

DERECHO ADMINISTRATIVO



Nuevo marco jurídico del sector ferroviario

Juan García Pérez

Doctor en Derecho

Prólogo de

José Bermejo Vera

Catedrático de Derecho administrativo

Fundación de los Ferrocarriles Españoles



COLECCIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO

TÍTULOS PUBLICADOS

El derecho de acceso a archivos y registros administrativos, *Leonor Rams Ramos* (2008).

Nuevo marco jurídico del sector ferroviario. Estudio de la Ley del Sector Ferroviario y demás normas de desarrollo, *Juan García Pérez* (2010).

COLECCIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Director
JOSÉ LUIS PIÑAR MAÑAS
Catedrático de Derecho administrativo

**NUEVO MARCO JURÍDICO
DEL SECTOR FERROVIARIO**
**Estudio de la Ley del Sector Ferroviario
y demás normas de desarrollo**

Juan García Pérez
Doctor en Derecho
Abogado

Prólogo de
José Bermejo Vera
Catedrático de Derecho administrativo



Madrid, 2010

DERECHO ADMINISTRATIVO

COMITÉ CIENTÍFICO

Juan Carlos Cassagne

Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Buenos Aires

Jean-Pierre Duprat

Catedrático de Derecho Público. Universidad Montesquieu-Bordeaux IV

Diogo de Figueiredo Moreira Neto

Profesor Titular de Derecho Administrativo.

Universidad Candido Mendes, Río de Janeiro

Rafael Gómez Ferrer Morant

Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Complutense de Madrid

Lorenzo Martín-Retortillo Baquer

Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Complutense de Madrid

Afonso Oliveira Martins

Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Lusitana de Lisboa

José Luis Piñar Mañas

Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad CEU-San Pablo de Madrid

Domenico Sorace

Profesor Ordinario de Derecho Administrativo. Universidad de Florencia

Leopoldo Tolivar Alas

Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Oviedo

© Editorial Reus, S. A.
Peciadros, 23 - 28013 Madrid
Tfno: (34) 91 521 36 19 - (34) 91 522 30 54
Fax: (34) 91 531 24 08
E-mail: reus@editorialreus.es
<http://www.editorialreus.es>

1.ª edición REUS, S.A. (2010)
ISBN: 978-84-290-1582-9
Depósito Legal: Z. 11-10
Diseño de portada: María Lapor
Impreso en España
Printed in Spain

Imprime: Talleres Editoriales Cometa, S. A.
Ctra. Castellón, Km. 3,400 – 50013 Zaragoza

Fotocopiar ilegalmente la presente obra es un delito castigado con cárcel
en el vigente Código penal español.

A la memoria de mis padres

PRÓLOGO

¡Llega el tren! ¿Había algo más emocionante y sorprendente que la llegada del tren a una estación en la que esperaban, con expectación e ilusión, gente variopinta? ¿Y la partida en el tren hacia lugares de reposo, esperanza sueños? Yo recuerdo con muchísima nostalgia esos trenes del pasado que me llevaron al futuro, ahora presente. Y lo recuerdo, de la mano de mis padres, ferroviario ejemplar él, compañera paciente y entregada ella, que supo esperar la vuelta de quien tantas horas, de día y de noche, dedicó al ferrocarril en una Compañía ferroviaria privada —MZA— y luego en RENFE. Entre otras razones también vigorosas, el permanente recuerdo de mi padre, modelo del ferroviario vocacional de antaño (al que una fatídica y negra fecha, cumpliendo su tarea, nos lo arrancó de nuestra vida), azuzó el deseo de dedicar mi tesis de doctorado al estudio del régimen jurídico del ferrocarril en España y, en particular, a RENFE (luego editada en TECNOS, Madrid, 1975, con ese título). Gracias a ese libro, por cierto, conocí posteriormente a Juan GARCÍA PÉREZ, precisamente doctorado también con una tesis sobre los ferrocarriles (convertida en libro) que su autor actualiza ahora.

Circunstancias personales aparte, puedo afirmar que en esa época sorprendió mi tesis. En realidad, confieso que sólo tras muchas horas de dedicación a lo que siempre —y ahora más que nunca— he considerado “fenómeno ferroviario”, descubrí el auténtico objetivo de aquel trabajo académico, al que tanto debo en mi formación profesional, trayectoria universitaria y satisfacción personal. Se trataba en ese momento de analizar —y cuestionar— la disociación entre la personalidad (titularidad y propiedad incluidas) jurídico-pública de RENFE y su sometimiento, *ex lege confesa*, al Derecho privado. Mi investigación concluyó, sencillamente, en algo distinto: en mi opinión, no era jurídicamente viable, ni verdadera, esa disociación porque la indiscutida personalidad pública, no solamente imprimía carácter al ente en cuestión, sino que suponía la aplicación in-

eludible de abundantes reglas del Derecho público. Así, la entonces incipiente “fuga del Derecho administrativo” (que popularizó entre nosotros el Maestro Sebastián Martín-Retortillo), quedó en entredicho, dijera lo que dijera la Ley.

Debo decir, y reconocer, sin embargo que, a la vista de lo que acaece, esto es del impresionante fenómeno “escapista” que hoy aceptamos con asombrosa quietud científica, mis criterios han quedado en el olvido. RENFE —y en la actualidad, además su consanguíneo ADIF— (y otras muchas empresas íntegramente públicas), entidades de titularidad y propiedad plenamente públicas funcionan con sumisión al Ordenamiento privado, pese a su indisimulada condición de poder público, salvadas *in extremis* por la regla de oro de la disociación público-privado: la inevitable aplicación del Derecho público en el ejercicio de potestades administrativas. No es menos cierto, por otra parte, que recientes disposiciones normativas supraestatales (principalmente, las derivadas de la Unión Europea) están forzando a devolver las cosas a su sitio, exigiendo a los Estados integrantes de la UE que apliquen reglas públicas en ciertos ámbitos de la actividad (por ejemplo, la contratación) de estas “disociadas” entidades. A veces, lo que se expulsa por la puerta puede reaparecer por las ventanas.

En fin, al responder a la amable invitación del autor de este libro para prologarlo he querido recordar los gratos momentos que disfruté con los ferrocarriles, trasladándome en ellos y estudiando su régimen jurídico. Debo, además, agradecer los elogios que, repetidamente, hace de mi obra (a la que califica como “brillante tesis”) y de mi persona, imputándome repetidamente el “cariño e interés que siempre ha demostrado hacia el ferrocarril”.

