



AYUNTAMIENTO DE BURGOHONDO

**INFORME JURÍDICO**

**OBJETO**

A requerimiento de la Alcaldía-Presidencia del Excmo. Ayuntamiento de BurgoHondo se solicita la emisión de Informe jurídico en relación con la solicitud de Autorización de uso excepcional en suelo rústico para la construcción de un centro religioso, cultural y social solicitado por la Asociación "Iglesia de Pobres y Humildes en Profecía de Esperanza" (en adelante IGLEPOHUMILPRE).

**ANTECEDENTES**

- Mediante escrito de fecha 11 de noviembre de 2010 se solicitó por la Iglesia de Pobres y Humildes en Profecía de Esperanza (en adelante IGLEPOHUMILPRE) Licencia de Obras para la instalación de un "Centro religioso, cultural y de obra social" en la parcela 766, del polígono 2, Paraje de los Batanes, en el término municipal de BurgoHondo (Ávila), acompañando un Proyecto Básico de las instalaciones, así como Estudio de Impacto Ambiental.

- De conformidad a lo dispuesto en el Anexo IV de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de prevención Ambiental de CyL se inició el trámite de Evaluación de Impacto Ambiental del proyecto de referencia, siendo que mediante Resolución de 4 de julio de 2011, de la Delegación Territorial de Ávila de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente se hace pública la decisión motivada de sometimiento al procedimiento de evaluación de impacto ambiental del proyecto "Centro religioso, cultural y de obra social en el término de BurgoHondo", publicado en el Boletín Oficial de Castilla y León (BOCyL) nº 140 de fecha 20 de julio de 2011.

- El Estudio de Impacto Ambiental del proyecto fue sometido a información pública por el plazo de 30 días en el en el Boletín Oficial de Castilla y León (BOCyL) nº 121 de fecha 26 de junio de 2012.

- Mediante Resolución de 7 de marzo de 2013, de la Delegación Territorial de Ávila de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, se emitió la correspondiente Declaración

de Impacto Ambiental favorable al proyecto de "Centro religioso, cultural y de obra social en el término de Burgohondo", publicado en el Boletín Oficial de Castilla y León (BOCyL) nº 55 de fecha 20 de marzo de 2013.

- Mediante escrito de fecha 26 de marzo de 2014 se presentó por la asociación promotora solicitud de Autorización de uso excepcional en suelo rústico para la construcción de un centro religioso, cultural y social de conformidad con lo previsto en la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, acompañando al efecto solicitud de Licencia Ambiental y Licencia de Obras conforme al proyecto técnico redactado por Eduardo Navadijos Martí y Csaba Tarsoly Arquitectos, S.L.

- La referida solicitud de Autorización de uso excepcional en suelo rústico fue sometida a información pública en el Boletín Oficial de Castilla y León (BOCyL) nº 84 de fecha 6 de mayo de 2014 y notificada a los vecinos colindantes, todo ello a efecto de que los interesados pudieran examinar el expediente y presentar alegaciones al mismo.

- Durante el período de información pública se presentaron alegaciones por la asociación de "Ecologistas en Acción de Castilla y León", advirtiendo la ausencia de una página web en la que consultar el expediente expuesto al público.

- A la vista de la alegación presentada por la asociación "Ecologistas en Acción de Castilla y León" y detectado el referido defecto formal, se volvió a someter el expediente a un nuevo período de información pública en el Boletín Oficial de Castilla y León (BOCyL) nº 174 de fecha 10 de septiembre de 2014.

- Durante el período de información pública se presentaron alegaciones en tiempo y forma por los siguientes interesados: Asociación de "Ecologistas en Acción de Castilla y León", la asociación gastronómica "Slow Food Gredos Tiétar", don Alejandro Cano Saavedra, don Vicente García Garrudo, doña María Elena Pascual del Barrio, la "Asociación en defensa del río Alberche", la "Asociación Geográfica Ambiental", la "Asociación Centáurea", la asociación "Plataforma contra la especulación urbanística y ambiental de Cadeleda", la asociación sindical "Comisiones Obreras de Ávila", la asociación "Sierra Oeste desarrollo S.O.S.tenible".

