

**Sentencia de la sala tercera del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 2024
(rec.340/2023)**

Encabezamiento

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 1.939/2024

Fecha de sentencia: 09/12/2024

Tipo de procedimiento: REC.ORDINARIO(c/a)

Número del procedimiento: 340/2023

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 03/12/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

Procedencia: CONSEJO MINISTROS

Letrada de la Administración de Justicia: Sección 003

Transcrito por:

Nota:

REC.ORDINARIO(c/a) núm.: 340/2023

Ponente: Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

Letrada de la Administración de Justicia: Sección 003

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 1939/2024

Excmos. Sres.

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, presidente

D. Eduardo Calvo Rojas

D. José María del Riego Valledor

D. Diego Córdoba Castroverde

D. Isaac Merino Jara

En Madrid, a 9 de diciembre de 2024.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso-administrativo, registrado con el número 340/2023, interpuesto por DOÑA YOLANDA SEGOVIA RUBIO, Procuradora de los Tribunales y de los AYUNTAMIENTOS DE ARANJUEZ, ARGUISUELAS, CAMPORROBLES, CAÑADA DEL HOYO, CARBONERAS, CASTILLEJO DEL ROMERAL, HUETE, SANTA CRUZ DE LA ZARZA, VÍLLORA y YÉMEDA, bajo la asistencia letrada de DON FERNANDO CASTELLANOS LÓPEZ, contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de febrero de 2023, por el que se acuerda la clausura del tramo ferroviario entre Tarancon y Utiel de la línea ferroviaria 03-310 Aranjuez - Valencia Fuente de San Luis, publicado en el Boletín Oficial del Estado núm. 52, de 2 de marzo de 2023.

Han sido partes recurridas la Administración del Estado, representada y defendida por el Abogado del Estado, la Comunidad de Castilla-La Mancha, representada y defendida por la Letrada de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, la Diputación Provincial de Cuenca, representada por el Procurador de los Tribunales D. José Ramón Rego Rodríguez, el Ayuntamiento de Cuenca, representado por la Procuradora de los Tribunales Dña. Mercedes Carrasco Parrilla y la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (en adelante «ADIF»), representada por la Procuradora de los Tribunales Dña. Sharon Rodríguez de Castro Rincón.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Procuradora de los Tribunales DOÑA YOLANDA SEGOVIA RUBIO, y de los AYUNTAMIENTOS DE ARANJUEZ, ARGUISUELAS, CAMPORROBLES, CAÑADA DEL HOYO, CARBONERAS, CASTILLEJO DEL ROMERAL, HUETE, SANTA CRUZ DE LA ZARZA, VÍLLORA y YÉMEDA, interpuso recurso contencioso-administrativo, registrado bajo el número 340/2023, contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de febrero de 2023, publicado en el Boletín Oficial del Estado núm. 52, de fecha 2 de marzo de 2023, por el que se acuerda la clausura del tramo ferroviario entre Tarancon y Utiel de la línea ferroviaria 03-310 Aranjuez - Valencia Fuente de San Luis.

En el escrito de interposición la parte recurrente solicitó la adopción de medida cautelar consistente en la suspensión del acuerdo impugnado, dando lugar a la apertura de la correspondiente pieza separada en la que se dictó Auto de 26 de junio de 2023, adoptando la medida cautelar de suspensión solicitada, que fue confirmada por Auto de 30 de octubre de 2023, por el que se desestimó el recurso de reposición interpuesto contra aquél.

SEGUNDO.- En su escrito de demanda, presentado el 4 de julio de 2023, alegó los hechos y fundamentos de Derecho que consideró oportunos y lo concluyó con el siguiente SUPLICO:

« SOLICITO A LA SALA, que tenga por presentado, en tiempo y forma, este escrito de DEMANDA, se sirva admitirlo y, en su virtud, previos trámites procesales oportunos, dicte en su día sentencia por la que se acuerde revocar y dejar sin efecto el acuerdo del Consejo de Ministros, de 21 de febrero de 2023, publicado en el Boletín Oficial del Estado núm. 52, de fecha 2 de marzo de 2023, por el que se acuerda la clausura de la línea ferroviaria 03-310 Aranjuez - Valencia Fuente de San Luis, ello por ser contrario a Derecho en los términos expuestos, acordándose, en consecuencia, el mantenimiento de la referida línea como integrante de la red ferroviaria de interés general, como así era antes del mentado acuerdo de Ministros cuya nulidad se interesa en este recurso contencioso-administrativo.»

TERCERO.- El Abogado del Estado contestó a la demanda por escrito presentado el 6 de septiembre de 2023, en el que alegó, asimismo, los hechos y fundamentación jurídica que estimó pertinentes y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

«A LA SALA SUPPLICA que tenga por presentado este escrito, por cumplido el trámite conferido y, previos los que sean procedentes, por interesado que el recurso, en cuanto presentado por los ayuntamientos de Aranjuez y Santa Cruz de la Zarza sea inadmitido y, en defecto, sea íntegramente desestimado.»

CUARTO.- Por la representación procesal de ADIF se presentó escrito de contestación a la demanda en fecha a 9 de octubre de 2023 en el que, tras alegar los hechos y fundamentación jurídica que estimó pertinentes, lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

«SUPPLICO A LA SALA, que tenga por presentado el presente escrito de contestación a la demanda, lo admita, y tras los trámites legales oportunos, dicte en su día Sentencia, por interesado que el recurso, en cuanto presentado por los Ayuntamientos de Aranjuez y Santa Cruz de la Zarza sea inadmitido y, en su defecto, sea íntegramente desestimado. Todo ello con expresa condena en costas.»

QUINTO.- Por la representación procesal del Excmo. Ayuntamiento de Cuenca se presentó escrito de contestación a la demanda en fecha de 10 de octubre de 2023 en el que, tras alegar los hechos y fundamentación jurídica que estimó pertinentes, terminó suplicando:

« SUPPLICO A LA SALA que teniendo por presentado en tiempo y forma este escrito de contestación a la demanda, lo admita y en su virtud, se dicte sentencia mediante la cual se proceda a desestimar la demanda y, en concordancia con la documentación obrante en el presente procedimiento, se declare que 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 publicado en el Boletín Oficial del Estado n.º 52 de 2 de marzo de 2023 es ajustado a Derecho con las consecuencias que se deriven.»

SEXTO.- Por la representación procesal de la Excma. Diputación Provincial de Cuenca se presentó escrito de contestación a la demanda en fecha a 10 de octubre de 2023 en el que, tras alegar los hechos y fundamentación jurídica que estimó pertinentes, terminó suplicando:

« SUPPLICO A LA SALA que, por presentado este escrito, se sirva admitirlo, por formulada en tiempo y forma escrito de contestación a la demanda y, previos los

trámites de rigor dicte en definitiva sentencia por la que se desestime la misma y se declare ajustado a derecho 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.»

SÉPTIMO.- Por diligencia de ordenación de 18 de octubre de 2023 se tuvo a los codemandados ADIF, el Excmo. Ayuntamiento de Cuenca y a la Diputación de Cuenca por contestada la demanda, y por caducado el trámite de contestación a la Excm. Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

OCTAVO.- Por decreto de 20 de octubre de 2023, se acordó fijar la cuantía del presente recurso en indeterminada y pasar a dar cuanta sobre el recibimiento a prueba.

NOVENO.- Por la representación de la Excm. Junta de Comunidades de Castilla la Mancha, se presentó escrito de contestación a la demanda en fecha a 24 de octubre de 2023 en el que, tras alegar los hechos y fundamentación jurídica que estimó pertinentes, terminó suplicando:

«SUPLICA A LA SALA que, habiendo por presentado este escrito en tiempo y forma, se sirva admitirlo, teniendo por evacuado el trámite de contestación a la demanda y, previa la tramitación legal oportuna, dicte sentencia por la que se inadmita o, subsidiariamente, se desestime íntegramente la demanda formulada de contrario, por resultar ajustado a Derecho el Acuerdo impugnado, y, todo ello, con expresa imposición en costas a las demandantes.»

DÉCIMO.- Por diligencia de ordenación de 25 de octubre de 2023, se acordó unir el escrito de contestación a la demanda presentado por la Excm. Junta de Comunidades de Castilla la Mancha, de conformidad con lo establecido en el *artículo 128 LJCA*.

DECIMOPRIMERO.- Por auto de 25 de octubre de 2023, se acordó:

«- Recibir el recurso a prueba.

- Admitir y practicar la documental propuesta por la demandante, para lo cual, líbrense sendos oficios:

1) al Ministerio de Hacienda, para que, en plazo de un mes, remita a la Sala informe sobre las cuantías presupuestarias destinadas a las labores de mantenimiento, adecuación y modernización de las infraestructuras ferroviarias de la línea ferroviaria 03-310 Aranjuez - Valencia Fuente de San Luis y de las cantidades que, de forma efectiva, se han ejecutado en dicha línea, con desglose de los principales conceptos en los que ha aplicado la cuantía presupuestada, todo ello desde el ejercicio 2012 hasta el último ejercicio presupuestario.

2) a Renfe Operadora, con domicilio en la Avenida Pío XII, núm. 110 de Madrid, para que, en plazo de un mes, remita a la Sala informe sobre las partidas presupuestarias destinadas al mantenimiento, conservación y mejora del material rodante adscrito a la línea ferroviaria 03-310 Aranjuez - Valencia Fuente de San Luis, desglosando la parte de financiación pública y las que se han ejecutado de forma efectiva, todo ello desde el año 2012 hasta el último año presupuestado.

3) al Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), con domicilio en la Calle Sor Ángela dela Cruz núm. 3 (código postal 28020) de Madrid, al objeto de que, en plazo de un mes, remita a la Sala informe todos los cambios que se hubieran producido (traslado de centro de trabajo, cierre de centros de trabajo, o cualquier otra modificación) en la relación laboral del personal que prestaba servicio en la línea ferroviaria 03- 310 Aranjuez - Valencia Fuente de San Luis.

4) Del mismo modo y en mismo plazo, de requiera en idénticos términos a RENFE Operadora, con domicilio en la Avenida Pío XII, núm. 110 de Madrid, respecto del personal que prestaba servicio en la citada línea ferroviaria.

- Admitir y practicar las documentales propuestas por las partes codemandadas, para lo cual, se tienen por incorporados y reproducidos los documentos adjuntos a sus contestaciones y el expediente administrativo.»

Frente al citado auto de 25 de octubre de 2023, se interpusieron por el Abogado del Estado en representación de la Administración General del Estado, y por la Procuradora D^a Sharon Rodríguez de Castro Rincón en representación de la entidad pública empresarial ADIF, sendos recursos de reposición que fueron desestimados por auto de 30 de noviembre de 2023.

DECIMOSEGUNDO.- Por diligencia de ordenación de 14 de diciembre de 2023 se declaró terminado y concluso el periodo de prueba concedido y no estimándose necesaria la celebración de vista pública, se concedió a la representante procesal del actor el plazo de diez días para que presentara escrito de conclusiones.

