

---

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA**  
**Recurso nº 136/1996. Sentencia de 14-12-1999**

---

**TEMA: INTERVENCIÓN URBANÍSTICA**

LICENCIA DE DEMOLICIÓN. EDIFICIO VIVIENDA EN CONJUNTO "CASAS BARATAS."

Denegación: necesidad de modificación Plan General, excluyendo la finca de conjunto Histórico Artístico.

Antecedentes: licencia de demolición, caducidad. Orden de paralización.

Propuesta de intervención: contradicciones en normativa Plan/Ordenanza.

Informe favorable a la comisión de Administración Autonómica: Patrimonio.

Discrecionalidad plan, carácter reglado licencia, interpretación de normas.

Procede concesión.

---

**Ilmo. Sr.**

**MAGISTRADO**

D<sup>a</sup> Natividad Rapún Gimeno

En la Ciudad de Zaragoza, a catorce de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.

En nombre de S.M. el Rey.

La resolución que se impugna es el Acuerdo de 14 de diciembre de 1995 adoptado por el Consejo de Gerencia del Ayuntamiento denegando licencia de demolición del edificio sito en el número de la calle de Santa Teresa de esta ciudad e instada por J. L. M. E. en nombre de "S., S.L."

Recurso: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.**— EL Consejo de Gerencia, en sesión celebrada el día 13 de diciembre de 1995, acordó denegar la concesión de licencia de demolición del edificio sito en la calle Santa Teresa nº de Zaragoza e instada por D. J. L. M. E. actuando en nombre de "S., S.L."

Frente a esta resolución se interpone el presente recurso contencioso-administrativo.

**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 suplico de que se dictara sentencia por la que, con estimación de recurso, se declarase nula la resolución impugnada y la procedencia de la concesión de la licencia de demoli-

ción de chalé. En nombre del Ayuntamiento, el Letrado Sr. L. interesó la desestimación del recurso.

Mediante Providencia de 1 de octubre de 1998 se tuvo por comparecida y parte a D<sup>a</sup> D. N. M. A. M. como nueva propietaria del inmueble sito en la Calle Santa Teresa, y en sustitución del recurrente D. J. L. M. E.

**TERCERO.**— Recibido el juicio a prueba y practicada la propuesta por las partes con el resultado obrante en autos quedaron los autos pendientes del correspondiente señalamiento.

**CUARTO.**— Producida la entrada en vigor de la Ley 29/98 y, atendiendo a que el conocimiento del presente recurso correspondería a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, según lo establecido en las reglas de competencia del art. 8 de la citada norma legal y, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 de la Disposición Transitoria Unica de la Ley Orgánica 6/98 de 13 de julio de reforma de la LOPJ y el Acuerdo de la Comisión de la Sala de Gobierno de 10 de diciembre de 1998, se acordó que para el conocimiento y resolución del presente recurso se constituyera la sala exclusivamente con el Magistrado que venía designado como ponente, notificándose a las partes y quedando los autos vistos para sentencia. Asimismo, por Acuerdo de la Presidencia de 23 de junio se constituyó la Sección Tercera de refuerzo de la que forma parte la Magistrada que dicta la presente resolución.

En la sustanciación de este pleito, se han observado las prescripciones legales.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.**— La cuestión controvertida en el presente recurso contencioso administrativo se contrae a determinar si la resolución que se impugna es o no ajustada al ordenamiento jurídico y más concretamente si, atendidas las circunstancias del caso que nos ocupa, procede o no la concesión de la licencia de demolición del edificio sito en el número ... de la calle Santa Teresa interesada por su anterior propietario D. J. L. M. E.

En el acuerdo objeto del recurso se justifica la denegación de la licencia de demolición interesada en los siguientes términos: “el derribo requiere, en todo caso, una previa modificación del Plan General tendente a la exclusión de dicha finca del ámbito del Conjunto Histórico-Artístico correspondiente al sector comprendido entre las calles Luis Vives, Santa Teresa de Jesús, San Juan de la Cruz y Río Huerva”.

De lo actuado se desprenden los siguientes hechos de interés y relevancia para el estudio de la causa:

1.— D. J. L. M. E. al tiempo de interesar la concesión de demolición, era propietario del inmueble sito en la calle Santa Teresa num. y adquirido, mediante escritura otorgada ante el Notario Sr. B. F. P. el 8 de abril de 1998, por D<sup>a</sup> D. N. M. A. M. casada con D. F. J. R. N.

