
EXCMO. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
Recurso n.º 1628/1990. Sentencia n.º 642 (12-7-1991)

TEMA: INTERVENCIÓN URBANÍSTICA.

OBRAS. AUTORIZACION (edificio declarado B.I.C).

Proyecto técnico de reconversión.

Procedimiento: Intervención de la Comisión Provincial de Patrimonio Histórico Artístico.

Competencia: Autorización previa y específica del proyecto técnico a obras.

Necesidad de cumplimiento de formalidades legales.

Restauraciones: Respecto a las aportaciones de todas las épocas.

Evolución parcial. Situación del edificio: Medidas urgentes. Motivación.

Ilmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Julio Boned Sopena

MAGISTRADOS

D. Juan Piqueras Gayó

D. Jaime Servera Garcías

D. Fernando García Mata (*Ponente*)

En Zaragoza, a doce de julio de mil novecientos noventa y uno.

En nombre de S.M. el Rey.

Es objeto de impugnación la Orden del Departamento de Cultura y Educación de la Diputación General de Aragón de 14 de junio de 1990 desestimatoria del recurso de alzada deducido por el Ayuntamiento de Zaragoza contra la resolución de 5 de diciembre de 1989 de la Dirección General de Patrimonio cultural y Educación, así como esta última resolución.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

Ponente: Ilmo. Sr. Magistrado D. Fernando García Mata.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. – La parte actora en el presente recurso, por escrito de fecha 30 de noviembre de 1990, interpuso recurso contencioso administrativo contra las resoluciones citadas en el encabezamiento de esta resolución.

SEGUNDO. – Previa la admisión a trámite del recurso, publicación de su interposición y recepción del expediente administrativo, se dedujo la correspondiente demanda, en la que tras relacionar el recurrente los hechos y fundamentos de derecho que estimaba aplicables concluía con el súplico de que se dictara sentencia por la que, con estimación del recurso se anulasen las resoluciones recurridas, declarando que procede tener por tramitado y favorablemente informado el proyecto de distribución, instalaciones y acabados del ..., solicitado en escrito del Ayuntamiento de 20 de septiembre de 1989, y subsidiariamente y así se declare el derecho del «Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza como propietario del inmueble, a ser indemnizado y poder reembolsarse del mayor coste que pudiera representar cualquier medida impuesta en orden a la conservación o reconstrucción del solar o tendadero que fue adicionado al... en época tardía, y superpuesto sobre la edificación original, así como la obligación en tal supuesto de la Diputación General de Aragón de satisfacer las cantidades resultantes, según llegaren a acreditarse de darse el caso en trámite de ejecución de sentencia, incluyéndose en tal derecho y consecuente obligación, cuanto guardare directa relación con la solución que llegare a imponerse, y comparativamente excediere de lo correspondiente a lo ya efectuado por el municipio en salvaguardia y recuperación de un inmueble que había sido declarado jurisdiccionalmente en situación de ruina inminente, técnica y económica».

TERCERO. – La Administración demandada, en su escrito de contestación a la demanda, solicitó, tras relacionar los hechos y fundamentos de derecho que, por su parte, estimó aplicables, que se dictara sentencia por la que se desestimase el recurso interpuesto.

CUARTO. – Por auto de fecha 13 de marzo de 1991, se acordó recibir el juicio a prueba practicándose la propuesta por las partes con el resultado que es de ver en autos, señalándose a su conclusión día y hora para la celebración de vista que tuvo lugar el día señalado.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. – Se impugna en el presente proceso por la parte actora la Orden del Departamento de Cultura y Educación de la Diputación General de Aragón de 14 de junio de 1990, desestimatoria del recurso de alzada deducido por el Ayuntamiento de Zaragoza contra la resolución de 5 de diciembre de 1989 de la Dirección General de Patrimonio Cultural y Educación, así como esta última resolución.