Pero vayamos a la cuestión. El libro que prologo debe mucho a las experiencias profesionales de Juan GARCÍA PÉREZ, pero también a sus inquietudes intelectuales. Como ya he insinuado, tuve el honor de participar en el tribunal que enjuició su tesis doctoral y comprobar en esa ocasión que la modestísima semilla que yo mismo comencé a esparcir en los setenta empezaba a dar sus frutos. Recuerdo con emoción las palabras que, en acto de lectura de su tesis, dirigí a un ferroviario profesional que, como yo desde la nostalgia, había empleado muchas horas y reflexiones a estudiar el ordenamiento jurídico del ferrocarril. Desde entonces acá, se han publicado muchas obras dedicadas al fenómeno ferroviario y, seguramente, todas ellas enmarcadas en las preocupaciones por el progreso del formidable

medio de transporte destinado a unir lo que —según se llegó a decir con ironía— lo que RENFE separó (hubo quien, con notoria exageración llegó a decir en cierta ocasión que “las ciudades españolas estaban separadas por la RENFE”). Unos y otros estamos profundamente satisfechos de nuestros aciertos y errores. Por eso, al encabezar las explicaciones del mensaje de este libro, no quiero pasar por alto la importancia de los ferrocarriles, antes y ahora...y, sin duda, después.

El libro de Juan GARCÍA PÉREZ, pues, prolonga las pretensiones y actualiza las conclusiones de su obra anterior. Si con ocasión de su memoria de doctorado, en los noventa, ya puso de relieve la tremenda importancia y el sentido de las disposiciones europeas orientadas hacia la reforma del régimen del transporte ferroviario, anclado en las conductas monopolísticas —por cierto, y frente a la fácil crítica, posiblemente forzadas por el abandono social—, en el presente libro abunda sobre las inquietudes europeas (y mundiales —Barack Obama *dixit*—) por la efectiva “liberalización” de las actividades, empresas e incluso infraestructuras ferroviarias.

Recordaré, muy especialmente, que la Comunidad Europea ya debatió ampliamente, a finales de la década de los años ochenta del pasado siglo XX, si la creación del *Common market* (Mercado Único o interior) exigía una liberalización inmediata de los transportes o si, más bien, antes de su iniciación se debería armonizar el sistema de explotación de los distintos modos del transporte. Y, en efecto, partiendo de la especial visión política de la organización supraestatal europea, se estableció un nexo entre la liberalización y la armonización, acentuando la necesidad de superar previamente las diferencias entre los diversos mercados del transporte y los diversos modos de gestión. Aquella “Comunicación” de la Comisión Europea (intitulada como “La política ferroviaria comunitaria del año 1990”), recogió las líneas principales de actuación de la Comunidad Europea en materia de transporte por ferrocarril, estableciendo novedosas directrices, posteriormente incorporadas a las normas de Derecho derivado de la Unión. Más tarde, uno de los conocidos “Libros Blancos” (documentos de estudio, análisis, contraste y propuesta) de la Comunidad sobre “La política europea de los transportes de cara al 2010: la hora de la verdad” (año 2001) resaltaba la importancia e incidencia que tuvo la apertura del mercado del transporte dentro del territorio de la Comunidad Europea. En principio, no solamente se promovió una reducción significativa de los precios para los usuarios del transporte ferroviario, sino que se produjo una

mayor calidad de los servicios y se impulsó una progresiva movilidad de las personas. Los flujos del transporte de las mercancías todavía habrían de esperar mejores tiempos.

En cualquier caso, el objetivo de revitalizar el ferrocarril cuajó enseguida en Europa, considerando que el transporte ferroviario es un sector estratégico para lograr el equilibrio entre los desplazamientos de personas y el traslado de mercancías. Y esa revitalización requería, incuestionablemente, la aplicación de las reglas de competitividad o competencia entre las compañías o empresas ferroviarias. Sin olvidar, por supuesto, la conveniencia de integrar los transportes ferroviarios en el “desarrollo sostenible” (cuidando los objetivos medioambientales, a medio y largo plazo), de materializar la interoperabilidad, de realizar una red transeuropea del transporte, de reforzar la seguridad vial, y de reconocer los derechos y obligaciones de los usuarios. Precisamente por la importancia que tiene en la actualidad la interoperabilidad y a los esfuerzos que, en esa dirección, están haciendo los Estados que integran la Unión Europea (UE), para armonizar los sistemas de explotación ferroviaria y eliminar todas las trabas y obstáculos que dificultan la comunicación ferroviaria entre los distintos Estados, el autor dedica un capítulo especial a esta relevante cuestión.

Pero, sigamos el iter expositivo del autor. El libro comienza exponiendo minuciosamente los denominados “paquetes ferroviarios”. Se trata de varios conjuntos de directrices, indicaciones y normas de Derecho derivado de los Tratados comunitarios, específicamente promulgados por las instituciones de la UE para conseguir la liberalización del sector del transporte por ferrocarril. La obra comienza, en efecto, dando cuenta pormenorizada del origen y de los avances que se han ido produciendo dentro de la UE en la adopción de disposiciones encaminadas a la regulación y liberalización de los ferrocarriles en todos los Estados miembros. Del “primer paquete” (Directivas 12, 13, 14 y 16 de 2001) reconforta saber que la propia Comisión Europea, al constatar el grado de cumplimiento de las mismas, aprobó un interesante informe, en mayo de 2006, que entregó al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, en el que puede observarse cómo a partir de 1 de enero de 2006 veinticuatro de los entonces veinticinco Estados miembros —hoy ya son 27— habían incorporado oficialmente a sus legislaciones las Directivas del “primer paquete”. Hay que advertir, no obstante, que los efectos prácticos de aquellas Directivas todavía difieren

entre los distintos Estados miembros, al menos en aspectos concretos que sintetiza perfectamente el autor.