DECIMOTERCERO.- Por escrito presentado por la representación procesal de la parte demandante de fecha 8 de enero de 2024, se solicitó a la Sala:

« (...) acuerde requerir a ADIF la documentación e informes en su día solicitados al Ministerio de Hacienda, a la vista de la respuesta dada por el indicado Ministerio, al haber tenido conocimiento esta parte de la misma tras la puesta a disposición de la documentación en los términos indicados en el precedente ordinal tercero, todo ello con suspensión del plazo para formular conclusiones, que se reanudará una vez se reciba la misma, por el término que reste.»

DECIMOCUARTO.- Por providencia de 9 de enero de 2024 se acordó, haciendo uso de las prerrogativas del *artículo 61.1 de la LJCA*, con suspensión del plazo de conclusiones otorgado al demandante, oficiar nuevamente a ADIF a fin de que, en término de diez días, remitiera a la Sala la documentación e informes en su día solicitados al Ministerio de Hacienda.

DECIMOQUINTO.- Con fecha de 24 de enero de 2024, la representación procesal de ADIF, presentó escrito adjuntando la documentación requerida.

DECIMOSEXTO.- Por diligencia de ordenación de 26 de enero de 2024 se acordó tener a ADIF por evacuado el trámite conferido y aportado el informe solicitado, concediendo a la parte demandante el plazo restante de cinco días para que formulara conclusiones sucintas sobre los hechos alegados, prueba practicada y motivos jurídicos en que apoyara sus pretensiones, lo que efectuó mediante escrito presentado en fecha de 13 de febrero de 2024, en el que terminó suplicando a la Sala:

«(...) que tenga por presentado este escrito de CONCLUSIONES, se sirva admitirlo y, en su virtud, previos trámites procesales oportunos, dicte en su día sentencia en los términos interesados en el escrito de demanda formulado por esta parte.»

DECIMOSÉPTIMO.- Por diligencia de ordenación de 14 de febrero de 2024 se tuvo por evacuado el trámite conferido, y se acordó la entrega de las copias a las partes demandadas otorgándoles un plazo de 10 días para la presentación de sus conclusiones.

Por el Abogado del Estado, en nombre y representación de la Administración General del Estado se presentó escrito de conclusiones con fecha 22 de febrero de 2024 en el que terminó suplicando a la Sala:

«(...) que tenga por presentado este escrito, por formuladas las anteriores conclusiones y por reproducidas las pretensiones formuladas en el suplico de nuestro escrito de contestación a la demanda.»

Por la representación procesal de ADIF se presentó escrito de conclusiones con fecha 27 de febrero de 2024 en el que terminó suplicando a la Sala:

«(...) que tenga por presentado este escrito de CONCLUSIONES, lo admita y, en su virtud, tras los trámites legales oportunos, dicte en su día sentencia en

los términos interesados en el escrito de contestación a la demanda formulado por esta parte.»

Por la representación procesal del Excmo. Ayuntamiento de Cuenca, se presentó escrito de conclusiones con fecha 29 de febrero de 2024 en el que terminó suplicando a la Sala:

«(...) que teniendo por presentado este escrito de conclusiones del Ayuntamiento de Cuenca, se sirva a admitirlo, y en su virtud tras los trámites procesales oportunos se dice sentencia desestimatoria de las pretensiones de la parte actora.»

Por la representación procesal de la Excma. Diputación de Cuenca, se presentó escrito de conclusiones con fecha 29 de febrero de 2024 en el que terminó suplicando a la Sala:

«(...) que tenga por presentado este escrito, se sirva admitirlo, por formulada en tiempo y forma escrito de conclusiones y, previos los trámites de rigor, dicte en definitiva sentencia por la que desestime la demanda planteada.»

DECIMOCTAVO.- Por diligencia de ordenación de 5 de marzo de 2024 se acordó tener unir los escritos del abogado del Estado y los representantes procesales de ADIF, Ayuntamiento de Cuenca y Diputación de Cuenca, y tener por evacuado el trámite de conclusiones por esas partes codemandadas y, no constando escrito en forma alguno, por caducado el mismo al codemandado Comunidad de Castilla-La Mancha. Asimismo, se acordó declarar conclusas las actuaciones y pendientes de señalamiento para votación y fallo cuando por turno corresponda.

DECIMONOVENO.- Por la representación procesal de la Excma.

Comunidad de Castilla-La Mancha, se presentó escrito de conclusiones con fecha 8 de marzo de 2024 en el que terminó suplicando a la Sala:

«(...) que, teniendo por presentado este escrito, tenga por evacuado en tiempo y forma el trámite de conclusiones, dictando sentencia por la que se proceda a la desestimación íntegra de la demanda.»

Por diligencia de ordenación de 11 de marzo de 2024, se acordó unir a las actuaciones el escrito de conclusiones presentado y por evacuado el trámite concedido.

VIGÉSIMO.- En fecha de 18 de septiembre de 2024, el Letrado de ADIF, presentó escrito acompañado de los siguientes informes de Renfe Viajeros S.M.E S.A requeridos en fecha de 25 de octubre de 2023:

1. Informe sobre las partidas presupuestarias destinadas al mantenimiento, conservación y mejora del material rodante adscrito a la línea ferroviaria 03-310 Aranjuez - Valencia Fuente de San Luis, desglosando la parte de financiación pública y las que se han ejecutado de forma efectiva, todo ello desde el año 2012 hasta el último año presupuestado.

2. Informe sobre todos los cambios que se hubieran producido, (traslado de centro de trabajo, cierre de centros de trabajo, o cualquier otra modificación), en la relación laboral del personal que prestaba servicio en la línea ferroviaria 03-310 Aranjuez - Valencia Fuente de San Luis.

VIGESIMOPRIMERO.- Por diligencia de ordenación de 19 de septiembre de 2024, se tuvo por recibida la documentación probatoria remitida por RENFE, que ya constaba unida a las actuaciones mediante resolución de fecha 14/12/2023, y se dio vista a las partes y se acordó estar a la pendencia de señalamiento.

VIGESIMOSEGUNDO.- Mediante providencia de 3 de octubre de 2024 se designó Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat y se señaló este recurso para votación y fallo el 3 de diciembre de 2024, fecha en que tuvo lugar el acto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Sobre el objeto y el planteamiento del recurso contencioso-administrativo. El asunto litigioso relativo a la impugnación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de febrero de 2023, por el que se acuerda la clausura del tramo ferroviario entre Tarancón y Utiel de la línea ferroviaria 03-310 Aranjuez - Valencia Fuente de San Luis.

El recurso contencioso-administrativo que enjuiciamos, interpuesto por la representación procesal de los Ayuntamientos de Aranjuez, Arguisuelas, Camporrobles, Cañada Del Hoyo, Carboneras, Castillejo Del Romeral, Huete, Santa Cruz De La Zarza, Villora y Yémeda, tiene por objeto la pretensión de que se revoque, se anule y se deje sin efecto 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 ferroviaria 03-310 Aranjuez - Valencia Fuente de San Luis.

También se formula la pretensión de que se declare que la referida línea

ferroviaria sea objeto de mantenimiento como integrante de la red ferroviaria de interés general.

La defensa letrada de los Ayuntamientos recurrentes cuestionan, en primer termino, la falta de rentabilidad económica y social señalada en el informe elaborado por la Consultora INECO. Según se afirma, dicho informe no puede considerarse como un informe pericial, ya que se trata de un documento de parte elaborado por una Sociedad Mercantil Estatal en la que ADIF y ADIF Alta Velocidad poseen la mayor participación, destacando que fue ADIF quien solicitó al Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana el cierre de la línea ferroviaria.

Se pone de relieve que, no obstante, el informe de INECO reconoce una reducción significativa en la inversión destinada al mantenimiento de la línea, limitándola al mínimo imprescindible para garantizar que los trenes circulen en condiciones de seguridad. Esto, a juicio de la recurrente, constituye un incumplimiento de las obligaciones establecidas en el *artículo 10 del Real Decreto 2395/2004, de 30 de diciembre*, que aprueba el Estatuto de la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF). Dicho artículo exige que las infraestructuras ferroviarias se mantengan en condiciones adecuadas de operatividad y seguridad.

La parte recurrente concluye que, de haberse realizado una inversión adecuada y sostenida en el tiempo, el coste actual de adecuación y modernización de la línea sería significativamente menor, reduciéndose esencialmente al mantenimiento.

A continuación, se exponen los motivos de nulidad que, según sostiene, afectan al expediente administrativo.

En primer lugar, se invoca la infracción de la *letra b) del artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* (LPACAP), por falta de competencia de la Presidenta de ADIF para proponer la clausura de la línea por venir conferida al Consejo de Administración.

En segundo lugar, denuncia la infracción de la letra e) en relación con la letra a) del artículo 47.1 de la Ly 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, al haberse dictado el acuerdo de clausura del Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido y lesionar el derecho fundamental a la libertad sindical que garantiza el *artículo 28 de la Constitución*.

Se argumenta que se ha omitido el trámite de información al comité de empresa, como órgano de representación de los trabajadores que prestaban su servicio en ADIF encuadrados en la línea ferroviaria 03-310 Aranjuez - Valencia Fuente de San Luis, y los trabajadores de RENFE, en los términos que prevé el *artículo 64 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre*.

En tercer lugar, se alega la indefensión provocada por la falta de remisión en plazo del informe elaborado por la entidad Ingeniería y Economía del Transporte, S.A (en adelante, INECO) que establece la ausencia de rentabilidad social y económica de la línea. Pone de relieve la parte recurrente que a los Ayuntamientos afectados se les dio traslado de la documentación fuera del plazo concedido para alegaciones o el mismo día de la finalización, vulnerado así su derecho de defensa al no haber podido hacer alegaciones en plazo frente al referido informe.

Por último, se arguye la falta de suficiencia y justificación del informe elaborado por INECO. Se sostiene que INECO es una sociedad mercantil estatal dependiente de la Administración General del Estado y participada por ADIF, que es quien ha pedido la clausura del tramo, por lo que se trataría de un informe de parte y no de un informe pericial; que el informe estaría incompleto por no contemplar todas las variables concurrentes; y que no justifica la falta de rentabilidad social del tramo que constituye la base o justificación última del acuerdo adoptado.

SEGUNDO.- Sobre los antecedentes que resultan relevantes para el enjuiciamiento del Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de febrero de 2023.

Antes de abordar las cuestiones procesales y sustantivas planteadas por las partes, resulta pertinente precisar los antecedentes que consideramos relevantes para comprender el contexto regulatorio en que se inserta la adopción del Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de febrero de 2023 impugnado, que son los siguientes:

1.- Con fecha de 9 de marzo de 2022, el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, la Diputación Provincial de Cuenca, el Ayuntamiento de Cuenca y ADIF suscribieron un Protocolo General de Actuación para el desarrollo de un proyecto integral de movilidad, desarrollo territorial y transformación urbana en la provincia de Cuenca, asociado al cambio de uso del tramo Tarancón Utiel de la línea entre Aranjuez y Valencia Fuente de San Luis (Protocolo XCuenca). Este protocolo fue objeto de publicación en el Boletín Oficial del Estado el día 25 de mayo de 2022.

2.- Con fecha de 3 de abril de 2022, mediante escrito firmado por doña Milagrosa, en su condición de presidenta de la entidad pública empresarial ADIF, se solicitó al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana la clausura del tramo Tarancón Utiel de la línea ferroviaria 03-310 Aranjuez - Valencia Fuente de San Luis, por carecer de rentabilidad económica y social, con la consiguiente exclusión de la red ferroviaria de interés general.

