



Roj: **ATS 9165/2023 - ECLI:ES:TS:2023:9165A**

Id Cendoj: **28079130032023200033**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **26/06/2023**

Nº de Recurso: **340/2023**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **Medidas Cautelares**

Ponente: **MARIA ISABEL PERELLO DOMENECH**

Tipo de Resolución: **Auto**

## TRIBUNAL SUPREMO

### Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección: **TERCERA**

**Auto núm. /**

Fecha del auto: 26/06/2023

PIEZA DE MEDIDAS CAUTELARES Num.: 1

Procedimiento Nº : REC.ORDINARIO(c/a)-340/2023

Fallo/Acuerdo:

Ponente: Excm. Sra. D.<sup>a</sup> **María Isabel Perelló Doménech**

Procedencia: T.SUPREMO SALA 3A. SECCION 3A.

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

Transcrito por: BPM

Nota:

PIEZA DE MEDIDAS CAUTELARES Num.: 1

Procedimiento Num.: REC.ORDINARIO(c/a) - 340/ 2023

Ponente: Excm. Sra. D.<sup>a</sup> **María Isabel Perelló Doménech**

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

## TRIBUNAL SUPREMO

### Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección: **TERCERA**

**Auto núm. /**

Excmos. Sres. y Excm. Sra.

D. Eduardo Espín Templado, presidente

D. Eduardo Calvo Rojas

D.<sup>a</sup> **María Isabel Perelló Doménech**

D. José María del Riego Valledor

D. Diego Córdoba Castroverde



En Madrid, a 26 de junio de 2023.

Esta Sala ha visto, constituida la Sección Tercera por los magistrados al margen relacionados, la pieza de medidas cautelares del recurso contencioso-administrativo 2/ 340/2023, solicitada por la Procuradora D<sup>a</sup> Yolanda Segovia Rubio, en representación de los Ayuntamientos de Aranjuez, Arguisuelas, Camporrobles, Cañada del Hoyo, Carboneras, Castillejo del Romeral, Huete, Santa Cruz de la Zarza, Vellisca, Villora, y Yemeda, con la asistencia letrada de D. Fernando Castellanos López.

Se ha oído como parte demandada al Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta de la Administración General del Estado.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.<sup>a</sup> **María Isabel Perelló Doménech**.

## HECHOS

**PRIMERO.-** En fecha 23 de marzo de 2023 se presentó escrito de interposición de recurso contencioso-administrativo en nombre de los Ayuntamientos de Aranjuez, Arguisuelas, Camporrobles, Cañada del Hoyo, Carboneras, Castillejo del Romeral, Huete, Santa Cruz de la Zarza, Vellisca, Villora, y Yemeda, contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de febrero de 2023, por el que se clausura el tramo ferroviario entre Tarancón y Utiel de la línea 03-310 Aranjuez-Valencia Fuente de San Luis.

**SEGUNDO.-** En el escrito de interposición ha solicitado en su fundamento jurídico quinto, la adopción de "Medida Cautelar consistente en la suspensión de la ejecución del acuerdo del Consejo de Ministros". Considera que en el ámbito jurisdiccional, la jurisprudencia ha gestado un auténtico derecho fundamental a las medidas cautelares ubicado sistemáticamente en el interior del contenido esencial del derecho que asiste a todas las personas a que la tutela judicial sea efectiva. De esta manera, los mecanismos imprescindibles para asegurar que la tutela judicial sea efectiva alcanza un inequívoco rango constitucional, cuya consecuencia ha de ser el reconocimiento de un derecho fundamental a la ejecución de la sentencia, plenamente potenciado por el Tribunal Constitucional, y de un derecho fundamental a las medidas cautelares.

Manifiesta que del Acuerdo del Consejo de Ministros, se desprende que la sujeción del acuerdo pasa, necesariamente por la integración de los entornos urbanos afectados. Esto no se puede llevar a cabo sin el desmonte de la infraestructura viaria de la línea, es decir, la retirada de los raíles y traviesas de todo el trazado, urbano o interurbano, desmantelando por completo el mismo. Para la Administración General del Estado, la medida cautelar de suspender la ejecución del acto impidiendo que se lleven a efecto las obras de supresión de la infraestructura ferroviaria no tendría ningún impacto negativo, mientras que para los municipios recurrentes si que podría suponer una extrema dificultad a la hora de ejecutar una eventual sentencia estimatoria. Quedaría salvaguardada la apariencia de buen derecho en la suspensión de la ejecución del acto administrativo, el garantizar que la infraestructura se mantenga mientras se sustancia el recurso que nos ocupa. No se conculcaría los derechos a la prueba y a la tutela judicial efectiva de la contraparte, pues la cuestión de fondo suscitada es la validez del acuerdo adoptado sobre la clausura de la línea, y la permanencia de las vías y demás infraestructura en el lugar que se encuentran no podría considerarse una anticipación del fallo. La suspensión de la ejecución del acuerdo cumple con las exigencias que establece la jurisprudencia especialmente la ponderación del *fumus boni iuris* y del *periculum in mora*.