Pasa después revista el autor al “segundo paquete ferroviario”, que llegó poco después de la aprobación de nuestra vigente Ley del sector Ferroviario de 2003, cuya entrada en vigor se demoró, entre otras razones, por este motivo. Las Directivas 2004/49/CE (sobre seguridad ferroviaria), 2004/50/CE (sobre el importantísimo tema de la interoperabilidad técnica, necesaria para la explotación de servicios transfronterizos y para la reducción de los costes de material rodante en la red de alta velocidad), 2004/51/CE (sobre apertura del mercado del transporte ferroviario internacional a partir de enero de 2006), junto al Reglamento 881/2004/CE por el que se crea la Agencia Ferroviaria Europea, deben ser fundamentales para la estructuración de un “sistema ferroviario europeo”. Las directivas aludidas tienen por objeto garantizar unos niveles elevados de seguridad e interoperabilidad en el sector ferroviario en toda Europa. Jacques Barrot, Vicepresidente de la Comisión encargado de transportes, llegó a afirmar que “para garantizar unas condiciones competitivas equitativas que permitan el correcto funcionamiento del mercado interior del transporte ferroviario es necesario un cierto nivel de armonización de los requisitos técnicos y de seguridad. Es esencial que los Estados miembros pongan todas las condiciones necesarias para que pueda desarrollarse un mercado del transporte por ferrocarril abierto y seguro.” Pero, la Directiva 2004/51/CE, que debía haberse incorporado al Derecho interno a 31 de diciembre de 2005, se ha demorado en una buena parte de los Estados. Respecto a las Directivas 2004/49 (sobre seguridad ferroviaria) y 2004/50 (sobre interoperabilidad), hubo al menos diez países —entre los que figura España— que no comunicaron a la Comisión sus disposiciones de incorporación a sus respectivos Ordenamientos internos. Esos diez Estados dejaron sin respuesta un dictamen motivado que la Comisión les envió, en octubre de 2006, por lo que la Comisión decidió en marzo de 2007 incoar procedimientos de infracción contra diez Estados miembros que todavía no habían comunicado sus disposiciones nacionales de aplicación, llevando el asunto al Tribunal de Justicia de la UE.

Finalmente, en enero de 2007, el Parlamento de la UE votó un “tercer paquete ferroviario” cuyo objetivo era revitalizar el transporte ferroviario internacional y reforzar los derechos de los pasajeros. La nueva normativa está compuesta por tres actos jurídicos (1 Reglamento 1371/2007 y 2 Di-

rectivas, la 58 y 59/2007) sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios, la certificación de los conductores de ferrocarriles y los derechos y obligaciones de los viajeros internacionales, que incluye entre otros asuntos las indemnizaciones en caso de retraso y cancelaciones. La Cámara aceptó 2010 como fecha para la apertura del mercado internacional, aunque rechazó la apertura del transporte nacional a la competencia a partir de 2017, como se había propuesto.

De todo ello nos da cuenta con minuciosidad Juan GARCÍA PÉREZ en el libro. Y es de justicia señalar que se hace de modo sistemático y claro, explicando con un inusual talante pedagógico las intenciones y el contenido de las normas que integran los “paquetes ferroviarios” y que, por cierto, todavía están lejos de la íntegra y correcta transposición que exigen los principios de lealtad institucional proclamados en los Tratados comunitarios. Y es que resulta absolutamente fundamental comprender los auténticos objetivos de la normativa europea en lo que concierne al transporte por ferrocarril. Si se quiere un mercado único, presidido por la libertad de competencia en todos los terrenos, y una ciudadanía europea cada vez más efectiva, el sistema ferroviario puede articular, mejor que cualesquiera otros modos de transporte por su economía, su contribución a la calidad medioambiental, sus potencialidades populares (entre la que no es menor la comunicabilidad interpersonal), una Europa sólida y próspera.

Para ello, era y es esencial, como ocurre en los demás medios de transporte de mercancías y personas, la separación entre la infraestructura y el medio de transporte, uno de los pioneros objetivos de las disposiciones comunitarias. Este propósito se ha logrado formalmente, como explica Juan GARCIA PEREZ en su obra, con la disgregación formal entre RENFE-Operadora y el ADIF, cuestión exigida ineludiblemente por la normativa europea y que propicia, no solamente una titularidad disociada, sino una gestión compartida. También sobre este punto incide el libro que prologo.

En efecto, los ejes sobre los que pivota la reforma del sistema ferroviarios son la separación de la infraestructura de la explotación, diseñando un régimen jurídico diferente para la gestión de la infraestructura; en segundo lugar, la gestión y administración de la infraestructura ferroviaria, así como el mantenimiento de la ya existente y la construcción de las nuevas líneas y demás instalaciones, de acuerdo con las determinaciones que al respecto marque la Administración estatal; en tercer lugar, el establecimiento de un mercado ferroviario en libre competencia, de acuerdo con los planes

previstos en la LSF y en las normas de la UE; finalmente, la creación de un órgano colegiado administrativo, para resolver los conflictos que puedan plantearse entre el administrador de infraestructuras ferroviarias y las empresas ferroviarias, así como para inspeccionar los servicios, instalaciones y actuaciones de las empresas del sector, y en adoptar las medidas necesarias para salvaguardar la libre competencia en relación con la pluralidad de ofertas y la política de precios de los operadores. Estos objetivos se pretenden lograr a través de RENFE-Operadora, ADIF y el Comité de Regulación Ferroviaria instituidos por la ley del sector ferroviario de 2003 (LSF).

Pero, tras la exposición de la normativa comunitaria y su glosa, así como la explicación de los distintos significados de la privatización, desregulación y liberalización, el autor comenta minuciosa y sistemáticamente los contenidos de la legislación española promulgada para la transposición del Derecho de la UE.

Según nos recuerda GARCÍA PÉREZ, en España, los horizontes liberalizadores en la explotación del ferrocarril se atisbaron formalmente en la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres de 30 de julio de 1987, aprobada poco después del ingreso de nuestro país en la Comunidad Europea. Una tímida liberalización, sin duda, porque, de alguna manera, empezaba a resquebrajarse el monopolio estatal prácticamente absoluto de la titularidad y explotación del ferrocarril. Pero, como señala el autor, el auténtico avance en el proceso liberalizador del sistema de transporte ferroviario se produjo con la LSF. Atendiendo a las orientaciones —y directivas— de los órganos comunitarios, el Estado español no tuvo más remedio que cambiar los objetivos y los métodos de ordenación del sector ferroviario, si bien es posible afirmar que, dadas las condiciones materiales de nuestras infraestructuras ferroviarias, el cambio no excedería mucho de los aspectos formales del régimen jurídico. Decenas de años transcurridos desde la implantación del ferrocarril como servicio público en régimen de gestión privada, además de otros muchos en régimen de monopolio estatal no podían arrumbarse fácilmente, ya no solamente por las cuantiosas inversiones realizadas desde los presupuestos públicos, muchas de ellas en vano, sino incluso por los propios requerimientos y exigencias de los sistemas de comunicación y de seguridad de la explotación. Esta Ley, en mi criterio, llegó lastrada por los vigorosos contrapesos que suponían los factores mencionados.

