

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo
Contencioso-Administrativo
Sección: QUINTA
SENTENCIA

Fecha de Sentencia: 25/05/2009

RECURSO CASACION

Recurso Núm.: 257/2005

Fallo/Acuerdo: Sentencia Desestimatoria

Votación: 19/05/2009

Ponente: Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas

Procedencia: T.S.J.MADRID CON/AD SEC.6

Secretaría de Sala : Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

Escrito por: Jd

Nota:

Protección del patrimonio histórico y artístico. Distribución de competencias. Competencias del Estado en la defensa del patrimonio frente a la expoliación. Plan Especial de Reforma Interior del Cabanyal-Canyamelar de Valencia. No ha lugar al recurso de casación.

RECURSO CASACION Num.: 257/2005

Votación: 19/05/2009

Ponente Excmo. Sr. D.: Eduardo Calvo Rojas

Secretaría Sr./Sra.: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

S E N T E N C I A

**TRIBUNAL SUPREMO.
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN: QUINTA**

Excmos. Sres.:

Presidente:

D. Mariano de Oro-Pulido y López

Magistrados:

D. Pedro José Yagüe Gil

D. Jesús Ernesto Peces Morate

D. Eduardo Calvo Rojas

D^a. María del Pilar Teso Gamella

En la Villa de Madrid, a veinticinco de mayo de dos mil nueve
La Sala constituida por los Excmos. Sres. Magistrados relacionados al margen ha visto el
recurso de casación nº 257/05 interpuesto por la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO,
representada y asistida por la Abogacía del Estado, y por la GENERALIDAD
VALENCIANA, representada y asistida por el Letrado de sus servicios jurídicos, contra la
sentencia de la Sección 6ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal

Superior de Madrid de 27 de septiembre de 2004 (recurso contencioso-administrativo 799/01). Se ha personado en las presentes actuaciones como parte recurrida el INSTITUTO DE DEFENSA DE INTERESES PATRIMONIALES, CULTURALES Y ARTÍSTICOS DEL CABAYAL CANYAMELAR (INDIPCACC), representado por la Procuradora D^a Isabel Cañedo Vega.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Sección 6^a de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Madrid dictó sentencia con fecha 27 de septiembre de 2004 (recurso contencioso-administrativo 799/01) en cuya parte dispositiva se acuerda:

<< FALLAMOS

Que debemos estimar y estimamos parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Procuradora de los Tribunales doña Isabel Cañedo Vega en nombre y representación del INSTITUTO DE DEFENSA DE INTERESES PATRIMONIALES, CULTURALES Y ARTÍSTICOS DEL CABAYAL CANYAMELAR (INDIPCACC) contra la resolución dictada en fecha 29 de enero de 2001, por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales) por la que se declara que no se vulnera lo prescrito en la Ley del Patrimonio Valenciano en el Proyecto del Plan especial de Protección y Reforma interior de Cabanyal Canyamelar (PEPRI), y que no existe tutela superior del Estado en lo referente al Plan especial de Protección y Reforma Interior de Cabanyal Canyamelar; por lo que DEBEMOS ANULAR Y ANULAMOS la misma porque no es conforme con el Ordenamiento Jurídico, y, en consecuencia, retrotraemos el expediente al momento anterior a la emisión del acto recurrido para que por la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales, tras oír a la Comunidad Autónoma Valenciana, se motive expresamente el mismo, conforme a los parámetros legales y reglamentarios aplicables al caso, y con relación por ello a los amplios y exhaustivos informes de los arquitectos de la Inspección de la Consellería de Cultura Valenciana, de la Sindicatura de Greuges, y de la Facultad de Derecho y demás Departamentos de la Universidad Valenciana, aportados en el expediente del expolio hipotéticamente ocasionado por el PEPRI>>.

SEGUNDO.- Como antecedentes relevante para una adecuada delimitación de la controversia planteada en el proceso de instancia, la sentencia recurrida deja señalados en su fundamento de derecho segundo los siguientes datos:

<< (...) ---El núcleo original y central del Ensanche del Cabanyal tiene la consideración legal de Bien de interés cultural, con la categoría del conjunto histórico declarado por el Decreto del Consell 57/1993 de 3 de mayo del Gobierno Valenciano. Los valores a proteger destacados en la declaración de este B.I.C., Bien de interés cultural, son la peculiar trama en retícula derivada de la alineación de las antiguas barracas y la arquitectura popular de clara raigambre eclecticista.

