



### 1.1. EL ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS: NATURALEZA, RÉGIMEN JURÍDICO Y FUNCIONES.

La entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (Adif) se configura como un organismo público de los previstos en el artículo 43.1.b) de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, adscrito al Ministerio de Fomento a través de la Secretaría General de Infraestructuras. Goza de personalidad jurídica propia, plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines y patrimonio propio y se rige por lo establecido en la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario, en la Ley 6/1997 mencionada, en las normas de desarrollo de ambas, en el Estatuto aprobado por el Real Decreto 2395/2004, de 30 de diciembre, y en la legislación presupuestaria y demás normas que le sean de aplicación. En defecto de estas normas, se le aplicará el ordenamiento jurídico privado.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 21 de la Ley del Sector Ferroviario, corresponden al Adif las siguientes competencias:

a) La aprobación de los proyectos básicos y de construcción de infraestructuras ferroviarias

que deben formar parte de la Red Ferroviaria de Interés General, si así se establece en la correspondiente resolución del Ministerio de Fomento que determine su establecimiento o modificación, y su construcción siempre que se lleve a cabo con sus propios recursos y, en todo caso, con arreglo a lo que disponga el Ministerio de Fomento.

- b) La construcción de las infraestructuras ferroviarias, con recursos del Estado o de un tercero, conforme al correspondiente convenio.
- c) La administración de las infraestructuras de su titularidad y de las que se le encomienden mediante el oportuno convenio.
- d) El control e inspección de la infraestructura ferroviaria que administre, de sus zonas de protección y de la circulación ferroviaria que sobre ella se produzca.
- e) La explotación de los bienes de su titularidad, de los que le sean adscritos y de aquellos cuya gestión se le encomiende.
- f) La elaboración y publicación de la declaración sobre la red, en los términos previstos en la Ley del Sector Ferroviario y en sus normas de desarrollo.
- g) La adjudicación de capacidad de infraestructura a las empresas

ferroviarias que lo soliciten y la celebración de acuerdos marcos con aquellas.

- h) La emisión de informes con carácter previo al otorgamiento, por el Ministerio de Fomento, de las licencias de empresas ferroviarias y de las autorizaciones para prestar servicios que se hayan declarado de interés público, en los casos previstos en la Ley del Sector Ferroviario.
- i) El otorgamiento de los certificados de seguridad, cuando así se determine por el Ministerio de Fomento.
- j) La elaboración de las instrucciones y circulares necesarias para determinar, con precisión, las condiciones de operación sobre la Red Ferroviaria de Interés General.
- k) La prestación de servicios adicionales, complementarios y auxiliares al servicio de transporte ferroviario, la fijación de las tarifas por su prestación y el cobro de las mismas.
- l) El cobro de los cánones por utilización de las infraestructuras ferroviarias.
- m) La gestión, liquidación y recaudación de las tasas, de conformidad con lo establecido en la Ley del Sector Ferroviario.
- n) La cooperación con los organismos que en otros Estados miembros de la Unión Europea administren las

infraestructuras ferroviarias, para establecer y adjudicar capacidad de infraestructura que abarque más de una red nacional.

- o) La celebración, con las empresas ferroviarias, de acuerdos marco.
- p) El establecimiento de las pautas que regulen el procedimiento para realizar la investigación de los accidentes ferroviarios que le correspondan.
- q) La elaboración de un informe anual que contemple todos los incidentes y accidentes producidos como consecuencia de la prestación del servicio de transporte ferroviario.
- r) La elaboración de un plan de contingencias que recoja las medidas necesarias para reestablecer la situación de normalidad en caso de accidente, de fallo técnico o de cualquier otra incidencia que perturbe el tráfico ferroviario.
- s) La resolución de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial que se formulen respecto de la actuación del mismo.
- t) Cuantas otras le atribuya la normativa aplicable.

