Centro de Europa. A lo anterior, podría sumarse,

---

<sup>15</sup> Palau, J.C., *Los operadores privados imputan la falta de productividad de Renfe a la deficiente gestión de activos*, El Mercantil (Negocios), 5-5-2021, Madrid; disponible en: [www.elmercantil.com](http://www.elmercantil.com) D. Juan Diego Pedrero, Gerente de la Asociación de Empresas Ferroviarias Privadas vincula la “baja productividad” del operador ferroviario Renfe mercancías con su “mala gestión de activos”, señalando que la compañía pública tiene como problemas fundamentales “la baja rotación de sus activos, de productividad de servicio y de horas efectivas de conducción”.

<sup>16</sup> Bravo, J.A., *El tren de mercancías busca triplicar su cuota hasta 2030 tras lustros estancado*, 23-05-2022; disponible en: [www.hoy.es](http://www.hoy.es)

<sup>17</sup> Riu, N, *La Logística se reivindica como el nuevo motor económico*, Diari de Tarragona, 8-12-13, Tarragona, p. 8. Cordero, D., *José Llorca, Presidente de Puertos del Estado: ‘El Canal de Panamá puede hacer sufrir a los puertos mediterráneos’*, El País, Los Negocios, Madrid, 23-2-14, p. 12.

adicionalmente, la captación de algunas rutas atlánticas entre los EE.UU. de América y Europa ante el atractivo logístico de nuestros puertos.

#### **V.- Examen funcional del ‘cuadro de actores’ en la fase de implementación de la política pública portuaria intermodal**

La exposición que he realizado sobre la fase de implementación de la política pública ferroviaria no estaría completa sin un examen, aunque fuera somero, de cuál es el ‘cuadro de actores’ que aparecen como sujetos protagonistas o afectados positiva o negativamente por el desarrollo y ejecución de los cambios propuestos a propósito de la gestión del transporte intermodal ferroviario.

Para decirlo de modo muy resumido y claro, la aplicación de los cambios operados, dada su trascendencia desde la perspectiva del Acuerdo Político-administrativo (APA) -léase del conjunto organizativo-directivo conformado por el MTMAUrb, Puertos del Estado y las Autoridades Portuarias- para el funcionamiento del sistema genera reacciones apreciables en los actores privados que van más allá del mero cumplimiento de los planes y actos de ejecución aprobados. Así, el despliegue en el tiempo y el espacio del concepto de ‘intermodalidad’ provoca todo un conjunto de reacciones en el elenco de los principales actores llamados a participar en su ejecución o bien fuertemente afectados por las expectativas que ponen en pie la puesta en marcha de las correspondientes obras para su esfera de intereses.

El análisis que realizo se funda, de modo directo, en el estudio previo de las fuentes que he empleado para elaborar la presente exposición sobre la fase de implementación del régimen de la intermodalidad portuaria, es decir, básicamente; el estudio pormenorizado de los artículos e informes publicados en la prensa nacional ya sea la especializada en materia portuaria, sobre asuntos económicos o de información general nacional o local; las notas de prensa emitidas tanto por Puertos del Estado como por el MTMAUrb; los planes estratégicos en la materia del mismo Departamento ministerial; así como los estudios elaborados sobre el tema por los técnicos del Organismo público Puertos del Estado.

En primer lugar, en cuanto a los actores pertenecientes al llamado Acuerdo Político-administrativo (APA), es decir, <<el nivel político-administrativo del MTMAUrb, Puertos del Estado y el conjunto de Autoridades Portuarias>>, se aprecia un serio interés por lograr el máximo desenvolvimiento y con la mayor eficiencia en términos de coste y tiempo de cada uno de los planes que abordan. La política logística y ferroviaria, por otra parte, requiere necesariamente el contacto frecuente y el acuerdo con otras Administraciones públicas ya sean éstas territoriales o especializadas (Comunidad Autónoma, Ayuntamientos o Adif, principalmente) lo que garantiza un nivel intenso de <<relaciones multinivel o intergubernamentales>>. De modo que la aprobación de los distintos planes de acción e incluso de los actos de cierta relevancia (por ejemplo, aprobación del PNITVi o la inclusión de una partida relevante con destino a una obra concreta en los Presupuestos Generales del Estado) va precedida y seguida de conversaciones al más alto nivel entre los altos responsables políticos y político-administrativos (la Ministra de Transportes, la Secretaria de Estado de Infraestructuras, el Presidente de la respectiva Comunidad Autónoma, el Consejero de Fomento, los Alcaldes y la Presidenta de Adif). En relación con este nivel de relaciones en el que se aborda la “toma de decisiones esenciales del proceso”, interesa puntualizar que, aunque los contactos y los acuerdos entre las diferentes Autoridades son frecuentes y necesarios, entiendo que sin embargo no resulta posible hablar de que existan ‘coaliciones verticales’. No al menos de modo explícito, y ello por cuanto formal-legalmente, corresponde al MTMAUrb con la asistencia inmediata de Puertos del Estado y Adif la tarea de establecer prioridades, formular una planificación del desarrollo logístico e intermodal y prever las correspondientes asignaciones a nivel nacional. De modo que, dada su posición,

## WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

el Ministerio de Transportes no puede partir para la toma de sus decisiones de posiciones ‘partidarias’ o ‘de afinidad’. Más todavía en el caso presente, en el que se trata de una política consensuada previamente entre todas las grandes fuerzas políticas a nivel nacional y en el que sus elementos esenciales –léase desarrollo de los Corredores Atlántico y Mediterráneo- viene impuesta por la Unión Europea. Sin embargo, sí que aprecio, como ya he señalado, ‘coaliciones horizontales’ de carácter coyuntural o permanente para hacer visible el apoyo a un determinado proyecto (así, por ejemplo, ocurre entre los Presidentes de las Comunidades Autónomas de Aragón y Valencia; y de Aragón y Andalucía).

En cuanto a <<los grupos-objetivo>> de la política portuaria (asociaciones empresariales, sindicatos del sector portuario o grandes operadores de terminales de carga), los mismos se encuentran presentes, en la medida de lo posible, en el desarrollo de la ‘intermodalidad’ y la ‘logística’ en una doble vertiente. Formulando las oportunas alegaciones a los grandes planes a través de las acciones que emprende su respectiva ‘comunidad portuaria’ (PITVi 2012-2024 y la Estrategia Logística de España<sup>18</sup>, por ejemplo, a nivel nacional, o los específicos en relación con su respectivo puerto); y ejerciendo al mismo tiempo la presión mediática que sea posible para convencer a los responsables político-administrativos de la necesidad de poner en marcha cuanto antes y de priorizar el desarrollo de determinados proyectos en función de su trascendencia económica y social. Pues bien, en referencia a este segundo tipo de acciones de carácter reivindicativo, los grupos-objetivo, sobre todo de carácter empresarial, se acompañan de otros actores como pueden ser los representantes de Gobiernos autonómicos o las <<asociaciones de usuarios>><sup>19</sup>. En realidad, me estoy refiriendo a otros grupos empresariales que, en cuanto usuarios del puerto, tienen fuertes intereses en la ejecución de los proyectos logísticos y ferroviarios conectados a las infraestructuras portuarias como suele ser el caso de las empresas exportadoras de bienes de equipo, automóviles, petroquímicas, productos agrícolas o las propias Cámaras de Comercio. <<Los usuarios>> por lo tanto, sobre todo los más significados y potentes, representados por los grupos empresariales más activos en cada provincia, también

---

<sup>18</sup> Ver a este respecto, el PITVi 2012-2024, pp. II-153 a 156, sobre el desarrollo de transporte ferroviario y especialmente del transporte ferroviario de mercancías y de los nodos logísticos; incentivándose la conexión de apartaderos privados a la RFIG, así como la colaboración público-privada en el desarrollo de terminales intermodales. Igualmente, dentro de la Estrategia Logística de España aprobada el 25 de noviembre de 2013, se incluye un informe denominado ‘Estudio para el Desarrollo de las Autopistas Ferroviarias en la Península Ibérica’, formulado en 2015, (vid. especialmente las pp. 201 a 240).

Especial relevancia adquiere, en este punto, la denominada “Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030” que fue aprobada por el Consejo de Ministros el 10 de diciembre de 2021 como documento marco a largo plazo que guiará las actuaciones del MTMAUrb en los próximos 10 años, para lograr afrontar los retos en movilidad de personas y transportes de mercancías del siglo XXI.

La Estrategia considera la movilidad como un derecho, un elemento de cohesión social y de crecimiento económico. Se estructura en 9 ejes, con más de 40 líneas de actuación y más de 150 medidas concretas, pero no se configura como un documento cerrado, sino como un “Documento para Debate”, para entablar un verdadero debate con todos los actores del ecosistema de la movilidad y con la sociedad en su conjunto. Su Eje-4 es el de ‘Movilidad de Bajas Emisiones’, mientras su Eje 6 se titula hacia ‘Cadenas Logísticas Intermodales Inteligentes’.

<sup>19</sup> Redacción, *El puerto [de Valencia] plantea construir un megacentro logístico y de comunicaciones en Teruel*, Las Provincias, Valencia, 21-07-2018. El proyecto consiste en hacer un <<puerto seco>> intermodal que asuma el tráfico que se genere en este punto entre Valencia y Zaragoza. Se sumaría, por lo tanto, a los dos grandes <<puertos secos>> existentes en España, el de Madrid y el de Zaragoza, operados por la compañía china Cosco Shipping a través de Noatum Ports, que también es adjudicataria de la mayor terminal de Valencia que gestiona la mitad del tráfico del recinto valenciano.

## WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

participan de esta labor de presión a favor del despegue y la pronta ejecución de cada uno de los proyectos que se van planteando a lo largo del territorio español<sup>20</sup>.

En relación con este apartado específico de la política portuaria, sí que cobra un protagonismo especial la actividad que desarrollan <<terceros beneficiados>> tanto desde un punto de vista político como de posicionamiento estratégico de cara al futuro. Aludo - aparte, claro está, de los grupos de armadores<sup>21</sup>-, especialmente a los Gobiernos de las respectivas Comunidades Autónomas –unos terceros beneficiados atípicos, desde luego- que ven en la construcción de los grandes ejes ferroviarios de mercancías la oportunidad de dar un ‘salto cualitativo’ en las posibilidades de crecimiento económico de sus respectivos tejidos empresariales. Lo que, en el momento presente, adquiere una especial importancia dada la situación de crisis económica vivida desde la irrupción del Covid-19 y la necesidad de continuar por la senda de la recuperación y el crecimiento. Pero, a su vez, este interés objetivo de política pública se transforma en un interés político desde la perspectiva de los principales partidos políticos, ya sean del poder o de la oposición, en la medida en que constituye igualmente una oportunidad para ‘ofrecer o para reivindicar de cara al electorado la consecución de logros decisivos para la comunidad, la provincia o la ciudad’ a la que representan. De ahí que en esta labor de presión política sea muy relevante la trascendencia mediática que pueda tener cada una de las acciones que se plantean (foros de opinión, jornadas de estudio, presentación de informes, formulación y presentación de alegaciones a los planes, entrevistas con los medios de comunicación o reuniones con altos responsables del MTMAUrb). De modo que resulta esencial que las actuaciones que se lleven a cabo tengan un reflejo inmediato en los medios de comunicación más destacados del ámbito territorial en el que se desenvuelve el proyecto en cuestión que puede ser nacional, autonómico o local. En relación con estos terceros beneficiados, puede hablarse también de la existencia de ‘auténticas coaliciones entre sujetos’ en la medida en que la línea de acuerdo y de sintonía se mantiene a lo largo del tiempo contando, en este aspecto, con el respaldo de las respectivas Autoridades Portuarias. Sería, por ejemplo, el caso de la actividad permanente de vigilancia a favor del desarrollo del Corredor Mediterráneo que se aprecia por parte de los Gobiernos de Cataluña y Valencia, acompañados de asociaciones que ejercen como ‘lobby’ por vía de informe o de propuesta, como Ferrmed o el movimiento #QuieroCorredor, y de los partidos políticos más representativos; o el caso de la organización constituida por Administraciones locales y por empresas denominada ‘Red de Ciudades por el Ramal Central’ que impulsa la conexión Algeciras-Zaragoza<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup>Redacción, *Empresario del Sur reclaman el Ramal Central para el impulso del Puerto de Algeciras*, El Canal Marítimo y Logístico, 08-06-2022; disponible en: [www.diarioelcanal.com](http://www.diarioelcanal.com). Redacción, *AVE [Asociación Valenciana de Empresarios] concluye que las obras en el corredor mediterráneo “avanzan. pero no al ritmo ni en los plazos comprometidos por el gobierno”*, El Periódico Mediterráneo, 04-07-2022; disponible en: [www.elperiodicomediterraneo.com](http://www.elperiodicomediterraneo.com). Redacción, *Las empresas [catalanas] reclaman que se acelere el Corredor del Mediterráneo para potenciar las exportaciones*, Diari Més Digital, 08-06-2022; disponible en: [www.diarimes.com](http://www.diarimes.com). Zaragoza, J.L., *Propeller [Asociación de directivos y empresarios logísticos] reclama “responsabilidad” a los políticos para acabar las infraestructuras pendientes del Puerto de València*, Levante, El mercantil valenciano, 05-07-2022; disponible en: [www.levante-emv.com](http://www.levante-emv.com)

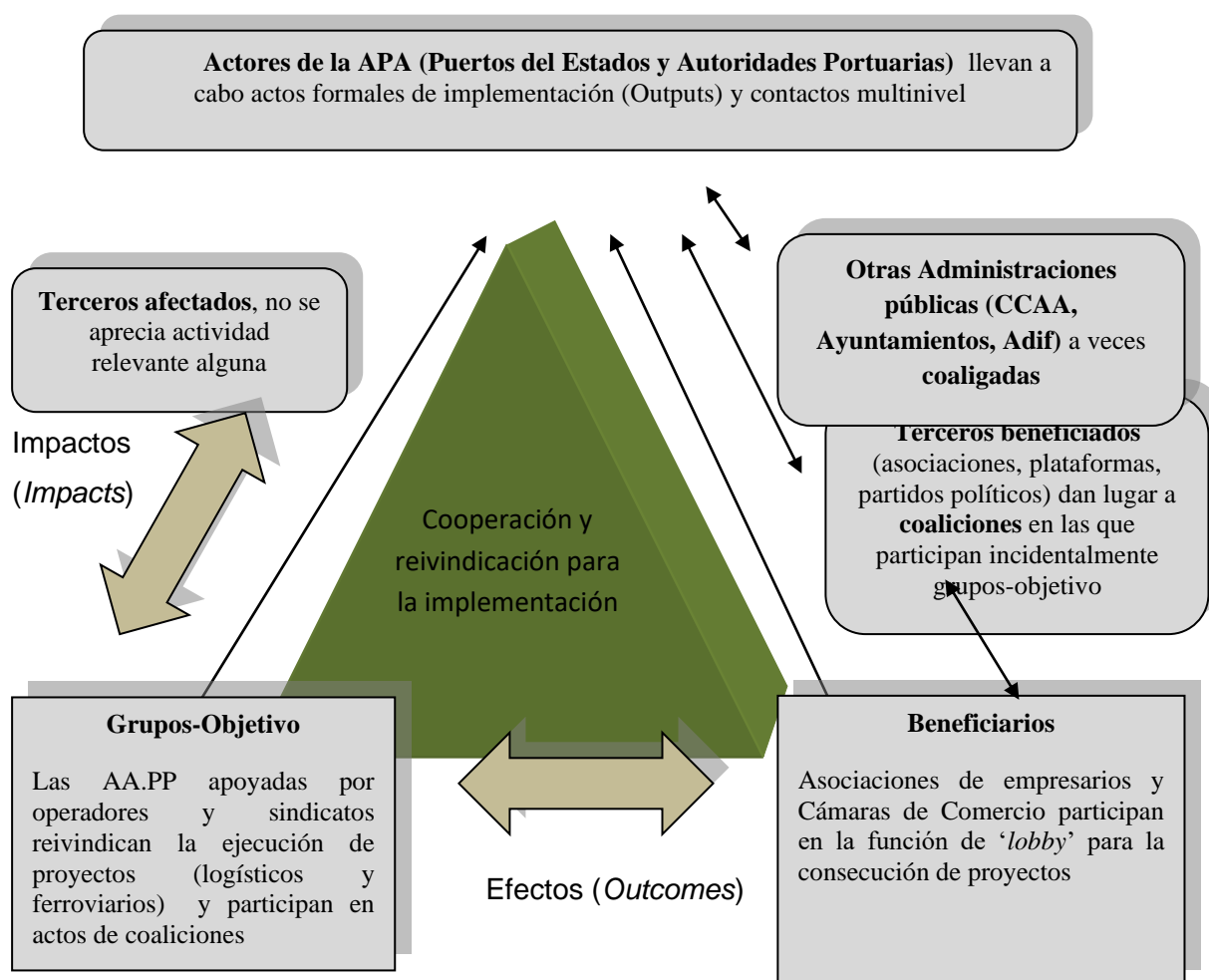
<sup>21</sup>Redacción, *Boluda [Presidente de la Asociación Naviera Valenciana, ANV]: “Vamos a seguir reclamando aquellas infraestructuras que son vitales para el puerto de Valencia*, El Canal Logístico y Marítimo, 13-07-2022; disponible en: [www.diarioelcanal.com](http://www.diarioelcanal.com)

<sup>22</sup>Redacción, *Ferrmed defiende su modelo de Corredor [Mediterráneo] en el Salón Internacional de la Logística*, La Verdad de Murcia, 02-06-2022; disponible en: [www.laverdad.es](http://www.laverdad.es). Redacción, *El movimiento #QuieroCorredor denuncia desde Murcia los retrasos en las obras del Corredor Mediterráneo*, Asociación Valenciana de Empresarios, AVE, 26-06-2022; disponible en: [www.ave.org.es](http://www.ave.org.es). Palau, J. C., *La Red de Ciudades por el Ramal Central cumple un año sin avances en la infraestructura*, El Mercantil, Valencia, 04-02-2022; disponible en: [www.elmercantil.com](http://www.elmercantil.com)

## WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

La “*estructura de implementación*” termina, por consiguiente, resultando bastante compleja ya que, aunque existe un alto grado de consenso sobre valores y objetivos dentro de un proceso técnico y de planificación, la relevancia que tienen los diferentes proyectos que se ejecutan impone una vigilancia y presión permanente sobre las Administraciones responsables por parte del resto de los actores públicos y privados en orden a priorizar acciones y destinar fondos que coadyuven a la pronta conclusión de las actuaciones principales<sup>23</sup>.

