

## Foro de Actualidad

Unión Europea

# LA RELACIÓN ADMINISTRATIVA DE SUPERVISIÓN: EL CASO DEL SECTOR FERROVIARIO (COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA DE 27 DE OCTUBRE DE 2022)

Carlos Lora González

*Abogado del Área Derecho Público, Procesal y Arbitraje de Uría Menéndez (Madrid)*

### **La relación administrativa de supervisión: el caso del sector ferroviario (comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 27 de octubre de 2022)**

*La reciente Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 27 de octubre de 2022, recaída en el asunto C-721/20, confirma que la actividad de supervisión que desarrolla la Administración supervisora del sector ferroviario en Alemania alcanza, en toda su intensidad, al administrador de infraestructuras ferroviarias. La singular función que este agente desempeña o su condición de entidad pública no altera su sujeción a la actividad administrativa de supervisión, aun cuando actúa mediante el dictado de actos administrativos. Este pronunciamiento aconseja el establecimiento de una "relación administrativa de supervisión" entre el administrador de infraestructuras ferroviarias y la Administración supervisora con base en la cual esta pueda revisar los actos administrativos de aquel.*

**PALABRAS CLAVE:**

SECTOR FERROVIARIO, SUPERVISIÓN, SUPERVISIÓN ADMINISTRATIVA, FACULTADES DE SUPERVISIÓN, ADIF, CNMC.

**Supervisory administrative relationship: the case of the railway sector (commentary to judgment of the Court of Justice of the European Union of 27 October 2022)**

*The recent decision of the Court of Justice of the European Union of 27 October 2022, issued in case C-721/20, confirms that the supervision carried out by the supervisory public authority of the railway sector in Germany certainly includes the railway infrastructure manager. The special activity carried out by the manager or its status as public entity does not alter the fact it must carry out administrative supervisory duties, even when it is conducting administrative acts. This decision advises establishing an “administrative supervisory relationship” between the railway infrastructure manager and the supervisory public authority on the basis of which the latter may review the former’s administrative acts.*

**KEYWORDS:**

RAILWAY SECTOR, SUPERVISION, ADMINISTRATIVE SUPERVISION, SUPERVISORY POWERS, ADIF, CNMC.

**FECHA DE RECEPCIÓN: 15-1-2023****FECHA DE ACEPTACIÓN: 21-1-2023**

Lora González, Carlos (2023). La relación administrativa de supervisión: el caso del sector ferroviario (comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 27 de octubre de 2022). *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 61, pp. 173-182 (ISSN: 1578-956X).

## 1. Actividad administrativa de supervisión que desarrolla la CNMC como administración supervisora del sector ferroviario

---

**1.1.** En las últimas décadas, el sector del transporte por ferrocarril ha experimentado un proceso de progresiva liberalización. Desde un esquema marcado por la gestión monopolística pública de todas las actividades incluidas en el sector (fabricación y mantenimiento de vehículos, gestión de infraestructuras ferroviarias y provisión de servicios de transporte de viajeros y mercancías), el mercado se ha abierto a la competencia, permitiendo la entrada de operadores privados en aquellas actividades que pueden ser desempeñadas en régimen de concurrencia.

La gestión de la infraestructura ferroviaria representa la excepción a ese proceso. En la medida en la que esa infraestructura constituye un monopolio natural que comporta un consumo excluyente por los operadores, su gestión permanece reservada a los poderes públicos<sup>1</sup>. En España, la gestión de la infraestructura ferroviaria es realizada por dos entidades públicas empresariales, el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (“ADIF”) y el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias-Alta Velocidad (“ADIF-AV”), que adjudican a los operadores privados derechos de uso sobre la infraestructura mediante el ejercicio de potestades administrativas.

**1.2.** La progresiva apertura del sector ferroviario a la competencia no significa que los poderes públicos dejen de ejercer cierto control sobre las actividades que se desarrollan en él, sino que la reserva del sector al poder público ha sido sustituida por el paradigma de la supervisión.

