

T.S.J.MURCIA SALA 1 CON/AD MURCIA

SENTENCIA: 00483/2017

UNIDAD PROCESAL DE APOYO DIRECTO

Equipo/usuario: MLS
Modelo: N11600
PALACIO DE JUSTICIA, RONDA DE GARAY, 5, 3ª PLANTA

N.I.G: 30030 33 3 2015 0001411
Procedimiento: PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000015 /2017 /
Sobre: URBANISMO
De D./ña. SOCIEDAD ESTATAL DE CORREOS Y TELEGRAFOS, S.A.
ABOGADO ABOGADO DEL ESTADO
PROCURADOR D./Dª.
Contra D./Dª. AYUNTAMIENTO DE MULA AYUNTAMIENTO DE MULA
ABOGADO JESUS
PROCURADOR D./Dª. JOSE

RECURSO núm. 15/2017
SENTENCIA núm. 483/2017

LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MURCIA:

SECCIÓN PRIMERA

Compuesta por los Iltmos. Sres.:

Dña. María Consuelo
Presidenta
D. Indalecio
D. José María
Magistrados
Han pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

La siguiente

SENTENCIA nº 483/17

Murcia, a once de diciembre de dos mil diecisiete.

En el recurso contencioso administrativo nº 15/2017, tramitado por las normas de procedimiento ordinario, en cuantía indeterminada, y referido a aprobación definitiva de modificación de Plan Especial.

Parte demandante: Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A.,
representada y dirigida por el Abogado del Estado.



Parte demandada: Ayuntamiento de Mula, representado por el Procurador D. José y dirigido por la Letrada Dña. María Encarnación

Acto administrativo impugnado: Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Mula de 6 de octubre de 2015, de aprobación definitiva de la Modificación nº 5 del Plan Especial de Protección y Revitalización del Conjunto Histórico de Mula.

Pretensión deducida en la demanda: Que se dicte sentencia por la que estimando el recurso se anule el acuerdo recurrido.

Siendo Ponente la Magistrada **Ilma. Sra. Dña. María Consuelo**, quien expresa el parecer de la Sala.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El presente recurso se interpuso el día 11 de diciembre de 2015, y admitido a trámite y previa reclamación y recepción del expediente, la parte demandante formalizó su demanda, deduciendo la pretensión a que antes se ha hecho referencia.

SEGUNDO.- La parte demandada se opuso al recurso e interesó su desestimación.

TERCERO.- Ha habido recibimiento del proceso a prueba, con el resultado que consta en las actuaciones y cuya valoración se hará en los fundamentos de Derecho de esta sentencia.

CUARTO.- Presentados escritos de conclusiones por las partes se señaló para la votación y fallo el día 1 de diciembre de 2017, fecha en que tuvo lugar, quedando las actuaciones conclusas y pendientes de sentencia.

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El Pleno del Ayuntamiento demandado, en sesión celebrada el día 25 de noviembre de 1999, aprobó definitivamente el Texto Refundido del Plan Especial de Protección y Revitalización del Conjunto Histórico de Mula (en adelante PEPRCH). El citado plan calificaba de uso residencial la parcela sita en C/ Pretil 6, ocupada por una edificación catalogada de grado de protección 3 con el número 29014, propiedad de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., y en la que en su día se situaban las oficinas de Correos y Telégrafos. En abril de 2009 se inició la modificación nº 5 del citado PEPRCH. Tras distintas actuaciones en el procedimiento, a las que nos referiremos más adelante, se aprobó



definitivamente por acuerdo del Pleno de 6 de octubre de 2015. La modificación consiste en calificar para el uso de equipamiento la edificación catalogada.

