
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA
Recurso nº 1461/1994. Sentencia de 29-5-1997

TEMA: GESTIÓN URBANÍSTICA

AUTORIZACIÓN PARA CONSTRUCCIÓN.

Parque Cementerio en Suelo no urbanizable.

Autorizaciones: autonómica (previa) y local (licencia).

Conceptos jurídicos indeterminados.

Intereses de varios municipios.

Vulneración del ordenamiento jurídico.

Indemnización: daños no acreditados.

Ilmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Ricardo Cubero Romeo

Magistrados

D. Jesús María Arias Juana

D. Eduardo Navarro Peña (*Ponente*)

D^a. Isabel Zarzuela Ballester

En Zaragoza, a veintinueve de mayo de mil novecientos noventa y siete.

En nombre de S.M. el Rey.

Es objeto de impugnación la resolución del Consejero de Ordenación Territorial Obras Públicas y Transportes de la Diputación General de Aragón, de fecha 14 de Octubre de 1994, que desestimó los recursos ordinarios interpuestos por la mercantil actora y el Ayuntamiento de Villanueva de Gállego contra el acuerdo de la Comisión Provincial de Ordenación Territorial de Zaragoza, adoptado en sesión celebrada el 1 de Junio de ese mismo año, por el que se denegó la autorización para la construcción de un Parque-Cementerio en suelo no urbanizable del municipio de Villanueva de Gállego de propiedad municipal.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. – Mediante escrito presentado en la Secretaría de este Tribunal el 30 de Diciembre de 1994 la representación procesal de la mercantil actora interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, que se especifica en el encabezamiento de esta sentencia.

SEGUNDO. – Admitido que fue a trámite, se incoaron los presentes autos y tras publicarse el anuncio previsto en la Ley y dar traslado del expediente administrativo a la mercantil recurrente, se formuló por ésta el pertinente escrito de demanda, en el que consignó los hechos y fundamentos de derecho que

consideró aplicables al caso, solicitando se dictara sentencia que declarase la nulidad de pleno derecho del acuerdo de 14 de Octubre de 1994 del Consejero de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes de la Diputación General de Aragón y, consecuentemente, de la resolución de 1 de Junio de ese mismo año de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio de Zaragoza por las diversas y concurrentes razones expuestas en dicho escrito de demanda, o, subsidiariamente, anulase las mismas por infracción del ordenamiento jurídico, y concediese a dicha mercantil la autorización prevista en la Ley del Suelo para construir en suelo no urbanizable, con devolución del expediente al Ayuntamiento de Villanueva de Gállego a efectos de posterior concesión, en su caso, de la oportuna licencia, y reconociese, así mismo, el derecho de dicha parte actora a la indemnización de daños y perjuicios que le han sido ocasionados por el acuerdo objeto de este proceso, y cuya cuantía se fijará en ejecución de sentencia.

TERCERO. – La representación procesal de la Diputación General de Aragón formuló el correspondiente escrito de contestación a la anterior demanda, en el que expuso, a su vez, los hechos y fundamentos de derecho que consideró pertinentes, solicitando se dictara sentencia desestimatoria del presente recurso interpuesto por la actora.

CUARTO. – La representación procesal del Ayuntamiento de Villanueva de Gállego formuló escrito de contestación a dicha demanda en él expuso también los hechos y fundamentos de derecho, solicitando se tuvieran por efectuadas las manifestaciones contenidas en el mismo.

QUINTO. – La representación procesal del Ayuntamiento de Zaragoza dedujo, en su calidad de parte coadyuvante de la demandada, escrito de contestación a la demanda, en el que tras exponer los hechos y fundamentos de derecho correspondientes, concluyó solicitando se dictara sentencia por la que se desestimase el presente recurso.

SEXTO. – Por auto de 23 de Enero de 1996 se acordó recibir el proceso a prueba, admitiéndose la propuesta por el Ayuntamiento de Zaragoza, única parte que lo solicitó, consistente en documental, y ello con el resultado que es de ver en autos.

SEPTIMO. – Finalizado el período probatorio y no estimándose necesario la celebración de vista, se formularon por las partes sus respectivos escritos de conclusiones, señalándose, por último, para la votación y fallo del presente recurso la audiencia del día 20 del pasado mes de febrero, en que tuvo lugar.

