



JDO. CENTRAL CONT/ADMVO. N. 4

**GOYA, 14 GEISER-SIR CODIGO DIR JCCA 4: J00000566
28001 MADRID**

Teléfono: 91-400-70-51/52/53 **Fax:**

Correo electrónico: audiencianacional.centralcontencioso4@justicia.es

Equipo/usuario: CPG

Modelo: N11600 SENTENCIA DESESTIMATORIA

N.I.G: 28079 29 3 2023 0002155

PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000072 /2023 F

P. Origen: /

Clase: ADMINISTRACION DEL ESTADO

AUDIENCIA NACIONAL

JDO. CENTRAL CONT/ADMO. NÚM. 4

GOYA, NÚM. 14.- MADRID.

Nº IDENTIFICACIÓN: 28079 29 3 2023 0002155

PROCEDIMIENTO: Ordinario 72/2023-F

INTERVINIENTES:

RECURRENTE: Asociación ECOLOGISTAS EN ACCIÓN – PALENCIA.

REPRESENTANTE

ADMÓN DEMANDADA ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS-ALTA VELOCIDAD
(ADIF-AV).

REPRESENTANTE:

ACTO ADMINISTRATIVO RECURRIDO:

Desestimación por silencio del requerimiento formulado a la entidad ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS-ALTA VELOCIDAD (ADIF-AV) en fecha 24-11-2023, de cese en la vía de hecho, en relación a las obras de construcción de la Plataforma de la Línea de Alta Velocidad Palencia-Aguilar de Campoo, tramo Palencia-Palencia Norte.

SENTENCIA nº 67/2025

El Magistrado-Juez Ilmo. Sr. D. PABLO ÁLVAREZ LÓPEZ.

En Madrid, a 8 de mayo de 2025.



Vistos los autos de recurso contencioso-administrativo seguido con el número 72/2023, sustanciándose por el procedimiento ordinario regulado en el Capítulo I del Título IV de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa, que ante este Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 4 ha promovido la Procuradora D^a Ana Reyes González, en nombre y representación de la asociación ECOLOGÍSTAS EN ACCIÓN PALENCIA – AEDENAT PALENCIA, asistida por el Letrado xxxxxxxxxxxxxxxx, contra la desestimación por silencio del requerimiento formulado a la entidad ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS-ALTA VELOCIDAD (ADIF-AV) en fecha 24-11-2023, de cese en la vía de hecho, en relación a las obras de construcción de la Plataforma de la Línea de Alta Velocidad Palencia-Aguilar de Campoo, tramo Palencia-Palencia Norte; representando y asistiendo a la Administración demandada xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx, Abogada del Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 14-12-2023 se interpuso un recurso contencioso-administrativo por la asociación ECOLOGÍSTAS EN ACCIÓN PALENCIA – AEDENAT PALENCIA, contra la desestimación por silencio del requerimiento formulado a la entidad ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS-ALTA VELOCIDAD (ADIF-AV) en fecha 24-11-2023, de cese en la vía de hecho, en relación a las obras de construcción de la Plataforma de la Línea de Alta Velocidad Palencia-Aguilar de Campoo, tramo Palencia-Palencia Norte.

Mediante el escrito presentado en fecha 10-5-2024, por la entidad recurrente se formuló la demanda, en la que después de las alegaciones de hecho y de derecho que estimó pertinentes, suplicó que se dicte sentencia

“por la que se declare la existencia de vía de hecho en la ejecución de la obra de construcción del tramo de la Línea de Alta Velocidad Palencia-Palencia Norte, y en consecuencia se declare contraria a derecho la actuación de Adif-Alta Velocidad, condenándole a reponer las cosas al estado anterior a la ejecución de los trabajos, y todo ello, además, con expresa imposición de costas a la Administración demandada”.



SEGUNDO.- Contestada la demanda por la Administración demandada mediante el escrito presentado en fecha 28-10-2024, y después de practicarse las pruebas propuestas por las partes y admitidas por este Juzgado, las partes han presentado sus escritos de conclusiones, quedando los autos conclusos y vistos para dictar sentencia.

La cuantía del presente recurso se fija en indeterminada.

TERCERO.- En la tramitación de este juicio se han observado las prescripciones legales, incluido el plazo para dictar sentencia.

A los anteriores hechos resultan de aplicación los siguientes

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Por la resolución de la SECRETARÍA DE ESTADO DE CAMBIO CLIMÁTICO de fecha 31-5-2010, se formuló la declaración de impacto ambiental del proyecto de Integración del ferrocarril en la ciudad de Palencia, publicándose en el BOE del día 23-6-2010.

Asimismo, en el BOE del día 1-9-2010 se publicó el Anuncio de la Subdirección General de Planificación y Proyectos de la DIRECCIÓN GENERAL DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS sobre la aprobación en fecha 15-7-2010 del Estudio Informativo del proyecto “Integración del ferrocarril en la ciudad de Palencia”.

