

Notificado: 30/06/2023 | Letrado: Fernando Castellanos Lopez

Fecha Actuación: 30/06/2023 | Expediente: 2023/94 | Yolanda | Procurador: Yolanda Segovia Rubio

PIEZA DE MEDIDAS CAUTELARES Num.: 1

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

Ponente: Excma. 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 Excma. 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 raíles 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 contenciosos 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 último 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.

Notificado: 30/06/2023 | Letrado: Fernando Castellanos Lopez  
Fecha Actuación: 30/06/2023 | Expediente: 2023/94 | Yolanda | Procurador: Yolanda Segovia Rubio

LexNET

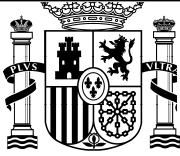
Resumen del Mensaje LexNET - Escrito

Fecha Generación: 23/05/2023 08:31

Mensaje

<b>IdLexNet</b>	202310578011157	
<b>Asunto</b>	PIEZA DE MEDIDAS CAUTELARES	
<b>Remitente</b>	<b>Abogacía General del Estado</b>	Abogacía del Estado Trib. Supremo Sala 3A. - CONT-ADVO [2807968060]
<b>Destinatarios</b>	<b>Órgano</b>	TRIBUNAL SUPREMO CONTENCIOSO/ADMTVO. SALA 3A. SECCION 3A. de Madrid, Madrid [2807913003]
	<b>Tipo de órgano</b>	T.S. SALA DE LO CONTENCIOSO(CONTENCIOSO)
	<b>Oficina de registro</b>	TRIBUNAL SUPREMO OF.REG. Y REPARTO CONTENCIOSO/ADMTVO. [2807913000]
<b>Fecha-hora envío</b>	23/05/2023 08:17:20	
<b>Documentos</b>	23-0340-RD alegacs PMC AETS-23-2535pdf_firmado.pdf(Principal)	Descripción: ALEGACIONES, ESCRITO DEL ABOGADO DEL ESTADO
		Catalogación: ESCRITO DE ALEGACIONES Hash del Documento: e174c3191c5340afd74c6991c2370cd051f09b368326153e474e91071f7fd8c
<b>Datos del mensaje</b>	<b>Procedimiento destino</b>	PIEZA DE MEDIDAS CAUTELARES Nº: 0000340/2023 Nº Pieza: 0021 null Nº: 0000340/2023
	<b>NIG</b>	2807913320230001877
	<b>Organismo</b>	
<b>Firmantes</b>	- Firmante: JESUS GUIO RODRIGUEZ PROFESIONAL de/l Abogacía del Estado Trib. Supremo Sala 3A. - CONT-ADVO. Huella Digital del Firmante: a4927cfdd3f91fd6b8565bae20697dbadafc0c55 - Huella Digital del Sistema LexNET: 27b357868aa54e465e0ef0f93718e62d5902f798	

(\*) Todas las horas referidas por LexNET son de ámbito Peninsular.



**AETS 2535/2023**

**Recurso nº PMC/340/2023 0021**

## **A LA SALA TERCERA DEL TRIBUNAL SUPREMO**

### **(Sección Tercera)**

El **ABOGADO DEL ESTADO**, en la representación y defensa que por Ley ostenta en el recurso contencioso administrativo **002 / 0000340 / 2023 (PIEZA SEPARADA DE MEDIDAS CAUTELARES)**, seguido a instancia de los AYUNTAMIENTOS DE ARANJUEZ, ARGUISUELAS, CAMPORROBLES, CAÑADA DEL HOYO, CARBONERAS, CASTILLEJO DEL ROMERAL, HUETE, SANTA CRUZ DE LA ZARZA, VELLISCA, VÍLLORA y YEMEDA, contra el *Acuerdo del Consejo de Ministros, de 21 de febrero de 2023, publicado en el Boletín Oficial del Estado núm. 52, de 2 de marzo del presente, por el que se clausura el tramo ferroviario entre Tarancón y Utiel de la línea 03-310 Aranjuez-Valencia Fuente de San Luis*, ante la Sala comparece y como mejor proceda en Derecho DICE:

Que por Diligencia de Ordenación de 28 de abril de 2023 se ha acordado formar pieza separada de medidas cautelares y conceder a esta parte plazo de diez días para hacer alegaciones sobre la suspensión interesada por la parte recurrente.

