
EXCMO. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCION SEGUNDA.
Recurso nº 158/1994-B. Sentencia nº 534 (26-6-1996)
Expedientes: 414.070/1996, 3.048.886/1992 Y 3.082.160/1993

TEMA: PLANEAMIENTO

PLAN ESPECIAL de Ordenación de Sistemas Generales. Avda. Gómez Laguna.
Aprobación definitiva

Ilmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Jaime Servera Garcías (*Ponente*)

Magistrados

D. Eugenio Esteras Iguacel

D. Fernando García Mata

En Zaragoza a veintiseis de junio de mil novecientos noventa y seis.

En nombre de S.M. el Rey.

Son objeto de impugnación los acuerdos del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza, de 18 de marzo y 27 de octubre de 1993, aprobando en instancia y reposición, respectivamente, con carácter definitivo el Plan Especial de Ordenación de Sistemas Generales delimitado por la prolongación de la Avda. Gómez Laguna, Estadio Miralbueno y línea de Ferrocarril, según texto refundido del proyecto técnico presentado por la C. d. A.-T de Zaragoza.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. – La actora, mediante escrito presentado el 11 de febrero de 1994, dedujo este recurso contra los indicados actos administrativos.

SEGUNDO. – Previa la interposición del recurso, publicación de su incoación y aportación del expediente administrativo, la parte actora dedujo demanda en suplica de que se dicte una sentencia que declare:

1º. La anulación del Acuerdo adoptado por el Ayuntamiento de Zaragoza el día 18 de marzo de 1993, en virtud del cual se aprobó con carácter definitivo el Plan Especial de Ordenación de Sistemas Generales delimitados por la prolongación de la Avenida Gómez Laguna, Estadio Miralbueno «El O.», y la línea de ferrocarril, por ser el citado instrumento de planeamiento contrario al ordenamiento jurídico.

2º. La anulación, por causa de anulabilidad, del Acuerdo Municipal adoptado el día 27 de octubre de 1993, desestimatorio del Recurso de Reposición previo al Contencioso Administrativo formulado contra el anterior Acuerdo de 18 de marzo de 1993.

3º. Que se declare la ilegalidad de la implantación de los usos previstos en el Plan Especial de Ordenación de Sistemas Generales para las instalaciones de

la C. d. A.-T., al ser contrarios a los establecidos por el Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza en los terrenos calificados como Sistema General de Comunicaciones, Red Ferroviaria y Centro de Intercambio.

4º. Que se declare la ilegalidad de la implantación, en los terrenos objeto de cesión municipal del derecho de superficie a la C. d A.-T., de una gasolinera destinada al uso público por ser contraria al destino y a los usos que señala el Plan General y contravenir el interés social que debe predominar en la cesión municipal.

5º. Que se declare la nulidad de pleno derecho del Acuerdo municipal adoptado el día 28 de noviembre de 1991, si se demostrara a lo largo del presente procedimiento que la cesión del derecho de superficie efectuada por el Ayuntamiento de Zaragoza, a favor de la C. d. A.-T. contraria al ordenamiento Jurídico, al no haberse respetado el interés social que debe imperar en toda cesión del derecho de superficie.

6º. Que se declare, en cualquier caso, la condena en costas a la Administración a tenor de lo previsto en el artículo 131 de la Ley Jurisdiccional.

TERCERO. – La Administración demandada, en su contestación a la demanda, suplicó la desestimación del recurso.

CUARTO. – La representación de la codemandada, en igual trámite, intereso la inadmisibilidad o, en su caso, desestimación del recurso.

QUINTO. – Recibido el proceso a prueba, se propuso prueba documental y reconocimiento judicial por la actora, y documental y confesión judicial por la codemandada, con el resultado que consta en autos.

SEXTO. – Finado el periodo probatorio, las partes evacuaron el traslado para conclusiones sucintas por escrito, señalándose para votación y fallo del recurso el día 19 de los corrientes.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. – Constituye el objeto del presente recurso contencioso administrativo, determinar si son o no conformes al Ordenamiento Jurídico las resoluciones indicadas en el encabezamiento de esta sentencia por las que se aprobó con carácter definitivo, en instancia y reposición, el Plan Especial de Ordenación de Sistemas Generales delimitado por la prolongación de la Avenida Gómez Laguna, Estadio Miralbueno «El O.», y la línea ferrea, promovido por la C. d A.T. de Zaragoza.

