

Roj: **STS 5612/2008** - ECLI: **ES:TS:2008:5612**Id Cendoj: **28079130062008100383**Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**Sede: **Madrid**Sección: **6**Fecha: **20/10/2008**Nº de Recurso: **1536/2005**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**Ponente: **JOAQUIN HUELIN MARTINEZ DE VELASCO**Tipo de Resolución: **Sentencia**

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a veinte de Octubre de dos mil ocho.

La Sección Sexta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, constituida por los magistrados relacionados al margen, ha visto el recurso de casación número 1536/05, interpuesto por el procurador don Manuel Lanchares actuando en nombre del ente ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS (ADIF), antes RED NACIONAL DE FERROCARRILES ESPAÑOLES (RENFE), contra la sentencia dictada el 15 de noviembre de 2004 por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en el recurso 2379/01, sobre proyecto de **expropiación** para las obras de acceso al polígono industrial «La Montañesa», en el término municipal de Zaragoza. Han intervenido como recurridos don Cornelio, don Carlos Daniel, doña Gabriela, don Joaquín, don Alfonso, don Simón, don Federico, doña Marisol, don Juan Ignacio, don Rafael, don David, don Luis Pedro, don Manuel, doña Sara y don Bruno, representados por el procurador don Fernando Ruiz de Velasco y Martínez de Ercilla

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La sentencia impugnada estimó el recurso contencioso-administrativo promovido por don Cornelio y las demás personas que han comparecido en esta sede como recurridos y anuló la resolución que el Ministerio de Fomento (Dirección General de Ferrocarriles) adoptó el 11 de septiembre de 2001 abriendo el trámite de información pública y convocando a los afectados para el levantamiento de las actas previas a la ocupación de los bienes y derechos afectados por el expediente de **expropiación** forzosa tramitado para la ejecución de las obras de acceso ferroviario al polígono industrial «La Montañesa», en el término municipal de Zaragoza.

Dicha sentencia se inicia con la descripción del acto recurrido y de las respectivas posiciones de las partes (primer fundamento), pasa a continuación a examinar la naturaleza del proyecto ferroviario controvertido, que considera un «ramal», y expone como el iter procedimental seguido para su aprobación (fundamento segundo):

«...se realiza a partir de que la empresa Torrespapel, S.A. convoca un concurso para la elaboración del Proyecto de acceso ferroviario a la misma, con el fin de transporte de mercancías con origen-destino en la mencionada factoría. La justificación de la implantación se sitúa en el flujo previsto de mercancías.

Durante la tramitación del proyecto se emite un escrito por la Dirección General de Ferrocarriles en el que comunica, a los efectos establecidos en el art. 179.4 de la LOTT y 240.2 y 250.4 de su Reglamento, la voluntad de Renfe de construir un ramal de penetración al citado Polígono Industrial, escrito en el que se manifiesta que "en dicho supuesto no concurre circunstancia alguna que pueda perjudicar la adecuada prestación del servicio ferroviario o resultar contraria al interés público".

Redactado el Proyecto se dicta resolución el 5 de Marzo de 2001 por parte del Director de Proyectos de Renfe por el que se aprueba el citado Proyecto "estimando de aplicación al mismo las previsiones contenidas en el art. 153 de la Ley de Ordenación de Transportes Terrestres."



Seguidamente, y tras la elaboración de un anejo que "sirva de base" para la realización del expediente expropiatorio se dicta la resolución recurrida el 11 de Septiembre de 2001 por el Ministerio de Fomento por la que "se abre información pública y se convoca para el levantamiento de Actas Previas a la ocupación de bienes y derecho a los afectados por el expediente de **expropiación** forzosa que se tramita con motivo de las obras de Renfe de acceso al Polígono Industrial "La Montañesa".»