SEGUNDO. – Atendido el contenido de las alegaciones formuladas por las partes se estima preciso dejar constancia de cuales fueron los antecedentes, así como el desarrollo y contenido del expediente administrativo que sirve de sustento a la resolución recurrida, siendo de destacar al efecto: a) que la Comisión Provincial para la Protección de Patrimonio Histórico-Artístico, en sesión celebrada el día 28 de diciembre de 1982 acordó «comunicar al Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza, que la Comisión Provincial de Patrimonio Histórico-Artístico, en lo que es materia de su competencia, aprueba el proyecto de reconversión del...», proyecto en el que se preveía la conservación de la Torre en su integridad; b) que con fecha 30 de noviembre de 1988, tuvo entrada en el Departamento de Cultura y Educación de la Diputación General de Aragón, oficio del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza de 25 de noviembre de 1988 (el cual tuvo a su vez entrada en el Servicio de Patrimonio Histórico-Artístico el día 5 de diciembre del mismo año), por el que se remitía informe relativo al estado físico del... de fecha 4 de octubre de 1988, redactado por el arquitecto Director de las obras «a los efectos oportunos», en el que después de hacerse constar cual era el estado del ..., se ponía de manifiesto que se habían impartido a la Empresa las siguientes órdenes: «1º Apeo desde el sótano a forjado de planta cuarta de todos los forjados. 2º Zunchado exterior de la Torre a la altura de los forjados de 1ª, 2ª y 3ª planta mediante PNU 16, incluso largueros de unión entre zunchos. 3º Macizado con ladrillo gero de todos los vanos existentes en la Torre», señalando a continuación que «una vez tomadas estas medidas deberá eliminarse el piso sobrante de la torre a fin de devolverle su peso original y con ello su aspecto primitivo, para más tarde proceder por cajas a la reintegración de las fábricas y de las secciones resistentes de origen», y que «la eliminación de la galería adintelada superpuesta permitirá la reapertura de la galería de arquillos»; c) que la comisión Provincial del Patrimonio Cultural de Zaragoza en sesión del día 20 de diciembre de 1988, a la vista del anterior escrito, dado que tenían conocimiento de que se estaban realizando ya obras y que lo propuesto podía suponer una modificación del proyecto primitivamente aprobado, solicitó «a la mayor brevedad, la presentación del correspondiente proyecto, a fin de emitir el preceptivo informe»; d) como contestación al anterior escrito, en fecha 26 de enero de 1989, el Ayuntamiento de Zaragoza remitió escrito en el que «informaba» a la Comisión Provincial de Patrimonio Cultural, que la Comisión Provincial para la protección del Patrimonio Histórico-Artístico ya había aprobado dicho proyecto mediante Acuerdo de 28 de diciembre de 1982, y que «en otro orden de cosas y como ampliación al informe» de 4 de octubre de 1988, remitía «Estudio de los Alzados de la ...» elaborado por el Arquitecto director de la obra, el cual tenía fecha de 19 de enero de 1989, y en el que se señalaba que «no obstante la solución prevista y como se indicaba en mi precedente informe de 4 de octubre de 1988, la insuficiente sección de los apoyos de la arquería original y el mal estado de las fábricas de estos apoyos y del...en general, impedía la conservación simultánea de la torre en su estado del siglo XV y del solanar que se le superpuso en época tardía», señalando que «en el momento presente, el solanar y su cubierta se encuentran ya demolidos excepto una banda de ladrillo de 1,5 m. de altura aproximada sobre los canetes del siglo XV»; e) que la Comisión Provincial del Patrimonio Cultural en sesión celebrada el 23 de febrero de 1989, al no haber unanimidad en la decisión, por la abstención del vocal representante del Ayuntamiento de Zaragoza, acordó elevar el expediente al Ilmo. Sr. Director General del Patrimonio Cultura y Educación de la D.G.A., informando que la Comisión estimaba procedente mantener el mismo criterio sustentado por la Comisión Provincial del Patrimonio Histórico-Artístico, en sesión celebrada el 28 de diciembre de 1982, en el que se informaba favorablemente el proyecto en el que se mantenía la integridad del Torreón, incluso su remate; f) en fecha 5 de diciembre de 1989, el Director General de Patrimonio Cultural y Educación acordó «informar desfavorablemente la propuesta del Arquitecto D. A. P. M., de fecha 4 de octubre de 1988 en lo referente a la eliminación del solanar que se superpuso al citado...en época tardía en consonancia con el criterio ya sustentado por la antigua comisión del Patrimonio Histórico-Artístico, en sesión de 28 de diciembre de 1982 y mantenido por la actual Comisión Provincial del Patrimonio Cultural en sesión de 23 de febrero de 1989, por cuanto de conformidad con lo establecido en el artículo 39.3 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, han de respetarse las aportaciones de todas las épocas existentes, aparte de que la configuración del Monumento con el solanar guarda mejor armonía y relación con el entorno. En consecuencia, antes de proceder al preceptivo informe sobre el proyecto de distribución, instalaciones y acabados de dicho Torreón, solicitado en escrito de 20 de septiembre de 1989, por el Jefe del Servicio de Patrimonio y Contratación de ese Ayuntamiento, deberá remitirse a esta Dirección General nuevo proyecto de estructura del...que se ajuste a las exigencias del párrafo anterior»; g) interpuesto recurso de alzada por el Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza al que se acompañaba informes del ... y del Arquitecto Director de las obras, y tras emitirse informe técnico sobre las referidas alegaciones, recayó con fecha 14 de junio de 1990 Orden del Consejero por la que se desestimaba el recurso de alzada interpuesto.