OCTAVO. – Por proveído de 3 de Marzo siguiente se acordó como diligencia para mejor proveer y con suspensión del término para dictar sentencia, traer a los autos testimonio literal de la sentencia dictada por la Sección 2ª de esta Sala en los autos del recurso nº 121/94, lo que así se efectuó, habiéndose dado vista a las partes para que pudiesen valorar el resultado de tales diligencias, lo que así llevaron a cabo mediante la formulación de los oportunos escritos.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. – Constituye el objeto del presente proceso, vistas las pretensiones deducidas por la parte actora en su escrito de demanda determinar, en primer lugar, si resultan o no conformes al ordenamiento jurídico las resoluciones de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón especificadas en el encabezamiento de esta sentencia, esto es, el acuerdo de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio de Zaragoza adoptado en sesión celebrada el día 1 de junio de 1994, por el que se denegó a la hoy actora la pertinente autorización para la construcción de un Parque-Cementerio en terrenos propiedad del Ayuntamiento de Villanueva Gállego, calificados como suelo no urbanizable de dicho término municipal, así como la posterior resolución del Consejero de Ordenación Territorial Obras Públicas y Transportes de la Diputación General de Aragón, de fecha 14 de octubre de ese mismo año, que vino a confirmar dicho acuerdo al desestimar los recursos ordinarios interpuestos contra el mismo por la mercantil I. S.A. y el Ayuntamiento de Villanueva de Gállego, y decidir, por otra parte, si procede reconocer a la actora, como situación jurídica individualizada, el derecho a ser indemnizada por los daños y perjuicios que, según ella, le han irrogado tales resoluciones.

SEGUNDO. – Como tiene reiteradamente declarado la Sala 3ª del Tribunal Supremo, y así lo viene a destacar en su sentencia de 5 de junio de 1995 (RJA 4937), la realización sobre suelo no urbanizable de edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social, que hayan de emplazarse en el medio rural, está sujeta, de conformidad con lo normado en los arts. 85 y 86 de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, texto refundido aprobado por Real Decreto 1346/1978, de 9 de Abril, que permanecen vigentes tras la sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, y en los arts. 44 y 45 del Reglamento de Gestión Urbanística aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, en relación con los arts. 178 y 179 de dicha Ley y 1º y 4º del Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, está sujeta a la obtención de dos distintos actos autorizatorios, como son, de una parte, la autorización del órgano competente de la correspondiente Comunidad Autónoma, a otorgar por el procedimiento regulado en el art. 44 del mentado Reglamento de Gestión Urbanística, a efectos de intervenir en la implantación en tal clase de suelo de edificaciones o instalaciones, que sólo en determinados supuestos previstos legalmente pueden emplazarse en él, y de otra, la licencia de obras del Ayuntamiento correspondiente, a los efectos intervencionista en materia propiamente urbanística, de exclusiva competencia municipal, siendo la autorización previa a la licencia y necesaria para que pueda otorgarse la misma, y siendo los extremos únicos a fiscalizar por la Administración de la Comunidad Autónoma competente para dispensarla, en el segundo de los supuestos contemplados en los arts. 85 de dicha Ley del Suelo y 44.1.2ª del mentado Reglamento de Gestión Urbanística, y que es al que se contraen estos autos, que las mentadas edificaciones o instalaciones sean de utilidad pública o interés social y que hayan de emplazarse en el medio rural, con-

ceptos jurídicos indeterminados «para cuya aplicación no juega la voluntad del aplicador y sí el juicio de comprensión de unas circunstancias reales en ellos», como se razona en la sentencia antes referenciada, que sigue destacando que «el ejercicio de la potestad autorizatoria en modo alguno puede ser restrictiva, pese a la excepcionalidad de los supuestos de su ejercicio, sino acomodada a la comprensión del supuesto de hecho en la norma que ha hecho posible algo pese a hacerlo posible sólo en casos concretos».