Frente a dichos acuerdos, cuya anulación pretende la recurrente junto con declaración de ilegalidad de los usos que se quieren implantar, en particular el de una gasolinera destinada al uso público, articula aquélla los siguientes motivos de impugnación: a) que el Plan que recurre infringe la normativa de usos que establece el Plan General de Ordenación Urbana, por cuanto los terrenos incluidos en aquél forman parte del Sistema General de Comunicaciones del P.G.O.U., vigente, con la calificación de «Red Ferroviaria y Centros de Intercambio», que conforme al artículo 7.2.3. de este último, apartado 1.c) permite usos de infraes-

estructuras, incluso subterráneas, destinadas al transporte por ferrocarril y sus instalaciones; y en lo referente a zona de Servicio Ferroviario, permite la construcción de edificios para la atención del usuario, naves de estación y servicios terciarios complementarios, entre los no admite pueda incluirse el complejo de servicios de la C. d. A.T. de Zaragoza, más propio, siempre según su razonamiento, de un Sistema General de Equipamiento y Servicios. b) Que el referido Plan Especial no puede modificar la normativa de usos contenida en el PG.O.U., porque no es un verdadero Plan de Reforma Interior (peri) con el que se le designa, sino un Plan Especial de desarrollo con cobertura legal en el artículo 17.2 de la Ley del Suelo anterior y 76.2.a) del Reglamento de Planeamiento, según informe del Jefe de la Sección Jurídica del Servicio de Planeamiento del Ayuntamiento de Zaragoza, de 25/6/1992, que no podía alterar los usos del PG. c) Que el Plan General no permite la instalación de una estación de carburante de Servicio Público en los terrenos objeto del Plan Especial impugnado, no estando prevista en el Plan Especial de implantación de puntos de venta de Carburante en el sistema viario público aprobado también por el Ayuntamiento de Zaragoza. d) Que los terrenos objeto del Plan Especial recurridos, fueron obtenidos de la junta de Compensación recurrente, mediante compensación a sus propietarios, constituyendo sobre parte de los mismos un derecho de superficie en favor de la C. d A.-T de Zaragoza, en acuerdo de 28/11/91, que obliga a la implantación de usos de interés social, carácter que niega al Centro administrativo e instalaciones necesarias para el mantenimiento de los vehículos de la C. d. A.-T., lo que le lleva a afirmar la nulidad de pleno derecho de este último acuerdo.

SEGUNDO. – La C d A.-T. de Zaragoza codemandada invoca, en primer término la inadmisibilidad del recurso que fundamenta, de una parte, en la falta de acreditación del acuerdo del Organo de la Junta de Compensación demandante, que legalmente tenga la correspondiente competencia, sobre interposición tanto del recurso de reposición en vía administrativa, como de este contencioso-administrativo, conforme al artículo 57.2 d) de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa. De otra, con carácter parcial, en la no impugnabilidad del acuerdo de 28/11/1991, por ser firme y consentido y no haberse formulado recurso de reposición contra el mismo.

TERCERO. – Por lo que se refiere a las causas de inadmisibilidad alegadas, ambas han de ser desestimadas. La primera, por cuanto consta incorporado al proceso las bases y Estatutos de la Junta de Compensación del Sector 89, «Urbanización Montecanal» y la certificación del acuerdo de su Consejo Rector de 15 de noviembre de 1993 relativa a la interposición de este contencioso. La segunda, porque, es constante la doctrina jurisprudencial en contra de la apreciación de inadmisibilidades parciales por fuerza del principio de la unidad de contenido de la instancia jurisdiccional (Sentencia Tribunal Supremo de 22/11/1994, Aranzadi 8644).

CUARTO. – Entrando en el análisis del primero de los motivos de impugnación formulados por la recurrente, ha de señalarse que, como es de ver en el expediente administrativo remitido, la parcela de 32.000 m² cedidos por la Jun-

ta de Compensación demandante forma parte del Sistema General de Comunicaciones del Plan General de Ordenación Urbana de la ciudad, actualmente vigente, destinados por el mismo a Centro de Intercambio y de Comunicaciones Ferroviarias, en tanto que el Plan Especial objeto de este recurso se refiere únicamente a parte de dichos terrenos —18.000 m²—, que siguen siendo de titularidad municipal y sobre los que existe cedido a la C. A.-T. de Zaragoza en derecho de superficie, por lo que sigue vigente la posibilidad de uso como centro de intercambio y comunicaciones ferroviarias, habida cuenta su situación junto a la actual vía férrea Zaragoza-Valencia.

Por otro lado, el artículo 7.2.3, apartado 1.c) de las Normas Urbanísticas del Plan General, prevé que las zonas de servicio ferroviario puedan incluir servicios terciarios complementarios, cuya delimitación deberá realizarse mediante un Plan Especial. En concreto, la citada Norma distingue tres tipos de zonas: a) zona de viales, b) Zona ferroviaria y c) Zona de Servicio Ferroviario, constituida por las construcciones e instalaciones que permitan la utilización del servicio por los ciudadanos señalando que podrán constituirse edificios para la atención del usuario, naves de estación y servicios terciarios complementarios, entre los que la propia recurrente considera incluibles (fundamento de derecho XII de su demanda) terminales de transporte (metro, autobuses, etc.) oficinas de correos, alquiler de vehículos, etc., y el Ayuntamiento demandado ha estimado incluibles los usos relativos al Servicio Público de Transporte Urbano en Automóviles Ligeros —A.-T.—, el cual es también de interés general y vinculado a transportes públicos de nivel superior, según deriva del Informe del Servicio de Planeamiento, de 2 de junio de 1992 (folios 8 al 11 del expediente), al que se remiten los posteriores informes técnicos previos a la aprobación provisional que, con informe favorable de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio de Zaragoza, de 4 de marzo de 1993, fue aprobado definitivamente el 18 del mismo mes y año, por lo que no cabe apreciar, como pretende la recurrente, infracción a los usos permitidos por el PGOU, sin que al efecto resulte relevante la inexistencia en el momento actual de instalaciones ferroviarias, salvo la línea ferrea antes mencionada, o que las limitaciones de ocupación, altura y edificabilidad se asimilen a las establecidas para suelos pertenecientes al Sistema General de Equipamientos y Servicios, por cuanto ello no convierte aquel uso en el propio de este sistema.

