

Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario
[BOE n.º 234, de 30-IX-2015]

SECTOR FERROVIARIO

En el BOE de 30 de septiembre de 2015 se publicó la Ley 38/2015, del Sector Ferroviario –LSF, en adelante–, que deroga la anterior Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario, manteniendo, en esencia, la estructura y muchas de las disposiciones de ésta, introduciendo, eso sí, algunas reformas que buscan el avance en lo que respecta a la liberalización de los servicios de transporte por ferrocarril ([Código de Legislación ferroviaria](#)).

Atendiendo a su Exposición de Motivos, la LSF se aprueba como un nuevo texto, no como una mera reforma de la ley de 2003, con la finalidad declarada de asegurar la necesaria homogeneidad de la legislación ferroviaria española, después de que la misma haya sufrido, desde el año 2003, un número importante de reformas legislativas con el objetivo de adaptarse a las sucesivas normas europeas sobre dicho sector. De igual manera, se aprovecha esta norma para llevarse a cabo, primero, la incorporación a nuestro ordenamiento 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, y, segundo, para adaptar los preceptos relativos a los derechos de los usuarios a lo contemplado en el Reglamento (CE) 1371/2007, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros de ferrocarril.

Con carácter general, señalaremos que el objeto de la LSF es la regulación de las infraestructuras ferroviarias, la seguridad en la circulación ferroviaria y la prestación de servicios de transporte ferroviario tanto de viajeros como de mercancías en el ámbito de la Red Ferroviaria de Interés General (RFIG), de competencia estatal.

La administración de infraestructuras se atribuye: a) con carácter general, a entidades públicas empresariales –en virtud de su disposición adicional primera: ADIF y ADIF Alta Velocidad–; b) en cuanto a las infraestructuras ferroviarias ubicadas en puertos de interés general conectados a la RFIG en el puerto, a los organismos públicos que los administren: a saber, las Autoridades Portuarias, y c) en su caso, a las entidades públicas o privadas a las que el Ministerio de Fomento otorgue esta función mediante el correspondiente contrato (art. 19.3 y 4 LSF).

En cuanto a las principales novedades previstas en la LSF, destacaremos las cinco siguientes:

- 1.^a La LSF intenta la mejora de la planificación de las infraestructuras ferroviarias a través de la previsión siguiente: el Ministerio de Fomento elaborará, cada cinco años, una estrategia indicativa de desarrollo, mantenimiento y renovación de las infraestructuras de la RFIG (art. 5 LSF). Dicha estrategia, que habrá de contener un marco general de prioridades y financiero, ha de basarse en los criterios de

eficiencia económica y social, así como en el de la financiación sostenible del sistema, teniendo en consideración las necesidades globales de la UE.

- 2.^a Hasta este momento, la gestión de las infraestructuras recaía en una o varias entidades públicas empresariales adscritas al Ministerio de Fomento. Pues bien, con la LSF se prevé la posibilidad de que sean administradores de las infraestructuras ferroviarias las Autoridades Portuarias, siempre que se trate de las instalaciones en el interior de los puertos de interés general, y otras entidades, públicas o privadas, a través del pertinente contrato.
- 3.^a Se busca la transparencia financiera y contable de los administradores de infraestructuras. En concreto, el artículo 25 LSF prevé que los administradores generales de infraestructuras ferroviarias deberán suscribir con el Ministerio de Fomento convenios vinculantes –cuya duración mínima será de cinco años– dirigidos a regular las aportaciones del Estado, para así intentar lograr el equilibrio entre los ingresos y los gastos para asegurar, de esta manera, la sostenibilidad de las infraestructuras. Antes de la celebración de dichos convenios el Ministerio deberá someter su contenido al examen de las empresas ferroviarias y candidatas, para que así, durante un mes, puedan presentar las observaciones que estimen pertinentes. Firmado el convenio, el mismo deberá publicarse en el *BOE*. Con posterioridad, la Intervención General de la Administración General del Estado deberá emitir un informe de control financiero sobre el grado de ejecución del convenio. Asimismo, se dispone que el Gobierno podrá adoptar las medidas necesarias para que los administradores generales de infraestructuras tengan, en circunstancias empresariales normales y a lo largo de un periodo no superior a cinco años, una contabilidad que refleje, al menos, un equilibrio entre determinados ingresos y los gastos de la infraestructura. De igual forma, se habilita al Gobierno para que pueda exigir a los administradores que equilibren sus cuentas sin financiación estatal (art. 25.3 LSF).
- 4.^a Se apuesta por la apertura de los servicios sometidos a obligaciones de servicio público a la competencia por el mercado. El artículo 59 LSF es el que prevé las obligaciones de servicio público, previendo un sistema de competencia por el mercado en el que las empresas ferroviarias candidatas participarán en una licitación sometida a los principios de publicidad, transparencia y no discriminación. Este procedimiento finalizará con el otorgamiento de la correspondiente autorización. Para que una línea o tramo de la RFIG se someta a obligaciones de servicio público, resulta obligatorio que así lo declare el Consejo de Ministros, previo informe de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos. En principio, estos servicios se prestarán en régimen de exclusividad, salvo que el Consejo de Ministros apruebe otro.
- 5.^a Se reestructuran los cánones por utilización de las infraestructuras ferroviarias. Con carácter general, la LSF mantiene las tasas ferroviarias previstas en la Ley de 2003. Lo que hace la norma de 2015 es reestructurar los cánones por

