

La intervenció pública en la planificació, construcció i operació de instal·lacions terminals ferroviàries. Elements per a l'anàlisi de la seva possible configuració com a servei d'interès econòmic general.

Jaume Erruz i Seall
Universitat Pompeu Fabra

RESUM

Les emissions del transport representen dins de la UE al voltant del 25% de les emissions totals de gasos d'efecte hivernacle. Davant d'això, els instruments rectors de la política comunitària en la matèria propugnen un reducció molt significativa d'aquestes emissions causades pel sector.

A Catalunya, la documentació estratègica inspirada pel Govern conté una prioritització dels criteris de sostenibilitat ambiental a l'hora de dissenyar la integració de la logística i les xarxes de transport, mitjançant infraestructures i serveis que millorin la quota modal del ferrocarril. En la mateixa línia, l'Agenda catalana del Corredor Mediterrani, també proposa, amb una primera estimació econòmica i previsió temporal, el desenvolupament de diverses terminals ferroviàries.

L'objecte del present treball és fer una aproximació a la promoció de l'existència i la disponibilitat de terminals ferroviàries intermodals com un servei al transport ferroviari de mercaderies que afavoreixi la substitució entre modes de transport en el qual la intervenció dels poders públics s'orienti en el doble aspecte del foment i de l'activitat prestacional. Tot això, tenint present que la Comissió Europea té el mandat de proporcionar als Estats membres unes directrius clares sobre com fer l'estudi de mercat i elaborar un pla de desenvolupament de terminals intermodals de transport de mercaderies en els territoris respectius, parant un esment especial als aspectes transfronterers i als corredors de la xarxa bàsica.

Es tracta, per tant, d'analitzar les condicions de l'assumpció de determinades terminals per la iniciativa pública, i, també, fins a quin punt la seva viabilitat econòmic-financera i un eventual marc regulatori "ad hoc" permetrien obrir la participació en la construcció, finançament i posterior explotació al sector privat, en qualsevol de les fórmules possibles de partenariat.

RESUMEN

Las emisiones del transporte representan dentro de la UE en torno al 25% de las emisiones totales de gases de efecto invernadero. Ante esto, los instrumentos rectores de la política Comunitaria en la materia propugnan una reducción muy significativa de estas emisiones causadas por el sector.

En Cataluña, la documentación estratégica inspirada por el Govern contiene una priorización de los criterios de sostenibilidad ambiental a la hora de diseñar la integración de la logística y las redes de transporte, mediante infraestructuras y servicios que mejoren la cuota modal del ferrocarril. En la misma línea, la Agenda catalana del Corredor Mediterráneo también propone, con una primera estimación económica y previsión temporal, el desarrollo de diversas terminales ferroviarias.

El objeto del presente trabajo es hacer una aproximación a la promoción de la existencia y la disponibilidad de terminales ferroviarias intermodales como un servicio al transporte ferroviario de mercancías que favorezca la sustitución entre modos de transporte en el que la intervención de los poderes públicos se oriente en el doble aspecto del fomento y de la actividad prestacional. Todo ello, sabiendo que la Comisión Europea tiene el mandato de proporcionar a los Estados miembros unas directrices claras sobre cómo hacer el estudio de mercado y elaborar un plan de desarrollo de terminales intermodales de transporte de mercancías en sus respectivos territorios, prestando especial atención a los aspectos transfronterizos y a los corredores de la red básica.

Se trata, por tanto, de analizar las condiciones de la asunción de determinadas terminales por la iniciativa pública, y, también, hasta qué punto su viabilidad económico-financiera y un eventual marco regulatorio "ad hoc" permitirían abrir la participación en la construcción, financiación y posterior explotación al sector privado, en cualquiera de las fórmulas posibles de partenariat.

ABSTRACT

Transport emissions represent around 25% of total greenhouse gas emissions within the EU. Faced with this, the governing instruments of the Community policy in the matter propose a very significant reduction of these emissions caused by the sector.

In Catalonia, the strategic documentation inspired by the Catalan govern contains a prioritization of environmental sustainability criteria when designing the integration of logistics and transport

networks, through infrastructures and services that improve the modal share of the railway. In the same vein, the Catalan Agenda for the Mediterranean Corridor also proposes, with a very preliminar economic estimate and time forecast, the development of several railway terminals.

