

AUDIENCIA NACIONAL
Sala de lo Contencioso-Administrativo
SECCIÓN OCTAVA

Núm. de Recurso: 000028/2025
Tipo de Recurso: APELACION
Núm. Registro General : 00110/2025
Apelante: ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS
FERROVIARIAS (ADIF)
Apelado: AYUNTAMIENTO DE COLLADO VILLALBA
Abogado Del Estado

Ponente Ilma. Sra.: D^a. ANA ISABEL GÓMEZ GARCÍA

Ilmo. Sr. Presidente:
D. SANTIAGO PABLO SOLDEVILA FRAGOSO

Ilmos./as. Sres./as. Magistrados/as:
D^a. ANA ISABEL GÓMEZ GARCÍA
D^a. MARIA MERCEDES DELGADO LOPEZ
D^a. EVA MARIA ALFAGEME ALMENA

Madrid, a 14 de mayo de 2026.

Visto los autos del Recurso de Apelación n° 28/2025, que ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional ha promovido la Abogada del Estado en nombre y representación del ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS (ADIF), contra Auto de fecha 7 de enero de 2025, dictado por la Magistrada-Juez del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 5, en Pieza Separada de Suspensión del recurso P.O. n° 73/24, siendo parte apelada el AYUNTAMIENTO DE COLLADO VILLALBA, representado por la Procuradora D^a. Marta Ureba Álvarez-Ossorio.

Ha sido Ponente la Ilma. Sra. **D^a. Ana Isabel Gómez García**, Magistrada de la Sección.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: El presente recurso de apelación se interpone por la Abogada del Estado contra el Auto de 7 de enero de 2025, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 5, en el que se accede a acordar la medida cautelar consistente en que:

“ADIF, proceda con carácter de urgencia, a elaborar el correspondiente informe a fin de determinar la patología del paso superior de la línea 100 a su paso por Collado Villalba a que se refiere esta litis, y la adopción de las medidas de seguridad que técnicamente considere oportunas y eficaces, a fin de evitar daños personales y materiales.

Igualmente, el Ayto. demandante, hasta tanto se elabore el aludido informe y toma de medidas precautorias por parte de Adif, deberá tomar medidas a fin de delimitar el uso del paso superior y el acceso al entorno estructural al no poderse garantizar la seguridad en ambos puentes a la luz del informe del Ingeniero de Caminos Municipal.”

SEGUNDO: Notificado el anterior auto a las partes, la Abogada del Estado interpuso recurso de apelación, que fue admitido a trámite.

Efectuado el traslado del escrito de apelación a la parte actora, presentó escrito oponiéndose a la apelación. Elevándose las actuaciones a esta Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional.

TERCERO: Recibidas las actuaciones en esta Sala, ante la que comparecieron las partes, se señaló para votación y fallo del recurso la fecha de 13 de mayo del año en curso, en que se deliberó y votó, habiéndose observado las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Se expone en el auto apelado que el Ayuntamiento de Collado Villalba, interesa la adopción de la medida cautelar consistente en ordenar a ADIF a realizar el mantenimiento necesario del paso superior, línea 100: Madrid-Frontera Francesa, que forma parte de la infraestructura ferroviaria, a su paso por la Calle Antonio Varela, de Collado Villalba, a fin de garantizar la seguridad y la operatividad

de la mencionada línea, y evitar posibles daños en personas y bienes; y con fundamento en informes técnicos, que señalan que el hormigón de los estribos del paso superior se está desprendiendo como consecuencia de un proceso denominado “despasivación”; las barras de acero de la armadura quedan desprotegidas y se oxidan, lo que las hace menos resistentes a las cargas que deben soportar; el peso se traslada al hormigón, que se quiebra, aumentando el ritmo de caída de fragmentos. Dado el evidente riesgo que supone el desprendimiento de fragmentos de hormigón sobre las vías del tren, el Ayuntamiento solicita esta medida cautelar positiva referida: mantenimiento inmediato del paso superior.

Tras hacer referencia a los argumentos de ambas partes, se razona, en síntesis, que estamos en presencia de las llamadas medidas positivas en cuanto que, se solicita de ADIF, la realización de obras de mantenimiento y seguridad; que la jurisprudencia afirma que el carácter negativo de un acto, o la inactividad no impide que puedan adoptarse medidas cautelares, pues estas pueden tener un contenido positivo, resultando perfectamente posible que, cautelarmente, se imponga a la Administración una determinada actuación activa o positiva; que, en estos casos, la medida cautelar no está destinada al mantenimiento del "statu quo" - como sucede cuando se suspende la ejecutividad de un acto administrativo- sino que tiende precisamente a su establecimiento, por lo que, la valoración de las circunstancias concurrentes para determinar su procedencia reviste un perfil singular, porque la adopción de la medida puede hacer perder al litigio su finalidad.