En la solicitud, tras referirse al Protocolo General de Actuación señalaba lo siguiente:

«II. Que según se indica en el referido Protocolo, los servicios ferroviarios prestados en el citado tramo Tarancón - Utiel son altamente deficitarios con muy bajos niveles de utilización, cobertura y aprovechamiento:

a. Durante el año 2019, con tres circulaciones por día y sentido, tan sólo han utilizado el servicio, de media, 37 viajeros por tren, lo que supone que el 80% de las plazas ofertadas no se han usado, contando además con una ocupación máxima de 17 viajeros en el tramo más cargado. Una situación que hace que se establezca como adecuado el prestar dicho servicio mediante otros medios de transporte más apropiados como es el autobús.

b. Que la cobertura de ingresos tarifarios sobre costes durante el año 2019 fue del 7,09%, de modo que el importe que se subvenciona con el presupuesto público por viajero alcanzó los 121 euros.

III. Que el Protocolo establece un marco general para el desarrollo del referido

proyecto integral basado en los principios de eficiencia, sostenibilidad y equidad, y tendrá como objetivo lograr soluciones de movilidad sostenibles, seguras y conectadas para el territorio afectado, así como la adecuación del tramo entre Tarancón y Utiel para otros usos, incluyendo la integración de los terrenos ferroviarios en las ciudades y pueblos que atraviesa de forma que constituya una actividad de desarrollo económico para la zona.

Con el fin de dar cumplimiento al objeto del Protocolo, las partes han manifestado su voluntad de desarrollar, entre otras, las siguientes líneas de actuación para adecuar el servicio de transporte a las necesidades del territorio afectado por la clausura del tramo entre Tarancón y Utiel:

- Mejora de los servicios ferroviarios prestados en la línea de alta velocidad entre Madrid, Cuenca y Albacete, mediante la incorporación de nuevos trenes y servicios AVANT, estableciendo billetes y/o abonos recurrentes para viajeros en las relaciones Cuenca-Madrid, Cuenca-Albacete y Albacete-Madrid, así como horarios adaptados a las necesidades laborales de los usuarios. Asimismo, se analizará la viabilidad de incorporar bonos para viajeros recurrentes en los itinerarios Cuenca-Valencia, Cuenca, Toledo y Albacete-Toledo. De esta forma, los trenes y servicios AVANT contribuirán a mejorar la vertebración de la comunidad autónoma de Castilla-La Mancha.

- Ampliación del autobús que actualmente presta el servicio sustitutivo a los servicios ferroviarios entre Cuenca y Utiel a todo el tramo Aranjuez-Utiel durante el tiempo en que la línea ferroviaria siga formando parte de la Red Ferroviaria de Interés General (RFIG). A partir del momento en que se deje de prestar servicio, se reforzarán los servicios regulares y a demanda por carretera a través de las medidas que se acuerden entre la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y el MITMA.

- Mejora de los servicios urbanos de transporte entre la ciudad de Cuenca y la estación ferroviaria Cuenca-Fernando Zóbel.

Asimismo, las partes manifiestan en el Protocolo su voluntad de adecuar el tramo Tarancón-Utiel de la línea de ferrocarril convencional a un uso social distinto, previo cese del servicio de viajeros, que permita obtener un valor sostenible, tanto de su configuración como de su ubicación territorial y de sus valores ambientales, sociales y culturales, realizando las siguientes actuaciones:

- Adaptación del tramo como "vía verde", para su posterior uso por peatones como por ciclistas, o cualquier otro uso alternativo que sea decidido en el ámbito territorial, promoviendo la generación de riqueza y la posibilidad de establecer nuevas actividades entorno a la misma.

- Puesta en valor, entre otros, de los siete apeaderos con valores arquitectónicos, culturales y de patrimonio industrial a preservar (La Melgosa, Cardenete, Mira, Palancares, Enguñados, La Gamedosa y Arguisuelas), cedidos a la diputación de Cuenca en diciembre de 2017.

- Integración urbana de los suelos ferroviarios desafectados, situados a los lados o márgenes de la traza ferroviaria, en los municipios de Cuenca, Tarancón y Carboneras de Guadazaón.

- Ejecución de un vial con calzada de doble vial por sentido entre la ciudad de

Cuenca y la estación de alta velocidad Cuenca Fernando Zóbel, que cuente con un paseo peatonal y un carril para bicicletas.

IV. Que La *ley 38/2015, del Sector Ferroviario (en adelante, LSF)* establece en su artículo 11 el procedimiento para la clausura de tramos o líneas de la infraestructura ferroviaria y en su punto 1 prevé lo siguiente:

"1. Cuando la explotación de una línea ferroviaria carezca de rentabilidad desde el punto de vista económico y social, el Consejo de Ministros, a instancia del Ministro de Fomento, previa solicitud motivada, en su caso, del administrador de infraestructura correspondiente, podrá acordar su clausura y consiguiente exclusión de la Red Ferroviaria de Interés General, resultando de aplicación lo previsto en los apartados 3 y 4 del artículo 4.

Antes de formular la solicitud de clausura, el administrador de la infraestructura deberá consultar con las empresas ferroviarias."

V. Que, de conformidad con lo previsto en el citado artículo 11.1 de la LSF, el pasado 10 de marzo de 2022, Adif remitió el escrito que se adjunta como Anexo I a las siguientes Empresas Ferroviarias que operan actualmente en la RFIG de su titularidad, si bien únicamente una de ellas, RENFE Viajeros, presta servicio en el tramo Tarancón-Utiel:

RENFE Viajeros, S.A.U.; RENFE Mercancías, S.A.U.; ALSA Rail, S.A.; CAPTRAIN España, S.A.; CONTINENTAL Rail, S.A.; TRACCIÓN Rail, S.A.; LOGITREN Ferroviaria, S.A.; LOW COST Rail, S.A.; GO TRANSPORT Servicios, S.A.; TRANSFESA Logistics, S.A.; FERROVIAL Railway, S.A. y MEDWAY Operador Ferroviario de Mercaderías, S.A.

Una vez transcurrido el plazo de 10 días desde la recepción de dicha comunicación para la formulación de alegaciones y la presentación de los documentos y justificaciones que estimen pertinentes en relación con la clausura de esta línea, de conformidad con la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, no se ha recibido ninguna alegación por parte de las empresas ferroviarias citadas anteriormente, según consta en el certificado adjunto como Anexo II.

VI. Que, en relación con la ausencia de rentabilidad desde el punto de vista económico social del tramo Tarancón - Utiel, se adjunta como Anexo III el "Estudio sobre la línea convencional Aranjuez - Cuenca - Utiel elaborado en noviembre de 2020.»

Con el escrito remitido al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, se acompañó la siguiente documentación:

- Texto de la carta dirigida, el día 10 de marzo de 2022, a las empresas ferroviarias que pudieran verse afectadas por la clausura del tramo en cuestión, al objeto de que remitiesen sus alegaciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 11.1 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre .

- Certificación del resultado de la consulta citada en el punto anterior, en el que se concluye que, finalizado el período para la presentación de alegaciones, no se ha recibido ninguna por parte de las empresas ferroviarias consultadas.

- "Estudio de la línea Convencional Aranjuez-Cuenca-Utiel", (informe elaborado por INECO en noviembre de 2020), con el objeto de justificar que la explotación del tramo Tarancón-Utiel carece de rentabilidad desde el punto de vista económico y social, en virtud de lo que se establece en el citado *artículo 11.1 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre*.

3.- Con fecha de 27 de abril de 2022, la Ministra de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana envió escrito firmado por delegación por el Director General de Planificación y Evaluación de la Red Ferroviaria, dirigido a las comunidades autónomas y entidades locales que pudieran estar afectadas por el cierre de la línea, en el que se comunicaba que:

«El Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) ha solicitado a este Ministerio, con fecha 6 de abril de 2022 que, considerando que el tramo Tarancón-Utiel de la línea ferroviaria 03-310 Aranjuez-Valencia Fuente de San Luis carece de rentabilidad económica y social, se proceda a acordar su clausura y consiguiente exclusión de la Red Ferroviaria de Interés General (RFIG), en cumplimiento de lo establecido en el *artículo 11 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre*, del sector ferroviario (LSF).

Por otra parte, el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, la Junta de Comunidades de Castilla - La Mancha, la Diputación Provincial de Cuenca, el Ayuntamiento de Cuenca y el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) suscribieron el pasado día 9 de marzo de 2022, un Protocolo General de Actuación para el desarrollo de un proyecto integral de movilidad, desarrollo territorial y transformación urbana en la provincia de Cuenca, asociado al cambio de uso del tramo ferroviario indicado.

Por tanto, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 11.2 de la LSF, y de acuerdo con lo previsto en el Protocolo suscrito, se pone en su conocimiento la intención de acordar la clausura del tramo entre Tarancón y Utiel, con carácter previo a su adopción, para que informe en un plazo de treinta días.»

4.- En respuesta al trámite de consulta, el 23 de mayo de 2022, el Ayuntamiento de Cañada del Hoyo, el 25 de mayo de 2022, el Ayuntamiento de Huete, el 26 de mayo de 2022, el Ayuntamiento de Camporrobles, el 27 de mayo de 2022, los Ayuntamientos de Aranjuez, Arguisuela, Carboneras de Guadazón, Madrid, Ocaña, Vellisca y Villora, el 8 de junio de 2022, la Asociación de Pueblos con el Tren, el 8 de julio de 2022, los Ayuntamientos de Utiel, Yémeda y Castillejo del Romeral y el 5 de septiembre de 2022, la Secretaría Confederal de CCOO de Salud Laboral y Sostenibilidad Medioambiental, presentaron escritos en los que, en síntesis, se efectuaban las siguientes alegaciones: a) Predeterminación de la decisión sometida a consulta, que convierte en irrelevante el trámite de alegaciones por parte de las corporaciones locales afectadas, colectivos y organizaciones sociales legitimadas. Se denuncia la exclusión del tramo ferroviario de la Red de Interés General sin considerar sus aportaciones. b) Insuficiencia de documentación en el expediente, señalando la necesidad de incluir informes que permitan analizar de manera realista la rentabilidad económica y social de la línea ferroviaria, así como su conservación, modernización y mantenimiento. c) Falta de informe de los órganos de representación de los trabajadores de RENFE Operadora y ADIF, a pesar de tratarse de medidas que afectan directamente al empleo y condiciones laborales del personal vinculado a la línea.

En sus escritos solicitaron, entre otros extremos, la declaración de nulidad de

pleno derecho, referidas al expediente de clausura en tramitación, al Protocolo de Cuenca (Protocolo general de actuación para el desarrollo de un proyecto integral de movilidad, desarrollo territorial y transformación urbana en la provincia de Cuenca, suscrito el 4 de marzo de 2022 entre el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, la Diputación Provincial de Cuenca y el Ayuntamiento de Cuenca) y, por último, al Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de marzo de 2022 (Acuerdo complementario nº 2 por el que se modifican las obligaciones de servicio público contempladas en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2017 por el que se establecen las obligaciones de servicio público correspondientes a los servicios de transporte ferroviario de viajeros competencia de la Administración General del Estado en la Red Ferroviaria de Interés General).

