

MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL PROYECTO DE REGLAMENTO DE DETERMINACIÓN DE LOS CÁNONES FERROVIARIOS DEL ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS (ADIF).

La presente memoria justifica la adecuación del reglamento para la determinación de los cánones ferroviarios a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad seguridad jurídica, transparencia eficiencia, rentabilidad social y sostenibilidad medioambiental.

1.- OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA DE REGLAMENTO.

Hasta la entrada en vigor de la Ley 26/2022, de 19 de diciembre, por la que se modifica la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario, los cánones ferroviarios tenían la consideración de tasas, por lo que dada su naturaleza tributaria determinaba su establecimiento y modificación a través de la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

A este respecto, la Comisión Europea, en su Carta de Emplazamiento de 17 de mayo de 2018 y en su Dictamen motivado de 10 de octubre de 2019, incluyó, entre los aspectos dudosos en la correcta transposición de las disposiciones de la Directiva 2012/34/UE, del Parlamento y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, por la que se establece un espacio ferroviario europeo único la determinación de los cánones mediante la Ley de Presupuestos Generales del Estado, en tanto que limita el referido principio de independencia de gestión de los administradores de infraestructuras, haciendo imposible que éstos fijen o modifiquen durante el año la cuantía de los cánones por la puesta a disposición de las infraestructuras, impidiendo, en definitiva, la utilización de los cánones como instrumento de gestión para realizar un uso óptimo y eficaz de su red.

A fin de poner remedio a esta situación, la Ley 26/2022, de 19 de diciembre, por la que se modifica la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario, ha transformado de forma sustancial la determinación de los cánones ferroviarios, adaptando la regulación, de este modo, al principio de independencia de gestión de los administradores de infraestructura que dimana del artículo 4 de la citada Directiva 2012/34/UE, estableciendo que su determinación, que se llevará a cabo por los administradores de infraestructuras ferroviarias siguiendo lo establecido en su artículo 100, se aprobará mediante un Reglamento adoptado por su Consejo de Administración que deberá ser publicado en el “Boletín Oficial del Estado” e incorporado a la declaración sobre la red.

Así, en la vigente redacción de la Ley 38/2015, se ha flexibilizado el sistema de determinación de los cánones, trasladando las competencias para su cuantificación final a los administradores de infraestructura. Para ello, se ha modificado la naturaleza jurídica de los cánones, pasando a ser prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario, figura prevista en la disposición final undécima de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

Tal y como se establecía en la Exposición de Motivos de la Ley 26/2022, la consideración de los cánones como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario permite conciliar las exigencias que impone la legislación comunitaria en cuanto a la independencia de gestión de los

administradores de infraestructuras, con el principio de reserva de ley del artículo 31.3 de la Constitución.

1.2.- Análisis de Alternativas.

La única alternativa a la elegida finalmente ha sido la no aprobación del Reglamento, cuestión que se ha descargado dada la necesidad de cumplir el mandato legal ya referido.

Adicionalmente, debe señalarse que no existen otras posibles soluciones alternativas, regulatorias o no regulatorias que den respuesta al mandato legal expuesto, habida cuenta que, tratándose de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario, es necesario respetar el principio de reserva de ley y partir de un instrumento normativo, a los efectos de determinar los cánones ferroviarios.

1.3 - Adecuación de la norma al orden de distribución de competencias.

El artículo 149.1, apartado 21^a establece que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma.

En ejercicio de dicha competencia, se publicó la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario, así como, sus sucesivas modificaciones, entre ellas la Ley 26/2022, de 19 de diciembre.

La Ley 38/2015 establece en sus artículos 19 y 22 la competencia de los administradores generales de infraestructuras para la administración de las infraestructuras integradas en la Red Ferroviaria de Interés General. Asimismo, dicha norma establece en su artículo 96 la competencia de los administradores generales de infraestructuras para determinar los cánones ferroviarios, mediante un Reglamento a aprobar por sus respectivos Consejos de Administración.

2.- CONTENIDO.

El Reglamento se estructura en 3 títulos, con un total de 9 artículos, 2 disposiciones transitorias, 1 disposición final y 3 anexos.