TERCERO. – Pues bien, en el caso ahora analizado y tal como resulta del propio contenido de las resoluciones de la Administración de esta Comunidad Autónoma de Aragón, objeto de impugnación en este proceso, a saber, el acuerdo de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio de Zaragoza, adoptado en sesión celebrada el día 1 de Junio de 1994 y relativo al expediente COT-92/345, y por el que vino denegarse la autorización para la construcción de un parque-cementerio en suelo no urbanizable del municipio zaragozano de Villanueva de Gállego, que había sido solicitada por la mercantil hoy recurrente, y el ulterior de la Consejería de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes, de fecha 18 de octubre de ese mismo año, desestimatorio de los recursos ordinarios interpuestos contra el anterior, no se niega la concurrencia de los mentados requisitos legales condicionantes del otorgamiento de tal autorización, tal como ya se ha expuesto anteriormente, antes bien se reconoce sin ambages la utilidad pública o el interés social insitos en la instalación de dicho parque-cementerio y la necesidad de que se lleve a cabo en tales suelos no urbanizables, pertenecientes al Ayuntamiento de Villanueva de Gállego, lo que ya determinó que por dicha Comisión Provincial de dictara resolución, de fecha 13 de mayo de 1993, concediendo la mentada autorización, resolución que sería anulada en vía de recurso administrativo por la Consejería de Ordenación Territorial de la Diputación General de Aragón, de 25 de Noviembre siguiente, por no resultar salvaguardados los intereses del municipio de Zaragoza, que se verían afectados por la instalación de tal parque-cementerio, siendo éste el motivo único en que vienen a basarse ahora las dos mentadas resoluciones para denegar dicha autorización.

Partiendo, pues, del dato incontrovertido, no negado en ningún momento por parte de la Administración demandada, antes bien reconocido por la misma, de que la instalación del referido parque-cementerio es de indudable interés público y que su emplazamiento en suelo no urbanizable viene demandado por su propia naturaleza, debió ser otorgada la oportuna autorización a la empresa recurrente, sin que le fuese dado a aquella su denegación en razón a la tutela de unos supuestos intereses de otro municipio como el de Zaragoza, con base en el carácter supramunicipal de dicha instalación, ya que ello desborda ampliamente las facultades que está operando conforme a la mentada normativa urbanística, por lo que las resoluciones impugnadas, al denegar la misma, vulneraron el ordenamiento jurídico, procediendo, por lo tanto, su anulación, de conformidad con el art. 63.1 de la Ley 30/1992, que no con el art. 62.b) de la misma, ya que tales resoluciones fueron dictadas por los órganos competentes en la materia, aún

cuando la mismas no fuesen ajustadas a derecho, con estimación al respecto del presente recurso, al igual que ya lo fue el recurso contencioso-administrativo seguido ante la Sección 2ª de esta misma Sala bajo el número 121/94, y que anuló la resolución de la mentada Consejería de Ordenación del Territorio que anulaba, a su vez, el acuerdo de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio de Zaragoza, de fecha 13 de mayo de 1993, por el que otorgó la autorización de referencia.

CUARTO. – Por lo que atañe a la pretensión, que así mismo deduce la mercantil actora en este proceso, en orden a que se declare su derecho a la indemnización de daños y perjuicios que le han sido ocasionados por las resoluciones ahora impugnadas, pretensión formulada al amparo de lo previsto en el art. 42 de la Ley Jurisdiccional, debe ser rechazada, por cuanto que no se ha acreditado la realidad de tales daños o perjuicios, meramente alegados por aquella sin ninguna otra precisión ni concreción, y sin que se haya llegado a proponer prueba alguna tendente a evidenciar su existencia, prueba cuya carga recaía sobre la recurrente según lo normado en el art.1214 del Código Civil, no siendo dable dejar para la fase de ejecución la determinación misma de su realidad.

QUINTO. – No procede hacer especial pronunciamiento respecto de las costas, de conformidad con lo preceptuado en el art. 131.1 de la Ley Jurisdiccional, al no apreciarse la concurrencia de motivo legal alguno que lo justifique.

En atención a lo razonado, este Tribunal ha resuelto pronunciar el siguiente

FALLO

PRIMERO. – Se estima parcialmente el presente recurso contencioso-administrativo núm. 1461 de 1994 interpuesto por la entidad mercantil I. S. A. contra las resoluciones de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón especificadas en el encabezamiento de esta sentencia, las que se anulan por no ser conformes con el ordenamiento jurídico, y, en su lugar, se declara el derecho de la recurrente a que le sea otorgada por dicha Administración la autorización solicitada para la construcción en suelo no urbanizable del municipio de Villanueva de Gállego, perteneciente a su Ayuntamiento, de un Parque-Cementerio, con devolución posterior del expediente a dicha Entidad Local para que resuelva lo procedente acerca de la licencia de obras correspondiente, desestimándose, al propio tiempo, la pretensión indemnizatoria deducida por dicha mercantil en su demanda.

SEGUNDO. – No se efectúa especial pronunciamiento en costas.

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