Por añadidura, la descentralización política y territorial del Estado español operada a partir de la nueva Constitución de 1978, e intensificada conforme se fueron asentando y consolidando las Comunidades Autónomas, también ha contribuido —aunque GARCÍA PÉREZ no se detiene en ello— a hacer más compleja la adaptación del sistema de transporte ferroviario, si se tienen en cuenta los planteamientos de distribución competencial entre el Estado y los entes autonómicos. No puede, pues, resultar extraño que contra la LSF se interpusieran varios recursos de inconstitucionalidad —todavía pendientes de resolución, a la ahora de escribir este prólogo—, cuyo resultado final es verdaderamente incierto. Varios de esos recursos se fundamentan, como en tantas otras ocasiones, en una supuesta extralimitación del Estado al reordenar el sistema ferroviario bajo el amparo del artículo 149.1.24 del texto constitucional, que le atribuye competencia exclusiva sobre las “obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma”. Según alegan las Comunidades Autónomas impugnantes, ni este título material, ni el diseño del sistema común de transporte por ferrocarril mediante la fijación de una “Red Ferroviaria de Interés General” realizado bajo la cobertura de aquel título competencial, puede justificar la asunción llevada a cabo por el Estado de tan extensas atribuciones, precisamente porque dicha “Red” no distingue, sino más bien confunde, entre la composición intercomunitaria o intracomunitaria de las líneas ferroviarias que la integran.

El apoyo fundamental de esas impugnaciones podría ser la doctrinal que el propio Tribunal Constitucional sentó en su Sentencia 118/196, de 27 de junio, con ocasión del juicio de constitucionalidad de la ya citada Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, de 1987, de la Ley catalana de 25 de mayo de 1987, sobre el régimen de los transportes por carretera, y de la Ley Orgánica de 30 de julio de 1987, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas. La sentencia señalaba que “con independencia de que... otros títulos competenciales puedan incidir sobre el contenido de estas leyes, son los títulos específicos sobre transportes los que van a constituir el criterio principal para delimitar las competencias estatales y autonómicas controvertidas”. De este modo, y si no modifica su postura el Tribunal, la cobertura fundamental de la legislación estatal sobre el sector ferroviario se encuentra en el art. 149.1.21, más que en el aludido precepto sobre las obras públicas de interés general. Y ello significa que la única justificación de la red ferroviaria de interés general —y la compe-

tencia estatal para su titularidad, definición, ordenación y explotación, esto es, para un sistema común de transporte— se halla en la ineludible interconexión de redes gestionadas por la Administración estatal y por las Administraciones autonómicas. He de recordar, asimismo, que hay conflictos constitucionales de competencias planteados por alguna Comunidad Autónoma contra el Reglamento de la LSF y contra los Estatutos de RENFE y del Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), fundados en la supuesta invasión de competencias del Estado sobre las competencias autonómicas. Además, la Comunidad Autónoma de Andalucía planteó un conflicto positivo de competencia en relación con determinados preceptos de la Orden FOM/897/2005, de 7 de abril, relativa a la declaración sobre la red y al procedimiento de adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria.

Mejores perspectivas, pienso, ofrecen los métodos de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Es relevante, y encomiable, el Convenio de Colaboración de 2006 entre el Estado, la Comunidad Autónoma del País Vasco y el ADIF para la construcción de la nueva red ferroviaria en el País Vasco. Este Convenio, que formaliza objetivos esenciales de los entes firmantes, ha propiciado la construcción de la Nueva Red Ferroviaria en el País Vasco («Y» Vasca), de forma que el ferrocarril desempeñe un papel eficaz como modo de transporte de viajeros y mercancías en las debidas condiciones de seguridad, calidad y capacidad y constituya una alternativa competitiva frente a otros modos de transporte. Asimismo, es un objetivo prioritario la potenciación del transporte de mercancías por ferrocarril, favoreciendo el transporte intermodal y la conexión ferroviaria de los puertos, aeropuertos y áreas logísticas. La Administración General del Estado es responsable de la construcción de la Nueva Red Ferroviaria en el País Vasco (también denominada «Y» Vasca), en virtud de la competencia exclusiva que ostenta en materia de obras públicas de interés general y en ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una comunidad autónoma, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 149.1.21.º y 149.1.24.º de la Constitución Española.

Pero, en fin, volviendo a la obra prologada, el autor pasa revista en los diferentes capítulos del libro a los elementos que integran la Infraestructura ferroviaria y sus diferentes apreciaciones, al concepto evolutivo de “Red” en las diferentes leyes promulgadas en España hasta el momento, destacando que aún cuando existan diferencias en dichas leyes en cuanto

a la denominación, todas ellas tienen como denominador común que “la “Red” la forma un entramado continuo de redes interconectadas que permiten la comunicación por este medio físico entre las distintas partes del territorio nacional”. Se centra en el concepto de “Red Ferroviaria de Interés General”, auténtico caballo de batalla, como he dicho, de los conflictos planteados por las Comunidades Autónomas en el orden competencial, llegando a la conclusión de que la competencia estatal sobre esa Red es incuestionable, pues se enmarca dentro del artículo 149.1.21 de la Constitución, de lo que se deriva que deben considerarse, de competencia estatal los servicios que se presten sobre ella, así como las funciones de control e inspección.

Aborda, asimismo, la necesidad de integrar los proyectos de planificación de las infraestructuras ferroviarias en los planes de urbanismo, lo que le permite analizar los problemas de los límites a la propiedad pública y privada que imponen las líneas ferroviarias, poniendo el énfasis en la idea de que la regulación del dominio público no puede contener elementos que produzcan lesión al patrimonio del sujeto público y privado. Analiza pormenorizadamente la naturaleza jurídica de las llamadas “franjas horarias”, determinantes de las autorizaciones de servicios sobre la infraestructura a las empresas ferroviarias, considerando que se trata de autorizaciones administrativas regladas que no pueden ser otorgadas de forma arbitraria. Lógicamente, este sistema liberalizador condiciona las reglas aplicables a las empresas ferroviarias, cuyo concepto estudia profusamente, así como los requisitos que se precisan para obtener la licencia de empresa ferroviaria, y sobre las causas de su revocación o suspensión.