## 1.2. LEY DEL SECTOR FERROVIARIO

La necesidad de convertir el ferrocarril en un modo de transporte competitivo y de abrir los mercados ferroviarios

nacionales al transporte internacional de mercancías realizado por las empresas ferroviarias establecidas en cualquier Estado miembro de la Unión Europea, hizo preciso aprobar un conjunto de Directivas dirigidas a dinamizar el sector ferroviario europeo. La transposición de éstas a la legislación española se realizó por la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario, que entró en vigor el 31 de diciembre de 2004 según establece el Real Decreto Ley 12/2004, de 7 de mayo. El desarrollo reglamentario de la ley se realizó por Real Decreto 2387/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Sector Ferroviario. Los ejes sobre los que gira la reforma realizada por la ley son la separación de las actividades de administración de la infraestructura y de explotación de los servicios y la progresiva apertura del transporte ferroviario a la competencia lo que supone la eliminación del monopolio público que existía hasta la fecha. La consecución de estos objetivos requería una profunda modificación de las estructuras y funciones de los agentes del sector ferroviario, así como la creación de otros nuevos que velen por la debida aplicación de la nueva normativa.

La reforma podría haberse limitado a incorporar al derecho interno las normas comunitarias. Sin embargo, esta

ley pretende reordenar por completo el sector ferroviario estatal y sentar las bases que permitan la progresiva entrada de nuevos actores en este mercado. Para alcanzar estos objetivos, la ley regula la administración de las infraestructuras ferroviarias y encomienda ésta a la entidad pública empresarial Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles (Renfe) que pasa a denominarse Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (Adif) e integra, además, al Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (Gif). La nueva entidad pública empresarial podrá construir, de acuerdo con lo que determine el Ministerio de Fomento, las infraestructuras ferroviarias con cargo a sus propios recursos o a recursos ajenos y administrará las infraestructuras de su titularidad y aquellas cuya administración se le encomiende mediante el oportuno convenio. Asimismo, nace una nueva entidad pública empresarial denominada Renfe-Operadora como empresa prestadora del servicio de transporte ferroviario, cuyo cometido es, básicamente, ofrecer a los ciudadanos la prestación de todo tipo de servicios ferroviarios. Renfe-Operadora asume, en los plazos y en la forma que la ley prevé, los medios y activos que Renfe ha tenido afectos a la prestación de servicios ferroviarios. Desde la entrada en vigor de esta ley, se abre a la competencia la

prestación del servicio de transporte de mercancías por ferrocarril en el ámbito nacional y se permite el acceso de todas las empresas ferroviarias que lleven a cabo transporte internacional de mercancías a las líneas de la Red Ferroviaria de Interés General que formen parte de la denominada Red Transeuropea de Transporte de Mercancías.

Establecida esta separación en las responsabilidades, Adif deberá llevar adelante la gestión de los distintos negocios que se le encomienden en relación con la administración de las infraestructuras ferroviarias: mantenimiento, circulación de trenes, estaciones y terminales, energía de tracción y redes de comunicaciones anexas a la infraestructura; asegurando el acceso a estaciones y vías en condiciones de igualdad a todos los operadores ferroviarios autorizados por el Ministerio de Fomento que lo soliciten, a los que cobrará un canon por el uso de la infraestructura y los servicios recibidos. Estos ingresos, que se sustentan en la capacidad de las líneas en construcción para permitir servicios de transporte en tiempos perfectamente competitivos con otros modos de transporte, deberán permitir cubrir los costes de funcionamiento y atender al endeudamiento que deba asumir para financiar la inversión de las nuevas infraestructuras.

### 1.3. PLAN ESTRATÉGICO DE INFRAESTRUCTURAS Y TRANSPORTES 2006-2020.

El Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes (PEIT), aprobado por el Gobierno el 15 de julio de 2005, es la expresión de la nueva política de infraestructuras y transportes impulsada por el Gobierno y concebida como un instrumento al servicio de los grandes objetivos en materia de política económica y social, objetivos que pueden sintetizarse en dos: impulsar la competitividad y el desarrollo económico, y fortalecer la cohesión social y territorial.

De hecho, el eficaz aprovechamiento del importante potencial de las infraestructuras como instrumento para impulsar el desarrollo económico y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, requiere de una política de infraestructuras y transportes con objetivos bien definidos, que responda a un enfoque global y coherente, y apoyada en principios de racionalidad económica, como la que desarrolla el PEIT.