- Las referidas alegaciones fueron contestadas por la Asociación promotora del proyecto mediante escrito de contestación de alegaciones presentado en fecha 20 de febrero de 2015.

- Mediante escrito de fecha 17 de marzo de 2017, con registro de entrada nº 802, se presentó escrito por la Asociación promotora en acreditación de las razones de interés general que, a su entender, permiten autorizar el uso excepcional en suelo rústico.

## CONSIDERACIONES

**PRIMERA.-** Vista la solicitud de licencia municipal presentada por la Iglesia de Pobres y Humildes en Profecía de Esperanza (en adelante IGLEPOHUMILPRE) Licencia de Obras para la instalación de un "Centro religioso, cultural y de obra social" en la parcela 766, del polígono 2, Paraje de los Batanes, en el término municipal de Burgoondo (Ávila), acompañando un Proyecto Básico de las instalaciones, así como Estudio de Impacto Ambiental.

**SEGUNDA.-** Teniendo en cuenta que las obras de referencia requieren autorización ambiental y que, de conformidad con lo dispuesto por el art. 297, en concordancia con el art. 307.1 RUCyL, se ha tramitado el correspondiente expediente de Evaluación Ambiental de conformidad con lo previsto en la derogada Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León (aplicable *ratione temporis* al presente procedimiento), se ha emitido Declaración de Impacto Ambiental favorable por Resolución de 7 de marzo de 2013, de la Delegación Territorial de Ávila de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente.

**TERCERA.-** Teniendo en cuenta, asimismo, que el expediente se ha tramitado conforme se dispone en la normativa aplicable y en el mismo consta, conforme dispone el art. 99.1.b) de la LUCyL informe técnico municipal de fecha 30 de noviembre 2017 en sentido favorable a la concesión de la licencia urbanística por no contravenir el planeamiento urbanístico.

**CUARTA.-** Considerando las alegaciones presentadas, la actuación que habría de acometer el Ayuntamiento de Burgoondo debería ser suficientemente respetuosa con los derechos del promotor del proyecto a obtener un pronunciamiento definitivo sobre sus pretensiones para ejercer la actividad proyectada.

Las alegaciones presentadas pueden agruparse, según los argumentos esgrimidos, en lo siguiente:

- Disconformidad con el interés social o utilidad pública necesarios para autorizar excepcionalmente su ubicación en suelo rústico.
- Impacto ambiental e incumplimiento de las determinaciones del planeamiento urbanístico municipal.

a.- En relación a la disconformidad con el interés social o utilidad pública para autorizar excepcionalmente el uso en suelo rústico:

No cabe duda que el Tribunal Supremo ha declarado en numerosas sentencias (25 septiembre 1997, 29 de marzo 2004, 29 de noviembre 2006, 2 marzo 2010,) que la Administración urbanística puede denegar la tramitación de los planes que se deban a iniciativa de los particulares justificando de forma suficiente su decisión, pero en este caso, la justificación de la negativa a tramitar el proyecto para la autorización de uso excepcional no aparece justificada pues todos los pronunciamientos de los distintos organismos y entidades públicas han sido favorables al cumplimiento por parte del proyecto de los requisitos ambientales y territoriales sometidos a consulta hasta la fecha.

En este sentido, el Tribunal Supremo en sus sentencias 29 noviembre 20006, 11 de mayo de 2007 y 25 mayo 2010 ha declarado que *"el derecho al trámite del promotor de la transformación del suelo no implica un derecho a la aprobación del planeamiento ni resta facultades a la Administración para decidir, en el ejercicio de su potestad urbanística, acerca de la conveniencia o no de tal aprobación, dado que la actividad urbanística es una función pública que tiene por objeto la ordenación, transformación y control de la utilización del suelo, para lo que cuenta con cuantas facultades sean precisas en orden a la eficaz realización del interés colectivo, mientras que la aplicación concordada de lo dispuesto en los arts. 33, 45, 46, 47 y 103.1 de la Constitución española impide desapoderar a la Administración de su potestad de planeamiento como genuina manifestación de su deber de velar con objetividad por los intereses generales, entre los que tiene singular relevancia la acción urbanística."*