The purpose of this work is to make an approach to the promotion of the existence and availability of intermodal railway terminals as a service to the rail transport of goods that favors the substitution between modes of transport, in which the intervention of the public authorities is guide in the dual aspect of promotion and performance activity. All this, bearing in mind that the European Commission has the mandate to provide the Member States with clear guidelines on how to carry out the market study and draw up a terminal development plan intermodal transport of goods in the respective territories, paying special attention to the cross-border aspects and the corridors of the basic network.

It is, therefore, a question of analysing the conditions for the assumption of certain terminals by the public initiative, and, also, to what extent their economic and financial viability and an eventual "ad hoc" regulatory framework would allow participation in the construction, financing and subsequent exploitation in the private sector, in any of the possible partnership formula.

Introducció

El transport intermodal de mercaderies consisteix en traslladar mercaderies en una unitat de càrrega única (com un contenidor, una caixa mòbil o un semiremolc) sense manipulació separada, per mitjà d'una combinació de mitjans de transport: per carretera, ferroviari, per vies navegables o aeri (*).

El transport per carretera es presenta, en l'actualitat i des de fa dècades, com el mode més flexible de transport de les mercaderies, amb independència de la distància i, en matèria de costos, avantatja altres modes, incloent l'alternativa de figures intermodals (**). La seva més

gran rapidesa i versatilitat fan que la seva quota sobre el conjunt dels modes sigui molt alta. Ara bé, també es prou conegut que el sector del transport representa prop d'una quarta part de les emissions de gasos d'efecte hivernacle a Europa i més del 70% d'aquest volum (en dades de 2019) es pot atribuir al transport per carretera.

Per la seva banda, el transport de mercaderies per ferrocarril requereix una infraestructura específica que no pot estar disponible en cada lloc possible de sortida i recepció de la càrrega, si bé amb el que podríem denominar "un rendiment medi ambiental" força superior. Per això, una transferència modal que permeti la migració progressiva del transport per carretera i incrementi l'ús del transport mitjançant instruments intermodals, amb recurs a cadascun dels modes més idonis per raons sectorials i geogràfiques, pot representar, efectivament, que el transport de mercaderies esdevingui una activitat força més respectuosa amb el medi ambient, sobre tot en l'àmbit de les emissions, i també amb menys impacte sobre la

(*) Eurostat, Naciones Unidas y Foro Internacional del transporte de la OCDE: "Glossary for transport statistics" (2019)

(**) Segons càlcul del Tribunal Europeu de Comptes, a partir de dades de la Comissió, com a mitjana i en absència de mesures de foment, com subvencions o altres ajuts, el transport intermodal de mercaderies resulta un 56% més car que l'alternativa de transport exclusivament per carretera

resta de la mobilitat, disminuint la congestió de les vies, la sinistralitat, etc. (*)

La política d'infraestructures i serveis de transport per a tota la UE, impulsada i executada –en l'àmbit de competència de la Comissió– per la Direcció General de Mobilitat i Transports, ha trobat el seu instrument jurídic en el Reglament de la Xarxa Transeuropea de transports (RTE-T), adoptat l'any 2013 (Reglament UE 1315/2013) i que acaba de ser substituït per un nou Reglament aprovat el juny de 2024 (Reglament (UE) 2024/1679, *relatiu a les orientacions de la Unió per al desenvolupament de la xarxa transeuropea de transport*).

En l'inici de la seva exposició de motius (Consideració 2), el Reglament constata que *"les emissions del transport terrestre representen al voltant del 25% de les emissions totals de gasos d'efecte hivernacle de la Unió, i aquestes emissions han augmentat en els darrers anys. Per això, el Pacte Verd europeu reclama una reducció del 90% de les emissions de gasos d'efecte hivernacle procedents del transport"*.

2. Condicions de context per una nova política pública a Catalunya.

A Catalunya el document estratègic *"Estratègia logística de Catalunya per la internacionalització de l'economia catalana"* (ELIEC), aprovat pel Govern de la Generalitat el 9.02.2021(**) incorpora una prioritització dels criteris de sostenibilitat ambiental a l'hora de dissenyar la integració de la logística i les xarxes de transport, superant, on calgui, la flexibilitat inicial que ofereix per a la llarga distància el sector de la carretera, mitjançant infraestructures i serveis que millorin decididament la quota modal del ferrocarril.

Per propiciar la intermodalitat, es considera prioritari promoure el desenvolupament

d'"autopistes" ferroviàries i la disponibilitat de terminals ferroviàries intermodals (*) com a integrants d'una xarxa servei accessible en els diferents àmbits territorials del país.

