



**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**  
**SECCION QUINTA**

**Recurso SALA TSJ 47/2021 - Recurso ordinario 10/2021 FASE: OL**

**NIG: 08019 - 33 - 3 - 2021 - 0000068**

**Parte actora:** RENFE VIAJEROS, SA, SOCIEDAD UNIPERSONAL

**Representante de la parte actora:** DANIEL FONT BERKHEMER

**Parte demandada:** DEPARTAMENT DE TERRITORI I SOSTENIBILITAT DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA

**Representante de la parte demandada:** ADVOCAT DE LA GENERALITAT

**SENTENCIA Nº 3237 / 2023**

**Ilmos. Sres. y Sras.:**

**Presidenta**

**D<sup>a</sup>. María Luisa Pérez Borrat**

**Magistrados**

**D<sup>a</sup>. María Fernanda Navarro de Zuloaga**

**D. Francisco José Sospedra Navas**

**D<sup>a</sup> Asunción Loranca Ruilópez**

**En Barcelona 3 de octubre de 2023.**

**La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (sección quinta)** ha pronunciado la siguiente sentencia en el recurso ordinario 10/2021, interpuesto por sociedad mercantil estatal Renfe Viajeros S.A representada por el procurador don Daniel Font Berkhemer, contra el Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat representada y asistida por el Sr. Letrado de la Generalitat.

Ha sido ponente la Magistrada Ilma. Sra. D<sup>a</sup>. María Fernanda Navarro de Zuloaga, quien expresa el parecer de la Sala.

**ANTECEDENTES DE HECHO**





**PRIMERO.-** Por la representación de la parte actora se interpuso el presente recurso contra la desestimación por silencio, ampliado a la resolución expresa de 17 de marzo de 2021 del Conseller de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya.

**SEGUNDO.-** Acordada la incoación de los presentes autos, se les dio el cauce procesal previsto por la LJCA.

**TERCERO.-** En la tramitación de este recurso se han observado las prescripciones legales.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** El presente recurso contencioso administrativo se interpone inicialmente contra la inactividad de la Administración acerca de la reclamación formulada por Renfe Viajeros S.A para el pago de la cuantía de 80.921.248,14 euros, y posteriormente a la resolución expresa del Departament de Territori i Sostenibilitat de 17 de marzo de 2021.

Este último acuerda:

1. Declarar que en la Cuenta General de la Generalitat de Catalunya correspondiente al ejercicio 2019 constan los importes correspondientes a los diversos ejercicios presupuestarios en la cuenta "Créditos pendientes de aplicar en el presupuesto" por un importe total de 57.569.555 euros, con los importes anuales siguientes:

2016: 6.071.515,27 euros  
2017: 16.759.965,00 euros  
2018: 16.211.436,92 euros  
2019: 18.526.638,00 euros

2. Que el pago efectivo de las liquidaciones del Plan de Acción para la mejora de la calidad de los servicios de Rodalies en Catalunya se encuentra vinculado al acuerdo que se adopte en el sí de la CMAEF prevista de conformidad con lo establecido en la disposición adicional centésima quinquagésima de la Ley 11/20, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado.

3. Que los incrementos de costos en concepto de cánon para uso de la infraestructura que Renfe Viajeros ha de abonar a Adif, forman parte del coste a transferir por la Administración General del Estado a la Generalidad de Cataluña, y que el pago de las cantidades reclamadas por este concepto se encuentra vinculado al acuerdo que se adopte en el sí de la CMAEF prevista de conformidad con lo establecido en la disposición adicional centésima quinquagésima de la Ley 11/2020,





de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado”.

**SEGUNDO.-** La parte actora alega en apoyo de su pretensión que a la Generalitat le corresponde asumir íntegramente todos los costes inherentes al Plan de Acción así como el importe del cánon por uso de la infraestructura. Y lo motiva, en síntesis, afirmando que:

1. Por tratarse de decisiones unilaterales de la Administración Autonómica, siendo que, de conformidad al derecho comunitario, la Generalitat de Catalunya es la autoridad competente, y consecuentemente quien ha de asumir el déficit que no se halle comprendido en el traspaso.
2. Con arreglo al punto 2 de los acuerdos de la CMAEF la Administración General del Estado asumirá la totalidad del déficit definitivo en que incurra la empresa ferroviaria por los servicios base.
3. En dichos acuerdos de la CMAEF se reconoció la potestad de la Generalitat para requerir a la empresa ferroviaria la modificación de los estándares o servicios previstos en el citado Contrato-Programa, la potestad tarifaria de la Generalitat y la definición de estándares de calidad mediante el denominado Plan de Acción.
4. La actora ha cumplido el Plan de Acción. Dicho Plan de Acción incluye la implantación de nuevos servicios de cercanías o regionales, el incremento de frecuencias, la mejora de los estándares de calidad del servicio, etc. Su financiación corresponde en exclusiva a la Generalitat (puntos 2 y 3 de los Acuerdos de la CMAEF). Añade que, no obstante, en el inicio le fue asignada una contribución financiera de 50 millones de euros que sirvió para financiar el Plan de Acción hasta 2014. Pero que una vez consumido dicho importe los impagos de la Generalitat se han hecho insostenibles para la recurrente. A partir de 2016 la Administración demandada no ha efectuado pago alguno, ni siquiera los importes que no incluían el déficit correspondiente al incremento del cánon. Y tampoco ha planteado reclamación alguna ante la Administración General del Estado, de la que la mercantil no forma parte al ser una sociedad mercantil. A diferencia de lo que pasó con ADIF ante la Audiencia Nacional Sección 8ª (rso 75/19).
5. Los cánones son tributos cuyo pago es ineludible.
6. El déficit requerido ha sido auditado y no ha sido controvertido en cuanto a su cuantía.
7. La recurrente es un tercero que no puede plantear cuestión alguna sobre discrepancias en los traspasos y transferencias entre las dos





Administraciones territoriales. La controversia presupuestaria entre Administraciones territoriales es ajena a la actora.

8. Renfe a pesar de ello ha asumido su pago y ha requerido a la Administración de la Generalitat a fin de que le reintegre dada su condición de titular del servicio y del necesario equilibrio financiero que para la recurrente se deduce del Reglamento CE 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo. No se puede cargar sobre el operador Renfe Viajeros S.A el déficit de una explotación que no hubiera asumido si considerase exclusivamente su propio interés comercial. Tal como se deduce de la normativa expuesta.
9. Es mas, reitera, la Administración de la Generalitat no ha planteado recurso alguno en esta cuestión frente a la Administración General del Estado, no obstante lo cual se ha negado a pagar, y la actora no tiene legitimación para pleitear por esta cuestión frente a la Administración General del Estado.
10. Para facilitar el pago, éste fue dividido entre lo que es el servicio incluido en el Plan de Acción (que no es el servicio base prestado en el momento de los traspasos) y el incremento de los cánones con la esperanza de poder cobrar las cuatro primeras facturas, lo cual no se ha producido, aún pese a una estimación parcial por la demandada en la resolución recurrida que ha sido objeto de ampliación y que tampoco se ha cumplido.

**TERCERO.-** Por su parte, la Generalitat de Catalunya se opone aduciendo que según el Acuerdo de 22.12.09 (punto 3 párrafo 4) el incremento de los cánones ferroviarios que RENFE operadora abona a ADIF para el acceso a la estructura ferroviaria ha de ser asumido por la Administración General del Estado al amparo de los Acuerdos de traspaso. RENFE-Viajeros suscribió el 18.12.18 el contrato que rige las relaciones de la Administración General del Estado con la recurrente para la prestación de los servicios de transporte de viajeros por ferrocarril en Cercanías, Media Distancia Convencional, Alta Velocidad, Media Distancia y Ancho Métrico, y en ella el incremento de los cánones se imputa a la Administración General del Estado en todo caso. RENFE-Viajeros pretende que sea la Generalitat quien pague los incrementos cuando en el resto del Estado es la Administración General del Estado quien los asume. La Generalitat no ha de pagar aquellas mejoras que serían comunes con el resto del Estado y que la Administración General del Estado asume. Además, ha de tenerse en cuenta que el incremento de costes por cánón es ajeno a la voluntad de la Generalitat. Por el contrario, tras la propuesta de ADIF, es el Ministerio quien decide qué se incorpora a los presupuestos generales del Estado. Al no haber sido posible llegar a la firma posterior de un contrato-programa actualizado con RENFE-Viajeros la deuda no es líquida, y además esta sujeta, aún habiendo una partida reservada en las cuentas, por virtud de la DA 154 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021 a lo que se resuelva en el sí de la CMAEF. El Estado no ha transferido los fondos para hacer efectiva la deuda.