Tras su aprobación inicial en fecha 20-4-2017, y después de formularse alegaciones por el AYUNTAMIENTO DE PALENCIA y por la PLATAFORMA CIUDADANA EN DEFENSA DEL SOTERRAMIENTO DEL FERROCARRIL EN PALENCIA, por la



resolución de la DIRECCIÓN GENERAL DE CALIDAD Y EVALUACIÓN AMBIENTAL Y MEDIO NATURAL del MINISTERIO DE AGRICULTURA Y PESCA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE de fecha 31-1-2018, se formuló declaración de impacto ambiental del proyecto “Estudio Informativo del proyecto de la línea de Alta Velocidad Palencia-Alar del Rey”, publicándose en el BOE del día 15-2-2018.

Y en el BOE del día 17-3-2018 se publicó el anuncio sobre la aprobación definitiva en fecha 28-2-2018 del Estudio Informativo del “Proyecto de Línea de Alta Velocidad Palencia-Alar del Rey”.

En el mes de mayo de 2022, por ADIF-AV se redactó el Proyecto de Construcción de la Plataforma de Línea de Alta Velocidad Palencia-Aguilar de Campoo, tramo; Palencia-Palencia Norte, y después de la licitación y adjudicación del mismo, las obras comenzaron en el día 2-3-2023.

La asociación ECOLOGISTAS EN ACCIÓN-PALENCIA y la PLATAFORMA EN DEFENSA DEL SOTERRAMIENTO DEL FERROCARRIL EN PALENCIA solicitaron en fecha 2-6-2023 al MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO y a ADIF-AV, la anulación del mencionado Proyecto de Construcción, al considerar que no se ajustaba a los Estudios Informativos de 2010 y de 2018. No hay constancia de que se dictara resolución alguna a dicha solicitud de anulación.

Posteriormente, la asociación ECOLOGISTAS EN ACCIÓN-PALENCIA presentó un escrito ante ADIF-AV en fecha 24-11-2023, en el que se instó el cese de la vía de hecho respecto a la ejecución del citado Proyecto de Construcción, al considerar que el mismo no estaba amparado por ningún Estudio Informativo.



Tampoco hay constancia de que por ADIF-AV se haya dictado resolución alguna respecto al citado requerimiento de cese de la vía de hecho, debiendo considerarse desestimado el mismo por silencio administrativo, siendo esta desestimación presunta objeto de impugnación mediante el presente recurso contencioso-administrativo.

En la demanda se alega que con la aprobación definitiva en el año 2018 de la Línea de Alta Velocidad Palencia-Alar del Rey y su correspondiente Declaración de Impacto Ambiental, se ratificó el Estudio Informativo de Integración del Ferrocarril en Palencia aprobado en el año 2010, y sin embargo, ni el Proyecto Básico del año 2021, ni el Proyecto de Construcción del año 2022, son compatibles con los trazados definidos en dichos Estudios Informativos. Se considera que tal como se manifiesta en el Proyecto Básico, se ha desarrollado una nueva alternativa de trazado, diferente a las previstas en los Estudios Informativos previos, y que, en consecuencia, para el futuro desarrollo del soterramiento, la solución del citado estudio informativo deberá ser adaptada, y además, este nuevo trazado tiene repercusiones tanto sobre el planeamiento, como sobre la ciudad consolidada, que no pudieron ser informadas ni tenidas en cuenta en el momento oportuno para ello, puesto que los Estudios Informativos no lo contemplaban. También se alega que la normativa del sector ferroviario determina la redacción previa de un Estudio Informativo al que debe ajustarse el proyecto constructivo, y en este caso se invierte la secuencia y alcance de los documentos puesto que el proyecto constructivo propone un nuevo trazado que tiene como consecuencia la necesidad de adaptar los Estudios Informativos.

La Abogacía del Estado se opone a la estimación del recurso alegando en primer lugar la falta de legitimación activa de ECOLOGISTAS EN ACCIÓN, entendiendo por ello que debe inadmitirse el recurso, ex artículo 69.b) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. También se alega la inexistencia de vía de hecho, lo que conllevaría la inadmisibilidad del recurso, ex artículo 51.3 de la Ley reguladora de la