2.— Mediante acuerdos del Consejo de Gerencia de Urbanismo de 15 de

julio y 26 de septiembre de 1991 se aprobó Propuesta de Intervención sobre el edificio controvertido declarando de aplicación las determinaciones del PGOU relativas a la zonificación A.1, grado 2 que permitía su demolición y la construcción de un nuevo edificio de planta baja y cinco plantas alzadas.

3.- D. M. M. G. en representación de “S., S.A.” había solicitado licencia de derribo de aquella casa y le fue concedida por resolución de la Alcaldía Presidencia del Ayuntamiento de Zaragoza en fecha 26 de julio de 1991 y, tras solicitar prórroga de aquella licencia en julio de 1992 por entender que resultaba aconsejable acometer la obra de derribo de forma conjunta con la de construcción, por otra nueva resolución de la Alcaldía de 16 de mayo de 1995 se acordó la inmediata paralización de las obras de demolición ya iniciadas en el inmueble considerando que la licencia concedida había caducado. Acuerdo éste que fue objeto de recurso contencioso-administrativo 892/95 en el que recayó sentencia de 26 de febrero de 1999 por la que declaraba la nulidad de aquél.

4.- En el expediente tramitado a consecuencia de la nueva solicitud de licencia de demolición formulada por D. J. L. M. E. el 16 de mayo de 1995, constan declaraciones e informaciones de interés innegable para la resolución de la cuestión controvertida y que pasamos a reproducir:

a) El Consejo de Gerencia en sesión celebrada el 15 de julio de 1991 acordó aprobar la Propuesta de Intervención relativa al solar de referencia y tras el pertinente trámite de información pública quedó definitivamente aprobada el 23 de septiembre del mismo año declarando de aplicación a aquel solar las determinaciones del PGOU relativas a la zona A-1 Grado 2. Y en los informes previos a aquélla se hacía constar que “la finca está ubicada en la manzana 10 de Conservación Matizada, siendo la parcela número 7 de la misma recayente a la calle Santa Teresa y cuyas condiciones específicas de intervención se establecen en el art. 6 punto 3 de dicha Ordenanza Especial (Casas Baratas), conforme a la cual cabe el incremento de volumen de la edificación existente, equivalente a elevar una planta sobre las actuales... a la vista de lo anterior se observa una posible contradicción... entre el Plano de Calificación y lo dispuesto en la Ordenanza Especial para la finca, puesto que con el volumen resultante de la aplicación de esta Ordenanza Especial, no puede agotarse el aprovechamiento asignado para la Zona A-1 Grado 2 en la que se halla según el Plano de calificación y Estructura Urbana del Plan General Vigente, por lo cual y, salvo que se considere que ha habido un error en la calificación y que la finca está en Zona C Grado 1 (que es la correspondiente al resto de la manzana exceptuadas las dos colindantes que se hallan con edificación relativamente reciente... y esta parcela que son A-1 Grado 2 en consonancia con lo construido en las colindantes), no podría alcanzar la edificabilidad de la zona”.

b) En Resolución de 2 de octubre de 1995 del Director General de Cultura y Patrimonio de la DGA se señala que “el conjunto de las Casas Baratas tiene importancia desde la perspectiva del patrimonio histórico como un modelo de urbanización y construcción típico de un momento histórico y social, por lo que su conservación debe entenderse deseable a una escala que permita apreciar dichas circunstancias. Un edificio unifamiliar fuera de contexto, no permite con-

cebir lo esencial que es el de un modelo de barrio determinado”. Se añade también que “el actual edificio de Santa Teresa, en sí mismo, no reúne especiales valores que justifiquen su conservación...” En definitiva, esta Dirección General informó favorablemente el derribo de la edificación “con la prescripción de que por el Ayuntamiento de Zaragoza se resuelvan las contradicciones existentes en el Plan General Municipal de Ordenación sobre la parcela de referencia”.

c) De la misma forma, el 4 de octubre de 1995, el Jefe del Servicio Municipal de Planeamiento informó favorablemente de la concesión de la licencia interesada señalando que no podía desconocerse la Propuesta de Intervención aprobada por el Consejo de Gerencia el 15 de julio de 1991 permitiendo el derribo del edificio y la construcción de otro de planta baja y cinco plantas alzadas y sobre la base de reconocer la zonificación A-1, grado 2, “resolviéndose de esta forma por los órganos municipales la aparente contradicción que de la normativa parecía derivarse posibilitándose con ello la materialización de los aprovechamientos de la zonificación señalada”.

