



Roj: **STS 7604/2009 - ECLI:ES:TS:2009:7604**

Id Cendoj: **28079130052009100664**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **14/12/2009**

Nº de Recurso: **293/2006**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **PEDRO JOSE YAGÜE GIL**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ GAL 6104/2005,**
STS 7604/2009

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a catorce de Diciembre de dos mil nueve

Visto el recurso de casación nº 293/2006, interpuesto por el Sr. Abogado del Estado, en representación del ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS (**ADIF**) -antes RENFE-, contra la sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, de fecha 27 de octubre de 2005, dictada en el recurso nº 4167/2002, sobre Plan Parcial. Es parte recurrida el Ayuntamiento de A Coruña, representado por el Procurador D. Luis Arredondo Sanz.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO .- En el proceso antes referido, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia dictó sentencia en fecha 27 de octubre de 2005 , de inadmisión del recurso. Notificada a las partes, por la representación del "Administrador de Infraestructuras del Estado" (**ADIF**), antes RENFE, se presentó escrito preparando recurso de casación, el cual fue tenido por preparado en la providencia de la Sala de instancia de 21 de diciembre de 2005 , al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

SEGUNDO .- Emplazadas las partes, la entidad recurrente compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, al tiempo que formuló en fecha 7 de diciembre de 2007 su escrito de interposición del recurso de casación, en el cual, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, solicitó se declarara haber lugar al recurso, casando la sentencia recurrida y dictando sentencia en consonancia con los motivos de casación alegados.

TERCERO .- Mediante providencia de fecha 6 de mayo de 2008 se admitió a trámite el recurso de casación interpuesto, atribuyéndose su conocimiento a la Sección Quinta de esta Sala. Por la de 17 de junio de 2008 se ordenó entregar copia del escrito de formalización del recurso a la parte comparecida como recurrida (Ayuntamiento de A Coruña) a fin de que en plazo de treinta días pudiera oponerse al recurso, lo que hizo mediante el escrito presentado el 3 de septiembre de 2008, en el que expuso los razonamientos que creyó oportunos y solicitó se dictara sentencia declarando no haber lugar al recurso de casación y confirmando la sentencia recurrida, con imposición de costas a la Administración recurrente.

CUARTO .- Por providencia de fecha 26 de Noviembre de 2009, se señaló para votación y fallo de este recurso de casación el día 9 de Diciembre de 2009, en que tuvo lugar.

QUINTO .- En la sustanciación del juicio no se han infringido las formalidades legales esenciales.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Pedro Jose Yague Gil,



FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO .- Se impugna en este recurso de casación nº 293/2006 la sentencia que la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Sección Segunda) dictó en fecha 27 de octubre de 2005, en el recurso nº 4167/2002, interpuesto por la "Red Nacional de Ferrocarriles Españoles" (RENFE), contra el acuerdo plenario del Ayuntamiento de A Coruña de 14 de diciembre de 2001 desestimatorio del recurso de reposición interpuesto contra el anterior acuerdo de 14 de septiembre de 2001 de aprobación definitiva del Plan Parcial "Parque Ofimático" para la ordenación del Sector de Suelo Urbanizable nº 10 del PGOU, promovido por el Instituto Galego da Vivenda e Solo.

SEGUNDO : Se fundó la demanda presentada en la instancia, en síntesis, en primer lugar en que " *el Plan Parcial no contempla la condición de titular de bienes de dominio público adquiridos a título oneroso de RENFE, dentro de la ordenación del Sector S- 10 y que por tanto se le está excluyendo de aprovechamientos urbanísticos, a los cuales tiene derecho* ". Y, en segundo lugar, en " *la inadecuada calificación de la zona de dominio público, y de la delimitación de lo que es zona de afección del ferrocarril* ". Concluyó así solicitando, además de la anulación del Acuerdo recurrido, el reconocimiento de " *los aprovechamientos urbanísticos que le corresponden* ".