utilización de las infraestructuras ferroviarias. A efectos de esta nueva estructura, la LSF insta una nueva clasificación de los tipos de línea y servicio. De esta manera, las líneas se clasifican en Tipo A –cuando permiten una velocidad máxima superior a 200 km/h en, al menos, dos tercios de su longitud–; Tipo B –comprende los trayectos interciudades en los que la velocidad sea de entre 160 y 200 km/h en, al menos, dos tercios de su longitud– (en cuyo caso, serán Tipo B1), o bien cuando se den determinadas circunstancias previstas en la LSF (Tipo B2); y Tipo C –líneas de cercanías–. Se crean dos nuevos tipos de líneas: D y E, no previstas en la Ley de 2003.

En lo que respecta a la estructura de los cánones, se suprime el canon de acceso, que gravaba el derecho de utilización, con carácter general, de la RFIG. Se elimina, así, una barrera de entrada de nuevos operadores en el mercado ferroviario.

El anterior canon por reserva de capacidad se denomina, ahora, canon por adjudicación de capacidad. La cuota íntegra del mismo se fija en función de cada kilómetro. Adjudicado por tipo de línea y servicio (art. 97.5.1º LSF).

El nuevo canon por utilización de las líneas ferroviarias viene a sustituir a los anteriores cánones de circulación y por tráfico. Su cuota íntegra se determinará, también, de los trenes km circulados, en función de los tipos de línea y servicio [art. 97.5.1º b) LSF].

Se crea un nuevo canon por utilización de las instalaciones de transformación y distribución de energía eléctrica de tracción, que grava la utilización de estas infraestructuras, que son un servicio básico mínimo que deben prestar los administradores [art. 20, e) LSF]. Su cuota íntegra se determina en función de los trenes km circulados por líneas ferroviarias electrificadas, distinguiendo por tipo de línea, servicio y tracción.

Por último, también se modifica la estructura del canon por utilización de las estaciones y otras instalaciones ferroviarias, pasando a denominarse ahora canon por utilización de las instalaciones de servicio de titularidad de los administradores generales de infraestructura ferroviaria. Debemos reseñar que la aplicación de este canon en su modalidad de canon por la utilización de estaciones de transporte de viajeros se modifica en cuanto a la unidad de tarificación de la cuota tributaria que pasa a calcularse en función de la categoría de estación, el tipo de parada y el tipo de tren.

En definitiva, la LSF se muestra continuista respecto de la anterior de 2003. Se avanza, eso sí, en la liberalización del sector ferroviario, aunque, por ahora, la misma se limita a los servicios sujetos a obligaciones de servicio público, por lo menos hasta que el Derecho de la UE determine la apertura del mercado de los servicios de transporte de viajeros interiores a los Estados miembros.

Miguel Ángel GONZÁLEZ IGLESIAS
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Salamanca
miguelin@usal.es