Como excepciones, el escrito del Ayuntamiento de Carboneras de Guadazón no solicitó la nulidad del expediente completo, sino únicamente de la solicitud de ADIF que lo inició y el escrito de la Secretaría Confederal de CCOO no incluyó la solicitud de nulidad del acuerdo del Consejo de Ministros.

El Ayuntamiento de Cuenca presentó escrito de fecha 4 de mayo de 2022 en el que indicó no estar en disposición de asumir la financiación del tramo Tarancón-Utiel de la línea ferroviaria 03-310 Aranjuez-Valencia Fuente de San Luis.

El Ayuntamiento de Cardenete presentó escrito de fecha 10 de junio de 2022 en el que, en esencia, expresó su rechazo al desmantelamiento del tramo Tarancón-Utiel, destacando su rentabilidad social para las comarcas afectadas y exigió su rehabilitación integral, incluyendo inversiones en obras de acondicionamiento de la vía férrea para garantizar estándares adecuados de seguridad y comodidad.

El Ayuntamiento de Santa Cruz de la Zarza presentó escrito, de fecha 8 de junio de 2022, en el que denunció la falta de participación en audiencia e información pública para recabar opiniones de los afectados por las medidas del MITMA. Además, solicitó la documentación justificativa de la rentabilidad económica y social que respaldara el cierre del tramo.

5.- En respuesta a los escritos presentados se remitió a las corporaciones que lo habían solicitado nuevos oficios facilitándose en ellos el enlace para la descarga del "Estudio de la línea convencional Aranjuez-Cuenca Utiel", informe elaborado en noviembre de 2020 por INECO. En ellos se indicaba que el envío de esta información adicional no suponía la suspensión del plazo que se les concedió a los efectos de comunicar al Ministerio si asumían o no la financiación para la administración de la infraestructura, conforme al *artículo 11 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario*.

6.- Por resolución de 16 de diciembre de 2022, dictada por la Secretaria de Estado de Transportes por delegación de la Ministra de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana se acordó la inadmisión de las solicitudes presentadas.

7.- En fecha 21 de febrero de 2023, el Secretario General de Infraestructuras, por delegación de la Ministra de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, acordó la exclusión de la Red Ferroviaria de Interés General del tramo entre Tarancón y Utiel perteneciente a la línea 03-310 Aranjuez-Valencia Fuente de San Luis, de conformidad con lo establecido en los *artículos 4 y 11 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre*, del sector ferroviario, con efectos desde el día 4 de marzo de 2023.

8.- El Consejo de Ministros, en su sesión de 21 de febrero de 2023, acordó la clausura del tramo ferroviario entre Tarancón y Utiel de la línea 03-310 Aranjuez - Valencia Fuente de San Luis, perteneciente a la Red Ferroviaria de Interés General, publicándose dicho Acuerdo en el Boletín Oficial del Estado núm. 52, de 2 de marzo de 2023, con fundamento en los siguientes razonamientos jurídicos, que se contienen en el Anexo:

«El *artículo 11.1 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre*, del sector ferroviario establece que «cuando la explotación de una línea ferroviaria carezca de rentabilidad desde el punto de vista económico y social, el Consejo de Ministros, a instancia del Ministro de Fomento, previa solicitud motivada, en su caso, del administrador de infraestructura correspondiente, podrá acordar su clausura y consiguiente exclusión de la Red Ferroviaria de Interés General, resultando de aplicación lo previsto en los apartados 3 y 4 del artículo 4».

De conformidad con lo anterior, el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), mediante solicitud motivada, y previa la realización del trámite de consultas a que se refiere el apartado 1 del artículo 11 de la Ley del sector ferroviario, ha pedido al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, con fecha 6 de abril de 2022, la clausura y consiguiente exclusión de la Red Ferroviaria de Interés General del tramo Tarancón-Utiel de la línea ferroviaria 03-310 Aranjuez-Valencia Fuente de San Luis.

A su vez, el *apartado 2 del referido artículo 11 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre*, dispone que «con carácter previo a la adopción del acuerdo de clausura de la línea o tramo afectado, el Ministerio de Fomento lo pondrá en conocimiento de las comunidades autónomas y entidades locales que pudieran resultar afectadas».

Con fecha 27 de abril de 2022 y de acuerdo con el *artículo 11 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, el Ministerio de Transportes*, Movilidad y Agenda Urbana ha puesto en conocimiento de las comunidades autónomas y entidades locales que pudieran resultar afectadas, la intención de acordar la clausura del citado tramo ferroviario.

Se recoge en el expediente el resultado de dicho trámite de consultas, en el que ninguna de las comunidades autónomas ni entidades locales afectadas ha manifestado su voluntad de asumir la financiación para la administración del tramo.

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 AranjuezValencia 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.»

TERCERO.- Sobre la causa de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo, aducida por la Abogacía del Estado y la Letrada de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha sustentada en la falta de legitimación activa de los Ayuntamientos de Aranjuez y de Santa Cruz de la Zarza.

La Abogacía del Estado y la Letrada de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en sus escritos de contestación a la demanda, oponen, respecto de los Ayuntamientos de Aranjuez y de Santa Cruz de la Zarza la causa de inadmisibilidad del recurso contemplada en el *artículo 69.b) de la Ley 29/1998, de 13 julio*, reguladora de la jurisdicción Contenciosa-Administrativa, por falta de legitimación activa para intervenir como parte actora en el presente recurso contencioso-administrativo, alegando que estos Ayuntamientos están situados fuera del tramo objeto de la decisión de clausura (Tarancón-Utiel), sin que hayan justificado cuál puede ser su interés legítimo en oponerse al acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros.

El examen de esta cuestión exige partir del *artículo 19.1.a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*, que dispone que «están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo: a) Las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo».

A tal efecto, procede recordar que la legitimación, que constituye un presupuesto inexcusable del proceso, según se desprende de la doctrina de *esta Sala (STS de 14 de octubre de 2003 [R 56/2000], de 7 de noviembre de 2005 [R 64/2003] y de 13 de diciembre de 2005 [R 120/2004])*, así como de la jurisprudencia constitucional (*STC 65/94*), implica, en el recurso contencioso-administrativo, la existencia de una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión deducida en el recurso contencioso-administrativo, en referencia a un interés en sentido propio, identificado y específico, de tal forma que la anulación del acto o la disposición impugnados produzca automáticamente un efecto

positivo (beneficio) o negativo (perjuicio), actual o futuro, pero cierto (*SSTC 105/1995, de 3 de julio , F. 2 ; 122/1998, de 15 de junio, F. 4 y 1/2000, de 17 de enero , F. 4*).

En este sentido, en la *sentencia de esta Sala de 13 de noviembre de 2007 (RC 8719/2004)*, dijimos:

« El concepto de interés legítimo, base de la legitimación procesal a que alude el *artículo 19 de la Ley jurisdiccional* contencioso-administrativa, que debe interpretarse a la luz del principio *pro actione* que tutela el *artículo 24 de la Constitución* (*STC 45/2004, de 23 de marzo*), equivale a la titularidad potencial de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría de prosperar ésta.

Sabido es que *este Tribunal Supremo reiteradamente ha declarado, según se refiere en las sentencias de 7 de abril de 2005 (RC 5572/2002) con cita de las sentencias de 29 de octubre de 1986 , 18 de junio de 1997 y de 22 de noviembre de 2001 (RC 2134/1999)*, "que el concepto de legitimación encierra un doble significado: la llamada legitimación "*ad processum*" y la legitimación "*ad causam*". Consiste la primera en la facultad de promover la actividad del órgano decisorio, es decir, la aptitud genérica de ser parte en cualquier proceso, lo que "es lo mismo que capacidad jurídica o personalidad, porque toda persona, por el hecho de serlo, es titular de derechos y obligaciones y puede verse en necesidad de defenderlos».

Pero distinta de la anterior es legitimación «*ad causam*» que, de forma más concreta, se refiere a la aptitud para ser parte en un proceso determinado, lo que significa que depende de la pretensión procesal que ejercite el actor o, como dice la sentencia antes citada, consiste en la legitimación propiamente dicha e "implica una relación especial entre una persona y una situación jurídica en litigio, por virtud de la cual es esa persona la que según la Ley debe actuar como actor o demandado en ese pleito"; añadiendo la doctrina científica que "esta idoneidad específica se deriva del problema de fondo a discutir en el proceso; es, por tanto, aquel problema procesal más ligado con el Derecho material, habiéndose llegado a considerar una cuestión de fondo y no meramente procesal". Y es, precisamente, el *Tribunal Constitucional quien en el Fundamento Jurídico 5º de su sentencia de 11 de noviembre de 1991* , ha dicho que "la legitimación [se refiere a la legitimación *ad causam*], en puridad, no constituye excepción o presupuesto procesal alguno que pudiera condicionar la admisibilidad de la demanda o la validez del proceso". Antes bien, es un requisito de la fundamentación de la pretensión y, en cuanto tal, pertenece al fondo del asunto ".

También recordar, con la *STS 29 de febrero de 2012 (RC. 2654/2008)*, la doctrina resumida dictada por el Tribunal Constitucional en su *STC 220/2001, de 31 de octubre* , y que reitera en las *SSTC 7/2001, de 15 de enero, FJ 4* , y *24/2001, de 29 de enero* , FJ 3. Así se expresa que "en particular, cuando la causa de inadmisión se funda en la falta de legitimación activa en el recurso contencioso-administrativo, la doctrina expuesta adquiere singular relieve, como recuerda la *STC 195/1992, de 16 de noviembre* (FJ 2), "ya que, como dice la *STC 24/1987* , y en el mismo sentido la *STC 93/1990* , al conceder el *artículo 24.1 CE* el derecho a la tutela judicial a todas las personas que sean titulares de derechos e intereses legítimos, está imponiendo a los Jueces y Tribunales la obligación de interpretar con amplitud las fórmulas que las leyes procesales utilicen en orden a la atribución de legitimación activa para acceder a los procesos judiciales y, entre ellas, la de interés directo, que se contiene en el *artículo 28.1.a) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa -de 1956 -* ".

En este mismo sentido, la ya citada *STC 252/2000* , FJ 2, subraya que "pese a que determinar quién tiene interés legítimo para recurrir en la vía contencioso-administrativa es una cuestión de legalidad ordinaria, los órganos jurisdiccionales quedan compelidos a interpretar las normas procesales (en este caso la LJCA de 1956), no sólo de manera razonable y razonada sin sombra de arbitrariedad ni error notorio, sino en sentido amplio y no restrictivo, esto es, conforme al principio "pro actione", con interdicción de aquellas decisiones de inadmisión que por su rigorismo, por su formalismo excesivo o por cualquier otra razón, revelen una clara desproporción entre los fines que las causas de inadmisión preservan y los intereses que sacrifican (por todas *STC 88/1997, de 5 de mayo*)". Desde este planteamiento se ha de aplicar al contencioso-administrativo la regla general de la legitimación por interés (ventaja o utilidad jurídica que se obtendría en caso de prosperar la pretensión ejercitada), de modo que "para que exista interés legítimo en la jurisdicción contencioso-administrativa, la resolución impugnada (o la inactividad denunciada) debe repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acude al proceso, siendo por ello inconstitucionales las decisiones jurisdiccionales de inadmisión de recursos en los que se pueda cabalmente apreciar tal interés" (*STC 252/2000* , FJ 3)" .