Termina interesando que se dicte resolución por la que se estime la medida cautelar interesada en el apartado quinto del escrito de interposición, acordando la suspensión de la ejecución del acto administrativo recurrido.

**TERCERO.-** Oída la Administración del Estado sobre la petición de medida cautelar solicitada, formula oposición por

-No existir el riesgo de producción de un perjuicio de imposible o difícil reparación alegado por la parte actora, no concurre el "*periculum in mora*".- Manifiesta que las localidades de Aranjuez y Santa Cruz de la Zarza están ubicadas fuera del tramo clausurado (Tarancón-Utiel), por lo que no concurre en absoluto en ellas el riesgo o peligro de perjuicio de reparación imposible o difícil en los términos en que se ha planteado en la solicitud de medidas cautelares. El perjuicio material que se alega sobre el coste de realizar una nueva inversión en la infraestructura ferroviaria en el supuesto de estimarse la demanda no lo sufrirían los Ayuntamientos actores sino la propia Administración del Estado y ADIF. El perjuicio alegado es de naturaleza puramente económica y reversible. Dado el carácter deficitario de la línea Aranjuez-Valencia Fuente de San Luis, a la que pertenece el tramo clausurado, el acuerdo de clausura del tramo se adopta, sin que ni la Comunidad Autónoma ni las entidades locales afectadas hayan asumido financiar su administración. La denegación de la medida solicitada no implica riesgo alguno de que el recurso pierda su finalidad legítima, porque los perjuicios que se alegan tienen naturaleza estrictamente económica y ni siquiera serían soportados por las entidades recurrentes sino por la Administración demandada.



-No concurre la apariencia de buen derecho alegada- La solicitud formulada se refiere más que a la apariencia de buen derecho de la pretensión de fondo, a la apariencia de "buen derecho en la suspensión de la ejecución del acto administrativo".

-Sobre la solicitud complementaria de que se impida que el personal de las diferentes sociedades mercantiles estatales que prestan servicios en la línea sea trasladado a otros puestos de trabajo o se modifiquen sus condiciones laborales por el acuerdo que ahora se recurre- se trata de una petición que abarca un ámbito más amplio que el tramo clausurado, y se refiere a terceras personas distintas de los Ayuntamientos recurrentes (empleados de RENFE y ADIF) que no han recurrido, no han sido oídos ni tampoco han mostrado su disconformidad con esos eventuales cambios en sus condiciones laborales. De acogerse esta petición, podría darse el caso que esta medida de suspensión fuera en contra de los intereses de los propios empleados.

Solicita se desestime la solicitud de medidas cautelares formulada por la parte actora.

## RAZONAMIENTOS JURÍDICOS

**PRIMERO.-** Los Ayuntamientos de Aranjuez, Arguisuelas, Camporrobles, Cañada del Hoyo, Carboneras, Castillejo del Romeral, Huete, Santa Cruz de la Zarza, Vellisca, Villora, y Yemeda, que han interpuesto el presente recurso contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 21 de febrero de 2023, por el que se clausura el tramo ferroviario entre Tarancón y Utiel en la línea 03-310 Aranjuez- Valencia Fuente de San Luis, interesan como medida cautelar la suspensión de su efectividad, y ello al amparo de lo dispuesto en los artículos 24 CE y 129 LJCA.

La finalidad declarada de la solicitud es que se suspenda la ejecución del mencionado acuerdo que dispone la clausura de la línea reseñada con efectos desde el día 4 de marzo de 2023.