### El ‘cuadro de actores’ de la implementación de la política intermodal.



Fuente: Elaboración propia.

<sup>23</sup> Vid. en este punto, Harguindéguy, J.B., *Análisis de Políticas Públicas*, 1ª edición, Editorial Tecnos, Madrid, 2.013, p. 91. Mény, Y., Thoening, J.C., *Las Políticas Públicas*, 1ª edición, Ariel Ciencias Políticas, Barcelona, 1.992, p. 155.

## VI.- De la evaluación de la política pública al examen de los factores empleados

Concluyo finalmente el examen del esquema clásico del proceso de la política pública con 'la evaluación' que implica la valoración de los efectos de la implementación de la política pública para determinar si lo realizado es pertinente –los objetivos se encuentran bien fijados- y en qué grado se han cumplido los objetivos y con qué coste (si es eficaz y eficiente)<sup>24</sup>. Cuyo producto son los enunciados que resultan de la actuación evaluadora (conocidos como '*impactos*' sobre los grupos-objetivo y los '*Outcomes*' sobre los beneficiarios finales).

Dicha valoración, sin embargo, en el momento presente, no procede por cuanto la política examinada se encuentra en pleno proceso de implementación. Al haberse puesto en marcha los diferentes planes de actuación (PA) con el concierto de los representantes de Puertos, Adif y Autonómicos competentes en cada caso.

Además, al tratarse de una política pública cuyo contenido son las obras públicas, queda claro que, sólo una vez terminadas las actuaciones y pasado un periodo prudencial de puesta en funcionamiento de las nuevas conexiones, podría realizarse una evaluación objetiva de cuáles son los '*impactos*' sobre los grupos-objetivo y los '*outcomes*' sobre los beneficiarios finales, así como los eventuales efectos que pudiera tener las actuaciones sobre beneficiarios terceros (que en el presente análisis alcanzaría, al menos, a los ciudadanos de la zona de influencia en su conjunto).

Procedo pues a realizar, de modo alternativo y sintético, **un examen de los recursos, medios y factores empleados** a través de la tabla que sigue<sup>25</sup>.

<b>EXAMEN DE LOS RECURSOS EMPLEADOS DURANTE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTCA PÚBLICA</b>	
<b>Fuerza</b>	No ha sido empleada al tratarse de una política de obras públicas
<b>Derecho</b>	Se ha concretado en la firma de Convenios de Colaboración entre AAPP y Entes públicos adscritos (Puertos del Estado, Adif, y Entes autonómicos homólogos, en algún caso) que vienen a desarrollar la << <i>Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030</i> >>; así como en la presentación de un anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible
<b>Personal</b>	Se ha recurrido a los funcionarios y profesionales de las AAPP, Puertos del Estado y Adif
<b>Dinero</b>	Factor de primer orden que determina el alcance y la calidad de las conexiones

<sup>24</sup> J. Soubirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., 2012: 45.

<sup>25</sup> J. Soubirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., 2012:72-94, proponen una lista en la que incluye la fuerza, el derecho, el personal, el dinero, la información, la organización, el consenso, el tiempo, la infraestructura y el apoyo político.

WPS Review International on Sustainable  
Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

	<p>intermodales en los puertos. La Estrategia de &lt;&lt;Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030&gt;&gt; se encuentra dotada con 13.203 M€ para el periodo 2021-2023.</p> <p>Por su parte, el componente 6 del Plan de Transformación Recuperación y Resiliencia (&lt;&lt;movilidad, sostenible, segura y conectada&gt;&gt; extraído precisamente de la Estrategia) prevé una inversión total de 7.867 M€ para el periodo 2020-2026</p>
<b>Información</b>	<p>Respecto a la información previa a la formulación y puesta en marcha de la política pública, 1) se partía del amplio conocimiento de la situación que tienen los altos funcionarios del MITMA, Puertos del Estado y Adif. 2) Además, se había llevado una intensa campaña de participación ciudadana para contactar con los grupos objetivos y beneficiarios finales de cara a la formulación de la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030; y 3) de intensos contactos con representantes político-administrativos para la confección de los respectivos convenios de colaboración para la ejecución de cada uno de los accesos portuarios.</p> <p>En cuanto a la información al público, se han empleado los canales habituales de las AAPP (boletines oficiales, páginas webs, comunicados de prensa, información de seguimiento)</p>
<b>Organización</b>	<p>Se parte de la estructura estable con que cuenta el Acuerdo Político Administrativo (APA), conformado por el MITMA, Puertos del Estado y Adif; añadiéndose, posteriormente, los Comités de Seguimiento de los Convenios de Colaboración en los que participan representantes de las distintas AAPP concernidas.</p>
<b>Consenso</b>	<p>Se encuentra en la base de la política pública puesta en marcha al tratarse de una política que es considerada positiva por los actores del APA, por los grupos objetivo (puertos y operadores portuarios) y por los beneficiarios finales (empresarios). Se parte de un respaldo unánime de los actores que otorga prioridad a las inversiones que se ejecutan.</p>

WPS Review International on Sustainable  
Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

<b>Tiempo</b>	Los distintos planes de acción (PA) cuentan con un cronograma de inversiones y de ejecución muy ajustado de carácter plurianual (2020-2026; 2026-2030)
<b>Infraestructura</b>	La implementación, en sí misma, se ha llevado a cabo con la infraestructura propia de las AAPP concernidas.
<b>Apoyo político</b>	El respaldo político es total en cuanto a los objetivos definidos de apoyo a la intermodalidad. Se discrepa, sin embargo, por los representantes de la oposición en cuanto a la conveniencia de acelerar, aún más, determinadas actuaciones.

Fuente: Elaboración propia<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> J. SOUBIRATS, P. KNOEPFEL, C. LARRUE, F. VARONE, *Análisis y Gestión de las Políticas Públicas*, Editorial Ariel, Barcelona, 2.012, pp. 45, 71 a 94, 129-130 y 167.



## VII.- Bibliografía

### 1.- Libros

Baena del Alcázar, M., *Manual de Ciencia de la Administración*, Editorial Síntesis, Madrid, 2005, pp. 175 a 178.

Estepa Montero, M (2021)., *Análisis de la Política Pública sobre los Puertos de Interés General*, 1ª edición, Editorial Marcial Pons, Madrid, pp. 381 a 404.

Harguindéguy, J.B. (2013) *Análisis de Políticas Públicas*, 1ª edición, Editorial Tecnos, Madrid, p. 91.

Mény, Y., Thoening, J.C. (1992), *Las Políticas Públicas*, 1ª edición, Ariel Ciencias Políticas, Barcelona, p. 155.

W. Parsons (1996), *Public Policy, An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Eldgar, University of Cardiff, pp. 78-79.

Soubirats, J., P. Knoepfel, Larrue, C, Varone, F. (2012), *Análisis y Gestión de las Políticas Públicas*, Editorial Ariel, Barcelona, pp. 45, 71-94, 115-125, 129-130, 167 y 186-190.

### 2.- Revistas Científicas e Institucionales

Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC), *Informe Anual del Sector Ferroviario 2019*, 14 de enero de 2021, p. 55.

Ministerio de Fomento, *Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (PITVi) 2012-2024*, edición de marzo de 2015, pp. II-153 a 156.

Ministerio de Transportes Movilidad y Agenda Urbana, MITMA, La <<Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030>>, MITMA, edición de 2022, pp. 35-36, 80 a 86.

Nexotrans, Redacción, *Puertos del Estado apuesta por el ferrocarril de mercancías*, Nexotrans, 28 de septiembre de 2020. Disponible en: [www.nexotrans.com](http://www.nexotrans.com).

Puertos de España, Redacción, <<Los puertos españoles, a todo tren>>, Edición especial de la Revista Transporte XXI, 2022, p. 87

Rodríguez Dapena, A.(2022), <<Modernización del Sistema>>, Puertos de España, Edición 2022, Edición Especial de la Revista Transporte XXI, p. 3.

### 3.- Prensa Digital

Redacción, *El movimiento #QuieroCorredor denuncia desde Murcia los retrasos en las obras del Corredor Mediterráneo*, Asociación Valenciana de Empresarios, AVE, 26-06-2022; disponible en: [www.ave.org.es](http://www.ave.org.es).

Bravo, J.A., *El tren de mercancías busca triplicar su cuota hasta 2030 tras lustros estancado*, 23-05-2022; disponible en: [www.hoy.es](http://www.hoy.es)

Riu, N., *La Logística se reivindica como el nuevo motor económico*, Diari de Tarragona, 8-12-13, Tarragona, p. 8.

Redacción, *La línea Sagunto-Zaragoza podrá alcanzar los 60 trenes de mercancías semanales cuando abran los siete nuevos apeaderos*, Diario de Teruel, 29 de noviembre de 2021. Disponible en: [www.diariodeteruel.es](http://www.diariodeteruel.es)

## WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

Redacción, *Boluda [Presidente de la Asociación Naviera Valenciana, ANV]: “Vamos a seguir reclamando aquellas infraestructuras que son vitales para el puerto de Valencia*, El Canal Logístico y Marítimo, 13-07.2022; disponible en: [www.diarioelcanal.com](http://www.diarioelcanal.com)

Redacción, *Empresario del Sur reclaman el Ramal Central para el impulso del Puerto de Algeciras*, El Canal Marítimo y Logístico, 08-06-2022; disponible en: [www.diarioelcanal.com](http://www.diarioelcanal.com)

Redacción, *Las empresas [catalanas] reclaman que se acelere el Corredor del Mediterráneo para potenciar las exportaciones*, Diari Més Digital, 08-06-2022; disponible en: [www.diarimes.com](http://www.diarimes.com)

Cordero, D., José Llorca, *Presidente de Puertos del Estado: ‘El Canal de Panamá puede hacer sufrir a los puertos mediterráneos’*, El País, Los Negocios, Madrid, 23-2-14, p. 12.

Redacción, *El puerto participa este viernes en la presentación de la autopista ferroviaria Algeciras-Zaragoza*, Europa Sur, 14 de abril de 2021. Disponible en: [www.europasur.es](http://www.europasur.es)

Palau, J.C., *La Red de Ciudades por el Ramal Central cumple un año sin avances en la infraestructura*, El Mercantil, Valencia, 04-02-2022; disponible en: [www.elmercantil.com](http://www.elmercantil.com)

Palau, J.C., *Los operadores privados imputan la falta de productividad de Renfe a la deficiente gestión de activos*, El Mercantil (Negocios), 5-5-2021, Madrid; disponible en: [www.elmercantil.com](http://www.elmercantil.com)

Redacción, *AVE [Asociación Valenciana de Empresarios] concluye que las obras en el corredor mediterráneo “avanzan. pero no al ritmo ni en los plazos comprometidos por el gobierno”*, El Periódico Mediterráneo, 04-07-2022; disponible en: [www.elperiodicomediterraneo.com](http://www.elperiodicomediterraneo.com).

Redacción, *El puerto [de Valencia] plantea construir un megacentro logístico y de comunicaciones en Teruel*, Las Provincias, Valencia, 21-07-2018. Disponible en: [www.lasprovincias.es](http://www.lasprovincias.es)

Redacción, *Fermed defiende su modelo de Corredor [Mediterráneo] en el Salón Internacional de la Logística*, La Verdad de Murcia, 02-06-2022; disponible en: [www.laverdad.es](http://www.laverdad.es).

Zaragozá,, J.C., *Propeller [Asociación de directivos y empresarios logísticos] reclama “responsabilidad” a los políticos para acabar las infraestructuras pendientes del Puerto de València*, Levante, El mercantil valenciano, 05-07-2022; disponible en: [www.levante-emv.com](http://www.levante-emv.com)

Redacción, *Adif invierte 30 millones más para la transformación de la línea Zaragoza-Teruel-Sagunto*, Valenciaplaza, 1 de junio de 2022. Disponible en: [www.valenciaplaza.com](http://www.valenciaplaza.com).

Redacción, *Consell respalda la reivindicación empresarial para mejorar la línea Sagunto-Teruel-Zaragoza*, ValenciaExtra. 10 de octubre de 2016. Disponible en: [www.valenciaextra.com](http://www.valenciaextra.com).

## Anexo I

### La conexión por ferrocarril en la Red Europea de Transporte

La **Red Transeuropea de Transporte (Trans-European Network Transport, TEN-T)** se configura como un conjunto planificado de redes prioritarias de transporte pensadas para facilitar la comunicación de personas y mercancías a lo largo de toda la Unión Europea. A efectos de su construcción y financiación cabe distinguir entre la denominada <<red básica (Core Network)>> que incluye aquellas infraestructuras estratégicamente más relevantes que son financiadas con fondos europeos; y la llamada <<red global (Comprehensive Network)>> que integra todas las infraestructuras que cumplen los requerimientos para formar parte de las redes transeuropeas<sup>1</sup>.

Las Orientaciones Comunitarias para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transportes (RTE-T) se establecieron en la Decisión 1.692/1.996/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 1.996. Con posterioridad, las Autoridades europeas procedieron a modificarlas en dos ocasiones, en 2.001 y 2.004 (Decisiones 1.346/2.001/CEE y 884/2.004/CEE). Y finalmente  **fueron sustituidas por el Reglamento UE 1.315/2.013, de 11 de diciembre, del Parlamento y el Consejo**, que cuenta a su vez con el mecanismo específico de financiación “*Conectar Europa*”, aprobado el mismo día mediante el Reglamento UE 1.316/2.013. Pues bien, los proyectos de infraestructuras seleccionados tienen en cuenta las perspectivas de ampliación de la Unión Europea a países candidatos y se establecen sobre el criterio de la sostenibilidad dando prioridad a los trayectos de ferrocarril y vías navegables.

La estimación del importe total de las obras (desde 1.996 a 2.020) alcanzaba los 1.350. 000 M€<sup>2</sup> en 2.011 -que en adelante serían financiados con el citado mecanismo <<Conecta Europa>> ideado por la propia Comisión en 2.012-, y comprende 30 proyectos declarados de interés europeo para acelerar su realización en los tramos fronterizos. Respecto a la red ferroviaria de mercancías, la **nueva propuesta de la red RTE-T** para España, según la última revisión de la Comisión de abril de 2.013, comprende la puesta en funcionamiento de dos importantes **corredores de mercancías** que comunican España con el resto de Europa. Se trata, respectivamente, de los denominados

- **Corredor Atlántico** que enlaza los puertos de Sines y Algeciras con los de Le Havre y Metz pasando, entre otras ciudades, por Madrid, Bilbao o París.

---

<sup>1</sup> El presente apartado ha sido tomado, prácticamente en su totalidad, de la obra: Manuel Estepa Montero, *Análisis de la Política Pública sobre los Puertos de Interés General*, Editorial Marcial Pons, 2021, pp. 337 a 340.

<sup>2</sup> Redacción, *Conectar Europa el transporte y la política regional*, número 38 de Panorama Inforegio, verano 2.011, pp. 12 y 13.

# WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

## Corredor Atlántico

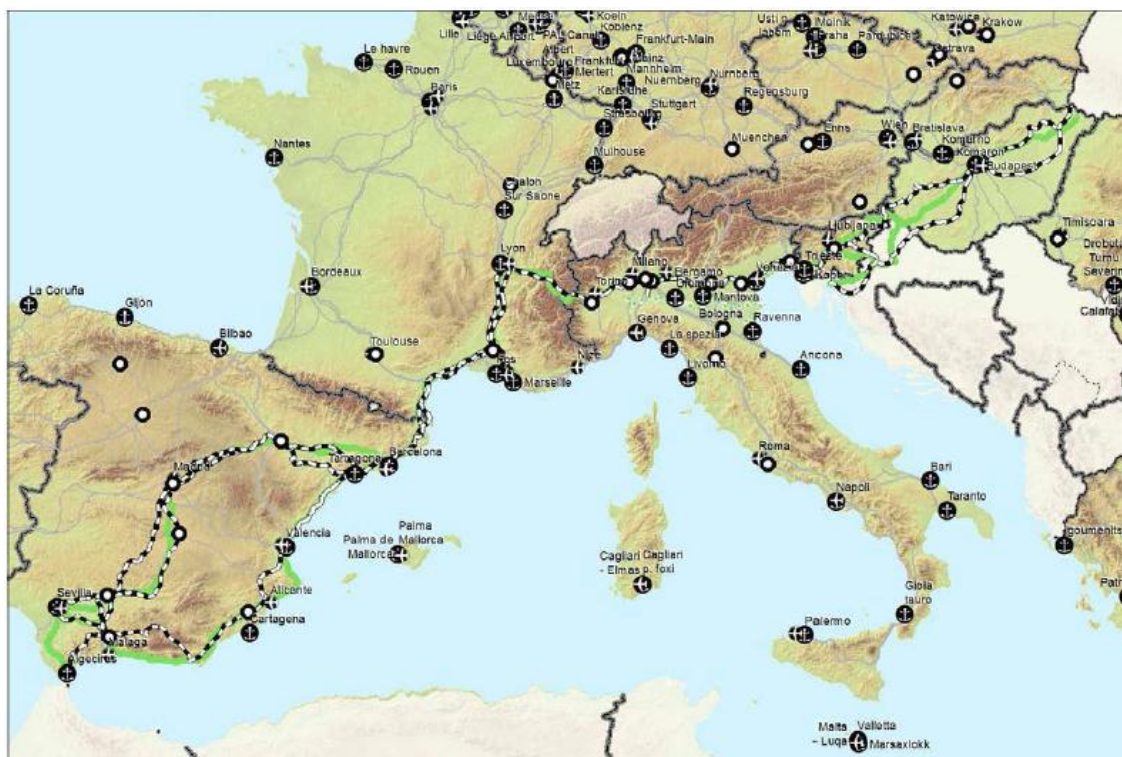


Fuente: Comisión Europea, propuesta de 15 de abril de 2.013<sup>3</sup>.

**Corredor Mediterráneo** que pretende conectar Algeciras a través de la frontera de Hungría con Ucrania, pasando por grandes ciudades de Francia.

<sup>3</sup> Comisión Europea, propuesta de 15 de abril de 2.013. Mapa recogido de la página digital de la Comisión Europea a 30 de noviembre de 2.013. Vid. <<TEN-T Days 2013, Connecting Europe On the move to the new Ten-t, 16-17-18 October 2013, Tallinn, Estonia>>, TENT-y Core Network Corridors.

## Corredor Mediterráneo



Fuente: Comisión Europea, propuesta de 15 de abril de 2013<sup>4</sup>.

El tramo ibérico del primer proyecto o 'Corredor Atlántico' comprende la conexión desde la frontera de Irún (Guipúzcoa) hasta Sines; con un posible ramal que vaya desde Bilbao hasta Barcelona, pasando por Zaragoza. El segundo de los proyectos señalados, el 'Corredor Mediterráneo', por su parte, incluye toda la red de ferrocarriles que circula por la costa mediterránea desde la frontera de la Junquera (Girona) hasta Almería, para dirigirse posteriormente por el interior de Andalucía a través de Granada y Antequera hacia Algeciras. Se trata, como es obvio, de obras vitales para el futuro crecimiento de la economía española ya que consolidarán nuestras actividades industriales, logísticas y portuarias, dando a la vez una 'salida rápida' hacia el Norte de Europa a los productos que llegan a nuestros puertos – destino de buena parte de la mercancía- con lo que aumenta nuestra competitividad en el conjunto de los puertos del Continente<sup>5</sup>.

El 19 de noviembre de 2013, el Parlamento Europeo aprobó el Marco Financiero Plurianual para el período 2014-2020, posteriormente ratificado por el Consejo, con la inclusión de los dos Corredores de mercancías –el Mediterráneo y el Atlántico- en la lista de proyectos prioritarios de la Red Transeuropea de Transporte (RTE-T) lo que significaba que ambos proyectos recibirían financiación del programa <<Conecta Europa>> que cuenta con una

<sup>4</sup> Propuesta de la Comisión Europea sobre la RTE-T formulada a 15 de abril de 2013. Recogida de la página digital de la Comisión a 30 de noviembre de 2013. Vid. <<TEN-T Days 2013, Connecting Europe. On the move to the new Ten-t, 16-17-18 October 2013. Tallinn, Estonia>>, TEN-T y Core Network Corridors.

<sup>5</sup> Ministerio de Fomento, *Estrategia Logística de España*, 25 de noviembre de 2013, pp. 29 a 32. Iban Pauner, *El corredor es una realidad*, Mediterráneo, 29-5-14, Castellón, p. 7, recuerda la frase de D. Javier Moliner, Presidente de la Diputación de Castellón: "Un puerto es competitivo cuando sus infraestructuras están a la altura de lo que el tejido productivo del entorno requiere".

En cuanto a la situación actual de desarrollo del Corredor Mediterráneo, vid. Carlos Navarro Castelló, *El Gobierno [de España] ha puesto en marcha 534 km en los últimos 4 años, encontrándose al 74% de su ejecución*, eldiario.es, 4 de julio de 2022. Disponible en: [www.eldiario.es/comunitat-valenciana/gobierno-puesto-marcha-534-kilometros-corredor-mediterraneo-cuatro-anos-74-ejecucion\\_1\\_9142477.html](http://www.eldiario.es/comunitat-valenciana/gobierno-puesto-marcha-534-kilometros-corredor-mediterraneo-cuatro-anos-74-ejecucion_1_9142477.html)

## WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

financiación de 29.300 M€ para el período 2.014-2.020. E igualmente recibirán financiación con cargo al mismo programa para poder desarrollar su conexión con el ferrocarril los puertos de Cartagena, Barcelona, Huelva, Sevilla y Valencia. A lo que ha de añadirse el hecho de que otros puertos también han sido incluidos para recibir “*financiación europea extra*”, a través del Plan Nacional de Infraestructuras, Transportes y Vivienda (PNITVi)<sup>6</sup>. **[ver el nuevo Marco Financiero Plurianual del Programa Conecta Europa 2021-....]**

Finalmente, cabe destacar que, como se detalla más adelante, la financiación de los corredores de transporte ferroviarios europeos se completa, en lo que respecta a la realización de proyectos de conexión con los puertos de interés general, con el llamado **Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) que se prevé en el Reglamento (UE) 2021/241, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, del Parlamento Europeo y del Consejo** con el objetivo común de coadyuvar al relanzamiento de la economía europea muy perjudicada por los efectos del Covid-19. A partir del cual, el Gobierno de España procedió a la aprobación del llamado Plan de Transformación, Recuperación y Resiliencia (PRTR), en fecha 27 de abril de 2021, siendo aprobado por el Consejo de la Unión Europea mediante Decisión Ejecutiva el 6 de julio de 2021 a propuesta de la Comisión Europea. El PRTR contempla 6.124 M€ para que ADIF desarrolle inversiones en los corredores ferroviarios, las líneas y estaciones de Cercanías, potencie las conexiones ferroportuarias y al desarrollo de terminales logísticas intermodales- Mientras que, para Puertos del Estado, se asignan un total de 463 M€ en mejorar la accesibilidad interior y la sostenibilidad ambiental y energética de las infraestructuras portuarias, dedicándose a las conexiones ferroviarias un total de 335 M€ y 129 a la sostenibilidad ambiental<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Redacción, *Europa deja definitivamente fuera la conexión ferroviaria de la costa*, Ideal de Granada, 20-11-13, Granada, p. 16.

<sup>7</sup> Ministerio de Transportes Movilidad y Agenda Urbana, *Inversiones directas del MITMA con cargo al Plan de Recuperación*, 2021; disponible en [www.mitma.gob.es](http://www.mitma.gob.es). Entre los objetivos pactados con la Unión Europea para el periodo 2021-2026, ADIF debe actuar en, al menos, 1.400 kilómetros de los corredores Atlántico y Mediterráneo, incluyendo proyectos de mejora de tramos en servicio e inversiones que permitan completar la red de altas prestaciones (Componente 6.11, que importan 2.987, 6 M€, el 45% del total; 250 M€ para accesos exteriores a los puertos y 217 para terminales intermodales). Igualmente, está previsto que ejecuten proyectos de electrificación, mejora del subsistema de control, mando y señalización, renovación de vía o de construcción de nuevas variantes en, al menos, 900 kilómetros de otros tramos de la red transeuropea y que intervenga en, al menos, 700 kilómetros de líneas y 70 estaciones de cercanías. Agencia EFE, *El Gobierno prevé tener en julio el proyecto de los accesos al Puerto de Barcelona*, 17 enero de 2022; disponible en [www.efe.es](http://www.efe.es). Vid. también Gobierno de España, *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, Componente 6, Movilidad sostenible, Segura y Conectada, 16 de junio de 2021, pp. 4 y 5.

## Anexo II

### Referencia al Fondo de Accesibilidad Portuaria y otras medidas legales de fomento del transporte ferroportuario

El Consejo de Ministros aprobó el viernes 4 de julio el Real Decreto-ley 8/2.014 titulado de <<medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia>> que, en lo atinente al sector portuario y, más en concreto a la cuestión del fomento de las conexiones ferroviarias de los puertos procedía a realizar dos importantes modificaciones en el Texto Refundido de la Ley de Puertos<sup>1</sup>. En primer lugar, incluía la ampliación del plazo máximo de vigencia de las concesiones de los 35 a los 50 años, acomodándose de este modo a los plazos de vigencia de las concesiones usuales en Europa<sup>2</sup>. En este punto, merece la pena destacar que para la fijación del plazo de la concesión se tendrán en cuenta, entre otros, criterios como el volumen de la inversión que realice el concesionario, la adecuación a la planificación y la gestión portuarias, y el incremento de actividad que genere en el puerto, entre otros. Previéndose asimismo la posibilidad de aplicar prórrogas excepcionales asociadas a la contribución para la financiación de infraestructuras de conectividad portuaria y de mejora de las redes de transporte de mercancías con un plazo total máximo de 75 años. Así como la correspondiente norma de derecho transitorio (Disposición Transitoria 10<sup>a</sup>) que regula la ampliación del plazo de las concesiones vigentes hasta un tercio del plazo inicial, a petición del concesionario y previo informe de Puertos del Estado, siempre que el concesionario se comprometa a realizar una nueva inversión de carácter relevante, contribuya a la financiación de obras de conexión terrestre entre las redes generales de uso común y las existentes en la zona de servicio de los puertos o a mejoras en dichas redes que favorezcan la competitividad y la intermodalidad de su área de influencia, o reduzca al menos un 20% las tarifas máximas incluidas en el título concesional. Destacándose desde Puertos del Estado ese mismo día, 4 de julio, mediante nota informativa, que esta medida, además de homogeneizar los plazos concesionales de España con el resto de la Unión Europea, pretendía estimular la iniciativa privada, calculándose que generaría una inversión adicional de entre 150 y 200 M€ anuales, que incrementaría la competitividad de los puertos y que reduciría los costes logísticos. Y, en segundo término, también recogía el Real Decreto-ley examinado el establecimiento del anunciado <<Fondo de Accesibilidad Terrestre Portuaria>> de la forma más escueta posible, de modo que su contenido sustantivo quedaba diferido a la posterior aprobación de la correspondiente norma reglamentaria de desarrollo<sup>3</sup>. Pero, en todo caso, se disponía que su administración sería competencia de Puertos del Estado y de las Autoridades Portuarias; y que se nutriría de aportaciones caracterizadas como préstamos. En declaraciones posteriores a la sesión del Consejo de Ministros, Puertos del Estado aclaraba que la regulación reglamentaria establecería un marco unitario para el conjunto de la red descartando por lo tanto la idea, comentada por algunos medios en la prensa, de que las medidas propugnadas

---

<sup>1</sup> Vid. el Real Decreto-Ley 8/2.014, de 4 de julio, titulado de <<medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia>> (BOE núm. 163, de 5 de julio) que, en lo atinente al sector portuario, procedía a realizar tres importantes modificaciones en el Texto Refundido de la Ley de Puertos, Real Decreto-Legislativo 2/2.011, de 5 de septiembre, recogidas en los artículos 72, 82, 159bis y en la Disposición Transitoria 10<sup>a</sup>. El texto posteriormente sería aprobado como Ley, tramitándose por el procedimiento de urgencia, conforme a lo dispuesto en el artículo 86.3 CE. Dando lugar a la Ley 18/2.014, de 15 de octubre, (BOE núm. 252, de 17 de octubre), con idéntico título y contenido que el anterior Real Decreto-ley en lo relativo a los puertos de interés general, salvo la adición de los números 4 a 6 en la Disposición Adicional 10<sup>a</sup>.

<sup>2</sup> Recogido en el artículo 82 del TRLPEMM.

<sup>3</sup> Previsto en el nuevo artículo 159 bis TRLPEMM.

## WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

desde la Generalidad de Cataluña se recogerían como excepciones exclusivas para los puertos de Barcelona y Tarragona<sup>4</sup>.

En cuanto a la cuantía del Fondo Financiero de Accesibilidad Terrestre Portuaria, las 28 Autoridades Portuarias acordaron destinar 116 M€ en 2020 lo que, en opinión de Puertos del Estado, reflejaba el claro interés de las autoridades portuarias por seguir contribuyendo a mejorar su accesibilidad terrestre, siendo el ferrocarril el modo de transporte más beneficiado con un total de 107,8 M€ distribuidos en 49 actuaciones; mientras que en 2021 ascendió a 56 M€<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> El contenido del presente apartado presente apartado está extraído de la obra: Manuel Estepa Montero, *Análisis de la Política Pública sobre los Puertos de Interés General*, Editorial Marcial Pons, 2021, pp. 523 y 524.

Vid. también Redacción, *Fomento abre la puerta a la negociación con los puertos del nuevo Fondo de Accesibilidad*, *El Vigía* (Edición Nacional), 7-7-14, Barcelona, p. 2. Oficina de Información, *El Consejo de Ministros aprueba ampliar el plazo máximo de las concesiones portuarias de 35 a 50 años*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 4-7-14, Madrid, pp. 1 y 2. Miguel Jiménez, *Los concesionarios tienen 6 meses para pedir la ampliación a 50 años y decidir cómo compensar*, *Diario del Puerto*, 8-7-14, Barcelona, p. 6.

<sup>5</sup> Redacción, *Los tres fondos portuarios españoles invertirán 167,7 millones de euros en 2020*, 19 de septiembre de 2019; disponible en [www.elmercantil.com](http://www.elmercantil.com). Redacción, *Las inversiones del sistema portuario español superarán los 1000 M€ en 2022*, cadena de suministro, 6 de noviembre de 2021, disponible en [www.cadenadesuministro.es](http://www.cadenadesuministro.es)



### **Anexo III**

#### **Hacia una modalidad sostenible: Examen de las principales actuaciones en curso relativas a la intermodalidad ferroportuaria**

##### **I.- La política pública de despegue de la intermodalidad ferroportuaria**

###### **A.- Planteamiento Inicial**

La interconexión entre los diferentes modos de transporte se torna, en el momento presente, crucial para abordar un correcto diseño y funcionamiento del sistema global de transporte. En el caso de los puertos, sin embargo, la cuestión alcanza una relevancia máxima con referencia al transporte de mercancías por cuanto el puerto constituye, con evidencia, una disrupción obligada en la cadena del transporte marítimo que precisa de una continuidad sistémica en tierra para conseguir unos niveles de eficiencia adecuado; y otro tanto habría que considerar en relación con los flujos que procedentes del territorio llegan al recinto portuario.