El Título Primero, denominado “Disposiciones Generales”, se estructura en dos artículos que determinan circunstancias que resultan de aplicación a todos los cánones ferroviarios. En este sentido, el artículo primero define el objeto del Reglamento mientras que el artículo segundo relaciona la normativa que resulta aplicable en la determinación de los cánones ferroviarios.

El Título Segundo se refiere a los “Cánones de acceso mínimo a las líneas ferroviarias integrantes de la Red Ferroviaria de Interés General y de acceso a infraestructuras que conecten con instalaciones de servicio”, regulados en el artículo 97. Este Título se estructura, a su vez, en cuatro artículos.

El artículo 3 se refiere al Canon por los servicios de acceso y gestión de capacidad (Modalidad A), determinando el cálculo de la cuota íntegra y la cuota líquida, tras el incremento, en su caso, por la adición por cancelación de reserva.

El artículo 4 incluye la Modalidad B, relativa al “Canon por utilización de las líneas ferroviarias y otros elementos relacionados con las mismas”, mientras que el artículo 5 se refiere al Canon por utilización de las instalaciones de transformación y distribución de la energía eléctrica de tracción (Modalidad C). Por último, el artículo 6 recoge la bonificación para incentivar el crecimiento del transporte ferroviario.

El Título III se refiere a los “*Cánones por la utilización de instalaciones de servicio de titularidad y gestión exclusiva de los administradores generales de infraestructura*”, dividido a su vez en tres artículos. El artículo 7 establece los criterios para la determinación de la Modalidad A, denominado como canon por utilización de estaciones de transporte de viajeros. El artículo 8 se refiere al canon por utilización de otras instalaciones de servicio de los administradores generales de infraestructura (Modalidad B), subdividido, a su vez, en tres modalidades. Finalmente, el artículo 9 se refiere a la Modalidad C, consistente en el canon por utilización de puntos de carga titularidad de los administradores generales de infraestructura.

La Disposición Transitoria Primera refleja las cuantías unitarias aplicables mientras esté vigente el “Convenio entre la Administración General del Estado y el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), para la sostenibilidad económica de las infraestructuras ferroviarias que integran su red, durante el período 2021-2025” de fecha 26 de julio de 2021 (publicado en el Boletín Oficial del Estado nº 185 de fecha 4 de agosto de 2021).

La Disposición Transitoria Segunda clarifica el régimen aplicable a los cánones devengados desde la publicación del Reglamento hasta su entrada en vigor.

Finalmente, la Disposición Final establece que el Reglamento entrará en vigor a partir del primer día del mes siguiente a su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

El Reglamento concluye con tres Anexos. En el primero de ellos se definen los tipos de línea, tipos de servicio y tipo de tracción. En el segundo anexo se concretan el tráfico de referencia y objetivo para el ejercicio 2024, que será base para el cálculo de las bonificaciones de los cánones previstos en el título II. Asimismo, en el tercer anexo se incluyen los criterios para la clasificación de las estaciones de viajeros, base para la determinación de los cánones previstos en el título III.

3.- ANÁLISIS DE IMPACTOS.

3.1.- JUSTIFICACIÓN DE LAS TARIFAS APLICABLES.

El desarrollo y la puesta en servicio de nuevas líneas de Alta Velocidad ha posibilitado que la velocidad media de los servicios definidos como VL2 en la Declaración de Red, haya aumentado, reduciéndose considerablemente los tiempos de viaje entre origen y destino, por lo que procede la redefinición de los servicios VL2 para aquellos trenes que tienen prestaciones similares a los servicios VL1, al objeto de dar cumplimiento a lo establecido en la Directiva 2012/34/CE, que establece servicios de naturaleza semejante abonen cánones equivalentes.

Por tanto, se definen como servicios VL2: Los servicios de larga distancia en relaciones de ancho variable siempre que la suma de sus recorridos por trayectos con tipos de línea A y B1 sea inferior

al 75% de su recorrido total o su recorrido por líneas tipo A sea inferior al 50%, excluidos los designados como VL3.

