

Bruselas, 5 de noviembre de 2025
(OR. en)

14984/25

TRANS 514
AVIATION 151
MI 876
CONSOM 250
COMPET 1118
CLIMA 505
ENV 1165

NOTA DE TRANSMISIÓN

De: Por la secretaria general de la Comisión Europea, D.^a Martine DEPREZ, directora

Fecha de recepción: 5 de noviembre de 2025

A: D.^a Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea

Asunto: COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES
Conectar Europa a través del ferrocarril de alta velocidad

Adjunto se remite a las delegaciones el documento COM(2025) 903 final.

Adj.: COM(2025) 903 final



Bruselas, 5.11.2025
COM(2025) 903 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

Conectar Europa a través del ferrocarril de alta velocidad

{SWD(2025) 960 final} - {SWD(2025) 961 final}

1. INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS

Una red ferroviaria europea de alta velocidad impulsará nuestra economía, creará empleos de calidad, fomentará la cohesión, acercará a los ciudadanos, reducirá la contaminación atmosférica y contribuirá a alcanzar nuestros objetivos climáticos. El ferrocarril de alta velocidad es clave para que Europa esté más unida y preparada para el futuro, reforzando al mismo tiempo la competitividad de la industria europea.

Una red ferroviaria de alta velocidad que conecte capitales y otras grandes ciudades de la UE puede ofrecer a los viajeros una alternativa cómoda y limpia a los vuelos de corta y media distancia, así como una alternativa rápida y cómoda a los desplazamientos individuales en coche o a los desplazamientos en autobús¹. La mejora de las conexiones puede ayudar a reducir la presión demográfica sobre las grandes zonas urbanas, en particular en el mercado de la vivienda, y evitar al mismo tiempo la despoblación de las ciudades más pequeñas.

Teniendo esto en cuenta, la Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente² establece el objetivo de duplicar el tráfico ferroviario de alta velocidad de aquí a 2030 con respecto a 2015 y triplicarlo de aquí a 2050. El Reglamento RTE-T³ de 2024 sienta las bases para lograr una red ferroviaria de alta velocidad en Europa. Requiere **conexiones ferroviarias de alta velocidad superiores a 200 km/h entre los principales centros urbanos europeos y garantiza su integración en el resto de la red**. Esta red integrada y coherente se basa en la red básica de la RTE-T y la red básica ampliada de transporte ferroviario de viajeros de la RTE-T y está previsto que se complete gradualmente de aquí a 2040. Permitirá conexiones rápidas y, al mismo tiempo, garantizará la cohesión territorial. En muchos casos, se espera que el tiempo que conllevan los desplazamientos entre capitales de la UE se reduzca a la mitad o incluso más (véase el gráfico 1). La red ferroviaria de alta velocidad debe ampliarse a los países candidatos a medio y largo plazo.

Sin embargo, hasta ahora, la UE no ha avanzado lo suficiente: en 2023, el tráfico ferroviario de alta velocidad solo había aumentado un 17 % con respecto a 2015⁴, y la longitud de las vías ferroviarias de alta velocidad en funcionamiento, situadas principalmente en España, Francia, Italia y Alemania, era de 12 128 km⁵. Europa Central y Oriental siguen estando mal conectadas. Debido a la persistencia de la fragmentación y las barreras, aún queda mucho para completar una red ferroviaria europea de alta velocidad

¹ La necesidad de una red de este tipo también se planteó en una iniciativa ciudadana europea en 2023: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2023/000004_es.

² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Estrategia de movilidad sostenible e inteligente: encauzar el transporte europeo de cara al futuro» [COM(2020) 789 final].

³ Reglamento (UE) 2024/1679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, relativo a las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la red transeuropea de transporte.

⁴ *EU transport in figures – Statistical Pocketbook 2024* [«El transporte de la UE en cifras: recopilación de estadísticas de 2024», documento en inglés], cuadro 2.3.8., https://transport.ec.europa.eu/facts-funding/studies-data/eu-transport-figures-statistical-pocketbook/statistical-pocketbook-2024_en.

⁵ *EU Transport in Figures – Statistical Pocketbook 2025* [«El transporte de la UE en cifras - Recopilación de estadísticas de 2025», documento en inglés] (Gráfico de líneas de alta velocidad incluidas las principales líneas ferroviarias que permiten el tráfico a velocidades iguales o superiores a 200 km/h en los tramos principales de las vías mejoradas y 250 km/h en las vías construidas especialmente. Vías ferroviarias específicas de alta velocidad especialmente construidas para permitir el tráfico a velocidades iguales o superiores a 250 km/h).

verdaderamente conectada. En su informe de 2024⁶, Mario Draghi subrayó que la inversión en infraestructuras es fundamental para reforzar la competitividad, la cohesión y la resiliencia de Europa, al tiempo que apoya las transiciones ecológica y digital. El informe Letta⁷ señaló claramente que, si bien el ferrocarril de alta velocidad ha transformado las economías nacionales y los paisajes sociales, este se detuvo en las fronteras nacionales.

Gráfico 1. Ejemplos del ahorro de tiempo significativo entre capitales de la UE seleccionadas⁸



⁶ Draghi, M., *The future of European competitiveness* [«El futuro de la competitividad europea»], Informe para la presidenta de la Comisión Europea, septiembre de 2024, https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en.

⁷ Letta, E., *Much more than a market* [«Mucho más que un mercado»], abril de 2024, <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>.

⁸ La duración del trayecto es orientativa y se basa en datos obtenidos de los horarios públicos en abril de 2025. Refleja la situación en un momento concreto y puede cambiar debido a actualizaciones de la red, obras de infraestructura o modificaciones de horarios. No pretende representar una evaluación exhaustiva de la red europea de transportes. La selección de pares de ciudades sigue la metodología descrita en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto SWD(2025) 960.

Por estas razones, la Comisión presenta una Comunicación sobre la conexión de Europa a través del ferrocarril de alta velocidad, cuyo objetivo es promover la competitividad sostenible de Europa mediante la integración de las políticas en materia de descarbonización, industria, competencia y economía y convertir la innovación en liderazgo en la fabricación y la creación de empleo. Para alcanzar los hitos de la Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente, será fundamental crear la infraestructura necesaria y establecer condiciones marco que permitan prestar servicios atractivos. La presente Comunicación **presenta una hoja de ruta clara y medidas concretas para hacer realidad la visión de una red ferroviaria de alta velocidad que funcione correctamente y sea más rápida para 2040**. La aplicación de este plan requiere una acción firme y concertada por parte de la Comisión, los Estados miembros, el sector ferroviario, los inversores privados y la industria europea.

La Comunicación **insta a los Estados miembros a que evalúen y planifiquen** la posibilidad de superar los requisitos mínimos de la RTE-T, con el fin de mejorar o construir, cuando sea económicamente viable, **nuevas conexiones de alta velocidad, incluso con velocidades muy superiores a 250 km/h⁹**.

Además, la Comunicación establece la ambición de reducir significativamente la duración de los viajes de ferrocarril populares en toda Europa, con medidas que eliminen las barreras del mercado y reduzcan los costes, con el fin de garantizar un sector ferroviario próspero y competitivo a escala mundial y opciones asequibles para los viajeros. Para ello, la Comunicación **establece prioridades específicas en materia de infraestructuras de alta velocidad y pide que se establezcan conexiones de alta velocidad entre las capitales de la UE y los principales núcleos urbanos**.

Para que esta visión se materialice, se necesitarán grandes inversiones. Por esta razón la Comunicación **presenta un plan para una estrategia de financiación**. La Comunicación también **aborda las barreras de infraestructuras, comerciales y técnicas**, incluida la disponibilidad de material rodante y el acceso a las instalaciones de servicio, y **anuncia requisitos armonizados y la creación conjunta de la próxima generación de trenes de alta velocidad europeos**.

Por último, la Comunicación **pide que se refuerce el papel de la UE en la planificación, la financiación y la coordinación** de esta red ferroviaria de alta velocidad transfronteriza. Por definición, todas las rutas de esta red operarán a través de varias fronteras. El funcionamiento a una escala adecuada de gobernanza, en cooperación con las redes gestionadas a nivel nacional, es esencial para garantizar que los propietarios de las vías y los operadores de los trenes de alta velocidad puedan prosperar y prestar sus servicios a todos los europeos con normas similares, satisfaciendo así la demanda insatisfecha de los europeos de una oferta de ferrocarril de alta velocidad asequible.

⁹ Tal y como se define en la Directiva 2012/34/UE, es decir, «servicios ferroviarios de transporte de pasajeros sin paradas intermedias entre dos puntos separados al menos por una distancia superior a 200 km que circulan sobre vías construidas especialmente para la alta velocidad equipadas para velocidades generalmente iguales o superiores a 250 km/h y que circulan de media a estas velocidades».

Los beneficios de este plan van mucho más allá del ferrocarril de alta velocidad. Aumentará la capacidad disponible en la red convencional para mejorar los servicios de menor velocidad, tanto de viajeros como de mercancías, incluida la movilidad militar. Esta última también se beneficiará de importantes inversiones en infraestructuras en la red ferroviaria de alta velocidad de la RTE-T, lo que permitirá un transporte militar más rápido, más largo y de cargas más pesadas. Los trenes nocturnos y el transporte de mercancías por ferrocarril se beneficiarán enormemente de las mejoras propuestas en relación con la coordinación de la capacidad, los cánones de acceso a las vías, la autorización de vehículos y la financiación del material rodante. Además, una implantación más rápida del Sistema Europeo de Gestión del Tráfico Ferroviario (ERTMS) mejorará la seguridad y la interoperabilidad.