Acto seguido, la sentencia rechaza como inaceptable la tesis de RENFE, esto es, la aplicación al ramal ferroviario de los importantes efectos que prevé el artículo 153 de la Ley 16/1987 de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (BOE de 31 de julio), y lo hace con la motivación que reproducimos a continuación (fundamento tercero):

«...ni el tenor literal, sistemático o finalístico de la referida norma permiten aceptar la interpretación propuesta por las demandadas acerca de que los efectos de declaración de utilidad pública y urgente ocupación que el art 153 LOTT dispone sean reconocidos en casos como el ahora contemplado. Desde la perspectiva literal cabe recordar que la Ley se refiere al "establecimiento de nuevas líneas, así como la ampliación o mejora de las líneas preexistentes" distintos supuestos del establecimiento de un ramal como el actual que tiene un trazado autónomo, sin relación con línea preexistente que se implementa de forma aislada, y ello de conformidad con lo declarado en la Sentencia de la Sala de 1993. Tampoco resulta aplicable tal precepto si tomamos en consideración su ubicación sistemática. Y desde luego, se evidencia la falta de correlación de los supuestos de la distinta tramitación del Proyecto: los supuestos previstos en el art 153 de la LOT se refieren a Proyectos elaborados con la intervención de la Administración, en los que se sigue un trámite de información pública que garantiza la participación de los interesados. En el actual Proyecto de Ramal no interviene la Administración Pública que se limita a manifestar que no se opone al mismo, y tampoco se siguen los trámites esenciales que concluyen con la aprobación del Proyecto.

Además, este es el criterio mantenido por la Sala en la Sentencia dictada el 21 de Diciembre de 1999, recurso 924/1998 en el que se planteó esta misma cuestión, y en la que se consideró que no resultaban de aplicación los efectos del art. 153 de la LOTT en la aprobación de un ramal Ferroviario. En tal Resolución se razonaba que "de todo ello cabe concluir que declaración de urgente ocupación no puede derivar de la aprobación del proyecto autorizado, según lo previsto en el artículo 153 de la ley de Ordenación de Transportes Terrestres que se invoca en la resolución impugnada. Para que se proceda a la vigente ocupación es necesario un acuerdo del Consejo de Ministros, que así lo declare, a tenor de lo previsto en el artículo 52 de la ley de **Expropiación** Forzosa, que no esta acreditado que se haya producido, sin olvidar que se trata de un procedimiento que debe ser utilizado tan solo excepcionalmente, no estando justificada tal excepcionalidad".

Por las razones expuestas debemos aceptar las alegaciones esgrimidas por los demandantes sin necesidad de entrar en más consideraciones sobre el carácter público o privado del Ramal, ni sobre la aprobación previa o no del Proyecto. Procede en consecuencia estimar el recurso al apreciar que la resolución impugnada por la que se abre la información pública y se convoca a los afectados para el levantamiento de las actas de ocupación trae causa de la simple aprobación por Renfe del Proyecto de construcción del ramal Ferroviario que en modo alguno lleva consigo la declaración de utilidad pública ni de la urgente **expropiación** a los efectos expropiatorios.»

SEGUNDO.- La Administración General del Estado y RENFE prepararon sendos recursos de casación, siendo emplazadas, junto con los demandantes, ante esta Sala. El mencionado ente institucional, ya bajo la denominación de ADIF, interpuso el recurso el 7 de abril de 2005, mediante un escrito en el que invocó dos motivos de casación, uno al amparo de la letra d) del artículo 88, apartado 1, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de esta jurisdicción (BOE de 14 de julio), y el otro con arreglo a la letra c) del mismo precepto.

1) En el primer motivo denuncia la infracción del artículo 153, apartado 1, de la Ley 16/1987 y del artículo 240, apartado 2, de su Reglamento, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre (BOE de 8 de octubre).

En su opinión, ambos preceptos han sido indebidamente aplicados por la sentencia impugnada, porque el citado artículo 153, donde se establece la declaración de utilidad pública o interés social y la urgencia de la ocupación a efectos expropiatorios de los proyectos en materia ferroviaria, se aplica no sólo a la creación de nuevas vías sino también a las ampliación de las ya existentes, concepto en el que deben incluirse los ramales, tal y como dispone el artículo 240 del Reglamento. Subraya ADIF que la sentencia que combate no ha reparado en que este último precepto equipara la construcción de un ramal con la modificación de una vía preexistente.

Añade que, desde una perspectiva sistemática, se llega a igual conclusión, pues ambos preceptos, el legal y el reglamentario, tienen idéntica ubicación y subraya que los proyectos que necesitan previa aprobación de la Administración son los de establecimiento de nuevas líneas, nunca los de ampliación o mejora de las



preexistentes, que no obstante se benefician, por así disponerlo el artículo 153, apartado 1, de la declaración tácita de utilidad pública o interés social de las obras y de la urgencia de la ocupación.