Valorando el informe técnico del Ingeniero de Caminos Municipal de Collado Villalba, se afirma que *“... a fin de evitar el peligro y los perjuicios que la tardanza de este proceso, hasta llegar a la firmeza de la resolución definitiva del mismo, pudieran causar, resulta necesario la adopción de medidas, toda vez que los daños reseñados en el aludido informe afectan a elementos estructurales que soportan el paso superior que sobre vuela por encima de la vía del FFCC afectando al viario superior (prolongación de la calle Antonio Varela) y a parte de los elementos de la propia vía.*

Y, tal y como afirma el mencionado informe, al tratarse de patologías de envergadura cuya adopción excede de la capacidad municipal, se acuerda, en aras a respetar el ámbito de actuación de las medidas cautelares en orden a no adelantar el resultado final del proceso y sí garantizar la seguridad de personas y bienes, que la Admon. recurrida, la cual cuenta con mayores medios, que proceda con carácter de urgencia, a elaborar el correspondiente informe a fin de determinar la patología de la línea 100 a su paso por Collado Villalba con la adopción de las medidas de seguridad que técnicamente considere oportunas y eficaces a tales fines.

Ello sin necesidad de exigir a la Admon. recurrente garantía alguna.

Igualmente, el Ayto. demandante, hasta tanto se elabore el aludido informe y toma de medidas precautorias por parte de Adif, que se efectuará con carácter inmediato como quedó dicho, deberá tomar medidas a fin de delimitar el uso del

paso superior y el acceso al entorno estructural al no poderse garantizar la seguridad en ambos puentes a la luz del informe mencionado.”

SEGUNDO: En el escrito de interposición del recurso de apelación ahora examinado, alega la Abogada del Estado que con las consideraciones que se hacen en el auto apelado se está prejuzgando el fondo del asunto, al determinar, siguiendo el criterio del Ayuntamiento de Collado Villalba, que la envergadura de la actuación cuya adopción se solicita excede de la capacidad municipal. Que el auto adopta la medida cautelar basándose fundamentalmente en un criterio económico, que es ajeno al debate en sede cautelar, considerando que corresponde a ADIF la elaboración del correspondiente informe y la adopción de las medidas de seguridad que considere técnicamente oportunas y eficaces por disponer de mayores recursos. Que existe consolidada jurisprudencia acerca de la improcedencia de acordar, como regla general, medidas cautelares de carácter positivo en la medida en que ello supondría anticipar indeseadamente el fallo de la sentencia que en su día recaiga en los autos principales, permitiendo a la parte que pretende la tutela cautelar obtener anticipadamente lo que se pretende conseguir mediante la resolución del litigio. Que el auto recurrido, al afirmar que el paso superior presenta *“patologías de envergadura cuya adopción excede de la capacidad municipal”* está adelantando el fallo del asunto, determinando que las obras a adoptar exceden del ámbito de actuación del Ayuntamiento, lo que viene a constituir el núcleo de la controversia jurídica que nos ocupa; por lo que, al prejuzgar el fondo del asunto, vulnera el derecho fundamental recogido en el artículo 24 de la Constitución, cual es el derecho al proceso con las garantías debidas de contradicción y prueba, porque el incidente de suspensión no es trámite idóneo para decidir la cuestión objeto del pleito. Que las obras a acometer son competencia del Ayuntamiento, ya que el paso superior no forma parte de la estructura ferroviaria, pues tiene una función ajena al ferrocarril, siendo su uso exclusivamente municipal, al servir de conexión a distintos barrios de la localidad de Collado Villalba. Que la Ley 7/1985 Reguladora de Bases del Régimen Local en su art. 25.2 d), el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, en su art. 2 y 3.1, así como Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local en su art. 711, establecen sin género de duda la competencia de los municipios para la gestión y conservación de sus viales públicos; y la normativa sectorial ferroviaria no establece como infraestructura ferroviaria los pasos elevados o puentes que sobrevuelan el ferrocarril.

Se añade que el paso superior existente fue construido al 50% entre la administración central a través de RENFE, actualmente ADIF, y la administración local. Por tanto, habría que otorgar el carácter de promotor a los efectos que señala el art. 62.2.b) del RD 929/2020 tanto a RENFE como al Ayuntamiento. El Ayuntamiento de Collado Villalba y RENFE, suscribieron con fecha 12 de julio de 1994 Convenio Urbanístico en virtud del cual se acordaron diversas contraprestaciones y entre las cuales se adoptó el acuerdo de transmitir al Ayuntamiento la parcela en la que se ubica el paso superior objeto del presente expediente, que ocupa la parte situada a la derecha de las vías y que supone la