Pues bien, a este respecto, en el presente apartado, voy a centrar mi atención en el conjunto de ideas, actuaciones acordadas y proyectos relacionados con la mejora de la actividad ferroviaria en los puertos de interés general con el objetivo de incrementar la cantidad y calidad del transporte por tren de las mercancías que tienen su origen o destino en un puerto de interés general del Estado.

El marco temporal objeto de examen es el correspondiente a la presente XIV Legislatura de las Cortes Generales que comenzó con la investidura como Presidente del Gobierno de España de D. Pedro Sánchez Castejón, el 7 de enero de 2020, tras las elecciones del 10 de noviembre de 2019. Se trata de un espacio temporal breve pero que revela con precisión cuál es la orientación que los responsables portuarios y el conjunto de actores públicos y privados desean imprimir, en el momento presente, al desarrollo del transporte ferroviario de las mercancías que salen o entran de los puertos. Igualmente, ha de tenerse en cuenta que es, durante estos años, cuando especialmente se hace público el deseo de incorporar a la agenda pública la formulación de acciones tendentes a la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible; lo que incluye la sostenibilidad en el transporte vinculada al cuidado ambiental, en un contexto de lucha contra el cambio climático. De modo que parecía apropiado centrar tanto la recopilación de datos como el análisis posterior a estos últimos años; ganando la exposición que se hiciera en detalle y claridad.

No debe olvidarse, sin embargo, que ya en las anteriores Legislaturas los Gobiernos, sustentados por grupos parlamentarios de diferente signo, acogieron el propósito de fomentar la intermodalidad marítimo-ferroviaria en los puertos como un objetivo central de las inversiones y de la gestión ulterior de las obras públicas a realizar. No en vano, por ejemplo, cabe mencionar como, el 12 de noviembre de 2013, el entonces Presidente de Puertos del Estado, D. José Llorca Ortega, en su ponencia <<La conexión ferroviaria: Actuaciones para mejorar su competitividad>> se decantaba por el liderazgo de los puertos en el desarrollo de una estrategia logística que tuviera al ferrocarril como principal referente. Hasta el punto de condicionarse el conjunto de las actuaciones que pudieran realizarse en la RFI a cuáles fueran las necesidades de transporte intermodal de los puertos. Para ello, partía de que la situación general en Europa era de estancamiento del transporte de mercancías por ferrocarril en detrimento del uso del camión lo que había tratado de revertirse a través del diseño de los grandes corredores ferroviarios que conforman la Red Transeuropea de Transporte (TEN-T) que estaban siendo construidos, en buena medida, con fondos europeos. Y por lo que toca a

## WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

España, mantenía que sería precisa una estrategia global de actuaciones para la creación y mejora de infraestructuras ferroviarias no sólo en los puertos sino también en sus inmediaciones, con su posterior incorporación al dominio público portuario, lo que cifraba para el periodo 2013-2017 en 1.100 M€ procedentes no sólo de las Autoridades Portuarias sino del conjunto de Administraciones e instituciones públicas y privadas<sup>1</sup>.

Pues bien, desde un planteamiento también global y prioritario de la promoción del uso del ferrocarril por parte de los puertos de interés general, se va a desenvolver la actuación del conjunto de las Administraciones e instituciones públicas y privadas concernidas en la nueva etapa que comenzó con el inicio de la XIV Legislatura, tras la formación del nuevo Gobierno de España, el 13 de enero de 2020. No obstante, en la orientación de los responsables públicos se hace visible la vinculación del nuevo objetivo con otros de mayor alcance, en la medida en que el relanzamiento del transporte por tren para los puertos se liga, de modo directo, a la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de la Asamblea General de la ONU, considerando como una orientación prioritaria su vinculación con la sostenibilidad ambiental y la lucha contra el cambio climático<sup>2</sup>. Lo que, sin duda, añade nuevos requerimientos a tener en cuenta en el conjunto de actuaciones que se diseñen dando preferencia, por ejemplo, a la electrificación de la red ferroviaria y al origen renovable de las energías que se empleen.

Otro factor exógeno que concurre en la conformación de la política pública de transporte por ferrocarril en el entorno portuario viene constituido por los efectos económicos y sociales del Covid-19 en la Unión Europea que va a determinar la puesta en marcha en el territorio europeo de un Plan de créditos y ayudas (*'Fondos Next Generation, UE'*) en 2020 que, posteriormente, se verá materializado en el llamado Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) y que, en España, se concretará en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) en 2021<sup>3</sup>. Y es que, como detalla el propio documento, el plan (PRTR) no parte de cero sino que acelera y refuerza la agenda de reformas e inversiones impulsadas en los tres años anteriores sobre las que ya existía un sólido consenso social y que se acomodan a las sugerencias formuladas por expertos nacionales e internacionales (por ejemplo, en materia de lucha contra el cambio climático); dando lugar a una inversión global de 140.000 M€ en transferencias y créditos en el periodo 2021-2026 que se unirán al resto instrumentos incluidos en el Marco Financiero Plurianual. Así el primer eje del plan refuerza la inversión público-privada para acelerar la transición verde, la descarbonización, la eficiencia energética, el despliegue de las energías renovables y la electrificación de la economía, entre otros

---

<sup>1</sup> Redacción, El Gobierno supedita el desarrollo del ferrocarril al interés de los puertos, Europa Sur, 12 de noviembre de 2013; disponible en [www.europasur.es](http://www.europasur.es). Así, por ejemplo, entre las actuaciones que afectan a las inmediaciones del puerto cabe mencionar el primer tramo de la línea Algeciras-Bobadilla/Antequera que conectaba el Puerto con la Estación de Algeciras.

<sup>2</sup> Se concreta en la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética, cuyo artículo 16.2 contempla la promoción por el Gobierno de iniciativas estratégicas dirigidas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en los puertos, así como en las cadenas de transporte marítimas o terrestres con origen o destino de los puertos. La misma ley contempla, en su artículo 17, el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) [2021-2030, aprobado el 22 de septiembre de 2020] como su instrumento de planificación básico para impulsar la acción coordinada con la que reducir los daños derivados del proceso. El objetivo 7.10 del plan sobre *'movilidad y transporte'* propone incorporar criterios de adaptación del cambio climático en la planificación estratégica, construcción y ampliación de las infraestructuras del transporte.

<sup>3</sup> El 21 de julio de 2020, el Consejo Europeo aprueba un paquete de ayudas por un importe de 1,8243 B€ que incluye el Marco Financiero Plurianual (MFP) de 1,0743 B€ y medidas extraordinarias de recuperación por valor de 750.000 M€ correspondiente al Instrumento <<Next Generation, UE>>. La Comisión aprueba el Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia (PTRR) para España, el 16 de junio de 2021.

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) constituye el núcleo del Fondo de Recuperación y alcanza un total de 672.000 M€, de los cuales 360.000 lo constituyen préstamos mientras que 312.000 se dirigirán a ayudas no reembolsables.

## WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

objetivos<sup>4</sup>: Mientras mientras que la segunda política que actuará palanca viene constituida por el desarrollo de *'las infraestructuras y ecosistemas resilientes'* que aseguren una *'movilidad sostenible, segura y conectada'* que, a su vez, se concreta en la Estrategia del mismo nombre, dotada con 13.203 M€ para el período 2021-2023<sup>5</sup>.

De otro lado, interesa resaltar que la relevancia de la actividad comercial que se desarrolla en los puertos de interés general para el conjunto de la economía española añade un carácter de liderazgo al transporte que tiene su origen y destino en las dársenas portuarias<sup>6</sup>. De modo que, si se quiere abordar la conversión y actualización global del transporte ferroviario de mercancías, un vector decisivo ha de ser el que incide en la conexión y desarrollo de la red interior de las instalaciones portuarias. Pero, al mismo tiempo, el actual Presidente de Puertos del Estado, D. Miguel Ángel Rodríguez Dapena, ha puesto el foco de atención en la utilidad del transporte ferroportuario para mejorar la competitividad de los puertos españoles frente a la aparición de nuevos competidores en un ámbito de proximidad como pueden ser las nuevas instalaciones de Sines y Tánger-Med. Y lo anterior, en la medida en que para obtener una ventaja competitiva nuestros puertos precisan ofertar una mejor gama de servicios portuarios y asociados, entre los que, lógicamente, destacan los referidos a la intermodalidad de la carga que entra y sale de los puertos. Así, dentro del Marco Estratégico del Sistema Portuario de Interés General, el Presidente de Puertos del Estado estima que la necesaria potenciación del transporte por ferrocarril podrá disponer de una inversión de 1.000 M€ de financiación pública hasta 2025, de un total de 11.000 M€ de inversión para el conjunto de los puertos de interés general, de los que 4.750 provendrían de fondos públicos<sup>7</sup>.

### **B.- Análisis de situación previa del empleo del tren por el sistema portuario español**

En primer lugar, por lo que se refiere, a la trascendencia del transporte marítimo para nuestro objeto de estudio (la intermodalidad ferroportuaria) , la relevancia del sistema portuario español en el transporte nacional se pone de manifiesto, sobre todo, en el plano internacional dado que, a través del mismo, se gestiona el 56% de las exportaciones y el 72 % de las importaciones; mientras que la cuota de participación en el ámbito interno resulta muy modesta, en torno al 3,5%. Lo anterior supone que, de los 560 millones de toneladas movidas por el conjunto del sistema portuario español en 2018, sólo 19,6 millones de toneladas fueron de tráfico nacional<sup>8</sup>. Además, el crecimiento medio del volumen de mercancías movidas por el sistema portuario de interés general se ha mantenido con un crecimiento constante (del 3%) desde 2009, incrementándose también en más de 6% desde 2007 su participación en las cadenas de suministros intermodales. Pues bien, el crecimiento del transporte intermodal en España ha sido de casi un 80% entre 2010 y 2018, lo que representa un crecimiento anual del 6,6%. Sin embargo, el crecimiento del *'transporte a vagón completo'*, es decir, el que

<sup>4</sup> Gobierno de España, *Plan de Transformación, Recuperación y Resiliencia*, 16 de junio de 2021, pp. 7 a 11.

<sup>5</sup>El componente 6, <<Movilidad sostenible, segura y conectada>>, del Plan de Transformación, Recuperación y Resiliencia (PTRR), 16 de junio de 2021, pp. 3 y 4, prevé, respectivamente, una inversión global de 7.867 M€ y de 6.667 M€, contando sólo los fondos procedentes del PTRR para el período 2020-2026.

<sup>6</sup> Redacción, *El 74% del comercio extracomunitario en España pasa por los puertos del país*, cadena de suministro. Con datos de 2016, el 74,9% de las importaciones y el 72,8% de las exportaciones no comunitarias españolas se realizaban a través de los 46 puertos de interés general. Disponible en: [www.cadenadesuministro.es](http://www.cadenadesuministro.es)

<sup>7</sup> Felipe Alonso, *Los puertos confían en el ferrocarril para su desarrollo futuro*, El Economista, 17 de abril de 2022; disponible en [www.eleconomista.es](http://www.eleconomista.es)

<sup>8</sup> Puertos del Estado, Anuario Estadístico 2018 del Sistema Portuario de titularidad estatal; disponible en [http://www.puertos.es/anuario\\_estadistico/anuario\\_estadistico2018/anuario-puertos-2018.pdf](http://www.puertos.es/anuario_estadistico/anuario_estadistico2018/anuario-puertos-2018.pdf)

## WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

transporta productos químicos, graneles, productos siderúrgicos fue mucho más moderado alcanzando únicamente del 1,3% anual<sup>9</sup>.

Por otra parte, según Eurostat, en 2018, tres puertos españoles se encontraban entre los veinte con mayor volumen de mercancías de Europa: Algeciras, Valencia y Barcelona. A lo que habría que sumar Las Palmas y Bilbao si se considera el listado de puertos con mayor movimiento de contenedores (TEU's).

Desde otro punto de vista, centrando nuestra atención en el desarrollo de las infraestructuras ferroviarias ligadas a los puertos, interesa resaltar la necesidad de disminuir los costes del transporte terrestre de la mercancía que generan los puertos; pues el mismo se ha mantenido constante en los últimos años frente a la disminución lograda en el transporte marítimo merced al crecimiento constante del volumen de carga de los buques. Una vía de solución a este problema, obviamente, lo representa el crecimiento del transporte ferroviario a gran escala, capaz de reducir el coste por unidad/tonelada de carga transportada. Permitiendo a los operadores de un área de influencia común a varios puertos la elección entre ellos según cuales sean los niveles de precio y calidad de los servicios ferroportuarios ofertados<sup>10</sup>. Razón por la cual las principales operadoras de terminales portuarias en España también lo son de terminales ferroviarias en nodos de transporte interiores (como, por ejemplo, Cosco, Hutchison o AP Maersk).

No obstante, lo anterior, conviene poner de relieve la existencia de numerosas deficiencias estructurales en el sistema del transporte intermodal marítimo-ferroviario que suponen un severo hándicap para un rápido y potente crecimiento en los próximos años. Así, en su Informe sobre el Sector Ferroviario en 2018, la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, pone de manifiesto las siguientes carencias:

1) La conexión ferroviaria con los puertos sufre deficiencias de diverso alcance que impiden un rendimiento adecuado: a) La convivencia del tráfico de viajeros con el de mercancía en algunos tramos de acceso, siendo así que el tráfico de pasajeros siempre tiene preferencia; lo que impone una ralentización del transporte de mercancías con destino a los puertos (puertos de Barcelona, Bilbao, Valencia y Sevilla). b) La ausencia de un acceso directo al puerto, como es el caso de Sevilla (un cuello de botella en vías de solución<sup>11</sup>). c) La obsolescencia de algunas de las líneas que conectan los principales puertos (faltas de señalización del sistema ERMTS, de sistemas de seguridad, de doble vía, de ancho internacional y de electrificación; diseños con elevadas pendientes o inhábiles para la formación de convoyes de 750 metros).

2) Las terminales ferroportuarias, existentes en el interior de los puertos, igualmente, presentan diversas carencias que limitan su competitividad: 1) El tamaño de la mayoría de los convoyes ferroviarios suele ser pequeño, de unos 450 metros, siendo así que se consideran mucho más competitivos los trenes de 750 metros. 2) Muchas de las redes interiores existentes en los recintos portuarios se encuentran anticuadas. 3) Y, en tercer lugar,

---

<sup>9</sup> Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, Informe Anual del Sector Ferroviario 2019, pp. 53 a 55.

<sup>10</sup> Modal Share of freight transport to and from EU ports.

[https://www.europart.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/549350/IPOL\\_STY\(2015\)540350\\_EN.pdf](https://www.europart.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/549350/IPOL_STY(2015)540350_EN.pdf)

Según Arvis, Jean Francois; Vesin, Vincent; Carruthers, Robin C., Ducruet, Cesar; De Langen, Peter Wubbe, 2018, *Maritime Networks, Port Efficiency, and Hinterland Connectivity in the Mediterranean*, World Bank Report, el grado de conectividad ferroviaria, el nivel del servicio del transporte por ferrocarril, tiene un efecto decisivo en el cliente, pudiendo incrementarse la posibilidad de ser elegido como puerto para el transporte marítimo en un 30%.

<sup>11</sup> Redacción, *El Gobierno autoriza las obras del nuevo acceso ferroviario del puerto de Sevilla*, El Estrecho Digital, 11 de enero de 2022; disponible en [www.estrechodigital.com](http://www.estrechodigital.com)

únicamente los puertos de Gijón, Tarragona y Valencia disponen de un acceso ferroviario electrificado; lo que obliga a emplear locomotoras diésel que encarecen el transporte<sup>12</sup>.

## **II.- Caracteres generales de la política pública de creación de accesos ferroviarios y promoción de la intermodalidad marítimo-ferroviaria de los puertos de interés general**

A la vista del conjunto de la información recabada que se refleja en la exposición de la presente ponencia; así como de los anexos que la acompañan, procedo a enunciar de manera esquemática los caracteres generales de la política pública de potenciación del transporte ferroviario vinculado a los puertos.

1) Se trata de una política pública que cuenta con una prioridad absoluta en cuanto a su formulación, ejecución y financiación por parte del Estado, como nivel competente en la materia, en la medida en que supone una oportunidad de transformación del actual sistema de transportes para conseguir una red ferroviaria segura, sostenible y competitiva.

2) Permite el enlace de los puertos de interés general con los principales corredores ferroviarios existentes en la Península Ibérica, algunos de los cuales conectan a su vez con el resto de Europa (tales como el corredor Mediterráneo, el corredor Mediterráneo-Cantábrico; o la autopista ferroviaria Madrid-Valencia). De ahí que permitan ampliar el área de servicio próxima a una zona de influencia más amplia (*'homeland'*). Convirtiendo a determinados puertos en instalaciones aptas para la realización de operaciones de exportación-importación a gran escala (*'puertos gate'*) captando los flujos de comercio exterior de grandes empresas europeas y españolas (empresas de fabricación de vehículos automóviles o de productos informáticos, por ejemplo) junto con los tráficos procedentes de las principales rutas marítimas internacionales (como la ruta del Atlántico Norte que une los Estados Unidos de América con Europa; o la ruta Asia-Europa a través del Pacífico, el Índico y el Mediterráneo).

