



Roj: **STSJ M 14667/2025 - ECLI:ES:TSJM:2025:14667**

Id Cendoj: **28079330062025100664**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **6**

Fecha: **13/11/2025**

Nº de Recurso: **346/2024**

Nº de Resolución: **638/2025**

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **CRISTINA CONCEPCION CADENAS CORTINA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Tribunal Superior de Justicia de Madrid

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Sexta

C/ General Castaños, 1 , Planta Baja - 28004

33009750

NIG:28.079.00.3-2024/0019779

Procedimiento Ordinario 346/2024

Demandante:RENFE VIAJEROS S.M.E., S.A.

PROCURADOR D./Dña. SHARON RODRIGUEZ DE CASTRO RINCON

Demandado:MINISTERIO PARA LA TRANSICION ECOLOGICA Y EL RETO DEMOGRAFICO

Sr. ABOGADO DEL ESTADO

SENTENCIA N° 638/2025

Presidente:

D./Dña. Mª TERESA DELGADO VELASCO

Magistrados:

D./Dña. CRISTINA CADENAS CORTINA

D./Dña. RAMÓN FERNÁNDEZ FLOREZ

D./Dña. JOSE RAMON GIMENEZ CABEZON

D./Dña. LUIS FERNÁNDEZ ANTELO

En la Villa de Madrid a trece de noviembre de dos mil veinticinco.

VISTO el presente recurso contencioso administrativo interpuesto por la Procuradora Sra. Rodríguez de Castro Rincón en representación de RENFE VIAJEROS SME SA contra Resolución de 27 de marzo de 2024 de la Secretaria General Técnica del Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Democrático que desestima recurso de alzada frente a resolución de 25 de noviembre de 2022 de la Demarcación de Costas de Cataluña, habiendo sido parte en autos la Administración demandada representada y defendida por el Abogado del Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO



PRIMERO-Interpuesto el recurso y seguidos los trámites establecidos en la Ley reguladora de esta Jurisdicción, se emplazó a la parte actora para que formalizara la demanda lo que verificó mediante escrito en el que después de exponer los hechos y fundamentos de Derecho que estimó de aplicación, terminó suplicando que se dicte Sentencia estimando el recurso y que se anule el acto impugnado dejando sin efecto la sanción impuesta. Con imposición de costas.

SEGUNDO-El Abogado del Estado contesta la demanda mediante escrito en el que después de exponer los fundamentos de Derecho que estimó de aplicación, terminó suplicando que se dicte Sentencia desestimando el recurso.

TERCERO-Finalizada la tramitación, quedó el pleito pendiente para deliberación y fallo, señalándose la audiencia del día 12 de noviembre de 2025, teniendo lugar así.

Ha sido Ponente la Magistrada Ilma. Sra. Doña Cristina Cadenas Cortina, quien expresa el parecer de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO-El presente recurso contencioso-administrativo fue interpuesto por la Procuradora Sra. Rodríguez de Castro Rincón en representación de RENFE VIAJEROS SME SA contra Resolución de 27 de marzo de 2024 de la Secretaría General Técnica del Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Democrático que de estima recurso de alzada frente a resolución de 25 de noviembre de 2022 de la Demarcación de Costas en Cataluña, dictada en expediente sancionador.

Según consta en el expediente administrativo, el agente medioambiental de la Demarcación de Costas en Cataluña emitió un Boletín con fecha 21 de marzo de 2022 explicando que constan obras del Proyecto de construcción de reforma integral de la Estación de Ocata, en el TM de El Masnou. Dichas obras consisten en: construcción de un vestíbulo subterráneo, instalación de ascensores y nuevos controles de acceso, nuevas marquesinas y reforma integral de instalaciones desaneamiento así como mejora del alumbrado.

Están dentro de la zona del DPMT en parte, entre los mojones M13-26 y M13-28 del desande aprobado en 2000, coincidiendo en dicho tramo la ribera del mar con el límite del DPMT, no pudiendo precisarse el alcance de la nueva ocupación permanente del Dominio público.

Se aporta un informe complementario con planos, croquis, y fotografías. Y se informa de que se ocupa unos 107 metros cuadrados, aproximadamente, una vez terminadas las obras

Se inicia expediente sancionador, cansando que es ocupan 107m² de la zona de dominio público según el vigente deslinde.