continuación ininterrumpida de un vial público municipal. Que el propio Ayuntamiento solicitó en el año 2007 a ADIF autorización para la “Remodelación del paso superior existente en el P.K.37/787 de la línea Madrid – Hendaya”, que le fue concedida mediante Resolución de fecha 8 de junio de 2007. Y los propios actos municipales constatan que el Ayuntamiento ha asumido la competencia para el mantenimiento del paso superior, al haber ejecutado su remodelación, sin que se justifique el cambio de criterio que ahora sostiene al atribuir a esta entidad pública su titularidad y mantenimiento, en clara contravención de sus propios actos, de las competencias que legalmente tiene atribuidas y en vulneración de los acuerdos suscritos en su día con la Administración General del Estado (RENFE). Si ADIF realizó una inspección del mismo paso superior, no fue porque fuera responsable de su mantenimiento, sino porque es el responsable de la seguridad de las circulaciones ferroviarias. De ahí que fuese competente para autorizar al Ayuntamiento la realización de las obras acometidas por el ente municipal.

Asimismo, se alega que la adopción de la medida cautelar no debe fundamentarse en un criterio económico. Y que, versando la controversia principal sobre la titularidad de la infraestructura, y adoptándose la medida cautelar cuya revocación se interesa con una evidente anticipación del fallo del recurso, debería haberse impuesto al Ayuntamiento de Collado Villalba la obligación de prestación de caución.

TERCERO: La defensa del Ayuntamiento de Collado Villalba se opone al recurso de apelación, señalando que la Abogacía del Estado recurre una medida cautelar -la realización de obras- que no existe; la medida cautelar obliga a ADIF a elaborar un informe y adoptar las medidas de seguridad que considere oportunas para evitar daños personales y materiales. No está obligando a ADIF a acometer con carácter cautelar las obras del paso superior, salvo que ADIF entienda que son necesarias en este momento para evitar daños personales y materiales.

Que las medidas cautelares acordadas tampoco suponen un adelanto del fallo, puesto que el petitum de esta parte en su escrito de demanda solicita que se declare la titularidad de ADIF sobre el paso superior, que se declare en consecuencia su obligación de mantener el paso superior y que se inscriba el paso superior en el inventario de la entidad. Ninguna de esas peticiones tiene relación con las medidas cautelares que ha dispuesto el Juzgado y en consecuencia su adopción no adelanta el sentido del fallo. Que el auto tampoco se basa -tal y como afirma ADIF- en la falta de capacidad económica del Ayuntamiento para poder acometer las obras -que no han sido cautelarmente- impuestas; el auto se basa en la prueba aportada por la actora -informe pericial sobre los daños del paso elevado- que no fue contradicho con ningún otro informe o prueba por parte de ADIF. Que la AE aporta una STS (de 31 de enero de 2014, rec. 4552/2012) que carece de relación y analogía con nuestro caso; las medidas cautelares positivas existen en nuestro ordenamiento jurídico y su adopción -que exige la motivación adecuada- no es ajena al orden contencioso administrativo. Que el paso superior está formado por numerosos elementos de la infraestructura necesarios para la seguridad ferroviaria: catenaria sujeta al paso superior, viseras de protección de la catenaria, anclajes,

enganches metálicos, señalización fija y luminosa, balizas del sistema ASFA entre otros. El Ayuntamiento carece de personal especializado en infraestructura ferroviaria y no era la entidad más apta para realizar el informe tal y como acertadamente razonó el Auto 1/2025. Que ADIF realizó una inspección técnica que se plasmó en un informe en agosto de 2022, que ocultó durante dos años. Que la juzgadora en la instancia ha valorado en el Auto de forma suficientemente motivada las circunstancias del caso y ha expuesto claramente los razonamientos que llevan a la adopción de las medidas cautelares. Que el auto también incluye una acertada ponderación del principio de cautela, obligando al Ayuntamiento a la adopción de medidas cautelares.

Se afirma que ADIF es titular del paso superior, pues en el convenio de 1994 no se incluyó dicho paso superior, que no aparece descrito en ningún punto de los convenios o de la escritura de cesión, porque RENFE no podía ceder mediante un simple convenio y una escritura pública un elemento tan importante para la seguridad de la línea 100. Que la Directiva 2012/34/UE, la Ley 38/2015 en su DA 1ª, Anexos I y IV, el RD 2395/2004, el art. 3 del RD 2387/2004, y el art. 62 del RD 929/2020 declaran que un paso elevado es una infraestructura independiente que forma parte de la línea ferroviaria propiedad de ADIF o ADIF-alta velocidad y, en consecuencia, es dominio público. Que existen tres hechos constitutivos de actos propios de ADIF: las obras de 2007, el informe de agosto de 2022 y el reconocimiento de la titularidad del paso superior de la Calle Escofina en Collado Villalba. Que ADIF ha presentado al Juzgado un informe realizado en enero de 2025 sobre los daños del paso superior que confirma que los daños son patológicos y la estructura necesita reparaciones, nivel N3.