Jurisdicción Contencioso-Administrativa, considerando así mismo que es extemporánea la impugnación de tal vía de hecho. Con carácter subsidiario, se esgrime la conformidad a derecho de la actuación de ADIF-AV, considerando que no puede apreciarse ninguna irregularidad formal en la aprobación del proyecto constructivo, pues el AYUNTAMIENTO DE PALENCIA fue comunicado de una serie de documentos que contenían la información relevante y suficiente del Proyecto de Construcción, que incluía los planos con la integración de la plataforma proyectada en la ciudad de Palencia, permitiéndose a su Ayuntamiento conocer la definición geométrica definitiva de las obras a acometer, pues en estos planos notificados se recoge la configuración del Proyecto Constructivo finalmente aprobado. Se entiende por ello que ni durante el plazo de un mes previsto en el artículo 7.3 de la Ley del Sector Ferroviario, ni durante la posterior redacción del Proyecto Constructivo, el citado Ayuntamiento realizó alegación, comunicación o manifestación acerca del proyecto presentado por ADIF-AV, y el informe ha de entenderse en sentido favorable. Finalmente, con carácter subsidiario se alega que aun aceptando a efectos hipotéticos que ADIF-AV omitió enviar al AYUNTAMIENTO DE PALENCIA la documentación exigida en el artículo 7.3 de la Ley del Sector Ferroviario, este defecto formal no constituiría una causa de nulidad de pleno derecho. Por último, se alega la adecuación del Proyecto Constructivo de ADIF-AV a los Estudios Informativos de 2010 y 2018, esgrimiendo que no puede tenerse en cuenta el informe pericial aportado por la entidad demandante, al carecer de titulación adecuada los autores del mismo.

SEGUNDO.- En primer lugar, sobre la alegación de la Abogacía del Estado, referida a la falta de legitimación activa de la asociación ECOLOGISTAS EN ACCIÓN-PALENCIA, debemos de rechazar dicha excepción procesal.

La referida alegación de falta de legitimación activa, ya ha sido desestimada por el Auto dictado por este Juzgado en fecha 19-9-2024, por lo que procede remitirnos a las consideraciones que se recogen en el fundamento de derecho primero de dicho Auto, señalando que las obras que realiza ADIF-AV en la ciudad de Palencia, que suponen la



construcción de una Línea de Alta Velocidad que atravesase toda la ciudad, afectan directamente al medio ambiente, no tratándose de una actuación inocua para el mismo, como parece desprenderse de las alegaciones que realiza la Abogacía del Estado.

Esa afectación al medio ambiente, conlleva el reconocimiento a la asociación ECOLOGISTAS EN ACCIÓN-PALENCIA del ejercicio de la acción popular prevista en el artículo 22 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, incorporando al ordenamiento español las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE. Esto es así, pues estamos ante una omisión imputable a una autoridad pública, como se señala en dicho precepto, y además, dicha asociación cumple los requisitos establecidos en el artículo 23 de la misma Ley 27/2006.

Por tanto, no puede apreciarse la falta de legitimación activa alegada por la Abogacía del Estado, no concurriendo en el presente asunto la causa de inadmisibilidad prevista en el artículo 69.c) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

TERCERO.- También se alega por la Abogacía del Estado la extemporaneidad del presente recurso contencioso-administrativo, al considerar que se ha interpuesto fuera del plazo legalmente establecido, excepción procesal que igualmente debe de ser rechazada.

En el presente asunto, como se abordará en el siguiente fundamento de derecho, nos encontramos ante la apariencia de una vía de hecho, conforme a lo previsto en el artículo 30 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y según se dispone en el artículo 46.3 de dicha Ley, contra dicha vía de hecho se presentó un requerimiento el día 24-11-2023, y transcurrido el plazo de diez días desde tal presentación, el recurso contencioso-administrativo se interpuso dentro del plazo de los diez días siguientes, concretamente en fecha 14-12-2023. No puede por ello apreciarse la extemporaneidad alegada por la Abogacía del Estado.

Procede traer a colación la doctrina jurisprudencial fijada en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de fecha 1-10-2021 (recurso de



casación 2374/2020), que consideramos aplicable al presente asunto, recogándose en el fundamento de derecho quinto de dicha Sentencia la siguiente doctrina jurisprudencial: *“ante una actuación de la Administración aparentemente realizada en vía de hecho, consistente en la ocupación ilegal de una propiedad privada, el interesado podrá reiterar sus requerimientos de cese en dicha ocupación mientras ésta persista, con la consecuencia de que, con cada requerimiento inatendido por la Administración, se abrirá una nueva posibilidad de interponer el correspondiente recurso contencioso administrativo, comenzando a computarse de nuevo el plazo para ello”*.

Teniendo en cuenta las circunstancias que concurren en el presente asunto, aplicando a las mismas la doctrina jurisprudencial que se acaba de transcribir, no puede apreciarse la extemporaneidad del presente recurso contencioso-administrativo, no concurriendo la causa de inadmisibilidad prevista en el artículo 69.e) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

CUARTO.- Otra cuestión procesal que igualmente se plantea por la Abogacía del Estado, y que también se refiere al fondo del asunto, es la relativa a la inexistencia de vía de hecho, excepción procesal que debe de ser rechazada, pues como a continuación se expondrá, estamos ante una actuación administrativa que se ha producido sin conformidad con las reglas del procedimiento legalmente establecido, no resultando de aplicación de dispuesto en el artículo 51.3 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Así, en el artículo 7.3 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario, respecto de la incidencia de las infraestructuras ferroviarias sobre el planeamiento urbanístico y el control municipal, se prevé lo siguiente: *“3. Las obras de construcción, reparación o conservación de líneas ferroviarias, de tramos de las mismas o de otros elementos de la infraestructura tendrán la consideración de obras de interés general. Los proyectos constructivos de las obras de construcción serán, previamente a su aprobación, comunicados a la administración urbanística competente a efectos de que compruebe su adecuación al estudio informativo y emita informe, que se entenderá favorable si transcurre un mes desde dicha comunicación sin que se hubiera emitido. Dichas obras no estarán sometidas al*



control preventivo municipal al que se refiere el artículo 84.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local”.

