

# **Novedades en el sector ferroviario español: escisión retroactiva del administrador de infraestructuras e incentivos a la inversión extranjera**

**Ana Isabel Mendoza Losana**

*Profesora contratada doctora de Derecho Civil de la Universidad de Castilla-La Mancha*

*Departamento de Gestión de Conocimiento de Gómez-Acebo & Pombo*

---

*Publicado el Real Decreto Ley 15/2013, de 13 de diciembre, sobre reestructuración de la entidad pública empresarial «Administrador de Infraestructuras Ferroviarias» (ADIF) y otras medidas urgentes en el orden económico, que, con efectos contables desde el 1 de enero del 2013, divide ADIF en dos empresas públicas: ADIF Y ADIF-Alta Velocidad.*

El BOE del sábado, 14 de diciembre, publica el Real Decreto Ley 15/2013, de 13 de diciembre, sobre reestructuración de la entidad pública empresarial «Administrador de Infraestructuras Ferroviarias» (ADIF) y otras medidas urgentes en el orden económico. Como revela su título, la nueva norma no sólo incide en el sector ferroviario, también modifica la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, en lo relativo al mantenimiento de reservas de petróleo para dar adecuado cumplimiento a la Directiva 2009/119/CE del Consejo, de 14 de septiembre de 2009, por la que se obliga a los Estados miembros a mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo crudo o productos petrolíferos y la Ley General Presupuestaria, para habilitar al Ministro de Economía y Competitividad a autorizar la realización de operaciones de depósito a plazo y colocación de fondos en cuentas tesoreras, además de las ya contempladas de préstamo y adquisiciones temporales de activos. Este documento se limita a exponer las novedades que afectan al sector ferroviario.

## **1. SEGREGACIÓN RETROACTIVA DE ADIF: ADIF Y ADIF-ALTA VELOCIDAD**

El Gobierno considera urgente y necesaria la escisión de ADIF, de modo que a partir del 31 de diciembre del 2013, habrá dos administradores de infraestructuras ferroviarias: ADIF Y ADIF-Alta Velocidad, dos empresas públicas de las previstas en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la

Administración General del Estado, que estarán adscritas al Ministerio de Fomento, tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios.

ADIF se ocupará de la administración de la red convencional y de ancho métrico, así como de otras actividades asociadas y, en general, de los negocios no transferidos a ADIF-Alta Velocidad (patrimonio, estaciones de la red convencional, comunicación, internacional, etcétera). La nueva entidad ADIF-Alta Velocidad asumirá, entre otras, las competencias en materia de construcción y administración de parte de las infraestructuras ferroviarias de alta velocidad, así como de otras infraestructuras y funciones que se le transfieran, los negocios de estaciones de alta velocidad o las actividades de telecomunicaciones y de energía.

Se modifican los artículos 20 y 22 de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario, a fin de posibilitar la existencia de dos administradores de infraestructuras ferroviarias de competencia estatal de forma que se dé idéntico tratamiento a las dos entidades que asumen el papel de administradores de infraestructuras ferroviarias integrantes de la Red Ferroviaria de Interés General.

La segregación tiene eficacia retroactiva. Los efectos de la escisión se retrotraen contablemente al 1 de enero del 2013. ADIF-Alta

Velocidad reflejará en sus cuentas anuales correspondientes al ejercicio 2013 los activos y pasivos, ingresos, gastos y los flujos de efectivo correspondientes a la rama de actividad escindida desde el día 1 de enero de ese año. Asimismo, ADIF no incluirá en sus cuentas anuales del ejercicio 2013 los ingresos, gastos y los flujos de efectivo de la rama segregada y dará de baja de su balance, con efectos contables de 1 de enero del 2013, la totalidad de los activos y pasivos correspondientes a dicha rama de actividad.

Se mantiene una estructura organizativa única, en la que el presidente de ADIF y el secretario de su Consejo de Administración también lo son de ADIF Alta Velocidad.

En principio, la escisión supone el traspaso a ADIF Alta Velocidad del personal laboral de ADIF que viniese atendiendo a las actividades y servicios que, a partir de la entrada en vigor del nuevo real decreto ley pasan a ser asumidos por ADIF-Alta Velocidad. No obstante, la integración en ADIF-Alta Velocidad se efectuará mediante orden del Ministro de Fomento, *previo informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas* y no supondrá en ningún caso incremento de costes laborables.

### 1.1. Justificación

Aunque se afirma que la segregación responde a la necesidad de profundizar en la racionalización del sector ferroviario en el ámbito de competencia estatal, de lograr la máxima eficiencia de los servicios en un proceso de progresiva liberalización

y de alcanzar la estabilidad presupuestaria, acaba por reconocerse que el objetivo principal es dar cumplimiento a los nuevos criterios contables establecidos en el Sistema Europeo de Cuentas (SEC 2010).

### 1.2. ¿Diferencias en la financiación?

Aunque según la nota ministerial que da noticia de la creación de ADIF-Alta Velocidad, sólo ADIF se financiará con cargo a los presupuestos generales del Estado<sup>1</sup>, el texto definitivamente publicado en el BOE no recoge estas diferencias de financiación. Una y otra empresa pública podrá financiarse con recursos públicos (cfr. art. 1.11<sup>2</sup>).

Correlativamente, el Ministerio de Fomento establecerá las directrices básicas de la administración de las redes de titularidad de cada una de dichas entidades, señalando los objetivos, fines y costes que se deben alcanzar y los niveles de calidad en la prestación del servicio.