Tras la redacción del Plan de Reforma Interior del conjunto histórico del Cabanyal Canyamelar encargado al gabinete de arquitectos AUMSA, fue aprobado el PEPRI el 31 de marzo de 2000 por el

Ayuntamiento de Valencia argumentando para ello la regularización y revitalización de los barrios del Cabanyal Canyamelar, y resolver así la conexión de la Avenida de Blasco Ibáñez con el frente marino de la ciudad de Valencia.

Tras la referida aprobación provisional del PEPRI que modificó el Plan General de Ordenación Urbana de Valencia, por el Ayuntamiento el 31 de marzo de 2000 se presentó en la Dirección General de la Consellería de Cultura de la Generalidad Valenciana el expediente a los efectos de tramitar el preceptivo informe de la Consellería para los planes especiales de Protección de esos bienes de interés cultural (BIC).

El 7 de julio de 2000, cuando la Consellería tenía todo preparado para emitir el informe, se recibe en la misma un requerimiento del Ministerio Fiscal al objeto de investigar posibles delitos de prevaricación en la tramitación, y la Consellería en consecuencia decide demorar la resolución y conceder un plazo de tres meses al Ayuntamiento para que aportase nueva documentación, plazo que fue prorrogado otros tres meses.

Con anterioridad el día 30 de septiembre de 1999 se había presentado escrito de 23 de septiembre de 1999 ante el Ministerio de Cultura denunciando que el proyecto que se tramitaba y que había sido inicialmente aprobado por el Ayuntamiento implicaba un expolio para el conjunto Histórico del Cabanyal, acompañando informes y opiniones de instituciones cualificadas en el tema de la protección cultural sobre que el PERI altera todos los elementos que conforman su estructura urbana (folios 186 y 187, y 39 a 49). Este escrito de denuncia fue reiterado en otros de fecha 5 de abril de 2000-folio 50-, de 20 de julio de 2000-folios 182, 183 y 184-, de 17 de enero de 2001-folios 297 y 298 y 305 y siguientes-, y de 2 de febrero de 2001 (folios 300 y 301).

Como el 5 de abril de 2000 se presentara por la parte actora escrito solicitando responsabilidad disciplinaria por el retraso en la tramitación –folio 50- y como fuera el MEC requerido al efecto por el Defensor del Pueblo con fecha 14 de septiembre de 2000, se inicia el expediente (folio 188 del expediente).

El 31 de julio de 2000 los interesados presentaron ante el Ministerio de Cultura escrito conteniendo informe pericial de arquitectos sobre el PEPRI de Cabanyal-Canyamelar –folios 181 y anteriores-.

Igualmente la Unidad de Inspección del Patrimonio Histórico artístico de la Dirección Territorial de Cultura y Educación de Cabanyal –Canyamelar de Valencia de la Consellería de Cultura, dice en fechas 21 de junio y 30 de agosto de 2000 que el PEPRI altera cada uno de los elementos patrimoniales más representativos del BIC, concluyendo en informe desfavorable al proyecto, por entender que la ejecución del mismo, destroza de forma irreparable el conjunto sin que suponga ninguna mejora para los elementos patrimoniales presentes (páginas del expediente 267 y siguientes, y 676 a 679).

Igualmente informa en sentido desfavorable la Sindicatura de GREUGES –folio 348- y la Facultad de Derecho de la Universidad de Valencia, que calificándolo de ilegal e inconveniente desde un punto de vista urbanístico, histórico y social –folios 3/2 y ss-, señalan las consecuencias desfavorables que puede provocar, y las normas jurídicas que infringe tanto de la CE como de la LPHE LPCV y otras, y para la protección íntegra del Conjunto Histórico de Valencia, y porque no es compatible con su declaración BIC. Y se aportan igualmente al expediente diversos informes de Departamentos de la Universidad Politécnica de Valencia, y de los Servicios Jurídicos de la Secretaría y Presidencia de la Generalidad Valenciana de 11 de mayo y 21 de junio de 2000.

Tras completar el Ayuntamiento los informes con fecha 3 de enero de 2001 a los efectos del artículo 34.2 de la Ley 4/1998 de Patrimonio Cultural Valenciano, y después de sucesivas prórrogas para su emisión, el 5 de enero de 2001 la Generalidad Valenciana a través de su Consellería de Cultura

informa favorablemente el PEPRI, Plan que luego sería aprobado por ella el 2 de abril de 2001-folios 229 a 265.

