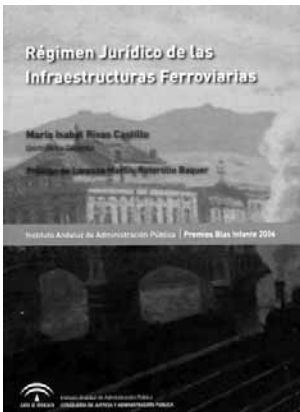


El libro que el lector tiene en sus manos presenta por objeto el estudio de la ordenación jurídica de las infraestructuras del sector ferroviario en España. Tras la aprobación de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre del Sector Ferroviario y su desarrollo reglamentario en virtud del Real Decreto 2387/2004, de 30 de diciembre, se ha implantado un nuevo modelo de regulación del sistema ferroviario que precisa de estudios por parte de la dogmática jurídica con el fin de poder examinar y analizar los nuevos mecanismos y variantes jurídicas que el nuevo ordenamiento del ferrocarril nos depara. Es en este contexto en el que se encuadra la obra de la doctora Rivas Castillo, buena conocedora del sector ferroviario como lo demuestran sus diversas contribuciones a este ámbito material entre las que pueden citarse, a modo de ejemplo y sin ánimo de exhaustividad, las realizadas en la obra colectiva *El régimen jurídico del sector ferroviario* (Thomson-Aranzadi 2007).

La presente monografía trae causa de la tesis doctoral realizada por la autora en el seno del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense bajo la dirección del profesor Lorenzo Martín-Retortillo que fue merecedora de la máxima calificación académica por el Tribunal que la juzgó. Este es el primer síntoma o indicador objetivo de la calidad de la obra que tengo el placer de recensionar, pero no el único. En este sentido, debe señalarse que además del juicio altamente favorable emitido por el Tribunal juzgador de la misma, el presente libro ha sido posteriormente galardonado con el Premio



Régimen jurídico de las infraestructuras ferroviarias

Autor: María Isabel RIVAS CASTILLO

Editorial: Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007

Páginas: 387

ISBN: 978-84-8333-393-8

[204]

Blas Infante que concede el Instituto Andaluz de Administración Pública a aquellos estudios dedicados a aspectos relacionados con la Administración Pública y el Derecho Administrativo. Con estas dos cartas de presentación sobran otro tipo de elogios o halagos, por otra parte bien merecidos, que no harían sino redundar en los ya logrados por la autora de la monografía y atestiguan la calidad de la obra.

El libro sigue una estructura clásica en torno a tres ejes principales: en primer lugar se aborda desde un planteamiento histórico la evolución del fenómeno ferroviario desde la perspectiva de sus infraestructuras; en la segunda parte se afronta el eje principal de la obra que se centra en el estudio del concepto de infraestructura ferroviaria; y, finalmente, en la tercera parte se examina el régimen jurídico actual de las infraestructuras ferroviarias. Detengámonos, pues, en el examen de aquellos puntos fundamentales del libro.

Comenzando por el primer bloque temático debe señalarse que el ferrocarril es y ha sido un medio de transporte de indudable importancia en la sociedad. Se trata de un transporte seguro y con una limitada incidencia en el medio ambiente así como con pequeña repercusión en el consumo energético. Por estas razones elementales desde sus orígenes los gobiernos de los diversos países se decidieron por potenciarlo, favoreciendo su desarrollo y atribuyéndole una misión de alta repercusión en la sociedad y en la actividad económica.

Desde la panorámica de las infraestructuras ferroviarias puede afirmarse, como pone de manifiesto el

profesor Martín-Retortillo en el prólogo que hace al libro, que “en nuestro entorno cultural, y al margen de lo que se practique en otras coordenadas, hoy se conviene con facilidad en que al Estado le incumben importantes responsabilidades a la hora de asegurar un correcto sistema de infraestructuras ferroviarias, sin perjuicio de cuáles hayan de ser luego las fórmulas concretas por las que se opte en cada momento”, añadiendo que “un correcto sistema de transportes y, en concreto, por lo que ahora interesa, una acertada red ferroviaria, van a resultar decisivos en cualquier sociedad contemporánea. De ahí el irrenunciable compromiso del Estado a la hora de promoverlo y asegurarlo”. Queda así puesto de relieve la importancia del sector ferroviario en nuestro país, así como el compromiso que las autoridades encargadas de desarrollarlo deben adquirir con el fin de potenciarlo y de crear e implementar las infraestructuras necesarias para ello.

Hecha esta consideración de carácter general, la autora del libro inicia una aproximación histórica-evolutiva a la búsqueda de la conceptualización de qué debe entenderse por infraestructura ferroviaria. En este recorrido inicial que lleva a cabo en los primeros capítulos del libro se detiene en el análisis de las normas que regulaban este sector señalando la dificultad de encontrar entre este conjunto de normas iniciales una distinción clara del elemento material de este medio, esto es, los elementos que integraban el soporte físico necesario para la prestación global de los servicios de transporte ferroviario. A pesar de esta dificultad, la autora establece cuáles

deben ser las dos pautas o características esenciales desde dónde debe partirse para acercarnos a la finalidad perseguida: el concepto de infraestructura ferroviaria. Estos dos elementos son: en primer lugar, la identificación del factor material ferroviario y, en segundo lugar, aquella relación íntima entre el camino y los servicios que ha caracterizado durante años el panorama ferroviario. Por tanto, a partir de estas dos notas, la doctora Rivas Castillo examina las distintas variantes y aproximaciones que las diversas leyes que han incidido a lo largo de la historia sobre el sector ferroviario han llevado a cabo acerca de qué debe entenderse por infraestructura ferroviaria.