QUINTO. – A partir de la anterior conclusión, ha de ser igualmente desestimado el segundo de los motivos de impugnación aducidos por la demandante, relativo a la ilegalidad del Plan Especial recurrido por supuesta infracción del artículo 17.2 de la Ley del Suelo, Texto Refundido de 1976, 84.2.a) de la vigente Ley de 1992 y 76.2.a) del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, y porque dicho Plan Especial cumple precisamente con la finalidad de desarrollo prevista en los citados preceptos, siendo su objeto, según consta del informe del Servicio de Planeamiento del Ayuntamiento demandando, «desarrollar el uso genérico de Sistema General de Comunicaciones-Centro de Intercambio con usos detallados que incluyen

además del propio Centro de intercambio, los servicios de transporte público que presta la citada Cooperativa al amparo del artículo 7.2.3.1. de las Normas del vigente Plan General, con el régimen y las determinaciones necesarias para poder desarrollar posteriormente las obras correspondientes».

Por otro lado, idéntica suerte desestimatoria ha de seguir la objeción referente a la implantación en los terrenos de constante referencia de una gasolinera de venta al público de carburantes, pero cuarto, desde la aprobación inicial del Plan Especial controvertido el Ayuntamiento de Zaragoza ha venido estableciendo determinadas prescripciones encaminadas a que el destino de aquélla sea el suministro de carburante exclusivo para los servicios cooperativistas, y así, en aquella aprobación inicial determina que «el uso de gasolinera quedará sujeto a las condiciones que se establezcan, con independencia del presente Plan, en expediente separado», haciendo la precisión de que el uso genérico o dominante será el de «mantenimiento, aprovisionamiento y estancia de vehículos A-T pertenecientes a la Cooperativa ...» así como usos complementarios consistentes en oficinas administrativas de la Cooperativa, salas de reunión y uso comercial limitado a repuestos o accesorios utilizables en los vehículos a-t pertenecientes a la Cooperativa». Y en la aprobación provisional, se incluye la prescripción de que el uso de la gasolinera deberá ser contemplado «como complementario de las instalaciones de la Cooperativa y al servicio exclusivo de los vehículos de los cooperativistas. La prueba practicada en autos, en fin, ha venido a corroborar el referido uso exclusivo por los cooperativistas, sin que sea éste el procedimiento adecuado para enjuiciar las aspiraciones que, en relación con dicho uso, puedan mantener los socios cooperativistas.

SEXTO. – Por último, la demandante fundamenta su pretensión de nulidad de pleno derecho del acuerdo municipal de 28 de noviembre de 1991, que estableció el derecho de superficie sobre 18.000 m² de los terrenos cedidos por la misma a favor de la C. d. A.-T. codemandada en que el fin para el que se cedieron vulnera el de interés social que debe presidir el uso al que destine los terrenos el superficiario, imputando a la Corporación Local el vicio de desviación de poder, por haberse valido de medios previstos en la Ley, para fines distintos a los fijados por la misma.

Sin embargo, al margen de que tal acuerdo no fue impugnado en su momento, no obstante quedar explicitado en el mismo el destino que había de darse a los terrenos sobre los que se constituía el derecho de superficie cedido a la Cooperativa codemandada: instalación de su Centro administrativo y de las instalaciones necesarias para el mantenimiento de vehículos de la C. d. A. T., es claro el interés social que deriva del servicio público en que consiste el uso autorizado, sin que, por el contrario, se haya probado actividad meramente lucrativa, habida cuenta del uso exclusivo por los cooperativistas tanto de la gasolinera como de las demás instalaciones privadas que hayan podido ubicarse en el referido Centro, ello aparte de que, una actuación del superficiario desviada de aquel fin, en absoluto determinaría la nulidad radical del acuerdo de constitución y cesión del derecho de superficie, sino, en su caso, legitimaría al Ayuntamiento deman-

dado para su revocación y recuperación de los terrenos que siguen siendo de su exclusiva titularidad.

SEPTIMO. – Lo razonado conduce a la desestimación de este recurso contencioso-administrativo, sin que concurran méritos para una especial imposición de las costas procesales, conforme a lo prevenido en el artículo 131 de la Ley de la Jurisdicción.

FALLAMOS

PRIMERO. – DESESTIMAMOS el presente recurso nº 158-B/1994, deducido por la JUNTA DE COMPENSACIÓN DEL SECTOR 89 DEL PGOU DE ZARAGOZA, «URBANIZACIÓN MONTECANAL».

SEGUNDO. – No hacemos especial imposición de costas.

Así, por esta Sentencia, de la que se llevará testimonio a los autos principales, la pronunciamos, mandamos y firmamos.