Las medidas clave del plan se presentan en las siguientes secciones y se resumen en el anexo.

El documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al presente documento ilustra los beneficios en términos de ahorro de tiempo mediante una serie de mapas y cuadros detallados de las conexiones clave entre las principales ciudades de los corredores europeos de transporte que se pondrán en marcha en el marco de la planificación actual¹⁰.

¹⁰ Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD(2025) 960, que acompaña al presente documento.

2. LA RED FERROVIARIA DE ALTA VELOCIDAD DE LA UE: NECESIDAD DE ACELERACIÓN Y ARMONIZACIÓN

La infraestructura de transporte funciona como una red, de modo que si un tramo pequeño no cumple las normas o no está operativo, puede obstaculizar la eficiencia y la competitividad de todo el sistema. El desarrollo de una red ferroviaria europea de alta velocidad requiere una visión y un marco a largo plazo que permitan la implantación selectiva de las infraestructuras necesarias con requisitos armonizados.

El Reglamento RTE-T de 2024 estableció dicho marco. Además de los requisitos armonizados de las infraestructuras ferroviarias, el Reglamento RTE-T apoya la adopción y la utilización de nuevas tecnologías digitales. Esto incluye promover el intercambio de datos y la infraestructura de conectividad con cobertura ininterrumpida en toda la red. El objetivo es garantizar el máximo nivel de rendimiento de la infraestructura digital y alcanzar un mayor nivel de automatización.

Las ventajas en materia de conectividad que supone completar la red ferroviaria de alta velocidad de la RTE-T son considerables¹¹. Sin embargo, la complejidad de la planificación, la concesión de autorizaciones, la coordinación y la financiación de los grandes proyectos de infraestructuras ferroviarias de alta velocidad plantea obstáculos para su ejecución oportuna y, a menudo, provoca retrasos, especialmente en los proyectos transfronterizos, una cuestión que la presente Comunicación pretende abordar.

2.1. Acelerar la implantación de las infraestructuras nacionales y transfronterizas

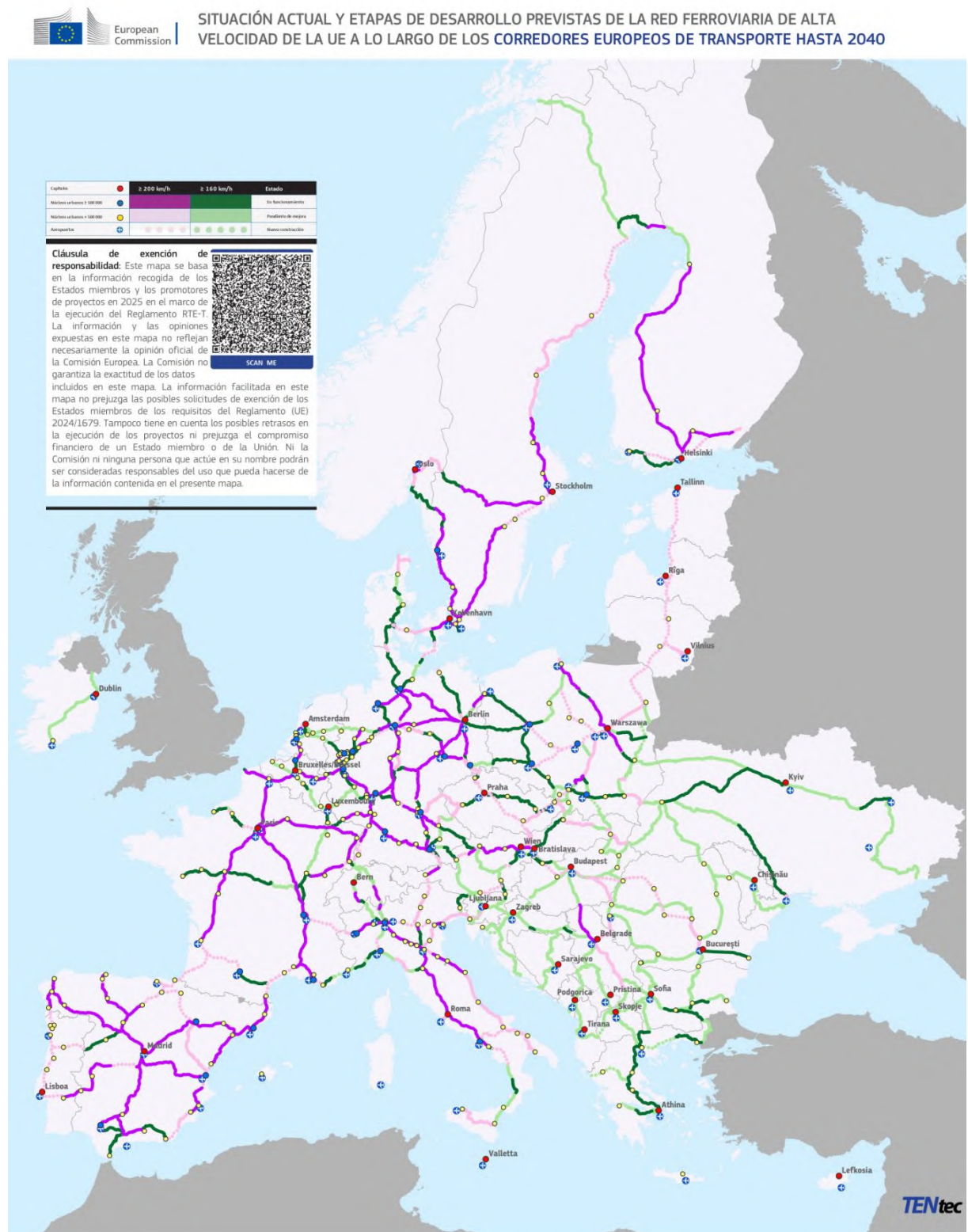
Desde 2013, se han realizado avances significativos en la finalización de tramos nacionales de la red ferroviaria RTE-T en países como España, Francia, Italia y Alemania¹². Además, el proyecto del ferrocarril de alta velocidad avanza a buen ritmo en algunas partes de Europa central y oriental, como Polonia, Chequia y determinados tramos de Hungría y Rumanía.

Se prevé que los principales proyectos transfronterizos que cuentan con una importante financiación de la UE se completen en su mayoría a más tardar en 2030 o poco después. Entre ellos figuran el túnel de base del Brennero, el túnel de base Lyon-Turín, el enlace fijo de Fehmarn Belt y el Rail Baltica. Sin embargo, muchos otros proyectos ferroviarios transfronterizos de alta velocidad o rutas de acceso importantes seguirán sin completarse para entonces, lo que deja lagunas en la infraestructura física de la red. Los planes de inversión de muchos grandes proyectos ferroviarios de alta velocidad ya previstos, en particular los que conectan fronteras, todavía no están bien desarrollados y carecen de un calendario preciso. Aunque muchas de las lagunas se subsanarán de aquí a 2040 (véase el gráfico 2), estas, junto con la falta de armonización de las normas operativas, presentan el riesgo de que no se aproveche todo el potencial de las grandes infraestructuras transfronterizas.

¹¹ Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD(2025)... que acompaña al presente documento.

¹² A finales de 2023, la red de alta velocidad alcanzó los 3 993 km en España, 2 735 km en Francia, 1 631 km en Alemania y 921 km en Italia. Fuente: *EU Transport in Figures – Statistical Pocketbook 2025* [«Transporte en la UE en cifras – Recopilación de estadísticas de 2025», documento en inglés].

Gráfico 2. Situación actual y etapas de desarrollo previstas de la red ferroviaria de alta velocidad de la UE a lo largo de los corredores europeos de transporte hasta 2040



Para abordar estas cuestiones, la Comisión ha asignado dos tareas específicas para 2026 a los coordinadores europeos de la RTE-T¹³:

- **proponer medidas y recomendaciones en sus planes de trabajo de los corredores europeos de transporte para mediados de 2026** con el fin de eliminar de manera oportuna y coordinada los cuellos de botella transfronterizos y completar los enlaces nacionales pendientes en la red RTE-T;
- **dirigir los debates con los Estados miembros y otras partes interesadas clave sobre las opciones para el diseño de velocidades más altas** con el fin de identificar los tramos prioritarios para velocidades muy altas y otras zonas para posteriores mejoras en la red ferroviaria de alta velocidad, también desde una perspectiva que abarque los distintos corredores.

El objetivo es **establecer por primera vez las decisiones de ejecución para cada corredor europeo de transporte antes de 2027**. Estas decisiones garantizarán la coherencia a la hora de definir las prioridades para la planificación de las infraestructuras e inversiones, de modo que la red ferroviaria europea de alta velocidad se desarrolle por fases para 2030 y 2035 y se complete para 2040, cubriendo velocidades específicas, tiempos de viaje, fondos y financiación.

Además, la **Comisión revisará la Directiva sobre la racionalización¹⁴ en 2026**, con el objetivo de detectar lagunas en la aplicación de las normas de la UE sobre la concesión de autorizaciones de proyectos y la contratación pública transfronteriza, así como las mejores prácticas en los Estados miembros.