Pues bien, a la vista de las circunstancias concurrentes, procede desestimar la causa de inadmisión que se invoca por falta de legitimación activa de los Ayuntamientos de Aranjuez y de Santa Cruz de la Zarza (ex *artículo 69.b) de la LRJCA*), ya que consideramos que su actuación impugnatoria del Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de febrero de 2023 queda amparada por la existencia de un interés legítimo en los términos del *artículo 19.1. a). LRJCA*

En primer lugar, sostenemos que, aunque los Ayuntamientos recurrentes no están incluidos en el tramo ferroviario objeto de clausura (Tarancón-Utiel), sin embargo, el resultado del cierre les afecta directamente, por cuanto se encuentran dentro de la línea ferroviaria 03-310 Aranjuez - Valencia Fuente de San Luis.

Y por tanto, en estos municipios repercuten los efectos interruptivos que supone la clausura del tramo Tarancón-Utiel, en cuanto comporta la ruptura de la configuración integral de la línea ferroviaria, y porque, también, inciden en su población local las consecuencias derivadas de las modificaciones relativas a la movilidad que se lleven a cabo conforme al Protocolo de Actuación tras la clausura del tramo. Por este motivo, debe concluirse a favor del interés legítimo de los Ayuntamientos en ejercer las acciones judiciales que consideren oportuno en relación con la vía ferroviaria.

En segundo lugar, no podemos eludir que estos Ayuntamientos han participado a lo largo de la tramitación administrativa del procedimiento, concretamente, solicitando complemento de información a la comunicación efectuada por la Ministra de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana con fecha de 27 de abril de 2022, que les fue cumplimentado mediante oficio facilitándose en ellos el enlace para la descarga del "Estudio de la línea convencional Aranjuez-Cuenca Utiel", y, en el caso del Ayuntamiento de Aranjuez, además, a través de la presentación del escrito de alegaciones con fecha de 27 de mayo de 2022, y que fue inadmitido por resolución de 16 de diciembre de 2022, dictada por la Secretaria de Estado de Transportes por delegación de la Ministra de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

De esta manera, como ha sostenido el Tribunal Supremo en *STS 29 de febrero de 2012 (RC 2654/2008)* no es posible cuestionar la legitimación en sede

jurisdiccional cuando quedó acreditada y la reconoció la Administración en vía administrativa.

Por las razones expuestas, procede desestimar la causa de inadmisibilidad de falta de legitimación activa invocada.

CUARTO.- Sobre la falta de competencia de la Presidenta de ADIF para proponer la clausura de un tramo de la línea ferroviaria.

Este motivo de impugnación se fundamenta en la infracción de la *letra b) del artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas*, por falta de competencia de la Presidenta de ADIF para proponer la clausura de la línea.

Según el citado *artículo 47.1.b) de la Ley 39/2015*, los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho, entre otros supuestos, en el caso siguiente: b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio».

Se argumenta en el escrito de demanda que la Presidenta de ADIF carecía de competencia para pedir la clausura del tramo en los términos contemplados en el *artículo 11.1 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre*, del sector ferroviario, porque correspondía al Consejo de Administración conforme a lo previsto en el artículo 16.1.c) del Estatuto de ADIF.

Cabe precisar, al respecto, que el *artículo 11 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre*, del sector ferroviario, regula de forma específica el procedimiento para la clausura de las líneas o tramos de línea o tramos de la infraestructura ferroviaria, disponiendo que la clausura de la línea ferroviaria podrá ser acordada por el Consejo de Ministros «a instancia del Ministro de Fomento, previa solicitud motivada, en su caso, del administrador de infraestructura correspondiente».

Distingue el citado *artículo 11 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre*, del sector ferroviario, entre la resolución de clausura, atribuida al Consejo de Ministros, la instancia formal que corresponde Ministerio correspondiente, hoy de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, y la «solicitud motivada» que, en su caso, puede formular el administrador de la infraestructura, es decir, ADIF.

Por su parte, el *artículo 16.1.c) del Real Decreto 2395/2004, de 30 de diciembre*, por el que se aprueba el Estatuto de la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, atribuye al Consejo de Administración «Emitir los informes que, conforme a lo previsto en la Ley del Sector Ferroviario, en sus normas de desarrollo y en este Estatuto, hayan de ser evacuados por el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, con carácter preceptivo o potestativo, a requerimiento de los órganos de cualesquiera Administraciones».

A la vista de los citados preceptos y en atención a las consideraciones que se exponen a continuación, el motivo no puede ser estimado.

Esta «solicitud motivada» a que alude el *artículo 11 de la Ley del Sector Ferroviario*, entendemos que no es equiparable a la competencia que el *artículo 16.1.c) del Real Decreto 2395/2004, de 30 de diciembre*, por el que se aprueba el Estatuto de la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras

Ferrovias, atribuye al Consejo de Administraci3n porque, en los casos de cierre de una lnea ferroviaria la «solicitud motivada» no se realiza a requerimiento previo y con car3cter preceptivo del 3rgano de la Administraci3n, sino que parte de la iniciativa potestativa del administrador de infraestructura.

De este modo, la competencia para formular esta clase de «solicitud motivada» no est3 espec3ficamente atribuida al Consejo de Administraci3n en el *art3culo 16 del Real Decreto 2395/2004, de 30 de diciembre*, por el que se aprueba el Estatuto de la entidad p3blica empresarial ADIF, por lo que corresponder3a a su Presidenta conforme a la cl3usula residual de atribuci3n del art3culo 23.2.q) de su Estatuto, precepto que le encomienda «desempeñar las dem3s facultades y funciones que le atribuya este Estatuto y cualesquiera otras normas aplicables, las no conferidas expresamente a otros 3rganos de la entidad, as3 como las que le delegue, en su caso, el Consejo de Administraci3n».

Pero, en cualquier caso, aun considerando que la «solicitud motivada» se refiere al informe contemplado en el art3culo 16.1 c) del Estatuto de ADIF como denuncia la parte actora, tampoco proceder3a la estimaci3n del motivo por cuanto queda acreditado, como aduce la Abogacia del Estado, que por resoluci3n de 7 de septiembre de 2021 (BOE del 1 de octubre de 2021), de la Secretar3a de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, se public3 el acuerdo del Consejo de Administraci3n de ADIF por el que se deleg3 en la Presidenta, entre otras, la competencia contemplada en el citado art3culo 16.1.c) de su Estatuto consistente en emitir los informes que, conforme a lo previsto en la Ley del sector ferroviario, en sus normas de desarrollo y en este Estatuto, hayan de ser evacuados por el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), con car3cter preceptivo o potestativo, a requerimiento de los 3rganos de cualesquiera Administraciones P3blicas.

A mayor abundamiento y, en 3ltimo t3rmino, el *art3culo 11.1 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre*, del sector ferroviario, habla de "administrador de infraestructuras" sin hacer menc3n espec3fica al Consejo de Administraci3n, por lo que la competencia podr3a recaer en cualquier 3rgano de gobierno que, conforme al *art3culo 14 del Estatuto de ADIF, son el Consejo de Administraci3n y el Presidente. Por ello, podr3an considerarse competentes tanto uno como otro 3rgano, por lo que la falta de competencia nunca ser3a manifiesta como exige el art3culo 47.1 de la Ley 39/2015, de 2 de octubre*, del Procedimiento Administrativo Com3n de las Administraciones P3blicas.

As3 lo viene entendiendo *la Sala, entre otras en STS de 2 de febrero de 2017 (RC 91/2016)*, cuyo fundamento jur3dico s3ptimo es del siguiente tenor:

«S3PTIMO.- Como se ha se ñalado anteriormente, los vicios de nulidad radical deben ser objeto de una interpretaci3n estricta, de manera que, dentro de la teor3a de la invalidez, la anulabilidad se erige en la regla general frente a la excepci3n que es la nulidad radical o de pleno derecho. Adem3s, en relaci3n con el concreto vicio de nulidad radical aducido por el interesado, el *art3culo 62.1.b) de la Ley 30/1992* exige un "plus", pues no ser3 suficiente con que concurra la eventual incompetencia por raz3n de la materia para que pueda considerarse existente un vicio de nulidad radical, sino que adem3s ser3 preciso que se trate de una "manifiesta incompetencia".

De acuerdo con nuestra jurisprudencia, lo decisivo y determinante en este supuesto de nulidad de pleno derecho, es que la incompetencia sea manifiesta, esto es "que se manifieste de modo ostensible, patente, claro e incontrovertido", de tal forma

que, el adjetivo "manifiesta" exige que la incompetencia sea notoria y clara y que vaya acompañada de un nivel de gravedad proporcional a la gravedad de los efectos que comporta su declaración, lo que supone que no precisa de ningún esfuerzo interpretativo o argumental para detectarla. Esto es, no basta que el órgano que haya dictado el acto pueda ser incompetente, sino que, de forma clara y notoria, ha de carecer de toda competencia respecto de una determinada materia, siendo ello tan evidente que no es necesaria una especial actividad intelectual para su comprobación.

En el caso presente, la mera discusión de la interpretación jurídica de los artículos que se alegan evidenciaría que no se trata de una incompetencia manifiesta (...)»

Por las razones expuestas el motivo ha de ser desestimado.

QUINTO.- Sobre la prescindencia total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, por no informar a los comités de empresa y ADIF y de RENFE.

La parte demandante sostiene en su escrito de demanda que el acuerdo de clausura emitido por el Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana incurre en las causas de nulidad de pleno derecho contempladas en las *letras "e" y "a" del artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*. Argumenta que dicho acuerdo fue dictado con una total y absoluta omisión del procedimiento legalmente establecido, vulnerando además el derecho fundamental a la libertad sindical reconocido en el *artículo 28 de la Constitución*.

En particular, señala que se omitió el trámite de información al comité de empresa, órgano de representación de los trabajadores, que incluye tanto a quienes prestaban servicios en ADIF dentro de la línea ferroviaria 03-310 Aranjuez - Valencia Fuente de San Luis como a los empleados de RENFE. Considera que este trámite es esencial para garantizar sus derechos conforme a lo establecido en el *artículo 64 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre*. Asimismo, la parte demandante alega que no se les remitió el informe elaborado por INECO, citando para fundamentar su pretensión diversas sentencias de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo.

En el escrito de conclusiones, añade que ADIF evitó convocar al comité general de empresa para abordar la cuestión del cierre de la línea, a pesar de que la medida afectaba a varias provincias y comunidades autónomas. Según señala, la respuesta de la entidad fue que únicamente se tratarían las cuestiones relacionadas con la movilidad de los trabajadores de Cuenca, excluyendo de las negociaciones y consultas al resto de las partes implicadas. Esta exclusión, según la demandante, contraviene lo dispuesto en el Estatuto de los Trabajadores y vulnera la doctrina jurisprudencial establecida por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo.