Los hechos se consideran incluidos en el art. 90 2c) de la ley 22/88

Se dicta Pliego de cargos, y constan alegaciones de la empresa. Se solicita informe sobre la valoración, constando la misma y alegaciones de la empresa. Consta propuesta de resolución, y resolución sancionadora, que analiza las alegaciones, y entiende que Renfe es responsable de los hechos y se tiene en cuenta que no ha contado con la autorización correspondiente para ocupar la zona marítimo terrestre, y su responsabilidad era precisamente contar con dicha autorización, y en concreto con el título de reserva demanial del art. 47 de la ley 22/1988. El expediente se centra en las obras fuera del límite actual de la estación de Ocata, y se refiere al art. 195.1b) del RD 876/2014 y RENFE solo comunicó la necesidad de establecer una zona de acopio pero nada se dijo sobre obras fuera del límite de la estación hasta la denuncia.

La infracción es la ejecución de obras sin título administrativo (reserva demanial) al margen de que estas obras además impliquen ocupación del terreno 97.1c), 90.2d) ambos de la ley de costas.

En fin, se imputa el haber procedido a ejecutar obras no autorizadas, art. 90.2 c) ley de costas y 191.2 c) RD 876/2014 y se considera que:

El art. 47 de la ley de Costas otorga a la AGE el título de reserva demanial siempre que concurren las circunstancias del art. 92 y es el caso. Y se aplica el art. 97.1 c) para la multa. Se impone la multa de 58.292,97, 50% del valor de 116.585, 94 por ejecución no autorizada de obras entre los mojones M13-26 y M 13-28 del deslinde vigente, en unos 107m² de zona de DPMT

Contra dicha resolución se interpuso recurso de alzada, constando informe en relación con el mismo, y finalmente, se dicta resolución desestimatoria.

En la resolución se destacan los hechos, la denuncia del agente medio ambiental, y la superficie de la estación hacia el lado del mar, ocupando zona marítimo terrestre. Se remite al art. 31.2 de la ley y al margen de la autorización de ADIF para las obras, son precisas otras licencias, y el promotor debía contar con ellas.

RENFE contaba con autorización de ADIF, pero dado que las obras ocupan zona de DPMT tenía que contar con ello. ADIF había dado instrucciones para que las obras ocuparan el límite de la estación, esto no se cumple y es precisamente el avance hacia el mar, lo que produce la ocupación.

En cuanto a la responsabilidad, se remite al art. 195.1 b) del RD 876/2014

Se analizan una serie de aspectos relativos a la propuesta de resolución, pues se alegaba que no se había notificado. Renfe está obligada a recibir notificaciones electrónicas, es sociedad mercantil, y la Demarcación de Costas llevó a cabo las notificaciones mediante el sistema correspondiente pero al ser imposible la remisión telemática se proceda a su notificación a través del órgano superior GIESER. Ha tenido ocasión de pronunciarse al respecto.

En cuanto al principio de coordinación, se remite a la concreta actuación contemplada, de que la ejecución de obras fuera del límite actual de la estación.

Se considerara acreditada la culpabilidad, puesto que es promotor de las obras, y se considerara que se han realizado correctamente las notificaciones.

En cuanto a la valoración de las obras, se ha estimado un cálculo en base a las unidades incluidas en el proyecto facilitado y no se ha aportado documento alguno que indique que se han valorado incorrectamente.

Contra dicha resolución se interpuso recurso contencioso-administrativo. La demanda se refiere a la estación de Ocata que no ha variado sustancialmente su ubicación en los 165 años de existencia. Esta titularidad de ADIF, incluida en su inventario. Y el dominio público marítimo terrestre es de titularidad del MTEYRD .

Se refiere a las obras realizadas en dicha estación y aduce que no supusieron ampliación alguna del espacio existente. La remodelación supuso cambio de pavimento, luminarias y similar. Alude que existe una controversia entre ADIF y la demarcación de costas sobre la delimitación de las zonas. Rechaza nueva ocupación, salvo la temporal que fue autorizada y aduce que es ajena a la controversia entre ADIF y el Ministerio.

Expone que se informó de las obras a la Generalidad de Cataluña, ADIF tenía autorización para ejecutar las obras, lo que se confirmó el 1 de marzo de 2022. Se notificó a RENFE la resolución de ocupación del dominio público marítimo terrestre por la Generalitat. (folios 52 y ss.) y el 10 de marzo de 2022 se recibió conformidad de la Demarcación para el inicio de las obras, 47 y ss.

Las obras no han supuesto cambio de uso de los terrenos, y añade que el cálculo de la sanción se basa en un cómputo erróneo .

Aduce que se inicia el expediente y no se dio audiencia a ADIF, y se denegó la prueba de informe.

Alega falta de notificación de la propuesta de resolución. No se ha notificado conforme a derecho, y se ha omitido de manera consciente la audiencia del expedientado. Y ello dio lugar a que no se pudiera aportar un medio de prueba, ocasionando indefensión. Y entiende que esto produce la nulidad de la resolución.