El paradigma de la supervisión consiste en un control público de las actividades privadas sustentado sobre dos fases lógicamente sucesivas<sup>2</sup>. Primero, el legislador (y la Administración, en el ejercicio de la potestad reglamentaria que tiene constitucionalmente reconocida) establece normas que encauzan la conducta de los particulares a fin de evitar que su actividad dañe cierto bien jurídico relevante para la comunidad. Después, la Administración pública, mediante el ejercicio de las potestades administrativas atribuidas a tal fin, verifica que quienes deben cumplir esas normas lo hacen y, en el caso de que no sea así, les compele coactivamente a ello<sup>3</sup>.

Este esquema se encuentra presente también en el sector ferroviario. Por un lado, el legislador ha aprobado un bloque normativo dirigido a que la conducta de los operadores ferroviarios no perjudique la seguridad en el transporte y la competencia en el mercado. Por otro lado, se ha erigido un complejo administrativo al que se ha dotado de potestades administrativas que permitan verificar el grado de cumplimiento de esa normativa por los operadores y, en caso de incumplimiento, compeler, incluso coactivamente, al cumplimiento.

Este entramado administrativo erigido para la supervisión del sector es imperfecto. Sobre el papel, dos Administraciones públicas, la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria (la "AESF") y la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (la "CNMC"), verifican el grado de cumplimiento de la ordenación dictada en garantía de la seguridad ferroviaria y la competencia en el mercado, respectivamente, por parte de los operadores. En la práctica, sin embargo, la AESF cuenta con potestades para supervisar parte de la normativa que tutela la competencia en el mercado (singularmente, la potestad autorizatoria de acceso al ejercicio de la actividad) y, además, el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana conserva buena parte de las potestades inspectoras y sancionadoras sobre el sector que, en buena lógica, deberían localizarse en aquellas Administraciones<sup>4</sup>.

**1.3.** Sea como fuere, la CNMC lleva a cabo la supervisión del sector ferroviario por medio de potestades inspectoras, destinadas a verificar que los operadores ajustan su conducta a la ordenación que les resulta de aplicación (cfr. art. 11.1-*e* y *h*, y arts. 27 y 28 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia —la "LCNMC"—); potestades correctoras (cfr. arts. 11.2 y 3 y 12.1-*f* de la LCNMC); y potestades sancionadoras (cfr. art. 112.2 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario, en relación con el art. 29 de la LCNMC).

Estas potestades se ejercen con la misma intensidad sobre todos los operadores en el sector, con independencia de la actividad que desarrollen y del contenido de la ordenación a la que deban ajustar su conducta. Ello no obstante, en la práctica aparece cierta confusión cuando la CNMC pretende controlar la gestión de la infraestructura ferroviaria realizada por ADIF y ADIF-AV mediante el dictado de actos administrativos. Y ello porque, al menos formalmente, estos actos serían revisables aplicando las reglas tradicionales de jerarquía (ante el superior jerárquico o en reposición ante el órgano que los dictó, según los casos) y competencia objetiva de los órganos jurisdiccionales, sin que la CNMC pueda verificar la correcta observancia de la ordenación del sector en el ejercicio de sus facultades de supervisión.

**1.4.** En este contexto, la reciente Sentencia del TJUE de 27 de octubre de 2022, recaída en el asunto C-721/20 (la "Sentencia del TJUE"), contiene relevantes razonamientos sobre la configura-

ción de la actividad administrativa de supervisión en la normativa europea que permiten concluir que el cumplimiento de la ordenación sectorial por ADIF y ADIF-AV debe ser verificado, en primer lugar, por la CNMC en el ejercicio de sus facultades de supervisión, sin perjuicio del posterior examen de la cuestión que puedan realizar los órganos jurisdiccionales competentes.