2.2. Impulsar las inversiones para el ferrocarril de alta velocidad

Para finalizar la red ferroviaria de alta velocidad de la RTE-T actualmente prevista para 2040, la Comisión Europea ha estimado que se necesitarán 345 000 millones EUR. Según estimaciones externas¹⁵, ir más allá de la RTE-T y triplicar el tamaño de la actual red ferroviaria

¹³ La Comisión Europea nombra los coordinadores europeos de la RTE-T de conformidad con el Reglamento (UE) n.º 1679/2024. Los once coordinadores designados supervisan y orientan la realización de los nueve corredores europeos de transporte y de las dos prioridades horizontales de la RTE-T (ERTMS, Espacio Marítimo Europeo) y, por tanto, actúan como facilitadores de un diálogo amplio con las partes interesadas. En particular, la Comisión les ha encomendado la tarea de trabajar con los Estados miembros para completar las inversiones de la RTE-T de acuerdo con los plazos aplicables.

¹⁴ La Directiva sobre la racionalización [Directiva (UE) 2021/1187] abarca los enlaces transfronterizos predeterminados y los enlaces pendientes de la red básica de la RTE-T, así como los proyectos de corredores europeos de transporte que superen los 300 millones EUR con el fin de garantizar: i) que los Estados miembros designen una autoridad para cada proyecto o un procedimiento de concesión de autorizaciones; ii) procedimientos simplificados con una autorización de concesión de autorizaciones limitada a cuatro años; iii) procedimientos de concesión de autorizaciones más claros y transparentes, tanto para los promotores de proyectos como para las autoridades competentes; y iv) una mejor coordinación para la concesión de autorizaciones y la contratación pública transfronteriza.

¹⁵ EY, en colaboración con la Universidad Bocconi y Blue Arches para la Empresa Común para el Ferrocarril Europeo: *Smart and affordable rail services in the EU: a socio-economic and environmental study for High-Speed in 2030 and 2050* [«Servicios ferroviarios inteligentes y asequibles en la UE: un estudio socioeconómico y ambiental para la alta velocidad en 2030 y 2050», documento en inglés], <https://rail-research.europa.eu/publications/smart-and-affordable-rail-services-in-the-eu-a-socio-economic-and-environmental-study-for-high-speed-in-2030-and-2050/>.

de alta velocidad de la UE con velocidades de 250 km/h o muy superiores, podría costar hasta 546 000 millones EUR. Se espera que esta inversión cree empleo¹⁶ y genere un beneficio neto positivo para la sociedad de alrededor de 750 000 millones EUR.

Se necesitará financiación de la UE, en particular, para aprovechar otros recursos públicos y privados con objeto de financiar proyectos de infraestructura transfronterizos a gran escala con costes de construcción elevados. En los últimos veinte años, los instrumentos de financiación de la UE, como el Mecanismo «Conectar Europa» (MCE), la financiación de la política de cohesión y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), han demostrado ser esenciales para animar a los Estados miembros a invertir en proyectos de infraestructura prioritarios. Desde 2014, se han asignado más de 100 000 millones EUR de estos programas a proyectos de infraestructura ferroviaria¹⁷. Además, el total de préstamos del Banco Europeo de Inversiones (BEI) entre 2016 y 2024 para el ferrocarril (infraestructura y material rodante) se sitúa en torno a los 40 000 millones EUR. A pesar de este apoyo, la demanda de la inversión ha superado a los fondos disponibles¹⁸.

Para colmar el déficit de inversión en proyectos de infraestructura ferroviaria de alta velocidad será necesario un uso más estratégico y coordinado de los fondos europeos, medidas nacionales (subvenciones, garantías estatales, ingresos procedentes del régimen de comercio de derechos de emisión de los Estados miembros, préstamos, etc.), tasas por utilización, así como medidas creíbles para atraer suficiente inversión financiera del sector privado. Por tanto, **la Comisión dará prioridad a los proyectos ferroviarios de alta velocidad en una convocatoria del MCE de 2026**, allanando así el camino para nuevas inversiones en este sector en el próximo presupuesto a largo plazo de la UE (el marco financiero plurianual) para el período 2028-2034. Además, la Comisión ha animado a los Estados miembros a que utilicen la política de cohesión para apoyar el desarrollo del ferrocarril de alta velocidad en sus territorios.

En las propuestas de la Comisión para el próximo marco financiero plurianual, de 16 de julio de 2025¹⁹, la financiación para las infraestructuras de transporte en el marco del MCE para el transporte se duplica y pasa de 25 800 millones EUR a 51 500 millones EUR para el período 2028-2034, lo que incluye una dotación específica indicativa de 17 700 millones EUR para la mejora de la infraestructura de movilidad militar. Esto se complementará con las colaboraciones nacionales y regionales, el Fondo de Competitividad y Horizonte Europa, en consonancia con sus respectivos objetivos políticos.

La financiación de la UE también ha sido esencial para reducir el riesgo de las inversiones e impulsar la viabilidad financiera de un proyecto. Sin embargo, tal como ha demostrado la

¹⁶ Según un estudio reciente de EY titulado *Smart and affordable rail services in the EU: a socio-economic and environmental study for High-Speed in 2030 and 2050*, teniendo en cuenta únicamente el impacto de la construcción ferroviaria de alta velocidad, podría crearse más de 1,5 millones de puestos de trabajo al año de aquí a 2050. https://rail-research.europa.eu/wp-content/uploads/2023/01/HSR_Technical_Report_2_Final_220123.pdf.

¹⁷ Entre ellos se encuentran conexiones transfronterizas clave, como el túnel de base Lyon-Turín, que conectará las redes ferroviarias de alta velocidad francesas e italianas, las inversiones en el ferrocarril de alta velocidad en Grecia para restaurar el tramo Domokos-Krannonas del eje Atenas-Salónica tras la tormenta Daniel, y la mejora de la línea de alta velocidad Madrid-Sevilla en España.

¹⁸ Por ejemplo, la convocatoria del MCE de 2024 recibió solicitudes por un valor 6,6 veces superior al presupuesto disponible.

¹⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Un presupuesto de la UE dinámico para las prioridades del futuro: el marco financiero plurinacional 2028-2034» [COM(2025) 570 final].

experiencia, esto debe ir acompañado de unas condiciones empresariales adecuadas para impulsar la inversión privada. De hecho, los proyectos de infraestructuras de alta velocidad pueden atraer la inversión privada cuando se diseñan con un modelo de negocio viable y rentable que preserve la competitividad del ferrocarril en comparación con los modos de transporte alternativos. La combinación de instrumentos de financiación de la UE con enfoques innovadores o más convencionales puede ofrecer una mayor confianza a los inversores, ya sea como financiación adicional o como nueva fuente de ingresos (es decir, financiación cruzada, ingresos procedentes del régimen de comercio de derechos de emisión de los Estados miembros, financiación ecológica).

Entre las condiciones marco para atraer inversión privada se incluyen la claridad de las opciones tecnológicas y las perspectivas del mercado, los ingresos previstos, la previsibilidad normativa y el potencial para las economías de escala. La UE también utilizará todas sus herramientas actuales y futuras para garantizar la soberanía tecnológica y la resiliencia industrial de Europa en lo que respecta al ferrocarril de alta velocidad. Entre otras cosas, se explorará la posibilidad de aprovechar estratégicamente el marco de contratación pública de la UE y su futura revisión en apoyo de dichos objetivos políticos, así como la posibilidad de utilizar, cuando sea necesario, herramientas que sean pertinentes para promover la seguridad económica, teniendo también en cuenta los riesgos para la seguridad que puedan plantear los proveedores extranjeros controlados por el Estado en relación con sistemas críticos para la seguridad, como el control-mando y la señalización ferroviarios.

Para acelerar la inversión privada y fomentar modelos de financiación innovadores, **la Comisión pondrá en marcha el desarrollo de una estrategia de financiación de la UE para finales de 2025**. En este marco, la Comisión iniciará un diálogo estratégico con los Estados miembros, los administradores de infraestructuras, los bancos de fomento y las instituciones financieras, los inversores, el sector del suministro ferroviario y las empresas ferroviarias. El objetivo es presentar en 2026 un «Pacto para el ferrocarril de alta velocidad», que constituirá un compromiso multilateral para movilizar las inversiones necesarias para los proyectos ferroviarios de alta velocidad prioritarios. Este pacto ofrecería seguridad y orientación a los inversores sobre los compromisos nacionales y de la UE de apoyar estos proyectos estratégicos. También podría sentar las bases para diálogos regionales específicos con el fin de acelerar la financiación de los proyectos ferroviarios de alta velocidad de los corredores estratégicos.

Para respaldar el pacto para el ferrocarril de alta velocidad, la estrategia de financiación se centrará en cómo llevar a cabo las actividades que se describen a continuación.

- **Optimizar el uso de la financiación pública nacional y de la UE** dando prioridad a las inversiones que eliminen los cuellos de botella transfronterizos y los enlaces pendientes; maximizar la cofinanciación nacional; e interactuar con el sector privado para instalar vías o material rodante de alta velocidad transfronterizos.
- **Hacer balance e intercambiar las mejores prácticas relativas a los sistemas de financiación** para facilitar la financiación de la infraestructura ferroviaria y del material rodante²⁰. La Comisión presentará varios modelos, como las asociaciones público-privadas y un modelo de base de activos regulados²¹, teniendo en cuenta su impacto en

²⁰ Véase la sección 4.3 «Impulsar las oportunidades de inversión para apoyar la adquisición de material rodante».