Pero en todas las sentencias citadas se ha declarado que la Administración no debe cercenar a limine el derecho de los particulares a la tramitación de los Planes que se deban a su iniciativa, salvo cuando ese planteamiento proyectado vulnere el ordenamiento urbanístico aplicable, en cuyo caso la Administración puede denegar la tramitación, justificando suficientemente tal decisión, que no es lo ocurrido en este caso en el que ya se han pronunciado en sentido favorable el órgano ambiental y los organismos y administraciones sectoriales afectados.

Por el contrario, la no tramitación sin motivación alguna, de los instrumentos urbanísticos podría incurrir en infracción del art. 9.3 de la Constitución, pudiendo estar incurso en arbitrariedad un hipotético acuerdo denegatorio de la tramitación del proyecto de transformación urbanística según lo actuado hasta ahora.

Consecuentemente, consideramos en este apartado que la actuación administrativa más recomendable para el Ayuntamiento sería la de continuar la tramitación del expediente, remitiéndolo a la CTU para su pronunciamiento sobre la Autorización de uso excepcional de suelo rústico dando con ello cumplimiento al derecho del promotor a la tramitación, y sin que ello conlleve la asunción de ningún tipo de responsabilidad, lo que, de contrario, sí podría plantearse si se decidiera no continuar la tramitación sin la debida justificación de tal decisión.

Respecto del examen que haya de realizar la Comisión Territorial de Urbanismo acerca de si concurren las circunstancias de interés público que justifiquen la autorización solicitada, por parte del Ayuntamiento se solicitó al promotor del proyecto que aportara datos acerca de la actividad, su incidencia en la economía local, su influencia en el empleo directo e indirecto y cuantas otras cuestiones estime convenientes en este mismo sentido.

A tal efecto, mediante escrito de fecha 17 de marzo de 2017, con NRE 802, se presentó escrito exponiendo, resumidamente, los siguientes datos relativos a la actividad pretendida:

- Mejora sustancial del camino principal de acceso desde el pueblo hasta la parte alta de la parcela sufragado por los promotores con una inversión prevista de 245.202,77.-€.
- Ingresos directos para el Ayuntamiento por licencias de obras y otros impuestos municipales.
- Empleo en la zona, con estimación de contratación de personal (primando a las personas de la zona) entre 4 y 15 personas durante la ejecución del proyecto.
- Efecto indirecto de consumo en Burgohondo, con una media de gastos derivados del consumo de grupos que acuden esporádicamente a desarrollar actividades con una media de gastos del orden de 2.600.-€ por día de actividad.
- Programa de actividades culturales, formativas y de atención social.

En este orden de ideas, estimamos que, partiendo de las alegaciones Cuarta y Quinta, emitidas por la asociación promotora en su escrito de fecha 20 de febrero de 2015 constituyen unas reflexiones jurídicas importantes para entender la existencia o no de razones que permitan autorizar este uso excepcional en suelo rústico de Burgohondo.

El requisito exigido de relevante interés social o interés público constituye una de las cuestiones más debatidas en el derecho administrativo, discusión que nace en el derecho administrativo francés y que se extiende al resto de ordenamientos jurídicos similares. Se manifiesta frecuentemente que el concepto de interés público o interés social no es un

cheque en blanco, no es una fórmula abierta que permita el desencadenamiento de las potestades administrativas sin más. Necesita ser demostrado en lo concreto, precisa ser puntualizado con detalle, debe ser específico y fácil de aprehender por la ciudadanía. De lo contrario, el concepto se convierte en un peligroso expediente para el autoritarismo y el ejercicio unilateral del poder.

Sigue diciendo la doctrina que si partimos de los postulados del pensamiento abierto, plural dinámico y complementario, los conceptos de interés general y de interés particular debieran entenderse en un contexto de complementariedad, en un marco de integración y armonización. Así, de esta manera, si el interés particular se integra al interés general, la resolución de los problemas es más sencilla.