#### CUARTO.- MARCO NORMATIVO. PRUEBA PRACTICADA

- A. Mediante **Real Decreto 2034/2009, de 30 de diciembre**, se dispuso el traspaso a la Generalitat de Catalunya de las funciones relativas al transporte de viajeros por ferrocarril de cercanías. En él se prevé la subrogación de la Comunidad Autónoma en la posición de la Administración General del Estado en el Contrato-Programa suscrito con Renfe Operadora E.P.E. para el periodo 2006-2010.
- B. La actividad de dirección, gestión y prestación del servicio entre la Generalitat de Catalunya y Renfe Operadora E.P.E se halla contemplada como objeto de traspaso en el citado Real Decreto al decir que “Las funciones que asume la Generalitat de Catalunya comprenden la regulación, la planificación, la gestión, la coordinación y la inspección de dicho servicio, así como la potestad tarifaria sobre el mismo, y, en particular (...)” (Anexo apartado B), añadiendo que “Las funciones objeto de valoración que se traspasan a la Generalitat de Cataluña se vienen realizando por RENFE-Operadora en el marco del actual Contrato-Programa entre la Administración General del Estado y RENFE-Operadora”, añadiendo que “En consecuencia, no se incluye valoración económica del coste efectivo de dichas funciones al estar incorporado al citado Contrato-Programa. En caso de que a la finalización del vigente contrato programa entre la Administración General del Estado y la entidad pública empresarial RENFE-Operadora, se produjera una modificación en el actual desempeño de funciones entre la Administración General del Estado y RENFE-Operadora, se realizará la ampliación de medios asociados a este traspaso que proceda, con la correspondiente revisión del Fondo de Suficiencia del año base” (Anexo letra F. párrafo 2). En relación a las funciones que se reserva el Estado “La Administración General del Estado se reserva las funciones correspondientes al ejercicio de las competencias que le corresponden de acuerdo con el ordenamiento jurídico, en particular las que afectan a la infraestructura de la red ferroviaria de interés general, la licencia de empresa ferroviaria, la regulación de la formación obligatoria y habilitaciones del personal, así como la expedición de títulos, y la seguridad de la circulación ferroviaria, incluyendo tanto la regulación como las funciones ejecutivas correspondientes, así como el establecimiento de las tasas o cánones aplicables”.
- C. **Convenio de 13.1.2010 y sus adendas de 14.12.10**. Dicho Convenio creó en la cláusula cuarta el órgano mixto de coordinación y control entre la Generalitat de Catalunya y Renfe Operadora E.P.E. Cuyas actas se han aportado como documental con la demanda y cuyo contenido se da por reproducido.
- D. Mediante **Acuerdo GOV/111/2010, de 1 de junio**, se declaró el servicio ferroviario de cercanías de Cataluña sometido a obligaciones de servicio público. Se otorgan derechos exclusivos de explotación a la actora.





- E. Mediante **RD 1598/2010, de 26 de noviembre**, se traspasaron los servicios regionales de transporte de viajeros que discurre íntegramente en el territorio de la CA. Con iguales circunstancias en relación a los puntos anteriores, y también en relación al **Acuerdo de GOV/256/2010, de 14 de diciembre**.
- F. En los Acuerdos de la CMAEF (Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales) se establecen unas reglas de financiación y traspaso.
- G. Concretamente, en el **Acuerdo de la CMAEF de 22.12.09**, en la parte que aquí nos interesa:

“(…)

Los incrementos de coste respecto a las previsiones contenidas en el citado contrato-programa que se produzcan durante su ejecución, derivadas de decisiones unilaterales de la Administración General del Estado o Renfe Operadora, como por ejemplo el cánon por uso de la infraestructura que Renfe Operadora abona a Adif, (...), formarán parte del coste a transferir por la Administración General del Estado a la Generalidad de Cataluña.

(…)

La Generalidad de Cataluña, en uso de sus competencias, podrá aplicar una política tarifaria diferente o requerir unos estándares de calidad, entre los que se encontrarían el número de unidades de material móvil, compromisos y condiciones distintos a los que se establezcan en el futuro Contrato-programa a suscribir entre la Administración General del Estado y RENFE-Operadora. En el caso que dichas decisiones comportasen un mayor déficit de explotación para RENFE-Operadora, éste será asumido por la Generalitat de Cataluña”.