L'*Agenda catalana del Corredor Mediterrani* (–maig 2022)(**) és, actualment, el principal document de seguiment de la planificació de la infraestructura ferroviària bàsica a Catalunya, concebuda des de la necessitat de connexió dels diversos punts concrets generadors de mobilitat de viatgers i mercaderies amb la resta d'infraestructures i serveis que conformen la funcionalitat del Corredor mediterrani. L'Agenda pren en consideració els denominats nodes urbans, que en paraules del mateix Reglament TEN-T *"representen un paper important en la xarxa transeuropea de transport com a punt de partida o destinació final ("darrer quilòmetre") de passatgers i mercaderies que circulen per la xarxa transeuropea de transport i son punts de transbordament dins dels diferents modes de transport o entre ells"* (Consideració 63). En l'Agenda es fa una primera aproximació, amb la seva estimació econòmica i possible previsió temporal d'implantació, al desenvolupament de diverses terminals ferroviàries, si bé no conté criteris relatius a la forma de determinació de la seva viabilitat, en termes de finançament, construcció i recuperació de costos, com tampoc a la seva prioritització en la programació i execució.

L'apartat 2 de l'Acord del Govern de la Generalitat de 9 de febrer, d'aprovació de la ELIEC, en-

(*) En un ja llunyà 2011, en el Llibre Blanc *"Full de ruta cap a l'espai únic europeu de transport"* (COM (2011)144 final), la Comissió va establir un objectiu per reduir les emissions procedents del sector del transport fins a un 60% l'any 2050 respecte a les xifres de 1990. Aquest objectiu ja no es va ni començar a complir, de manera que entre 1990 i 2019 les emissions de CO2 procedents del sector del transport varen augmentar un 24% (Agència europea del medi ambient. Informe 15/2022).

(**) ACORD GOV/16/2021, de 9 de febrer, pel qual s'aprova l'Estratègia logística per a la internacionalització de l'economia catalana

comana a dos Departaments de la Generalitat amb competències sectorials sobre la matèria, Territori i Sostenibilitat – avui Territori, Habitatge i Transició Ecològica – i Empresa i Co-neixement – avui Empresa i Treball- *“la cogestió i governament de l'Estratègia logística per a la internacionalització de l'economia catalana i l'impuls de les línies estratègiques i els projectes i les mesures que la integren”*.

Amb aquests antecedents, resulta procedent fer una reflexió relativa a les circumstàncies condicionants, les limitacions i les oportuni-

(*) tal i com es defineixen en l'art. 3.12 del reglament TEN-T: “terminal multimodal de transporte de mercancías, estructura equipada para el transbordo de mercancías entre al menos dos modos de transporte, o entre dos sistemas ferroviarios diferentes, y para el almacenamiento temporal de mercancías, como las terminales en puertos interiores o marítimos, en vías navegables interiores y en aeropuertos, y las terminales ferrocarril-carretera”. Una nota comuna a les terminals intermodals de la xarxa transeuropea de transport es la seva condició de servei universal, es a dir, estar obertes a tots els operadors i usuaris de forma no discriminatòria i aplicar tarifes transparents i no discriminatòries (arts. 36 i 38). Pel que fa als seus components, l'article 37 en conté el detall: “Las terminales multimodales de transporte de mercancías comprenderán, en particular lo siguiente: a) infraestructuras que interconecten los diferentes modos de transporte dentro de una zona terminal y sus inmediaciones; b) equipos tales como grúas, transportadores u otros dispositivos de transbordo para mover mercancías de un modo de transporte a otro y para el posicionamiento y almacenamiento de mercancías; c) zonas específicas, como la zona de puertas de acceso y salida, la zona de almacenamiento temporal y de espera, la zona de transbordo y los carriles de conducción o carga; d) sistemas de TIC para el transporte pertinentes para la eficiencia de las operaciones en la terminal, como los que facilitan la planificación de la capacidad de infraestructura, las operaciones de transporte, las conexiones entre los modos y el transbordo, y e) infraestructuras para los combustibles alternativos.

(**). https://territori.gencat.cat/web/.content/home/03_infraestructuras_i_mobilitat/corredor_mediterrani/agenda-catalana-CMED.pdf

tats de l'extensió a Catalunya d'una xarxa de terminals ferroviàries intermodals, en la doble hipòtesi tant de promoció pública com privada i, en tots dos casos, sobre quines apareixen com a diverses formes possibles d'intervenció dels poders públics per a la promoció de l'existència i a la disponibilitat de terminals ferroviàries intermodals com un servei al transport de mercaderies que afavoreixi o, fins i tot, faci possible la substitució entre modes de transport (carretera vs. ferrocarril). Una intervenció que en el moment present estaria mancada d'unes regles específiques per a aquest possible àmbit de l'actuació de les administracions públiques competents, més enllà de les genèriques pròpies de l'activitat administrativa en les seves modalitats clàssiques d'activitat de foment i de servei públic.