Nuestra obligación en este informe, conforme requieren los arts. 58.1.b) LUCyL y 308.1 RUCyL es demostrar que, en este caso concreto, convive el interés particular con el interés general de emplazar en el medio rural una actividad íntimamente ligada al mismo.

El interés social es un concepto jurídico indeterminado que ha sido tradicionalmente vinculado a la institución de la expropiación forzosa y como una de las causas, junto a la utilidad pública, que la legitiman. Como tal viene recogido en el artículo 33.3 de la Constitución, que para limitar el derecho de propiedad exige la concurrencia de la utilidad pública o el interés social. Y es precisamente el Legislador de 1954, al promulgar la Ley de 16 de diciembre de Expropiación Forzosa, el que nos da una delimitación del interés social, en términos que aparecen claramente válidos, aunque con matices, al momento presente, lo que deja constancia del rigor técnico de esa Ley pese a su inspiración política. Como se razona en dicha Exposición de Motivos y resulta plenamente aplicable al régimen establecido en el artículo 33 de la Constitución, el concepto de interés social ha de vincularse a la exigencia en el derecho de propiedad de una determinada finalidad social, de tal forma que esa finalidad social, en pro de la colectividad, en cuanto fundamenta el derecho, ha de ser vigilado por los poderes públicos que, en su caso, podrán acordar su privación por la expropiación.

En este sentido es necesario que sea la Ley la que al delimitar el derecho de propiedad incorpore esa finalidad, como ahora se impone necesariamente en el párrafo segundo del artículo 33 de la Constitución. Como decía la Exposición de Motivos de la Ley citada, no se trata *"de dejar toda propiedad supeditada a la eventualidad de una expropiación por un interés social indefinido o enunciado de modo abstracto, sino simplemente de aquel caso en que la Ley fija al propietario una directiva concreta y le conmina con la expropiación, para el supuesto de que lo incumpla."*

Esa vinculación de la función social a la configuración del derecho de propiedad por la Ley no exige que sea precisamente la Ley la que en cada momento determine esa concreta función. En efecto, el artículo 33 de la Constitución, cuando confiere al interés social efectos limitativos no impone que se delimite concretamente por la ley, sino que delimita directamente la propiedad "de acuerdo" con ella. Con esa concepción se está poniendo de manifiesto que esa función social es algo que está ya incorporado en el propio concepto del derecho de propiedad, en su misma configuración jurídica, incluso anterior a su propio reconocimiento por la Ley.

El interés público pretende significar un compendio de los fines prevalentes de un orden jurídico y político, de un Estado democrático. Se trata de un concepto jurídico indeterminado que lleva consigo comúnmente los riesgos de la confusión y de la manipulación. Las indudables dificultades que comporta su determinación conducen frecuentemente a que sea calificado (o descalificado) como un concepto ideológico. La doctrina administrativista sostiene que los conceptos jurídicos indeterminados no amplían la discrecionalidad administrativa y no son una vía abierta a la arbitrariedad. Sin embargo, ni la legislación, ni la administración, ni el poder judicial han logrado evitar los riesgos de la indeterminación.

Quizás la mejor garantía para alcanzar una razonable validación de este concepto sea establecer una relación fuerte entre interés público y democracia. El interés público, diferenciado de la idea metafísica y iusnaturalista de bien común, ha de ser ante todo un valor democrático, en cuanto su definición debe estar en manos de poderes democráticamente legitimados y su realización ha de implicar la protección y la realización de un mayor número de intereses particulares. Desde otra perspectiva, la crisis por la que siempre atraviesa este concepto obliga a enfatizar la necesidad de que el interés público sea un asunto de cada ciudadano, esto es, la búsqueda del interés general implica la capacidad de cada ciudadano de tomar distancia respecto a sus intereses particulares. El interés público es un concepto y un valor recurrente en la legislación, en la jurisprudencia y en las acciones de gobierno en todos los niveles, un concepto y valor del que se echa mano para resolver conflictos o para justificar actuaciones de especial entidad en la vida jurídica y política. Ante el interés público ha de ceder cualquier otro interés. "Fiat 'interés público' et pereat mundus".