Que dentro del plazo concedido cumplimenta el trámite conferido con arreglo a las siguientes:



## ALEGACIONES

### **1ª).- Reglas generales sobre medidas cautelares.**

Los criterios generales que han de presidir la decisión de adoptar o no medidas cautelares están consolidados (por todos, Auto de 31 de octubre de 2018, ECLI:ECLI:ES:TS:2018:11645ª):

*“... el régimen legal se caracteriza por las siguientes notas:*

*1ª. Se fundamenta en un presupuesto claro y evidente: la existencia del periculum in mora. En el artículo 130.1, inciso segundo, se señala que "la medida cautelar podrá acordarse únicamente cuando la ejecución del acto o la aplicación de la disposición pudieran hacer perder su finalidad legítima al recurso".*

*2ª. Como contrapeso o parámetro de contención del anterior criterio, el nuevo sistema exige, al mismo tiempo, una detallada valoración o ponderación del interés general o de tercero. En concreto, en el artículo 130.2 se señala que, no obstante la concurrencia del periculum in mora, "la medida cautelar podrá denegarse cuando de ésta pudiera seguirse perturbación grave de los intereses generales o de tercero".*

*3ª. Como aportación jurisprudencial al sistema que se expone, debe dejarse constancia de que la conjugación de los dos criterios legales de precedente cita (periculum in mora y ponderación de intereses) debe llevarse a cabo sin prejuzgar el fondo del litigio, ya que, por lo general, en la pieza separada de medidas cautelares se carece todavía de los elementos bastantes para llevar a cabo esa clase de enjuiciamiento, y porque, además, se produciría el efecto indeseable de que, por amparar el derecho a la tutela judicial efectiva cautelar, se vulneraría otro derecho, también fundamental e igualmente recogido en el artículo 24 de la Constitución, cual es el derecho al proceso con las garantías debidas de contradicción y prueba. Como señala la sentencia del Tribunal Constitucional 148/1993 "el incidente cautelar entraña un juicio de cognición limitada en el que el órgano judicial no debe pronunciarse sobre las cuestiones que corresponde resolver en el proceso principal".*

*4ª. Como segunda aportación jurisprudencial -y no obstante la ausencia de soporte normativo expreso en los preceptos de referencia, aunque sí en el artículo 728 de la LECv 1/2000 - sigue contando con singular relevancia la doctrina de la apariencia de buen derecho -fumus boni iuris-, la cual permite que a los meros fines de la tutela cautelar se proceda a valorar la solidez de los fundamentos jurídicos de la pretensión (1) en un marco de provisionalidad, (2) dentro del limi-*



*tado ámbito de la pieza de medidas cautelares, y (3) sin prejuzgar lo que en su día declare la sentencia definitiva.”*

Aplicando estas reglas al caso ahora planteado, entiende esta parte que ni existe *periculum in mora* ni es posible siquiera entrar a valorar si la pretensión de fondo tiene alguna apariencia de buen derecho.