Teniendo en cuenta la larga temporalidad de los efectos de las infraestructuras, el hecho de que el diseño y construcción de las mismas requiera dilatados períodos de tiempo y cuantiosos recursos económicos, y la circunstancia de que se trata de bienes con una larga vida útil, resulta evidente

que, por un lado, es prácticamente imposible modificar de forma sustancial el sistema de infraestructuras básicas de un país en el corto plazo, y por otro, que las decisiones que se tomen y las infraestructuras que se construyan van a vincular y a definir al país, a sus posibilidades de progreso, a sus relaciones con el exterior y a su estructura económica en el medio y largo plazo.

#### Planificación estratégica

Por todo ello, es necesario contar con una planificación estratégica del sistema de transportes, que sobre la base de una visión a medio y largo plazo, permita identificar las directrices generales de la política a seguir y definir las grandes actuaciones a acometer. El PEIT responde a un enfoque global de las necesidades y potencialidades de nuestro territorio, tanto en su articulación interna como en su conexión con otros países, así como a una aproximación intermodal a los problemas del propio sistema de transportes.

En el Plan se establecen los criterios y directrices de actuación para lograr un sistema de transportes más eficiente, en el que se produzca un reequilibrio del actual reparto modal de la demanda, permitiendo así aprovechar plenamente las potencialidades de todos los modos de transporte. Un sistema de transporte que canalice las demandas

de movilidad en condiciones óptimas de calidad y, sobre todo, seguridad, y que garantice unas condiciones homogéneas de accesibilidad en todo el territorio.

El PEIT es, también, una decidida apuesta por la sostenibilidad ambiental del sistema de transportes, mediante el impulso de los modos más respetuosos con el medio ambiente, como el ferrocarril.



Sobre estos planteamientos, el PEIT recoge un ambicioso conjunto de programas y líneas de actuación, que representan el mayor esfuerzo de dotación en infraestructuras realizado en España, con unas inversiones que ascienden a casi 250.000 millones de €, lo que significa una dotación anual superior a los de 1.5.500 millones. En términos de esfuerzo inversor, estas inversiones representan más del 1,5% del PIB como media a lo largo del período de vigencia del Plan. Para financiar las inversiones, se plantea una estrategia de financiación diversificada que, manteniendo un fuerte soporte de financiación presupuestaria, en torno al 60% del total, posibilita la utilización de diversas fuentes e instrumentos de financiación extrapresupuestaria. Estos recursos permiten acometer los diversos programas y líneas de actuación que se contemplan en los distintos modos de transporte.

#### El ferrocarril en el PEIT.

El ferrocarril es la gran apuesta del PEIT para el futuro del sistema de transportes, ya que se pretende que este modo sea el elemento central del sistema intermodal de transporte de viajeros y mercancías. Buena prueba de ello es que concentra más del 48% de las inversiones totales.

El PEIT define una ambiciosa Red de Altas Prestaciones que, con una longitud de 10.000 km, cubre de

manera equilibrada el territorio. Esto supone multiplicar por 10 la longitud de la red existente al inicio del Plan. Tras la ejecución del Plan, el 90% de la población tendrá a menos de 50 kilómetros una estación de alta velocidad y todas las capitales de provincia tendrán acceso a la misma. El concepto de altas prestaciones del PEIT implica que se trata de líneas con doble vía electrificada, de alta velocidad, (conforme a los requisitos de la Directiva Europea), de ancho UIC, y que, en la mayor parte de los casos, permiten la explotación en tráfico mixto de viajeros y mercancías.

En la red ferroviaria convencional, si bien el transporte ferroviario goza de indicadores de seguridad especialmente buenos respecto a otros modos de transporte, también en este caso la mejora de la seguridad constituye un objetivo prioritario, con especial atención a los sistemas de bloqueo, y a la supresión y mejora de la seguridad de pasos a nivel.

Asimismo el Plan plantea lograr la interoperabilidad de nuestra red con la red europea, mediante la progresiva implantación del ancho UIC, a través de un proceso racional y ordenado. La potenciación del tráfico ferroviario de mercancías, que ponga fin a la continuada pérdida de cuota de mercado de este modo, constituye otro objetivo básico de las actuaciones ferroviarias del PEIT. Para ello, además

de la Red de Altas Prestaciones de tráfico mixto se incluyen diversas actuaciones en la red convencional específicamente dirigidas a facilitar el tráfico de mercancías por ferrocarril, como son la mejora de los accesos ferroviarios a los grandes nodos logísticos y los puertos, y la dotación de estaciones y apartaderos de longitud suficiente para el tránsito de trenes de mercancías de gran longitud, y, por tanto, más competitivos.