En suma, cuando los intereses son compartidos por unos amplios sectores de una colectividad, cuando los intereses tienen contenidos que la mayoría social considera necesidades primarias, prioritarias o fundamentales, se puede hablar de un interés público. El interés público se refiere a intereses que se consideran muy necesarios e importantes para la supervivencia o el bienestar de la sociedad como tal. El interés público es un fin

fundamental de todo ordenamiento jurídico, porque dar a la sociedad "lo suyo" es un precepto de justicia elemental.

De acuerdo con las ideas aportadas por el Profesor NICOLÁS LÓPEZ CALERA, el interés público es un valor democrático por excelencia, en cuanto su protección y realización implica protección y realización de un mayor número de intereses particulares, lo cual no es sólo una cuestión de cantidad, sino de calidad ética. El interés público vale más que un interés privado porque comprende en una sociedad democrática el respeto de un mayor número de intereses privados. El interés público no implica una negación de los intereses privados, sino todo lo contrario. Es una razón semejante a la que sostenía Kelsen al referirse a la legitimación ética de la regla de la mayoría.

La indeterminación del concepto es sin duda un riesgo para la seguridad jurídica y, en definitiva, para la tutela de los derechos individuales fundamentales. La indeterminación del concepto nunca podrá ser salvada en términos absolutos. Sólo la "democraticidad" de su constitución y de su realización puede ser la garantía más eficaz para evitar los desmanes que puede producir su indeterminación. El poder legislativo, que es el poder más legitimado democráticamente, es el primer responsable de ubicar con razones y con la precisión posible el interés público en los contenidos materiales de las normas jurídicas. El poder legislativo tiene esa máxima discrecionalidad para realizar tal función dentro de los límites de la Constitución. El poder ejecutivo y las administraciones públicas tienen, dentro de los límites normativos que establece el poder legislativo, la discrecionalidad más directa, más inmediata, ya que como tales poderes ejecutivos deciden en concreto lo que es o no de interés público. Finalmente, el poder "Sería imposible justificar el principio de la mayoría diciendo que más votos tienen mayor peso que menor cantidad de ellos". Sería una concepción mecánica y ausente de espiritualidad. El principio de la mayoría se justifica ante todo por la sola idea de que, si no todos, sean libres el mayor número posible de hombres.

El poder judicial tiene siempre la última palabra de lo que "hic et nunc" es de interés público cuando la controversia se hace presente a la hora de interpretar tal concepto en una relación jurídica concreta. Por ello, la concepción más razonable de interés público sería aquella que vincula su constitución y su aplicación a principios democráticos. Por tanto, cuanto mayor legitimidad democrática tenga el poder que lo define o lo ejecuta y cuanto más y mejores pruebas se den sobre su afectación a intereses socialmente mayoritarios menos riesgos puede tener la superación de su indeterminación.

Dado que es antidemocrático decir al pueblo lo que quiere antes de que se le haya preguntado, ningún análisis de lo que es el interés público que no cuente con una teoría de la decisión democrática puede tenerse como serio. En todo caso, como ha dicho el



Tribunal Constitucional: *"aunque el Estado de Derecho tiende hacia la sustitución del gobierno de los hombres por el gobierno de las leyes, no hay ningún legislador, por sabio que sea, capaz de producir leyes de las que un gobernante no pueda hacer mal uso"*.

Y una reflexión final importante. *"El interés público es un asunto de cada ciudadano"*, así concluía un informe (1999) sobre el interés general del Consejo de Estado de la República francesa, para el que el debate sobre el interés general no es solamente un asunto de los poderes públicos, sino de todo ciudadano. La búsqueda del interés general implica la capacidad de cada uno de tomar distancia respecto a sus intereses particulares. A pesar de estar preocupados por sus intereses propios, los individuos frecuentemente reconocen y aceptan las finalidades comunes que implica el interés general.

La aconfesionalidad del Estado (que no laicidad) reconocida en nuestra CE conlleva el reconocimiento de la participación de las confesiones religiosas en la elaboración de los instrumentos de planeamiento urbanísticos, y en la reserva de suelo dotacional público para equipamientos religiosos en los términos establecidos por las leyes urbanísticas y restantes normas que rigen el planeamiento urbano.