**2ª).- No existe el riesgo de producción de un perjuicio de imposible o difícil reparación alegado por la parte actora (no concurre el *periculum in mora*).**

La parte actora alega que el acuerdo impugnado causa un perjuicio de reparación imposible o difícil argumentando que se contempla *la integración de los terrenos afectados en los entornos urbanos en los que se encuentran, y su adecuación a otros usos diferentes*, de donde *se desprende inequívocamente que la ejecución del acuerdo pasa necesariamente por el desmonte de la infraestructura viaria de la línea, es decir, la retirada de los raíles y traviesas de todo el trazado, urbano e interurbano, desmantelando por completo el mismo, por lo se impide, o se hace extremadamente gravoso, el restablecimiento de la línea y la reanudación de las operaciones ferroviarias.*

Frente a ello cabe oponer que:

- Con carácter previo, debe advertirse 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 perjuicios de reparación imposible o difícil en los términos en que se ha planteado en la solicitud de medidas cautelares.

- La solicitud de medidas cautelares no incluye la reanudación del servicio ferroviario de viajeros, sino sólo que se impida el desmantelamiento material de la infraestructura ferroviaria. Sin tener en cuenta las alteraciones derivadas de la declara-



ción del estado de alarma por R.D. 463/2020, de 14 de marzo, lo cierto es que el servicio ferroviario quedó interrumpido ya en enero de 2021 debido a los daños causados por la borrasca “Filomena” entre los días 6 y 11 de enero de aquel año y no llegó a reanudarse como tal sino mediante un servicio de autobús prestado inicialmente por RENFE como servicio alternativo y sustituido luego por los servicios de transporte por carretera de competencia de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha cuyo coste está en parte financiado por la Administración del Estado por medio de una subvención directa para el período 2022-2027 regulada en el R.D. 799/2022, de 4 de octubre (BOE del día 5).

- Conforme al tenor literal del acuerdo objeto de recurso, la desmantelación de la infraestructura en el tramo clausurado requiere inexcusablemente la suscripción previa de los correspondientes convenios entre las Administraciones afectadas (incluidos por tanto los Ayuntamientos actores) para establecer los términos concretos 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 del 25 de mayo de 2022), entre las cuales están las relativas a la adaptación del tramo como vía verde, a la puesta en valor de los apeaderos, a la incorporación de la traza ferroviaria al entramado urbano, etc. Tales convenios no se han celebrado todavía y sólo con su suscripción podría entenderse concretado en alguna medida el *periculum in mora* que se alega (obviando el hecho de que requieren el acuerdo de los propios Ayuntamientos actores). Además, la eventual suspensión supondría también dejar en suspenso la habilitación que el último párrafo del acuerdo impugnado otorga al Administrador de Infraestructuras Ferroviarias -ADIF- para financiar las actuaciones previstas en el referido Protocolo, que incluye medidas que afectan a los Ayuntamientos actores pero también a otras entidades locales (la Diputación Provincial de Cuenca y los Ayuntamientos de Cuenca, la Melgosa, Cardenete, Mira, Palancares, Enguídanos, La Gamedosa, Chillarón y Cuevas de Velasco).



- El perjuicio material que se alega relativo al coste que supondría tener que realizar una nueva inversión en la infraestructura ferroviaria en el supuesto de que llegara a 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.

- El perjuicio económico alegado no tiene en cuenta el carácter gravemente deficitario que tenía la línea Aranjuez-Valencia Fuente de San Luis, a la que pertenece el tramo ahora clausurado, que apenas llegó en 2019 (último año natural de funcionamiento ordinario antes de la pandemia de Covid) a una ocupación media del 20% de las plazas ofertadas y a una cobertura de costes del 7% (apartado X del “*exponen*” del Protocolo General), así como tampoco el coste que tendría la necesaria rehabilitación y acondicionamiento de la línea partiendo de su estado actual (coste que ADIF ha estimado entre 552 y 581 millones de euros en el estudio aportado con la solicitud de clausura del tramo que elevó al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana).

- El acuerdo de clausura del tramo se ha adoptado, conforme prevé el art. 11.2 de la 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.