El real decreto ley aprueba los presupuestos de explotación y capital de ADIF y de ADIF-Alta Velocidad para los ejercicios 2013 y 2014, así como el límite de endeudamiento de ADIF-Alta Velocidad para dichos ejercicios<sup>3</sup>.

### 1.3. Sostenibilidad financiera e inversores extranjeros

Aunque no existen diferencias sustanciales sobre el origen de los recursos de ambas

<sup>1</sup> "Para garantizar su sostenibilidad financiera, ADIF-Alta Velocidad se financiará con ingresos de mercado procedentes de los operadores ferroviarios y otras fuentes, asumiendo igualmente la deuda derivada de los bienes patrimoniales transmitidos; *en tanto que ADIF se financiará, además de con los ingresos percibidos de los operadores, con transferencias desde el presupuesto estatal*, por lo que computará en el sector de las administraciones públicas en términos de contabilidad nacional, pero sin impacto significativo en el déficit" ([http://www.fomento.es/MFOM/LANG\\_CASTELLANO/GABINETE\\_COMUNICACION/OFICINA\\_DE\\_PRENSA/NOTICIAS1/2013/DICIEMBRE/131213-04.htm](http://www.fomento.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/GABINETE_COMUNICACION/OFICINA_DE_PRENSA/NOTICIAS1/2013/DICIEMBRE/131213-04.htm)).

<sup>2</sup> "Además de los recursos previstos en el artículo 23 de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario, ADIF-Alta Velocidad y ADIF podrán recibir, para la administración, construcción, reposición o mejora de las infraestructuras ferroviarias de su titularidad, tanto transferencias corrientes como de capital de los Presupuestos Generales del Estado, y del presupuesto de otras Administraciones Públicas.

Dichas entidades podrán suscribir convenios con la Administración General del Estado para la financiación de las actividades que constituyen su objeto".

<sup>3</sup> Desde el punto de vista de la técnica legislativa, resulta muy curiosa la disposición final 4ª del Real Decreto Ley 15/2013, que modifica la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2014 antes de su aprobación (i).

empresas públicas, el real decreto ley comentado sí establece algunas especialidades de ADIF-Alta Velocidad con el objetivo de garantizar su sostenibilidad financiera (DA 1ª) e incentivar la entrada en su capital de inversores extranjeros (DA 2ª).

El Gobierno reconoce en la exposición de motivos que "la urgencia en la adopción de esta medida se justifica en la necesidad de permitir que dicha entidad (ADIF-Alta Velocidad) pueda acudir a los mercados financieros para cubrir sus presentes necesidades de financiación, aprovechando para ello la situación favorable actualmente existente en dichos mercados, que podría resultar coyuntural y verse afectada por tensiones en los mismos". En esta línea, la disposición adicional segunda establece que las emisiones de obligaciones y otros títulos valores representativos de deuda que efectúe la entidad pública empresarial ADIF-Alta Velocidad se registrarán por lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, *salvo que dichas emisiones estén exclusivamente dirigidas a inversores institucionales o profesionales y se efectúen bajo ley extranjera*, supuesto en que las mismas quedarán sujetas a esa legislación. Con esta medida se pretende facilitar que la entidad pueda obtener financiación en condiciones favorables, reduciendo las cargas administrativas que la aplicación del Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital supone, exclusivamente para los supuestos señalados.

#### 1.4. Relaciones entre ADIF Y ADIF Alta-Velocidad

- *Transmisión de bienes.* En los términos que establezca una orden del Ministerio de Fomento y del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, se transfiere a ADIF-Alta Velocidad la titularidad de determinados bienes (infraestructuras ferroviarias y estaciones) que hasta ahora constituían

la red de titularidad del Estado y que fueron atribuidos a ADIF a partir de la entrada en vigor del Real Decreto Ley 4/2013. Estas transmisiones tendrán la consideración de transferencias a título gratuito de bienes afectos a la administración de infraestructuras ferroviarias, que habrán de efectuarse por el valor que se deduzca del Sistema de Información Contable y de los registros del Ministerio de Fomento;

- *Inventario de terrenos.* Se obliga a ADIF y ADIF-Alta Velocidad a contar con un inventario de terrenos, que habrá de efectuarse según los requisitos fijados en el real decreto ley comentado, así como en la orden del Ministerio de Fomento que lo ha de desarrollar.

## 2. OBLIGACIONES DE SERVICIO PÚBLICO FERROVIARIO A CARGO DE RENFE

El mismo Consejo de Ministros, en el que se aprobó la segregación de ADIF, ha autorizado el contrato entre el Gobierno y Renfe-Operadora para la prestación de los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril en el período 2013-2015. Se trata de los servicios que están sujetos a Obligaciones de Servicio Público (OSP) y son competencia de la Administración General del Estado. En concreto, el contrato establece las condiciones conforme a las que Renfe deberá prestar durante esos tres años los servicios ferroviarios de cercanías, media distancia y ancho métrico declarados OSP en los correspondientes Acuerdos de Consejo de Ministros, así como la compensación a la que tendrá derecho la Operadora. La Administración General del Estado abonará a la empresa pública una compensación económica por obligaciones de servicio público con un techo máximo de 1.507.033.000 euros (510.209.000 euros, por la prestación del servicio en 2013; 501.448.000 euros en 2014; y 495.376.000 euros en 2015). Por su parte, Renfe prestará los servicios declarados OSP y asumirá la dirección y gestión de la operación de los trenes, la explotación comercial y la gestión de las estaciones de cercanías, en función del convenio suscrito con ADIF.