Pues bien, aunque fuera cuestionable la legitimación de los Ayuntamientos recurrentes para invocar la lesión de derechos fundamentales de terceros, tal como aduce la Abogacía del Estado con apoyatura de la *sentencia de esta Sala de 5 de julio de 2012 (RC 6649/2009)*, y que, los representantes de los trabajadores no han denunciado en este proceso la indefensión aquí alegada, impera recordar que el procedimiento de clausura de líneas ferroviarias se regula en una legislación especial, concretamente en el *artículo 11 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre*, del sector ferroviario, y en el *artículo 6 del Real Decreto 2387/2004, de 30 de diciembre*, que

aprueba el Reglamento del sector ferroviario.

La *disposición adicional primera de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, establece que los procedimientos regulados en leyes especiales por razón de la materia prevalecen sobre la normativa general, incluyendo los trámites específicos que estas leyes contemplan.

En particular, el *artículo 11 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre*, del sector ferroviario, que regula el procedimiento de cierre de una línea ferroviaria no contempla expresamente el trámite de información a los trabajadores afectados que denuncia la actora.

Lo que sí prevé es la consulta, previa a la solicitud de clausura, a las empresas ferroviarias, trámite cuyo cumplimiento resulta acreditado con la documentación acompañada al escrito firmado por la Presidenta de ADIF, de fecha 3 de abril de 2022, solicitando al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, la clausura de la línea ferroviaria 03-310 Aranjuez - Valencia Fuente de San Luis, por carecer de rentabilidad económica y social.

Concretamente, con la solicitud se acompañó, tanto la carta dirigida, el día 10 de marzo de 2022, a las empresas ferroviarias que pudieran verse afectadas por la clausura del tramo en cuestión, al objeto de que remitiesen sus alegaciones, de conformidad con lo establecido en el *artículo 11.1 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre*, del sector ferroviario, como la certificación del resultado de la consulta en el que se concluye que no se ha recibido ninguna por parte de las empresas ferroviarias consultadas.

La previsión legal exterioriza la importancia de implicar e informar a todos los agentes directa o indirectamente afectados por la decisión de cierre, y en este caso, por ello también a las empresas ferroviarias, a quienes corresponde cumplir con las obligaciones que la legislación específica les impone con sus empleados.

El *artículo 64 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores* recoge las competencias del comité de empresa, incluyendo su derecho a ser informado y consultado en ciertos aspectos que afecten a los trabajadores.

En particular, este artículo otorga al comité de empresa las siguientes competencias que pueden ser relevantes en este tipo de situaciones que afectan al cierre de un servicio público:

1. Derecho de información y consulta sobre decisiones empresariales que puedan tener un impacto significativo en los trabajadores, como reestructuraciones o reorganizaciones en las plantillas, traslados de las instalaciones, así como cierres parciales o totales de la empresa o de unidades productivas.

2. Participación en decisiones laborales como en despidos colectivos o modificaciones sustanciales de condiciones de trabajo.

De esta manera, ni el *artículo 11 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre*, del sector ferroviario ni el artículo 6 del Reglamento que lo desarrolla, contemplan directamente la participación de los comités de empresa en procedimientos

administrativos relacionados con la restricción o cierre de servicios públicos. No obstante, y, aunque resulta cuestionable la legitimación de los Ayuntamientos para reivindicar un derecho fundamental de terceras personas, su intervención podría estar justificada si tales medidas afectan a las condiciones laborales de los trabajadores.

Y, en este caso, con las actas que obran en las actuaciones se acredita que se celebraron varias reuniones de la Comisión Negociadora, formada por representantes de la Empresa ADIF y por Representantes de los Trabajadores, en las que se trataron cuestiones que afectaban a los trabajadores de la Entidad en el caso del cierre del tramo ferroviario. En particular, en ellas se dio participación a representantes del ámbito provincial de Cuenca y otros miembros de las otras centrales sindicales.

Con estos antecedentes, la omisión que denuncia el recurrente resulta paliada con las comunicaciones con los trabajadores. En efecto, por lo que se refiere a la omisión de trámites necesarios en el procedimiento de elaboración de dicha norma, la jurisprudencia de *esta Sala (recogida en la STS nº 524/2019 de 12 de abril de 2019, rec. 58/2017)* establece que para que proceda la nulidad prevista en el *artículo 62 . 1.e) de la Ley 30/92* , modificada por la Ley 4/99, es preciso que se haya prescindido totalmente de los trámites del procedimiento, no bastando la omisión de alguno de estos trámites por importante que pudiera resultar, de suerte que la omisión procedimental ocasionada debe ser no solo manifiesta, es decir, palpable y a todas luces evidente e inequívoca, sino también total y absoluta, esto es, que denote una inobservancia de las normas de procedimiento que afecte en su conjunto a la sustanciación del mismo, de manera global y no meramente parcial o accidental.

Por ello, solo cuando la omisión de trámites del procedimiento para la elaboración de las disposiciones generales o su defectuoso cumplimiento se traduzca en una inobservancia trascendente para el cumplimiento de la finalidad a que tiende su exigencia, conllevará la nulidad de la disposición que se dicte. Y el nivel de exigencia y rigor con el que ha de valorarse el incumplimiento de alguno de sus trámites debe atemperarse a las circunstancias concretas que concurren en cada caso.

En el presente caso, y a la vista de lo argumentado, la denuncia del recurrente, en ningún caso tendría la entidad suficiente para incurrir en causa de nulidad contemplada en el *artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* , por lo que el motivo ha de ser desestimado.

SEXTO.- Sobre la indefensión por no habérseles remitido en plazo a los Ayuntamientos el informe elaborado por INECO.

En la demanda, se alega que el Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana, al conceder un plazo de treinta días a los Ayuntamientos afectados por el cierre de la línea ferroviaria 03-310 Aranjuez-Valencia Fuente de San Luis para que formularan alegaciones, no les proporcionó el informe de INECO que justifica la supuesta ausencia de rentabilidad social y económica de la línea, sino hasta después de vencido el plazo concedido. Según los demandantes, esto los colocó en una situación de clara, manifiesta y antijurídica indefensión, vulnerando el *artículo 24.2 de la Constitución* al impedirles argumentar, probar o rebatir los datos del informe en relación con las cuestiones económicas y sociales que fundamentan el cierre de la línea ferroviaria.

Sin embargo, esta Sala no puede estimar la indefensión alegada como

fundamento de la pretensión anulatoria, por las siguientes razones:

En primer lugar, el *artículo 11 de la Ley 38/2015* del sector ferroviario únicamente exige que, «con carácter previo a la adopción del acuerdo de clausura de la línea o tramo afectado, el Ministerio de Fomento lo pondrá en conocimiento de las comunidades autónomas y entidades locales que pudieran resultar afectadas». Esta norma no establece la obligación de acompañar dicha comunicación con el traslado de los informes emitidos, si bien habría sido recomendable hacerlo, dada la relevancia del informe de INECO como fundamento del acuerdo impugnado.

En segundo lugar, las entidades afectadas que solicitaron a la Dirección General de Planificación y Evaluación de la Red Ferroviaria el acceso al informe fueron atendidas en junio de 2022, cuando se les remitió un oficio que incluía un enlace para descargar el «Estudio de la línea convencional Aranjuez-Cuenca-Utiel». Es cierto que esta remisión se produjo al final del plazo concedido o incluso una vez vencido, pero el informe se facilitó exclusivamente para que las entidades locales manifestaran si asumían o no la financiación para la administración de la infraestructura, como se indicó expresamente en el oficio de remisión. Ninguno de los Ayuntamientos se pronunció al respecto.

En tercer lugar, entre la recepción del informe en junio de 2022 y la aprobación del acuerdo de clausura por el Consejo de Ministros el 21 de febrero de 2023, los Ayuntamientos recurrentes tuvieron tiempo suficiente para formular alegaciones adicionales o presentar informes que desvirtuaran el contenido del emitido por INECO. Sin embargo, no realizaron dichas actuaciones ni en el procedimiento administrativo ni en el presente procedimiento judicial, donde también pudieron haber rebatido el informe mediante medios de prueba pertinentes.

Por todo lo anterior, no se puede apreciar una situación de indefensión material en este caso. Según la doctrina reiterada de esta Sala, no toda infracción procedimental genera indefensión. Para que esta sea apreciada, debe acreditarse no solo la existencia de una irregularidad, sino también que dicha irregularidad haya causado una efectiva indefensión material, es decir, que la resolución final del procedimiento pudiera haber sido distinta de no haberse producido la infracción.

En el presente caso, entre junio de 2022, cuando los Ayuntamientos dispusieron del informe de INECO, y febrero de 2023, cuando el Consejo de Ministros acordó la clausura del tramo, tuvieron la oportunidad de formular alegaciones adicionales o presentar informes para refutar el contenido del estudio. Incluso en este procedimiento judicial, contaban con la posibilidad de rebatirlo mediante los medios de prueba que consideraran pertinentes.

Por todo lo expuesto, esta Sala no aprecia la existencia de una indefensión procedimental de carácter material que haya limitado o menoscabado el derecho de defensa de los Ayuntamientos recurrentes.

SÉPTIMO.- Sobre las deficiencias del informe elaborado por INECO.

Por último, los Ayuntamientos recurrentes alegan en su demanda que INECO es una sociedad mercantil estatal dependiente de la Administración General del Estado y participada por ADIF, entidad que ha solicitado la clausura del tramo en cuestión. Por ello, consideran que el informe elaborado por INECO no tiene el carácter de informe pericial imparcial, sino que debe calificarse como un informe de parte. Señalan,

además, que el informe es insuficiente, ya que no pondera todos los efectos derivados del cierre de la línea ferroviaria y carece de un análisis sobre su impacto ambiental, energético y económico, incluyendo aspectos relacionados con la financiación de la Unión Europea y la eliminación del transporte ferroviario de mercancías.

Asimismo, los Ayuntamientos recurrentes discrepan de los datos incluidos en el informe sobre la ratio media de ocupación y denuncian que la falta de mantenimiento y la desinversión en la infraestructura han provocado un notable deterioro en la calidad del servicio público, aumentando los tiempos de viaje. También critican la ausencia de justificación en cuanto a la rentabilidad social, así como el impacto económico y ambiental que generaría el uso de medios alternativos al ferrocarril.

En su escrito de conclusiones, los Ayuntamientos recurrentes invocan, también, el incumplimiento de la *letra c) del artículo 2 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre*, del sector ferroviario, así como la *Decisión (UE) 2020/2228 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de diciembre de 2020*, relativa al Año Europeo del Ferrocarril (2021). También hacen referencia a los *artículos 5.1 y 19.1 de la citada Ley 38/2015*, en relación con los *artículos 9 y 10 del Real Decreto 2395/2004, de 30 de diciembre*, que aprueba el Estatuto del Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF). Finalmente, denuncian que la desinversión y la falta de mantenimiento evidencian que el objetivo último del cierre es perjudicar a la provincia de Cuenca, manteniendo exclusivamente los tramos entre Aranjuez y Madrid, y entre Utiel y Valencia, con lo cual se estaría infringiendo el principio de igualdad.

En relación con la naturaleza del informe elaborado por INECO, la parte recurrente incurre en un error en su planteamiento, ya que dicho documento no constituye ni un dictamen pericial ni un informe de parte aportado al procedimiento como un medio probatorio. Se trata de un informe de carácter técnico que forma parte integrante del expediente administrativo y cuya función principal es proporcionar soporte técnico a la decisión administrativa que determinó el cierre de la línea ferroviaria.