Lo citado hasta ahora debemos ponerlo en relación con los principios de cohesión social y desarrollo sostenible promulgados por todas las normas urbanísticas vigentes, estatal y autonómicas y, en concreto, por el art. 4.b.4º) LUCyL y que suponen la expresión de una orientación de la actividad pública urbanística tendente, en todo caso, a lograr, en la mayor medida posible, la idea de solidaridad que puede encontrarse en diversos preceptos constitucionales (por ejemplo, art. 45 CE).

El concepto de cohesión social hace referencia al reforzamiento de los vínculos en una comunidad, mediante la integración de la diversidad y la garantía del derecho a la igualdad y de la dignidad de las personas, en aras de la paz social. Y el concepto de desarrollo sostenible alude al mantenimiento de un equilibrio territorial en la asunción de responsabilidades y en la distribución de infraestructuras entre las diversas partes de un territorio.

Por ello, no debe confundirse la política, ni menos los debates partidistas, con el desarrollo de políticas públicas de gestión de la diversidad religiosa en relación con los usos del suelo, el cual debe efectuarse, en todo caso y sea cual sea la opción política en el poder, en el marco jurídico vigente y futuro, respetando la Constitución.

En definitiva, las personas pueden decidir utilizar el suelo para desarrollar una actividad de culto, de igual modo que lo hacen en relación con otras actividades residenciales, industriales, comerciales, etc. Así, los centros religiosos tienen la consideración

de equipamientos comunitarios (junto con centros deportivos, culturales, docentes, sanitarios, asistenciales, etc.). Se trata de centros al servicio de la población, de interés público y que forman parte de los sistemas urbanísticos, es decir, terrenos destinados al establecimiento de servicios y actividades de interés público y social. Esta consideración de los lugares de culto como equipamientos ha sido tradicional en nuestro Derecho urbanístico y se encuentra hoy en día recogida en el art. 38.1.d) LUCyL que precisamente lleva como título "calidad urbana y cohesión social".

Si este reconocimiento se realiza sobre equipamientos de titularidad pública, entendemos que, con mayor sentido existe y se manifiesta ese destino dotacional del suelo en el proyecto que se somete a autorización. Todo ello conlleva que por parte de la Administración Local no se confunda la necesidad de ordenar el espacio, el territorio, con el control del mismo, siguiendo la máxima de que lo que no está prohibido expresamente por las leyes, debe ser permitido y que, en relación con la libertad religiosa se expresa en el art. 9.2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos "La libertad de manifestar su religión o sus convicciones no pueden ser objeto de más restricciones que las que, previstas por la Ley, constituyen medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad pública, la protección del orden, de la salud o de la moral públicas, o la protección de los derechos o las libertades de los demás".

b.- Impacto ambiental e incumplimiento de las determinaciones del planeamiento urbanístico municipal:

Obra en el expediente Declaración de Impacto Ambiental favorable, así como informe emitido por el arquitecto municipal por el que se considera que el proyecto presentado, siempre condicionado a la autorización del uso excepcional por la Comisión Territorial de Urbanismo, no contraviene las Normas Urbanísticas.

Por todo ello consideramos que las alegaciones presentadas han de ser desestimadas, reconociéndose prima facie un interés público en la actuación pretendida, que deriva de los principios de cohesión social y territorial, y del reconocimiento específico que los equipamientos religiosos tienen reconocidos en la LUCyL y en las Normas Urbanísticas municipales como usos autorizables, siendo que no existe obstáculos ambientales a que se solicite su ubicación en suelo rústico dada la excepcionalidad de uso pretendida y que, en todo caso, requerirá la previa autorización por la Comisión Territorial de Urbanismo.

Así, el concepto indeterminado de interés público que justifique la autorización, debe ser valorado por la Administración en atención a todas las circunstancias y datos

concurrentes, dando lugar a una sola solución justa o correcta, que en el presente caso entendemos que ha de ser favorable a la vista de la existencia de informes favorables y ningún informe desfavorable respecto al impacto ambiental y económico sobre la creación de riqueza y su impacto positivo para el desarrollo económico y social del municipio. Por lo que de estos informes resulta el impacto positivo desde el punto de vista del interés público.