TERCERO. – Para la resolución de la presente litis se estima oportuno llevar a cabo, en primer término, una precisión competencial sobre la materia que nos ocupa y en la que se desenvuelve la controversia entre las partes, para después entrar específicamente en el examen de la conformidad o no a derecho de las resoluciones recurridas, a la vista de las alegaciones, informes obrantes en el expediente administrativo y demás prueba practicada. Así, para mejor comprensión del sentido o razón de ser del expediente administrativo, y del contenido de las actuaciones obrantes en el mismo y, como consecuencia de ello necesario reproche de la actuación municipal, es preciso recordar que conforme dispone la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español, en su artículo 19 «en los Monumentos declarados Bienes de Interés Cultural no podrá realizarse obra interior o exterior que afecte directamente al inmueble o a cualquiera de sus partes integrantes o pertenencias sin autorización expresa de los Organismos competentes para la ejecución de la Ley», reiterando el artículo 39.1, último inciso, genéricamente para todos los Bienes de Interés Cultural, que los mismos «no podrán ser sometidos a tratamiento alguno sin autorización expresa de los Organismos competentes para la ejecución de la Ley», de forma que como dispone el artículo 23 «no podrán otorgarse licencias para la realización de obras que conforme a lo previsto en la presente Ley, requieran cualquier autorización administrativa hasta que ésta haya sido concedida» y que «las obras realizadas sin cumplir lo establecido en el apartado anterior serán ilegales y los Ayuntamientos o, en su caso, la administración competente en materia de protección del Patrimonio Histórico Artístico Español podrán ordenar su reconstrucción o demolición con cargo al responsable de la infracción en los términos previstos por la legislación urbanística», señalando el art. 24 que «en ningún caso podrá procederse a la demolición de un inmueble, sin previa declaración de ruina y autorización de la administración competente», y que en caso de urgencia y peligro inminente «las obras que por razón de fuerza mayor hubieran de realizarse no darán lugar a actos de demolición que no sean estrictamente necesarios para la conservación del inmueble y requerirán en todo caso la autorización prevista en el artículo 16.1».