És evident que, com en altres sectors on les demandes socials o les prescripcions d'autoritats superiors imposen a les administracions obligacions de resultat, en aquest de la gestió i millora del transport de mercaderies els poders públics han de tenir, de entrada, un paper orientador i impulsor, que ha de ser adequat a la finalitat pública que es pretén assolir. Resulta, però, ja raonable en aquest moment demanar-se si les eines disponibles resultarien suficients per a bastir una veritable política pública sectorial en la matèria.

En el seu **Informe especial ES2023/08 “Transport Intermodal de Mercaderies: la UE encara està lluny de desplaçar el transport de mercaderies de la carretera”** el Tribunal de Comptes Europeu duia a terme el seu propòsit d'informar sobre l'eficàcia del recolzament reglamentari i les polítiques de finançament de la UE al transport intermodal de mercaderies, en una anàlisi que arrenca de les actuacions iniciades a partir de 2014, i amb la conclusió que aquest

recolzament no ha estat prou efectiu, atès que no hi havia igualtat de condicions entre modes degut a diversos obstacles reglamentaris i d'infraestructura. Això significa, en resum, que el transport intermodal encara no pot competir en igualtat de condicions amb el transport de mercaderies per carretera i reconeixia haver constatat com *"un dels factors que dissuadeixen als operadors logístics de optar per la intermodalitat era la manca d'informació accessible fàcilment sobre les terminals intermodals i sobre les capacitats de la xarxa en temps real. A més, tot i que una infraestructura adequada és una altra factor clau per afavorir el transport intermodal, la Comissió està mancada d'una visió general sobre les terminals actuals i de les que encara estan pendents de construir-se o millorar per satisfer les necessitats el sector (...) Els Estats membres haurien d'avaluar les necessitats relatives a la infraestructura de terminals i la Comissió podria adoptar actes d'execució per fixar terminis i condicions per a implantació de trams de xarxa"*.

Conseqüentment, una de les recomanacions de l'informe –la Recomanació 3, acceptada expressament per la Comissió en el seu informe d'al·legacions de resposta – indicava que la Comissió Europea *"hauria de proporcionar als Estats membres unes directrius clares sobre com fer l'estudi de mercat i elaborar un pla de desenvolupament de terminals, parant un èmfasi especial als aspectes transfronterers i als corredors de la xarxa bàsica"*. En el seu mateix document, la Comissió declarava que en el termini d'un any a partir de l'entrada en vigor del reglament TEN-T – el 18 de juliol de 2024, vint dies després de la seva publicació oficial–elaboraria unes directrius pels Estats membres sobre com fer l'estudi de mercat de les terminals multimodals de transport de mercaderies en el seu territori (*)

Abans de que s'estableixin aquestes directrius, les Administracions amb competències sobre la matèria tenen la oportunitat de plantejar-se amb rigor la forma en que es podria d'abordar des del sector públic la planificació i posterior projecció i execució de determinades terminals i si la satisfacció d'una demanda que combina les necessitats dels agents productius i les exigències de la descarbonització progressiva del trànsit de mercaderies col·loca inevitablement els poders públics, com hem vist, en el terreny clàssic de les activitats de foment i de servei públic a l'hora d'orientar la seva actuació.

Es tractaria d'analitzar, des de la perspectiva, alhora, de la intervenció pública en les activitats econòmiques d'interès general i de la possibilitat d'un espai de col·laboració públic-pri-