A nivel reglamentario, en el artículo 7.2 del Real Decreto 2387/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Sector Ferroviario, como principios generales de la planificación y establecimiento de las infraestructuras ferroviarias, se establece lo siguiente:

“2. Para el establecimiento o la modificación de una línea o tramo integrante de la Red Ferroviaria de Interés General, será precisa la aprobación por el Ministerio de Fomento de un estudio informativo, con arreglo a lo previsto en el artículo 5 de la Ley del Sector Ferroviario y en este Reglamento.

El estudio informativo es aquel que comprende el análisis y la definición, en aspectos tanto geográficos como funcionales, de las opciones de trazado de una actuación determinada y, en su caso, de la selección de la alternativa más recomendable como solución propuesta. Asimismo, incluirá el estudio de impacto ambiental de las opciones planteadas y constituirá el documento básico a efectos de la correspondiente evaluación ambiental prevista en la legislación ambiental.

En el caso de líneas o tramos de las mismas, la aprobación del correspondiente estudio informativo determinará su inclusión en la Red Ferroviaria de Interés General”.

Y en el artículo 9 del citado Real Decreto 2387/2004, respecto al contenido del estudio informativo, se señala lo siguiente:

“1. El estudio informativo para los casos de líneas, o tramos de las mismas, estaciones u otros edificios o instalaciones de atención al viajero, terminales de cargas, instalaciones vinculadas a la transformación y al transporte de energía eléctrica y sus edificios anexos, será elaborado por la Dirección General de Ferrocarriles, y constará de la memoria con sus anexos y planos, y tendrá el siguiente contenido:

a) Objeto del estudio y la exposición de las circunstancias que justifiquen el interés general de las referidas infraestructuras ferroviarias y su concepción global.

b) Características técnicas de las infraestructuras ferroviarias.

c) Análisis y definición, en líneas generales y en aspectos tanto geográficos como funcionales, de todas las opciones de diseño estudiadas y, en su caso, la situación de las estaciones y de las zonas de servicio ferroviario.

d) Estudio del impacto ambiental de las diferentes opciones, en los supuestos en los que sea preceptivo el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, constituyendo el estudio informativo, en este caso, el documento básico a efectos de la correspondiente evaluación ambiental prevista en la legislación del mismo carácter. En los restantes casos, un análisis medioambiental de las alternativas y las correspondientes medidas correctoras y protectoras necesarias.

e) El análisis de las ventajas, los inconvenientes y los costes de cada una de las opciones y su repercusión en la satisfacción de la demanda de transporte y en la ordenación territorial y urbanística.

f) La selección, en su caso, de la opción más recomendable, debidamente justificada.

2. No será preceptiva la redacción de un estudio informativo cuando se trate de obras de reposición, de conservación, de acondicionamiento de trazado, de ensanches de plataforma o de desdoblamientos de vía sobre la misma y, en general, de aquellas que no supongan una modificación sustancial del trazado de las infraestructuras ferroviarias existentes



Sobre la tramitación y aprobación del estudio informativo, en el artículo 10 del Real Decreto 2387/2004 mencionado, se establece lo siguiente:

“1. La tramitación del estudio informativo se sujetará a lo establecido en el artículo 5 de la Ley del Sector Ferroviario.

2. El estudio informativo, con carácter previo al inicio de su tramitación, será objeto de aprobación provisional por la Dirección General de Ferrocarriles. La aprobación provisional implicará la declaración de que dicho estudio está bien redactado y cumple todos los requisitos y prescripciones legales y reglamentarias para permitir practicar la información pública correspondiente, antes de su aprobación definitiva.

Cuando se emplee el término «aprobación» sin especificación alguna, se entenderá que se trata de la aprobación definitiva, salvo que del contexto en que se emplee el término se deduzca claramente lo contrario.

3. El Ministerio de Fomento remitirá el estudio informativo correspondiente a las comunidades autónomas y entidades locales afectadas, con objeto de que, durante el plazo de un mes, examinen si lo propuesto es lo más adecuado para el interés general y para los intereses que representan. Transcurrido dicho plazo sin que dichas administraciones públicas informen al respecto, se entenderá que están conformes con su contenido.

En el caso de nuevas líneas ferroviarias, de tramos de las mismas o de otros elementos de la infraestructura ferroviaria no incluidos en el planeamiento urbanístico vigente de los núcleos de población a los que afecten, respecto de los que los informes anteriormente citados manifestaran disconformidad, que habrá de ser necesariamente motivada, el expediente será elevado al Consejo de Ministros, que decidirá si procede o no ejecutar el proyecto y, en caso afirmativo, ordenará la modificación o revisión del planeamiento urbanístico afectado, que deberá acomodarse a las determinaciones del proyecto en el plazo de un año.