Aunque evidentemente no nos encontramos aquí ante el enjuiciamiento de un expediente y resolución sancionadora, no puede desconocerse, pues así se desprende de forma clara de la puesta en relación de lo expuesto en el fundamento de derecho precedente, con los preceptos antes transcritos, la irregularidad de la actuación municipal, que adelantándose a cualquier decisión del órgano competente de la D.G.A. lleva a cabo obras que suponen una alteración sustancial del proyecto inicialmente aprobado de restauración y reconversión del..., que sin perjuicio de que fueran o no procedentes —eso se examinará a continuación— se realizan sin obtener previamente la autorización reiteradamente exigida en dichos preceptos. La Administración actora, afirma en su escrito de interposición del recurso de alzada que la autorización concedida tenía un carácter genérico y que la misma amparaba las actuaciones subsiguientes; sin embargo, si bien es cierto que como señala la Administración demandada el informe favorable acordado el 28 de diciembre de 1982 lo fue, efectivamente, para el proyecto presentado en su conjunto y referida a valores histórico-artísticos del edificio, por lo que cualquier modificación que no supusiera incidencia sobre dichos valores no precisaba nuevo informe favorable, sin embargo, es evidente, y ello no puede ser desconocido, que lo aprobado fue un proyecto específico y determinado —el sometido a la referida Comisión—, no siendo posible entender que la aprobación obtenida, autorice para llevar a cabo la restauración y reconversión de forma sustancialmente distinta a la que fue objeto de aprobación, ni por aplicación de criterios estéticos, ni por aplicación de criterios técnicos, sin obtener nueva autorización o informe favorable del órgano competente, tras exponer y justificar las razones que hagan necesaria la modificación del proyecto inicial. No obstante, en el presente caso, a pesar de que la Comisión Provincial del Patrimonio Histórico-Artístico en su sesión celebrada el 28 de diciembre de 1982, lo que informó favorablemente fue un proyecto en el que se mantenía la integridad del Torreón, incluso su remate, el Ayuntamiento de Zaragoza, antes de proceder a la obtención de la correspondiente autorización, procedió a demoler el solanar y cubierta del referido... —el arquitecto director de las obras reconoce en escrito de fecha 19 de enero de 1989, que en dicha fecha ya había sido ejecutada la obra de demolición—.

CUARTO. – Antes de entrar en lo que constituye tema principal de enjuiciamiento, es preciso llevar a cabo, atendidas las alegaciones de las partes tanto en sus respectivos escritos alegatorios, como en el acto de la vista, una doble precisión inicial para centrar la controversia: a) que la resolución de la litis no puede venir dada, en abstracto y sin referencia al caso concreto, por la mayor o menor capacidad profesional de los técnicos informantes, ya que lo que hubo de valorarse en vía administrativa y debe valorarse en el presente proceso es la procedencia de la propuesta —convertida en realidad por su consumación— de la supresión del solanar del torreón. En consecuencia, no se ponen en duda los conocimientos del arquitecto director de la obra, destacados reiteradamente por la Corporación demandada para fundar su pretensión, ni cabe, por contra, frente a ello fundar, sin más, la resolución en el hecho de que todos los miembros de la Comisión Provincial del Patrimonio Cultural —a excepción del vocal representante del Ayuntamiento de Zaragoza que se abstuvo— estimaron procedente mantener el mismo criterio que ya sustentara la Comisión Provincial de Patrimonio Histórico Artístico, en el sentido de estimar procedente mantener la integridad del Torreón, incluido su remate, y ello a pesar que este dato se estima significativo atendida la composición dispar, en cuanto a su procedencia institucional, y técnica en cuanto a sus