Y Así llegamos al acto ahora recurrido, la resolución de fecha 29 de enero de 2001, dictada por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (Dirección General de Bellas Artes), que textualmente dice “En contestación a su escrito de 17 de enero pasado y en relación al procedimiento de expolio sobre el asunto de referencia, le comunico que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 57bis del Real Decreto 111/86 de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio histórico Español, la Generalidad Valenciana ha exigido aclaraciones al Ayuntamiento y luego ha acordado, en base a su autonomía y competencia exclusiva, informar favorablemente el proyecto del Plan Especial de Protección y reforma Interior de Cabanyal Canyamelar aprobado por el Ayuntamiento, sin que vulnere lo prescrito en la Ley del Patrimonio Valenciano y sin que exista tutela superior del Estado”. >>.

TERCERO.- Contra esa última resolución del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (Dirección General de Bellas Artes) de 29 de enero de 2001 interpuso recurso contencioso-administrativo la Asociación denominada Instituto de Defensa de Intereses Patrimoniales, Culturales y Artísticos del Cabanyal Canyamelar (INDIPCACC) aduciendo, en síntesis, los siguientes argumentos de impugnación:

- Que no se ha practicado instrucción alguna. No se ha tramitado la denuncia.
- Indefensión prohibida por el ordenamiento jurídico.
- Decisión política y carente de argumentos técnicos.
- Que se ha infringido la obligación de resolver en plazo.
- Que se ha violado el artículo 78 de la Ley 30/1992 y que no se puede resolver sin instrucción.
- Que se ha infringido el artículo 54 de la Ley 30/1992 sobre motivación, pues se base en Informes que no son conocidos. No ha ni una sola palabra que trate de explicar los motivos de dichas afirmaciones.
- Que hay desviación de poder.
- Que estamos ante un conjunto histórico declarado BIC con la categoría de conjunto histórico, con los consiguientes valores a proteger cuales son la peculiar trama en retirada derivada de las alineaciones de las antiguas barracas y la arquitectura popular de clara raigambre eclecticista.

Frente a ello la Abogacía del Estado adujo que la resolución combatida es plenamente ajustada a derecho, y que al ser una materia eminentemente urbanística, hay que traer a colación la sentencia del TC de fecha 20 de marzo de 1997 que deja sin competencias en la materia a la Administración General del Estado al considerarla exclusiva de las CCAA y de los Ayuntamientos.

Por su parte las Administraciones codemandadas –Ayuntamiento de Valencia y Generalitat Valenciana- alegaban que los actores han impugnado también de forma directa el PEPRI ante la Sala de lo contencioso-administrativo del TSJ de la Comunidad Valenciana, en cuyo pleito -984/2001- contra la resolución del Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y

Transportes de 2 de abril de 2001, que aprobaba el referido Plan Especial de Protección y Reforma Interior, han conseguido por Auto de 29 de enero de 2002 la aplicación de la medida cautelar de suspensión de los efectos de dicho Plan de Protección en el área geográfica coincidente con el ámbito de declaración de BIC. No existe por tanto riesgo alguno de expoliación del conjunto histórico, toda vez que la suspensión únicamente se levantará al dictarse sentencia. Y además dicen que la resolución que se impugna es correcta al negarse a intervenir en una materia cuya competencia corresponde a la Generalidad Valenciana, y ésta ha aprobado un Plan cuya finalidad es precisamente la protección de ese patrimonio histórico-artístico

CUARTO.- Planteado el debate en esos términos, la Sala de instancia hace en primer lugar una reseña de la normativa aplicable al caso, con especial referencia a los artículos 2.1, 4, 6 y 21.3 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, y del artículo 57 bis del Real Decreto 64/1994, de 21 de enero, por el que se modifica el artículo 47 del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la citada Ley 16/1985.

Tras esa descripción del panorama normativo, la sentencia entra a examinar los diversos aspectos de la controversia haciendo, en lo que aquí interesa, las siguientes consideraciones:

<< (...) En primer lugar argumenta la actora que el acto recurrido se ha dictado fuera de plazo, mas este motivo de impugnación no es causa de la nulidad o anulabilidad del mismo, por lo que dispone con carácter general el artículo 63.3 de la LRJAPYAC al decir que La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo.

Tampoco procede acoger la invocada de forma implícita litispendencia pues –aunque las partes sean las mismas- el acto recurrido ante el TSJ de Valencia en el recurso 984/2001 no es sino el mismo Plan especial de protección y Reforma Interior del CABANYAL –CANYAMELAR de Valencia, aprobado definitivamente por el Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Generalidad Valenciana de 2 de abril de 2001, así como el previo informe favorable al mismo de la Comunidad Valenciana de 5 de enero de 2001. Y no –como aquí- la resolución dictada en fecha 29 de enero de 2001, por el Subdirector General de Protección del Patrimonio Histórico del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales) por la que se declara que el Proyecto del Plan especial de Protección y Reforma Interior de Cabanyal Canyamelar no vulnera lo prescrito en la Ley del Patrimonio Valenciano, y que no existe tutela superior del Estado en lo referente al Plan especial de Protección y Reforma Interior de Cabanyal Canyamelar –PEPRI.