Considera, por otro lado, que la sentencia de 21 de diciembre de 1999 (recurso 924/98), dictada por la propia Sala sentenciadora y que la recurrida trae a colación, se refiere a un supuesto distinto: la **expropiación** para un ferrocarril de uso privado.

2) El segundo motivo consiste en la infracción de los artículos 120, apartado 3, de la Constitución y 210 de la Ley 1/2000, de 7 enero, de Enjuiciamiento civil (BOE de 8 de enero), porque, según sostiene ADIF, la sentencia que discute adolece de incongruencia interna.

Razona que la resolución impugnada se limitó a abrir la información pública y a citar a los interesados para el levantamiento de las actas previas a la ocupación de los bienes y derecho afectados. Este acuerdo fue precedido por la aprobación el 5 de marzo de 2001, por parte del Director de Proyectos y Coordinación de Inversiones de RENFE, del oportuno proyecto de construcción de las obras, en el que se indicaba que quedaba sometido a las previsiones del artículo 153 de la Ley 16/1987. El proyecto tuvo un precedente en otro adoptado en 1991, que poseía idéntica finalidad. Ese proyecto inicial fue objeto por los afectados de un recurso contencioso-administrativo (nº 6515/91), desestimado por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional el 28 de octubre de 1993. De lo que antecede obtiene que el proyecto de 5 de marzo de 2001 nunca fue impugnado, siendo así que toda la línea argumental de la sentencia se dirige a negar la aplicación a dicho proyecto del artículo 153, apartado 1, de la Ley 16/1987, argumentación ajena e irrelevante para la anulación de la resolución de 11 de septiembre de 2001.

Termina solicitando el pronunciamiento de sentencia que case y anule la recurrida, con los pronunciamientos correspondientes en derecho.

TERCERO.- El abogado del Estado, en escrito de 10 de mayo de 2005, manifestó que no sostenía su recurso de casación, por lo que en auto del siguiente día 17 se declaró desierto.

CUARTO.- Don Cornelio y sus coligantes se opusieron al recurso en un escrito presentado el 7 de septiembre de 2006.

Frente al primer motivo arguyen que, al margen de la calificación pública o privada que se atribuya al ferrocarril litigioso, resulta obvio que la **expropiación** se quiere apoyar en un proyecto de carácter menor, que no ha sido aprobado por la Administración (Ministerio del Transportes) sino por RENFE, y que, sin perjuicio de que pueda incorporar la declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios, no lleva nunca implícita la declaración de urgencia. Dicho de otro modo, en el caso actual, o no hay proyecto (porque por su entidad debió adoptarse por el Ministerio), o no hay declaración automática de urgencia (porque la simple aprobación por RENFE es válida para trabajos menores que no incorporan de forma automática esa declaración) o, más allá de todo, se trata de un ferrocarril privado cuya construcción tampoco puede incorporar esa declaración de urgencia.

Para los recurridos, el planteamiento de ADIF pretende alterar los hechos probados, pues su predecesora, RENFE, reconoció en la contestación a la demanda que el proyecto en cuestión no tiene por objeto el establecimiento de nuevas líneas ni mejorar las existentes, a cuyo efecto incorporó a los autos la sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 28 de octubre de 1993. Tras haber defendido tal planteamiento en la instancia, no puede ahora en casación sostener lo contrario, pues ello implicaría la alteración de los hechos probados, por aceptados, en la instancia.

Sostienen también que la interpretación del artículo 153, apartado 1, de la Ley 16/1987 defendida por la entidad recurrente es inaceptable porque equivoca sistemática y conceptualmente la normativa aplicable. Conecta equivocadamente ese precepto legal con el artículo 240, apartado 2, del Reglamento y olvida que la norma que lo desarrolla es el artículo 233 del Reglamento, situado sistemáticamente en la sección primera del capítulo II del título VII, relativa al establecimiento o ampliación de líneas ferroviarias. Una cosa es el establecimiento o la ampliación de líneas, proyecto reservados al Ministerio, y otra los proyectos de construcción que, en determinados casos, no es preciso que se aprueben por el Ministerio, bastando su simple no disconformidad. Estos últimos no llevan aparejada implícitamente la declaración de urgencia.