## 2. La Sentencia del TJUE de 27 de octubre de 2022 (Asunto C-721/20)

---

### 2.1. Controversia resuelta por la sentencia

La Sentencia del TJUE resuelve dos cuestiones prejudiciales elevadas por el Kammergericht Berlín (Tribunal Superior Regional de lo Civil y Penal de Berlín, Alemania; el “Kammergericht”), en el contexto de un litigio sostenido entre DB Station & Service AG (“DB S&S”), gestor de la infraestructura ferroviaria alemana, y ODEG OStdeutsche Eisenbahn GmbH (“ODEG”), operador ferroviario alemán, por la devolución de ciertos cánones ferroviarios liquidados entre noviembre de 2006 y diciembre de 2010 con base en unos parámetros anulados judicialmente.

En primer lugar, el Kammergericht pregunta al TJUE sobre la compatibilidad entre las facultades de supervisión sobre los gestores de la infraestructura ferroviaria que la normativa europea atribuye a la Administración supervisora alemana y las facultades ordinarias de los tribunales civiles nacionales para enjuiciar si esa actividad de gestión de la infraestructura ferroviaria cumple las normas generales en materia de defensa de la competencia. De confirmarse esa compatibilidad, el Kammergericht pregunta al TJUE, en segundo lugar, si los tribunales nacionales pueden llevar a cabo ese enjuiciamiento aun cuando los operadores ferroviarios puedan obtener una revisión de la conducta del supervisor por la Administración supervisora o, por el contrario, deben esperar a que esta resuelva.

El TJUE resuelve ambas cuestiones señalando que las facultades que tienen atribuidas la Administración supervisora y los tribunales civiles son distintas y, por tanto, compatibles entre sí. De acuerdo con la Sentencia del TJUE, compete a la Administración supervisora verificar que la conducta del gestor de infraestructuras se ajusta a las normas que ordenan su actividad y, en caso negativo, compelerle al cumplimiento, mientras que los tribunales civiles pueden enjuiciar si esa conducta del gestor, una vez confirmado el cumplimiento de la normativa sectorial, cumple las normas de defensa de la competencia.

Más allá de las cuestiones relativas al respeto, por el gestor de la infraestructura ferroviaria, de las normas en materia de defensa de la competencia, la Sentencia del TJUE contiene relevantes razonamientos que confirman que una correcta aplicación de la normativa europea pasa por sujetar toda la actividad que desarrolla aquel, con independencia de su naturaleza privada o administrativa, a las facultades de supervisión atribuidas a la Administración supervisora.

## 2.2. Razonamientos de la Sentencia del TJUE relevantes para la configuración de la actividad administrativa de supervisión sobre el sector ferroviario

Con carácter previo, debe advertirse que el lenguaje empleado por la Sentencia del TJUE no es siempre el más acertado. Como es lógico, la Sentencia del TJUE, al razonar sobre las cuestiones sometidas a conocimiento del Tribunal, emplea la terminología existente en la normativa europea que regula la materia. En ocasiones, la traducción al español de esa terminología no arroja los mejores resultados. Por ejemplo, la normativa europea emplea *organismo regulador* para referirse a lo que en España deberíamos denominar *Administración supervisora*; o utiliza el término *litigio* no solo en un sentido propiamente jurisdiccional (esto es, como mecanismo de resolución de intereses enfrentados), sino en el sentido de los términos *conflicto* o *reclamación* que emplea, por ejemplo, nuestra LCNMC para referirse a lo que, en realidad, no es más que el ejercicio de potestades administrativas de naturaleza correctora<sup>5</sup>. En lo sucesivo, reproduciré los extractos de la Sentencia del TJUE que considero relevantes empleando sus propios términos, pero razonaré con aquellos que considero más precisos y acertados.