En el Anexo del Acuerdo impugnado se exponen las razones de la decisión adoptada a la vez que contiene una habilitación al Administrador de Infraestructuras en los siguientes términos:

"Las citadas infraestructuras ferroviarias suponen la ocupación de grandes extensiones lineales de terrenos, los cuales fueron empleados transformando su configuración inicial para convertirlos en líneas ferroviarias, y cuentan con diferentes edificaciones (apeaderos, estaciones y edificaciones ferroviarias de otro tipo) que igualmente dejan de estar afectas al servicio ferroviario. En este sentido la declaración de su clausura debe contemplar expresamente la posibilidad de realizar cuantas actuaciones sean precisas para procurar su integración en los entornos urbanos en los que se encuentran, así como permitir adecuar esos espacios correspondientes a otros usos diferentes a los que sirvieron durante el tiempo en que las mismas estuvieron en servicio, conservando aquellas edificaciones que, por su relevancia histórica, social o arquitectónica, proceda preservar.

Estas medidas de integración habrán de tener en cuenta los tramos de carácter urbano o de otra índole en los que se encuentran ubicadas tales infraestructuras, incluyendo los edificios e instalaciones auxiliares correspondientes, así como la posibilidad de adaptar los terrenos a otras soluciones de movilidad o usos públicos de carácter social o económicos acordes con el entorno en que se encuentran ubicados.

En su virtud, de conformidad con lo establecido en artículo 11 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, y a propuesta de la Ministra de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, el Consejo de Ministros, acuerda:

La clausura del tramo ferroviario entre Tarancón y Utiel de la línea 03-310 Aranjuez- Valencia Fuente de San Luis, con efectos desde el día 4 de marzo de 2023.

El presente Acuerdo habilita expresamente al Administrador de Infraestructuras ferroviarias para financiar las actuaciones previstas en el Protocolo general de actuación para el desarrollo de un proyecto integral de movilidad, desarrollo territorial y transformación urbana en la provincia de Cuenca. La ejecución de las medidas que se determinen a tal fin habría de concretarse mediante la suscripción de los correspondientes protocolos o convenios que permitan establecer, de común acuerdo entre las entidades encargadas de su realización y las diferentes administraciones territoriales afectadas, los términos concretos en los que las mismas se hayan de desarrollar.>>

Consideran las Corporaciones recurrentes que la suspensión cautelar es procedente por concurrir los requisitos para que la Sala pueda acceder a la adopción de la medida interesada, pues si se ejecuta lo acordado se causaría un grave perjuicio a los ayuntamientos afectados, de difícil reparación.

Aduce al respecto que de la lectura del texto del Acuerdo impugnado se desprende de forma inequívoca que su ejecución pasa, necesariamente, por la integración de los entornos urbanos afectados, y esto no se puede llevar a cabo sin el desmonte de la infraestructura viaria de la línea, con la retirada de railes y traviesas de todo



el trazado, urbano e interurbano, desmantelando por completo el mismo. Y añade que la ejecución del acuerdo durante la sustanciación del recurso contencioso supondría que la infraestructura fuera suprimida y retirada del trazado, impidiendo que en el supuesto de una eventual estimación de la demanda, el servicio de tren en la línea suprimida pudiera restablecerse.

La causación de daños de difícil o imposible reparación para los municipios es clara, -continúa su alegato la parte actora- pues, de llevarse a cabo el Acuerdo supondría la eliminación de la infraestructura viaria que existe en los términos municipales de los entes locales recurrentes, imposibilitando en el futuro o haciéndolo extremadamente gravosos, retomar las operaciones ferroviarias. Y concluye afirmando que la vía ya existe y no genera ningún perjuicio para la Administración General del Estado, mientras que si lo produciría si se suprime el trazado de la línea de modo que sí la Sala estimara la demanda y acordara que debía continuar la prestación del servicio público ferroviaria, ello exigiría una nueva inversión excesivamente cara, para reponer a su estado lo que previamente se habría suprimido en el supuesto de no suspenderse la ejecución.

Por su parte, el Abogado del Estado se opone a la adopción de la medida cautelar por considerar que no existe el riesgo de producción de un perjuicio de imposible o difícil reparación alegado por la parte actora.

En primer término, precisa que las localidades de Aranjuez y Santa Cruz de la Zarza están ubicadas fuera del tramo clausurado (Tarancón- Utiel), por lo que no concurre en ellas riesgo o peligro de perjuicios de reparación imposible. Y por lo demás, aduce que la solicitud de medidas no incluye la reanudación del servicio, sino solamente que se impida el desmantelamiento material de la infraestructura ferroviaria, siendo así que el servicio resultó interrumpido en Enero de 2021 y que después se reanudó mediante servicio de autobús prestado inicialmente por Renfe y posteriormente por la Comunidad de Castilla-La Mancha, cuyo coste está en parte financiado por la Administración del Estado mediante subvención directa para el período 2022-2027.