Terminan la impugnación del primer motivo con el argumento de que ADIF ha olvidado que la regla general en materia expropiatoria es la inexistencia de la urgencia implícita en los proyectos y que el derecho supletorio al que remite el artículo 223, apartado 3, del Reglamento excluye la interpretación que se postula en el recurso.

Al motivo segundo oponen que la entidad recurrente, al denunciar la incongruencia, no se queja de indefensión, razón suficiente para concluir que carece de relevancia casacional. En cualquier caso, a su juicio, en la sentencia no existe el más mínimo asomo de incongruencia, pues resuelve sobre el objeto del recurso dentro del marco de las alegaciones de las partes. En realidad, con este motivo la recurrente confunde las cosas y



pretende negar la posibilidad de revisar un acto expropiatorio dictado en ejecución del un proyecto ferroviario, pretensión que choca con el artículo 24, apartado 1, de la Constitución.

QUINTO.- Las actuaciones quedaron pendientes de señalamiento para votación y fallo, circunstancia que se hizo contar en diligencia de 8 de septiembre de 2006, fijándose al efecto el día 15 de octubre de 2008, en el que, previa deliberación, se aprobó la presente sentencia.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Joaquín Huelin Martínez de Velasco,

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La sentencia que combate ADIF, dictada el 15 de noviembre de 2004 por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en el recurso 2379/01, anuló la resolución adoptada por el Ministerio de Fomento (Dirección General de Ferrocarriles) el 11 de septiembre de 2001. Esta resolución, en aplicación del artículo 153 de la Ley 16/1987, abrió el trámite de información pública y convocó a los afectados para el levantamiento de las actas previas a la ocupación de los bienes y derechos afectados por el expediente de **expropiación** forzosa tramitado para la ejecución de las obras de acceso ferroviario al polígono industrial «La Montañesa», en el término municipal de Zaragoza.

La Sala de instancia considera que el mencionado precepto de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, y los importantes efectos que prevé, no se aplican a un proyecto como el litigioso que, por consiguiente, no puede beneficiarse de la declaración implícita de la utilidad pública ni de la urgente ocupación.

ADIF se alza contra este modo de resolver la controversia, esgrimiendo dos motivos de casación, uno formal y el otro sustantivo, al amparo, respectivamente, de las letras c) y d) del artículo 88, apartado 1 de la Ley de esta jurisdicción.

La estructura argumental que toda resolución judicial debe reunir exige que principiemos el análisis por el motivo formal, invocado por el recurrente en segundo lugar. No obstante, antes de seguir adelante, hemos de precisar que la fijación de los hechos del litigio pertenece a la potestad de juzgar en la instancia, sin que en esta sede haya nada que decir, salvo que la apreciación del material probatorio se impugne por el cauce adecuado, alegando la infracción de normas legales o de la jurisprudencia que disciplinan la valoración de los medios de prueba, o sosteniendo que esa valoración resulta arbitraria y contraria a la más elemental lógica. Como tal no es el supuesto actual, hemos de utilizar como soporte de nuestro análisis los hechos que, conforme se deduce de la sentencia de instancia, se encuentran en la base del conflicto.

Por lo tanto, no cabe olvidar que el acto recurrido trae causa de uno anterior que, por razones que ahora no vienen al caso, no llegó a cuajar y que fue objeto de análisis por la Sección Primera de la propia Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en sentencia de 28 de octubre de 1993 (recurso 6515/91), donde fue calificado de «ramal ferroviario», destinado a mejorar el servicio de transporte para las mercancías procedentes del polígono industrial «La Montañesa». RENFE, impulsada por la compañía «Torrespapel, S.A.», retomó el proyecto para canalizar el flujo de mercancías relacionado con la factoría de dicha empresa, proyecto que, aprobado el 5 de marzo de 2001, se somete a las previsiones del artículo 153 de la Ley 16/1987, dictándose a continuación (el 11 de septiembre siguiente) la resolución que la sentencia recurrida anula.

