

---

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA**  
**Recurso nº 570/1996. Sentencia de 9-03-2000**

---

**TEMA:INTERVENCIÓN URBANÍSTICA**

DESESTIMACION DE LEGALIZACIÓN DE CONSTRUCCIÓN EDIFICIO.

Edificio destinado a residencia geriátrica

Medidas protección legalidad urbanística.

Acuerdo comisión provincial urbanismo.

Autorización previa implantación de actividad en suelo no urbanizable.

Denegación de solicitud por falta de declaración de utilidad pública o interés social.

---

**Ilma. Sra.**

**PRESIDENTE**

D<sup>a</sup> Nerea Juste Díez de Pinos (*Ponente*)

En Zaragoza, a nueve de marzo de dos mil.

En nombre de S.M. el Rey.

Es objeto de impugnación la resolución del Ayuntamiento de Zaragoza de 08/11/95, desestimando la solicitud de legalización de construcción de un edificio destinado a Residencia Geriátrica sito en la C/ Camino Miraflores y dar traslado a la sección de Disciplina Urbanística para que mediante visita de inspección compruebe el que las obras relativas a la licencia desestimada, han sido o no ejecutadas y en el supuesto de que se hubiera llevado a efecto careciendo de la preceptiva licencia se adopten las medidas de protección de la calidad urbanística previstas legalmente.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.**— La actora mediante escrito presentado el 8 de mayo de 1996, dedujo el presente recurso contencioso contra las indicadas resoluciones administrativas.

**SEGUNDO.**— Previa la admisión a trámite del recurso, publicación de su incoación y aportación del expediente administrativo, la parte actora dedujo demanda, en la que después de relacionar los hechos y fundamentos de derecho suplicó se dicte sentencia por la que se determine que la resolución objeto del recurso no es conforme a derecho por constituir el motivo de la denegación una resolución de otro organismo actualmente en fase de impugnación y que, por tanto, no es firme y se declare igualmente que la solicitud de legalización se refiere a un edificio ya existente y no a la constitución de uno nuevo.

**TERCERO.**— La Administración demandada, en su contestación a la demanda, después de relacionar los hechos y fundamentos de derecho suplicó que se dictara sentencia por la que se desestimase el recurso interpuesto, en escrito de conclusiones planteó la concurrencia de la causa de inadmisibilidad prevista en el art. 82 letra b) en relación con el art. 28.a) de la Ley Jurisdiccional.

**CUARTO.**— Habiéndose recibido el proceso a prueba se practicó la propuesta por las partes con el resultado que consta en autos, y tras evacuarse el trámite de conclusiones y quedar el recurso pendiente de señalamiento, se dictó providencia con fecha 20/04/99, por la que, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 de la Disposición Transitoria Única de la Ley Orgánica 6/1998, de 13 de julio, de reforma de la LOPJ, y el Acuerdo de la Comisión de la Sala de Gobierno de este Tribunal Superior de Justicia, en aplicación de aquella del 10 de diciembre de 1998 se acordó que, para el conocimiento y resolución del presente recurso se constituyera la Sala exclusivamente en el Magistrado Ponente, firme la cual se acordó traer los autos a la vista con citación de las partes para sentencia.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.**— Se impugna en el presente procedimiento el acuerdo del Consejo de Gerencia adoptado por el Ayuntamiento de Zaragoza en sesión celebrada el día 8 de noviembre de 1995 por el que se acuerda:

1. Desestimar la solicitud de legalización de la construcción de un edificio destinado a Residencia Geriátrica, sito en la C/ Camino de Miraflores, constituyendo el motivo de la denegación la solicitud de autorización previa para la implantación de la actividad en suelo clasificado en el P.G.O.U., como no urbanizable según acuerdo de la Comisión Provincial del Territorio de 17 de febrero de 1994, así como la denegación del recurso ordinario interpuesto contra dicho acuerdo, por resolución del Consejero de Ordenación del Territorio Urbanístico y Transportes de 28 de julio de 1994, siendo que no resulta posible la legalización de la construcción careciéndose de la declaración de Utilidad Pública o Interés Social según se desprende de las normas urbanísticas del P.G.O.U referidas a suelo no urbanizable.