En consecuencia, cabe concluir que la denegación de la medida cautelar solicitada no implica riesgo alguno de que el recurso pierda su finalidad legítima pues sólo con la suscripción por los propios Ayuntamientos actores de los convenios previstos como indispensables en el propio acuerdo impugnado para darle ejecución podría ADIF “desmontar” la infraestructura ferroviaria, porque los perjuicios que se alegan tienen naturaleza estrictamente económica y ni siquiera serían soportados por las entidades recurrentes sino por la Administración demandada.



### 3ª).- No concurre la apariencia de buen derecho alegada por la actora.

Argumenta la parte actora que con la medida cautelar "quedaría salvaguardada la apariencia de buen derecho en la suspensión de la ejecución del acto administrativo" y que "la permanencia de las vías y demás infraestructura en el lugar que se encuentran, en modo alguno podría considerarse una anticipación del fallo".

Sin embargo, el mismo ATS ya transcrito antes parcialmente, recuerda el limitado alcance que tiene la doctrina de la apariencia de buen derecho:

*"... la más reciente jurisprudencia hace una aplicación mucho más matizada de la doctrina de la apariencia del buen derecho, utilizándola en determinados supuestos (de nulidad de pleno derecho, siempre que sea manifiesta - ATS 14 de abril de 1997-; de actos dictados en cumplimiento o ejecución de una disposición general declarada nula; de existencia de una sentencia que anula el acto en una instancia anterior aunque no sea firme; y, de existencia de un criterio reiterado de la jurisprudencia frente al que la Administración opone una resistencia contumaz), pero advirtiendo, al mismo tiempo, de los riesgos de la doctrina al señalar que "la doctrina de la apariencia de buen derecho, tan difundida, cuan necesitada de prudente aplicación, debe ser tomada en cuenta al solicitarse la nulidad de un acto dictado en cumplimiento o ejecución de una norma o disposición general, declarada previamente nula de pleno derecho o bien cuando se impugna un acto idéntico a otro ya anulado jurisdiccionalmente, pero no (...) al predicarse la nulidad de un acto, en virtud de causas que han de ser, por primera vez, objeto de valoración y decisión, pues, de lo contrario se prejuzgaría la cuestión de fondo, de manera que por amparar el derecho a la efectiva tutela judicial, se vulneraría otro derecho, también fundamental y recogido en el propio artículo 24 de la Constitución, cual es el derecho al proceso con las garantías debidas de contradicción y prueba, porque el incidente de suspensión no es trámite idóneo para decidir la cuestión objeto del pleito ( AATS 22 de noviembre de 1993 y 7 de noviembre de 1995 y STS de 14 de enero de 1997, entre otros)."*

En el presente caso, el acuerdo del Consejo de Ministros objeto de impugnación no se ha dictado en cumplimiento o ejecución de una disposición general declarada nula ni tampoco se ve afectado por una sentencia anulatoria anterior. De hecho, la solicitud formulada de adopción de medidas cautelares se refiere, más que a la apariencia de buen de-



recho de la pretensión de fondo (de la que en este momento procesal se desconoce en absoluto cuáles pueden ser sus fundamentos y que eso mismo no puede ser objeto siquiera de calificación) a la “*apariencia de buen derecho en la suspensión de la ejecución del acto administrativo*”.

**4ª).- *Sobre la solicitud complementaria de que se impida “que el personal de las diferentes sociedades mercantiles estatales que prestan servicio en la línea 03-310 Aranjuez-Valencia Fuente de San Luis (esencialmente RENFE y ADIF) 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 no sólo abarca un ámbito (la línea entera) más amplio que el tramo clausurado (entre Tarancón y Utiel) sino que además se refiere a terceras personas distintas de los Ayuntamientos recurrentes (los empleados de RENFE y ADIF) que no han recurrido, no consta que hayan sido oídos ni tampoco que hayan mostrado su disconformidad con esos eventuales cambios en sus condiciones laborales. De acogerse esta petición, podría darse el caso de que esta medida de suspensión fuera en contra de los intereses de los propios empleados.