#### **1.4. PLAN ESTRATÉGICO DE ADIF 2006-2010.**

En sintonía con el PEIT el Plan Estratégico de Adif (PE), que comenzó a elaborarse en el ejercicio 2005, es nuestra hoja de ruta para el nuevo escenario surgido tras la entrada en vigor de la L.S.F. y la aprobación por el Gobierno del Plan Estratégico de Infraestructuras del Transporte para el periodo 2006-2020, siendo el fruto de la reflexión interna de toda la entidad. Consolida a Adif como una empresa con vocación de servicio público y supone la asunción del compromiso de ofrecer un sistema de transporte eficiente, competitivo, moderno, que responde a las necesidades de movilidad de la sociedad, y que impulse el equilibrio territorial, la productividad y la dinamización de la economía, fomentando así un

crecimiento sostenible a largo plazo en beneficio de los ciudadanos.

##### **Líneas de actuación.**

El PE constituye la filosofía de gestión de la entidad en el periodo 2006-2010, ya que en él se recogen las principales líneas de actuación para su adaptación a las responsabilidades derivadas del marco legal en que se desenvuelve la actividad y el nuevo papel que debe cumplir en la sociedad especialmente dentro del proceso de definición del sector ferroviario. Concretamente, Adif se fija como misión potenciar el sistema de transporte ferroviario español mediante el desarrollo y la gestión de un sistema de infraestructuras seguro, eficiente, sostenible desde el punto de vista económico y medioambiental, y con altos estándares de calidad. La visión es situar a Adif como organización de referencia en la innovación e integración de los sistemas de gestión, basados en la gestión excelente y el compromiso social, entre los gestores de infraestructura europeos.

##### **Rentabilidad social.**

El documento explica que la entidad tiene un claro objeto de rentabilidad social que, en cualquier caso, debe ir acompañado de la sostenibilidad económica y financiera a medio plazo, ya que es responsable de la gestión de una parte importante

de las inversiones en infraestructuras ferroviarias y de la administración de la red de alta velocidad y de la red ferroviaria de interés general. Por su posición en el sector, Adif pretende y persigue, además, mantenerse como actor principal del sector ferroviario en nuestro país, orientar su estrategia y diseñar el escenario, al tiempo que ser líder y referente en Europa. Con esta finalidad se pretende reducir los datos de siniestralidad, lograr índices de puntualidad medios del 98%, alcanzar la máxima eficiencia económica con un coste objetivo de operación de 45.000 euros/km al año -lo que situará a Adif entre los primeros gestores europeos-, conseguir el equilibrio económico y financiero con una cobertura total de costes de explotación y promover la innovación para el desarrollo de nuevos negocios a partir de los activos gestionados.

##### **Horizonte 2010.**

El trabajo de Adif se fundamenta en la existencia de dos tipos de redes diferentes en función de los diferentes negocios, una red de altas prestaciones y otra convencional. En el horizonte de 2010 existirá una red de altas prestaciones de 2.200 km que tendrá que cubrir los corredores clave y operar de forma autosuficiente, para dar respuesta a las demandas del mercado; y otra convencional. De cara al 2010 se plantean también

otros objetivos intrínsecamente relacionados con la nueva realidad del sector: facilitar el acceso de los operadores ferroviarios a la infraestructura en condiciones de igualdad, mediante el desarrollo de nuevos mecanismos de relación, y el incremento de la cuota del transporte ferroviario frente a otros modos, tanto en transporte de mercancías como en viajeros, a través de la mejora de la competitividad respecto de otros modos. Asimismo, el contexto europeo forma igualmente parte de esta nueva realidad y, por ello, se adoptarán sistemas de explotación que garanticen la interoperabilidad de las nuevas infraestructuras y su integración con las convencionales.

#### Cifras económicas.

Desde el punto de vista económico, Adif realizará a lo largo del lustro de vigencia del Plan, inversiones propias por valor superior a 20.000 millones de €, cuya mayor parte, más del 90%, irán destinadas a la red de altas prestaciones y el resto a otros activos de su propiedad, estaciones y terminales de mercancías entre otros. También está previsto el desarrollo de otras acciones por cuenta del Estado, para la mejora en materia de seguridad y modernización de la red convencional, por un importe cercano a los 3.000 millones en el quinquenio, para mejorar sus estándares, ya que

más del 60% contará con CTC al final del periodo y menos del 20% tendrá bloqueo telefónico.