3) El objetivo de la intermodalidad marítimo-ferroviaria se refuerza, además, de modo notable, en virtud de la simbiosis que representa el que las obras de acceso ferroviario a los puertos impulsen, en sí mismas, la sostenibilidad ambiental de los puertos y, en general, del tráfico de mercancías que generan. Y lo anterior debido a dos razones principales: en primer lugar, al conseguir *'sacar la carga de la carretera'* ya sea derivándola a los vagones del ferrocarril o montando el camión en las plataformas del tren; y, en segundo término, mediante la electrificación de las líneas ferroviarias de acceso a los puertos e interiores de los mismos. A lo que ha de sumarse una decidida vocación de transformación *'en modo eléctrico'* del conjunto de vías la RFI destinada a mercancías; aprovechando la ocasión para cambiar del ancho ibérico (1.668 mm) al tipo estándar o internacional (1,435 mm). Todo ello porque los ODS 7 y 9 de la Agenda 2030 de la Asamblea General de la ONU relativos, respectivamente, a *'<<garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna>>'* y *'<<construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización y fomentar la innovación>>'* se encuentran íntimamente conectados.

4) Cuenta, además, con el apoyo explícito del resto de niveles de las Administraciones públicas (autonómicas y locales); así como de los representantes sociales (organizaciones económicas, profesionales, empresariales y de trabajadores) al suponer una oportunidad de cambio radical de la situación estructural, coadyuvando decisivamente al desarrollo

---

<sup>12</sup> Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, *Informe Anual del Sector Ferroviario 2019*, pp. 65 y 66.

## WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

económico y social. Y contribuyendo a la mejora de los servicios portuarios ofertados a todos los empresarios y operadores portuarios.

5) El interés autonómico y local se manifiesta bien mediante declaraciones de sus principales representantes políticos (Presidente y Consejeros autonómicos); bien, de modo indirecto, a través de su presencia -mayoritaria en el caso autonómico- en la composición de los Consejos de Administración de las respectivas Autoridades Portuarias.

6) También cuenta con el soporte decidido del conjunto de los medios de comunicación del área territorial, en cada caso afectada, que difunden simultáneamente los avances que se van consiguiendo en la formulación e implementación de las diferentes actuaciones acordadas.

7) La financiación procede mayoritariamente de los presupuestos generales del Estado a través de asignaciones directas a ADIF-AV y las distintas Autoridades Portuarias implicadas. No obstante, resulta decisivo para la rápida formulación e implementación de las actuaciones a desarrollar su inclusión en el <<Plan de Transformación, Recuperación y Resiliencia>> (PTRR) aprobado por el Consejo de Ministros y confirmado por el Consejo de la Unión Europea, que permite la disposición de fondos procedentes del MRR. Sin que quepa olvidar, tampoco, la procedencia de cuantiosos fondos del mecanismo <<Conectar Europa>>, vinculado directamente a la construcción de los corredores de europeos transporte, ni tampoco del <<Fondo de Financiación de Accesibilidad Terrestre Portuaria>> creado en 2014.

8) Se detecta un criterio de celeridad y economía procedimental por parte de las Entidades públicas competentes en cada fase. Cumpliendo los plazos y actuando con rigor y profesionalidad.

9) Por último, se aprecia una función coordinadora de Puertos de Estado y una predisposición a la cooperación entre los distintos actores públicos y, eventualmente, privados.

La coordinación y cooperación se canalizan inicialmente a través de reuniones puntuales entre los representantes de las distintas Administraciones e instituciones públicas; para, con posterioridad, continuar mediante la correspondiente Comisión de seguimiento. La cooperación con las organizaciones económicas y empresariales, por su parte, se hace visible sobre todo mediante la participación de las autoridades y responsables públicos, juntos a expertos, en los eventos y foros de opinión programados con cierta periodicidad y publicitados por los medios de comunicación social.

### **III.- Examen de los accesos ferroviarios al puerto de Barcelona**

#### **A.- Planteamiento inicial**

El 7 de octubre de 2020, se firmó un protocolo de colaboración que fue suscrito por el Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MTMAUrb), D. José Luis Ábalos Meco, el Secretario de Estado del MTMAUrb, Pedro Saura; el entonces Director de Planificación y Desarrollo de Puertos del Estado, D. Álvaro Rodríguez Dapena; el también entonces Conseller del Territori i Sostenibilitat, D. Damià Calvet i Valera; la Presidenta del Puerto de Barcelona, Dña. Mercè Conesa i Pagès, la Presidenta de ADIF, Isabel Pardo, y el Presidente de Ferrocarriles de la Generalitat de Catalunya (FGC), Ricard Font, para abordar la construcción de los nuevos accesos terrestres, tanto ferroviarios como viarios, al recinto portuario barcelonés.

## WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

La operación se desglosa en tres actuaciones específicas, a la que ha de sumarse una cuarta, clave para dar sentido al conjunto:

- 1) El acceso ferroviario exclusivo del Puerto en vía doble de ancho mixto (ibérico y estándar) desde una bifurcación del actual RFIG en el Sur del de Bellvitge hasta el Puerto. En concreto, hasta la playa de vías de recepción y expedición del “*Nuevo Llobregat*” (la nueva terminal ferroviaria). Este acceso incluye las instalaciones de electrificación, control-mando y señalización de este tramo.
- 2) El ramal de conexión del nuevo acceso ferroviario con ‘*Can Tunis Oeste*’, igualmente con ancho mixto (ibérico y estándar), y la adaptación de las vías de esta terminal al ancho de vía estándar. Esta actuación incluye las correspondientes instalaciones de electrificación, control-comando y señalización. La adaptación de las vías de esta terminal supondrá la posibilidad de circulaciones también en ancho estándar entre los actuales accesos Sur y Norte a través de la mencionada terminal.
- 3) Y, por último, el acceso por carretera desde la Ronda Litoral (B-10) -a unos 800 metros del enlace de Cornellà- hasta el nudo distribuidor de entrada al Puerto, conocido como Nudo Norte.
- 4) A lo que ha de añadirse, la realización, por la propia Autoridad Portuaria, de la Terminal Portuaria en el llamado ‘*Nuevo Llobregat*’. Infraestructura esta última a desarrollar al margen del protocolo mencionado.

El conjunto de las actuaciones ideadas se esperaba que pudieran entrar en servicio hacia 2030. Con lo que desde que se aprobara la documentación necesaria para comenzar la fase de implementación -proyecto básico y anteproyecto-, comenzaría un ciclo inversor en el que se pretendían movilizar un total de 600 M€. El importe global de las actuaciones se desglosaba en 400 M€ para los accesos viarios y ferroviarios; y en 200 M€ para la terminal<sup>13</sup>.

La Presidenta del Puerto de Barcelona explicaba que “*los nuevos accesos permitirían incorporar el área logística del puerto y doblar la capacidad ferroviaria*”. Así, “*el puerto de Barcelona se podrá situar a la altura de los principales puertos europeos y mantener clara su misión Gateway, una vocación fundamental*”; añadiendo que “*si sumamos a este protocolo la implementación de los trenes de 750 metros a la línea Barcelona-Zaragoza, estamos reforzando una logística verde, limpia, eficiente, regular y segura, alineando nuestras inversiones con el Green Deal europeo, como no podría ser de otro modo*”<sup>14</sup>. De lo que se trata es de incrementar la cuota de la mercancía del puerto movida por ferrocarril que, en el momento presente, se sitúa en torno al 17% del total; lo que supone unas 100.000 circulaciones anuales de trenes<sup>15</sup>.

Por su parte, el Ministro de MTMAUrb destacó “*la urgencia de completar el corredor del Mediterráneo del que forma parte este proyecto*”; resaltando al mismo tiempo el interés del Gobierno “*en que Barcelona sea el nodo logístico y global de Europa*”<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Redacción, *El puerto de Barcelona se asegura su misión de Gateway con el desbloqueo de los nuevos accesos*, El Canal Marítimo y Logístico, 7 de octubre de 2020; [www.diarioelcanal.com](http://www.diarioelcanal.com)

<sup>14</sup> Redacción, *El puerto de Barcelona se asegura su misión de Gateway con el desbloqueo de los nuevos accesos*, El Canal Marítimo y Logístico, 7 de octubre de 2020; [www.diarioelcanal.com](http://www.diarioelcanal.com)

<sup>15</sup> Redacción, *El puerto de Barcelona avanzará a la siguiente fase de los accesos en julio de 2022*, El Mercantil, 15 de julio de 2022. En [www.elmercantil.com](http://www.elmercantil.com)

<sup>16</sup> Oscar Hernández, *La nueva conexión por tren y carretera con el puerto de Barcelona retoma impulso*, El periódico, 8 de octubre de 2020; [www.elperiodico.com](http://www.elperiodico.com)

## WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

De manera que, la gran aportación estratégica de la operación sería la de conectar el puerto de Barcelona a la red ferroviaria europea para potenciar su actividad logística. Con ello, el recinto portuario afianzaba su vocación de puerto exportador-importador (*puerto Gateway*) de ámbito continental que atiende no solo a su área de influencia local (*hinterland*) sino también a una zona más amplia, en la medida en que se encuentra adecuadamente conectado con la misma. En este punto, interesa destacar que precisamente la Asociación Ferrmed, con sede en Bruselas, tiene entre sus principales objetivos potenciar las relaciones comerciales a gran escala de eje Rin-Ródano-Mediterráneo Occidental a través del desarrollo del ferrocarril mediante corredores ferroviarios europeos que unan las zonas de mayor actividad logística y comercial.

De esta manera, se retomaba, 13 años después, la idea inicial del Ministerio de Fomento que, en 2008, adjudicó el contrato para la redacción del proyecto constructivo de los nuevos accesos sur, ferroviario y viario al Puerto de Barcelona. El nuevo Protocolo venía a sustituir el ya firmado 4 de septiembre de 2013 por las partes para el impulso y consecución del nuevo acceso ferroviario en el Sur de Barcelona, según el cual, el proyecto se desarrollaría según la solución aportada por el Estudio Informativo aprobado el 22 de octubre de 2007<sup>17</sup>.

### **B.- Avances en la definición de la actuación administrativa**

El protocolo de colaboración firmado entre las diferentes instituciones públicas ya preveía la constitución, en el plazo de un mes a partir de la firma, de una Comisión de Seguimiento, formada por representantes de todas las partes implicadas, para realizar el control de desarrollo de las actuaciones procedentes. Dentro de la Comisión, se constituyeron dos Grupos de Trabajo especializados en el desarrollo de los accesos y de la terminal ferroviaria del puerto, respectivamente, que han ido reuniéndose con periodicidad para detectar los problemas que han ido surgiendo y aportar soluciones dentro de un espíritu de cooperación con el fin de dar continuidad y agilidad a la operación.

A 15 de julio de 2021, el nuevo Presidente del Puerto de Barcelona, D. Damià Calvet i Valera, avanzaba -en el marco de un encuentro organizado por el Col.legi d'Enginyers de Camins, Canals i Ports de Catalunya- que, en el plazo de un año, para mediados de julio de 2022, estaría aprobado el proyecto básico que, en la práctica, se desglosaría en los tres subproyectos constructivos: dos referidos a los accesos ferroviarios y uno relativo a la terminal ferroviaria. En relación con la terminal, destacó que la misma contaría "*con la asignación de fondos europeos, unos 44 millones, para hacer lo que llamamos 'el nuevo Llobregat', todas las actuaciones que completan a la gran terminal que se ubicará sobre el antiguo cauce del río*"<sup>18</sup>.

El Presidente del Puerto de Barcelona, en el referido acto, subrayó la importancia que el proyecto tendría para el desarrollo del ferrocarril, no sólo en lo que respecta a la potenciación del corredor mediterráneo sino también para otros trayectos como el corredor Madrid-Barcelona. Tomándose, en este sentido, medidas adicionales como la construcción de apartaderos de 750 metros en el tramo Reus-Zaragoza que supondrán una inversión de 30

---

<sup>17</sup> Redacción, *Accesos ferroviarios al puerto de Barcelona*, CIDEU (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano)-; en [www.cideu.org/proyecto/acceso-ferroviario-al-puerto-de-barcelona/](http://www.cideu.org/proyecto/acceso-ferroviario-al-puerto-de-barcelona/)

<sup>18</sup> Miriam Vázquez, *El puerto de Barcelona avanzará a la siguiente fase de los accesos en julio de 2022*, El Mercantil, 15 de julio de 2022; [www.elmercantil.com](http://www.elmercantil.com)



## WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

M€ financiada, a partes iguales, entre la Unión Europea y el Puerto. Y reconociendo como, trascurridos 10 años de la puesta en marcha de la conexión Barcelona-Frontera francesa, no se han cumplido las expectativas generadas tanto de transporte de pasajeros como de mercancías debido principalmente a los altos costes (provocados por la necesidad de doble tracción en algunos tramos motivada por la elevada pendiente del terreno; así como por el coste del túnel LFP Perthus, que es de unos 800 euros por servicio) como a los déficits operativos.

El 17 de enero de 2022, la Ministra de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MTMAUrb), Dña. Raquel Sánchez Jiménez, durante su primera visita al recinto portuario de la ciudad condal para recorrer la nueva terminal '*Hutchinson Ports Best*' -que se verá ampliada en superficie y contará con 14 grúas más, gracias a una nueva inversión de la empresa responsable de su gestión de unos 60 M€-, confirmó la previsión, ya avanzada por el Presidente del Puerto de Barcelona, en el sentido de que, en julio del presente año, estaría listo el proyecto básico de los nuevos accesos viarios y ferroviarios al Puerto de Barcelona. Asimismo, en sus declaraciones, resaltó la relevancia estratégica del Puerto de Barcelona, al ser el tercero en volumen de todo el Estado y el primero en inversión estatal, considerando que ha de tener un papel clave en la recuperación económica y en la transición ecológica. E igualmente, subrayó la relevancia del 'triángulo' que forman el Puerto de Barcelona, el Aeropuerto de Barcelona y la Zona Franca para la economía catalana y para el resto de España; por lo que el recinto portuario barcelonés se encuentra entre las más altas prioridades -inversoras- del Gobierno español.

Con alcance global, la titular del MTMAUrb, puso de relieve la apuesta del Estado por el transporte ferroviario y la intermodalidad portuaria al facilitar el dato de que del total de los 464 M€ que el organismo Puertos del Estado tiene asignados en el reparto de los llamados '*Fondos Next Generation*', 335 M€ corresponden a actuaciones relativas al desarrollo del ferrocarril, siendo los otros 129 M€ restantes para actuaciones en materia de sostenibilidad ambiental.

Con motivo de la visita de la Ministra, desde la Generalitat de Catalunya, por su parte, si bien se reconoció el esfuerzo realizado por el conjunto de las Administraciones públicas implicadas, se resaltó el retraso acumulado. En concreto, el Secretario del Territori i Mobilitat de la Generalitat, D. Isidre Gavín y Valls, expuso como se recuperaba el tiempo perdido, por lo que se estaba en plazo; asimismo resaltó que se estaba trabajando bien, con rigor y lealtad institucional. Pero al mismo tiempo, puso en evidencia la necesidad de conectar cuanto antes el Puerto de Barcelona con el corredor del Mediterráneo ya que "*el corredor tiene poco sentido si los puertos no están conectados*"<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Redacción, *El Gobierno prevé tener en julio el proyecto de los accesos al Puerto de Barcelona*, Agencia EFE, 17 de enero de 2022; [www.efe.com](http://www.efe.com)

### **C.- Análisis específico de la operación a desarrollar en el Puerto de Barcelona en materia de accesos terrestres y nueva terminal ferroviaria**

La operación expuesta, que se encuentra todavía en fase de elaboración, pero ya muy próxima a comenzar su implementación, responde a los siguientes **objetivos estratégicos destacados**, cada uno de ellos, con especial énfasis por los distintos actores.

La Presidenta del Puerto de Barcelona, Dña. Mercè Conesa y Pagès, inicialmente, destaca la trascendencia del conjunto de las actuaciones para: 1) Incrementar la rentabilidad de la zona logística del puerto; 2) duplicar la capacidad ferroviaria del puerto; 3) situarlo en el mismo nivel de conectividad que los principales puertos europeos con lo que refuerza su papel de puerto de exportación e importación continental; 4) reforzar una logística verde, limpia, eficiente, regular y segura, alineando nuestras inversiones con el '*Green Deal europeo*'.