**QUINTA:** Conforme al art. 25 de la LUCyL, y 306, 307 y 308 del RUCyL, el procedimiento para la autorización de uso excepcional en suelo rústico se integrará en el procedimiento regulado con carácter general para la obtención de las licencias urbanísticas municipales.

De acuerdo con el artículo 308 del RUCyL, una vez que se ha autorizado un uso excepcional en un suelo rústico el solicitante debe comprometerse, como condición previa a la obtención de licencia urbanística, a vincular el terreno al uso autorizado y, para ello, debe hacer constar esa vinculación en el Registro de la Propiedad. Esta vinculación se llevará a efecto haciendo constar en el Registro de la Propiedad la vinculación del terreno al uso autorizado y las limitaciones que se impongan con la autorización.

Consta en el expediente que la Asociación promotora se ha comprometido y ha reconocido la existencia de una afectación real de la finca al uso autorizado y para dar publicidad a esa limitación legal de la finca de cara a posibles adquirentes, se obliga a dejar constancia en el Registro de la Propiedad de esa vinculación

**SEXTA:** A la vista del resultado del trámite de información pública, el Ayuntamiento tiene que establecer las cautelas suficientes para quedar indemne ante una supuesta autorización definitiva de la licencia urbanística y ejecución del proyecto.

Para que surgiera la obligación de resarcir es necesario que el daño alegado sea efectivo, evaluable económicamente, e individualizado en relación a una persona o grupo de personas, además de que la lesión pueda atribuirse a una Administración Pública. En este supuesto, sin duda alguna, la hipótesis de la anulación de licencias es uno de los supuestos que pueden dar lugar a la responsabilidad de la Administración municipal, y así se encuentra contemplado en la normativa urbanística estatal.

El art. 48.d) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo (TRLR15), contempla los supuestos indemnizatorios derivados de un funcionamiento anormal de la Administración, al contrario que los regulados en los apartados a), b) y c) que recogen los casos derivados de un

funcionamiento normal, expresando que *"da lugar a indemnización las lesiones que provengan de la anulación de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, así como la demora injustificada en su otorgamiento y su denegación improcedente, salvo que exista dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado"*. Dicha excepción proviene del régimen general de responsabilidad administrativa, que excluye la indemnización cuando no hay relación de causalidad porque el daño se impute al propio perjudicado.

Ahora bien, hay que recordar que el derogado art. 142.4 de la LRJPAC (aplicable al presente caso *ratione temporis*) y actualmente regulado en el art. 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, dispone que *"la anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los actos y disposiciones administrativas no presupone el derecho a la indemnización"* sino sólo cuando se den todos los requisitos que exige el ordenamiento jurídico.

Considerando lo anterior, en la correspondiente Licencia de Obra y Ambiental que, en su caso, se concediera por el Ayuntamiento de Burgohondo y a la vista de una posible impugnación de las mismas ante el Ayuntamiento y/o ante los órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos, dada la contestación al proyecto que se ha manifestado en fase de audiencia pública, resultaría prudente que, al amparo del art. 307.5.a) RUCyL se condicionara la ejecución de las obras a la firmeza de la resolución, de tal manera que no pudieran iniciarse las obras ni consecuentemente la actividad sino hasta cuando las referidas licencias fueran firmes, bien porque no fueren recurridas o bien porque los recursos (administrativo y/o judiciales) fueren desestimados, de tal forma que se preservara una posible responsabilidad municipal por el otorgamiento de las mismas y posterior anulación, o, cuanto menos, se mitigara su efecto económico adverso al no haber iniciado obras de edificación posteriormente. Esta cautela resulta razonada y proporcionada a la magnitud, por su elevado importe del coste de las obras (aproximadamente 7,5 millones de euros), y que pudiere causar un quebranto irreparable a la Hacienda municipal.