En segundo lugar, niega ocupación del dominio público y en su caso, sería antigua de 1969. No es una actuación novedosa, ni consta ocupado un espacio de 107 m² como se aduce.

En tercer lugar, alega solapamiento y aduce que se ha producido un problema entre ADIF y la demarcación de costas sobre el espacio de dominio público. Los terrenos ocupados no son parte del DPMT y todos ellos fueron adquiridos con expropiación en su momento.

Entiende que no se atiende al principio de coordinación. Alega que el deslinde de 2000 es muy simplista y en el mismo consta que acude representación de RENFE. Aduce que la Demarcación de costas conoce el solapamiento entre el espacio de la estación y el DPMT

Aduce que la cuantía de la sanción es errónea, porque se ha hecho una grosera estimación de la superficie ocupada. Y aporta informe pericial al respecto.

Alega ausencia de culpabilidad, porque no concurre dicho elemento.

Solicita la estimación en los términos expuestos.

SEGUNDO-El Abogado del Estado contesta la demanda y expone que la propuesta de resolución se notifica perfectamente, por los mismos cauces que la resolución que fue recibida. Y en todo caso, el interesado formó las alegaciones que estimó oportunas, y reiteró las mismas en el recurso de alzada, sin que se haya ocasionado indefensión alguna. ADIF no tenía condición de interesado, y el hecho de denegar una prueba no es suficiente por sí mismo para causar indefensión.

En cuanto a la alegación sobre concurrencia de diversos tipos de dominio público, la sanción se apoya en la ocupación de los colindantes. No guarda relación con la construcción de las vías previamente a la primera delimitación, y la denuncia pone de relieve que se ha aumentado la superficie de la estación hacia el lado del mar.

No existe otro problema en este punto. Se remite a la resolución sancionadora.

En cuanto a la valoración de los daños, se remite a la resolución.

TERCERO-Con la demanda se aporta informe emitido por doña Adelaida, doctora en ingeniería y morfología del terreno, que entre otros aspectos, concluye que RENFE solicitó la autorización a la Generalitat, y la Demarcación de costas informó favorablemente la autorización y dio el visto bueno al inicio de las obras. El informe hace referencia a la intervención de ADIF, a la que no se dio trámite concreto en el mismo.

El plano aportado afecta al área de la estación, y la Demarcación de Costas sólo objeta que no se hace referencia al deslinde vigente. Y la zona objeto de autorización se enmarca entre los mojones M13-27 Y M 13-28 del mismo. Por lo que entiende que lo ha comprobado. Y aduce que las obras están dentro del dominio público ferroviario.

Y concluye que con la comprobación realizada, se obtienen valores menores a los estimados por el técnico de la Demarcación. Sería una suma de 75,19 m², 51,94 en la nueva zona cubierta del andén 1 y 23,25 en las rampas de la zona oeste.

Considera que la sanción impuesta cifrada en 116.585,94 se hace partiendo de datos valorados forma poco ortodoxa y desordenada. Y según sus cálculos el coste de obras del andén 1, únicas situadas en nuevo espacio, dentro del DPF, son de 87.166,57 euros.

CUARTO-Previamente al análisis de otras cuestiones, es preciso pronunciarse sobre la alegación de indefensión y falta de notificación de la propuesta de resolución.

Examinando el expediente administrativo, se aprecia que el acuerdo de incoación, el Pliego de cargos, y la propuesta de resolución se han notificado por el mismo sistema, igualmente la resolución que impone la sanción. RENFE viajeros está obligada a relacionarse electrónicamente con la Administración, y las notificaciones se llevaron a cabo a través del sistema GEISER y consta que RENFE viajeros está dada de alta en el sistema. Se notificó al órgano superior GEISER para que notificara a la Sociedad al figurar desconectada y consta el mismo sistema para todos los actos en el expediente.

La actora aduce que se le ha ocasionado indefensión por falta de notificación. En modo alguno se puede aceptar la tesis de que se ha omitido de manera deliberada la audiencia al titular. Se aduce que no se pudo proponer un medio de prueba con patente indefensión, pero en el expediente consta que la recurrente formuló alegaciones en relación al acuerdo de incoación, y pliego de cargos, aportando cuanta documentación estimó oportuna. Consta que se le dio un plazo adicional para alegaciones con relación al pliego de cargos, y consta que la instructora del expediente se pronunció sobre las pruebas solicitadas, y escrito de RENFE comunicando que ha conocido que se ha dictado propuesta de resolución. En dicho escrito no solicita otra prueba, y de hecho, admite que tiene conocimiento de la resolución. El objeto de la notificación es precisamente la puesta en conocimiento de un acto, que en este caso, la propia recurrente admite conocer, y que se había remitido por el sistema de notificación empleado en el procedimiento.