(*) Segons disposa l'article 36, en els seus apartats 3 i 4, : *"A más tardar el 19 de julio de 2027, los Estados miembros llevarán a cabo un análisis prospectivo y de mercado sobre las terminales multimodales de transporte de mercancías situadas en su territorio. Este análisis deberá, como mínimo: a) examinar los flujos de tráfico de mercancías actuales y futuros por modo de transporte; b) determinar la necesidad adicional de transbordo en las terminales existentes, y c) analizar cómo garantizar una distribución adecuada de las terminales multimodales de transporte de mercancías con una capacidad de transbordo adecuada para satisfacer las necesidades señaladas en la letra b)(...)"*(apartat 3). *"Cuando el análisis(...) determine que son necesarias nuevas terminales multimodales de transporte de mercancías o una mayor capacidad de transbordo en las terminales existentes, los Estados miembros elaborarán un plan de acción para el desarrollo de una red de terminales multimodales de transporte de mercancías, que incluya los lugares en los que se hayan observado tales necesidades. El plan de acción se notificará a la Comisión a más tardar a los doce meses de haber finalizado el análisis (...) Sobre la base de dicho plan de acción, los Estados miembros notificarán a la Comisión una lista de las terminales ferrocarril-carretera y de las terminales en vías navegables interiores que propongan añadir a los anexos I y II"*.(apartat 4).El precepte es refereix als annexos I i II del mateix Reglament.

vada, si existeix, per una banda, la possibilitat que determinades terminals siguin susceptibles de ser assumides, amb una justificació tècnica, econòmica i mediambiental, en la seva planificació, projecció i execució, totalment o parcial, per la iniciativa pública, i, per una altra, fins a quin punt, apreciada l'existència d'un interès públic que justifiqués, en un grau més o menys gran, la intervenció del sector públic, la seva viabilitat econòmica financera i un eventual marc regulatori "ad hoc" permetrien obrir la participació en la construcció, finançament i posterior explotació d'estacions terminals d'interès general al sector privat, en qualsevol de les fórmules possibles de "partenariat", incloses modalitats de "joint venture" o de soci/usuari (**)

3. Una possible línia estratègica a seguir

El Consejo de Ministros va aprovar per Acord de 10 de desembre de 2021 la denominada "Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030", que, amb posterioritat, l'Administració general de l'Estat, a través del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, ha desenvolupat mitjançant el document **Planmercancías 30**, que dedica una part del seu contingut a les terminals intermodals i als models per a la seva gestió. (Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible Pla Mercancías 30. Mayo 2022 apartado 4.3. pags 43 a 50).

(**) En data 23.10.2023 el Banc Europeu d'Inversions i l'empresa Centrals i Infraestructures per a la Mobilitat i les Activitats Logístiques SAU (CIMALSA), íntegrament de titularitat de la Generalitat, van signar un Advisory Service Agreement (ASA) amb l'objecte d'establir la metodologia per a identificar una terminal intermodal ferroviària viable comercialment i econòmica a Catalunya que pugui servir de pilot per establir una xarxa futura d'aquestes terminals amb l'objectiu de reduir el volum del transport de mercaderies per carretera mitjançant el seu canvi modal en favor del ferrocarril.

El document invoca de forma succinta la potenciació de la relació públic-privada en l'explotació de les diferents àrees de les terminals ferroviàries de mercaderies i també una orientació de desplaçament de l'activitat des de ADIF, que actualment exerceix un monopoli de fet sobre la promoció i posada en servei de terminals a d'altres operadors. Aquest plantejament es recull expressament en el document, de forma que *"por un lado, la respuesta a la demanda del mercado sea más eficiente y, por otro, las empresas explotadoras puedan realizar mayores inversiones en la terminal con el fin de mejorar el servicio prestado. En este marco, desde el que se promueve la apertura del mercado de prestación de servicios ferroviarios, Adif viene gestionando desde hace años una transición paulatina y ordenada hacia la externalización de servicios con diferentes fórmulas: por una única empresa prestadora de servicios a su riesgo y ventura, o por prestación para sí mismos (autoprestación) por las propias empresas ferroviarias. Con ello se busca responder a las necesidades del sector y ganar flexibilidad y competitividad en los servicios que se prestan en sus terminales"*. (apartat 4.3.4.1, pag.49)

Pel que fa als costos, el Pla es limita a senyalar que, un cop definit el model de gestió més adequat i el tipus de soci que pugui acompanyar a ADIF en cada modalitat d'instal·lació, les accions per a donar compliment a aquesta política es duren a terme "amb recursos propis de les entitats" – sense identificar-ne la titularitat ni l'origen– i que les accions es desenvoluparan "progressivament dins de l'horitzó establert per la iniciativa".

Mes enllà d'aquest breu contingut, no es troben en el Pla veritables determinacions metodològiques que permetin justificar la viabilitat d'unes terminals respecte a d'altres des del

punt de vista de la seva promoció pública, com tampoc models d'anàlisi de possibles alternatives d'organització i governament dels projectes amb vistes a la seva execució i operació.