²¹ El modelo de base de activos regulados es un modelo de financiación para proyectos de infraestructura regulados, que proporciona apoyo para su diseño, construcción, puesta en servicio y explotación. En este

las finanzas públicas nacionales, los cánones de acceso a las vías y la optimización del uso de las infraestructuras (véanse ejemplos en el recuadro 1).

- **Promover el apoyo del sector financiero.** La Comisión, junto con el BEI, los bancos e instituciones nacionales de fomento y las partes interesadas del sector financiero, trabajará para fomentar el uso de instrumentos financieros, como garantías presupuestarias, que combinen financiación institucional y privada de vías ferroviarias de alta velocidad y material rodante con fondos nacionales y de la UE.
- **Movilizar a los agentes industriales y a los expertos del sector financiero** para debatir la financiación de la compra o el arrendamiento de material rodante de conformidad con las normas de la UE sobre ayudas estatales. Las medidas se determinarán sobre la base de un análisis realizado en cooperación con el BEI, los bancos e instituciones nacionales de fomento y las partes interesadas del sector financiero privado.
- **Facilitar el acceso a los servicios de asesoramiento. La Comisión estudiará, junto con el BEI, la mejor manera de acelerar la prestación de servicios de asesoramiento bien orientados** para apoyar los planes de inversión en el ferrocarril de alta velocidad de los Estados miembros. Deben establecerse la coordinación y la cooperación necesarias, en particular con la Agencia Ferroviaria de la Unión Europea (AFE), para la orientación técnica y con los bancos e instituciones de fomento nacionales para posibles ofertas conjuntas cuando proceda.

Recuadro 1. Ejemplos de opciones y mejores prácticas para los sistemas de financiación del ferrocarril de alta velocidad

La estrategia de financiación y el diálogo estratégico con las partes interesadas reflejarán diversas opciones y las mejores prácticas. La solución elegida reflejará las circunstancias nacionales.

Por ejemplo, España cuenta con un organismo específico, ADIF Alta Velocidad. Dado que la mayor parte de sus ingresos proceden de actividades de mercado, la deuda del administrador de la infraestructura no se contabiliza como deuda pública, y las inversiones no se consideran gasto público. Italia está explorando el modelo de base de activos regulados para proporcionar seguridad sobre los ingresos futuros, ya que el ferrocarril de alta velocidad promete ser un negocio más rentable. En Francia y Portugal se han utilizado las asociaciones público-privadas para acelerar la financiación de los proyectos de ferrocarril de alta velocidad, como las líneas ferroviarias Burdeos-Tours y Oporto-Lisboa, esta última también cuenta con el apoyo de InvestEU, financiación del MCE y está fuera del balance del Gobierno.

En Italia, la utilización de garantías de buen fin apoyadas por InvestEU y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia fue esencial para garantizar la financiación de la línea Palermo-Catania.

modelo, las empresas privadas o públicas actúan como administradores de infraestructuras: son propietarias de los activos de las infraestructuras, invierten en ellos y los explotan con arreglo a lo dispuesto en un acuerdo con el regulador. El administrador de infraestructuras recibe ingresos por los cánones cobrados a los usuarios y/o subvenciones para financiar sus operaciones y recuperar los costes de inversión según lo acordado con el regulador.

En 2024, utilizando el marco jurídico de la UE que regula los peajes de carretera, Alemania dedicó aproximadamente 6 000 millones EUR de un total de 15 000 millones EUR de los ingresos por peajes de carretera para financiar inversiones en el sector ferroviario. Otro ejemplo de combinación de distintas fuentes de financiación es el proyecto Divača-Koper en Eslovenia, que utilizó la financiación cruzada de la carretera al ferrocarril, junto con una garantía estatal, para conseguir un importante préstamo del BEI. Se están desarrollando iniciativas similares en toda Europa con impuestos locales (en particular para el «Grand Projet du Sud-Ouest» que conecta Burdeos, Toulouse y Dax en Francia) o los ingresos procedentes del RCDE de los Estados miembros (en particular en Austria y Estonia).

2.3. Mayor resiliencia y menor impacto ambiental de la construcción y la explotación

En los últimos años, los fenómenos meteorológicos extremos han perturbado significativamente los flujos de transporte en Europa, ya que han destruido infraestructuras críticas y han causado daños por valor de miles de millones de euros. Las inundaciones de 2021 en Bélgica, Alemania, Luxemburgo, Francia y Países Bajos provocaron daños por valor de 38 000 millones EUR, de los cuales 1 300 millones EUR correspondían a la infraestructura ferroviaria solo en Alemania. En 2023, la tormenta Daniel destruyó un tramo de 50 km de la línea principal Atenas-Salónica, que requirió meses de reparación. Una gran inundación repentina provocada por la Dana en octubre de 2024 perturbó gravemente la red ferroviaria de alta velocidad española, en particular entre Madrid y Valencia. Como muestra un estudio reciente publicado por la Comisión, se espera que los ferrocarriles de la red RTE-T estén especialmente expuestos a la creciente frecuencia de los fenómenos climáticos extremos²².

Con el fin de aumentar la resiliencia de las infraestructuras ferroviarias de alta velocidad y reducir sus propios efectos negativos en el clima y el medio ambiente, **los organismos de normalización deben desarrollar evaluaciones armonizadas del ciclo de vida y metodologías de resiliencia climática**. El objetivo es evaluar y comparar la vulnerabilidad de las diferentes soluciones técnicas a los impactos climáticos y su huella ambiental, especialmente durante la fase de diseño de los proyectos de infraestructura²³. Ya se dispone de una amplia gama de medidas eficaces de mitigación del cambio climático y adaptación al mismo para la construcción y la explotación de infraestructuras ferroviarias de alta velocidad²⁴. No obstante, aún es necesario implantar de manera generalizada las mejores prácticas existentes y estimular la adopción de nuevas soluciones, también a través de la financiación de

²² «Support study on the climate adaptation and cross-border investment needs to realise the TEN-T network» [«Estudio de apoyo sobre las necesidades de adaptación al clima y de inversión transfronteriza para construir la red RTE-T», documento en inglés] <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/26731a63-b904-11ef-91ed-01aa75ed71a1/language-en>.

²³ Véanse las recomendaciones del informe final conjunto de los grupos de trabajo de expertos de la industria y científicos sobre la descarbonización de la construcción en el sector del transporte: https://transport.ec.europa.eu/document/download/982f3916-d1e7-427a-93cd-4e8ccfdfff6c_en?filename=decarbonised_construction.pdf.

²⁴ Entre los ejemplos de mejores prácticas para la mitigación del cambio climático cabe citar el diseño estructural optimizado, la incorporación de fuentes de energía renovables, la reutilización de los materiales excavados y la selección de productos de bajas emisiones. Las mejores prácticas en materia de adaptación incluyen: i) diseñar para la resiliencia mediante la elevación de las vías, el refuerzo de las estructuras y el uso de materiales resistentes a la temperatura; ii) integrar los datos climáticos en la gestión de los activos para su mantenimiento y sustitución; iii) realizar evaluaciones de riesgos proactivas para tener en cuenta los fenómenos extremos; y iv) incorporar principios de gestión adaptativa en el diseño y la explotación.

la UE. De este modo, **la Comisión aprenderá de las experiencias actuales con los requisitos de defensa contra el cambio climático y las convocatorias de propuestas dedicadas a la resiliencia climática en el marco del programa del MCE.**

También deben abordarse las externalidades negativas de la explotación del ferrocarril de alta velocidad, como el ruido y la contaminación atmosférica²⁵, que se espera que aumenten con el crecimiento del tráfico previsto²⁶. **La Comisión promoverá la aplicación de las normas aplicables en materia de ruido por parte de los Estados miembros mediante la publicación de orientaciones sobre la elaboración de planes nacionales de acción contra el ruido²⁷ antes de finales de 2025.**

La red ferroviaria de alta velocidad prevista estará electrificada, lo que supondrá una importante contribución al cumplimiento del compromiso de la UE con el transporte sostenible. Aumentar la proporción de fuentes de energías limpias, como la solar y la eólica, en el mix eléctrico que utilice el ferrocarril será fundamental para que este sector sea lo más climáticamente neutro posible. **La Comisión apoyará a los Estados miembros para implantar tecnologías de energías renovables y suministrar electricidad renovable al ferrocarril de alta velocidad, tal como se establece en la Comunicación de la Comisión sobre tecnologías innovadoras y formas de implantación de las energías renovables** y en la Recomendación de la Comisión al respecto²⁸. En consonancia con la recomendación, se anima a los Estados miembros a que especifiquen las normas técnicas, en particular las normas de seguridad, que debe cumplir la implantación de energías renovables integradas en las infraestructuras.

El ferrocarril de alta velocidad de Europa debe convertirse en un modelo de infraestructuras sostenibles, construidas con materiales de bajas emisiones, impulsadas por energías limpias y diseñadas para ser positivas para la naturaleza y resilientes frente a los impactos climáticos.

3. UN MARCO ATRACTIVO Y COMPETITIVO PARA LOS SERVICIOS FERROVIARIOS

La oferta de ferrocarril de alta velocidad de la UE solo puede ser atractiva, asequible y completa para los usuarios y dar servicio a todos los segmentos de viajeros, desde las empresas hasta el turismo sostenible, si las condiciones para los operadores ferroviarios son competitivas y atractivas. Las normas vigentes a escala la UE para la apertura del mercado de los servicios

²⁵ Cuanto mayor sea la velocidad del tren, más partículas se producen y se liberan a la atmósfera debido a las interacciones entre el vehículo y la vía y el vehículo y la catenaria.