Contra este acuerdo interpone la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A. el presente recurso contencioso-administrativo. En la demanda alega, en síntesis, que desde el año 2008 el Ayuntamiento de Mula ha manifestado por escrito a la sociedad estatal, en reiteradas ocasiones, su intención de adquirir el inmueble al objeto de destinarlo al servicio público municipal. Ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo, y con el fin de presionar a Correos, el Ayuntamiento inició la modificación del PEPRCH, siendo su único objeto el cambio de uso del edificio, aprobándose la modificación definitiva por acuerdo del Pleno de 15 de mayo de 2010, siendo impugnado por la sociedad estatal. El 20 de enero de 2011 el Ayuntamiento, una vez analizada la valoración propuesta por Correos, le envió comunicación escrita manifestando la imposibilidad de llevar a cabo la adquisición de acuerdo con el valor asignado por la sociedad de tasación SEGIPSA, aunque reiteró su interés a través de otras fórmulas como “cesión, alquiler o similares”. A partir de mayo de 2011 se llevaron a cabo nuevos encuentros entre ambas partes, y el día 2 de agosto siguiente el Ayuntamiento envió escrito a la sociedad estatal manifestando su “firme y resuelta” voluntad de adquirir el inmueble, considerándolo a efectos de valoración como residencial. Solicitaba de Correos que retirara el recurso contencioso-administrativo, dejando caducar el trámite de demanda la recurrente. No habiendo llegado a acuerdo sobre la transmisión del edificio, el Ayuntamiento anuló la aprobación definitiva por falta de traslado a Correos de la aprobación inicial, cumplimentó dicho trámite y aprobó definitivamente la modificación mediante el acuerdo ahora impugnado.

Como motivos del recurso se alega, en primer término, que Correos y Telégrafos es una sociedad mercantil estatal que se rige por el derecho privado y que, en ningún caso, tiene la consideración de Administración Pública, sin perjuicio de las especialidades de derecho público de su régimen jurídico. Por tanto, el uso de equipamiento del edificio no es posible, pues a tenor del artículo 7 de las Normas del Plan Especial constituyen equipamiento los usos contemplados como espectáculos, religioso, cultural y sanitario, o cualquier otro cuya titularidad corresponda a las Administraciones Públicas. Ninguno de esos requisitos se da en el caso enjuiciado.

Añade la demandante, y en estrecha relación con el motivo anterior, que el Ayuntamiento ha incurrido en desviación de poder pues la única finalidad perseguida con la modificación es la de asegurarse la transmisión del inmueble a su favor pues difícilmente un particular va a adquirir un inmueble destinado a equipamiento, ni tampoco otra Administración distinta del Ayuntamiento. Esta finalidad queda constatada no sólo por los antecedentes fácticos antes descritos, sino también por el propio objeto de la



modificación del plan especial, que se limita al uso de la parcela. Por tanto, lo que se persigue con la modificación recurrida no es el favorecimiento, la protección o la revitalización del Conjunto Histórico, sino que el Ayuntamiento adquiriera el inmueble con el objeto de ubicarse en él por las propias condiciones del edificio. Queda patente, por tanto, la nulidad del acuerdo pues su única finalidad es obtener el inmueble ante la falta de acuerdo de las partes y la improcedencia de utilización de medidas de adquisición unilaterales por el Ayuntamiento al no darse los requisitos legales exigidos para ello. Con ello se genera un perjuicio a Correos, pues se reduce el valor económico del inmueble, como resulta de las distintas valoraciones realizadas por SEGIPSA y por el Ayuntamiento. Por último, alega la parte actora falta de motivación en el acuerdo recurrido.

El Ayuntamiento de Mula se opone a la demanda. Señala, en cuanto al primer motivo del recurso, que el planeamiento municipal asigna usos al suelo independientemente de la propiedad de éste, de acuerdo con la ordenación y la idea de ciudad que tenga concebida el planificador. Los usos previstos en el planeamiento no son los que quiera o pueda dar el propietario del suelo, sino el que el planificador establezca. Invoca la parte demandada los artículos 4, 11 y 12 de la Ley de Suelo de 2015. Respecto de la desviación de poder alega que los antecedentes de hecho acreditan que lo que el Ayuntamiento pretende es que el edificio siga destinándose al uso que tenía, es decir, equipamiento, pues es el más adecuado y conforme para la preservación y revitalización del casco histórico. Por ello, el Ayuntamiento mostró su interés en adquirir el edificio, y al decidir no vender la sociedad estatal buscó otras formas para que el citado uso se mantuviera. Y la argumentación de la recurrente de que el uso residencial es más rentable que el de equipamiento no es ajustada a la realidad, pues el edificio puede ser adquirido por un particular o por una Administración. En cuanto a la modificación, el que se haya hecho para cambiar el uso de la parcela no significa que sea ilegal, pues es legítimo que el Ayuntamiento pretenda preservar el casco histórico. Por tanto, no existe desviación de poder, es totalmente legítima la finalidad perseguida por el Ayuntamiento de que los edificios antiguos sean equipamientos, para su mejor mantenimiento y crecimiento del casco antiguo y es legítimo el medio utilizado para conseguirlo.