Aclarado lo anterior, la Sentencia del TJUE, en primer lugar, ubica la razón de ser de la actividad administrativa de supervisión del sector ferroviario que lleva a cabo la Administración supervisora, por lo que a la gestión de la infraestructura ferroviaria se refiere, en la garantía de un el acceso objetivo y no discriminatorio a dicha infraestructura que tutela la ordenación cuya observancia se supervisa:

*"La competencia exclusiva del organismo regulador para conocer de cualquier litigio relacionado con el artículo 30, apartado 2, de la Directiva 2001/14 está estrechamente vinculada a las limitaciones técnicas específicas del sector ferroviario.*

*(...) La infraestructura ferroviaria es un monopolio natural. Su capacidad limitada únicamente puede ser utilizada por un determinado número de empresas respetando las franjas horarias que les hayan asignado los administradores de dicha infraestructura, a saber, los organismos o empresas encargados de organizar el acceso a esta. Por consiguiente, estos últimos se encuentran, por definición, en una posición dominante respecto de las empresas ferroviarias.*

*(...) Como se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la competencia exclusiva atribuida a los organismos reguladores del sector ferroviario se justifica por esos mismos objetivos (véase, en este sentido, la Sentencia de 9 de noviembre de 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, apartado 87) e implica las facultades específicas que se les confieren en el artículo 30, apartados 2, 3 y 5, de la Directiva 2001/14.*

*En efecto, dichas facultades permiten a los organismos reguladores alcanzar los referidos objetivos y satisfacer los requisitos técnicos de la infraestructura ferroviaria (...)" (párrs. 57-61).*

En segundo lugar, la Sentencia del TJUE recuerda que la Administración supervisora puede ejercer sus competencias de oficio o a partir de la denuncia de otro operador y, en el marco de ese ejercicio, puede dictar las medidas necesarias para garantizar la plena observancia de la ordenación:

*"A este respecto, por lo que se refiere a la Directiva 2012/34, que derogó y sustituyó a la Directiva 2001/14, el Tribunal de Justicia declaró que la facultad del organismo regulador de supervisar la aplicación de las normas establecidas en dicha Directiva puede ejercerse de oficio y, por lo tanto, no está supeditada a la presentación de denuncias o recursos. También precisó que la gestión eficiente y la utilización justa y no discriminatoria de la infraestructura ferroviaria, que subyacen en esa Directiva, requieren la instauración de una autoridad encargada a la vez de supervisar, por iniciativa propia, la aplicación por parte de los operadores del sector ferroviario de las normas establecidas en dicha Directiva y de actuar como órgano de recurso (...).*

*Así pues, el hecho de que un organismo regulador nacional creado en virtud del artículo 55 de la Directiva 2012/34 conozca de un recurso no obsta a su competencia para adoptar, en su caso de oficio, las medidas adecuadas para subsanar cualquier infracción de la normativa aplicable (...).*

*De lo anterior se deriva, en particular, que, conforme al artículo 30, apartados 2 y 3, de la Directiva 2001/14, el organismo regulador se encarga, al mismo tiempo, de actuar como órgano de recurso y de supervisar, por iniciativa propia, la aplicación por parte de los operadores del sector ferroviario de las normas establecidas en esa Directiva. Conforme al artículo 30, apartado 5, de esta, es competente para tomar cualquier medida necesaria para remediar las infracciones de dicha Directiva, en su caso de oficio" (párrs. 62-65).*

En este contexto, la Sentencia del TJUE concluye que las facultades de la Administración supervisora se extienden a la totalidad de operadores del sector ferroviario, y declara expresamente la sujeción de los gestores de la infraestructura ferroviaria a esas facultades de supervisión:

*"Los efectos de las decisiones que el organismo regulador adopte no se limitan únicamente a las partes en un litigio que se le haya sometido, sino que alcanzan a todas las partes afectadas del sector ferroviario, ya sean las empresas de transporte o los administradores de infraestructuras. De este modo, el organismo regulador puede garantizar la igualdad de acceso a las infraestructuras de todas las empresas afectadas y el mantenimiento de una competencia leal en el sector de la prestación de servicios ferroviarios.*