Y como se desprende del Acuerdo impugnado, el desmantelamiento de la infraestructura en el tramo clausurado requiere inexcusablemente la suscripción previa de los correspondientes convenios entre las Administraciones afectadas para establecer los concretos términos de las actuaciones previstas en el "Protocolo General de Actuación para el desarrollo de un proyecto integral de movilidad, desarrollo territorial y transformación urbana en la provincia de Cuenca", publicado en el BOE de 25 de mayo de 2022, entre los cuales está la adaptación del tramo como vía verde, puesta en valor de apeaderos, incorporación de la traza ferroviaria al entramado urbano, y demás. Dichos convenios todavía no se han celebrado y solo cuando se suscriban podrá entenderse concretado de alguna manera el *periculum in mora* que se invoca. Y añade que la eventual suspensión supondrá dejar sin efecto la habilitación al ADIF para financiar las actuaciones previstas en el Protocolo, que incluye medidas que afectan a los Ayuntamientos recurrentes, pero también a otros entes locales que relaciona. Señala que el perjuicio invocado es meramente económico y reversible y que no tiene en cuenta el carácter gravemente deficitario de la línea Aranjuez-Valencia Fuente de San Luis, ni el coste de rehabilitación de la línea partiendo de su estado actual. Y en fin, recuerda que la decisión de clausura se adopta al amparo de lo dispuesto en el artículo 11.2 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario, después de que ni la Comunidad Autónoma, ni las entidades locales afectadas hayan asumido financiar su administración, por lo que procede la denegación de la medida interesada.

Por ultimo alega que no concurre la apariencia de buen derecho invocado por la actora, y los argumentos esgrimidos por la parte actora se basan más que en la apariencia de buen derecho, en la eventual estimación de la pretensión de fondo, de la que en este momento procesal se desconocen sus fundamentos. Oponiéndose a que el personal de Renfe y Adif que prestan sus servicios sean trasladados a otros puestos de trabajo o se modifiquen sus condiciones laborales por el acuerdo impugnado.

**SEGUNDO.**- Se aduce por las Corporaciones locales recurrentes la existencia de *periculum en mora*, esto es, la necesidad de evitar que el tiempo que transcurre hasta que se dicte un pronunciamiento judicial firme pueda suponer la pérdida de la finalidad del proceso. La razón que justifica la adopción de la medida cautelar es la garantía de la eficacia de un posible fallo favorable para el interesado, de manera que la ejecución del acto no impida la realización de la eventual declaración del derecho del recurrente en la sentencia, es decir, el restablecimiento de sus derechos e intereses jurídicos comprometidos en el proceso. En todo caso, junto a ese perjuicio para el derecho del recurrente han de valorarse el interés público y los intereses de tercero afectados que, aun concurriendo el *periculum in mora*, pueden justificar la denegación de la medida solicitada.

En el auto de 19 de junio de 2019 (rec. 185/2019), dijimos que "la decisión sobre la procedencia de la medida cautelar comporta un alto grado de ponderación conjunta de criterios por parte del Tribunal, que, según nuestra jurisprudencia, puede resumirse en los siguientes puntos:

a) Necesidad de justificación o prueba, aun incompleta o por indicios de aquellas circunstancias que puedan permitir al Tribunal efectuar la valoración de la procedencia de la medida cautelar. El interesado en obtener la



suspensión tiene la carga de probar adecuadamente qué daños y perjuicios de reparación imposible o difícil concurren en el caso para acordar la suspensión, sin que baste una mera invocación genérica.

b) Imposibilidad de prejuzgar el fondo del asunto. Las medidas cautelares tienen como finalidad que no resulten irreparables las consecuencias derivadas de la duración del proceso. De modo que la adopción de tales medidas no puede confundirse con un enjuiciamiento sobre el fondo del proceso.

c) El *periculum in mora*, constituye el primer criterio a considerar para la adopción de la medida cautelar. Si bien, ha de tenerse en cuenta que el aseguramiento del proceso, no se agota, en la fórmula clásica de la irreparabilidad del perjuicio, sino que su justificación puede presentarse, con abstracción de eventuales perjuicios, siempre que se advierta que, de modo inmediato, puede producirse una situación que haga ineficaz el proceso. Si bien se debe tener en cuenta que la finalidad asegurable a través de las medidas cautelares es la finalidad legítima que se deriva de la pretensión formulada ante los Tribunales.