SEGUNDO.- El primero de los motivos del recurso no puede tener acogida, pues la clasificación o calificación de un terreno no depende de la condición de su propietario. Así, el artículo 8.1 de la Ley de Suelo de 2008, de aplicación en el presente caso, disponía:

“El derecho de propiedad del suelo comprende las facultades de uso, disfrute y explotación del mismo conforme al estado, clasificación, características objetivas y destino que tenga en cada momento, de acuerdo con la legislación en materia de ordenación territorial y urbanística aplicable por razón de las características y situación del bien”. Por tanto, la recurrente



no tiene derecho alguno a que el uso del edificio se acomode a su condición o no de Administración pública, no pudiendo limitar el derecho de propiedad la potestad discrecional del planificador, sin perjuicio de que en caso de constituirse una carga o vinculación singular para el propietario deba compensarse a través de los mecanismos establecidos legalmente. Por tanto, resulta irrelevante que Correos tenga o no la condición de Administración pública para asignar a la parcela el uso de equipamiento, y la tesis de la demandante no puede prosperar con apoyo en las Ordenanzas (artículo 7 de las Normas del PEPRCH), pues esta norma se limita a definir lo que se entiende por equipamientos.

La potestad de planeamiento responde al interés general, y no puede verse limitada por razón del derecho de propiedad. Además, y como ha declarado el Tribunal Supremo en reiterada doctrina, las exigencias del interés público son cambiantes, y a ellas ha de adaptarse la potestad de planeamiento. Así en sentencia de 29 de junio de 2012 indica:

<<... la potestad de planeamiento incluye no sólo la nueva implantación, sino también la sustitución, reforma o modificación de los planes para su adecuación a las exigencias cambiantes del interés público. Estas exigencias pueden demandar sucesivas adaptaciones del planeamiento, para acomodar su contenido a la propia evolución de la ciudad, atendiendo siempre a las necesidades y los intereses generales, como sucede en este caso, dónde tales exigencias nacidas del interés de todos, en los términos expuestos en la memoria del plan... inspiran el plan especial impugnado en la instancia>>.

TERCERO.- La subordinación a un determinado fin público es la pauta o criterio que ha de ser tenido en cuenta para resolver en el presente caso si la modificación llevada a cabo por el Ayuntamiento de Mula persigue o no una finalidad distinta a la que, en principio, debe responder el cambio de uso de la parcela, y para ello han de examinarse las circunstancias concurrentes.

La parte actora ha aportado distintos documentos que acreditan que el Ayuntamiento demandado estaba interesado en adquirir el edificio. Así, consta la compra del inmueble por la Dirección General de Patrimonio del Estado mediante escritura pública de 14 de marzo de 1985, y su afectación al Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones para Servicios de Correos. La parcela sobre la que se sitúa el edificio, de 156 m², estaba clasificada como suelo urbano, siendo su uso residencial según el PEPRCH aprobado en el año 2000. En fecha 27 de febrero de 2008 el Alcalde Presidente de Mula dirigió comunicación a la Dirección Territorial de Correos manifestando que se había tenido conocimiento del traslado de la Oficina de Correos a otra ubicación en el municipio y que el edificio quedaría desalojado, añadiendo la disposición del Ayuntamiento “para adquirir el edificio mencionado, mediante la cesión o cualquier otra forma que se determine entre ambas partes”. En fecha 15 de enero de 2010 remitió nuevo



escrito manifestando el interés en adquirir el edificio, justificada en los siguientes términos: “Estando este edificio junto a la sede del Ayuntamiento y encontrándose éste último en una situación de precariedad por falta del espacio suficiente para albergar los servicios municipales...” Interesaba por ello iniciar “la negociación oportuna a través de la cesión, alquiler, compra u otras opciones similares, legalmente factibles, que pudieran permitir el acceso al uso de este edificio”.