Los costes directamente imputables a la prestación del servicio ferroviario, subyacentes a cada modalidad de canon por tipo de línea, se distribuyen por tipo de servicio según criterios de ponderación diferenciados por modalidad de canon.

Los costes subyacentes al **Canon por los servicios de acceso y gestión de capacidad (Modalidad A)** se distribuyen por tipo de servicio en función de los tren-km reservados, entendiendo que el tren-km reservado es la unidad que mejor determina los costes del proceso de adjudicación de capacidad, los de gestión del tráfico y seguridad en la circulación, dado que es el volumen de tráfico lo que afecta a estos costes y no las características del tren.

Los costes subyacentes al **Canon por utilización de las líneas ferroviarias y otros elementos relacionados con las mismas (Modalidad B)** se distribuyen por tipo de servicio ponderando los tráficos en función de la degradación que cada servicio produce en la vía. Esta modalidad es la que concentra los costes de mantenimiento y conservación de la infraestructura por lo que es la más afectada por el impacto que provoca la mayor carga y su concentración por eje del tren y su velocidad.

La degradación que cada servicio produce en la vía se calcula con el **Tráfico Virtual**, magnitud definida en la ficha UIC 714 R que pretende cuantificar la contribución de los diferentes tráficos al deterioro de la infraestructura, teniendo en cuenta no sólo las toneladas acumuladas sino también su mayor o menor agresividad sobre la vía.

Las variables que afectan a la determinación del tráfico virtual son, fundamentalmente, las toneladas acumuladas y su concentración (carga por eje), la distribución y número de ejes motores y remolcados, la tracción y sus efectos dinámicos (velocidad).

Por otro lado, los costes subyacentes al **Canon por utilización de las instalaciones de transformación y distribución de la energía eléctrica de tracción (Modalidad C)** se distribuyen por tipo de servicio en función de los tren-km circulados con tracción eléctrica por líneas ferroviarias electrificadas en cada servicio, puesto que es el volumen de tráfico el que determina los costes de las instalaciones de transformación y distribución de la energía eléctrica de tracción y no las características del tren.

La metodología para calcular las **previsiones de tráfico ferroviario** sobre la RFIG de ADIF y ADIF-Alta Velocidad se basa en un modelo de capas superpuestas, en el que partiendo de la evolución del tráfico actual (tráfico base) se van superponiendo capas del impacto de nuevas situaciones futuras de la infraestructura (nuevas puestas en servicio o bajas de la infraestructura o equipamiento en la RFIG) y del mercado (entrada o salida de empresas operadoras y la evolución de la liberalización del tráfico ferroviario, tanto de viajeros como de mercancías).

Costes Previsionales imputables al servicio ferroviario, Recaudación de ingresos por tarifas y Grado de Cobertura de los costes previsionales estimados para el ejercicio económico 2024.

Los Administradores de Infraestructuras Ferroviarias establecen las tarifas de cánones con el objetivo de cubrir los costes necesarios para un desarrollo razonable de estas infraestructuras y

todos aquellos costes que permitan a los Administradores de infraestructuras ferroviarias lograr la sostenibilidad económica de las infraestructuras que administran.

Con las tarifas propuestas en este Reglamento para 2024 se recuperarían, en el caso del **Canon por Utilización de Líneas Ferroviarias**, el 75,75% de los costes previsionales establecidos para el ejercicio económico 2024 en las líneas de altas prestaciones y el 62,64 % en el resto de las líneas.

En el caso del **Canon por Utilización de Instalaciones de Servicio**, se recuperaría mediante tarifas el 73,68% de los costes previsionales establecidos para 2024.