conocimientos, de los miembros de la citada Comisión —como señala el artículo 4 de Decreto 127/1986, de 19 de diciembre, se encuentra compuesta por un presidente miembro del Departamento con categoría de Jefe, de un presidente miembro del Departamento con categoría de Jefe de Servicio, y como vocales, por un técnico del Servicio de Patrimonio Artístico del Departamento de Cultura y Educación, un técnico designado por el Departamento de Urbanismo, Obras Públicas y Transportes, un técnico designado por el Ayuntamiento, un técnico designado por la Diputación Provincial respectiva, a ser posible especialista en Patrimonio Histórico, un arquitecto especialista en Patrimonio histórico designado por el Colegio de Arquitectos de Aragón, y un máximo de cuatro personas designadas por el Consejero de Cultura y Educación en atención a su prestigio y conocimiento en materia de Patrimonio Histórico; y el Secretario—, todo lo cual pone de relieve el carácter objetivo e imparcial de sus decisiones; b) que el hecho de que el Ayuntamiento de Zaragoza, haya realizado o esté realizando un esfuerzo en la salvaguarda del Patrimonio Histórico Artístico de la ciudad, dedicando en consecuencia dinero público —aportado, por tanto, por todos los ciudadanos— para algo es que a su vez del interés de todos, y, en concreto, el hecho de que deba ser reconocida su iniciativa para la conservación y restauración del referido... fue incluso felicitado en su día por la propia Comisión Provincial del Patrimonio Histórico-Artístico, al tiempo de aprobarse el proyecto de restauración y reconversión del... no dispensa a la referida Corporación del cumplimiento de las formalidades legales máxime cuando tienen carácter esencial como ocurre en el presente caso, ni permite que sean sus propios criterios, y no los del órgano competente los que hayan de ser tenidos en cuenta, siempre que estos últimos se encuentren dentro de la legalidad; y c) que habiendo sido aprobada la restauración y reconversión del ... en el año 1982, en una forma determinada, es evidente que cualquier modificación de la misma habrá de fundarse en razones probadas, que pongan de manifiesto la improcedencia o inoportunidad de la solución acordada y la procedencia por contra de la que se propone en lugar de aquélla, siendo, en consecuencia y en cuanto interesa al caso enjuiciado, a la Corporación recurrente a la que correspondía y corresponde acreditar la procedencia de la solución adoptada.

QUINTO. – Partiendo de que lo pretendido por el Ayuntamiento demandante en su escrito de 20 de noviembre de 1988, al dar traslado a la D.G.A. a los efectos oportunos el informe de 4 de octubre de 1988, era someter al informe de la D.G.A. una propuesta de modificación del proyecto de restauración y reconversión del... aprobado el 28 de diciembre de 1982 —así lo entiende la Comisión Provincial de Patrimonio Cultural al acordar en sesión de 20 de diciembre de 1988, que se presente a la mayor brevedad el correspondiente proyecto, a fin de emitir el preceptivo informe, y hay que entender que el propio Ayuntamiento, a pesar de la sorprendente contestación al anterior requerimiento, en el que se empieza señalando que el proyecto había sido aprobado ya por la Comisión Provincial para la Protección del Patrimonio Histórico-Artístico por Acuerdo de 28 de diciembre de 1982, a la vez que presentaba un «Estudio de los alzados de la...» elaborado por el Arquitecto director de la obra—, es preciso examinar, para concluir, la procedencia o improcedencia de la modificación del proyecto inicial —que es propuesta y consumada en sus efectos por la Corporación municipal, y que es informada desfavorablemente por las resoluciones recurridas—, siendo, para ello, preciso partir de lo dispuesto en el artículo 39.3 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, en el que se señala que «las restauraciones de los bienes a que se refiere el presente artículo respetarán las aportaciones de todas las épocas existentes» y que «la eliminación de alguna de ellas sólo se autorizará con carácter excepcional y siempre que los elementos que traten de suprimirse supongan, una evidente degradación del bien y su eliminación fuera necesaria para permitir una mejor interpretación histórica del mismo».

SEXTO. – Partiendo de que conforme a lo expuesto, la regla general, que en principio, ha de mantenerse es la de que en las restauraciones han de respetarse las aportaciones de todas las épocas existentes —criterio sustentado, inicialmente por el Ayuntamiento en su proyecto de 1982, aprobado por la Comisión Provincial para la Protección del Patrimonio Histórico-Artístico, y en la actualidad por las resoluciones recurridas—, es preciso examinar la virtualidad de las razones aducidas por la parte actora para fundar, en vía administrativa su propuesta y en vía jurisdiccional su pretensión anulatoria, y que fundamentalmente son dos: 1) que la demolición del solanar era necesaria para la estabilidad del inmueble —afirmación que se destaca con mayor rotundidad en los últimos informes del arquitecto director de la obra, que en los presentados inicialmente— y 2) que el solanar suponía una evidente degradación del edificio y dificultaba una mejor interpretación histórica —idea ésta que se destaca en mayor medida por el contrario en los primeros informes—.