Arribat aquest punt, és raonable pensar que el propòsit expressat per la Comissió europea relatiu a l'elaboració d'unes directrius pels Estats membres sobre com fer l'estudi de mercat de les terminals multimodals de transport de mercaderies en el seu territori es compatible amb un treball paral·lel de les Administracions amb competències, o que representin interessos legítims sobre la matèria, de definició de condicions de viabilitat de les possibles iniciatives en el seu àmbit territorial. I això des d'una doble perspectiva.

En primer lloc, des del reconeixement del paper relatiu que pertoca representar als dos sectors que necessàriament han d'interactuar i col·laborar en qualsevol projecte. Declarat l'interès general de disposar d'una terminal determinada per al servei d'una possible demanda, el paper del sector públic és configurar les condicions necessàries per tal de garantir l'accés al servei i reforçar l'element de sostenibilitat ambiental amb totes les eines al seu abast (econòmiques, tècniques i d'ordenació/regulació). La intervenció del sector privat es presenta en un doble paper. D'una banda com a activitat econòmica destinatària/usuària del servei de terminal ferroviària per a l'intercanvi modal de mercaderies. D'un altra, i aquí apareixen els possibles models de governament en el disseny de l'operació, com a eventual participant com a soci o gestor econòmic de la pròpia activitat de servei en qualsevol modalitat de PPP (contracte de concessió d'obra o de serveis, empresa mixta, *jointventure* o altres).

En segon lloc, aportant eines que facilitin la tasca d'identificació dels elements, factors i crite-

ris que permetin valorar com a adequada una localització i una modalitat de gestió per una terminal en funció de quina sigui la seva finalitat. Tenint, a més, present com el seu impacte territorial, el suport social que pugui obtenir i l'absència de riscos relatius a la disponibilitat de les autoritzacions preceptives podria redundar en terminis més curts d'implantació; factors, però, que han d'acompanyar-se d'una anàlisi multicriteri fonamental.

Sense cap pretensió d'esser exhaustius, aquesta anàlisi hauria de comprendre, com a mínim, factors tècnics, administratius i de governament, econòmics, socials, ambientals i ecoambientals i una especial consideració dels factors que puguin condicionar la demanda.

Vegem-ne, breument, algun detall:

Factors tècnics, com ara :

- La connectivitat a via preferent i accessibilitat des dels corredors ferroviaris vinculats a la tipologia de l'activitat de la terminal
- La capacitat dels corredors existents i vinculats d'absorbir nous trànsits de mercaderies
- La determinabilitat prèvia i la capacitat d'execució de la inversió necessària per garantir els punts anteriors
- La llargada i altres característiques dels trens que puguin operar en la terminal
- La possibilitat i cost de connexió a les xarxes de serveis que pugui ser rellevant
- Capacitat física de creixement de la terminal en una hipòtesi d'escalabilitat de la relació oferta/demanda

Factors administratius i de governament:

- Previsibilitat de la disponibilitat de tots els títols administratius, de policia administrativa i ambiental i per a la connexió al sistema ferroviari que puguin ésser requerits

- Possibilitat de disposar de mecanismes d'expropiació forçosa
- Conformitat o adaptabilitat a la ordenació urbanística de l'àrea d'implantació
- Tipologia d'inversors interessats: merament financers o financers/socis o clients del servei, és a dir, disposats a aportar xifra de negoci a la terminal com a carregadors o usuaris
- Vinculació de la terminal a plans d'inversió de promoció pública amb objectius de reequilibrament i territorial o d'altres.

Factors econòmics:

- Proximitat a concentracions rellevants d'activitat econòmica, industrial i logística existents o que puguin desenvolupar-se amb la implantació i evolució de la terminal
- Volum relatiu d'inversions per càrrega manejada, relacionant la inversió exigida per la terminal amb el trànsit que en pugui fer ús
- Volums crítics de la demanda per assegurar la viabilitat financera de la terminal i, eventualment, de cadascuna de les seves àrees funcionals que constitueixin unitats de negoci, si és el cas.
- Grau de participació privada que sigui previsible aconseguir en el finançament del projecte. Aquest es un factor que té un segon subcriteri, com seria quina de les opcions a comparar – en cas d'existència efectiva d'alternatives- requereix una inversió pública/cost d'operació a compensar per l'Administració menor, tant sigui com a inversió pura, endeutament públic o subvenció.

Factors ambientals:

- L'estudi d'impacte ambiental (EIA) de les obres d'implantació i del funcionament

posterior de la terminal determinarà les mesures de protecció que s'hagin d'aplicar en la seva definició, construcció i operació, però també s'haurà de prendre en consideració en la ponderació d'efectes tots els derivats de la reducció del trànsit dels vehicles transferits al mode ferroviari.