En otros capítulos del libro analiza el autor las tasas (“canon ferroviario”) que percibirá el ADIF, como administrador de las infraestructuras ferroviarias, de las empresas, por su utilización libre aunque sometida a relevantes condiciones de seguridad. También estudia y expone el problema de los agentes del ferrocarril, que solo ostentarán la condición de agentes de la autoridad cuando se trate de funcionarios públicos. Analiza el llamado Comité de Regulación Ferroviaria, como órgano independiente de supervisión de la gestión objetiva, transparente y equitativa del sistema ferroviario, sin perjuicio de que, en mi opinión, este órgano no responde fielmente a las exigencias comunitarias. Y, por último, aborda el siempre difícil tema del régimen represivo en el sector ferroviario, analizando con detalle las infracciones y sanciones que contempla la LSF.

Por lo expuesto en las líneas precedentes, y a pesar de la completa exposición que el libro contiene, no nos van a faltar motivos para el desconcierto. El libro de Juan GARCÍA PÉREZ no aborda, desde luego, todos los problemas, pues ni la intención del autor, ni los objetivos anunciados van por esa línea. Sin embargo, divulga, difunde y explica unas normas que, en conjunto, ofrecen bastante coherencia y, en principio, resultan conformes con el Ordenamiento comunitario europeo. Y en ello ha puesto el autor todos sus esfuerzos e ilusiones. Será el lector quien juzgue, y a ello le animo, si lo ha conseguido.

José Bermejo Vera

*Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Zaragoza*

ÍNDICE

PRÓLOGO	9
PRESENTACIÓN	21
ABREVIATURAS	23
PRIMERA PARTE. Hacia una nueva política de la Unión Europea en relación con la liberalización y las reformas del transporte por ferrocarril	25
INTRODUCCIÓN	27
CAPÍTULO PRIMERO. Avances en la política de la UE sobre el transporte por ferrocarril	29
1. INCIDENCIA DE LA NORMATIVA DE LA UE EN LA LIBERALIZACIÓN DEL FERROCARRIL	29
A) Directiva 91/440/CE, de 29 de julio, sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios	30
B) Directivas 95/18/CE y 95/19/CE, de 19 de junio, sobre concesión de licencias y adjudicación de infraestructuras	31
C) El Libro Blanco del año 1996 y el del año 2001	32
CAPÍTULO SEGUNDO. Los denominados paquetes ferroviarios y su incidencia en el desarrollo de la liberalización del ferrocarril	35
1. EL PRIMER PAQUETE FERROVIARIO: DIRECTIVA 2001/12/CE, 2001/13/CE, 2001/14/CE, DE 26 DE FEBRERO DE 2001	35
A) Directiva 2001/12/CE, sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios.....	36
B) Directiva 2001/13/CE, sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias	38
C) Directiva 2001/14/CE, sobre adjudicación de capacidad de infraestructura, aplicación de cánones por su utilización y certificación de seguridad	39

D)	Directiva 2001/16/CE, sobre interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo convencional	42
1.1.	Informe de la comisión de la CE sobre el desarrollo del “primer paquete ferroviario” en la UE	43
a)	Sobre la seguridad ferroviaria	44
b)	Sobre los certificados de seguridad	44
1.2.	Recomendaciones de la comisión	45
2.	EL SEGUNDO PAQUETE FERROVIARIO: DIRECTIVAS 2004/49/CE, 2004/50/CE, 2004/51/CE, Y REGLAMENTO (CE) N° 881/2004, DE FECHA 29 DE ABRIL DE 2004	47
A)	Directiva 2004/49/CE, sobre seguridad de los ferrocarriles comunitarios, modifica a la Directiva 95/18/CE sobre licencias y a la Directiva 2001/14/CE, sobre adjudicación de infraestructura ferroviaria, cánones y certificación de seguridad.....	48
a)	Objeto de la Directiva 2004/49/CE	49
b)	Ámbito de aplicación.....	49
c)	Responsabilidad sobre la seguridad ferroviaria.....	50
d)	Objetivos y métodos comunes del sistema de seguridad.....	51
e)	Autoridad responsable de seguridad.....	51
B)	Directiva 2004/50/CE, relativa a la interoperabilidad del sistema ferroviario	52
C)	Directiva 2004/51/CE, por la que se modifica la Directiva 91/440/CE, sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios.....	53
D)	Reglamento (CE) núm. 881/2004, por el que se crea Agencia Ferroviaria Europea	55
E)	Desarrollo de la interoperabilidad.....	57
3.	EL TERCER PAQUETE FERROVIARIO: DIRECTIVAS 2007/58/CE, 2007/59/CE Y REGLAMENTO (CE) 1371/2007, DE 23 DE OCTUBRE DE 2007	58
A)	Directiva 2007/58/CE, por la que se modifica la Directiva 91/440/CE, sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios y la Directiva 2001/14/CE, relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria, y la aplicación de cánones por su utilización.....	59
B)	Directiva 2007/59/CE, sobre la certificación de los maquinistas de locomotoras y trenes en el sistema ferroviario de la Comunidad..	61
C)	Reglamento (CE) n° 1371/2007, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre los derechos y obligaciones de los viajeros del ferrocarril	63

SEGUNDA PARTE. Antecedentes previos a la liberalización del ferrocarril en España	67
INTRODUCCIÓN	69
CAPÍTULO PRIMERO. Posible sistema de gestión empresarial: privatización, desregulación o liberalización	71
1. LA PRIVATIZACIÓN.....	71
1.1. Distintos significados del concepto privatización.....	73
A) Significado político.....	73
B) Significado jurídico.....	73
2. LA DESREGULACIÓN	74
3. LA LIBERALIZACIÓN	74
CAPÍTULO SEGUNDO. Horizontes liberalizadores en la explotación del transporte ferroviario en España.....	77
1. LA LEY DE ORDENACIÓN DE LOS TRANSPORTES TERRESTRES Y SU APERTURA A LA LIBRE COMPETENCIA	77
A) Objetivos de la LOTT.	78
a) Nuevos avances que aportó la LOTT	79
2. PRIMEROS PASOS HACIA LA LIBERALIZACIÓN DEL FERROCARRIL	80
A) Hacia la liberalización del ferrocarril en España	81
B) La liberalización del ferrocarril en la Unión Europea.	83
a) En cuanto a la competencia	84
b) En cuanto a la regulación	84
 TERCERA PARTE. Hacia un nuevo modelo de gestión y explotación del ferrocarril en España: ley 39/2003, del sector ferroviario, de 17 de noviembre, y su reglamento	87
INTRODUCCIÓN	89
CAPÍTULO PRIMERO. Determinadas normas de la UE sobre el transporte ferroviario y la nueva ley del sector ferroviario	91
1. DIRECTIVAS INFLUYENTES EN LA LEY DEL SECTOR FERROVIARIO Y EL NUEVO MARCO REGULADOR	92
2. REGULACIÓN DEL SECTOR FERROVIARIO	93
A) Rasgos básicos de la reforma.....	94
B) Estructura de la Ley del Sector Ferroviario	95
C) Fundamentos de la Ley del Sector Ferroviario.....	99