La suma de ambas cantidades da lugar a un volumen inversor medio anual próximo a los 4.600 millones de € (el 0,6 % del PIB), cifra que permitirá a la entidad pública continuar configurándose como el mayor ente inversor de España.

Por otra parte, los resultados de explotación previstos muestran la mejora progresiva durante el periodo, hasta situarse por primera vez en valores positivos en 2010, por la paulatina entrada en servicio de nuevos tramos de red de alta velocidad, la mejora de resultados derivada de la optimización en la explotación de la red convencional y las mejoras de gestión. Concretamente, los costes de explotación y las amortizaciones aumentan progresivamente desde 1.547 hasta 2.015 millones de €, incremento que se ve compensado por los ingresos específicos derivados tanto de la red convencional como de la de alta velocidad, que pasarán de 1.430 a 2.060 millones, lo que representa un crecimiento del 44,1%.

## 1.5. ACTUACIONES BÁSICAS DE DESARROLLO DEL MODELO FERROVIARIO.

### Declaración sobre la red y procedimiento de adjudicación de capacidad de infraestructura.

Entre los fines de la Ley del Sector Ferroviario se encuentra el de facilitar el acceso a las infraestructuras ferroviarias a todos aquellos candidatos interesados en la explotación de un servicio ferroviario. Por la Orden del Ministerio de Fomento de fecha 7 de abril, Orden FOM 897/2005, se regula la elaboración, el contenido y la publicación de la declaración sobre la red, así como el procedimiento de adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria de competencia estatal.

En cumplimiento de la mencionada orden se elaboró el documento de Declaración sobre la Red, en el que Adif da a conocer las características de la infraestructura ferroviaria y las condiciones de acceso a la red. Asimismo, informa sobre la capacidad de cada tramo de la red y detalla las normas generales, plazos y criterios que rigen en relación con la adjudicación de capacidad y los cánones y principios de tarificación que se deben aplicar por la utilización de las infraestructuras y por la prestación de los diferentes servicios a las empresas ferroviarias.

### Fijación de cánones.

La Ley del Sector Ferroviario establece la regulación de los cánones que se devengan a favor del Adif por la utilización de las infraestructuras por parte de los operadores del transporte ferroviario. La Ley otorga cobertura legal a la relación económica existente entre el Adif y los sujetos pasivos de los referidos cánones al tiempo que fija los elementos esenciales de los tributos regulados, distinguiendo entre canon por utilización de las líneas ferroviarias integrantes de la Red Ferroviaria de Interés General y canon por utilización de las estaciones y otras instalaciones ferroviarias. En el primero se establecen las modalidades de cánones por acceso, por reserva de capacidad, por circulación y por tráfico. En el segundo por utilización de estaciones por parte de los viajeros, por el estacionamiento y la utilización de andenes, por el paso por cambiadores de ancho, por la utilización de vías de apartado y por la prestación de servicios que precisen de autorización para la utilización del dominio público ferroviario. Mediante la Orden FOM/898/2005, de 8 de abril, se fijan las cuantías exigibles, su repercusión y devengo y su régimen de liquidación y pago.

### Licencias ferroviarias.

En materia de transporte ferroviario la Ley del Sector Ferroviario parte de su consideración como servicio de interés

general y esencial para la comunidad, que se presta en régimen de libre competencia en los términos previstos en la ley. El acceso por una empresa al mercado del transporte ferroviario debe hacerse mediante la obtención de la correspondiente licencia, acreditando, previamente, el cumplimiento de los requisitos que establece la Ley y el Reglamento.

En el año 2005 han presentado solicitudes de licencia de empresa ferroviaria, para el transporte de mercancías, 7 empresas, habiéndose concedido a 3 de ellas (Renfe Operadora, Comsa Rail Transport S.A. y Continental Rail S.A.) estando a final del año las restantes pendiente de subsanación de la documentación presentada. Asimismo, 3 empresas presentaron solicitud de habilitación para la adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria como operador distinto de las empresas ferroviarias, habiéndose concedido a una de ellas, Transfesa.