2. Dar traslado de la presente resolución a la sección de Disciplina Urbanística, a fin de que, mediante visita de inspección se compruebe que las obras relativas a la licencia de obras desestimada, han sido o no efectuadas. En el supuesto de que se hubieran llevado a cabo careciendo de la preceptiva licencia, deberá adoptarse las medidas de protección de legalidad urbanística previstas en los artículos 248, al 256 ambos inclusive, al incoarse procedimiento sancionador en los términos establecidos en los artículos 273 al 275 del R.D. Legislativo 1/1992 de 26 de junio por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

**SEGUNDO.**— Con carácter previo a analizar el fondo del asunto procede examinar la causa de inadmisibilidad que plantea el Ayuntamiento demandado y que

sustenta el art. 82 letra b) puesto en relación con el art. 28.1) letra a) de la Ley Jurisdiccional, al entender que la recurrente carece de interés directo en el asunto pues no es titular dominical de la finca y obra nueva sobre la cual pretendía la legalización de la construcción del edificio en suelo no apto para ello, al respecto, a tenor de la doctrina que sienta reiterada jurisprudencia entre la que cabe citar sentencia del Tribunal Supremo de 08/03/99 en la que queda claro que está investido de legitimación para comparecer en juicio, quien ostenta interés legítimo en los actos dictados por la administración y que indudablemente afecta a la recurrente a tenor de lo dispuesto en el art. 28 de la Ley Jurisdiccional por cuanto, tal y como, se pone de manifiesto por la misma, si bien se desprende de la certificación aportada en autos que «F. F. I., S.A.» transmitió el inmueble, cuya legalización se solicita a la mercantil Promotora Inmobiliaria «L. A., S.A.» el día 17 de febrero de 1989, la que a su vez llevó a efecto ulteriores transmisiones de la titularidad de la finca. Dicha circunstancia no implica, que a consecuencia de los compromisos que la recurrente pudiera adoptar con la compradora, dejase de ostentar un interés legítimo en el asunto. En consecuencia la causa de inadmisibilidad deberá rechazarse.

**TERCERO.**— Entrando a conocer del fondo del asunto los argumentos que esgrime la recurrente a los efectos de que se proceda a la revocación de la resolución recurrida consisten en considerar que la Resolución objeto del recurso se refiere a la solicitud de legalización para construcción de un edificio cuando lo cierto es que dicho edificio existe ya desde hace más de 20 años, refiriéndose la legalización a un edificio ya construido, y no a la construcción en sí, haciendo constar que la solicitud de autorización previa para la implantación de actividad, ha sido inicialmente denegada si bien dicha denegación no ha adquirido firmeza, al haberse recurrido ante el Tribunal Superior de Justicia de Aragón, estando pendiente el recurso de casación. Cuestiones por las que estima procede su anulación. Expuesto lo que antecede ha quedado constancia en el procedimiento de la inadmisión del recurso de casación adoptada el 29/05/98 respecto de la Sentencia dictada por este Tribunal en el Recurso 1166/94 de fecha 28/01/97 en la que se impugnaba la resolución dictada por el Consejero de Ordenación de Obras Públicas y Transportes de la Diputación General de Aragón de fecha 26 de julio de 1994, desestimando el recurso ordinario contra el Acuerdo de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio que resolvió denegar la autorización previa para la legalización en suelo no urbanizable de edificio destinado a Residencia Geriátrica, sita en Camino Miraflores nº y comunicar, al propio tiempo, al Ayuntamiento de Zaragoza que en el supuesto de haberse ejecutado obras sin licencia o autorización, deberá adoptar las medidas de disciplina urbanística, que pudieran corresponder. En consecuencia la mencionada resolución ha adquirido firmeza y aún cuando el recurrente manifiesta como motivo de oposición en su recurso, que la resolución anteriormente mencionada no era firme, lo que pese a lo expuesto no sería óbice a los efectos de que pudiera fundamentar el contenido de otra resolución de carácter posterior, sin embargo, no se ha traído a este procedimiento por parte del recurrente otro motivo de oposición distinto al