- H. El **Reglamento 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo** definen la “obligación de servicio público” como la “exigencia definida o determinada por una autoridad competente a fin de garantizar los servicios públicos de transporte de viajeros de interés general que un operador, si considerase exclusivamente su propio interés comercial, no asumiría o no asumiría en la misma medida o en las mismas condiciones sin retribución”.
- I. **Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, “Disposición Adicional centésima quincuagésima cuarta. Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat de Cataluña**. En el plazo de seis meses, a partir de la entrada en vigor de esta Ley, se reunirá la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat de Cataluña para analizar y acordar de forma definitiva el procedimiento para hacer efectivas las transferencias de recursos por parte de la Administración General del Estado a la Generalidad de Cataluña, correspondientes a los servicios de transporte de viajeros por ferrocarril de cercanías y regionales sobre la red de ancho ibérico de la red ferroviaria de interés general, que fueron traspasados a la Generalidad de Cataluña, respectivamente, en virtud del Real Decreto 2034/2009, de 30 de diciembre, y del Real Decreto 1598/2010, de 26 de noviembre, de conformidad con lo establecido en el







Estatuto de Autonomía, en las normas a que han de ajustarse los traspasos de funciones y servicios del Estado a la Generalitat de Cataluña, y teniendo en cuenta los acuerdos e instrumentos adoptados hasta la fecha en relación con los servicios de transporte de viajeros señalados en el párrafo anterior. Esta Comisión culminará dicha transferencia en el ejercicio 2021”.

- J. En cuanto a la prueba practicada ambas partes han traído al proceso numerosa documental. Y además, a instancia de la Administración demandada, Adif en la pieza de prueba ha contestado que el Plan de Acción es una expresión genérica, extraña a los elementos determinantes de los tributos, por lo que sin aportación de elementos concretos suficientes Adif desconoce los servicios ferroviarios que se han prestado en el marco de este Plan así como de las cantidades efectivamente abonadas por RENFE-Operadora por estos conceptos. Por su parte, el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana de acuerdo con la información contable de ADIF extraída del informe de gestión del año 2017, certifica que los ingresos totales por cánones por utilización de líneas de la RFIG en el primer semestre de 2017 (en el que se aplicaba la ley anterior) fueron de 36,9 millones de euros, mientras que en el segundo semestre de 2017 (en el que ya se aplicaba la Ley 3/2017) fueron de 303,4 millones.

#### **QUINTO.- CUESTIÓN PLANTEADA.**

El pago de los servicios base, es decir, de los contemplados en aquel inicial contrato-programa 2006-2010 no suscita ninguna cuestión dado que son abonados vía presupuesto por el Estado previa presentación por RENFE-Viajeros S.A (antes RENFE-Operadora) de la propuesta de liquidación, y una vez emitido el informe correspondiente por la Intervención General de la Administración del Estado.

El objeto del presente recurso gira en torno al pago de las obligaciones adicionales sometidas a servicio público, lo que se viene a denominar el Plan de Acción (que están sujetas a prestación obligatoria aún cuando sean deficitarias como hemos visto, tras su declaración de servicio público por la Generalitat de Catalunya), referido a las mejoras y nuevos servicios de cercanías, incremento de frecuencias, mejora de los estándares de calidad del servicios, etc, servicios implantados a requerimiento de la Generalitat. Y también gira en relación al pago de los cánones satisfechos por la recurrente Renfe Viajeros S.A a ADIF, que es la gestora de la infraestructura, en relación a aquellas obligaciones adicionales impuestas por la autoridad competente para establecerlos Generalitat de Catalunya derivados del Plan de Acción y especialmente tras su incremento a partir de 2017. A este Plan de Acción se ha hecho referencia en el apartado G del fundamento anterior, que se da aquí por reproducido.

Todo ello teniendo en cuenta que como pone de relieve RENFE-Viajeros ésta no puede recibir fondos públicos por virtud de lo dispuesto en la normativa comunitaria y nacional, de tal manera que no puede compensar sus pérdidas





contables con financiación que no provenga de su propia explotación.