CAPÍTULO SEGUNDO. Objeto y fines de la ley del sector ferroviario	101
1. OBJETO DE LA LEY	101
2. FINES DE LA LEY.....	104
CUARTA PARTE. La infraestructura ferroviaria pública y el nuevo concepto de “red” ferroviaria de interés general.....	107
INTRODUCCIÓN	109
CAPÍTULO PRIMERO. Hacia un nuevo concepto de la infraestructura ferroviaria y su interacción con la red.....	111
1. ORÍGENES DEL CONCEPTO DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA	111
A) Explotación de la obra pública y de interés general	112
B) El nuevo concepto de infraestructura.....	113
C) La infraestructura y la “Red”	113
CAPÍTULO SEGUNDO. La infraestructura ferroviaria y la red ferroviaria de interés general.....	115
1. ELEMENTOS QUE INTEGRAN LA INFRAESTRUCTURA: DIFERENTES APRECIACIONES	115
A) El concepto de “Red” según normas aplicables al ferrocarril.....	119
a) Concepto de “Red” según la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT).....	120
b) El concepto de “Red” según la Ley del Sector Ferroviario.....	121
B) La Red Ferroviaria de Interés General.....	122
a) Líneas que forman la Red Ferroviaria de Interés General.....	124
b) Las líneas no efectivamente cerradas al tráfico	125
C) Competencia para incluir o excluir de la RFIG otras infraestructuras.	127
CAPÍTULO TERCERO. La planificación de las infraestructuras ferroviarias integrantes de la RFIG y el urbanismo	131
1. EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO Y SU INCIDENCIA EN LAS INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS	131
A) Planificación de la infraestructura ferroviaria.....	132
a) Diferencia entre término municipal y núcleo de población.....	134
B) El proyecto de infraestructuras ferroviarias integrante de la RFIG .	135
C) El control municipal de las obras de infraestructura ferroviaria.....	137
D) Clausura de líneas o tramos de la infraestructura ferroviaria	138
2. LOS PASOS A NIVEL Y SU INTEGRACIÓN EN LA INFRAESTRUCTURA Y EN LA EXPLOTACIÓN FERROVIARIA.....	139
A) Régimen jurídico aplicable a los pasos a nivel	140
B) Pasos a nivel particulares.....	142
C) Otras normas de seguridad aplicable a los pasos a nivel	143

3.	LAS ZONAS DE SERVICIOS FERROVIARIOS Y SU CALIFICACIÓN COMO SISTEMA GENERAL FERROVIARIO.....	144
A)	La regulación de zonas de servicio en las infraestructuras ferroviarias.....	144
B)	Contenidos del proyecto de delimitación y utilización de los espacios ferroviarios.....	146
a)	Impulso del proyecto de delimitación y de la alta velocidad a la integración del transporte ferroviario en la ciudad	147
C)	El desarrollo de las zonas de servicio mediante los Planes Especiales	148
a)	Procedimiento para aprobar un Plan Especial	149
b)	Adecuación de las obras a ejecutar en la zona de servicio ferroviario	150
	CAPÍTULO CUARTO. La policía de ferrocarriles y su régimen jurídico en cuanto a las limitaciones a la propiedad, especialmente en la ley del sector ferroviario.	151
1.	LEY 16/1987, DE 30 DE JULIO, DE ORDENACIÓN DE LOS TRANSPORTES TERRESTRES Y SU REGLAMENTO SOBRE LA POLICÍA DE FERROCARRILES Y LAS LIMITACIONES A LA PROPIEDAD..	152
A)	Especial referencia a las distancias en suelo urbano.....	154
2.	LIMITACIONES A LA PROPIEDAD SEGÚN LEY 39/2003 DEL SECTOR FERROVIARIO Y EL REGLAMENTO PARA SU APLICACIÓN.....	154
A)	Zona de dominio público, zona de protección y límite de edificación.	155
a)	Zona de dominio público.....	156
b)	Zona de protección	158
c)	Normas aplicables a las obras a realizar en la zona de dominio público o en la de protección.....	159
d)	Línea límite de edificación	161
3.	POTESTADES DE LA ADMINISTRACIÓN SOBRE LAS LIMITACIONES DE LA PROPIEDAD.....	163
A)	Expropiación de bienes en la zona de protección	165
B)	Obras ilegales en la zona de dominio público o de protección.....	166
C)	Obras ruinosas.....	167
D)	Cerramiento de líneas ferroviarias	168
	CAPÍTULO QUINTO. La administración de infraestructuras ferroviarias y el administrador de infraestructuras	169
1.	LA ADMINISTRACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS.....	169
2.	EL ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS: SU NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO	172
A)	El patrimonio del Administrador de Infraestructuras Ferroviarias ..	174
a)	El patrimonio de RENFE según la LOTT	174

b)	El patrimonio de ADIF según la LSF	175
c)	Facultades del ADIF respecto de los bienes de su titularidad ..	177
d)	Líneas de dominio público de titularidad del Estado y líneas del ADIF	179
B)	Régimen laboral del personal de ADIF	180
a)	Medidas cautelares en relación con el personal de ADIF.....	181
3.	CLASES DE BIENES PÚBLICOS	181
A)	Concepto y naturaleza del dominio público	182
B)	Límites a la propiedad pública y privada.....	183
4.	ENMARCAMIENTO DEL PATRIMONIO DEL ADIF EN LA LEY 33/2003, DE PATRIMONIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.	184
A)	La responsabilidad patrimonial del ADIF	186
B)	Competencias y funciones del ADIF	189
C)	Construcción y administración de infraestructuras ferroviarias: Competencias singulares del ADIF.....	192
D)	La construcción y explotación de una obra pública singular: línea entre Figueres y Perpignan.....	194
a)	El derecho de acceso y el canon por utilización de la línea entre Figueres y Perpignan	196
 QUINTA PARTE. Ámbito territorial y competencias del ADIF en materia de inspección sobre la RFIG, la declaración de red y el derecho de acceso a la infraestructura ferroviaria		199
 INTRODUCCIÓN		201
 CAPÍTULO PRIMERO. Competencias del ADIF en materia de inspección sobre la RFIG		203
1.	EL CONTROL E INSPECCIÓN DE LA RED FERROVIARIA DE INTERÉS GENERAL.....	203
A)	La red ferroviaria de Interés General según doctrina del Tribunal Constitucional	206
 CAPÍTULO SEGUNDO. Declaración sobre la red.....		209
1.	CONTENIDO, ELABORACIÓN, CARACTERÍSTICAS Y PUBLICACIÓN DE LA DECLARACIÓN SOBRE LA RED	209
A)	Contenido y características de la declaración sobre la red	210
a)	Elaboración de la declaración sobre la red	210
b)	Contenidos de la declaración sobre la red	211
c)	Publicación del acuerdo de la declaración de red.....	213
 CAPÍTULO TERCERO. Adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria..		215
1.	DERECHO DE ACCESO Y DE ADJUDICACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA	215