4. Asimismo, el Ministerio de Fomento someterá a informe de otros Departamentos ministeriales los estudios informativos de infraestructuras ferroviarias que afecten a su ámbito de competencia.

Los Ministerios de Defensa y de Fomento adoptarán, conjuntamente, las medidas oportunas sobre el trazado y las condiciones para satisfacer las necesidades de la Defensa Nacional, determinando los medios para su financiación.

5. Con independencia de lo previsto en los apartados anteriores, se llevará a cabo, en la forma prevista en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, un trámite de información pública durante un período de treinta días hábiles, contados desde el día siguiente hábil al de la publicación, en el Boletín Oficial del Estado, del anuncio correspondiente. Durante el período de información pública se podrá examinar el estudio informativo y presentar en el lugar que se indique en el citado anuncio las alegaciones oportunas que deberán versar sobre la concepción global del trazado, en la medida en que afecte al interés general.

A los efectos anteriores, se remitirá a las entidades locales, para su exposición al público, la parte del estudio informativo que recoja aquello que les afecte.

6. Sin perjuicio de que lo previsto en este precepto afecta a la tramitación procedente para la aprobación del estudio informativo, en caso de que, siendo necesario este estudio, las circunstancias concurrentes aconsejen que su función se asuma por un proyecto de construcción o un proyecto básico, éste se someterá a idéntica tramitación y con el mismo régimen jurídico que si de un estudio informativo se tratara.

7. El Ministerio de Fomento, en el plazo de dos meses a partir de la expiración del plazo concedido para la información pública, emitirá un informe en el que se considerarán todos los escritos presentados durante ésta y propondrá la resolución del expediente.

8. Si, con anterioridad a la propuesta de resolución de aprobación del estudio informativo, se han introducido en él modificaciones esenciales que afecten al interés general y que hagan



aconsejable su conocimiento público, se someterá de nuevo a los trámites de información previstos en los anteriores apartados 3, 4 y 5.

9. Una vez concluidos los plazos de audiencia e información pública, el Ministerio de Fomento remitirá el expediente completo, que incluirá el estudio informativo y el resultado de los referidos trámites de audiencia e información pública, al Ministerio de Medio Ambiente a los efectos previstos en la legislación ambiental.

10. Completada la tramitación prevista en el apartado anterior, corresponderá al Ministerio de Fomento el acto formal de aprobación del estudio informativo que determinará la inclusión de la línea o del tramo de la red a que éste se refiera, en la Red Ferroviaria de Interés General, de conformidad con lo establecido en el artículo 4.2 de la Ley del Sector Ferroviario.

La resolución del expediente de información pública se notificará a quienes hayan intervenido en el trámite de información pública formulando observaciones y será publicada en el Boletín Oficial del Estado. Cuando exista un elevado número de alegaciones cuyo contenido sea coincidente, la publicación de la referida resolución bastará con que se realice en el Boletín Oficial del Estado.

La aprobación del estudio informativo podrá confirmar o modificar los términos recogidos en el aprobado provisionalmente e incorporará la documentación y los planos que permitan la identificación de la actuación a realizar.

11. Con ocasión de las revisiones de los instrumentos de planeamiento urbanístico, o en los casos en que se apruebe un tipo de instrumento distinto al anteriormente vigente, se incluirán las nuevas líneas ferroviarias o tramos de las mismas contenidos en los estudios informativos aprobados con anterioridad”.

Aplicando al presente asunto los preceptos inmediatamente transcritos, debemos de considerar que efectivamente nos encontramos ante una vía de hecho, pues el Proyecto Constructivo en base al cual se están ejecutando las obras de la Línea de Alta Velocidad a su paso por la ciudad de Palencia, no se ajustan a los Estudios Informativos que sobre tal actuación se aprobaron en los años 2010 y 2018.

Por su especial relevancia, debemos de tener en cuenta el informe emitido en fecha 11-8-2023 por el Servicio de Planeamiento y Gestión Urbanística del AYUNTAMIENTO DE PALENCIA, y que se ha acompañado con el escrito de demanda (acontecimiento nº 82 del expediente judicial electrónico). En este informe se describen todas las actuaciones relativas a la construcción de la Plataforma de la Línea de Alta Velocidad Palencia-Aguilar de Campoo, tramo Palencia-Palencia Norte. Tal como se recoge en dicho informe, y así resulta acreditado en el expediente administrativo, en el año 2010 se aprobó el primer Estudio Informativo de Integración del Ferrocarril en la ciudad de Palencia, y posteriormente, en el año 2018 se aprobó el segundo Estudio Informativo del Proyecto de Línea de Alta Velocidad Palencia-Alar del Rey, siendo estos documentos a los que deben de ajustarse los proyectos posteriores que se redacten en su desarrollo.