## SEXTO.- DECISIÓN DE LA CONTROVERSIDA:

- A. Hay un reconocimiento explícito de parte de la deuda en relación al Plan de Acción que se contiene en la resolución recurrida. También en la contestación a la demanda (folio 34) cuando señala que “6. Pel que fa a la qüestió dels pagaments derivats de l’aplicació del Pla d’acció per a la millora de la qualitat dels serveis de Rodalies a Catalunya, la meva representada ha reconegut el deute i fins i tot consta acreditat a l’expedient que hi ha una partida reservada al Compte General de la Generalitat per un import total de 57.569.555 euros destinat a aquests pagaments”, y asimismo cuando reitera (folio 37) que “I pel que fa als pagaments derivats de l’aplicació del pla d’acció per a la millora de la qualitat dels serveis de Rodalies a Catalunya, ja hem indicat que la meva representada ha reconegut el deute i fins i tot consta acreditat a l’expedient que hi ha una partida reservada (...)”. Asimismo, hay un reconocimiento tácito cuando la prestación del servicio, acomodado al plan de Acción se presta por RENFE-Viajeros sin oposición alguna por parte de la Administración gestora del servicio en los términos señalados.
- B. Este reconocimiento acerca del Plan de Acción, cuyo servicio se viene prestando en ejercicios posteriores al traspaso por RENFE, no puede ser obviado por una disposición presupuestaria posterior frente a RENFE operadora, ahora RENFE Viajeros S.A, máxime cuando la citada Disposición Adicional se refiere al “**procedimiento para hacer efectivas** las transferencias de recursos por parte de la Administración General del Estado a la Generalidad de Cataluña”. Es decir, no establece ninguna norma sustantiva que modifique lo ya acordado sino que se refiere al *procedimiento* para efectuar las transferencias.
- C. El compromiso de pago no solo se halla reconocido sino que además frente a él no cabe alegar un conflicto con la Administración General del Estado en relación a las transferencias de recursos, conflicto al que es ajena la Sociedad mercantil RENFE Viajeros SA, actora en este proceso.
- D. En relación a los cánones, el incremento de su coste viene reflejado en el Acuerdo de la CMAEF antes reseñado en el fundamento cuarto letra G. Y precisamente ello ya refleja que esta es una cuestión interna entre las dos Administraciones territoriales, que como tal no puede ser opuesta frente a RENFE Operadora que es una empresa pública, sino que ha de ser planteada por la Administración de la Generalitat de Catalunya en el marco de la transferencia de recursos AGE-Generalitat. Perp frente a la operadora, que presta los servicios adicionales que dan lugar a la liquidación de los cánones, y que los presta por indicación de la autoridad competente, la







Generalitat, ésta no puede oponerse a su pago, sin perjuicio de reclamar ante el Estado la transferencia que en su caso corresponda.

- E. Acerca de la discrepancia sobre la cuantía a satisfacer (80.926.248,14 euros frente a 80.921.248,14 euros) se aprecia una diferencia contable que expresa un error material que se extrae del propio escrito de reclamación obrante en el expediente administrativo, concretamente de una diferencia en la suma correspondiente a las facturas que recoge el folio 13 en relación a la suma total del folio 14, dado que la suma de aquellas facturas en el folio 13 da un total de 52.762.816,14 euros, suma a la que ha de añadirse la cantidad expuesta en el solícito segundo, lo que da un total de 80.926.248,14 euros.

Por tanto procede estimar el recurso interpuesto por la Sociedad Mercantil Renfe Viajeros S.A y reconocer el derecho de la recurrente a percibir de la Administración demandada la cantidad de 80.926.248,14 euros mas los intereses de demora.

**SÉPTIMO.-** De conformidad a lo dispuesto en el artículo 139 de la LJCA, procede hacer expresa condena en costas a la Administración demandada en importe máximo de 3000 euros.

**VISTOS** los preceptos legales citados y demás de general y pertinente aplicación,

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sección Quinta, ha decidido:

**PRIMERO.- Estimar** el recurso interpuesto por la Sociedad Mercantil Renfe Viajeros S.A y reconocer el derecho de la recurrente a percibir de la Administración demandada la cantidad que resulta de 80.926.248,14 euros mas los intereses de demora.

**SEGUNDO.-** Con costas a la Administración demandada en importe máximo de 3000 euros.

Notifíquese esta sentencia, que no es firme. Contra la misma se puede interponer, en su caso, recurso de casación ante esta Sala de conformidad con lo dispuesto en la sección 3ª, capítulo III, título IV de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. El recurso deberá prepararse en el plazo previsto en el artículo 89.1.





En el BOE nº 162, de 6 de julio de 2016, aparece publicado el Acuerdo de 20 de abril de 2016 de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo sobre la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al recurso de casación.

Conforme a lo dispuesto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la LOPJ, para la interposición del recurso de casación, deberá constituirse un depósito de **50 euros**, en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de este órgano judicial, abierta en el BANCO SANTANDER S.A., Cuenta expediente nº **0940-0000-85-0010-21** debiendo indicar en el campo concepto, la indicación "recurso" seguida del Código: 24 "Contencioso-casación". Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria el importe se remitirá a la Cuenta número: **IBAN ES 55 0049 3569 92000500 1274** indicando en el "concepto" el nº de cuenta del expediente referido (16 dígitos) . Quedan exentos de su abono, en todo caso, el Ministerio Fiscal, el Estado, las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales y los Organismos Autónomos dependientes, debiéndose acreditar, en su caso, la concesión de asistencia jurídica gratuita.

Llévese testimonio a los autos principales.

Así, por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