SÉPTIMO. – La parte recurrente afirma, por tanto, en primer lugar que la demolición del solanar respondía a una necesidad por estimarse precisa para mantener la estabilidad del inmueble, sin embargo, aún siendo innegable el mal estado del Torreón, que motivó, incluso, su declaración de ruina —la realidad de este hecho se pone en el expediente de manifiesto en el informe de 4 de octubre de 1988 y posteriores—, es preciso señalar: 1º que el deficiente estado de un Bien de Interés Cultural e incluso su declaración de ruina no determina ni autoriza, sin más, su demolición parcial, o total —el artículo 24 de la Ley 16/1985 señala, como vimos, que «en ningún caso podrá procederse a la demolición de un inmueble, sin previa firmeza de la declaración de ruina y autorización de la Administración competente», y que las «obras que por razón de fuerza mayor hubieran de realizarse no darán lugar a

actos de demolición que no sean estrictamente necesarios para la conservación del inmueble y requerirán en todo caso la autorización prevista en el artículo 16.1»; y 2º que en el presente caso no ha quedado acreditado que las características constructivas y estado del Torreón, impidieran tras la realización de medidas de consolidación, refuerzo y reposición —en su caso—, el mantenimiento del solanar. Así, en el informe del 4 de octubre de 1988, se refieren tres medidas de emergencia —apuntalamiento, zunchado y macizado— que, en principio, y según se señala en el informe de 16 de febrero de 1990 —emitido con anterioridad a adoptar la resolución definitiva en el recurso de alzada— debían ser suficientes, sin perjuicio de que pudiera ser procedente la sustitución y saneamiento de los elementos dañados, dotándolos de la necesaria resistencia para soportar la carga. En consecuencia, la falta de prueba de la procedencia de la demolición para la conservación del resto del Torreón, o la de viabilidad de la conservación del controvertido solanar, a la vista del estado y características constructivas del resto del... es preciso rechazar la eficacia de este primer motivo en el que se funda la pretensión anulatoria ejercitada.

OCTAVO. – Por lo que hace referencia, por último, a la alegada degradación del inmueble derivada de la existencia y conservación del solanar y la dificultad que el mismo puede entrañar para su interpretación histórica, es preciso señalar que responde a una interpretación particular, de la que no participan ni las resoluciones recurridas, ni se justifican razones suficientes para llevar a la convicción de este Tribunal que dicha interpretación es la única ajustada a la legalidad; por el contrario, de los datos aportados en autos no se desprende ni que el mantenimiento del solanar —a pesar de la descalificación que frente al mismo se ha realizado— suponga una degradación del bien —la resolución administrativa inicial afirma por el contrario y ello no ha sido desvirtuado que el mismo guarda «mejor armonía y relación con el entorno»—, ni que sea precisa su eliminación para permitir una mejor interpretación histórica del mismo —requisitos ambos para que, según el artículo 39.3 antes transcrito, pueda acordarse con carácter excepcional la demolición—.

NOVENO. – Lo hasta aquí expuesto determina la desestimación del recurso interpuesto y consiguiente confirmación de la resolución recurrida, no siendo posible entrar a conocer, y por lo tanto calificar jurídicamente la pertinencia de la petición subsidiariamente formulada, ya que al no haber sido planteada previamente en vía administrativa no cabe proyectar sobre las mismas las facultades revisoras propias de este Tribunal, procediendo por tanto declarar su inadmisibilidad.

DÉCIMO. – No hay motivos que determinen un especial pronunciamiento en cuanto a costas.

FALLAMOS

PRIMERO. – Declaramos inadmisibile la petición subsidiaria contenida en el suplico de la demanda.

SEGUNDO. – Desestimamos en cuanto al fondo y petición principal el recurso contencioso-administrativo número 1628 del año 1990, interpuesto por el AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, contra Orden del Departamento de Cultura y Educación de la Diputación General de Aragón de 14 de junio de 1990, desestimatoria del recurso de alzada, deducido por el Ayuntamiento de Zaragoza contra la resolución de 5 de diciembre de 1989 de la Dirección General de Patrimonio Cultural y Educación, así como esta última resolución.

TERCERO. – No hacemos especial pronunciamiento en cuanto a costas.

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