No se aprecia en qué medida se han producido problemas a la recurrente susceptibles de generar indefensión y que ésta sea causante de nulidad de la resolución. No existe omisión de audiencia alguna, pues lo que consta es que la instructora había decidido sobre pruebas solicitadas y en relación a la audiencia a ADIF, considerando que no era precisa sin perjuicio de dar traslado de las actuaciones a dicha Administración. Por tanto, no se puede considerar que se haya ocasionado indefensión a la recurrente puesto que no resulta falta alguna de notificación de relevancia al respecto, y constanding por lo demás, que se ha utilizado el mismo sistema de notificación en todo el procedimiento. Y a ello se añade que no consta una prueba concreta que se haya denegado por un posible desconocimiento (que no consta) de la Propuesta, y la actora ha solicitado además en el proceso contencioso-administrativo las pruebas que ha estimado oportunas.

QUINTO-El problema planteado se centra en los hechos considerados objeto de infracción, en concreto, en la ocupación. El hecho de que la actora contara con autorización de ADIF para ejecutar las obras no implica que no tuviera que obtener los permisos necesarios de las distintas Administraciones implicadas, y en este caso, el problema se centra en la ocupación de Dominio Público marítimo terrestre. En tal situación, debía contar con la autorización de la Demarcación. El expediente se ha tramitado en relación con las obras que ocupan terreno fuera del actual de la estación de Ocata. Es decir, contaba con autorización para realizar una serie de obras en la estación, pero se comprueba que se han ocupado terrenos hacia la zona del mar, que afectan el dominio



público marítimo terrestre. Y ese es el único tema objeto de valoración para determinar si existe infracción administrativa en relación con la ley de Costas, en concreto.

No se trata de descoordinación entre Administraciones como se aduce, sino que en realidad el recurrente debía contar con las autorizaciones necesarias, aspecto del que es plenamente consciente dada la naturaleza jurídica de RENFE viajeros.

El emplazamiento de ADIF no es necesario, puesto que se trata del administrador de la infraestructura ferroviaria, pero las obras se ejecutan por RENFE viajeros, que es la responsable de las mismas, ubicación, contenido y demás aspectos.

Por tanto, el tema se centra en si efectivamente se han producido los hechos que se consideran infracción administrativa. La denuncia del Agente medioambiental es clara en sus términos. Aporta fotografías de la zona, y explica que están entre los mojones M13-26 y M 13-28 del deslinde actual. Ese deslinde es de 2000, y la recurrente intervino en su momento, sin que conste recurso alguno o alegaciones contrarias, de modo que no cabe cuestionar la zona concreta afectada cuando constaba aquel deslinde sin otro problema desde entonces. No es ahora momento de cuestionar el deslinde o de descalificarlo, cuando constaba perfectamente su existencia desde el año 2000. El informe ampliatorio del agente medioambiental detalla la zona ocupada por la obra, remarcando la misma en plano aportado.

SEXTO-El recurrente alega que no existe culpabilidad por su parte. Sin embargo, las obras se realizan por dicha entidad, y las autorizaciones existentes no permiten extender la estación a un espacio que ocupa dominio público. En realidad, se seduce que se han realizado dentro de los límites pero de los planos aportados se desprende que se extienden en una zona concreta fuera del terreno de la estación.

Por tanto, es preciso tener en cuenta lo dispuesto en la ley 22/1988 de Costas. El art. 90.2 c) de la misma considera infracción administrativa:

c) La ejecución no autorizada de obras e instalaciones en el dominio público marítimo-terrestre, así como el aumento de superficie, volumen o altura construidos sobre los autorizados

En este caso, constan autorizaciones pero no para aumentar el terreno de la estación, y se acredita que se ha ocupado un terreno superando los mojones establecidos. Este punto se ha acreditado en la denuncia y con las fotografías, y planos aportados en el informe ampliatorio. No se abarca tal ocupación por las autorizaciones existentes.

Según el art. 93.1 b) es responsable

En otros casos, el promotor de la actividad, el empresario que la ejecuta y el técnico director de la misma, así como cualquier otro sujeto que intervenga por acción u omisión en la comisión del hecho constitutivo de la infracción.

Las obras son ejecutadas por RENFE, con las autorizaciones que constan. Pero no dispone de la necesaria para ampliar el espacio de la estación a costa del dominio público.