Conocida la valoración del edificio, el Ayuntamiento remitió nuevo escrito a Correos, participando que no era posible su adquisición, pero que seguía siendo de interés su uso “para descongestionar los servicios municipales”, por lo que solicitaba información “sobre otras posibles fórmulas como cesión, alquiler o similares”. La voluntad de destinar el inmueble a uso público municipal se reiteró en escrito de 2 de agosto de 2011, una vez aprobada la Modificación nº 5 e interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la misma por la sociedad estatal. En esa comunicación se manifestaba la “firme y resuelta voluntad... de adquirir para el Ayuntamiento de Mula el inmueble”, y se añadía:

“Una vez puestos de acuerdo en el precio y forma de adquisición, estimo conveniente la firma de documento que así lo refleje, con el compromiso de esa Entidad de retirar el procedimiento contencioso-administrativo contra la modificación del Plan Especial antes referida, pues como les decía el destino del inmueble a servicio público municipal hace innecesario volver a calificarlo con uso residencial”.

El Ingeniero de Caminos municipal valoró el inmueble en la cantidad de 323.326 €, en un informe realizado en octubre de 2010 en el que se destacaba que se aplicaba el valor que correspondería a su uso óptimo, residencial.

La parte actora aporta con la demanda informe de valoración realizado por General de Valoraciones S.A. para SEGIPSA (“Sociedad Estatal de Gestión Inmobiliaria de Patrimonio, S.A.”), de noviembre de 2015, valorándose el inmueble en la cantidad de 282.036,56 € considerando un uso de equipamiento público y en la cantidad de 321.161,56 € con uso residencial.

CUARTO.- Si los antecedentes y documentos antes citados son suficientemente ilustrativos sobre la finalidad de la calificación como equipamiento público del edificio, la propia Memoria de la modificación recurrida expresa sin duda el objetivo perseguido con la misma. Así, señala que su objeto es “... es calificar para el uso de Equipamiento la edificación catalogada de grado de protección 3... En esta edificación se sitúan actualmente las oficinas de Correos y Telégrafos, S.A. en Mula, las cuales se están trasladando a otra zona del municipio por lo que dichas oficinas pasarán a propiedad municipal”.



En cuanto a la justificación de la conveniencia y oportunidad de formulación de la modificación, expresa la Memoria:

“Esta modificación se lleva a cabo por los motivos expuestos en los antecedentes dadas las previsiones municipales de hacerse con la titularidad de dichas oficinas para rehabilitarlas y destinarlas a oficinas de algún organismo público”.

La finalidad de la modificación también resultó clara para el Director General de Bellas Artes y Bienes Culturales, pues en el informe favorable a la modificación que emitió en el expediente señala:

“El objeto de la modificación puntual es calificar para el uso de equipamiento la edificación sita en C/ Pretil nº 6 de Mula, catalogada por el PEPRCH con grado de protección 3, calificada anteriormente de uso residencial. El inmueble acoge las oficinas de Correos y Telégrafos S.A. y tras el traslado de las mismas éste pasa a propiedad municipal por lo que se plantea el cambio de uso a equipamiento.

(...)

El cambio de uso está motivado por el uso real actual distinto del residencial y por pasar a ser propiedad municipal, y está acorde con el artículo 7 de las Normas del PEPRCH que recomienda localizar los nuevos equipamientos en edificios catalogados”.

En la propia contestación a la demanda se indica la finalidad de la modificación, que constituye según señala la parte demandada “un nuevo medio para lograr la finalidad de que se mantenga el uso de equipamiento en el edificio del antiguo servicio de Correos”, pues como indica “le ha fallado un medio”, es decir la adquisición del edificio para lograr la finalidad que persigue, es decir, preservar el casco histórico de Mula.