El Ayuntamiento de A Coruña se opuso a la demanda argumentando, en resumen que:

- El recurso era inadmisibles por falta de legitimación activa de la recurrente, al no ser RENFE la titular de los bienes en cuestión.
- Se había producido una pérdida sobrevenida del objeto del litigio, al haberse suspendido la eficacia del acuerdo impugnado con el objeto de subsanar la ordenación del Plan Parcial, mediante la correspondiente modificación.
- El acuerdo se dictó conforme a Derecho en cuanto al fondo de la cuestión planteada.

La sentencia de 27 de octubre de 2005 , ahora impugnada en casación, inadmitió el recurso al apreciar la falta de legitimación activa de RENFE, con la siguiente fundamentación, que transcribimos literalmente:

"[...] : La pretensión de la recurrente, expresada en el petitum del escrito de demanda, es la anulación de la resolución recurrida para que se le reconozca los aprovechamientos urbanísticos que le correspondan, y se fundamenta en el artículo 131.2 de la Ley 1 /1997, de 24 de marzo, del Suelo de Galicia , que prevé que "cuando el polígono existan bienes de dominio y uso público no obtenidos por cesión gratuita, el aprovechamiento urbanístico correspondiente a su superficie pertenecerá a la administración titular de aquellos.

Pues bien, concretado así el tema de debate, y reconocido en el desarrollo argumental del motivo que "el pronunciamiento judicial que se interesa debe evitar, restituyendo no a Renfe, sino al Estado, todos sus derechos patrimoniales", se comprenderá la razón que asiste a la dirección letrada del Ayuntamiento demandado cuando en su escrito de contestación alega como causa de inadmisibilidad del recurso la falta de legitimación de la recurrente (artículo 69. b de la Ley Reguladora de la Jurisdicción), alegación, por cierto, no combatida en trámite de conclusiones.

Quizá convenga recordar, de acuerdo con el Estatuto de RENFE, aprobado por Real Decreto 121 /1994, de 28 de enero , que RENFE es una entidad de derecho público, con personalidad jurídica propia e independiente del Estado, adscrita al Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (artículo 1); que le corresponde la gestión directa del servicio público de titularidad estatal relativo a la explotación de los ferrocarriles del transporte público que se le encomienden (artículo 2) y que tiene la administración de la infraestructura ferroviaria en las esferas expresadas en el artículo 3 , entre los que no se incluyen la reclamación que aquí ejercita."

TERCERO .- Contra la referida sentencia el Sr. Abogado del Estado ha interpuesto recurso de casación, en el cual esgrime dos motivos de casación, ambos por el cauce del artículo 88.1.d) de la Ley Jurisdiccional 29/98 , a saber:

1º.- Por infracción del principio " *de que no se puede ir contra los actos propios* ", consagrado en el artículo 7.1 del Código Civil y artículo 11.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de junio, del Poder Judicial , así como en reiteradas sentencias del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional. Considera la Administración estatal recurrente que la sentencia impugnada ha aplicado el referido principio de manera incorrecta al negarle a RENFE-**ADIF** la legitimación activa que el Ayuntamiento de A Coruña le reconoció en todo momento en la vía administrativa previa.

2º.- Por infracción de los artículos 19.1.a) y 19.1.g) de la Ley Jurisdiccional 29/98 , en relación con el artículo 184 Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y de la jurisprudencia que los interpreta y aplica. Insiste la recurrente en que en el proceso de instancia quedó claro que RENFE-**ADIF** defendía



en él intereses patrimoniales del Estado cuya administración y gestión le han sido legalmente encomendados. Concretamente la defensa de los aprovechamientos urbanísticos generados por los espacios ferroviarios preexistentes en el ámbito de referencia, que el Plan Parcial impugnado pretende atribuir al resto de los propietarios del ámbito, en perjuicio de RENFE.