²⁶ Véase el informe de la AEMA y el JRC 13/2024 *Zero pollution monitoring and outlook 2025* [«Seguimiento de la contaminación cero y perspectivas para 2025», documento en inglés] y el informe de la AEMA 05/2025 *Environmental noise in Europe 2025* [«Ruido ambiental en Europa, 2025», documento en inglés].

²⁷ Exigida por la Directiva 2002/49/CE, sobre el ruido ambiental.

²⁸ Véase la Comunicación de la Comisión sobre tecnologías innovadoras y formas de implantación de las energías renovables [C(2025) 4011], de 2 de julio de 2025, y la Recomendación de la Comisión, de 2 de julio de 2025, sobre tecnologías innovadoras y formas de implantación de las energías renovables, sobre el establecimiento de zonas para la infraestructura de red y almacenamiento necesarias para integrar la energía renovable en el sistema eléctrico, de conformidad con el artículo 15 *sexies* de la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo revisada, y sobre tarifas de acceso a la red a prueba de futuro para reducir los costes del sistema energético [C(2025) 4024 final].

ferroviarios (el cuarto paquete ferroviario²⁹) garantizan las condiciones jurídicas para el desarrollo de servicios transfronterizos de alta velocidad y el derecho general de las empresas ferroviarias a explotar cualquier servicio de viajeros en cualquier lugar de la UE. Sin embargo, a pesar de estas normas, persisten varios obstáculos, lo que da lugar a una oferta de mercado limitada, a obstáculos para los nuevos operadores y a unos precios elevados para los clientes.

3.1. Asignación de capacidad que funcione para los servicios transfronterizos

Uno de los principales obstáculos para impulsar los servicios de transporte de viajeros de larga distancia y transfronterizos es la dificultad para obtener surcos ferroviarios transfronterizos atractivos. La propuesta de Reglamento de la Comisión relativo al uso de la capacidad de infraestructura ferroviaria³⁰ aborda este problema de manera sistémica mediante el establecimiento de un marco de la UE para la planificación de la capacidad, la asignación y la gestión del tráfico, haciendo especial hincapié en la coordinación transfronteriza y la digitalización. Debe ser adoptado rápidamente por el Parlamento Europeo y el Consejo y aplicado por el sector. Los acuerdos marco de capacidad plurianuales entre los administradores de infraestructuras y los operadores garantizarán la estabilidad a largo plazo para estos últimos. La optimización de la asignación de capacidad presenta beneficios sustanciales para otros servicios de viajeros y mercancías, ya que una asignación más eficiente, transparente y no discriminatoria de los surcos ferroviarios reduce la congestión y mejora la integración de los trenes de mercancías y nocturnos en los horarios transfronterizos.

3.2. Apoyar la adquisición de material rodante

Los nuevos operadores ferroviarios tienen dificultades para la adquisición y la autorización de material rodante nuevo o mejorado, lo que puede retrasar o impedir la puesta en marcha de nuevos servicios y afectar a la competitividad. **La Comisión trabajará con las partes interesadas del sector financiero para ampliar o crear nuevos instrumentos de financiación innovadores que permitan que los nuevos operadores adquieran o arrienden material rodante.** En consonancia con las normas sobre ayudas estatales y para promover la industria europea, esto podría adoptar la forma de garantías presupuestarias proporcionadas por los Estados miembros o la UE, como se hizo en el marco de InvestEU en el actual período de programación. En el próximo marco financiero plurianual también se incluye esta propuesta como parte del Fondo Europeo de Competitividad («el instrumento InvestEU del FEC»)³¹ o como instrumentos financieros, por ejemplo en el marco de los planes de colaboración nacional y regional³², incluidos los instrumentos de alto riesgo para tecnologías altamente innovadoras. Los bancos nacionales de fomento y los inversores privados pueden desempeñar un papel

²⁹ El cuarto paquete ferroviario, de 2016, es un conjunto de seis textos legislativos destinados a completar el mercado único de los servicios ferroviarios, https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/rail/railway-packages/fourth-railway-package-2016_en?prefLang=es.

³⁰ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al uso de la capacidad de infraestructura ferroviaria en el espacio ferroviario europeo único, por el que se modifica la Directiva 2012/34/UE y se deroga el Reglamento (UE) n.º 913/2010 [COM(2023) 443 final].

³¹ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Fondo Europeo de Competitividad [COM(2025) 555 final].

³² Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea el Fondo Europeo para la Cohesión Económica, Social y Territorial, la Agricultura y las Zonas Rurales, la Pesca y el Mar, la Prosperidad y la Seguridad para el periodo 2028-2034 [COM(2025) 565 final].

fundamental a la hora de proporcionar apoyo financiero y estructuras innovadoras a los nuevos operadores (véanse ejemplos en el recuadro 2). Esto puede ayudar a mitigar los riesgos en las transacciones de material rodante, en particular los relacionados con los flujos de ingresos (es decir, se pueden evaluar los sistemas AssetCo³³ o ROSCO³⁴ y diversos enfoques de financiación, como bonos, capital, instrumentos de cuasicapital o fondos de inversión).

La ratificación por los Estados miembros del Protocolo de Luxemburgo del Convenio de Ciudad del Cabo, un marco para la identificación de los activos ferroviarios³⁵, puede contribuir a estimular aún más las inversiones en material rodante.

La compra de material rodante de segunda mano puede ser una solución rápida y rentable para los nuevos operadores, pero depende de que los operadores establecidos estén dispuestos a vender los trenes que ya no utilizan a sus futuros competidores. Para impulsar el desarrollo de un mercado de material rodante de segunda mano, **la Comisión propondrá legislación para prohibir el desguace anticompetitivo de material rodante funcional y seguro y creará condiciones transparentes para su reventa y uso en todos los Estados miembros.**

Recuadro 2. Ejemplos de financiación privada para la adquisición de material rodante

Los ejemplos de Italia y Francia muestran que, efectivamente, la financiación privada puede apoyar a los nuevos operadores. El primer operador privado de trenes de alta velocidad que entró en el mercado italiano fue fundado por empresarios que reunieron un importante capital privado para lanzar el primer servicio de transporte de viajeros en 2012.

En 2024, en Francia, un nuevo operador se benefició una inversión privada de 1 000 millones EUR procedente de un fondo de inversión en infraestructuras. El objetivo es poner en funcionamiento el primer servicio ferroviario de alta velocidad privado e independiente entre París y Rennes, Nantes, Angers y Burdeos de aquí a 2028. La adquisición de doce trenes de alta velocidad representó por sí sola una operación de 850 millones EUR, con repercusiones positivas para las actividades y el empleo del sector.

3.3. Fomentar unos cánones de acceso a las vías justos y proporcionados

En cada Estado miembro, el nivel de los cánones de infraestructura (por ejemplo, el acceso a las vías) depende del nivel de financiación pública para la renovación y el mantenimiento de las infraestructuras. Cuando la financiación pública es baja, los elevados cánones de acceso a las vías resultantes reducen la oferta ferroviaria global y dan lugar a precios elevados para los viajeros, lo que a menudo se traduce en un uso subóptimo de la red. En cambio, en consonancia

³³ AssetCo: sociedad de activos dedicada a la compra, explotación y mantenimiento de activos específicos utilizados para un proyecto.

³⁴ ROSCO: empresa de material rodante: empresa que posee y arrienda locomotoras, coches o vagones de mercancías a operadores ferroviarios.

³⁵ Protocolo de Luxemburgo del Convenio de Ciudad del Cabo, https://otif.org/fileadmin/user_upload/otif_verlinkte_files/04_recht/07_dipl_konf/DOCs_e/DCME_LUXEMBOURG_PROTOCOL_FINAL_04.06.07.pdf.

con las nuevas directrices de la Comisión sobre los cánones de acceso a las vías³⁶ y la reciente sentencia del Tribunal de Justicia³⁷, a la hora de fijar estos cánones, el objetivo debe ser fomentar un uso pleno y óptimo de la red. Esto permitirá que los servicios ferroviarios de larga distancia y los trenes nocturnos sigan siendo asequibles y compitan con otros modos de transporte. Esto puede lograrse mediante una segmentación adecuada del mercado y descuentos temporales para los recién llegados, siempre que se cumplan las normas sobre ayudas estatales.

3.4. Garantizar el acceso a las instalaciones de servicio y a los servicios ferroviarios conexos

Las instalaciones de servicio y mantenimiento, como estaciones, depósitos, zonas de almacenamiento y puntos de recarga, desempeñan un papel fundamental en la explotación de los servicios ferroviarios de alta velocidad. Las empresas ferroviarias deben tener un acceso no discriminatorio a dichas instalaciones de conformidad con las normas aplicables³⁸. Sin embargo, la distribución geográfica de las instalaciones específicas de alta velocidad es desigual, ya que algunas regiones carecen de infraestructuras adecuadas para apoyar a los nuevos operadores. Además, los datos sobre la disponibilidad y la idoneidad de estas instalaciones son limitados, lo que obstaculiza la transparencia y la planificación del mercado.