Un punto de inflexión en la delimitación de lo que debe quedar comprendido dentro del concepto de infraestructura ferroviaria lo marca el Derecho Comunitario, fundamentalmente en la labor que ha efectuado en el desarrollo de una política de transportes ferroviarios. En este sentido, fiel reflejo de ello lo constituye el Reglamento (CEE) nº 1108/70, del Consejo de 4 de junio, por el que se fijaban las normas sobre contabilidad de gastos de las infraestructuras de los diferentes medios de transporte terrestre, que al analizar los distintos elementos que se incluyeron bajo la expresión infraestructura ferroviaria, podían establecerse como denominadores comunes dos caracteres esenciales de este tipo de vías fijas que integran el concepto: por un lado, que fueran necesarias para garantizar la circulación de los vehículos, y por otro lado, que con ellas se consiguiese la prestación de los servicios de transporte en condiciones suficientes de segu-

ridad para la circulación. Estos fueron los primeros pasos en el marco del Derecho Comunitario que sirvieron de base conceptual para la delimitación de lo que debía quedar englobado dentro del concepto de infraestructura ferroviaria, que fue perfilándose a través de diferentes iniciativas de las instituciones comunitarias como estudia detalladamente la autora a lo largo del capítulo tercero. Igualmente, un elemento importante de estudio es la evolución de la política comunitaria de transporte ferroviario que por razones obvias ha tenido su reflejo en el desarrollo de las infraestructuras ferroviarias y en la delimitación conceptual de las mismas.

Así, debe resaltarse que en Europa el camino seguido inicialmente en la configuración del modelo ferroviario fue distinto al que se había seguido en España. La preocupación fundamental en la Comunidad Europea era y sigue siendo la liberalización del sector ferroviario y la repercusión que esta puede tener en los ciudadanos, fundamentalmente desde la perspectiva de lograr mejores servicios y precios.

Sin embargo, el descontento generalizado de los ciudadanos respecto a la calidad y al coste del servicio ferroviario se fue haciendo cada vez más patente en la sociedad europea, fundamentalmente en el periodo que transcurre de 1970 al año 2000, en el que la cuota del ferrocarril en el sector del transporte, tanto de mercancías como de pasajeros, fue un toque de atención para los diversos gobiernos de la Unión Europea. Ello hizo que poco a poco fuera creciendo el interés por explorar otras vías de gestión del sector ferroviario, esencialmente dirigidas

[206]

a la introducción de la competencia en la prestación de este tipo de servicios.

Ha sido, por tanto, la influencia de las Instituciones Comunitarias y su política de progresiva liberalización del sector de los transportes la causa principal del cambio que se va a producir en el sistema jurídico de gestión del sector ferroviario. La imperiosa necesidad de convertir el ferrocarril en un modo de transporte competitivo y de abrir los mercados nacionales al transporte internacional de mercancías realizado por las empresas ferroviarias motivó que la Unión Europea comenzara a implantar una serie de medidas normativas, de planificación y programación, destacando en este sentido el Libro Blanco *La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad*, los denominados paquetes ferroviarios como conjunto de medidas normativas para su desarrollo y la nueva ordenación del sector ferroviario que resulta de las disposiciones comunitarias que los han implementado. Así, por ejemplo, la Directiva 91/440/CEE del Consejo, de 29 de julio de 1991, sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios, modificada por la Directiva 2001/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001, que establecía la necesidad de separar, al menos contablemente, la explotación de los servicios de transporte ferroviario y la administración de las infraestructuras que afectan al mismo. Esta normativa comunitaria que tanta importancia ha tenido a posteriori en nuestra actual Ley estatal del sector ferroviario, así como en las normas autonómicas que han regulado la ordenación del ferrocarril dentro de su ámbito territorial,

contemplaba igualmente el mandato a los Estados miembros de apertura de sus redes ferroviarias a las empresas y a las agrupaciones empresariales internacionales que presten determinados servicios de transporte internacional, principalmente de mercancías. A su vez, debe destacarse la Directiva 95/18/CE del Consejo, de 19 de junio de 1995, sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias, implantó la necesidad de licencia para todas aquellas empresas que presten servicios ferroviarios. Del mismo modo, y fruto de la respuesta de diversos Estados miembros a esta Directiva en el sentido de ampliar los derechos de acceso más allá de lo previsto por la norma comunitaria, se aprobó la Directiva 2001/13/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001, que generalizó los principios de concesión de licencias a todas las empresas activas en el sector con el propósito de garantizar a éstas un trato justo, transparente y no discriminatorio. Por su parte, la Directiva 2001/14/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001, relativa a la adjudicación de capacidad de infraestructuras ferroviarias, aplicación de cánones por su utilización y certificación de la seguridad, tenía por objeto garantizar a las diversas empresas ferroviarias el acceso a las infraestructuras en condiciones transparentes y no discriminatorias, así como garantizar la seguridad en la prestación de los servicios ferroviarios. Finalmente, la Directiva 2001/16/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2001, relativa a la interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo

convencional, perseguía como objetivo esencial, fijar las condiciones que deben cumplirse para lograr, en el ámbito comunitario, la plena interoperabilidad del sistema ferroviario.