expuesto que la referencia hecha a que el edificio lleva construido un período superior a 20 años, y la resolución objeto del recurso se refiere a la solicitud de construcción del edificio. Dicha cuestión ya fue analizada y resuelta en la Sentencia dictada por esta Sala en el recurso nº 1166/94 de fecha 28/01/97, ya firme, que al analizar si podía legalizarse un edificio destinado a Residencia Geriátrica sito en el Camino Miraflores tuvo ya en cuenta que el mismo había sido construido lo que también ha sido valorado en la resolución recurrida que al referirse al acuerdo de la Comisión Provincial de 17/02/94 y a la denegación del Recurso Ordinario interpuesto ya analizó aquellos motivos que excluyen se procediese a dicha legalización los que no han sido desvirtuados por la prueba practicada en estas actuaciones y han sido analizados por la Sentencia referida, reproduciendo la argumentación que se contiene en los fundamentos jurídicos:

«SEGUNDO.— Como claramente se desprende de la regulación que del régimen del suelo no urbanizable se efectúa tanto en la vigente Ley del Suelo, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de febrero, art. 15 y 16, como en la anterior, texto refundido aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, art. 86.1, el legislador ha perseguido una finalidad patentemente tuitiva de tal clase de suelo, disponiendo como regla general que los mismos no podrán ser destinados a fines distintos del agrícola, forestal, ganadero, cinegético y, en general, de los vinculados a la utilización racional de los recursos naturales, de ahí que en dichos preceptos, así como en el art. 45.1 del Reglamento de Gestión Urbanística por remisión al art. 44 del mismo, se distinga casuísticamente las construcciones que se podrán realizar en dicha clase de suelo (regla 1º del art. 16.3 de la vigente Ley sobre Régimen del Suelo), y se restrinja las que se pueden autorizar por el órgano autonómico competente (regla 2ª de ese mismo artículo), y entre ellas, a efectos del caso a que se contraen los presentes autos, aquellas que cumplan conjuntamente dos requisitos, a saber, que sean de utilidad pública o interés social y que hayan de emplazarse necesariamente en el medio rural, necesidad que, como señala la sentencia de la 3ª del Tribunal Supremo de fecha 22 de Abril de 1992 (RJA 3837), “integra un concepto jurídico indeterminado, para cuya concreción ha de tenerse en cuenta que, desde un punto de vista estrictamente urbanístico, el suelo no urbanizable, en su mayoría, es una categoría derivada de su no clasificación como urbano o urbanizable —innecesario es advertir que con otras perspectivas el suelo rústico tiene un claro contenido positivo—. Así las cosas, aquella necesidad de emplazamiento en el medio rural puede producirse, de un modo directo y positivo, cuando la naturaleza de la actividad a desarrollar queda conectada con los fines propios del suelo rústico— el ejemplo clásico es la escuela de capacitación agraria, pero también por una vía indirecta, negativa o por consecuencia, cuando las características de la actividad de utilidad pública o interés social sean rechazadas por el suelo urbano”.