Con respecto al procedimiento de elaboración del segundo Estudio Informativo, en el trámite de información pública, el Pleno del AYUNTAMIENTO DE PALENCIA, por la unanimidad de todos los miembros integrantes de dicha Corporación municipal, aprobó en

fecha 20-4-2017 la siguiente moción: *“1.- Que se tenga en cuenta el soterramiento como solución de integración del ferrocarril a su paso por la ciudad de Palencia es objetivo prioritario del Ayuntamiento de Palencia, debiendo reflejarse en el “Estudio Informativo de la Línea Palencia-Alar del Rey”.*

2.- Que se tenga en cuenta el vigente “Estudio Informativo de Integración del Ferrocarril a su paso por Palencia” en el “Estudio Informativo de la Línea de Alta Velocidad Palencia-Alar del Rey, y que por lo tanto ambos estudios se deben solapar perfectamente sin crear ninguna discrepancia entre ellos”.

La anterior moción se tuvo en cuenta en la resolución de la DIRECCIÓN GENERAL DE CALIDAD Y EVALUACIÓN AMBIENTAL Y MEDIO NATURAL de fecha 31-1-2018, por la que se formuló la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) del proyecto Estudio Informativo del proyecto de Línea de Alta Velocidad Palencia-Alar del Rey” (punto A.4). En el apartado D, referido a las “Condiciones al proyecto y medidas correctoras y compensatorias de los efectos adversos sobre el medio ambiente”, se recoge expresamente que el *“proyecto constructivo deberá ser sometido a consulta de las Administraciones afectadas, entre las que figurarán el Ayuntamiento de Palencia y la Junta de Castilla y León”.*

Y también tal moción fue incluida en la aprobación definitiva de dicho Estudio Informativo, en fecha 28-2-2018, en el que, en relación a la posterior aprobación de los proyectos constructivos, se señala que respecto al estudio de estos proyectos *“Se procederá a remitir una copia de este estudio al Ayuntamiento de Palencia y la Junta de Castilla y León antes de la aprobación del correspondiente proyecto constructivo”.*

Y por ello en la aprobación definitiva del Estudio Informativo del año 2018, se incluyeron unos planos con los siguientes rótulos: *““A coordinar con el E.I. de la Integración del Ferrocarril en Palencia” ; y “El P.C. deberá cumplir con las prescripciones establecidas en la aprobación definitiva del Estudio Informativo del proyecto de Integración del ferrocarril en la ciudad de Palencia y de la LAV Palencia – Alar del rey, resolviendo técnicamente la problemática que plantea la conexión en el espacio-tiempo en ambos estudios.”.*



Transcurridos casi cuatro años desde la aprobación del Estudio Informativo del año 2018, en fecha 28-10-2021, tuvo entrada en el Registro del AYUNTAMIENTO DE PALENCIA un escrito dirigido por ADIF-AV a dicha Corporación municipal, en el se daba traslado para informe del “Proyecto Básico de Plataforma de la Línea de Alta Velocidad Palencia-Aguilar de Campoo, Tramo: Palencia-Palencia Norte”. Sobre este Proyecto Básico no se emitió ningún informe por dicho Ayuntamiento.

Previamente a aprobarse en fecha 25-5-2022 el “Proyecto de Construcción de la Plataforma de la Línea de Alta Velocidad Palencia-Aguilar de Campoo, Tramo: Palencia-Palencia Norte”, no se dio traslado de este último Proyecto al AYUNTAMIENTO DE PALENCIA, para la emisión del preceptivo informe.

A este respecto, debemos de distinguir la sustancial diferencia entre “Proyecto Básico” y “Proyecto Constructivo”, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 38/2015 mencionada, como en los artículos 11 y 12 del Real Decreto 2387/2004, también citado. Precisamente, en el citado artículo 6, concretamente en el párrafo segundo de su apartado 1, se recoge una nítida distinción entre los Proyectos de Construcción y los Proyectos Básicos, en los siguientes términos: *“Se entiende por proyecto de construcción el que establece el desarrollo completo de la solución adoptada en relación con la necesidad de una determinada infraestructura ferroviaria, estación de transporte de viajeros o terminal de transporte de mercancías, con el detalle necesario para hacer factible su construcción y posterior explotación. El proyecto básico es la parte del proyecto de construcción que contiene los aspectos geométricos del mismo, así como la definición concreta de los bienes y derechos afectados”*.

En consonancia con tal distinción, en el artículo 7.3 de la citada Ley 28/2015, antes transcritos, se prevé la obligatoriedad de comunicar a la administración urbanística competente, los Proyectos Constructivos, previamente a la aprobación de los mismos, al objeto de que por dicha administración se emita el correspondiente informe. Y esa comunicación no puede ser suplida por el traslado del Proyecto Básico, dada la sustancial diferencia del contenido de éste con respecto del contenido del Proyecto Constructivo.