d) El criterio de ponderación de los intereses concurrentes es complementario del de la pérdida de la finalidad legítima del recurso y ha sido destacado frecuentemente por la jurisprudencia: "al juzgar sobre la procedencia [de la suspensión] se debe ponderar, ante todo, la medida en que el interés público exija la ejecución, para otorgar la suspensión, con mayor o menor amplitud, según el grado en que el interés público esté en juego". Por consiguiente, en la pieza de medidas cautelares deben ponderarse las circunstancias que concurren en cada caso y los intereses en juego, tanto los públicos como los particulares en forma circunstanciada. Como reitera hasta la saciedad la jurisprudencia "cuando las exigencias de ejecución que el interés público presenta son tenues bastarán perjuicios de escasa entidad para provocar la suspensión; por el contrario, cuando aquella exigencia es de gran intensidad, sólo perjuicios de elevada consideración podrán determinar la suspensión de la ejecución del acto".

e) La apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*) supuso una gran innovación respecto a los criterios tradicionales utilizados para la adopción de las medidas cautelares, si bien debe tenerse en cuenta que la más reciente jurisprudencia hace una aplicación mucho más matizada de esta doctrina."

**TERCERO.**- La aplicación de los anteriores criterios nos lleva a la adopción de la medida cautelar solicitada, dado que los recurrentes justifican la concurrencia de los requisitos que según la jurisprudencia pueden justificar la adopción de tal medida cautelar.

Y en efecto, lleva razón la parte recurrente cuando sostiene que la ejecución del Acuerdo del Consejo de Ministros impugnado conlleva un perjuicio de difícil reparación para sus intereses. Pues, ciertamente, de llevarse a cabo su efectividad, podría implicar el desmantelamiento de la infraestructura ferroviaria controvertida que transcurre por los términos municipales de los Ayuntamientos recurrentes, dificultando en el futuro que pudieran retomarse las operaciones ferroviarias. La pretensión principal que ejercitan los entes locales en este proceso consiste en que se declare la nulidad de la decisión de clausura de la línea y la continuidad del servicio ferroviario en tales municipios y si eventualmente se estimara dicha pretensión de nulidad en la sentencia que se dicte en autos, es claro que la eliminación o supresión de los elementos que conforman la infraestructura dificultaría o haría imposible la reanudación del servicio o exigiría una cuantiosa y excesiva inversión para su restablecimiento.

De esta forma, para garantizar el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y la eventual ejecución de una sentencia favorable a los intereses de los Ayuntamientos recurrentes, procede la adopción de la medida cautelar interesada, teniendo en cuenta, además, que el mantenimiento de la vía ferroviaria ya instalada no causa un perjuicio a la Administración del Estado y sí lo genera la supresión del trazado de la línea, en el supuesto en el que se estimara el recurso contencioso administrativo deducido.

Y aun cuando el Abogado del Estado afirma que el desmantelamiento de la infraestructura debatida exige la suscripción de Convenios con los municipios afectados, tal extremo no es óbice para la procedencia de la medida de suspensión interesada, dada la anterior constatación y la necesidad de mantenimiento de la infraestructura y el trazado ferroviario mientras que se sustancia y resuelve el presente procedimiento en el que se examina la corrección de la decisión de clausura del tramo ferroviario. A lo que hay que añadir la incorporación en el Acuerdo recurrido de una habilitación genérica al administrador del Adif para realizar las actuaciones de adecuación y adaptación del tramo previstas con arreglo al Protocolo General de Actuación para el desarrollo de un proyecto integral de movilidad, desarrollo territorial y transformación urbana de la provincia de Cuenca, que aconseja que se acuerde la suspensión cautelar del Acuerdo en lo que se refiere al tramo que se clausura.

**CUARTO.**- No concurren razones para imponer las costas de este incidente.

**LA SALA ACUERDA:**



ADOPTAR la medida cautelar de Suspensión de la ejecución del Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 21 de febrero de 2023, por el que se clausura el tramo ferroviario entre Tarancón y Utiel en la línea 03- 310 Aranjuez-Valencia Fuente de San Luis, en los términos razonados. Sin hacer expresa condena en costas.

Así lo acuerdan, mandan y firman los Excmos. Sres. Magistrados indicados al margen.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