CUARTO.- La parte recurrida, Ayuntamiento de A Coruña, se ha opuesto al recurso señalando, en resumen, que la pérdida de objeto del litigio invocada en su contestación a la demanda se ha consumado ya tras el Acuerdo plenario municipal de 10 de marzo de 2003 que aprobó la rectificación y subsanación de los defectos del Plan Parcial con su consiguiente convalidación. También que el hecho de que a RENFE se le hubiera reconocido legitimación en vía administrativa para aspectos relacionados con sus competencias sobre infraestructuras ferroviarias (trazado, características técnicas de la red, etc) no significa que se le haya reconocido legitimación para la defensa de bienes que no son de su titularidad. Y que, en fin, carece en cualquier caso de legitimación para reclamar el reconocimiento de derechos respecto a bienes que pertenecen al Estado.

QUINTO .- Centrados así los términos del debate, hemos de estimar el recurso de casación.

Resulta evidente que la entidad RENFE (ahora **ADIF**) ha promovido este litigio como titular de un interés legítimo y directo, como se deduce de lo dispuesto en el artículo 184 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres , vigente en la fecha en la que se interpuso el recurso contencioso-administrativo.

En dicho precepto se establece que: " 1.- *Se incorporarán al patrimonio de RENFE todos los bienes muebles e inmuebles adscritos a las líneas ferroviarias de titularidad estatal que la misma haya de explotar, excepto los terrenos de dominio público por los que discurra la línea u otros bienes inmuebles que resulten permanentemente necesarios para la prestación del servicio y respecto a los cuales se realicen expresamente su afectación demanial, los cuales seguirán perteneciendo al Estado, si bien su utilización y administración corresponderá a RENFE (...).* 2.- *RENFE podrá disponer libremente de los bienes que de conformidad con el punto anterior se integren en su patrimonio, y podrá, asimismo, realizar, en relación con los de dominio público, los aprovechamientos que sean complementarios o estén relacionados con la función esencial de transporte ferroviario a la que los mismos se encuentran afectados "*.

En este contexto, la pretensión formulada por RENFE en su demanda de reconocimiento de los aprovechamientos urbanísticos generados -en su caso- por los terrenos que el mentado precepto le encomienda administrar, denota un interés legítimo más que suficiente para promover el litigio, conforme al consolidado criterio jurisprudencial sobre la legitimación activa en el proceso contencioso-administrativo representado en la sentencia de esta Sala del Tribunal Supremo de 12 de junio de 2007 (RC 9460 / 2004), y en las que en ella se citan.

SEXTO.- Como consecuencia de ello hemos de estimar el recurso de casación, revocando la sentencia impugnada y resolviendo lo que corresponda dentro de los términos en que apareciera planteado el debate (artículo 95.2.d de la Ley Jurisdiccional).

En el fundamento de derecho segundo anterior expusimos los argumentos esgrimidos por las partes del proceso en sus respectivos escritos de demanda y contestación. Sobre la hipotética pérdida de objeto del proceso invocada por el Ayuntamiento de A Coruña con motivo de la suspensión y posterior modificación del Plan Parcial impugnado, señaló RENFE en sus escritos de conclusiones y de interposición del recurso de casación que continúa siendo titular de alguna parcela situada dentro de la delimitación final del ámbito de actuación, y que por tanto mantiene su pretensión impugnatoria, circunscrita a que se le reconozca el aprovechamiento urbanístico correspondiente a esos terrenos, conforme a lo dispuesto en los artículos 47.3 y 163.2 del Reglamento de Gestión Urbanística , aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto (RGU).

Desde luego, tal pérdida de objeto no existe, ya que:

1º.- El que el acto aquí recurrido, a la vez que aprobaba el Plan Parcial, suspendiera su eficacia, no priva al Plan de existencia, y de la posibilidad por ello de ser impugnado.

2º.- El posterior acto de 10 de Marzo de 2003, de subsanación de error, no satisface la pretensión de la parte recurrente, que no consiste en que no se tome en cuenta el aprovechamiento del suelo de dominio público ferroviario para hallar el aprovechamiento total del Sector, sino en que se tome en cuenta ese aprovechamiento pero para atribuírselo a **ADIF** (RENFE), y no a entidades o personas distintas.