La citada contradicción, como ya se ha señalado hace referencia a que, mientras en el Plano-Hoja 33 de Calificación del Suelo y Estructura Urbana del Plan General de 1986 se sitúa dicha parcela en zona A-1, grado 2, el art. 6-3 de la Ordenanza Especial de Casas Baratas la incluye en su ámbito y contiene prescripciones diferentes sobre su aprovechamiento urbanístico.

d) En la misma fecha el Letrado Jefe de la Sección Jurídica del Servicio de Suelo y Vivienda evacua informe favorable a la pretendida demolición tomando en consideración informes, también favorables de “Servicios Industriales”, “Vialidad y Aguas”, “Servicio de Casco Histórico”, “Sección Técnica de Reg. de Edificación y Vivienda” y del “Servicio de Planeamiento” y recordando que “en cualquier caso no debemos olvidar que la cuestión que aquí se suscita es la demolición de un inmueble y no la licencia de nueva construcción con los aprovechamientos que pudieran corresponderle” y que “resulta cierto que la normativa actualmente existente y por su incidencia, respecto de la Propuesta de Intervención firme en vía administrativa y no suspendida en vía jurisdiccional, facultan para el otorgamiento de licencia de demolición”.

e) Por el contrario, el 17 de octubre de 1995, el Teniente de Alcalde Coordinador del Área de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente se dirige al Consejo de Gerencia informando que “según resulta del plano adjunto a la denominada Ordenanza Especial de las Casas Baratas, la finca sita en la calle Santa Teresa nº se incluye en el ámbito delimitado y denominado Área de Conservación Matizada por lo que hay que estar a la normativa específicamente establecida en el art. 6 de las citadas Ordenanzas siendo de destacar, por un lado, los tipos de actuaciones permitidos —además de los de restauración y remozamiento determinadas en el grupo anterior, sólo caben actuaciones paliativas de las substanciales agresiones que han sufrido estas manzanas respecto a su carácter original— y, por otro, la intervención permitida según la manzana —en las parcelas 1, 7 y 12 de la manzana 10 (la parcela 7 se corresponde con el edificio de la calle Santa Teresa nº ), recayentes a la calle Santa Teresa, cabe el incremento de volumen en la edificación existente, equivalente a elevar una planta sobre las

actuales y en composición acorde a las mismas” y asimismo se hace constar “que con arreglo a la normativa prevista en la Ordenanza Especial de las Casas Baratas no se prevé la sustitución de los inmuebles existentes en su ámbito de aplicación, ni la denominada Propuesta de Intervención”.

En base a estos y otros argumentos, el Teniente de Alcalde concluyó que el derribo de la edificación controvertida requería en todo caso de una previa modificación del PGOU tendente a la exclusión de dicha finca del ámbito del conjunto Histórico-Artístico correspondiente al sector comprendido entre las calles Luis Vives, Santa Teresa de Jesús, San Juan de la Cruz y el Río Huerva.

f) El Consejo de Gerencia en sesión de 13 de diciembre de aquel año hizo suya la propuesta anterior denegando la concesión de la licencia de demolición interesada por el ahora recurrente.

**SEGUNDO.**— En primer lugar y con carácter previo debemos pronunciarnos sobre la causa de inadmisibilidad de recurso alegada por la representación del Ayuntamiento de Zaragoza y de la codemanda y relativa a la falta de legitimación del actor D. J. L. M. E. Inadmisibilidad que no puede declararse por las mismas razones que tomó en consideración la Sala en el Fundamento de Derecho Segundo de la sentencia de 26 de febrero de 1999 dictada en el recurso 892/1995 seguido entre las mismas partes.

En relación con la cuestión de fondo se trata de examinar la procedencia o no de concesión de licencia de demolición del inmueble que se ubica en el número ... de la calle Santa Teresa de esta Ciudad. No debe olvidarse que, a consecuencia de la estimación del recurso a que hacemos referencia en el apartado anterior, la licencia de demolición otorgada por resolución de la Alcaldía Presidencia el 26 de julio de 1991 recobra su vigencia habiéndose anulado el acuerdo municipal de 16 de mayo de 1995 en cuya virtud se ordenaba al recurrente la paralización de las obras de demolición al considerar aquella licencia como caducada y todo ello sin perjuicio de cualquier resolución que, conforme a Derecho pueda adoptar la Corporación sobre el extremo controvertido.

Por ello conviene analizar el contenido de la resolución en cuya virtud se concedió, en su día, la licencia de demolición y determinar cuáles hayan sido las causas que han podido incidir en el cambio de criterio observado en la actuación municipal.