A) Sujetos solicitantes de acceso a la infraestructura	218
a) Requisitos a exigir a los candidatos.....	220
b) Diferencias entre el artículo 32 de la LSF y el artículo 18 de la Ley 48/2003, de los Puertos de Interés General, en cuanto a las garantías	221
c) Procedimiento para desarrollar el artículo 32 de la LSF	222
d) Lugar de constitución de las garantías.....	223
B) Procedimiento de adjudicación	224
a) Naturaleza jurídica de la adjudicación de las franjas horarias...	225
b) Derecho a usar la capacidad de infraestructura	226
CAPÍTULO CUARTO. Infraestructura ferroviaria en los puertos y aeropuertos: su régimen jurídico	
1. RÉGIMEN APLICABLE A LAS INFRAESTRUCTURAS DE LOS PUERTOS Y AEROPUERTOS.....	229
A) El convenio marco regulador de las relaciones entre el ADIF, los Puertos y Aeropuertos	231
CAPÍTULO QUINTO. Infraestructuras ferroviarias de titularidad privada.....	
1. SISTEMA DE CONSTRUCCIÓN Y EXPLOTACIÓN DE LOS APARTADEROS PRIVADOS SEGÚN LA LOTT Y SU REGLAMENTO	233
2. NUEVO SISTEMA DE CONSTRUCCIÓN Y EXPLOTACIÓN DE LOS FERROCARRILES PRIVADOS SEGUN LA LSF Y SU REGLAMENTO.....	234
A) Solicitud de autorización	236
B) Resolución de la autorización: Contenido, plazos y causas de revocación	238
a) Competencia para autorizar la conexión de líneas o apartaderos privados con la Red Ferroviaria de Interés General	239
b) Responsable de la conservación y mantenimiento del ferrocarril privado	241
c) Posible intervención del Comité de Regulación Ferroviaria en las discrepancias que surjan sobre la conexión.....	242
C) Los Ferrocarriles privados y la interoperabilidad	242
SEXTA PARTE. Régimen aplicable a la prestación de servicios ferroviarios adicionales, complementarios y auxiliares del sistema de gestión y explotación del ferrocarril	
INTRODUCCIÓN	247
CAPÍTULO PRIMERO. Obligación del administrador de infraestructuras ferroviarias de prestar dichos servicios	
	249

1.	RÉGIMEN APLICABLE A LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS FERROVIARIOS ADICIONALES, COMPLEMENTARIOS Y AUXILIARES SEGÚN LA LSF	249
	A) Funciones que corresponden a cada uno de los servicios y condiciones aplicables a los aludidos servicios.....	251
	a) Régimen de tarifas o precios privados por la prestación de estos servicios.....	253
CAPÍTULO SEGUNDO. El transporte ferroviario y los avances hacia su liberalización.....		
	1. EL TRANSPORTE FERROVIARIO.....	255
	2. INICIACIÓN HACIA LA LIBRE COMPETENCIA Y LA LIBERALIZACIÓN DEL TRANSPORTE FERROVIARIO EN ESPAÑA	257
	A) La liberalización de otros sectores y especialmente del ferrocarril	258
	B) El transporte ferroviario declarado de interés general	260
	C) Tendencia hacia un servicio ferroviario universal.....	262
	3. RENFE OPERADORA PRESTADORA DE SERVICIOS DE TRANSPORTE FERROVIARIO EN UN MARCO LIBERALIZADO: SU NATURALEZA JURÍDICA.....	263
	A) Régimen jurídico de RENFE-Operadora.....	264
	B) Régimen patrimonial.....	265
	a) Especial interferencias entre la LSF y la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas	266
	C) Régimen laboral del personal	268
	D) Régimen de contratación	269
	E) Régimen económico financiero	270
	4. LAS EMPRESAS FERROVIARIAS	272
	A) Diferencia entre una empresa ferroviaria y los propietarios de vehículos ferroviarios	273
	B) Licencia de empresa Ferroviaria.....	274
	a) Declaración de actividad de la empresa solicitante de licencia	275
	C) Requisitos para la obtención de la licencia.....	278
	a) Capacidad financiera	280
	b) Competencia profesional	282
	c) Cobertura de responsabilidad civil	284
	D) Eficacia y validez de la licencia.....	287
	a) Suspensión de la licencia.....	289
	b) Revocación de la licencia	290
	c) Causas de la revocación.....	291
	E) Procedimiento de revocación.....	294
	a) Medidas provisionales	294
	b) Instrucción	295
	c) Finalización del procedimiento	295
	F) Comunicación de estas incidencias a los Estados de la Unión Europea.....	296

CAPÍTULO TERCERO. Los servicios de transporte ferroviario de interés público y la seguridad en este modo de transporte	299
1. LA DECLARACIÓN DE SERVICIOS DE INTERÉS PÚBLICO	299
A) Regularización de los citados servicios de transporte ferroviario ...	301
B) Naturaleza de las aportaciones económicas.....	302
C) Intervención de la Administración.....	303
2. REGISTRO ESPECIAL DE EMPRESAS FERROVIARIAS.....	304
3. RÉGIMEN SOBRE LA SEGURIDAD DEL TRANSPORTE FERROVIARIO EN LA RFIG	306
3.1. Régimen sobre la seguridad en las infraestructuras de los puertos de interés general	307
A) El certificado de seguridad.....	308
a) Resolución y vigencia del certificado.....	311
b) Revocación del certificado de seguridad	312
B) Homologación del material rodante y los centros de mantenimiento.	312
a) Importe de las garantías a exigir previamente a la validación.	315
4. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS USUARIOS.....	316
A) Derechos de los usuarios del ferrocarril	317
a) El libro de reclamaciones	319
b) Imputación de responsabilidad y el derecho al cobro de la reclamación.....	320
B) Obligaciones de los usuarios del ferrocarril	321
5. EL PERSONAL FERROVIARIO: RÉGIMEN APLICABLE.....	322
SÉPTIMA PARTE. Régimen económico y tributario del sector ferroviario.....	325
INTRODUCCIÓN	327
CAPÍTULO PRIMERO. Tasas ferroviarias.....	329
1. LAS TASAS SEGÚN LA LEY DEL SECTOR FERROVIARIO	329
A) Tasas por licencias y certificados de seguridad.....	330
a) Producción del devengo	332
b) Competencia para la recaudación de las tasas.....	332
c) Actualización de las tasas	333
B) Tasa por seguridad en el transporte ferroviario.....	333
a) Producción del devengo	334
b) Afectación y actualización	335
C) Tasas por homologación de centros de formación del personal ferroviario y de mantenimiento de material rodante.....	335
D) Tasas (canon) por utilización de infraestructuras ferroviarias	336
a) En las Directivas de la UE.....	336
b) En nuestro Derecho interno	336