Es por ello que el traslado en fecha 28-10-2021 al AYUNTAMIENTO DE PALENCIA por parte de ADIF-AV, del “Proyecto Básico de Plataforma de la Línea de Alta Velocidad Palencia-Aguilar de Campoo, Tramo: Palencia-Palencia Norte”, no supe la obligación que dicha entidad pública empresarial tenía de comunicar a la mencionada Corporación local del correspondiente Proyecto Constructivo, previamente a su aprobación. Y por tanto no puede entenderse que, ante la falta de emisión de informe al Proyecto Básico referido por dicho Ayuntamiento, éste se pronunciara favorablemente sobre el posterior Proyecto Constructivo.

Como se considera en el mencionado informe municipal de fecha 11-8-2023, existe una sustancial discrepancia entre los mencionados Estudios Informativos y el Proyecto de Construcción que se está ejecutando, recogiendo en dicho informe lo siguiente:

“En el Proyecto Básico, se ha desarrollado una nueva alternativa de trazado, diferente a las previstas en los Estudios Informativos previos, y que, en consecuencia, para el futuro desarrollo del soterramiento, la solución del citado estudio informativo deberá ser adaptada. Además, este nuevo trazado tiene repercusiones tanto sobre el planeamiento, como sobre la ciudad consolidada, que no pudieron ser informadas ni tenidas en cuenta en el momento oportuno para ello, puesto que los Estudios Informativos no lo contemplaban”.

Las anteriores consideraciones resultan corroboradas por el informe emitido en fecha 14-12-2023, a instancia de la entidad recurrente, por los Arquitectos D. DANIEL VEGA FERNÁNDEZ y D. LUIS ROBERTO MUÑOZ GONZÁLEZ, que se ha acompañado con el escrito de demanda (acontecimiento nº 81 del expediente judicial electrónico), y que ha sido objeto de aclaración en la vista del presente procedimiento celebrada el día 11-3-2025. Con independencia de la titulación de dichos Peritos, hay que considerar que los mismos están capacitados para pronunciarse sobre el trazado de la Línea de Alta Velocidad que aquí nos ocupa, y la afectación que el referido trazado tiene a todos los efectos en la ciudad de Palencia, dada la especialidad en materia urbanística de aquellos. Dicho informe pericial termina con las siguientes conclusiones:

“1. El Proyecto Constructivo L.A.V. Palencia-Aguilar de Campoo. Tramo: Palencia-Palencia Norte, no resuelve la técnica la conexión en el espacio-tiempo de los Estudios Informativos aprobados definitivamente de Integración del Ferrocarril en la ciudad de Palencia y de la Línea de Alta Velocidad Palencia-Alar del Rey.



2. Disminuye el área soterrada en casi 500 metros aproximadamente respecto al soterramiento de 2.740 m. aprobados en el E.I. de Integración del Ferrocarril en la ciudad de Palencia, quedando desconectados definitivamente cuatro barrios de Palencia (el Cristo del Otero, San Juanillo, el Sector 3 y San Antonio)

3. Propone un nuevo trazado, tanto en planta como en sección-alzado que no está contemplado en los Estudios Informativos aprobados definitivamente.

4. El nuevo trazado propuesto al ser una modificación sustancial no se ha sometido a Estudio de Impacto Ambiental.

5. El nuevo trazado para que tuviera validez legal necesitaría en primer lugar anular los Estudios Informativos aprobados y en segundo lugar redactar otro Estudio Informativo de integración del ferrocarril en la ciudad de Palencia, eligiendo como opción (sin ningún argumento que modifique los que se trataron anteriormente) el tratamiento de borde o “permeabilización”, ya descartada en el Estudio Informativo de Integración del Ferrocarril en la ciudad de Palencia aprobado en 2010 (y revalidado en 2018)”.

Los informes antes referidos no pueden considerarse desvirtuados por el informe emitido por ADIF-AV en fecha 23-10-2023, que se ha acompañado con el escrito de contestación a la demanda (acontecimiento 128 del expediente judicial electrónico), en el que se transcribe el informe emitido en fecha 2-10-2023 por la Asesoría Jurídica de dicha entidad pública empresarial, en el que se recogen las siguientes conclusiones:

“PRIMERO.- El hecho de haber remitido la documentación y los planos expuestos en el Antecedente Cuarto no determina la anulabilidad del procedimiento llevado a cabo por cuanto el acto de remisión contenía los requisitos formales indispensables y necesarios para alcanzar su fin y no dio lugar, en ningún caso, a la indefensión del Ayuntamiento interesado.

SEGUNDO.- La ausencia de informe alguno por parte del Ayuntamiento no puede justificar la retroacción de las actuaciones al momento en el que se le remitió el Proyecto básico, siendo plausible que la Administración competente haya adoptado la resolución correspondiente, de acuerdo con la información existente en el expediente y sin contar con el parecer del Ayuntamiento interesado.

TERCERO.- La aprobación del “Proyecto de Construcción de Plataforma de la Línea de Alta Velocidad Palencia-Aguilar de Campoo. Tramo: Palencia-Palencia Norte” es ajustada a Derecho, no considerando viable la impugnación pretendida por el Ayuntamiento de Palencia (Servicio de Planeamiento y Gestión Urbanística)”.