El argumento fundamental que el Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza esgrime a fin de justificar la denegación de la licencia de demolición de aquel edificio es la contradicción existente entre el Plano de Calificación del Suelo y Estructura Urbana del Plan General que sitúa dicha parcela en zona A-1, grado 2 y el art. 6.3 de la Ordenanza Especial de Casas Baratas que limita en aprovechamiento urbanístico de la parcela al aumento de volumen sobre la edificación existente equivalente a elevar una planta sobre las actuales y en composición acorde con las mismas. Lo que supondría, a juicio de la Administración demandada, que el derribo pretendido requeriría, en todo caso, de una previa modificación del Plan General tendente a excluir la finca del ámbito de planeamiento en que se encuentra ubicada.

Pues bien, no se está aquí dilucidando el contenido y alcance del aprovechamiento urbanístico de que sea susceptible el solar ubicado en el número...de la calle Santa Teresa, materia ésta que podría estar afectada de la contradicción alegada por el Ayuntamiento de Zaragoza, sino, por el contrario, de determinar si la demolición que se pretende es o no conforme con el ordenamiento jurídico. Y es evidente que son cuestiones bien distintas.

Asimismo, se señala que referida finca se incluye en la citada Ordenanza Especial dentro de la denominada "Área de Conservación Matizada" que limita la actuación permitida sobre la finca y en ningún caso, según el criterio municipal, se permite su demolición.

En definitiva, en la contestación a la demanda, la contradicción o colisión observada entre plano de delimitación genérico de zonas y la Ordenanza de Casas Baratas, se resuelve declarando la prevalencia de ésta como normativa escrita frente a los restantes documentos del Plan.

La ya reiterada posible contradicción entre el Plano citado y la Ordenanza Especial de Casas Baratas parece haber sido resulta al haberse aprobado, provisionalmente en mayo del presente año, el nuevo Plan General de Ordenación Urbana en el que la finca sita en el número 37 de la Calle Santa Teresa no se haya incluida en el Catálogo de edificios de interés ni, a la vista de la documentación que acompaña al citado Plan, en áreas calificadas como de Conservación Máxima o Matizada pese a su ubicación en una zona a la que, en parte, le es de aplicación la nueva Ordenanza Especial de "Casas Baratas".

Sin embargo, debemos atenernos a la legislación vigente en el momento en que se dictó la resolución objeto de este recurso no existiendo entre las partes contradicción acerca de la realidad de la discrepancia material existente, en el extremo concreto que aquí importa, entre el contenido gráfico del mencionado Plano de Calificación y Regulación del Suelo y el contenido de la Ordenanza Especial de "Casas Baratas" aunque no se haya practicado prueba pericial técnica sobre los hechos debatidos ni se hayan aportado a estos autos los planos de referencia; siendo lo cierto que, a lo largo del expediente administrativo, se interpreta el alcance de aquella discrepancia de manera opuesta. Y, sorprendentemente, el propio Ayuntamiento de Zaragoza resolvió la cuestión de forma bien diferente al conceder la licencia de demolición en 1991 denegándola después en 1995 pese a no haber variado la normativa urbanística. Y si bien es cierto que según reiterada doctrina jurisprudencial esta antinomia entre planos y lo expresado gramaticalmente en la norma urbanística tiene que resolverse a favor de lo resuelto por medio del lenguaje escrito ya que los planos no reproducen materialmente el objeto grafiado sino que lo expresan mediante un reduccionismo necesitado de cálculos e interpretaciones no inmunes a posibles errores, no lo es menos que habrá que analizar la cuestión tomando en consideración criterios interpretativos más completos y ajustados a la realidad fáctica.

Y llegados a este punto, han de mencionarse dos de los criterios centrales de nuestro ordenamiento urbanístico y que deben ser debidamente armonizados: a) la evidente discrecionalidad del planeamiento que, aún con importantes límites reglados, habilita a la Administración para dibujar el modelo territorial que de

servir de marco físico a la convivencia; y b) el carácter debido de la licencia, de naturaleza rigurosamente reglada que debe otorgarse o denegarse según que el proyecto se ajuste o no a las exigencias del interés público tal como han quedado plasmadas en el planeamiento vigente. Y la armonización de estos principios se lleva a cabo advirtiendo que la discrecionalidad se manifiesta en el momento de la elaboración del plan pero éste ha de concretar los criterios de manera que permitan una actuación rigurosamente reglada a la hora de su aplicación para el otorgamiento o denegación de la licencia. Por ello, ante situaciones de falta de precisión, como la que ahora nos ocupa, debemos acudir a una integración que tenga en cuenta los conceptos jurídicos indeterminados que estén implícitos en el propio planeamiento pues tales conceptos de naturaleza reglada, por admitir una única solución justa, pueden resultar imprescindibles a la hora de regular la racionalidad y adecuación legal de la decisión administrativa.