Los operadores ferroviarios de alta velocidad también necesitan un acceso igualitario a los servicios de estas instalaciones de servicio, incluidos los sistemas de expedición de billetes, las pantallas de información a los viajeros y los servicios de asistencia con equipajes. Los operadores ferroviarios históricos a menudo poseen estas instalaciones o gestionan estos servicios y pueden utilizar su posición para mantener una ventaja competitiva. Cuando se produzcan prácticas discriminatorias, los organismos reguladores deben hacer uso de sus competencias para actuar. Además, **la Comisión reforzará el Reglamento de Ejecución relativo al acceso a las instalaciones de servicio y a los servicios ferroviarios conexos³⁹ para garantizar un acceso no discriminatorio a los nuevos operadores.**

3.5. Mejorar la expedición de billetes de ferrocarril

La compra de un billete de ferrocarril para viajes transfronterizos que requieren varios tramos operados por diferentes operadores sigue siendo difícil para los viajeros. Encontrar y combinar los viajes puede resultar difícil y, a menudo, los viajeros no están suficientemente protegidos si pierden una conexión debido a la cancelación o el retraso de un tren. Los nuevos operadores ferroviarios se enfrentan a importantes obstáculos para entrar y desarrollarse en un mercado debido a la falta de acceso a los principales canales de distribución, lo que ralentiza la puesta en marcha de nuevos servicios y el desarrollo de la competencia. Varios asuntos de competencia⁴⁰ han demostrado que las condiciones en las que los grandes operadores

³⁶ Comunicación de la Comisión titulada «Directrices relativas a la fijación de los cánones por la utilización de las infraestructuras ferroviarias» (C/2025/2606).

³⁷ Sentencia de 22 de mayo de 2025, ÖBB-Infrastruktur y WESTbahn Management, C-538/23, en particular, los apartados 85 a 89.

³⁸ Directiva 2012/34/UE, en particular su artículo 13.

³⁹ Reglamento de Ejecución (UE) 2017/2177 de la Comisión, de 22 de noviembre de 2017, relativo al acceso a las instalaciones de servicio y a los servicios ferroviarios conexos.

⁴⁰ Algunos ejemplos son Alemania, España, Francia, Italia y Suecia.

ferroviarios permiten a las plataformas vender sus billetes pueden obstaculizar el desarrollo de nuevos canales de distribución y afectar a la competencia en el mercado de la venta de billetes.

Para solucionar este problema, **a principios de 2026, la Comisión propondrá una iniciativa en materia de venta de billetes**. El objetivo será facilitar a los viajeros la reserva de billetes multimodales y multioperadores, especialmente en el ferrocarril, a través de plataformas digitales, mejorando al mismo tiempo los derechos de los viajeros de ferrocarril⁴¹. La Comisión también ha propuesto un conjunto de normas armonizadas para el intercambio de datos ferroviarios⁴².

3.6. Lograr que los viajes en ferrocarril sean más asequibles

El ferrocarril de alta velocidad debe ser competitivo y asequible. Según una encuesta reciente del Eurobarómetro⁴³, el 61 % de los viajeros considera que el precio es el factor más importante a la hora de planificar los viajes de larga distancia, seguido del tiempo total de viaje, con un 47 %.

La competencia requiere una infraestructura bien financiada y con un buen mantenimiento. El mercado de los servicios de transporte de viajeros por ferrocarril está totalmente abierto desde 2020, lo que se ha traducido en precios más bajos y más opciones de servicio en zonas con una red de calidad y una fuerte competencia⁴⁴.

Por consiguiente, los Estados miembros deben garantizar una financiación adecuada para unas infraestructuras de alta calidad, en consonancia con las obligaciones reglamentarias establecidas en la legislación sobre la RTE-T, la cohesión y el ferrocarril⁴⁵. También deben aplicar plenamente las normas sobre la apertura de los servicios comerciales a la competencia y la licitación de servicios públicos⁴⁶. Esto permitirá que los administradores de infraestructuras atiendan a diferentes operadores que ofrecen diversos servicios, incluidos trenes transfronterizos, de bajo coste y nocturnos y productos turísticos innovadores.

⁴¹ Está previsto que la iniciativa de venta de billetes se componga de tres propuestas jurídicas: i) una propuesta de Reglamento sobre los servicios digitales de movilidad multimodal; ii) una propuesta de Reglamento sobre un sistema único de venta y reserva de billetes; y iii) una revisión específica del Reglamento sobre los derechos de los viajeros de ferrocarril. La revisión específica tiene por objeto garantizar que los viajeros que compren sus billetes en una única transacción desde una única plataforma estén protegidos durante todo el viaje, independientemente del número de operadores ferroviarios implicados.

⁴² Proyecto de Reglamento de Ejecución de la Comisión sobre la especificación técnica referente al subsistema telemático del sistema ferroviario de la Unión Europea para la interoperabilidad del intercambio de datos en el transporte ferroviario y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 454/2011 y (UE) n.º 1305/2014, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14273-Interoperabilidad-ferroviaria-especificaciones-tecnicas-del-subsistema-de-aplicaciones-telematicas_es.

⁴³ Eurobarómetro sobre el servicio digital de movilidad multimodal, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3178?etrans=es>.

⁴⁴ *Study on passenger and freight rail transport services* [«Estudio sobre los servicios de transporte ferroviario de viajeros y mercancías»], 2024: <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/4ea76998-7955-11ef-bbbe-01aa75ed71a1>.

⁴⁵ Artículo 48 del Reglamento (UE) 2024/1679; artículo 8 de la Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, por la que se establece un espacio ferroviario europeo único (texto refundido); Reglamento (UE) 2021/1060, que exige una planificación global del transporte al nivel adecuado, facilitando información sobre los recursos de financiación correspondientes a las inversiones previstas para cubrir los costes de explotación y mantenimiento de las infraestructuras existentes y previstas.

⁴⁶ Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, por la que se establece un espacio ferroviario europeo único (texto refundido).

Por último, el desarrollo de una oferta ferroviaria paneuropea de alta velocidad requiere la igualdad de condiciones en comparación con los modos de transporte más intensivos en carbono, también por lo que respecta a la fiscalidad. Los Estados miembros tienen pleno control sobre la fijación de los tipos del IVA para el transporte de viajeros. Habida cuenta del principio de neutralidad fiscal, los Estados miembros deben utilizar esta flexibilidad para crear una competencia leal entre los modos de transporte que compiten entre sí. Además, los Estados miembros deben estudiar y revisar métodos para igualar las condiciones mediante la limitación de subvenciones y beneficios fiscales a los modos de transporte más intensivos en carbono.

3.7. Reforzar la conexión con otros modos de transporte

La mejora de las conexiones ferroviarias, en particular los servicios ferroviarios de alta velocidad, con otros modos de transporte reforzaría el ferrocarril como alternativa a los vuelos de corta distancia y, posiblemente, a los de mayor distancia dentro de Europa. En la actualidad, aeropuertos como Fráncfort y París Charles de Gaulle están bien conectados al ferrocarril de alta velocidad y sirven como importantes centros de transporte de viajeros, pero muchos otros aeropuertos tienen conexiones limitadas.

La Comisión analizará la conectividad de cuarenta aeropuertos importantes, también con el ferrocarril de alta velocidad y de larga distancia, a fin de detectar déficits de inversión y dar a conocer las mejores prácticas para mejorar la conectividad de los aeropuertos. **La Comisión también analizará los actuales intercambiadores multimodales de pasajeros en las zonas urbanas** para detectar y promover las mejores prácticas de integración de las redes ferroviarias de larga distancia y alta velocidad con el transporte público, la bicicleta y la movilidad compartida⁴⁷.

Además, el Parlamento Europeo y el Consejo están debatiendo una propuesta de la Comisión sobre los derechos de los viajeros en el transporte multimodal con vistas a proteger a los viajeros que cambian de modo de transporte durante sus viajes⁴⁸.

4. UN SECTOR FERROVIARIO DE LA UE COMPETITIVO, ARMONIZADO E INNOVADOR

Un sector europeo del suministro ferroviario dinámico, próspero, competitivo e innovador es crucial para el éxito de la red ferroviaria europea de alta velocidad. Las empresas europeas de suministro ferroviario son líderes mundiales, ya que emplean a 650 000 personas y contribuyen en un 0,35 % al PIB de la UE, con una tasa de crecimiento anual del 3 %⁴⁹. El sector del suministro ferroviario de la UE es clave para los clientes europeos y constituye un pilar de la competitividad mundial de la UE, ya que exporta sistemas y soluciones a todo el mundo, incluidos ambiciosos planes ferroviarios de alta velocidad en, por ejemplo, Egipto, Marruecos y Arabia Saudí.

Sin embargo, los competidores mundiales están ganando terreno rápidamente, entrando en el mercado de la UE y expandiéndose en sus propios mercados y en otros, mientras que los

⁴⁷ La Comisión animará y apoyará a los Estados miembros para que utilicen los planes y programas exigidos o promovidos en el marco de la legislación de la UE o iniciativas como los planes de movilidad urbana sostenible, los planes de calidad del aire y los planes de acción contra el ruido, con el fin de maximizar el número de viajeros de la región o de la aglomeración urbana que pueden llegar a las estaciones de ferrocarril de alta velocidad de una manera sostenible.

⁴⁸ COM(2023) 752 final.