También con el escrito de contestación a la demanda, se ha aportado por ADIF-AV un documento emitido en fecha 10-10-2024, denominado “NOTA TÉCNICA SOBRE LA

SOLUCIÓN PLANTEADA, TRAMITACIONES REALIZADAS, NORMATIVA EMPLEADA E

INTERÉS GENERAL DEL PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN DE PLATAFORMA DE LA

LÍNEA DE ALTA VELOCIDAD PALENCIA-AGUILAR DE CAMPOO, TRAMO: PALENCIA-

PALENCIA NORTE” (acontecimiento 128 del expediente judicial electrónico). Dicha nota es

suscrita por D. RAÚL SÁNCHEZ MENDOZA y por D. ÓSCAL TRUJILLANO

FÉRNÁNDEZ, ambos Ingenieros de Caminos, que desempeñan los cargos de Jefe de Área de Proyectos y Subdirector de Proyectos de Obra Civil de ADIF-AV, respectivamente, habiendo



intervenido dichos Peritos en la vista del presente procedimiento celebrada en fecha 11-3-2025. En esta “nota técnica” se describen todas las actuaciones realizadas, señalando que *“la aprobación técnica definitiva del Proyecto de Construcción tuvo lugar con fecha 24 de mayo de 2022”*.

Tampoco esta última “nota técnica” desvirtúa todas las actuaciones que obran en el expediente administrativo, y las consideraciones que se recogen en el mencionado informe municipal de fecha 11-8-2023.

Debemos por ello apreciar la existencia de una actuación realizada en vía de hecho, al ejecutarse unas obras en base a un Proyecto Constructivo, que no se comunicó a la administración urbanística competente, al objeto de que emitiera el correspondiente informe. Y ello con el agravante de la sustancial discrepancia entre dicho Proyecto Constructivo con respecto a los Estudios Informativos aprobados en los años 2010 y 2018, en los que se previa claramente el soterramiento de la Línea de Alta Velocidad a su paso por la ciudad de Palencia, en un tramo de casi tres kilómetros, concretamente en 2.740 metros, y en unas condiciones distintas a las que finalmente se están ejecutando, especialmente las referidas a su trazado. Y por ello las obras de ejecución del referido Proyecto Constructivo, no se ajustan a los mencionados Estudios Informativo, en cuanto a que la conexión de la Línea de Alta Velocidad Palencia-Alar del Rey debía “integrar desde su inicio” y “en el espacio y en el tiempo” con el soterramiento aprobado.

Por todo ello, el recurso ha de ser estimado, declarando que por ADIF-AV se está realizando una actuación constitutiva de vía de hecho, siendo la misma contraria a derecho, debiendo por ello proceder al cese de dicha actuación, reponiendo los terrenos e instalaciones afectadas al estado en que se encontraban previamente a la iniciación de las obras referidas.

QUINTO.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa, en la redacción dada a dicho precepto por el artículo 3, apartado 10, de la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal, dadas la serias dudas de hecho y de derecho que pudieran haberse suscitado en la Administración



demandada respecto a la existencia de vía de hecho, así como sobre el plazo para impugnar dicha vía, no procede hacer especial pronunciamiento sobre la imposición de las costas.

Vistos los preceptos legales citados y demás de general aplicación, en nombre del Rey, y en el ejercicio de la potestad jurisdiccional, que emanada del Pueblo español, me confiere la Constitución,

F A L L O

Desestimar las excepciones procesales de falta de legitimación activa, de extemporaneidad del recurso contencioso-administrativo y de inexistencia de vía de hecho, alegadas por la Abogacía del Estado, y entrando en el fondo del asunto, estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la asociación ECOLOGÍSTAS EN ACCIÓN PALENCIA – AEDENAT PALENCIA, contra la desestimación por silencio del requerimiento formulado a la entidad ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS-ALTA VELOCIDAD (ADIF-AV) en fecha 24-11-2023, de cese en la vía de hecho, en relación a las obras de construcción de la Plataforma de la Línea de Alta Velocidad Palencia-Aguilar de Campoo, tramo Palencia-Palencia Norte; declarando que se está realizando una actuación constitutiva de vía de hecho, siendo la misma contraria a derecho, debiendo por ello proceder al cese de dicha actuación, reponiendo los terrenos e instalaciones afectadas al estado en que se encontraban previamente a la iniciación de las obras referidas; sin hacer especial pronunciamiento sobre la imposición de las costas.

Notifíquese esta Sentencia a las partes haciéndoles saber que contra la misma cabe recurso de apelación que deberá interponerse por escrito ante este mismo Juzgado, dentro de los quince días siguientes a su notificación y del que conocerá, en su caso, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.



Así por esta mi Sentencia, de la que se llevará testimonio a los autos originales,
definitivamente juzgando, lo pronuncio, mando y firmo.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutelar o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.