*(...) Respecto a este último extremo, el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que los administradores de infraestructuras, que están obligados a establecer los cánones y recaudarlos de manera no discriminatoria, no solo deben aplicar los requisitos de utilización de la red ferroviaria de la misma forma a todos los usuarios de la red, sino también velar por que los cánones efectivamente recaudados cumplan dichos requisitos (...).*

*En estas circunstancias, cuando conoce de un recurso de una empresa ferroviaria, el organismo regulador, al que corresponde garantizar que tanto los administradores de infraestructuras como los operadores de los servicios ferroviarios cumplen sus obligaciones, está obligado a examinar, según el propio tenor del artículo 30, apartado 2, de la Directiva 2001/14, las injusticias, discriminaciones o cualquier otro perjuicio, lo que incluye las cuestiones relativas tanto a la tarificación de las infraestructuras o los servicios como a la competencia" (párrs. 66-73).*

Con base en lo anterior, la Sentencia del TJUE señala que la Administración supervisora puede verificar la correspondencia entre el sistema de cánones aprobado por el gestor de la infraestruc-

tura ferroviaria y la ordenación de su actividad, sin perjuicio de que los tribunales civiles puedan enjuiciar la eventual infracción de la normativa en materia de defensa de la competencia.

### 3. Consecuencias de la sentencia: la relación administrativa de supervisión existente entre la CNMC y ADIF y ADIF-AV

---

**3.1.** Según señalaba al comienzo, la naturaleza de la infraestructura ferroviaria como monopolio natural ha implicado que su titularidad permanezca en manos públicas. Además, la adscripción de esa infraestructura a un uso público ha hecho que, desde el punto de vista jurídico-administrativo, tenga la condición de bien de dominio público.

Que la infraestructura ferroviaria sea un bien de dominio público conduce a una conclusión de gran repercusión práctica: su gestión debe realizarse mediante el ejercicio de potestades administrativas que confieran derechos de uso sobre ella<sup>6</sup>. Así, los administradores de infraestructuras ferroviarias, al adjudicar derechos de uso sobre la infraestructura, dictan actos administrativos que, en cuanto tales, se someten al régimen general de derecho administrativo.

Pues bien, una de las consecuencias más importantes de este entendimiento aparece cuando se repara en que los administradores de infraestructuras ferroviarias, en cuanto agentes que participan en el mercado ferroviario, se sujetan, con igual intensidad que los proveedores de servicios, a la ordenación y supervisión del sector erigidas en garantía de la competencia en el mercado. Si ello es así, en buena lógica debe ser la CNMC, en cuanto Administración supervisora, quien pueda revisar la adjudicación de derechos de uso de la infraestructura realizada por los administradores de infraestructuras y, en caso de inobservancia, pueda compelerles, incluso coactivamente, al cumplimiento.

Ocurre, sin embargo, que los actos administrativos mediante los cuales los administradores de infraestructuras ferroviarias gestionan el dominio público son, según se ha visto, revisables ante la jurisdicción ordinaria. De este modo, en caso de incumplimiento de la ordenación, en el plano teórico aparece la disyuntiva de recurrir los actos del gestor de la infraestructura ferroviaria en vía judicial, para que sea la jurisdicción contencioso-administrativa la que determine si los actos de adjudicación de derechos de uso de la infraestructura se ajustan o no a derecho, o acudir a la CNMC, para que, en el ejercicio de sus facultades de supervisión, verifique si se ha respetado la ordenación del sector y, en caso negativo, le compela a dictar un nuevo acto que se ajuste a la normativa aplicable.