Cómo se puede observar y, con el objetivo de lograr la sostenibilidad económica de las infraestructuras que administran, el Reglamento contempla el establecimiento de adiciones, que, en todo caso, no conseguirían financiar el 100% de los costes previstos para el ejercicio 2024:

Utilización de Líneas Ferroviarias:

TOTAL COSTES PREVISIONALES: UTILIZACIÓN DE LINEAS FERROVIARIAS - 2024			
<i>Datos ejercicio 2024 (en miles de €)</i>	LÍNEAS A	LÍNEAS NO A	TOTAL
Total Costes Subyacentes Recuperables por Tarifa	485,2	716,8	1.202,0
Total Costes Recuperables por Adición	449,3	281,4	730,7
Total Costes Previsionales 2024	934,5	998,2	1.932,7

TOTAL INGRESOS PREVISTOS: UTILIZACIÓN DE LINEAS FERROVIARIAS - 2024			
<i>Datos ejercicio 2024 (en miles de €)</i>	LÍNEAS A	LÍNEAS NO A	TOTAL
Total Ingresos por Tarifas	380,8	396,4	777,2
Total Ingresos por Adiciones Estimados	327,1	228,9	556,0
Total Ingresos Previstos 2024	707,9	625,3	1.333,2

% TOTAL COBERTURA DE COSTES MEDIANTE INGRESOS PREVISTOS: UTILIZACIÓN DE LINEAS FERROVIARIAS - 2024			
% Total Cobertura de Costes Mediante Ingresos Previstos 2024	75,75%	62,64%	68,98%

Utilización de Instalaciones de Servicio:

TOTAL COSTES PREVISIONALES:UTILIZACIÓN DE INSTALACIONES DE SERVICIO - 2024	
<i>Datos ejercicio 2024 (en miles de €)</i>	TOTAL
Total Costes Servicio Básico de Estaciones	148,6
Total Costes Utilización Otras Instalaciones de Servicio	89,2
Total Costes Previsionales 2024	237,8

TOTAL INGRESOS PREVISTOS: UTILIZACIÓN DE INSTALACIONES DE SERVICIO - 2024	
<i>Datos ejercicio 2024 (en miles de €)</i>	TOTAL
Total Ingresos Servicio Básico de Estaciones	146,3
Total Ingresos Utilización Otras Instalaciones de Servicio	28,9
Total Ingresos Previstos 2024:	175,2

% TOTAL COBERTURA DE COSTES MEDIANTE INGRESOS PREVISTOS: UTILIZACIÓN DE INSTALACIONES DE SERVICIO - 2024	
% Total Cobertura de Costes Mediante Ingresos Previstos 2024	73,68%

Adicionalmente, el artículo 25 de la Ley del Sector Ferroviario, que contempla la posibilidad de que en el marco de lo establecido en la legislación comunitaria, los administradores generales

de infraestructuras ferroviarias puedan recibir aportaciones económicas del Estado que sean acordes al ejercicio sostenible de las funciones que tienen atribuidas, para ello, ADIF y ADIF-Alta Velocidad suscribieron ambos convenios con la Administración General del Estado y para la sostenibilidad económica de las infraestructuras ferroviarias que integran su red, durante el período 2021-2025.

Estos convenios tienen por objeto principal, regular las aportaciones económicas de la AGE a través del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, a la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), para el periodo 2021-2025, en concordancia con las prioridades establecidas en la Estrategia de Movilidad del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, la Estrategia Indicativa para el desarrollo, mantenimiento y renovación de las infraestructuras ferroviarias integrantes de la Red Ferroviaria de Interés General titularidad de ADIF y la política común europea de transporte ferroviario, con el fin de garantizar el ejercicio sostenible de las funciones que ADIF tiene atribuidas.

3.2.- IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO.

El Reglamento determina uno de los costes a soportar por los candidatos a los que se adjudica capacidad de infraestructura ferroviaria, que, a su vez, se traslada a los precios que las empresas ferroviarias y demás candidatos repercuten a sus clientes.

El impacto económico y presupuestario mide el efecto que el proyecto normativo tendrá previsiblemente sobre los gastos y los ingresos públicos, tanto no financieros como financieros.

En sentido, y dado que existe una continuidad en la propuesta para la aprobación de las tarifas de cánones ferroviarios, manteniendo las cuantías actualmente vigentes, las establecidas en el artículo 86 y las que abonan los candidatos, según Disposición Transitoria Octava (aprobadas según la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023), no se prevén impactos económicos y presupuestarios relevantes para el ejercicio 2024.