El actual Presidente del Puerto de Barcelona, D. Damià Calvet i Valera, con posterioridad, destacaría la importancia de la operación para potenciar el conjunto del transporte ferroviario que tiene su origen o destino con el puerto barcelonés, no sólo del europeo, como puede ser el corredor Madrid-Barcelona a través de Zaragoza. Destacando la doble dimensión del puerto en cuanto a su atención a su zona más próxima y a un área más amplia.

Por su parte, el anterior Ministro de MTMAUrb, D. José Luis Ábalos Meco, se centró en aspectos globales, subrayando "*la urgencia de completar el corredor del Mediterráneo del que forma parte este proyecto*"; y resaltando al mismo tiempo el interés del Gobierno "*en que Barcelona sea el nodo logístico y global de Europa*", al conseguir conectar el puerto de Barcelona a la red ferroviaria europea para potenciar su actividad logística.

La actual Ministra del MTMAUrb, Dña. Raquel Sánchez Jiménez, con posterioridad, resaltó: 1) La relevancia estratégica del Puerto de Barcelona en el conjunto del sistema portuario español. 2) Asimismo, destacó las sinergias que se generan entre el Puerto, el Aeropuerto y la Zona Franca para la economía catalana y para el resto de España, considerando que ha de tener un papel clave en la recuperación económica. Y 3), en tercer lugar, resalta su papel de motor del proceso de transición ecológica. Razones todas que abogaban a favor de que el recinto portuario barcelonés se encontrara entre las más altas prioridades inversoras del Gobierno español.

### **IV.- Estudio de la promoción de la conexión intermodal ferroportuaria en los puertos de Valencia y Sagunto**

#### **A.- Planteamiento inicial**

Las actuaciones a desarrollar en los puertos dependientes de la Autoridad Portuaria de Valencia (APV), principalmente Valencia y Sagunto, no en Gandía, se plantean como un conjunto de inversiones directas por parte de la Entidad portuaria dado su carácter estratégico para acelerar el crecimiento de los tráficos marítimos en las dársenas portuarias. Así, para *Valenciaport*, el despegue del transporte ferroportuario es básico y fundamental en la medida en que supone un elemento de atracción para las grandes navieras internacionales. Con los consiguientes beneficios en términos de economías de escala; lo que facilita: 1) la disminución de costes en la cadena logística; 2) la mejora de los servicios ofertados a los buques en las

## WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

terminales y 3) reducir el volumen de mercancía que se transporta por carretera ('sacar la carga de la carretera')<sup>20</sup>.

El objetivo a medio plazo sería, por lo tanto, el incremento constante del nivel de carga que se transporta hacia o desde las instalaciones portuarias valencianas; teniendo en cuenta que la cuota ferroviaria del transporte de mercancías del conjunto de las infraestructuras de la APV alcanza en la actualidad 11% lo que comporta unos 200.000 TEUS anuales desplazados por vía ferroviaria.

Las intervenciones de la APV en el ámbito de la intermodalidad ferroportuaria alcanzan para los próximos años los 238 M€, desglosándose las mismas entre las dársenas de Valencia y Sagunto; de modo que quedaría al margen el puerto de Gandía.

Por lo que respecta al Puerto de Valencia, las actuaciones previstas suman 125,5 M€; debiendo mencionarse al respecto:

- a) La adquisición de los aparatos de vías para la reforma de la terminal del muelle Príncipe Felipe; 2 M€.
- b) La adquisición de los aparatos de vía para la red viaria y de ferrocarril en la zona entre el muelle de poniente y Costa; 2,3 M€.
- c) El cambio de ubicación de las puertas de la terminal pública de contenedores; 2,2 M€.
- d) El avance de la playa de vías del muelle Príncipe Felipe y su adaptación al ancho internacional por valor de 8,2 M€.
- e) La reforma ferroviaria de la zona entre los muelles de Poniente y Costa, 45,4 M€.
- f) La adecuación de la red al ancho UIC entre el muelle de Poniente y el muelle de Levante, 5,4 M€.
- g) La electrificación de las vías de la red norte; 5 M€.
- h) El desarrollo de la red viaria y ferroviaria del acceso a la termina norte, 40 M€.

En relación con el Puerto de Sagunto, las inversiones a realizar, que alcanzan un total de 97,6 M€, supondrán un cambio radical. Pues en la actualidad no existe tráfico ferroviario en el interior de sus instalaciones. Se plantea, por consiguiente, la instalación <<ex novo>> del tren en los muelles saguntinos con el propósito de prestar servicios, entre otros, a las navieras especializadas en dar transporte a los vehículos automóviles destinados a la importación y exportación. De ahí que dichas actuaciones deban ponerse en conexión con otras externas al puerto que pretendan dar un buen servicio ferroviario a los fabricantes de coches, como es el caso de la vía ferroviaria Teruel-Sagunto que permite la conexión de Aragón con la zona levantina, permitiendo de esta manera, por ejemplo, el transporte de vehículos la empresa OPEL ubicada en Figueruelas (Zaragoza) o de la empresa Volkswagen situada en el Polígono de Landaben (Navarra) a la referida dársena. Pues bien, con dicha orientación, entre las principales actuaciones a realizar, destacan:

---

<sup>20</sup> Redacción, *El Puerto invertirá 238 millones para mejoras en el ferrocarril en Valencia y Sagunto*, Expansión, 29 de junio de 2021; en [www.expansion.com](http://www.expansion.com)

## WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

- a) La continuación de la construcción de apartaderos para trenes de 750 metros en la línea Zaragoza-Teruel-Sagunto; 20,6 M€.
- b) La realización de actuaciones complementarias en la línea Zaragoza-Teruel-Sagunto en colaboración con ADIF (en especial las que pretenden la conexión con la plataforma logística de Platea y el aeropuerto de Teruel); 33 M€.
- c) Con carácter adicional, la puerta en servicio en 2023 de determinadas instalaciones de la estación intermodal de Vicálvaro (en el Sureste de Madrid) que atenderán, como nodo logístico, a las conexiones con el puerto de Sagunto; 15 M€ (del total de 300 M€ previstos de inversión).
- d) La creación de la red interna ferroviaria del puerto de Sagunto, 9 M€.
- e) La construcción del acceso ferroviario al puerto de Sagunto, 30 M€ (20 M€ de inversión propia y 10 M€ adicionales de inversión UE).
- f) La creación de la playa de vías del puerto de Sagunto, 3 M€.
- g) La instalación de las redes viarias y ferroviarias prevista en el Plan Director de Sagunto, 15 M€.

La APV asumió, desde el 1 de julio de 2019, la gestión de la circulación de los tráficos ferroviarios que se desarrollan en el interior del puerto de Valencia (3.626 trenes al año, unos 70 semanales); habilitando y formando a los profesionales de la propia entidad para las nuevas tareas y responsabilidades. Se asume, por consiguiente, el control de la circulación de trenes que discurren desde las terminales de carga a la red ferroviaria general. La asunción se produjo tras el anuncio de ADIF de que no se encontraba en condiciones de continuar desempeñando dichas funciones. Toda la operativa se dirige desde el Centro de Control Ferroviario que se levanta, desde 2018, en la zona sur del puerto, para gestionar la actividad que despliegan las 9 compañías que han optado por dar servicio ferroviario en la dársena valenciana (Acciones, Continental Rail, Logitren, LCR, Renfe, Tracción Rail, Transitia, Captrain, Transfesa)<sup>21</sup>.

### **B.- Avances en la definición de la actuación administrativa**

A fecha 21 de noviembre de 2020, ADIF anunciaba que había iniciado las obras de construcción del acceso ferroviario al puerto de Sagunto -la obra más destacada de los nuevos desarrollos ferroviarios en el ámbito de la APV- con el propósito de facilitar la conexión directa del puerto con los corredores Mediterráneo y Cantábrico-Mediterráneo. La actuación contaba con un presupuesto inicial de 14,5 M€. Pero el proyecto, en realidad, abarcaba la ejecución de tres ramales con una longitud total de 5,6 Km que, convergen y aseguran el acceso al puerto del tráfico procedente tanto del Norte como del Sur. Más en concreto, se trata de la instalación de una vía única electrificada de ancho mixto (Ibérico y estándar) hasta llegar a la dársena portuaria<sup>22</sup>.

Más recientemente, el Presidente de la Autoridad Portuaria de Valencia, D. Aurelio Martínez Estévez, reiteraba el interés de la autoridad que preside por acelerar todo lo posible el

---

<sup>21</sup> Redacción, *El puerto de Valencia crea su propio servicio ferroviario*, ABC, 16 de julio de 2019; en [www.abc.es](http://www.abc.es); Redacción, *El puerto de Valencia crea su propio servicio ferroviario*, 16 de julio de 2019; en [www.valenciaport.com](http://www.valenciaport.com)

<sup>22</sup> Redacción, *Adif inicia las obras de construcción del ramal de acceso ferroviario al puerto de Sagunto (Valencia)*, Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), 18 de noviembre de 2020; en [www.adif.es](http://www.adif.es)

## WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

crecimiento del transporte por ferrocarril de las mercancías que embarcan y desembarcan en los puertos valencianos; de manera que se pudiera ‘sacar de la carretera’ el mayor volumen de mercancías.

A dicho objetivo, coadyuvaban tres circunstancias que, sin duda, benefician el tráfico de trenes desde el Puerto de Valencia.

En primer lugar, subrayó que el 80% del tráfico de mercancías que parte del puerto se dirige hacia la capital madrileña, lo que da idea del enorme margen de mejora con que se cuenta, ya que al existir tal concentración de tráfico con origen y destino al recinto portuario valenciano, la Autoridades y operadores interesados pueden planificar con la máxima seguridad las inversiones y mejoras que se consideren necesarias para mejorar en los servicios ferroportuarios ofertados entre ambos puntos, dado que es evidente la presencia de una demanda amplia, regular y suficiente diversificada. Un tipo de tráfico que es precisamente el que necesita el transporte ferroviario en la medida en que las elevadas cifras de inversión exigidas representan una barrera para la puesta en marcha de nuevas iniciativas de rentabilidad incierta<sup>23</sup>.

A lo anterior, se añade la idea de crear una autopista ferroviaria en ancho ibérico entre Valencia y Madrid que ya fue plasmada en un Protocolo firmado entre los Presidentes del Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), Dña. María Luisa Domínguez, el Presidente de la Autoridad Portuaria de Valencia, D. Aurelio Martínez, y el Presidente de la empresa Tramesa, S.A., D. José Ramón Álvarez, el 15 de septiembre de 2021. La iniciativa permitirá trasladar los remolques de los camiones que parten del Dique Este del Puerto de Valencia hasta Madrid montándolos en las plataformas para trasladarlos al Centro de la Península sin necesidad de que recorran los 350 Km a través de la carretera; exigiendo la instalación de una grúa pórtico que permita realizar con agilidad la operación de carga y descarga de las plataformas. El objetivo específico, en este caso, sería alcanzar el máximo aprovechamiento de las vías ferroviarias existentes y generar negocio suficiente para la implantación de terminales intermodales en ambos extremos del trayecto. Se trata, por tanto, de dar prioridad a aquellas soluciones que tienen un claro retorno económico y ambiental. En el protocolo también se contempla una posible ampliación de la autopista ferroviaria a todos los tráficos con origen y destino de Sagunto con la terminal portuguesa de Entroncamento, a través de Badajoz y Oñoro, en coordinación con el Administrador luso de infraestructuras<sup>24</sup>.

Por su parte, el Presidente de la Cámara de Comercio de Valencia, D. José Vicente Morata, destacó a propósito del protocolo firmado que *“tener un enlace ferroviario directo entre Madrid y Valencia donde se pueda subir la plataforma es necesario para que se incremente el volumen del tren. Necesitamos soluciones logísticas que hagan que se reduzcan los tiempos, ser más competitivos y sostenibles. Tener infraestructuras portuarias y ferroviarias es clave para la competitividad de las empresas, pero también para crear empleo, atraer inversiones y mejorar la calidad de vida”*<sup>25</sup>.

Con carácter general, se trata de realizar actuaciones que permitan aprovechar las interacciones que generan el tráfico marítimo y por ferrocarril; creando la infraestructura

---

<sup>23</sup> Redacción, *La autopista ferroviaria entre Valencia y Madrid impulsará los tráficos del puerto de Valencia*, El Estrecho Digital, 16 de septiembre de 2021; en [www.estrechodigital.com](http://www.estrechodigital.com)

<sup>24</sup> Redacción, *Adif, Tramesa y APV firman el protocolo para la primera ‘autopista ferroviaria’ Madrid-Valencia*, Valencia Plaza, 15 de septiembre de 2021; disponible en [www.valenciaplaza.com](http://www.valenciaplaza.com)

<sup>25</sup> Redacción, *Impulso para la autopista ferroviaria Madrid-puerto de Valencia*, El Canal Marítimo y Logístico, 16 de septiembre de 2021; disponible en [www.diarioelcanal.com](http://www.diarioelcanal.com)

necesaria para que el transporte intermodal sea rentable en un marco de la competencia entre operadores y favoreciendo la reducción de la huella de carbono.

## V.- Examen de los accesos ferroviarios al puerto de A Coruña

### A.- Planteamiento inicial

Con el prólogo de una serie de negociaciones reservadas entre diversos entes de la Administración del Estado implicados auspiciada, en algún caso, por la Administración local (Ayuntamiento de A Coruña), Dña. Isabel Pardo de Vera, en representación del MTMAUrb; D. Álvaro Rodríguez Dapena, como Presidente de Puertos del Estado; D. Martín Fernández de Prado, en nombre de la Autoridad Portuaria de A Coruña (APAC); y Dña. María Luisa Domínguez González, como Presidente de la Entidad Pública Empresarial ADIF-Alta Velocidad (ADIF-AV) suscribieron, con fecha 4 de febrero de 2022, el correspondiente <<Convenio Regulador de la financiación y realización de actividades materiales para el desarrollo del acceso ferroviario al puerto exterior de A Coruña en Punta Langosteira>> que posteriormente sería objeto de publicación en el Boletín Oficial del Estado. Quedando, en lo que respecta a la materia que analizo, como modelo básico de los Convenios de colaboración en la materia para la realización de obras ferropuertuarias; en la medida que en implica a los actores en todo caso interesados en este tipo de operaciones (el MITMAUrb, como Departamento competente en la materia; Puertos del Estado, como coordinador del sistema de puertos de interés general; la Autoridad Portuaria concernida; y ADIF como responsable del procedimiento de contratación y ejecución de las obras). Convenio que paso seguidamente a analizar.

En primer lugar, conviene resaltar **la definición del papel que juegan los principales actores del proceso de desarrollo del acceso ferroviario al puerto exterior**. Así, cabría distinguir (Puntos 1 a 4 E.M.):

A) El **Ministerio de Transportes Movilidad y Agenda Urbana (MTMAUrb)** que: 1) Trabaja en una Estrategia de movilidad, sostenible, segura y conectada, en una decidida apuesta por la modernización del sistema logístico y de transporte, dentro de un planteamiento de <<Pacto Nacional>> en materia de infraestructuras. 2) Dicha estrategia incluye la generación de nuevas infraestructuras de transporte entre las que destacan aquellas de carácter lineal y nodal destinadas a recuperar el ferrocarril para el transporte de mercancías. 3) Dentro de las cuales, figuran las destinadas a mejorar la accesibilidad ferroviaria de los puertos de interés general.

El Ministerio de Transportes Movilidad y Agenda Urbana (MTMAUrb), además, 4) es responsable de desplegar el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PTRR) del Gobierno en las componentes relativas a infraestructuras de transporte y movilidad.

B) La **Autoridad Portuaria de A Coruña (APAC)** que, como organismo público adscrito al MTMAUrb, ejerce, entre otras, las competencias en materia de: 1) coordinación de las operaciones de los distintos modos de transporte en el espacio portuario. 2) De igual forma, tiene entre sus funciones, la de <<promover que las infraestructuras y servicios portuarios responden a una adecuada intermodalidad marítimo-terrestre, por medio de una red viaria y ferroviaria eficiente y segura, conectada adecuadamente con el resto del sistema de transporte y con los nodos logísticos que puedan ser considerados de interés general>>; y 3) la de administrar las infraestructuras ferroviarias de su titularidad, favoreciendo una adecuada intermodalidad marítimo-terrestre (artículo 26.1. r y s del TRLPEMM)

En este punto, cabe recordar que, según el **art. 39.1 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario (LSF)**, corresponde a la Autoridad Portuaria ejercer, respecto de las infraestructuras ferroviarias de su titularidad existentes en los puertos de interés general y en los términos previstos en la DA 7ª, las competencias que se atribuyen al administrador de infraestructuras ferroviarias (ADIF) en los párrafos a), b), c), d) e), f), j), m) y n) del apartado 1 del artículo 23. Mientras que la citada **DA 7ª LSF**, por su parte, dispone que la planificación, construcción, modificación y ampliación de infraestructuras ferroviarias en los puertos de interés general se regirán por lo establecido en el TRLPEMM, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre (Capítulo III, del Título III, artículos 57 a 61 TRLPEMM).