En mi opinión, la necesaria coherencia que debe informar el ejercicio de la actividad administrativa de supervisión por la CNMC sobre el conjunto de agentes que participan en el sector hace necesario que el ordenamiento provea de medios para garantizar que sea esta Administración, y solo ella, quien conozca de los eventuales quebrantamientos de la ordenación que ocasione la actividad de los administradores de infraestructuras ferroviarias. Bajo la normativa actual, desde luego, ello ya resulta posible (cfr. art. 12.1-f de la LCNMC), pero no obligado. Los actos de los

administradores de infraestructuras ferroviarias formalmente continúan pudiendo ser objeto de recurso separado ante la jurisdicción y, por tanto, sustraídos del conocimiento de la CNMC.

Para solucionar esta situación, debe aclararse la existencia de una *relación administrativa de supervisión* entre la CNMC y los administradores de infraestructuras ferroviarias que impide que aquella se vea privada del conocimiento de los eventuales incumplimientos de la ordenación del sector en que estos puedan incurrir, aun cuando ese incumplimiento provenga del ejercicio de potestades administrativas mediante el dictado de actos administrativos<sup>7</sup>. Ello comporta que los actos administrativos dictados por ADIF y ADIF-AV sean revisables no por su superior jerárquico —o, directamente, por la jurisdicción—, sino por la Administración que desarrolla la actividad administrativa de supervisión. Esta tesis, además, no perjudica la necesaria revisión judicial de la actuación administrativa que deriva del art. 106.1 de la Constitución, en la medida en la que los órganos jurisdiccionales de lo contencioso-administrativo siempre podrán revisar la actuación del supervisor y, con ello, de forma mediata, la del administrador de infraestructuras ferroviarias.

**3.2.** La Sentencia del TJUE confirma la necesidad de que la Administración supervisora conozca de toda la actividad de los gestores de la infraestructura ferroviaria para verificar la observancia de la ordenación del sector con independencia de su naturaleza. De acuerdo con la lectura que la Sentencia del TJUE hace de la normativa europea en la materia, la competencia atribuida a los tribunales para enjuiciar la conducta de los gestores de la infraestructura ferroviaria en aplicación de otras normas distintas de la ordenación sectorial ferroviaria no puede impedir a la Administración supervisora ejercer sus facultades de supervisión, y entra en juego una vez esta ha podido verificar su cumplimiento.

Esta conclusión es perfectamente trasladable al caso español, donde, hasta cierto punto, existirían dos competencias enfrentadas (la supervisora de la CNMC y la de los tribunales contencioso-administrativos ordinarios) que pueden enjuiciar una misma actuación. Al igual que en el caso resuelto por la Sentencia del TJUE, donde el conocimiento por los tribunales civiles de las eventuales infracciones de la normativa en materia de defensa de la competencia cometidas por el gestor de la infraestructura ferroviaria no desplaza la competencia de la Administración supervisora y tiene lugar una vez que "*el organismo regulador competente se haya pronunciado previamente sobre la legalidad*" de la actuación del gestor, en el caso español el conocimiento de la legalidad de la actuación de ADIF y ADIF-AV por la jurisdicción contencioso-administrativa debe realizarse una vez que la CNMC haya verificado si esa conducta cumple o incumple la ordenación del sector, lo que debe instrumentarse mediante la interposición, en su caso, de recurso contencioso-administrativo frente a la resolución que dicte la CNMC en ejercicio de sus facultades de supervisión, y no de forma directa frente a los actos administrativos dictados por ADIF y ADIF-AV.

El esquema legal actual, que sobre el papel permite el conocimiento de la actividad de ADIF y ADIF-AV por la CNMC, pero, al tiempo, su sustracción en favor de la jurisdicción ordinaria, no cohonesta con las exigencias que marca el derecho europeo, tal y como las ha fijado la Sentencia del TJUE. En mi opinión, la correcta aplicación de sus razonamientos necesita de la idea de *relación administrativa de supervisión*, como categoría jurídico-administrativa a través de la cual se permita el pleno ejercicio de las facultades de supervisión de la CNMC sin menoscabo de la revisión judicial de esa actuación que, en su caso, pueda tener lugar.