SEGUNDO.- Pues bien, ADIF sostiene, en el segundo motivo de casación, que la resolución que discute es internamente incongruente porque, dirigiéndose la impugnación contra el acuerdo de 11 de septiembre de 2001, lo revoca con el argumento de que no le resultan aplicables las disposiciones del artículo 153, apartado 1, de la Ley 16/1987, siendo así que la decisión de someter la actuación a este precepto legal no se adoptó en dicho acuerdo, sino en la resolución anterior, de 5 de marzo del mismo año, aprobatoria del proyecto, que nadie discutió y que, por consiguiente, devino firme. Añade que la línea argumental de la sentencia se dirige a negar al proyecto aprobado el 5 de marzo de 2001 los efectos del repetido artículo 153, apartado 1, de la Ley 16/1987, argumentación ajena e irrelevante para la anulación de la resolución de 11 de septiembre del mismo año.

Planteada la queja del indicado modo parece claro que no tiene nada que ver con un supuesto defecto de coherencia interna en el discurso de la sentencia impugnada. Recientemente hemos subrayado [sentencia de 29 de septiembre de 2008 (casación 920/05), FJ 5º, rememorando las sentencias de 4 de febrero de 1991 (recurso extraordinario de revisión 318/89), FJ 1º, y de 23 de junio de 2008 (recurso de casación 729/05), FJ 3º] que el principio de congruencia demanda también que las resoluciones judiciales sean internamente coherentes, ofreciendo decisiones que no sólo se adecuen a lo que interesaron las partes, sino a la razón de ser de sus pretensiones; pide, pues, la ausencia de contradicción entre los pronunciamientos de una misma resolución judicial y entre su motivación y la parte dispositiva. Este vicio, que afecta la estructura racional



exigible a todo enjuiciamiento, se produce cuando el discurso lógico de la sentencia conduce a un resultado paradójico, que sorprende y deja perplejo a sus lectores.

Pues bien, los demandantes pidieron la anulación del acto recurrido, que abría un periodo de información pública y convocaba a los afectados al levantamiento de las actas previas a la ocupación, porque, en su opinión, no resultaban aplicable al proyecto litigioso las previsiones del artículo 153, apartado 1, de la Ley 16/1987. La Administración se opuso a dicha pretensión. La sentencia la avala, anulando la decisión impugnada.

Como se ve, la resolución judicial que analizamos, no sólo resuelve dentro del marco delimitado por las pretensiones de las partes y de los motivos aducidos para sustentarla, siendo externamente congruente, sino que, pese a lo que aduce ADIF, su lectura revela un discurso en el que no se atisba ninguna fisura argumental, susceptible de permitir calificarla de inconexa o de incoherente.

Cuestión distinta, que deja entrever el modo en el que se formula este motivo de casación, es la de si, dado que nadie impugnó la aprobación del proyecto de 5 de marzo de 2001, en la que se decidió someterlo al tan reiterado artículo 153 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, cabe discutir, la aplicación de tal precepto con ocasión del acuerdo de 11 de septiembre siguiente, que es aplicación de la mencionada resolución. Esto es, parece que, con este motivo, se aduce que el acto recurrido es ejecución de otro anterior (la resolución de 5 de marzo) consentido y firme y, por consiguiente, no susceptible de impugnación jurisdiccional [artículo 28, en relación con el 69, letra c), de la Ley de esta jurisdicción].

Ahora bien, tal modo de abordar la cuestión es nuevo y, por ende, inabordable en casación, por lo que el motivo debe desestimarse.

TERCERO.- Llegamos, así, al primer motivo de casación, donde se plantea el meollo de la cuestión: si un proyecto como el litigioso (un ramal ferroviario) puede beneficiarse de la norma contenida en el artículo 153, apartado 1, de la Ley 16/1987 y su aprobación llevar implícitas, a efectos expropiatorios, la declaración de utilidad pública o de interés social y la urgencia de la ocupación de los terrenos necesarios.

Para despejar la incógnita no está de más recordar que, en nuestro ordenamiento jurídico, el ejercicio de la potestad expropiatoria, en cuanto afecta a un derecho constitucionalmente protegido, el de propiedad (artículo 33, apartado 1, de la Constitución), debe ejercitarse a través de un procedimiento en el que, previa declaración de la causa legitimadora de la operación expropiatoria, se identifique el objeto a expropiar, se cuantifique el justiprecio y se proceda al pago y a la toma de posesión (véase la sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987, FJ 6º). Aquella declaración compete al legislador, pues, no en vano, el artículo 33, apartado 3, de la Constitución remite el ejercicio de la potestad expropiatoria a lo dispuesto en las leyes (sentencia del Tribunal Constitucional 166/1986, FJ 13A), debiendo hacerlo caso por caso (artículos 11, 12 y 13 de la Ley de **Expropiación** Forzosa). Esta exigencia no obsta, sin embargo, a que, para categorías determinadas de bienes, se admitan las declaraciones implícitas en la aprobación de los correspondientes planes de obras y servicios, así como las declaraciones genéricas, necesitadas de un acto administrativo ulterior de expreso reconocimiento para comprobar que en el caso concreto concurre la causa expropiandi (artículo 10 de la Ley de **Expropiación** Forzosa).