TERCERO.— En el supuesto a que se contraen estos autos, si bien es cierto, y así lo reconoce la propia Administración demandada en sus resoluciones ahora impugnadas, que el edificio existente en el del Camino de Miraflores de esta ciudad, satisface un indudable interés social al destinarse a residencia

geriátrica, sin embargo no se ha acreditado, en modo alguno, que su ubicación en suelo no urbanizable, según evidencian los Planos de Calificación del Suelo y Estructura Urbana del PGMOU de Zaragoza de 1986 y aceptan sin reserva alguna las recurrentes, venga demandada con carácter necesario, por lo que no concurren los requisitos para que se pueda autorizar su legalización, tal como con acierto y precisión se razona en el Acuerdo del Consejero de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes de la Diputación General de Aragón, de fecha 26 de Julio de 1994, objeto del presente recurso, que debe ser mantenido por ajustado a Derecho, con el consiguiente decaimiento del recurso jurisdiccional interpuesto por dichas mercantiles.

No se aporta por éstas, tal como se destaca en el considerando sexto de dicho Acuerdo, elemento objetivo de prueba, como pudiera ser un informe de organismo competente o bien una norma sectorial, que evidenciara de forma indubitada que el suelo apropiado para la ubicación de tal clase de centros o residencias geriátricas tuviera que ser el no urbanizable, por tratarse de una actividad que rechazase el urbano. El hecho, alegado por aquellas, de que la Dirección General de Bienestar y Trabajo de la Diputación General de Aragón dictara resolución, de fecha 21 de Septiembre de 1992, concediendo autorización para el cambio de titularidad de dicha residencia a favor de la mercantil Residencial Geriátrico “E. P. M. S.L.”, es irrelevante a los fines pretendidos ahora por las recurrentes, ya que ello no implica el reconocimiento por parte de la Administración demandada de la necesidad del emplazamiento del mentado edificio en suelo no urbanizable, al producirse en un ámbito distinto al urbanístico, sin que sea dable por ello admitir que la Administración hubiera creado, en virtud de tal resolución, una expectativa legítima contraria a la denegación de la autorización de legalización, que ahora se impugna, deviniendo, en consecuencia, inaplicable la teoría de los actos propios o precedente administrativo, al que aluden las recurrentes.

CUARTO.— Conforme resulta de las actuaciones obrantes en el expediente administrativo, que figura unido a estos autos, la parcela en la que se alza el edificio cuya legalización se solicita, tiene una superficie edificada, ascendiendo el volumen edificado a 1089,30 metros cúbicos, lo que supone incumplimiento de la normativa urbanística establecida en la norma 6.1.3 del citado P.G.O.U. de Zaragoza de 1986, que fija taxativamente que para las edificaciones en suelo no urbanizable, vinculadas a usos de utilidad pública o interés social, la parcela mínima será en todo caso de 10.000 metros cuadrados, así como también en la norma 6.1.13, que limita la superficie construida a  $0,1 \text{ m}^2/\text{m}^2$ , cuando en el caso del mentado edificio dicha superficie es de  $0,18 \text{ m}^2/\text{m}^2$ , lo que impide, conforme a lo preceptuado en la norma 6.1.14 de dicho Plan la regularización de tal edificación preexistente no autorizada legalmente, tal como se señala acertadamente en las resoluciones administrativas ahora impugnadas como segundo de los motivos o fundamentos de las mismas, y que no ha sido desvirtuado por las recurrentes.»

En méritos de lo expuesto, no habiéndose desvirtuado por la recurrente aquellos argumentos que se contienen en la resolución recurrida procede desestimar el recurso interpuesto.

**CUARTO.**— En materia de costas y por aplicación del art. 131.1 de la L.J. no procede hacer expresa imposición.

### **FALLO**

**PRIMERO.**— Se rechaza la causa de inadmisibilidad opuesta por el Ayuntamiento demandado.

**SEGUNDO.**— Se desestima el recurso número 570 de 1996, interpuesto por F. F. I., S.A. contra las resoluciones referidas en el encabezamiento de esta sentencia.

No se hace especial pronunciamiento en cuanto a costas.

Así por esta mi sentencia, de la que se llevará testimonio a los autos principales, lo pronuncio, mando y firmo.