Por lo que respecta al contenido del informe de INECO, y, antes de proceder al análisis del contenido del documento, sostenemos que resulta pertinente recordar que los servicios ferroviarios constituyen un servicio público esencial. Su prestación debe garantizar niveles adecuados de acceso y conectividad, regularidad, seguridad y continuidad, en términos acordes con el principio de movilidad sostenible, incluso en territorios de aquellas Comunidades Autónomas que por su escasa densidad demográfica y estar alejados de grandes aglomeraciones urbanas, la prestación de los servicios de transporte ferroviario es menos rentable, pues, según se infiere del propio texto de la Constitución, los poderes públicos sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con el deber de buena administración, y, por ello, en el ámbito que analizamos, deben velar para asegurar la cohesión social y territorial del Estado, así como la igualdad en el acceso a los servicios de conectividad para todos los ciudadanos.

Esta Sala es consciente de que en la actualidad existe una clara sensibilidad social hacia el fenómeno conocido como «España vaciada», a la que aluden los Ayuntamientos recurrentes, reflejada en una creciente preocupación por los problemas que afrontan las regiones rurales y despobladas, que alienta una reivindicación en auge por la igualdad territorial y la protección del derecho a las conexiones de movilidad que garanticen los desplazamientos interurbanos en condiciones óptimas de todos los ciudadanos, con independencia del lugar donde vivan.

Esta sensibilización alcanza un ámbito transnacional en el marco del Derecho de la Unión Europea, cuyo *artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)* establece el objetivo de reducir las disparidades económicas, sociales y territoriales entre las distintas regiones de la UE, prestando especial atención a las regiones desfavorecidas, incluidas las rurales y con baja densidad de población. En este sentido, son numerosas las iniciativas que desde las instituciones europeas se han tomado con el objetivo de abordar la problemática de la despoblación en las zonas rurales, entre ellas, ajustar las prioridades en sus Fondos Estructurales y de Inversión, como el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), para promover un desarrollo regional equilibrado y reducir las desigualdades territoriales fomentando la competitividad y la cohesión económica. Y en particular, en la Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de mayo de 2021, sobre la inversión de las tendencias demográficas en las regiones de la Unión mediante los instrumentos de la política de cohesión (2020/2039(INI)) se insta a los Estados miembros y a las autoridades regionales a que apliquen un enfoque integrado para abordar los retos demográficos a través de los instrumentos de la política de cohesión, y alienta la promoción de pueblos inteligentes y otros sistemas de incentivos para retener a la población y atraer a los jóvenes a las zonas rurales y semiurbanas.

Nuestra legislación ha avanzado en esta línea, pues, frente al antiguo *artículo 11 de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre*, del sector ferroviario (hoy derogada) que establecía que «Cuando el resultado económico de la explotación de una línea ferroviaria sea altamente deficitario el Consejo de Ministros, a instancia del Ministro de Fomento, podrá acordar su clausura (...)», el vigente *artículo 11 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre*, del sector ferroviario exige que, antes de proceder a la clausura de una línea ferroviaria, se justifique no solo la falta de rentabilidad económica de la explotación, sino también la ausencia de rentabilidad social, en línea con los objetivos y finalidades citadas, lo que se revela razonable, en la medida en que nos encontramos ante un servicio público esencial para la sociedad.

Establece dicho precepto que cuando la explotación de una línea ferroviaria carezca de rentabilidad desde el punto de vista económico y social, el Consejo de Ministros, a instancia del Ministro de Fomento, previa solicitud motivada, en su caso, del administrador de infraestructura correspondiente, podrá acordar su clausura y consiguiente exclusión de la Red Ferroviaria de Interés General. Por ello, la decisión debe fundamentarse en un análisis global que contemple todos los factores concurrentes, no solo económicos sino también sociales, así como las consecuencias derivadas de la medida y las posibles acciones que podrían tomarse para paliar los efectos del cierre.

El informe elaborado por INECO contiene un estudio del tramo Aranjuez-Cuenca-Utiel, analizando, pormenorizadamente, la situación actual de la línea y su ámbito de influencia, la caracterización del territorio y las características de la línea, demanda y oferta de transporte. Realiza de manera exhaustiva un análisis económico de la línea, una evaluación del impacto económico-social del proyecto y un análisis financiero.

Y en sus conclusiones finales señala:

« El carácter ineficiente y el débil tráfico soportado por la línea ferroviaria Aranjuez-Cuenca-Utiel han determinado que históricamente las actuaciones sobre la misma se hayan reducido al mantenimiento mínimo imprescindible para que los trenes

circulen en condiciones de seguridad, existiendo en la actualidad importantes limitaciones de velocidad derivadas de su mal estado.

En lo que respecta a la línea en el medio y largo plazo, es necesario constatar lo siguiente:

Se ha realizado un análisis exhaustivo de la demanda tratando de identificar algún sector en el que el ferrocarril presentase un comportamiento positivo. Sin embargo, no se encuentra ninguna relación, ni en los grandes núcleos ni en los pequeños, en la que la oferta ferroviaria sea competitiva, existiendo una sistemática caída de la demanda desde 2009.

La oferta del servicio ferroviario no es atractiva, el vehículo privado ofrece tiempos mucho menores y el autobús, cuando existe, presenta tiempos y tarifas iguales o mejores que el ferrocarril.

Los principales núcleos de población de la línea cuentan con oferta de transporte público alternativa tanto por autobús o, en el caso de las capitales, por ferrocarril, a través LAV MadridCuenca-Valencia. Podría plantearse, en caso de cierre de la línea, un trasvase de estos usuarios al autobús, siendo en muchos casos más competitivos en tiempo de viaje y en precio del billete.

Las previsiones de descenso de la población en los municipios por los que pasa la línea confirman una disminución de la demanda de viajes.

Los servicios prestados en la línea actualmente se encuadran dentro de las Obligaciones de Servicio Público. El Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2017 establece como criterio general 'la declaración de la Obligación de Servicio Público de todas las relaciones de Media Distancia convencional con un índice de aprovechamiento superior al 15%. No obstante, en aquellas relaciones que tuvieran un aprovechamiento inferior al 15%, pero que tuvieran índices de cobertura razonable, una recurrencia considerable u otras razones basadas en aspectos sociales, de orografía, climatológicos o de cohesión territorial, también son declaradas de Obligaciones de Servicio Público.'

En dicho Acuerdo también se indica que el cálculo del aprovechamiento (cociente entre viajeros km y plazas-km) de servicios de Media Distancia convencional se considere que el servicio sea prestado por un material móvil de 120 plazas de modo a homogeneizar el análisis.

El análisis de la operación de los servicios en 2019 muestra resultados muy negativos:

- * Una muy baja ocupación del servicio, la carga máxima es de 17 viajeros por circulación, valores propios de un servicio de autobús.

- * El índice de cobertura del operador (I/G) se ha estimado en el 6% la ocupación real en el 8% y el aprovechamiento teórico (trenes de 120 plazas) del 13%. De acuerdo con la clasificación del Ministerio sería una línea ineficiente.

- * La recurrencia (realizar al menos 5 viajes ida y vuelta a la semana) es también reducida, 10%, e inferior al umbral mínimo contemplado en el estudio del Ministerio.

La línea, en principio, no cumple los criterios para formar parte de las Obligaciones de Servicio Público definidos en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2017.

La ausencia de vía doble y la falta de electrificación de la línea hace que los costes de operación y mantenimiento sean mayores y menor la fiabilidad del servicio.

Para impedir el deterioro de la línea y dotarla de las condiciones adecuadas para operar con fiabilidad, disponibilidad y seguridad es necesario acometer una actuación integral de reposición de activos que incluya intervenciones en: infraestructura y vía, instalaciones de seguridad (incluyendo la implantación del GSMR), supresión de los pasos a nivel, electrificación y las instalaciones de protección civil en túneles. El importe de esta inversión de reposición para el tramo completo Aranjuez-Utiel varía entre 581 y 552 M€; en función de la electrificación a 3 kV c.c. o a 25 kV c.a. Así mismo, el coste de mantenimiento aumentaría en 1,7 M€; como consecuencia de las nuevas inversiones.

El análisis por tramos Aranjuez-Cuenca y Cuenca-Utiel muestra los siguientes resultados:

- * La carga por tramo que históricamente era superior en el tramo Aranjuez-Cuenca se ha igualado en la actualidad, no existiendo diferencias significativas entre tramos.

- * El coste por kilómetro de la inversión es prácticamente el mismo que en el tramo Cuenca Utiel.

- * La población afectada, sin contar con la población de Cuenca (55.000 habitantes), es menor en el tramo Cuenca-Utiel, 14.000 habitantes, que en el Aranjuez-Cuenca, 103.000 habitantes.

- * El tramo Cuenca-Utiel presenta el mayor deterioro de toda la línea, su velocidad máxima está limitada a 60 km/h en todo el tramo, existiendo, además, numerosas limitaciones puntuales a 20 y 30 km/h.

Sin considerar las subvenciones y sumando el resultado del operador y ADIF, el déficit de la línea en 2019 fue de 9 M€; que se traducen en un ratio de compensación por viajero de 110 €;. Con posterioridad a la redacción de este estudio, Renfe ha calculado la ratio con sus propios datos de operación resultando en 121 €; por viaje. Estos números muestran lo inadecuado de prestar un servicio ferroviario para la reducida demanda de la línea.

Los valores obtenidos en el estudio indican que el resultado del Análisis Coste Beneficio de la línea es negativo con relación a las nuevas inversiones de modo que la mejor solución será su cierre.

Del análisis de rentabilidad realizado para el proyecto y de acuerdo con lo expuesto anteriormente, considerando la inversión sin la electrificación (inversión total de 435 millones €;), se han obtenido los siguientes resultados:

- Desde el punto de vista económico-social, el VAN obtenido es negativo, de 431 Millones de €; 2020, es decir, se destruye la inversión realizada sin dar un

retorno positivo a la sociedad. El ferrocarril sólo resulta ventajoso en relación con los accidentes, generado por el contrario mayores costes ambientales, de tiempos de viaje y, sobre todo, de funcionamiento.

- Desde el punto de vista financiero, el flujo de caja del Administrador de infraestructuras durante el periodo de evaluación (ingresos-gastos) permite cubrir un 10,44 % de la inversión prevista y un VAN del flujo de caja de -439 Millones de €; 2020. El administrador no recuperaría el valor de la inversión realizada ya que en ningún momento los ingresos superan los costes de mantenimiento y operación.

En el escenario con electrificación 25 kV c.a (inversión de 552 millones de €;) los resultados que se obtienen son peores, el flujo de caja del Administrador durante el período de evaluación sólo permitiría cubrir el 4,88% de la inversión, con un VAN del flujo de caja de -591 Millones de €; 2020 y desde el punto de vista económico-social el resultado del VAN es de -511 Millones de €; 2020.

Los resultados obtenidos permiten concluir que la mejor solución sería el cierre de la línea.