Otra cautela del procedimiento expropiatorio radica en la fijación y en el pago del precio expropiatorio, y aunque la garantía constitucional no exige que sea anterior a la privación singular que la **expropiación** comporta (sentencia del Tribunal Constitucional 166/1986, FJ 13B), el legislador ha querido que tal constituya la pauta normal, diseñando un procedimiento general en el que, tras concretar en bienes específicos la causa de la **expropiación** mediante la declaración de la necesidad de la ocupación, los tasa y valorar para proceder, a continuación, al pago del justiprecio y a la toma de posesión; no antes (artículo 51 de la Ley de **Expropiación** Forzosa). Sólo por excepción, el siguiente artículo admite la dispensa de la regla general del previo pago en los casos urgentes debidamente justificados.

Así, pues, tanto las declaraciones implícitas o tácitas de la utilidad pública o del interés social de un determinado proyecto, como la tramitación de la **expropiación** por el procedimiento de urgencia, constituyen singularidades de las reglas generales contempladas por el legislador, por lo que, necesariamente, han de ser objeto de una interpretación estricta, que no se compadece con exégesis tendentes a aplicar la dispensa, de forma extensiva y analógica, a supuestos distintos de los estrictamente contemplados por el legislador [para el procedimiento de urgencia, véanse las sentencias de la antigua Sala Quinta del Tribunal Supremo de 15 de julio e 1983 (apelación 16/82) y de esta Sección Sexta de la actual Sala Tercera de 22 de diciembre de 1997 (recurso contencioso-administrativo 782/96), FJ 9º]

Con este ánimo se ha de abordar el análisis de la cuestión controvertida.

CUARTO.- El título VI de la Ley 16/1987 tiene por objeto el transporte por ferrocarril, que divide en público y privado (artículo 151), a los que dedica, respectivamente, los capítulos II y III. El establecimiento de líneas



para ferrocarriles de la primera clase requiere la tramitación, de oficio o a instancia de parte interesada, de un proyecto (artículo 152) cuya aprobación lleva aparejada la declaración de utilidad pública o interés social de la actuación, así como la urgencia de la ocupación de los terrenos por los que haya de discurrir la línea. Igual previsión se aplica a las obras de ampliación o de mejora de las líneas preexistentes que requieran la utilización de nuevos terrenos (artículo 153, apartado 1).

Estas previsiones del legislador se desarrollan en el capítulo II del título VII del Reglamento de 1990. La sección I, con el título de «Establecimiento o ampliación de líneas ferroviarias. Cuestiones generales», aunque contempla la posibilidad de que el proyecto sea redactado por RENFE o por la empresa que en su caso promueva la construcción y la explotación, reserva la aprobación al Ministerio del ramo o, en su caso, al Gobierno (artículos 226 y 232). El artículo 233, apartado 1, reproduce el artículo 153, apartado 1, de la Ley, precisando que, para que la aprobación goce de los efectos previstos a efectos expropiatorios, ha de determinar los bienes y los derechos que se estime preciso ocupar. Ya en la sección II, «Construcción de ferrocarriles de transporte público», subsección I, «Cuestiones generales», se indica que la construcción *ex novo* o la ampliación de las líneas ferroviarias de transporte público pueden realizarse por el Ministerio o por RENFE, de acuerdo con los programas aprobados por el Gobierno (artículo 236). Si se encarga la segunda (subsección III), los proyectos deben aprobarse por aquel centro directivo o por el propio Gobierno, según los casos, salvo que se trate de la ampliación, la construcción de ramales u otras modificaciones de las líneas existentes, en cuyo supuesto no se requiere previo acuerdo de la Administración, bastando la comunicación por parte de RENFE, que podrá ejecutar el proyecto si no se prohíbe o se establece ninguna condición por parte de aquélla (artículo 240).