C) **Puertos del Estado** que es un Organismo Público adscrito al MTMAUrb al que compete la ejecución de la política portuaria del Gobierno. Asimismo, desempeña funciones de coordinación y control sobre el conjunto del sistema portuario de titularidad estatal, en relación con la materia de coordinación con los diferentes modos de transporte en el ámbito de la competencia estatal (**artículo 17.b) TRLPEMM**). E igualmente, le corresponde la coordinación y supervisión de las actuaciones que se lleven a cabo dentro del sistema portuario ante los diferentes órganos de la Administración General del Estado con competencias en materia de intermodalidad, logística y transporte (**artículo 18.1.I) TRLPEMM**).

D) **Adif-Alta Velocidad (ADIF-AV)** que constituye una entidad empresarial adscrita al MTMAUrb que goza de personalidad jurídica propia, plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines y patrimonio propio, y se rige por lo establecido en la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario (LSF), en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en las disposiciones de desarrollo de ambas, en su Estatuto y en la legislación presupuestaria y demás normas de aplicación, aplicándosele, en defecto de dichas normas el ordenamiento jurídico privado. Pues bien, conforme a lo dispuesto en el **artículo 23.1 LSF**, corresponde a ADIF-AV, entre otras funciones:

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

b) La construcción, con recursos ajenos, de infraestructuras ferroviarias, conforme al correspondiente Convenio>>.

En cuanto a **la justificación de las actuaciones relativas al acceso ferroviario al Puerto Exterior de A Coruña**, en Punta Langosteira, y sin entrar en particularidades técnicas, se apoya, de acuerdo con el referido Convenio de colaboración, en los siguientes razonamientos principales (Punto Quinto E.M.).

Con alcance general, se afirma que: 1) La construcción de accesos terrestres a los puertos y la adecuada conectividad constituye un factor estratégico para la potenciación de los puertos españoles como plataforma logística del sur de Europa y es también 2) un factor importante de competitividad y 3) de atracción de inversión privada que justifica la construcción de estos accesos con recursos públicos cuando se demuestra su rentabilidad económica y se garantiza su viabilidad presupuestaria.

De modo específico, por lo que respecta a la construcción y puesta en funcionamiento de los accesos al Puerto Exterior de A Coruña, se estima además que 4) resulta necesaria para hacer viable el traslado de aquellas actividades y operaciones portuarias que, tanto

## WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

medioambientalmente como desde el punto de vista de seguridad, precisan de otra ubicación en las nuevas instalaciones de Punta Langosteira.

En este punto, interesa destacar como ha sido la propia APAC la que ha redactado a su cargo el <<Proyecto constructivo del acceso ferroviario al Puerto Exterior de A Coruña en Punta Langosteira>>, el cual desarrolla la alternativa seleccionada en el Estudio informativo previo a excepción del enlace directo al Eje Atlántico con dirección Santiago que, por estimarse que supondría una limitación de la capacidad disponible, se resolverá en virtud de lo que resulte de los estudios a realizar por la Subdirección General de Planificación Ferroviaria del MITMAUrb.

Igualmente, merece resaltarse que la APAC había elaborado un Estudio de rentabilidad económica, en virtud del cual, se llegaba a la conclusión de que la rentabilidad esperada de la inversión sería positiva, teniendo en cuenta únicamente la conexión norte; lo cual resultaba acorde con el flujo actual de los tráficos existentes en el puerto interior que se direcciona a través de la línea de Lugo.

Por lo que se refiere a **la financiación de la operación**, se hace expresa mención en el Convenio de colaboración a la financiación europea del proyecto y cuál es su marco jurídico (Punto Sexto E.M.). A este respecto interesa subrayar que:

Como ya se ha señalado, el 27 de abril de 2021, el Consejo de Ministros acordó la aprobación del **Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)** y su remisión a la Comisión Europea para continuar con el trámite de aprobación previsto en el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el **Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)**. Mientras que el 6 de julio de 2021, el Consejo de la Unión Europea, a propuesta de la Comisión Europea, adoptó la Decisión de Ejecución relativa a la aprobación de la evaluación del PRTR de España.

Dentro del PRTR, el MTMAUrb lidera tres componentes, uno de los cuales trata de promover aquellos proyectos que tengan por objeto la realización de inversiones para mejorar la eficiencia del sistema de transportes y la distribución de mercancías mediante, entre otras, la mejora de los accesos a los puertos, y en particular los accesos ferroviarios. Pues bien, el MTMAUrb, aprovechando la oportunidad que representa el MRR, decidió asignar a la APAC una ayuda cuya finalidad fuera la de financiar íntegramente el proyecto de inversión del acceso ferroviario al Puerto Exterior de A Coruña en Punta Langosteira. Aspecto este desarrollado en la Cláusula Tercera del Convenio que lleva por rótulo "*Condiciones de Financiación*". Proyecto que incluye todas las actuaciones necesarias para dotar a las instalaciones portuarias de una infraestructura de titularidad propia y plenamente funcional para la conexión a la Red Ferroviaria de Interés General (RFIG), por lo que la misma, de acuerdo con el **artículo 39.1 LSF**, también formará parte de la RFIG (Punto Séptimo E.M.). No formando parte del Convenio de Colaboración examinado, sino de otro Convenio posterior firmado por los mismos actores (APAC; ADIF-AV y Puertos del Estado, previa autorización del MTMAUrb), la conexión de las infraestructuras ferroviarias de acceso que se desarrollen en virtud de lo ahora acordado (Punto Octavo E.M).

Finalmente, por lo que se refiere al **reparto de funciones en el desarrollo de las actuaciones objeto del Convenio**, interesa resaltar como, según la Cláusula Segunda, se procede a la siguiente distribución.

1) En lo relativo a la planificación pendiente, la misma se asigna al **MTMAUrb** al indicarse que será el Departamento ministerial el que tramitará los estudios de conexión sur del ramal de accesos al puerto con el Eje Atlántico.



## WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

2) Por lo que toca a los proyectos, se especifica que: a) Los proyectos básicos y constructivos necesarios para la consecución del objeto del Convenio serán determinados por **las partes** a través de la Comisión de Seguimiento. b) correspondiendo a **la APAC** la aprobación de los proyectos, la construcción y la contratación subsiguiente; así como la contratación de las adaptaciones resultantes de la supervisión; teniendo la consideración de beneficiaria de las expropiaciones que se lleven a cabo.

3) A **ADIF-AV** se le atribuye la supervisión del proyecto constructivo y la supervisión y coordinación de las actividades materiales expropiatorias ; así como la encomienda de y la ejecución de la construcción de los proyectos aprobados por la APAC; ejerciendo a estos efectos todas las facultades de contratación (licitación, adjudicación, ejecución y dirección de las mismas), gestión de lo expedientes de gasto asociados a las obras ferroviarias proyectadas y la elaboración de la documentación técnica relación con la recepción de las obras ejecutadas.

Para el adecuado desenvolvimiento de las diferentes funciones, el Convenio de Colaboración prevé, como ya he adelantado, en su Cláusula Séptima, una Comisión de Seguimiento formada por todas las partes que cuentan con un representante, excepto ADIF-AV que tiene dos, y que se reunirá siempre que sea necesario y, al menos, con periodicidad cuatrimestral.

### **B.- Comienzo de la ejecución de la operación de desarrollo de accesos al Puerto Exterior de A Coruña**

Con fecha 23 de febrero de 2022, sólo 19 días después de la firma del Convenio de Colaboración que acabo de examinar, ADIF aprobó la licitación del contrato de obras de ejecución del acceso ferroviario al Puerto Exterior de A Coruña, en Punta Langosteira, por un importe de 139,7 M€ procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la UE (MRR), es decir, de los llamados "*Fondos Next Generation*", que habían sido atribuidos a la APAC.

El conjunto de las actuaciones, desde un punto de vista político, fueron impulsadas inicialmente a través de una convocatoria que realizó la Alcaldesa de A Coruña, Dña. Inés Rey García, en la <<*cumbre del Pazo de María Pita*>>, que tuvo lugar el 23 de febrero de 2021, sin que se alcanzara ningún compromiso concreto por todas las instituciones públicas vinculadas a la dársena, salvo la de una genérica búsqueda de fondos procedentes de Europa<sup>26</sup>. Sin embargo, con posterioridad, el 10 de marzo de 2021, sí se obtuvo un compromiso del titular del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, D. José Luis Ábalos Meco, al Presidente de la Xunta de Galicia, D. Alberto Núñez Feijoo, para impulsar la efectiva realización de la operación y la conveniencia de que la obra se financiara con <<*Fondos Next Generation*>>. Lo que evidencia, junto con su participación mayoritaria en la APAC, la decisiva apuesta y contribución de la Xunta de Galicia a la efectiva realización de los accesos al Puerto Exterior coruñés<sup>27</sup>.

El proyecto aprobado supone la construcción de la llamada <<Conexión Norte>> que contará con una vía única en ancho ibérico (1.688 mm) para posteriormente adaptarse al ancho

---

<sup>26</sup> X. Gago, *La cumbre en A Coruña termina sin fecha para el tren a Langosteira ni solución definitiva a la deuda y entierra los convenios del 2004*, La Voz de Galicia, 24 de febrero de 2021, A Coruña; disponible en [www.lavozdeg Galicia.es](http://www.lavozdeg Galicia.es)

<sup>27</sup> Redacción, *Ethel Vázquez destaca la contribución decisiva de la Xunta a la licitación del tren a Punta Langosteira y llama al Ayuntamiento a desbloquear la recuperación de la fachada marítima de A Coruña*, Xunta de Galicia, 11 de marzo de 2022, A Coruña; disponible en [www.xunta.gal](http://www.xunta.gal)

estándar (1435 mm), sin electrificar. La dificultad técnica de la obra se pone de manifiesto en que, de un total de 6,7 kilómetros de longitud de la vía férrea que ha de instalarse, 5,3 kilómetros discurren bajo superficie a través de un túnel.

Como actuación indispensable, la APAC procederá a la licitación y ejecución de las obras necesarias para el desarrollo de la primera fase de la red interior del Puerto Exterior, por un importe de 14 M€.

En cuanto a la trascendencia del proyecto, el Presidente de la Autoridad Portuaria de A Coruña, D. Martín Fernández Prado, estima que la infraestructura ferroviaria viene a complementar el Puerto Exterior, incrementando sus capacidades de conexión intermodal y su competitividad. Permitiendo, al mismo tiempo, el traslado de todos los graneles al puerto exterior. Con la consecuencia de que los muelles del Puerto Interior, como los de San Diego y el Centenario, se verán liberados de su actividad tradicional, haciendo posible dedicarlos a nuevos tráficlos como los de cruceros y permitiendo su apertura a la ciudadanía<sup>28</sup>.

## **VI.- Examen del fomento de la intermodalidad marítimo-ferroviaria en relación con el Puerto de Algeciras**

### **A.- Planteamiento inicial**

La Autoridad Portuaria Bahía de Algeciras (APBA) se encuentra, en la actualidad, dentro de un proceso general de impulso y mejora de todas las capacidades de transporte ferroviario del Puerto de Algeciras. Para ello, cuenta con un programa de inversiones en materia de ferroviaria que ejecuta ella misma con cargo a su presupuesto anual; pero también con las actuaciones que despliega el MTMAUrb a través de ADIF-AV. En este sentido, debe resaltarse que la dársena portuaria algecireña cuenta ya con una relevante infraestructura ferroviaria que viene constituida tanto por una red ferroviaria interna como por terminales y por viales de acceso (conexión sur). Más en concreto, la red ferroviaria interior del Puerto de Algeciras se encuentra compuesta, en el momento presente, por tres ramales.

El Ramal 1 supone la <<Conexión ferroviaria a la Terminal Ferroportuaria de Isla Verde Interior (T-2) desde el Acceso Sur>>. La instalación, construida y en funcionamiento, cuenta con una longitud total de 2.150 metros, con dos haces de vías (correspondientes, respectivamente, a la Terminal Ferroportuaria de Isla Verde Interior y a la Conexión Ferroportuaria con la Terminal Juan Carlos I).

El Ramal 2 que integra la <<Conexión ferroviaria a la Terminal Ferroportuaria de Isla Verde Exterior (T1) desde el Acceso Sur>> con una longitud total de vías de 3.898 metros, incluye la playa de vías de la Terminal Ferroportuaria de Isla Verde Exterior<sup>29</sup>.

Por lo que respecta al ejercicio en curso, conviene subrayar como el Plan de Empresa de la Autoridad Portuaria recoge, para 2022, una partida de más de 71 M€ dirigida al fomento de la intermodalidad ferroportuaria que van destinados tanto a actuaciones internas, como a la ampliación de la terminal ferroviaria de Isla Verde Exterior (T-1); como exteriores, como la duplicación de la vía entre el Puerto y la terminal de San Roque Mercancías en el Sector

<sup>28</sup> Redacción, *El Adif licita el tren al puerto exterior de A Coruña*, La Voz, 23 de febrero de 2022; disponible: [www.lavozdegalicia.es/noticia/coruna/2022/02/23/adif-licita-tren-puerto-exterior-coruna/00031645608017](http://www.lavozdegalicia.es/noticia/coruna/2022/02/23/adif-licita-tren-puerto-exterior-coruna/00031645608017).

Redacción, *Adif licita por 139 millones las obras de acceso ferroviario al Puerto Exterior de A Coruña*, Europa Press, 23 de febrero de 2022, disponible en [www.europapress.es](http://www.europapress.es)

<sup>29</sup> Redacción, *Ferrocarril*, Autoridad Portuaria Bahía de Algeciras, recogido el 14 de mayo de 2022; disponible en [www.apba.es/ferrocarril](http://www.apba.es/ferrocarril)

Guadarranque, que atiende al Polo Industrial de la Bahía de Algeciras y a la Zona de Actividades Logísticas (ZAL<sup>30</sup>). A lo anterior ha de añadirse que, durante este año 2022, está previsto el otorgamiento de la concesión solicitada por la empresa *Rail & Truck Strait Union* de un espacio de 16.955, 18 m<sup>2</sup> en el Muelle de Isla Verde del Puerto de Algeciras, destinada a la terminal ferropuertaria desde la que partirá la futura autopista ferroviaria Algeciras-Zaragoza que concluirá en 'Plaza', la Plataforma Logística de Zaragoza gestionada por COSCO que ha sido tramitada como un concurso de proyectos<sup>31</sup>.

## **B.-Planes de actuación de la APBA para la consecución de la movilidad sostenible.**

En relación con las actuaciones que planea la APBA para un futuro inmediato, conviene destacar que sus servicios técnicos han comenzado ya la redacción de los correspondientes Estudios de alternativas de importantes proyectos de mejora de la capacidad de los accesos ferroviarios al puerto (actuaciones de última milla), entre los que cabe resaltar:

- 1) En el interior del recinto portuario, se procede a diseñar la futura ampliación de la terminal ferroviaria de Isla Verde Exterior (T-1) con el propósito de que se encuentre preparada para responder al previsible incremento de tráfico que sufrirá a medio y largo plazo.
- 2) El proyecto de las instalaciones técnicas auxiliares para poder realizar operaciones y formaciones de trenes de mercancías de hasta 750 metros, necesarios para dar funcionalidad a la Autopista Ferroviaria Algeciras-Zaragoza.
- 3) La eliminación, consensuada con el Ayuntamiento algecireño, del paso a nivel que une las calles Perlita y Los Arcos, en las proximidades de la estación de Algeciras.
- 4) Mejoras de la capacidad, fiabilidad y seguridad de las infraestructuras ferroviarias de transporte, en colaboración con ADIF-AV, como el proyecto de duplicación de vía y electrificación del tramo de 14 kilómetros de que une las Terminales T-1 y T-2 del Puerto de Algeciras con San Roque Mercancías en el Sector de Guadarranque (término municipal de San Roque).