Este conjunto de medidas normativas aprobadas por la Comunidad Europea han tenido una indudable repercusión en la configuración en España del nuevo régimen jurídico del sector ferroviario en general y, en particular, en el de las infraestructuras ferroviarias como destaca la autora de la monografía.

En España la reforma del sector ferroviario se ha llevado a cabo mediante la aprobación de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del sector ferroviario, que incorporó el *corpus* normativo desarrollado por la Unión Europea. Hay que advertir, no obstante, que esta nueva regulación del régimen aplicable al sector ferroviario mantiene la vigencia de las normas generales sobre transporte terrestre contenidas en la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres (LOTT), ya que la nueva Ley sólo deroga, de forma expresa, la sección 2ª del capítulo II, así como los Capítulos III, IV y V del Título VI de la misma, lo que ha provocado diversas disfunciones a la hora de determinar cuáles son los verdaderos principios que informan el desarrollo de la nueva ordenación ferroviaria que proclama la nueva Ley.

En líneas generales los dos pilares en torno a los que se sustenta la reforma son: por un lado la separación de las actividades de administración y gestión de la infraestructura y, de otro, la explotación de los servicios y la progresiva apertura del transporte ferro-

viario a la competencia. La consecución de estos fines precisa de una profunda modificación de las estructuras y funciones de los actuales agentes del sector ferroviario, así como la creación de otros nuevos que velen por la correcta aplicación de la nueva Ley.

La Ley 39/2003 define finalmente lo que debe entenderse por infraestructura ferroviaria por primera vez como señala Rivas Castillo puesto que con anterioridad nunca se había regulado en bloque el elemento físico del transporte ferroviario mediante el empleo directo del término infraestructura ferroviaria. Como apunta la autora se trata de una definición “forjada y ofrecida desde la descripción más o menos detallada de los elementos que la integran”, debiendo ser completada con las normas de desarrollo de la Ley.

La Ley 39/2003 ofrece, por tanto, una regulación en bloque del elemento físico del transporte ferroviario, mediante el empleo directo del término *infraestructura ferroviaria* que viene delimitado por la Ley como “la totalidad de los elementos que formen parte de las vías principales y de las de servicio y los ramales de desviación para particulares, con excepción de las vías situadas dentro de los talleres de reparación de material rodante y de los depósitos o garajes de máquinas de tracción. Entre dichos elementos se encuentran los terrenos, las estaciones, las terminales de carga, las obras civiles, los pasos a nivel, las instalaciones vinculadas a la seguridad, a las telecomunicaciones, a la electrificación, a la señalización de líneas, al alumbrado y a la transformación y al transporte de la energía eléctrica, sus edificios anejos y cualesquiera otros que reglamen-

[208]

tariamente se determinen”.

Por último, se aborda en la presente monografía el examen de los diferentes aspectos relacionados con las infraestructuras ferroviarias. Así, la nueva Ley regula la administración de las mismas y encomienda su gestión a la entidad pública empresarial Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles (RENFE) que cambia de denominación y pasa a llamarse Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), integrándose en su estructura al antiguo Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF). El ADIF es dotado de personalidad jurídica propia, siendo una entidad pública empresarial que podrá construir, de acuerdo con las directrices que le marque el Ministerio de Fomento, las infraestructuras ferroviarias con cargo a sus propios recursos o a recursos ajenos.

Junto a la descripción del concepto de infraestructura ferroviaria e íntimamente ligado a la misma aparece otra figura de nuevo cuño, como es la configuración de la Red Ferroviaria de Interés General (RFIG) que, a diferencia del tratamiento que se daba en la LOTT a la Red Nacional Integrada en la que se agrupaban elementos tanto de carácter físico como prestacional, en la actual construcción jurídica de la Red se agrupan en torno a la misma elementos de carácter físico exclusivamente.

A modo de conclusión, puede señalarse que el libro que acabo de recensionar resulta novedoso y del máximo interés para aquellos que deseen adentrarse en el complejo mundo del sector ferroviario ya que ofrece una visión detallada y minuciosa del régimen

jurídico de uno de los elementos claves de este sector: las infraestructuras ferroviarias.

No me queda más que felicitar a la autora de esta magnífica obra por su saber hacer y rigor en la elaboración de la misma, de la que me atrevo a decir, sin ningún género de duda, constituirá un libro de referencia no sólo en los estudiosos del ferrocarril en particular, sino también en los del Derecho Administrativo en general.

Javier Guillén Caramés
Universidad Rey Juan Carlos