2.	NATURALEZA JURÍDICA DEL “CANON FERROVIARIO” EN LA LSF, LEY 39/2003, DE 17 DE NOVIEMBRE, Y SU UTILIZACIÓN EN LAS LÍNEAS DE LA RFIG	338
A)	Enmarcamiento constitucional de los tributos y el principio de reserva de Ley	341
B)	Posibilidad de complementar la Ley por la que se crea la tasa (canon)	342
3.	MODALIDADES Y CUANTIFICACIÓN DE LOS CÁNONES POR UTILIZACIÓN DE LA RED FERROVIARIA DE INTERÉS GENERAL.....	344
A)	Canon de acceso (Modalidad A)	345
B)	Canon por reserva de capacidad (Modalidad B).....	345
C)	Canon de circulación (Modalidad C).....	346
D)	Canon por tráfico (Modalidad D).....	346
E)	Canon por utilización de estaciones y otras instalaciones ferroviarias	347
a)	Canon por utilización de las estaciones por los viajeros (Modalidad A)	348
b)	Canon por estacionamiento y utilización de andenes en las estaciones ferroviarias. (Modalidad B).....	348
c)	Canon de paso por cambiadores de ancho (Modalidad C)	349
d)	Canon por utilización de vías de apartado. (Modalidad D).....	349
e)	Canon por prestación de servicios que precisen de autorización para la utilización del dominio público ferroviario (Modalidad E).....	349
4.	GESTIÓN Y RECAUDACIÓN DEL CANON	350
5.	ACTUALIZACIÓN DEL CITADO CANON.....	351
CAPÍTULO SEGUNDO. Tarifas.....		353
1.	RÉGIMEN APLICABLE A LAS TARIFAS Y PRECIOS PRIVADOS ..	353
A)	Fijación y cuantía de las tarifas.....	355
B)	Exigencia del pago de las tarifas.....	355
a)	Sistema para garantizar su cobro.....	355
OCTAVA PARTE. La administración ferroviaria y el comité de regulación ferroviaria.....		357
INTRODUCCIÓN		359
1.	COMPETENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO: EL MINISTERIO DE FOMENTO.....	361
A)	Competencias concretas del Ministerio de Fomento	362
a)	Otras competencias del Ministerio de Fomento	364
2.	EL COMITÉ DE REGULACIÓN FERROVIARIA.....	365
A)	Funciones del Comité de Regulación Ferroviaria.....	367
a)	Otras funciones del Comité de Regulación Ferroviaria	369

NOVENA PARTE. Régimen sancionador y de inspección	371
INTRODUCCIÓN	373
CAPITULO PRIMERO. Competencias del Ministerio de Fomento y del ADIF en materia de inspección, y sobre las facultades de los “agentes de la autoridad” ..	375
1. ALCANCE DEL RÉGIMEN SANCIONADOR EN RELACIÓN CON EL FERROCCARRIL	375
A) Inspección de las actividades ferroviarias	377
a) Competencias del Ministerio de Fomento en materia de inspección	378
b) Competencias del ADIF en materia de inspección	380
B) Agentes de la autoridad funcionarios y no funcionarios	383
a) Efectos jurídicos derivados de la condición de “agentes de la autoridad”	384
b) Facultades derivadas de la condición de “agentes de la autoridad”	386
C) Diferencia entre las competencias del Ministerio de Fomento y las del ADIF en materia de inspección	388
2. ESPECIAL REFERENCIA A LOS PLANES DE ACTUACIÓN	388
A) Límites a la inspección	389
CAPÍTULO SEGUNDO. Las infracciones administrativas	393
1. CLASIFICACIÓN DE LAS INFRACCIONES	393
A) Tipos de infracciones	395
a) Infracciones muy graves	395
b) Infracciones graves	396
c) Infracciones leves	397
2. ESPECIAL REFERENCIA AL VIAJERO SIN BILLETE	398
A) Otras consideraciones jurídicas sobre el viajero sin billete	399
a) La reserva legal	399
b) Remisión a las Condiciones Generales	401
c) El título de transporte	401
B) Regulación de la sanción por infracción leve según la LOTT	401
C) La multa como sanción administrativa	402
D) Posibilidad de revocar o suspender una licencia	403
E) Inscripción de las sanciones en el Registro Especial	404
3. INFRACCIONES Y SANCIONES EN MATERIA DE CIRCULACIÓN O CONDUCCIÓN	405
A) Tipos de infracciones en relación con la circulación	406
a) Infracciones muy graves	406
b) Infracciones graves	407
c) Infracciones leves	408
B) Importe de las multas y los obligados al pago	408

a)	Graduación de las sanciones.....	409
b)	Criterios para su graduación.....	410
c)	Competencia para imponer las sanciones.....	411
4.	EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR Y LAS MEDIDAS PROVISIONALES	412
A)	Competencia para iniciar el procedimiento sancionador.	412
a)	Actuaciones previas al procedimiento sancionador	413
b)	Iniciación del procedimiento sancionador.....	414
c)	Propuesta de resolución provisional.....	415
d)	Resolución del procedimiento	416
e)	Caducidad del procedimiento	417
f)	Medidas provisionales	417
B)	La prescripción	420
	ANEXO N° 1: Relación de disposiciones de Derecho interno aplicables al sector ferroviario	423
	ANEXO N° 2: Relación de disposiciones de la UE aplicables al sector ferroviario.	427
	BIBLIOGRAFIA.....	435