No obstante lo referido, para evitar cualquier tipo de indefensión o perjuicio a la Asociación promotora de la actividad, derivado de una dilación excesiva en la resolución definitiva de los recursos judiciales que pudieren plantarse, si finalmente se otorgara la licencia de obras podría igualmente autorizarse el inicio de las obras condicionando dicha posibilidad, renunciando aquélla expresamente a ejercer cualquier acción de responsabilidad patrimonial contra el Ayuntamiento que derivare de esa ejecución; y todo ello siempre y cuando, a la vista de los posibles recursos que se plantearan, no existiere solicitud o pronunciamiento favorable a ninguna medida cautelar de suspensión de la ejecución de las referidas autorizaciones.

En **CONCLUSIÓN**, consideramos que no existe ningún impedimento legal a informar favorablemente la autorización de uso excepcional en suelo rústico promovida por la Asociación "Iglesia de Pobres y Humildes en Profecía de Esperanza" por las siguientes razones:

1°.- Consta emitido informe de la Secretaría municipal sobre la legislación aplicable y la adecuación del proyecto en tramitación al procedimiento legalmente establecido.

2°.- De conformidad con lo dispuesto por el art. 991.b) LUCyL consta emitido informe de los servicios técnicos municipales sobre la conformidad de la solicitud a la legislación y al planeamiento vigentes, siempre condicionados a la autorización de uso excepcional por parte de la Comisión Territorial de Urbanismo, y a que no se perjudique la capacidad y funcionalidad de los servicios e infraestructuras existentes.

3°.- De conformidad con lo dispuesto por el art. 38.1.d) LUCyL el uso dotacional religioso es uno de los previstos como instrumental para los poderes públicos en el objetivo de la mejora de la calidad de vida y la cohesión social de la población. Por la asociación religiosa promotora se ha acreditado una incidencia positiva en la economía local, su influencia en el empleo directo e indirecto y un compromiso de inversiones en el municipio, lo que, en consonancia con el derecho a la tramitación urbanística cuando no existan impedimentos legales, conlleva al reconocimiento de la existencia de un interés público como expresión de los principios inspiradores de la actividad urbanística pública reconocida en el art. 4.b.4º) LUCyL en el objetivo de un desarrollo sostenible que favorezca la cohesión social.

Por todo ello, entendemos que sería recomendable el informe favorable del Ayuntamiento al uso excepcional en suelo rústico se autorizara, al amparo del art. 307.5.a) RUCyL, con las siguientes **CONDICIONES**:

a) Que se cumplan las condiciones establecidas en las Normas Urbanísticas y en el informe de los servicios técnicos municipales para asegurar el carácter aislado de las construcciones, la solución de dotación de los servicios, mantener la naturaleza rústica de los terrenos y asegurar su compatibilidad con los valores protegidos por la legislación sectorial en los términos dispuestos por la Declaración de Impacto Ambiental.

b) Que se cumpla el compromiso efectuado, como condición previa a la obtención de licencia urbanística, a vincular el terreno al uso una vez autorizado, haciendo constar

en el Registro de la Propiedad la vinculación del terreno al uso autorizado y las limitaciones que definitivamente queden impuestas por la autorización.

c) Que, para preservar la integridad de la hacienda municipal y evitar el quebranto de la misma, la licencia urbanística de obras que pudiere concederse en su caso, condicione el inicio de la ejecución de las mismas a la firmeza de la propia resolución incluyendo la vía jurisdiccional; o, de plantearse su ejecución con la firmeza de la resolución en vía administrativa, condicionada a la renuncia expresa de la licenciataria a ejercer cualquier acción de responsabilidad patrimonial contra el Ayuntamiento que derivare de dicha ejecución.

Este es mi parecer que someto a cualquier otro criterio mejor fundado en derecho y de aquellos que fueren preceptivos de conformidad con el art. 174 del R.D. 2568/2986, habiendo actuado el firmante con la objetividad e imparcialidad que le son exigibles. No obstante, la corporación resolverá lo que estime más conveniente, en Orihuela para Burgohondo a 1 de diciembre de 2017.

*Jorge Martínez-Campillo Andreu.*

*Abogado – D.T. Urbanista. MC&R Abogados.*