- En la seva dimensió econòmica, caldria considerar com incorporar a l'anàlisi cost benefici del projecte el valor de la reducció d'emissions i d'accidentalitat pel transvasament al ferrocarril del volum de transport per carretera a assolir

Factors socials:

- Impacte en termes d'ocupació i ingressos per a l'àmbit de població afectat pel funcionament de la terminal
- Contribució al creixement del PIB en les regions que generen o reben la càrrega ferroviària a través de la terminal

Factors de demanda:

- Aspectes relacionats amb el trànsit de mercaderies, volum global de trànsit de mercaderies a ser manejat per la terminal
- Volum de trànsit per tipus de producte i forma de manipulació/transport (granel, contenidors, refrigerats)
- Trànsit futur probable que pugui assegurar l'escalabilitat
- Interès de grans generadors/ carregadors, com ara els ports o grans centres logístics
- Interès en el desenvolupament d'instal·lacions de ferrocarrils privades vinculades a la terminal que puguin generar demanda
- Interès en el desenvolupament d'elements tecnològics específics per tipus de demanda que la puguin afavorir

4. Una possible consideració de les terminals ferroviàries com a serveis econòmics d'interès general amb el seu model de governament.

Partint de la definició que en fa la Comissió Europea d'aquesta figura (*), no seria del tot impensable que en el desenvolupament futur del Reglament TEN-T sobre aquesta matèria s'acabés configurant l'activitat de les estacions ferroviàries intermodals com un servei econòmic d'interès general (SIEG). De forma comuna a diversos àmbits sectorials (transports, comunicacions electròniques, serveis postals, energia) s'han definit aquests serveis com a *activitats econòmiques adreçades a produir efectes sobre el bé públic general i que el mercat per sí mateix no faria o faria de forma diferent pel que fa a qualitat, assequibilitat econòmica, universalitat i igualtat de tracte sense una intervenció pública*.

En els serveis d'interès econòmic general :

- predomina l'element objectiu (l'activitat que respon a una demanda social) sobre el subjectiu (caràcter públic o privat del subjecte prestador) la qual cosa obre la porta a les activitats d'interès general liberalitzades o fortament subjectes a mecanismes de col.laboració públic-privada. Aquesta opció ha de ser compatible, en tot cas, amb la garantia dels interessos generals presents en aquests serveis i la protecció dels seus usuaris.
- tenen una relació molt directa amb el funcionament de l'economia en el seu conjunt i s'insereixen en el mercat únic, amb tots els condicionats derivats (protecció de la com-

petència, restricció als ajuts d'Estat, etc.)

- en la seva regulació i prestació han de garantir els drets dels usuaris de forma compatible amb la llibertat d'empresa

Dins dels límits imposats per l'extensió d'aquesta nota, un segon gran apartat d'una possible estratègia a seguir en aquesta matèria ha de fer referència als escenaris possibles de governament en la promoció i implantació de terminals amb vistes a la seva operació com un servei universal obert a una pluralitat indeterminada de usuaris (atenent a les prescripcions i requisits del Reglament TEN-T en els seus arts. 36-40)

Des del mateix esperit del Reglament i en el marc de les indicacions de la Comissió als Estats sobre com fer l'estudi de mercat de les terminals multimodals de transport de mercaderies en el seu territori, poden plantejar-se diversos escenaris de promoció pública que combinin la gestió directa amb diverses modalitats i graus d'intensitat de la col.laboració públic-privada.

Per començar, la possibilitat de gestió directa per l'Administració o una entitat pública vinculada d'una terminal ferroviària planteja tres grans tipus de qüestions, relatives a:

- el seu finançament (inversió directa pressupostaria i possibilitats d'endeutament "corporatiu")
- Construcció de la instal.lació i posterior operació del servei
- Disseny i execució del pla de negoci (amb uns determinats voluntat i grau de recuperació dels costos).

En tot cas, resultaria una activitat més fàcil d'encomanar a una entitat especialitzada del sector públic econòmic com és - en el cas de l'Estat espanyol- ADIF, com ja s'ha fet esment

(*)Comunicación de la Comisión - Los servicios de interés general en Europa [Diario Oficial C 281 de 26.9.1996]. Modificada por: Comunicación de la Comisión - Los servicios de interés general en Europa [Diario Oficial C 17 de 19.1.2001].

en parlar del Plan “Mercancias 30”. I, fins i tot, en aquest cas, caldria veure la possibilitat de “compartimentar” les tasques parcials que suposa un projecte d'aquestes característiques, de manera que el sector públic retingués en el seu àmbit de gestió tot allò que li pugui resultar més propi o més idoni, i deixant entrada al sector privat en funcions més o menys auxiliars, però també d'assumpció de responsabilitats – i riscos – en la fase d'explotació i operació.