QUINTO.- Como ha declarado el Tribunal Supremo en reiteradas sentencias la desviación de poder no se produce únicamente en aquéllos casos en que se persiguen fines ajenos al interés público, sino también en los supuestos en que la Administración utiliza determinadas potestades para fines distintos de los que a éstas son propios. Así, en sentencia de 11 de mayo de 2012 señala:

<<Como dijimos en la Sentencia de esta Sala y Sección de 18 de marzo de 2011 (recurso de casación nº 1643/2007), la desviación de poder existe no sólo cuando se acredita que la Administración persigue una finalidad privada o un propósito inconfesable, extraño a cualquier defensa de los intereses generales, sino también puede concurrir esta desviación teleológica cuando se persigue un interés público ajeno y, por tanto, distinto al que prevé el ordenamiento jurídico para el caso. Recordemos que el artículo 70.2



de la Ley Jurisdiccional exige, para que se aprecie la desviación de poder, que el ejercicio de la potestad sirva a "*finés distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico*". Basta, por tanto, que el fin sea diferente, de modo que aunque el ejercicio de la potestad administrativa se haya orientado a la defensa de los intereses generales, sin embargo se opone a la finalidad concreta que exige el ordenamiento jurídico. Por lo demás, ningún obstáculo se deriva para la apreciación de la desviación de poder que estemos ante el ejercicio de potestades regladas o discrecionales, pues ese vicio puede concurrir tanto en unas como en otras>>.

Aplicada esa doctrina al presente caso se concluye que la adquisición de un inmueble mediante la modificación del planeamiento constituye una desviación de poder. Si la finalidad perseguida por el Ayuntamiento era preservar el casco histórico, lo que por cierto parecía lograrse ya adecuadamente con el planeamiento especial aprobado, la modificación debería haber alcanzado no sólo al edificio de Correos sino a todos aquéllos que en el ámbito del casco histórico de Mula tengan uso residencial. Precisamente ese edificio de Correos es el que intentó adquirir el Ayuntamiento mediante una negociación con la sociedad estatal, no alcanzando un acuerdo por la elevada valoración del inmueble, según manifestó el propio Ayuntamiento. Es evidente también que un inmueble destinado a uso de equipamiento público tiene un menor valor que el de uso residencial, como lo acredita además el propio informe del técnico municipal que se refiere a este uso como "óptimo". Pues bien, la potestad de planeamiento no puede utilizarse para adquirir con mayor facilidad un inmueble, y ello aun cuando el objetivo sea el de ubicar en él dependencias municipales por razones de interés general. Por tanto, la modificación del PEPRCH llevada a cabo con esa finalidad es nula al haber incurrido la Administración demandada en desviación de poder.

SEXTO.- Por lo expuesto, procede estimar el recurso con imposición de costas a la parte demandada (artículo 139.1 de la Ley Jurisdiccional).

En atención a todo lo expuesto **y por la autoridad que nos confiere la Constitución de la Nación Española,**

F A L L A M O S

Estimar el recurso contencioso administrativo interpuesto por Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A. contra el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Mula de 6 de octubre de 2015, y, en consecuencia, anulamos dicho acto por no ser conforme a derecho en lo aquí discutido; con imposición de costas a la parte demandada.

Notifíquese la presente sentencia a las partes, haciéndoles saber que es susceptible de recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-





Administrativo del Tribunal Supremo, de conformidad con lo previsto en el artículo 86.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, siempre y cuando el asunto presente interés casacional según lo dispuesto en el artículo 88 de la citada ley. El mencionado recurso de casación se preparará ante esta Sala en el plazo de los 30 días siguientes a la notificación de esta sentencia y en la forma señalada en el artículo 89.2 de la LJCA.

En el caso previsto en el artículo 86.3 podrá interponerse recurso de casación ante la Sección correspondiente de esta Sala.

Así, por esta nuestra sentencia, de la que se llevará certificación literal a los autos principales, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