⁴⁹ https://www.unife.org/wp-content/uploads/2024/05/UNIFE_Priorities_2024_2029.pdf, con datos adicionales facilitados por UNIFE.

agentes de la UE aún no han aprovechado plenamente las mejoras de eficiencia que ofrece el mercado único de la UE. Para hacer frente a esta situación, las empresas ferroviarias, los administradores de infraestructuras y las autoridades de servicio público de la UE deben reducir aún más el número de requisitos divergentes de sus proyectos de contratación individuales y avanzar hacia la adquisición de productos ferroviarios disponibles producidos mediante procesos industrializados y normalizados. Esto será más fácil si los Estados miembros eliminan reglas y normas nacionales fragmentadas y acuerdan reglas y normas a escala de la UE. Al mismo tiempo, la cooperación entre los agentes empresariales del sistema ferroviario puede contribuir a dar un mejor uso a los escasos recursos y a obtener economías de escala, respetando plenamente las normas de defensa de la competencia y como complemento de los mercados competitivos, a la vez que se promueven nuevos servicios transfronterizos de libre acceso. Esta cooperación debe fomentar un auténtico espacio ferroviario europeo único en el que las empresas ferroviarias puedan operar de manera competitiva a través de las fronteras.

4.1. Mejorar la interoperabilidad de la infraestructura ferroviaria y del material rodante

Los requisitos técnicos y operativos nacionales aumentan los costes debido a la duplicación de los procesos de autorización y a la complejidad de las pruebas para garantizar el cumplimiento de los requisitos. Esto retrasa la entrada de nuevos servicios en el mercado y supone una carga para la producción, la retroadaptación y el mantenimiento.

Por tanto, la certificación y la autorización del material rodante deben simplificarse y expedirse para un ámbito de uso más amplio. Las «pruebas de compatibilidad del sistema» de las locomotoras y los trenes nuevos o mejorados deben requerir menos tiempo y recursos. **La Comisión promoverá la normalización de las autorizaciones de los trenes de alta velocidad que sean válidas para toda la red de la UE.** Esto fomentará la aparición de un mercado maduro de arrendamiento y de segunda mano del material rodante de alta velocidad a escala de la UE, lo que aumentará la flexibilidad para los nuevos operadores, atraerá a los inversores y facilitará el uso del material rodante para el transporte militar.

Un factor clave para la normalización del material rodante es una implantación más rápida y armonizada del Sistema Europeo de Gestión del Tráfico Ferroviario (ERTMS), que reviste una importancia estratégica tanto en el ámbito civil como militar. Sin embargo, el enfoque multisistema no armonizado de los Estados miembros ha provocado que el coste de los productos ERTMS se haya duplicado en los últimos cinco años⁵⁰. La legislación de la RTE-T exige que los sistemas nacionales de señalización se eliminen de forma progresiva en favor del ERTMS en la red RTE-T de aquí a 2040. Algunos Estados miembros, como Bélgica, Chequia y Dinamarca, han decidido convertir el ERTMS en el único sistema de señalización de sus redes, y España, Austria y Polonia están realizando importantes inversiones para la implantación del ERTMS basado en las radiocomunicaciones. No obstante, otros Estados miembros se están quedando rezagados.

Los planes nacionales de implantación del ERTMS 2024-2025 apuntan a la necesidad de triplicar la capacidad de producción del ERTMS en Europa. Se estima que las oportunidades

⁵⁰ Comisión Europea: Dirección General de Transportes y Movilidad, *ERTMS On-board deployment – Analysis of cost drivers* [«Implantación a bordo – Análisis de los factores de los costes», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2025, <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/89f05852-1680-11f0-b1a3-01aa75ed71a1>.

de mercado totales para el sector del suministro ferroviario superan los 18 200 millones EUR para el ERTMS solo en la red básica de la RTE-T. Para aprovechar estas mejoras de eficiencia y proporcionar previsibilidad al sector del suministro del ERTMS, **la Comisión aplicará estrictamente las obligaciones de implantación del ERTMS y reforzará la coordinación entre los Estados miembros. Esto se llevará a cabo a través de un plan de despliegue europeo del ERTMS revisado⁵¹ en 2026.** La implementación debe incluir la conexión de las líneas de alta velocidad a los centros urbanos y las líneas de desvío⁵², también para garantizar que se puedan utilizar para el transporte militar transfronterizo.

Con el fin de hacer más atractivas las profesiones ferroviarias, estimular la creación de empleo y ayudar a adaptar la educación, la formación y las competencias profesionales a las necesidades y oportunidades de este sector estratégico⁵³, y previa consulta a los interlocutores sociales, **la Comisión reformará las normas de la UE sobre la certificación de los maquinistas.** Esto también simplificará los esfuerzos y creará requisitos profesionales y una certificación unificados que permitirán que los maquinistas operen en todos los trenes e infraestructuras ferroviarias de toda la red de alta velocidad de la UE.

4.2. Investigación y coordinación para la competitividad y la seguridad

La tecnología de alta velocidad es una tecnología de vanguardia y la seguridad es primordial. El desarrollo y la creación conjunta de tecnologías digitales y de automatización armonizadas a escala de la UE, como los trenes automáticos, los modernos sistemas de señalización ERTMS, los sistemas de comunicación y gestión del tráfico, pueden aumentar la capacidad de las infraestructuras de alta velocidad existentes, mejorar la seguridad y proporcionar una mayor flexibilidad y resiliencia a los servicios y los transportes militares. Los sistemas también deben protegerse contra las perturbaciones y los ciberataques. Para llevar estas tecnologías al mercado, el sector del suministro ferroviario, los administradores de infraestructuras y las empresas ferroviarias deben continuar la investigación conjunta en el marco del programa Horizonte Europa 2028-2034⁵⁴ y del Fondo Europeo de Competitividad propuesto. **Para estimular la investigación colaborativa sobre el ferrocarril de alta velocidad, la Empresa Común para el Ferrocarril Europeo pondrá en marcha una convocatoria específica en 2026.** Los Estados miembros deben utilizar instrumentos de financiación nacionales, incluidos los proyectos importantes de interés común europeo, de conformidad con las normas sobre ayudas estatales.

Para que el sector ferroviario europeo de alta velocidad logre economías de escala y obtenga los beneficios de la competitividad mundial, la demanda prevista de trenes de alta velocidad y vías férreas de última generación debe ir acompañada de los correspondientes esfuerzos por parte de los proveedores para suministrar la tecnología necesaria de la forma más normalizada posible. Una manera de alcanzar este objetivo podría ser la creación conjunta⁵⁵ de la próxima

⁵¹ El actual Plan de despliegue europeo del ERTMS se adoptó en 2017, sobre la base del anterior Reglamento RTE-T. Reglamento de Ejecución (UE) 2017/6 de la Comisión, de 5 de enero de 2017, sobre el plan de despliegue europeo del Sistema Europeo de Gestión del Tráfico Ferroviario.

⁵² Líneas en las que no está previsto que circule un servicio ferroviario, pero a las que es probable que se desvíe en caso de perturbación.

⁵³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones titulada «La Unión de las Competencias» [COM(2025) 90 final].

⁵⁴ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece Horizonte Europa, el Programa Marco de Investigación e Innovación, para el período 2028-2034 [COM(2025) 543 final].

⁵⁵ Por ejemplo, en una empresa común financiada con cargo al próximo marco financiero plurianual.

generación de trenes armonizados, inteligentes y multirred, que se fabricaría a un menor coste y se pondrían en funcionamiento más rápidamente. Este enfoque armonizado también racionalizaría los componentes de señalización e infraestructura, reduciría el riesgo de los proyectos, facilitaría la inversión privada y permitiría a los fabricantes aumentar la capacidad de producción y acortar los plazos de entrega.

5. UNA GOBERNANZA EFICAZ DE LA UE PARA EL FERROCARRIL DE ALTA VELOCIDAD

Aunque la visión presentada en la presente Comunicación se basa en que los operadores del mercado pongan en marcha y mejoren su oferta de alta velocidad, se requiere una gobernanza eficaz de la UE para garantizar que se creen las condiciones necesarias para un sistema ferroviario de alta velocidad en la UE más rápido y en crecimiento, incluida la infraestructura de la red. Esta gobernanza más sólida debe aplicarse tanto a escala de la UE como específicamente a las líneas de alta velocidad individuales.

Por tanto, en 2026, **la Comisión propondrá legislación para reforzar el papel de la Agencia Ferroviaria de la Unión Europea (AFE) a la hora de autorizar vehículos y eliminar las normas nacionales.** También facultará a un gestor europeo de despliegue fuerte para garantizar una implantación eficaz del ERTMS. Al eliminar de forma eficaz las normas nacionales redundantes, expedir autorizaciones de vehículos y certificados de seguridad únicos a los operadores ferroviarios y las aprobaciones en tierra del ERTMS, la AFE contribuye a la rentabilidad del ciclo de innovación. Para involucrar al sector ferroviario de la UE a nivel de dirección, **la Comisión trasladará los debates que se desarrollan actualmente en el seno del grupo de expertos de la Comisión sobre la competitividad del sector del suministro ferroviario al nivel político.**

Para coordinar mejor el uso de la capacidad de infraestructura ferroviaria con arreglo al Reglamento sobre la gestión de la capacidad propuesto⁵⁶, los administradores de infraestructuras estarán facultados y legalmente obligados a colaborar para proporcionar una capacidad transfronteriza predecible y atractiva para los servicios de larga distancia. Además, la fiabilidad se reforzará mediante un marco común para la gestión del rendimiento.