Los nuevos proyectos que se encuentran en fase de planificación cuentan ya con el soporte financiero que supone la cofinanciación con Fondos del Mecanismo <<Conectar Europa>> (CEF), Instrumento financiero de la Comisión Europea para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte (TEN-T) a la que pertenece el Ramal Central de los Corredores Atlántico y Mediterráneo. La elaboración de los estudios tiene un importe estimado de 1,9 M€, debiendo realizarse en un periodo de dos años y medio<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Redacción, *El Puerto de Algeciras pide celeridad en las inversiones ferroviarias tras un año récord del tráfico ferropuertario*, El Estrecho Digital, 11 de enero de 2022; disponible en [www.elestrechodigital.com](http://www.elestrechodigital.com)

<sup>31</sup> Redacción, *Rail&Truck solicita la concesión de una parcela para la futura terminal ferropuertaria de la Isla Verde*, El Estrecho Digital, 24 de noviembre de 2021, disponible en [www.elestrechodigital.com](http://www.elestrechodigital.com). Redacción, *El Puerto de Algeciras pide celeridad en las inversiones ferroviarias tras un año récord del tráfico ferropuertario*, El Estrecho Digital, 11 de enero de 2022; disponible en [www.elestrechodigital.com](http://www.elestrechodigital.com)

<sup>32</sup> Redacción, *El Puerto de Algeciras estudia la ampliación de la capacidad de su infraestructura ferroviaria*, Europa Sur, 1 de diciembre de 2021; disponible en [www.europasur.es](http://www.europasur.es)

### C.- Examen del papel jugado por el conjunto de actores intervinientes en el diseño de la política pública

En primer lugar, conviene resaltar **la definición del papel que juegan los principales actores del proceso de mejoras de las capacidades ferroviarias del Puerto Bahía de Algeciras**. Así, cabría distinguir:

A) El **Ministerio de Transportes Movilidad y Agenda Urbana** (MTMAUrb) que desarrolla, a través de ADIF-AV, un programa de actuaciones periódicas, de la línea Algeciras-Bobadilla/Antequera que constituye la vía ferroviaria esencial para canalizar el tráfico ferroviario de mercancías que parte desde el Campo de Gibraltar para el resto de España y, eventualmente, el resto de Europa.

En este punto destaco como, en fecha 22 de marzo de 2022, el Gobierno autorizó al MTMAUrb a sacar a licitación, con la intermediación de ADIF-AV, el contrato de supresión del 'Bloqueo Telefónico' en el tramo Bobadilla-Ronda (de 70,5 kilómetros) perteneciente la línea ferroviaria Algeciras-Bobadilla que cuenta con una longitud global de 105,5 kilómetros y discurre por las Provincias de Cádiz y Málaga. El sistema de bloqueo telefónico será sustituido por otro, de última generación, de 'Bloqueo Automático de Vía Única' (BAU) que ya se encuentra instalado en el resto de la línea; lo que comporta modificaciones en las instalaciones de señalización, energía y telecomunicaciones. La sustitución supondrá, según fuentes Ministeriales, <<un salto cualitativo en la mejora de la fiabilidad de las instalaciones y la calidad del servicio>> que permitirá la formación de trenes de hasta 750 metros; incrementar las circulaciones diarias de 28 a 56; hacer posible la circulación durante las 24 horas del día; y la reducción de los tiempos de viaje. Con el consiguiente aumento en la captación de tráfico ferroviario del puerto, el traspaso de la carga del camión al tren y la fluidez de las carreteras.

B) La **Autoridad Portuaria Bahía de Algeciras** (APBA) que, como organismo público adscrito al MTMAUrb, lleva a cabo, entre otras, las competencias en materia de: 1) coordinación de las operaciones de los distintos modos de transporte en el espacio portuario. 2) De igual forma, tiene entre sus funciones, la de <<promover que las infraestructuras y servicios portuarios responden a una adecuada intermodalidad marítimo-terrestre, por medio de una red viaria y ferroviaria eficiente y segura, conectada adecuadamente con el resto del sistema de transporte y con los nodos logísticos que puedan ser considerados de interés general>>; y 3) la de administrar las infraestructuras ferroviarias de su titularidad, favoreciendo una adecuada intermodalidad marítimo-terrestre (artículo 26.1. r y s del TRLPEMM).

Pues bien, en esta labor, su máximo representante. D. Gerardo Landaluce, ha venido reivindicando públicamente del MTMAUrb un mayor esfuerzo inversor en los Presupuestos Generales del Estado en materia de intermodalidad portuaria tanto en lo que se refiere a las actuaciones de 'última milla', en la medida en que *"la sostenibilidad económica y ambiental de los tráficos del Puerto de Algeciras, así como la trazabilidad de nuestra huella de carbono, requieren un verdadero impulso a la intermodalidad ferroviaria"*<sup>33</sup>; como de conexión con los corredores internacionales de manera que se acometa definitivamente la obra de mejora del trazado, la duplicación y la electrificación de la vía en ancho mixto de la línea Algeciras-Bobadilla.

---

<sup>33</sup> Redacción, *El Puerto de Algeciras estudia la ampliación de la capacidad de su infraestructura ferroviaria*, Europa Sur, 1 de diciembre de 2021; disponible en [www.Europasur.es](http://www.Europasur.es)

## WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

En este sentido, conviene recordar que el Puerto de Algeciras alcanzó en 2021 unas cifras récord de actividad ferropuertuaria con casi 200.00 toneladas, 34.490 TEUs, lo que supone un incremento respecto del año anterior del 64% de las toneladas movidas, en 995 trenes; y del 31% de TEUs desplazados. La relevancia del incremento del tráfico ferroviario, sin embargo, hace temer que la oferta de servicios proyectada no pueda atender el crecimiento de la demanda por las empresas transportistas. De ahí que se reivindique con insistencia del Departamento ministerial que acometa la transformación definitiva de la línea que une al puerto con Antequera<sup>34</sup>.

C) **Adif-Alta Velocidad (ADIF-AV)** como entidad empresarial adscrita al MTMAUrb y de acuerdo con lo dispuesto en el **artículo 23.1 LSF**, ya mencionado, lleva a cabo las funciones de:

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

b) La construcción, con recursos ajenos, de infraestructuras ferroviarias, conforme al correspondiente Convenio>>. En el presente caso, lleva a cabo la construcción de obras financiadas tanto por el MTMAUrb como por la APBA.

Las tres entidades públicas mencionadas (MTMAUrb, APBA y ADIF-AV) vienen trabajando conjuntamente desde hace largo tiempo con la 'Plataforma Logística de Aragón' para la puesta en marcha de la Autopista ferroviaria Algeciras-Zaragoza que se integra en los Corredores Europeos Atlántico y Mediterráneo, del que el Ramal Algeciras-Bobadilla/Antequera-Córdoba-Madrid-Zaragoza constituye el eje vertebrador. La autopista, como tal, fue presentada en un acto celebrado el 16 de abril de 2021 en Zaragoza con la asistencia del Titular del MTMAUrb, D. José Luis Ábalos Meco; el Presidente de Aragón, D. Javier Lambán Montañés; la Consejera de Economía, Planificación y Empleo del Gobierno de Aragón, Dña. Marta Gastón Medal; la Consejera de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía, Dña. María Francisca Carazo Villalonga; la Presidenta de ADIF-AV, Isabel Pardo de Vera Posada; y el Presidente de la APBA, D. Gerardo Landaluze Calleja. Lo que muestra la trascendencia y el compromiso de las Administraciones e Instituciones públicas presentes en su desarrollo mediante su intervención o asistencia, en el ejercicio de sus respectivas competencias<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Redacción, *El Puerto de Algeciras pide celeridad en las inversiones ferroviarias tras un año récord del tráfico ferropuertuario*, El Estrecho Digital, 11 de enero de 2022, disponible en [www.elestrechodigital.com](http://www.elestrechodigital.com)

<sup>35</sup> Redacción, *El Puerto de Algeciras duplica sus tráficos ferroviarios*, El Estrecho Digital, 14 de abril de 2021, disponible en [www.elestrechodigital.com](http://www.elestrechodigital.com). Noelia Santos, *La autopista ferroviaria Zaragoza-Algeciras que pasa por Córdoba estará lista en dos años, el MITMA crea una oficina de asesoramiento para las empresas que estén interesadas en desarrollar proyectos con esta infraestructura*, Diario de Córdoba, 8 de junio de 2022. Disponible en: [www.diariocordoba.com/cordoba-ciudad/2022/06/08/autopista-ferroviaria-zaragoza-algeciras-pasara-67043022.html](http://www.diariocordoba.com/cordoba-ciudad/2022/06/08/autopista-ferroviaria-zaragoza-algeciras-pasara-67043022.html)

## VII.- Caracteres generales comunes del proceso de formulación de la política pública en el conjunto de las Autoridades Portuarias analizadas

En cuanto a los **caracteres generales del proceso de formulación de la política pública** tendente a la potenciación de la intermodalidad ferropuertuaria en el conjunto de las Autoridades Portuarias examinadas, resalto los siguientes rasgos que, como es obvio, coinciden sólo parcialmente con la totalidad de las características que resultan del examen en detalle de las actuaciones llevadas en cada una de las Autoridades portuarias analizadas:

1) Participación institucional pública protagonizada por el responsable de la competencia principal (la propia Autoridad portuaria) junto con el resto de las entidades con competencia en la materia, dentro del ámbito de la propia Administración del Estado (MTMAUrb, Puertos del Estado y ADIF-AV).

En concreto, la **Autoridad Portuaria** que, como organismo público adscrito al MTMAUrb, ejerce, entre otras, las competencias en materia de: a) coordinación de las operaciones de los distintos modos de transporte en el espacio portuario. b) promover que las infraestructuras y servicios portuarios responden a una adecuada intermodalidad marítimo-terrestre; y c) administrar las infraestructuras ferroviarias de su titularidad.

2) La participación del conjunto de los actores públicos se canaliza mediante intervenciones relevantes en distintos planos:

A) El **MTMAUrb** financia y mejora las líneas pertenecientes a la Red Ferroviaria de Interés General (RFIG) así como los accesos portuarios; a) Trabaja en una Estrategia de movilidad, sostenible, segura y conectada. b) Dicha estrategia incluye la generación y financiación de nuevas infraestructuras de transporte destinadas a recuperar el ferrocarril para el transporte de mercancías incluidas en la RFIG. c) Así como las destinadas a mejorar la accesibilidad ferroviaria de los puertos de interés general. Además, es el d) responsable de desplegar el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PTRR) del Gobierno en los componentes relativos a infraestructuras de transporte y movilidad.

B) **Puertos del Estado**, como Organismo Público adscrito al MTMAUrb, al que compete la ejecución de la política portuaria del Gobierno. Asimismo, desempeña funciones de coordinación y control sobre el conjunto del sistema portuario de titularidad estatal, en relación con la materia de coordinación con los diferentes modos de transporte en el ámbito de la competencia estatal (**artículo 17.b) TRLPEMM**). E igualmente, le corresponde la coordinación y supervisión de las actuaciones que se lleven a cabo dentro del sistema portuario entre los diferentes órganos de la AGE con competencias en materia de intermodalidad, logística y transporte (**artículo 18.1.I) TRLPEMM**).

C) **Adif-Alta Velocidad** (ADIF-AV) que constituye una entidad empresarial adscrita al MTMAUrb que intermedia en la supervisión y ejecución de los contratos de obras. Conforme a lo dispuesto en el **artículo 23.1 LSF**, le corresponde, entre otras funciones: <<a) La aprobación de los proyectos básicos y de construcción de infraestructuras ferroviarias de su titularidad que deban formar parte de la Red Ferroviaria de Interés General (RFIG) y su construcción, siempre que se lleve a cabo con sus propios recursos y con arreglo a lo que determine el MITMAUrb. b) La construcción, con recursos ajenos, de infraestructuras ferroviarias (propias de las Autoridades Portuarias), conforme al correspondiente Convenio>>.

D) Finalmente, cabe destacar la participación de **las respectivas Comunidades Autónomas en las que se ubican los puertos**, llevando a cabo sus dirigentes una función de respaldo de las propuestas de las Autoridades Portuarias frente al Gobierno de España. Así, la

## WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

Comunidad de Aragón que participa en la puesta en marcha del proyecto de la autopista ferroviaria Algeciras-Zaragoza integrándolo en la Estrategia Logística Aragonesa 21-25.

La participación del resto de las Administraciones públicas (Comunidades Autónomas y Ayuntamientos implicados) se canaliza mediante intervenciones iniciales relevantes de sus principales representantes (como, los de la Alcaldesa de A Coruña y el Presidente de la Xunta de Galicia, por ejemplo; o la del Presidente y los Consejeros del Gobierno de Aragón y de la Junta de Andalucía); así como mediante la actuación de la Autoridad Portuaria como entidad en cuyo Consejo de Administración participan representantes autonómicos -con cuota mayoritaria- y locales. Aunque también mediante empresas públicas autonómicas como '*Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya*' (FGC) en el caso del Puerto de Barcelona; o la '*Plataforma Logística de Zaragoza*' (Plaza), para el caso del Puerto de Algeciras, como sociedad participada en su totalidad por la Corporación Empresarial Pública de Aragón, cuyo único socio es el Gobierno de Aragón.

4) Financiación institucional pública protagonizada por el responsable de la competencia - Autoridad Portuaria- en cuanto a las obras en el interior del recinto portuario y de primera milla con recursos presupuestarios propios, del Fondo de Compensación Interportuaria; y procedentes de Europa (así, del Mecanismo <<*Conecta Europa*>> en el caso de la APV y la APBA, y del Fondo <<*Next Generation*>>, en la APAC). No obstante, en ocasiones, se obtienen aportaciones económicas de los PGE en virtud de la firma del correspondiente convenio.

La Administración General del Estado (MTMAUrb), por su parte, financia las obras de las líneas prioritarias del tráfico ferroportuario en la RFIG (Autopista Valencia-Madrid-Entroncamento; línea Sagunto-Teruel-Zaragoza-Navarra; o Autopista Algeciras-Zaragoza) mediante aportaciones presupuestarias y procedentes de fondos europeos ("*Fondos Nex Generation*"<sup>36</sup>) lo que impone una celeridad en la ejecución, pues el plazo temporal máximo del Fondo alcanza hasta 2026.

4) Prioridad financiera en la asignación de los distintos fondos financieros para la Autoridad Portuaria implicada y para el MTMAUrb en el desarrollo de la intermodalidad portuaria a través del ferrocarril, así como para la sostenibilidad ambiental.

5) Relación cooperativa y de colaboración entre los actores (lealtad institucional) tanto públicos como privados (Hutchison en Barcelona, Cámaras de Comercio de Valencia, Tramesa, Plataforma logística de Zaragoza, 'Plaza').

6) Instrumentos de formulación de políticas realizados con espíritu cooperativo (Protocolos de Convenios y Planes de actuaciones entre AP, AAPP y ADIF-AVE; Proyecto de autopista ferroviaria pactado entre las tres Administraciones públicas intervinientes: AGE, APBA, Junta de Andalucía y Aragón).

7) Coincidencia de finalidades estratégicas, objetivos y de actuaciones a seguir entre el reducido número de actores implicados públicos y privados.

8) El plazo de implementación puede variar: Así mientras en el Puerto de Barcelona se acuerda una implementación a largo plazo (12 años). En otros, como Algeciras y A Coruña, prima la celeridad en la implementación de la política pública, una vez formulada; pues al

---

<sup>36</sup> Redacción. *La autopista ferroviaria Zaragoza-Algeciras contará con fondos europeos*, PSOE, 9 de septiembre de 2021. Disponible en: [www.aragonpesoe.es](http://www.aragonpesoe.es)

## WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

financiarse con fondos europeos del MRR, la ejecución tiene que hacerse en un máximo de cuatro años.

9) Seguimiento del proceso por el conjunto de actores a través de reuniones periódicas de las Comisiones ad hoc previstas en los Protocolos que evalúan los avances conseguidos y los problemas detectados. También mediante encuentros programados por entidades públicas y privadas (Cámaras de Comercio, Asociaciones de Empresarios) a los que acuden los responsables políticos, personalidades del ámbito económico y social (líderes empresariales y expertos).

8) Divulgación a través de los medios de comunicación del desenvolvimiento de la política pública; precisando cuál es el estado de su tramitación y el grado de consecución de los objetivos propuestos en cada momento (v.gr., se han puesto en funcionamiento ya el 74% del Corredor Mediterráneo, 534 km en 4 años<sup>37</sup>), con miras a implicar tanto a la ciudadanía como a potenciales actores secundarios que pudieran coadyuvar a su desarrollo (así, por ejemplo, se crea una oficina de asesoramiento de empresas que pudieran estar interesadas en participar en la Autopista Algeciras-Zaragoza<sup>38</sup>).

---

<sup>37</sup> Carlos Navarro Castelló, *El Gobierno ha puesto en marcha 534 km del Corredor del Mediterráneo en cuatro años y ya está al 74% de su ejecución*, El Diario, 04-07-2022; disponible en: [www.eldiario.es](http://www.eldiario.es)

<sup>38</sup> Noelia Santos, *La autopista ferroviaria Zaragoza-Algeciras que pasará por Córdoba estará lista en dos años*, Faro de Vigo, 08-06-2022; disponible en: [www.farodevigo.es](http://www.farodevigo.es)