Así las cosas, bajo el marco normativo actual, una aplicación de las normas de supervisión conforme con las exigencias derivadas del derecho europeo requiere someter a conocimiento de la CNMC toda actuación de ADIF y ADIF-AV que pueda constituir un incumplimiento de la ordenación sectorial ferroviaria dictada en tutela de la indemnidad de la competencia en el mercado, de acuerdo con los mecanismos que recogen los arts. 11.3 y 12.1-f) de la CNMC. Ahora bien, *de lege ferenda* debería aclararse la regulación de la actividad administrativa de supervisión desarrollada por la CNMC para establecer, de forma indubitada, la existencia de una relación administrativa de supervisión entre esta y ADIF y ADIF-AV, con base en la cual aquella puede revisar la legalidad de los actos administrativos dictados por estos.

## Notas

---

- 1 *Vid.* Laguna de Paz, José Carlos (2016). *Derecho administrativo económico*, Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters-Aranzadi.
- 2 *Vid.* Magide Herrero, Mariano (2015). Del Estado prestador al Estado garante. En M. Buzarco Samer *et al.*, *Derecho Administrativo Económico*. Madrid: Dykinson, pp. 11 y ss.
- 3 *Vid.* Magide Herrero, Mariano (2000). *Límites constitucionales de las Administraciones independientes*. Madrid: INAP, p. 324; Santamaría Pastor, Juan Alfonso (2018). *Principios de Derecho Administrativo General*. T. II, Madrid: Iustel, pp. 259-263; Rivero Ortega, Ricardo (2000). *El Estado vigilante*. Madrid: Tecnos, pp. 63-67; y Sánchez Morón, Miguel (2011). *Derecho administrativo (Parte General)*. Madrid: Tecnos, pp. 641 y ss.
- 4 *Vid.* Lora González, Carlos (2021). Supervisión administrativa del sector ferroviario tras la entrada en vigor del “cuarto paquete” europeo. En E. Ortega Burgos y F. Pastor Ruiz (dirs.), *Mercados regulados 2021*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 891-893.
- 5 “Lo que hace la CNMC es obligar a los operadores, cuando ello sea necesario, a ajustar su conducta a las normas que ordenan el sector en garantía del libre mercado, recurriendo, si ello fuera necesario, a la coacción. Este proceder se corresponde plenamente con la naturaleza propia de las potestades correctoras de la Administración, y tiene difícil encaje en el ejercicio de funciones materialmente jurisdiccionales” (Lora González, 2021: 901-902).
- 6 Los derechos de uso sobre la infraestructura ferroviaria son, en mi opinión, una suerte de autorizaciones demaniales para llevar a cabo un uso especial del dominio público (cfr. art. 85.2 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas –“LPAP”–), por cuanto permiten a los operadores ferroviarios, de forma temporal (mientras dura el trayecto), realizar un uso particularmente intenso de la infraestructura que, además, les permite obtener una rentabilidad singular, pero que no supone la “ocupación de una porción del dominio público” con exclusión de su utilización por todos los demás interesados característico del uso privativo (cfr. art. 85.3 de la LPAP). De hecho, una vez finalizado el trayecto al que el derecho de uso sirve, otro operador ferroviario puede ocupar de forma temporal la misma infraestructura para realizar el mismo trayecto. Esta calificación, además, concuerda mejor con la existencia de un mercado realmente abierto a la competencia, en la medida en la que, de acuerdo con la tradicional calificación dogmática de la autorización y su diferenciación con la concesión, el título habilitante requerido remueve un obstáculo para el ejercicio de un derecho preexistente pero no constituye *ex novo* ese derecho (*vid.* Laguna de Paz, José Carlos (2006). *La autorización administrativa*, Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters-Aranzadi, p. 137). Cuestión distinta es que se trate de autorizaciones limitadas en número, algo que encaja perfectamente con esta categoría (cfr. Laguna de Paz, 2006: 136).
- 7 *Vid.* Lora González (2021: 902-903).