CUARTO: Vistos los términos en que se plantea el recurso de apelación, es preciso aclarar que el recurso contencioso administrativo del que trae causa la PSS en la que se dictó el auto apelado, se interpuso por la representación del Ayuntamiento de Collado Villalba contra Acuerdo de 07/10/2024 del Presidente de ADIF, por el que se rechaza el requerimiento efectuado por dicho Ayuntamiento a fin de realizar cuantas actuaciones de conservación y mantenimiento sean necesarias en el paso elevado de la línea 100 de ADIF a su paso por Collado Villalba. Se solicitaba en el Suplico de la demanda que *“se declare la titularidad de ADIF sobre el paso superior sobre la línea 100 de la RFIG a su paso por la calle Antonio Varela, se le obligue a inscribir este paso superior en su inventario y a remitir a tal efecto al Juzgado el correspondiente certificado con los datos de la inscripción, y le obligue a realizar cuantas actuaciones de mantenimiento sean necesarias para garantizar la seguridad del paso superior y de la línea 100 de la RFIG a su paso por este punto.”*

En dicho recurso (PO 73/2024) recayó sentencia, de fecha 8 de octubre de 2025, estimando parcialmente el recurso, declarando que el acuerdo recurrido no es conforme a Derecho, se anula dicho acuerdo y se acuerda que ADIF deberá realizar las actuaciones necesarias de conservación y mantenimiento en el paso elevado de la línea 100 de ADIF a su paso por Collado Villalba en los elementos afectantes a la infraestructura ferroviaria indicados en el fundamento de derecho quinto.

Desestimando el resto de las pretensiones interesadas en el escrito de demanda. Se estiman las causas de inadmisión invocadas por la Adm. demandada.

Se precisa en la sentencia que no cabe efectuar pronunciamiento alguno sobre la titularidad de ADIF del paso superior sobre la línea 100 de la RFIG a su paso por la calle Antonio Varela, y la obligación a inscribir dicho paso superior en su inventario con remisión al Juzgado del certificado con los datos de la inscripción.

Esta sentencia está recurrida en apelación ante esta Sala y Sección, pendiente de señalamiento para votación y fallo.

No comparte el tribunal los argumentos del Abogado del Estado para fundamentar su recurso de apelación, pues el auto recurrido no prejuzga el fondo del asunto, no se basa en un criterio exclusivamente económico, ni se pronuncia sobre la titularidad del paso elevado en cuestión.

El auto contiene una razonada motivación, exponiendo las razones por las que se considera necesaria la adopción de las medidas que se imponen tanto a ADIF como al Ayuntamiento recurrente, a fin de garantizar la seguridad de los usuarios del dicho paso y a la propia infraestructura ferroviaria.

En todo caso, es incierto que se esté imponiendo a ADIF la obligación de realizar obras en el paso elevado, pues la medida cautelar positiva acordada consiste, respecto de ADIF, en *“elaborar el correspondiente informe a fin de determinar la patología del paso superior de la línea 100 a su paso por Collado Villalba a que se refiere esta litis, y la adopción de las medidas de seguridad que técnicamente considere oportunas y eficaces, a fin de evitar daños personales y materiales”*.

Parece evidente que la ponderación de intereses en conflicto determina la confirmación del criterio de la Juzgadora en la instancia, que es provisional, hasta tanto se resuelva el recurso de apelación nº 11/26 interpuesto contra la sentencia de instancia recaída en el procedimiento del que trae causa esta pieza separada de medidas cautelares.

Si la cuestión es meramente económica, como alega el Abogado del Estado, lo es para ambas partes, de tal manera que ADIF podrá ser resarcido del coste económico de la obligación que se le impone en caso de que las pretensiones de la recurrente no sean estimadas en sentencia.

De todo lo expuesto se evidencia que procede desestimar el recurso de apelación y confirmar el auto apelado.

QUINTO: Si bien el recurso de apelación es desestimado, atendidas las circunstancias de hecho y de derecho concurrentes, estima la Sala que no procede en este caso la condena en costas.

Vistos los preceptos legales citados y demás de general y pertinente aplicación,

FALLAMOS

Que **desestimamos** el recurso de apelación interpuesto por el Abogado del Estado en nombre y representación del **ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS (ADIF)**, contra Auto de fecha 7 de enero de 2025, dictado por la Magistrada-Juez del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 5, en Pieza Separada de Suspensión del recurso P.O. nº 73/24, al que se devolverán las actuaciones con testimonio de la presente sentencia.

Sin hacer condena en costas.

La presente sentencia es susceptible de **recurso de casación** que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de 30 días contados desde el siguiente al de su notificación; en el escrito de preparación del recurso deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2. de la Ley de la Jurisdicción, justificando el interés casacional objetivo que presenta.



Recurso N°: 0000028/2025