Para superar los obstáculos que dificultan la creación de servicios transfronterizos en corredores específicos, como los obstáculos técnicos, la disponibilidad de instalaciones de servicio y las limitaciones de capacidad, **la Comisión organizará mesas redondas con las partes interesadas sobre las conexiones urbanas seleccionadas, en particular entre capitales y con los principales centros de transporte.** Los coordinadores europeos, en estrecha colaboración con las autoridades competentes (ministerios, administradores de infraestructuras y autoridades nacionales de seguridad), fomentarán los avances hacia las soluciones indicadas en lo que respecta tanto al desarrollo de la red como a su funcionalidad.

La funcionalidad de la red europea de alta velocidad se supervisará dentro del marco de gobernanza reforzado que establecerá el futuro Reglamento sobre la gestión de la capacidad. La Red Europea de Administradores de Infraestructuras, junto con las entidades encargadas de la evaluación del rendimiento, garantizará un seguimiento coordinado y la notificación de los obstáculos que afecten a la circulación. Estas estructuras detectarán y preverán las

⁵⁶ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al uso de la capacidad de infraestructura ferroviaria en el espacio ferroviario europeo único, por el que se modifica la Directiva 2012/34/UE y se deroga el Reglamento (UE) n.º 913/2010 [COM(2023) 443 final].

perturbaciones en la circulación de trenes de alta velocidad, como obras, incidentes o cuellos de botella, y facilitarán respuestas coordinadas para minimizar su impacto.

6. CONCLUSIÓN: MÁS RÁPIDO, MÁS CERCA, MÁS FUERTES

La presente Comunicación guiará a la Comisión en sus esfuerzos para involucrar a todas las partes interesadas en la aplicación satisfactoria de la visión presentada. Para medir el progreso general, **la Comisión establecerá un cuadro de indicadores del ferrocarril de alta velocidad, basado en un conjunto de indicadores que aborden las medidas clave de este plan.** Los indicadores incluirán el número de kilómetros de línea de alta velocidad y las tendencias en su desarrollo, las velocidades medias, los volúmenes de viajeros y la implantación del ERTMS. **La Comisión también llevará a cabo una encuesta anual sobre el ferrocarril de alta velocidad** para evaluar la percepción de los avances en relación con los objetivos del plan. Esto permitirá a la Comisión hacer un seguimiento de los avances e informar al Parlamento Europeo y a los Estados miembros a nivel ministerial, y servirá de base para debates más amplios en el sector.

ANEXO: Resumen de las medidas

Pilar I. La red ferroviaria de alta velocidad de la UE: necesidad de aceleración y armonización

La Comisión:

- a mediados de 2026, sobre la base de un proceso de consulta dirigido por los coordinadores europeos, adoptará los planes de trabajo de los corredores europeos de transporte, determinando los principales cuellos de botella de las infraestructuras transfronterizas y nacionales en la red ferroviaria RTE-T y proponiendo medidas y recomendaciones para su eliminación oportuna y coordinada;
- de aquí a 2027, fijará plazos vinculantes en las decisiones de ejecución de los corredores para eliminar los principales cuellos de botella de las infraestructuras transfronterizas y nacionales para cada corredor europeo de transporte, determinando los tramos que deben desarrollarse para alcanzar velocidades muy elevadas a lo largo de estos corredores;
- en 2026, revisará la ejecución de la Directiva sobre racionalización para mejorar su eficacia a la hora de acelerar la concesión de autorizaciones y la contratación pública transfronterizas;
- en 2026, coordinará, sobre la base de un diálogo estratégico, una estrategia de financiación para la implantación de la red ferroviaria de alta velocidad, que podría contar con el apoyo del presupuesto de la UE, la financiación nacional y privada y las partes interesadas a través de un «pacto para el ferrocarril de alta velocidad»;
- en 2026, priorizará los proyectos ferroviarios de alta velocidad en la convocatoria del MCE de 2026 (*reflow*);
- a partir de 2026, junto con el BEI, facilitará el acceso a los servicios de asesoramiento para los promotores de proyectos y en apoyo de los planes de inversión en el ferrocarril de alta velocidad de los Estados miembros;
- a partir de 2026, utilizará la financiación de la UE para impulsar la implantación de medidas de resiliencia climática y reducir el impacto ambiental de la construcción de infraestructuras de transporte, y promover las mejores prácticas en materia de contratación pública ecológica;
- a partir de 2025, apoyará a los Estados miembros en la aplicación de la Comunicación de la Comisión sobre tecnologías innovadoras y formas de implantación de las energías renovables y en la preparación de sus planes de acción contra el ruido;
- para 2028, desarrollará metodologías armonizadas de evaluación del ciclo de vida y de resiliencia climática de los proyectos de infraestructuras de transporte.

Los coordinadores de la RTE-T:

- para mediados de 2026, elaborarán capítulos específicos para el ferrocarril de alta velocidad en sus planes de trabajo de los corredores, centrándose en la finalización de la red ferroviaria transfronteriza de alta velocidad.

Se invita a los Estados miembros de la Unión a que:

- apoyen la propuesta de Reglamento del MCE 2028-2034 con la dotación de financiación asociada;
- vayan más allá de los requisitos mínimos de velocidad establecidos en el Reglamento RTE-T y tengan como objetivo velocidades de diseño más altas;
- utilicen plenamente los mecanismos de flexibilidad relacionados con la concesión de autorizaciones en virtud de la Directiva sobre racionalización;

- prioricen los proyectos transfronterizos para acelerar los proyectos ferroviarios de alta velocidad.

Pilar II. Un marco regulador atractivo y competitivo para los servicios ferroviarios

La Comisión:

- a partir de 2026, facilitará la compra y el arrendamiento de material rodante (de conformidad con las normas de la UE sobre ayudas estatales) mediante instrumentos financieros innovadores;
- garantizar el cumplimiento de las normas de acceso a las instalaciones de servicio y, en 2026, evaluarlas para revisarlas posteriormente;
- en 2026, propondrá legislación sobre la expedición de billetes y la mejora de los derechos de los viajeros cuando viajan con diferentes empresas de transporte;
- de aquí a 2026, determinará las prioridades de inversión en cuarenta aeropuertos importantes para mejorar la conectividad entre el transporte aéreo y el ferrocarril y crear intercambiadores multimodales de pasajeros para mejorar la integración con el transporte público, la bicicleta y la movilidad compartida.

Se invita a los Estados miembros de la Unión a que:

- proporcionen a los administradores de infraestructuras una financiación suficiente y estable que les permita reducir los cánones de acceso a las vías para determinados segmentos del mercado;
- promuevan la igualdad de condiciones entre los distintos modos de transporte, especialmente a la hora de fijar los tipos del IVA.

Pilar III. Un sector del suministro ferroviario de la UE competitivo, armonizado e innovador

La Comisión:

- en 2026, adoptará un nuevo y ambicioso plan de despliegue europeo del ERTMS;
- establecerá un conjunto único de requisitos para los trenes de alta velocidad;
- en 2026, pondrá en marcha una convocatoria específica de la Empresa Común para el Ferrocarril Europeo, con el fin de crear de forma conjunta la próxima generación de material rodante de alta velocidad armonizado a escala de la UE con capacidad multirred para unas operaciones ferroviarias eficientes e ininterrumpidas en todas las redes;
- en 2026, propondrá una legislación revisada sobre la formación común y la certificación única para los maquinistas de trenes de alta velocidad de la UE y otros servicios ferroviarios;
- en 2027, propondrá una legislación sobre la reventa y el desmantelamiento del material rodante.

Se invita a los Estados miembros de la Unión a que:

- completen la implantación del ERTMS en todos los tramos restantes de la red de alta velocidad y prioricen la eliminación de otras diferencias técnicas entre las líneas de alta velocidad y las rutas de acceso para garantizar unas operaciones ferroviarias eficientes e ininterrumpidas;

- garanticen el uso eficiente de los fondos públicos, en particular de los fondos de la UE, para proyectos de infraestructura y adquisición de material rodante, dando prioridad a las soluciones ferroviarias normalizadas y a las últimas versiones del sistema;
- utilicen, a través de sus entidades pertinentes, según proceda, las ayudas estatales y del Fondo Europeo de Competitividad propuestas, incluidos los proyectos importantes de interés común europeo, para financiar la próxima generación de material rodante ferroviario de alta velocidad;
- ratifiquen el Protocolo de Luxemburgo del Convenio de Ciudad del Cabo.

Se invita al sector europeo del suministro ferroviario a que:

- anticipe la demanda y amplíe la capacidad de producción de productos asequibles, armonizados y de alto rendimiento.

Pilar IV. Gobernanza eficaz de la UE para el ferrocarril de alta velocidad

La Comisión:

- a más tardar en 2026, propondrá un Reglamento revisado sobre la AFE para reforzar la seguridad, la digitalización y la rentabilidad;
- de aquí a 2026, establecerá un cuadro de indicadores para supervisar los avances en el desarrollo del ferrocarril de alta velocidad;
- a partir de 2026, trasladará al nivel político los debates que actualmente se llevan a cabo en el grupo de expertos de la Comisión sobre la competitividad del sector del suministro ferroviario;
- a partir de 2026, organizará mesas redondas con las partes interesadas sobre conexiones urbanas específicas para encontrar soluciones a los retos que plantea el desarrollo de corredores específicos, como las barreras técnicas, los retos relativos a la disponibilidad de instalaciones de servicio, las limitaciones de capacidad y los cánones de acceso a las vías.