En su virtud,

**SUPLICA A LA SALA**, que tenga por presentado este escrito, por cumplido el trámite conferido, por formuladas las anteriores alegaciones y por solicitado que se desestime la solicitud de medidas cautelares formulada por la parte actora.

Es Justicia que pide a la fecha de la firma electrónica del presente escrito por parte del Abogado del Estado.

**EL ABOGADO DEL ESTADO**

Jesús Besteiro Rivas

Notificado: 30/06/2023 | Letrado: Fernando Castellanos Lopez  
Fecha Actuación: 30/06/2023 | Expediente: 2023/94 | Yolanda | Procurador: Yolanda Segovia Rubio

LexNET

Mensaje LexNET - Notificación

Fecha Generación: 29/06/2023 10:18

Mensaje

<b>IdLexNet</b>	202310587474104	
<b>Asunto</b>	Comunicacion del Acontecimiento 32:	
<b>Remitente</b>	<b>Órgano</b>	TRIBUNAL SUPREMO CONTENCIOSO/ADMTVO. SALA 3A. SECCION 3A. de Madrid, Madrid [2807913003]
	<b>Tipo de órgano</b>	T.S. SALA DE LO CONTENCIOSO
	<b>Oficina de registro</b>	TRIBUNAL SUPREMO OF.REG. Y REPARTO CONTENCIOSO/ADMTVO. [2807913000]
<b>Destinatarios</b>	CARRASCO PARRILLA, MERCEDES [93]	
	<b>Colegio de Procuradores</b>	Ilustre Colegio de Procuradores de Cuenca
	REGO RODRIGUEZ, JOSE RAMON [222]	
	<b>Colegio de Procuradores</b>	Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid
	SEGOVIA RUBIO, YOLANDA [110]	
<b>Colegio de Procuradores</b>	Ilustre Colegio de Procuradores de Cuenca	
<b>Fecha-hora envío</b>	29/06/2023 08:35:17	
<b>Documentos</b>	280791300300000028092023 280791300331.PDF(Principal)	Descripción: Comunicacion del Acontecimiento 32: Hash del Documento: 9aa87e498d8f5c4bc3572fd5daa02d0f85084de05c38abc38dd2153f5de3f385
	280791300300000028092023 2807913003312.PDF(Anexo)	Descripción: ESC:0032256/2023 JUSTIFICANTE DE LEXNET FE.PRE:23/05/2023 Hash del Documento: 9c2fbbe09ac3e39943b7838b08312cf5393b0cb2ca70d7d8dac38c2b30f983c6
	280791300300000028092023 2807913003313.PDF(Anexo)	Descripción: ESC:0032256/2023 ALEGACIONES, ESCRITO DEL ABOGADO DEL ESTADO FE.PRE:23/05/2023 Hash del Documento: e174c3191c5340afd74c6991c2370cd051f09b368326153e474e91071f7fd8c
<b>Datos del mensaje</b>	<b>Procedimiento destino</b>	PIEZA DE MEDIDAS CAUTELARES Nº: 0000340/2023 Nº Pieza: 0021 null Nº: 0000340/2023
	<b>Detalle de acontecimiento</b>	NOTIFICACION
	<b>NIG</b>	2807913320230001877

Historia del mensaje

Fecha-hora	Emisor de acción	Acción	Destinatario de acción
29/06/2023 10:18:21	SEGOVIA RUBIO, YOLANDA [110]-Ilustre Colegio de Procuradores de Cuenca	LO RECOGE	

29/06/2023 08:43:26	Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid (Madrid)	LO REPARTE A	SEGOVIA RUBIO, YOLANDA [110]-Ilustre Colegio de Procuradores de Cuenca
---------------------	--	--------------	--

(\*) Todas las horas referidas por LexNET son de ámbito Peninsular.



PIEZA DE MEDIDAS CAUTELARES Num.: 1

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

Ponente: Excma. 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 Excma. 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