Dicha pretensión ha de ser estimada, por los motivos que exponemos a continuación:

A).- Esta Sala del Tribunal Supremo ha interpretado en reiterada jurisprudencia lo dispuesto en el artículo 47.3 RGU (reproducido en el artículo 131.2 de la Ley 1/1997, de 24 de marzo, del Suelo de Galicia y en el actualmente vigente artículo 131.2 Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Galicia) en el sentido de que cuando los bienes de dominio y uso público preexistentes en un polígono o unidad de ejecución



objeto de equidistribución hubiesen sido obtenidos a título oneroso (ad. ex. expropiación) " *el aprovechamiento urbanístico atribuido a su superficie pertenecerá a la Administración titular de aquéllos* ", mientras que si se hubieren adquirido gratuitamente, se entenderán sustituidos por los resultantes de la ejecución del plan, no entrando en el reparto del aprovechamiento urbanístico (Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de julio de 2008 -RC 5186/2004 - y las que en ella se citan).

Dicho criterio se halla actualmente positivizado en el artículo 190 bis de la Ley estatal 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas -introducido por la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo-, que citamos a efectos meramente ilustrativos al no ser aplicable por razones cronológicas, y en el que se dispone que:

"Cuando los instrumentos de ordenación territorial y urbanística incluyan en el ámbito de las actuaciones de urbanización o adscriban a ellas terrenos afectados o destinados a usos o servicios públicos de competencia estatal, la Administración General del Estado o los organismos públicos titulares de los mismos que los hayan adquirido por expropiación u otra forma onerosa participarán en la equidistribución de beneficios y cargas en los términos que establezca la legislación sobre ordenación territorial y urbanística".

B).- La parte actora presentó con su demanda un documento (no discutido por la contraparte) que acredita que los terrenos en cuestión fueron adquiridos por RENFE por expropiación, (es decir, no por cesión gratuita), por lo cual, estando incluidos en el sector, deben generar aprovechamiento para su propietario, en aplicación de la doctrina jurisprudencial citada, cosa que niega el Plan Parcial aquí impugnado.

SÉPTIMO.- Al declararse haber lugar al recurso de casación no procede hacer condena en las costas de casación, ni existen razones de temeridad o mala fe para hacerla respecto de las de instancia (artículo 139.2 de la Ley Jurisdiccional).

Por todo ello, en nombre de S.M. el Rey y en el ejercicio de la potestad que, emanada del pueblo español, nos concede la Constitución.

FALLAMOS

Que declaramos haber lugar al recurso de casación nº 293/2006 interpuesto por el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (**ADIF**) -antes RENFE-, contra la sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, de fecha 27 de octubre de 2005, dictada en su recurso nº 4167/2002, y en consecuencia:

1º.- Revocamos dicha sentencia.

2º.- Estimamos el recurso contencioso administrativo nº 4167/02 interpuesto por **ADIF** (RENFE) contra el acuerdo del Ayuntamiento de A Coruña de fecha 14 de Septiembre de 2001 (confirmado en reposición por el de 14 de Diciembre de 2001) por el que se aprobó definitivamente el Plan Parcial "Parque Ofimático" para la ordenación del Sector de Suelo Urbanizable nº 10 del Plan General de Ordenación Urbana, cuyo Plan declaramos disconforme a Derecho y anulamos únicamente en cuanto no reconoce a **ADIF**-RENFE el aprovechamiento urbanístico correspondiente a los terrenos administrados por ella incluidos en el Sector.

3º.- Reconocemos el derecho de RED NACIONAL DE FERROCARRILES ESPAÑOLES al aprovechamiento urbanístico en igualdad de condiciones que el resto de los propietarios del sector por los terrenos destinados a sistema general ferroviario.

4º.- No hacemos condena ni en las costas de casación ni en las de instancia.

Así por esta nuestra sentencia, que se publicará en la colección legislativa, lo pronunciamos, mandamos y firmamos. **PUBLICACION** .- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. D. Pedro Jose Yague Gil, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.