Y las soluciones concretas a que puede llegarse en la controversia que ahora nos ocupa no pueden ser sino las siguientes:

— prevalencia de la Ordenanza Especial que figura como Anexo del PGOU bajo la rúbrica “Ordenanzas Especiales de Conjuntos Protegidos”, lo que supondría una evidente limitación a la realización de determinados tipos de obra en el edificio.

— prevalencia de la representación gráfica que el Plano de Calificación y Regulación del Suelo hace del contenido del Plan General en relación con la zonificación asignada al inmueble que nos interesa con la necesaria consecuencia de admitir la legalidad de su demolición y ulterior edificación en su consideración de Zona A Grupo 2.

Es fundamental tener en cuenta el informe emitido por el Director General de Cultura y Patrimonio en el sentido de considerar al edificio sito en el número... de la Calle Santa Teresa como carente de todo valor histórico o cultural habida cuenta de su aislamiento en relación con cualquier conjunto urbanístico de esas características por lo que, si bien es cierto que en el momento de aprobarse el Plan General y la Ordenanza Especial que lo ubicaba en un Área de Conservación Matizada las medidas de protección y conservación que le afectaban podían tener una evidente razón de ser, no lo es menos que, cuando se acuerda denegar la licencia de demolición, las circunstancias de hecho que justificaban la especial consideración del edificio habían dejado de existir y la realidad no era otra que la presencia de aquél enclavado y aislado entre dos construcciones elevadas de relativamente reciente construcción, alejado y aislado del conjunto denominado “Casas Baratas” cuya regulación urbanística se contempla en la ya mencionada Ordenanza Especial. Por el contrario, el Plano de Calificación y Regulación del Suelo, venía a representar gráficamente una situación ajustada a la realidad del momento cuando incluía aquel inmueble en Zona A-1 Grado 2 excluyéndolo del ámbito del citado conjunto de “Casas Baratas” a que las que se atribuían aprovechamientos urbanísticos limitados y matizados.

Debemos traer a colación el contenido del art. 3 del Código Civil que señala como las normas se han de interpretar según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la

realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas. Es decir que, como aquí pretendemos, la interpretación de los preceptos positivos debe obtenerse no sólo de la letra escrita del texto legal sino teniendo en cuenta su sentido lógico y su ponderación sistemática como un todo orgánico ya que la disposición legal debe ante todo responder al fin supremo de la justicia que únicamente puede estimarse debida y razonablemente cumplido cuando el precepto se aplica en forma tal que permita acomodarse a las circunstancias del caso en beneficio de la sociedad y de los particulares ya que lo contrario supondría “sacrificar la orientación, sentido y finalidad a la que la norma va dirigida en aras de una meticulosidad verbalista sin justificación” (STS 22-11-76). Y todo ello nos lleva a la necesaria conclusión de que el edificio cuestionado, en el momento de dictarse la resolución impugnada, carecía de cualquier característica arquitectónica o urbanística que justificase su concepción o calificación como histórico, artístico o monumental y que hubiera permitido que le fuera de aplicación la regulación específica de la Ordenanza Especial de “Casas Baratas”.

En definitiva, pues, entendemos que no existe base legal suficiente desde la perspectiva interpretativa ya expresada y desde el punto de vista de los intereses cuya protección es objeto de la regulación específica de la Ordenanza de referencia, para impedir la demolición del edificio del número ... de la calle Santa Teresa.

**TERCERO.**— De lo expuesto se desprende, sin necesidad de mayor fundamentación, que las pretensiones del recurrente deben ser estimadas y, por contra, que la resolución objeto del recurso debe dejarse sin efecto.

De conformidad con lo establecido en el art. 131 LCA no procede realizar pronunciamiento alguno en materia de costas.

Vistos los preceptos legales citados y demás de pertinente aplicación

## FALLO

Que estimando el recurso contencioso administrativo interpuesto por D. D. N. M. A. M., en sustitución de D. J. L. M. E. contra la resolución citada en el encabezamiento de esta sentencia, debe ésta anularse y dejarse sin efecto. No se hace pronunciamiento expreso sobre costas procesales.

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