D'aquesta manera, especialment en tots els casos que de l'anàlisi de viabilitat de l'operació completa en resulti la impossibilitat d'assumpció pel sector privat dels riscos de finançament, construcció i operació com a “risc operacional” en termes de la legislació de contractes del sector públic (art.14 i 15 de la Llei 9/2017), tindria sentit una distribució en que l'Administració, directament o a través d'una entitat pública especialitzada, prengués al seu càrrec la projecció de l'obra i la gestió de la disponibilitat dels terrenys, inclosa l'eventual adopció dels instruments urbanístics o d'ordenació del territori necessaris, el finançament amb recursos pressupostaris, l'endeutament corporatiu i la obtenció dels fons de la UE – singularment en el cas de les estacions intermodals pertanyents o associades a la xarxa TEN-T amb la possibilitat d'obtenció de finançament a fons perdut amb càrrec als Fons CEF (Connecting Europe Facility) – i la contractació de les obres.

Estariem, per tant, amb una instal·lació de promoció i titularitat pública que seria susceptible, al seu torn, de ser gestionada indirectament per a la seva operació mitjançant un contracte de concessió de serveis – si es vol i es pot traslladar el risc de demanda a l'operador – o de mera gestió del servei (contracte de serveis). La intensitat de l'interès general de la utilització de la terminal podria justificar que el títol

concessional incorporés fórmules de participació en els costos per l'Administració a través de subvencions a l'explotació, –anàlogues a les que s'apliquen arran de la declaració d'obligacions de servei públic en els serveis d'interès econòmic general– o de fórmules de retribució mitjançant peatge “a l'ombra” on una part de la tarifa del servei és assumida per l'Administració en lloc de pels usuaris de la terminal.

No es pot descartar, tampoc, que l'anàlisi de viabilitat d'una determinada terminal aflori la possibilitat de l'assumpció de la seva construcció i operació per empresaris privats. L'interès del sector privat per la promoció construcció i operació d'una terminal pot venir associada a un interès exclusivament financer, des del punt de vista del benefici esperable que retribueixi la inversió i l'operació. Partint de la idea inicial que l'interès general de l'activitat justificaria la retenció per l'Administració del control de la mateixa, a banda de la reserva de les potestats administratives d'aprovació del projecte i d'expropiació dels terrenys necessaris, s'obriria la porta a un supòsit de col·laboració público-privada mitjançant la concessió d'obra i servei.

Una segona variant podria derivar del fet d'existència d'un interès empresarial de disposar de la instal·lació com a recurs associat a la logística i distribució de determinats productes que l'hagin de menester. En aquest darrer cas podria aparèixer una modalitat diferent de col·laboració sota la forma d'empresa mixta en la qual el/s soci/s privat/s serien seleccionats mitjançant procediments amb concurrència competitiva on pogués ser rellevant l'aportació de xifra de demanda pròpia.

I arribats al final d'aquesta nota, encara resta una darrera consideració: la disponibilitat d'una xarxa de terminals ferroviàries intermodals plenament operativa no serà en cap cas

la única condició per al creixement efectiu de l'ús del ferrocarril per al transport de mercaderies de llarga distància en els anys a venir. Existeixen moltes altres circumstàncies a tenir presents i dificultats a superar (*) També les diferències regulatòries entre països en relació amb la carretera (tolerància en matèria de tara en els transports) o l'existència o inexistència de règims efectius de trasllat de costos als usuaris de la carretera (peatges, vinyeta, altres).

(*) L'informe especial del Tribunal de Comptes ES2023/08 "Transport Intermodal de Mercaderies: la UE encara està lluny de desplaçar el transport de mercaderies de la carretera" identifica en el seu annex V (pàgs. 68 i ss) un seguit d'obstacles operatius per mitjans de transport amb una referència més intensa al ferrocarril, com ara l'absència de normes d'interoperabilitat de les unitats de càrrega intermodals, l'escassa flexibilitat al reservar tandes ferroviàries, existència de disposicions que exigeixen que els trens s'aturin a les fronteres, etc.