En el caso de supresión del servicio ferroviario, el servicio de transporte público de viajeros en el corredor podrá ser atendido por el autobús, modo más apropiado para las cargas de la línea ya que recibe un máximo de 15-17 viajeros por servicio.

En el tramo Aranjuez-Tarancón sí existe un potencial de tráfico de mercancías, por lo que se aconseja su mantenimiento.

En el caso de que la propuesta de cierre de la línea sea adoptada, se deberá estudiar la ampliación de la oferta de servicios de autobús en las poblaciones afectadas especialmente para aquellas que no cuenten con un servicio de transporte público alternativo.

Por último, cabe destacar el gran valor ambiental y paisajístico del entorno de la línea y su potencial para el desarrollo de vías verdes y del turismo rural.»

La parte recurrente afirma, en síntesis, que el informe realiza un examen parcial de la rentabilidad económica y denuncian la ausencia de justificación en cuanto a la rentabilidad social.

Sin embargo, los argumentos invocados en la demanda no pueden ser estimados y ello en atención a las siguientes consideraciones.

En primer lugar, la Sala considera que el informe elaborado por INECO sobre la línea ferroviaria Aranjuez-Cuenca-Utiel ofrece una evaluación exhaustiva y detallada de la rentabilidad económica. En este contexto, el informe describe estado actual de la línea evidenciando el débil tráfico que soporta la infraestructura y señala su estado de conservación deficiente, con limitaciones significativas de velocidad debido al deterioro acumulado. Se analiza la disminución de población en las zonas afectadas desde 2009 y la constante caída de la demanda de usuarios. Además, aflora el mayor atractivo de otros medios de transporte, como el autobús o el automóvil, frente al ferrocarril. El documento refleja que la línea no alcanza los umbrales mínimos establecidos en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2017, especialmente en cuanto a la ratio de

compensación por viajero y recurrencia, quedando fuera de los criterios para ser considerada una Obligación de Servicio Público. Se destaca el significativo déficit financiero de la línea alcanzado en 2019 y analiza la inversión necesaria para garantizar condiciones mínimas de fiabilidad, disponibilidad y seguridad, evidenciando que dichas actuaciones requerirían costes muy elevados con resultado del análisis costo-beneficio negativos, indicando que las inversiones no son rentables. El informe evalúa además las alternativas de transporte, como la inversión en autobuses y sus efectos en diversos ámbitos. Evidencia el reconocimiento del valor ambiental y paisajístico del trazado ferroviario y propone su reconversión en vías verdes y fomentar el turismo rural. En atención al estudio y análisis realizado el informe recomienda el cierre de la línea ferroviaria, argumentando que esta no es económicamente sostenible proponiendo al autobús como una alternativa más adecuada y eficiente para los viajeros actuales.

La omisión revelada por la parte recurrente de la valoración de la rentabilidad desde el punto de vista social, requerida para justificar el cierre del servicio ferroviario, excede de la propia finalidad del informe, que tiene un carácter técnico y una finalidad eminentemente de análisis económico de la rentabilidad de la línea.

En este sentido, cabe subrayar que la justificación social del cierre de la línea no deriva del informe de INECO, sino del conjunto de actuaciones desarrolladas a lo largo del expediente administrativo, es decir, en el trámite de consultas otorgado a las Comunidades Autónomas y a las entidades locales afectadas, y a las compañías ferroviarias responsables de las infraestructuras y de la prestación del servicio, y, en particular 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, asociado al cambio de uso del tramo Tarancón Utiel de la línea entre Aranjuez y Valencia Fuente de San Luis (Protocolo XCuenca) de fecha de 9 de marzo de 2022, suscrito por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, la Diputación Provincial de Cuenca, el Ayuntamiento de Cuenca y ADIF, y que fue objeto de publicación en el Boletín Oficial del Estado el día 25 de mayo de 2022.

Procede significar que este Protocolo es un acuerdo consensuado fruto de la colaboración y cooperación entre diversas Administraciones Públicas, todas ellas afectadas por la decisión final de cierre.

Del análisis de las alegaciones formuladas en el periodo de consulta por diversas Corporaciones representativas de los intereses de sus respectivas poblaciones, así como del contenido del Protocolo de Actuación mencionado, se desprende que el Consejo de Ministros ha dispuesto de la información suficiente para poder adoptar la decisión de la clausura del tramo ferroviario Tarancon-Utiel, desde la perspectiva de la valoración del interés social.

Así, del examen del Protocolo se infieren varios aspectos sociales positivos relacionados con las propuestas de actuación tras la clausura de la línea ferroviaria Aranjuez-Cuenca-Utiel. Estos incluyen mejoras en la movilidad regional incrementando los servicios ferroviarios AVANT en la línea de alta velocidad Madrid-Cuenca-Albacete, y extensión de servicios alternativos de transporte público en las localidades afectadas. El acuerdo busca adecuar el tramo Tarancón-Utiel de la línea de ferrocarril convencional a un uso distinto que permita obtener un valor sostenible, tanto de su configuración como de su ubicación territorial y de sus valores ambientales, sociales y culturales realizando diversas actuaciones. Entre los actos previstos incluyen la

conversión en una "vía verde" destinada a peatones y ciclistas, o cualquier otro uso alternativo que pueda determinarse a nivel local. Se prevé promover la generación de riqueza y la creación de nuevas actividades económicas en torno a esta infraestructura, la puesta en valor de los apeaderos históricos, la integración urbana de suelos ferroviarios desafectados en varios municipios y la creación de una vía de comunicación urbana en una parte del tramo afectado.

A juicio de esta Sala, estas medidas buscan transformar el impacto de la clausura en oportunidades para el desarrollo social y económico de la región, lo que justifica el cierre de la vía de ferrocarril desde la perspectiva de la rentabilidad no solo económica, sino también, y en especial, social.

Esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, conforme a lo dispuesto en los *artículos 106 y 117 de la Constitución* se encuentra limitada a enjuiciar la actuación de las Administraciones Públicas desde el plano de su sujeción estricta al principio de legalidad. Por ello, únicamente entra a conocer de la impugnación del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 21 de febrero de 2023, por el que se acuerda la clausura del tramo ferroviario Tarancón-Utiel de la línea ferroviaria 03-310 Aranjuez - Valencia Fuente de San Luis, desde la perspectiva de verificar si dicho Acuerdo es conforme a Derecho, lo que incluye enjuiciar la regularidad del procedimiento, así como la objetividad, racionalidad y proporcionalidad de la decisión adoptada, pero dejando al margen la valoración del actuar gubernamental con base a criterios de carácter coyuntural o de mera oportunidad, en la medida que no nos corresponde la evaluación de las políticas públicas aplicables al sector ferroviario desde el punto de vista de su acierto.

Y cabe referir que la *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, establece en su artículo 39 que los actos administrativos gozan de una presunción de legalidad y validez hasta que se demuestre lo contrario. En consecuencia, corresponde a quien alega la ilegalidad de una actuación administrativa aportar las pruebas pertinentes que respalden su pretensión.

En el presente caso, observamos que la parte recurrente ha tenido la oportunidad, tanto durante la tramitación del expediente administrativo como a lo largo de este proceso judicial, de presentar las pruebas que considerase adecuadas para cuestionar la legalidad del Acuerdo del Consejo de Ministros impugnado, que justificase que no concurre el presupuesto de la falta de rentabilidad social, constatándose, al respecto, que la actividad probatoria propuesta por los Ayuntamientos recurrentes estaba encaminada a demostrar la insuficiencia de las partidas presupuestarias destinadas a la mejora y al mantenimiento de la línea ferroviaria, así como a probar el incumplimiento del deber de informar a los trabajadores de las compañías ADIF y RENFE.

Se constata, por tanto, que la parte recurrente se ha limitado a alegar la supuesta ilegalidad del acto recurrido sin aportar elementos probatorios concretos que acrediten la arbitrariedad o la vulneración de derechos, por lo que no existe fundamento legal que justifique su anulación.

En este sentido, cabe reseñar que la Letrada de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en su escrito de contestación a la demanda, refiere que no cabe cuestionar las conclusiones del informe INECO sin aportar prueba pericial de ningún tipo para desvirtuarlo, resultando claramente insuficiente, la manifestación de

discrepancias al respecto carente de apoyo probatorio, cuando, además no han manifestado los ayuntamientos recurrentes intención de asumir la financiación del tramo para que continúe funcionando bajo su responsabilidad.

Por su parte, la defensa letrada del Ayuntamiento de Cuenca, también censura la actividad probatoria desplegada por la parte recurrente, al no haber aportado informe pericial contradictorio que pudiera acreditar la arbitrariedad del Acuerdo del Consejo de Ministros, que afecta a un tramo de la línea ferroviaria que ha dejado de ser utilizado desde principios del año 2021, tras la tormenta Filomena.

Y, en último término, cabe consignar que la Diputación Provincial de Cuenca también se opone a la estimación del recurso contencioso-administrativo, alegando que no se ha justificado la falta de rentabilidad económica y social alegada, y destacando, asumiendo las conclusiones del Protocolo de Actuación, que procede tratar de dar soluciones de movilidad a los ciudadanos de forma que se resuelvan de la manera más adecuada, y con el uso más eficiente de los recursos públicos, sus necesidades de movilidad reales, como son la de facilitar que los ciudadanos puedan acceder a sus cabeceras de comarca y a las capitales de provincia, donde se encuentran los servicios básicos, sin la necesidad de disponer de un vehículo privado.

En consecuencia con lo razonado en los anteriores fundamentos jurídicos, procede desestimar el presente recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 21 de febrero de 2023, por el que se acuerda la clausura del tramo ferroviario Tarancón-Utiel de la línea ferroviaria 03-310 Aranjuez - Valencia Fuente de San Luis, que se confirma por ser conforme a derecho.

OCTAVO.- Costas procesales.

En virtud de lo dispuesto en el *artículo 139.1 de la LJCA* procede imponer las costas del presente recurso a la parte demandante, si bien la Sala, haciendo uso de la facultad moderadora prevista en el apartado 4 de dicho precepto, estima procedente fijar en cuatro mil euros (4.000 €) el importe total máximo a satisfacer a este respecto por todos los conceptos (más el IVA, en su caso, si procediera), al conjunto de las partes demandadas personadas en las actuaciones.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido una vez fijada en el fundamento jurídico cuarto de esta sentencia la doctrina jurisprudencial:

Primero.- Desestimar la causa de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Abogado del Estado y la Letrada de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha sustentada en la falta de legitimación activa de los Ayuntamientos de Aranjuez y de Santa Cruz de la Zarza.

Segundo.- Desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de los AYUNTAMIENTOS DE ARANJUEZ, ARGUISUELAS, CAMPORROBLES, CAÑADA DEL HOYO, CARBONERAS, CASTILLEJO DEL ROMERAL, HUETE, SANTA CRUZ DE LA ZARZA, VÍLLORA y YÉMEDA, contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de febrero de 2023, por el que se acuerda la clausura del tramo ferroviario Tarancón-Utiel de la línea ferroviaria 03-310 Aranjuez - Valencia Fuente de San Luis, que se confirma por no ser disconforme a derecho.

Tercero.- Procede efectuar expresa imposición de las costas procesales causadas en el presente recurso contencioso-administrativo, a la parte demandante, en los términos fundamentados.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.