La sanción se ha impuesto en base al art. 201 c) del RD 876/2014, norma que establece

c) En los supuestos de los apartados c), g) y j) del artículo 90.2 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, y concordantes de este reglamento: Multa del 50 por ciento del valor de las obras e instalaciones cuando estén en dominio público o en la zona de servidumbre de tránsito o de acceso al mar, y del 25 por ciento en el resto de la zona de servidumbre de protección, con un mínimo de 300 euros

Por tanto, los hechos se consideran acreditados, puesto que se ocupa un terreno perfectamente descrito con cita de los mojones correspondientes al deslinde vigente, que fue aceptado por RENFE como admite la propia demandante, y que desde luego rige desde el año 2000.

SÉPTIMO-El siguiente tema se centra en la valoración de los daños. El informe pericial aportado realiza una serie de manifestaciones ajenas por completo al objeto del mismo. Se detallan una serie de aspectos, puestos de manifiesto previamente, relativos a cuestiones jurídicas, coincidentes incluso con manifestaciones contenidas en la demanda. El objeto del informe es determinar la valoración del daño, por tanto, no pueden acogerse otros aspectos contenidos en el mismo.

Y en este punto sí debe tenerse en cuenta y valorarse las apreciaciones que contiene, puesto ello en relación con los datos del expediente. Se recoge en éste una valoración, documento 11, insuficiente para determinar de manera adecuada el terreno concreto y el valor de las obras, dato relevante para fijar la sanción. La Sala considera que la Administración está obligada a realizar una valoración precisa puesto que precisamente la cuantía de la sanción descansa en este dato concreto. El documento aportado se presenta insuficiente.

No consta un informe técnico preciso estableciendo la valoración adecuada. Pero esto no implica que se considere suficiente el informe aportado, que realiza una valoración de superficie total de 75,19 m². No se explica correctamente este punto, y no puede considerarse determinante, pero sí suficiente para que sea preciso realizar una adecuada valoración por la Administración que es la que ha de imponer la sanción.

Esto conduce a anular la resolución en el exclusivo punto de la valoración y consecuentemente de la cuantía de la multa. Se consideran acreditados los hechos, y responsable la empresa RENFE viajeros, pero deben retrotraerse actuaciones para que se realice una valoración correcta y detallada de las obras, terreno concreto ocupado, y sobre ello, fijar la cuantía de la sanción. No constan datos relevantes para que la Sala pueda determinar los detalles destacados, especialmente relevantes, cuando como se explica, la cuantía de la sanción depende de estos extremos.

En este punto, se estima el recurso, estimación parcial puesto que la resolución se anula en lo relativo a este punto. Deben retrotraerse actuaciones para que se efectúe una valoración concreta del terreno ocupado y valor de las obras, para poder determinar la sanción en base al art. 201 c) del RD 876/2014 antes citado.

OCTAVO. No procede hacer declaración sobre costas, al estimarse en parte el recurso, y ello en base a lo dispuesto en el art. 139.2 de la LJCA.

FALLAMOS

que estimando en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Procuradora Sra. Rodríguez de Castro Rincón en representación de RENFE VIAJEROS SME SA contra Resolución de 27 de marzo de 2024 q de la Secretaría General Técnica del Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Democrático que de estima recurso de alzada frente a resolución de 25 de noviembre de 2022 de la Demarcación de Costas en Cataluña, debemos anular y anulamos las mismas en cuanto a la cuantía de la sanción, debiendo retrotraerse actuaciones para que se efectúe una valoración correcta y precisada del terreno y valor de las obras, y se fije en consecuencia la sanción concreta, manteniendo el resto de pronunciamientos de la resolución, No procede hacer declaración sobre costas.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación, que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de **treinta días**, contados desde el siguiente al de su notificación, acreditándose en el escrito de preparación del recurso el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, con justificación del interés casacional objetivo que presente. Previa constitución del depósito previsto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica del Poder Judicial, bajo apercibimiento de no tener por preparado el recurso.

Dicho depósito habrá de realizarse mediante el ingreso de su importe en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de esta Sección, cuenta-expediente nº 2420-0000-93-0346-24 (Banco de Santander, Sucursal c/ Barquillo nº 49), especificando en el campo **concepto** del documento Resguardo de ingreso que se trata de un "Recurso" 24 Contencioso-Casación (50 euros). Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, se realizará a la cuenta general nº 0049-3569-92-0005001274 (IBAN ES55-0049-3569 9200 0500 1274) y se consignará el número de cuenta-expediente 2420-0000-93-0346-24 en el campo "Observaciones" o "Concepto de la transferencia" y a continuación, separados por espacios, los demás datos de interés.

Así por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.