A la vista de esta regulación, la tesis de ADIF carece del más mínimo apoyo, sin que de ninguna manera pueda prosperar. Su línea argumental pasa por equiparar, en virtud del artículo 240 del Reglamento, un ramal como el litigioso con la ampliación de una línea preexistente, atribuyendo al acto de aprobación, que realiza la entidad encargada de administrar las infraestructuras ferroviarias, a la sazón RENFE, los mismos efectos que el artículo 153 de la Ley 16/1987 anuda a los proyectos aprobados por el Ministerio o por el Gobierno. Esta forma de abordar la cuestión colisiona con dicha Ley, que, como indica la sentencia impugnada, no admite, teleológica, sistemática ni literalmente, la interpretación defendida en este motivo de casación.

Para empezar, el artículo 240 del Reglamento nada dice sobre el reconocimiento a los proyectos de RENFE de la implícita declaración de utilidad pública ni de la tácita urgencia en la ocupación (criterio literal).

Aun cuando se conceda que el Reglamento, a través del indicado precepto, equipara los ramales a la ampliación de una línea preexistente, esa asimilación se produce únicamente a los efectos de permitir que los proyectos en cuestión sean aprobados directamente por la entidad administradora de la red ferroviaria, sin más requisito que notificárselo al Ministerio competente, pero no los homologa para atribuir a esta clase de proyectos unos efectos que el legislador no contempló. Para empezar, la identificación de los ramales con las ampliaciones se contiene en un precepto insertado en una sección reglamentaria (la II del capítulo II del título VII), relativa a la construcción de ferrocarriles de transporte público, distinta y separada de la que, en desarrollo de los artículos 152 a 154 de la Ley (sección I del mismo capítulo), se encarga de disponer los principios generales para el establecimiento y la ampliación de líneas ferroviarias (criterio sistemático). Si hubiera querido trasladar a los proyectos de ampliación y mejora aprobados por RENFE los excepcionales efectos contemplados en el artículo 153, apartado 1, de la Ley, que reproduce el artículo 233 del Reglamento, así lo habría dicho expresamente.

Pero, aun más, repugnaría a nuestro sistema de fuentes permitir que, por la vía de un reglamento, que, como todo producto administrativo, se debe a la ley y al resto del ordenamiento jurídico (artículo 103, apartado 1, de la Constitución), se extendiera el ámbito de aplicación de unas previsiones del legislador que, por su carácter de excepción, deben ser objeto de una *exégesis* restrictiva y que tienen por efecto disminuir las garantías de los ciudadanos frente a la potestad expropiatoria de las Administraciones públicas (criterio finalístico). Disminución de garantías justificada en la posibilidad de que el legislador defina la causa expropiandi por categorías o clases de operaciones, bastando su reglada concreción en vía administrativa caso por caso mediante la aprobación del correspondiente plan o proyecto, así como en la eventualidad de que, por razones excepcionales debidamente justificadas, la obra o el servicio que ampara el desenvolvimiento de la potestad expropiatoria deba implantarse con tal urgencia que no quepa esperar a abonar a los afectados la compensación expropiatoria, excepcionando en estos casos concretos y particulares la regla general del previo pago.

Así las cosas, el pronunciamiento de la Sala de instancia, en cuanto anula el acto recurrido por traer causa de un proyecto aprobado por RENFE que no lleva aparejada la declaración de utilidad pública ni la urgente ocupación, aparece plenamente ajustado a derecho, por lo que este motivo, y con él el recurso de casación, ha de desestimarse.



QUINTO.- En aplicación del artículo 139, apartado 2, de la Ley reguladora de nuestra jurisdicción, procede imponer las costas a la parte recurrente, con el límite de seis mil euros para los honorarios del letrado de la parte recurrida.

FALLAMOS

No ha lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal del ente ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS (ADIF), antes RED NACIONAL DE FERROCARRILES ESPAÑOLES (RENFE), contra la sentencia dictada el 15 de noviembre de 2004 por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en el recurso 2379/01, condenando en costas a la entidad recurrente, con la limitación establecida en el fundamento de derecho quinto.

Así por esta nuestra sentencia, , lo pronunciamos, mandamos y firmamos

FONDO DOCUMENTAL CENDOS