Por ello pasaremos a examinar los siguientes motivos de ataque, la falta de motivación del acto impugnado, unido a los defectos de instrucción (...).

(...) hemos de considerar que la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales con una lacónica Resolución de 29 de enero de 2001, del tenor ya transcrito, no ha justificado las razones determinantes de la decisión negativa de que no se vulnera la Ley de Patrimonio Valenciano, o de que no es de su competencia el expolio, limitándose a notificar al interesado el resultado de su

resolución con unas genéricas y lacónicas cláusulas referidas a ciertas aclaraciones pedidas por la Generalidad Valenciana al Ayuntamiento que no sirven, a juicio de la Sala, para cubrir el requisito de la motivación, tal y como ha sido definido y que en ese caso correspondería hacerla al órgano de la Administración General del Estado que precisamente es la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales a través de explicaciones en la propia decisión o de remisión a un informe, y ello por seis motivos principalmente:

1º.- Porque en principio las aclaraciones solicitadas al efecto, y en que se apoya la resolución recurrida, son provenientes del órgano de la Generalidad Valenciana cuya actuación esta siendo enjuiciada con relación a la existencia o no del expolio denunciado. Lo que adultera toda posible y necesaria objetividad en las mismas.

2º.- Porque la resolución recurrida se fundamenta exclusivamente en la autonomía y competencia exclusiva de la Generalidad Valenciana, facultades que precisamente son las que se intentan controlar y supervisar con tal figura del expolio regulada en la Ley 16/1985 de Patrimonio Histórico, pues dicho control se hace con independencia de –o precisamente por- las competencias supervisoras que correspondan a las Comunidades Autónomas, y que en este caso se han plasmado en el Plan especial de Protección del Bien del Barrio Cabanyal –Canyamelas, pero que en un caso concreto pueden no ser suficientes.

3º.- Porque siendo así, y no pudiéndose rechazar de plano la posible existencia de expolio por el único motivo de que el Plan aprobado se denomine de Protección, los escuetos términos empleados en el Acuerdo correspondiente impiden conocer al interesado y a este Tribunal “la razonabilidad del juicio valorativo de la referida Dirección General de Bellas Artes y Cultural del Ministerio” sobre el mismo, conculcando de ese modo el artículo 54 de la Ley 30/92, de 26 de Noviembre (Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), al soslayar el fundamento mismo de la decisión, impidiendo el control judicial y produciendo indefensión.

4º.- Porque de la forma que ha sido expuesta no se puede llevar a cabo el control jurisdiccional que la Propia resolución prevé y que va insito en las decisiones discrecionales, como lógicamente es la que nos ocupa.

5º.- Porque además el acto aquí impugnado, resolviendo el trámite declarativo o no de la expoliación, no puede apoyar su decisión en el mismo acto-informe favorable, que precisamente sirvió de apoyo a la aprobación del Proyecto del Plan Especial de Protección y Reforma Interior (PEPRI) del CABANYAL –CANYAMELAR, y al posible expolio, proveniente de la Consellería de Cultura de 5 de enero de 2001, y que a su vez ha sido recurrido ante el TSJ de Valencia, es decir que aún no es acto firme y definitivo. Es sumamente ilógico que sirva como informe necesario de la Consellería en el expediente de expoliación del Barrio precisamente el que con un sentido favorable sirvió para fundamentar el Plan que se denuncia como productor de la misma expoliación, siendo necesario pues oír de nuevo y a los efectos del expediente de expoliación a la Comunidad Valenciana según el artículo 4.2 del Real Decreto de desarrollo de la LPHE, apreciándose en este sentido un defecto de tramitación en el expediente que ha de ser subsanado.

6º.- Porque por último, y según los artículos 4 y 6 de la LPH el órgano competente para recuperar y proteger el hipotético bien expoliado es la Administración del Estado. En efecto, el art. 4 de la Ley de Patrimonio Histórico, Ley 16/1985 de 25 junio, trata de intensificar la protección respecto de estos bienes de interés cultural enunciando una definición amplia del término de expolio, más allá del estricto significado gramatical del término, ampliando también el artículo 6.b) de la misma Ley el título competencial específico que el Estado tiene constitucionalmente atribuido contar la expoliación, respetando la acción protectora de las Comunidades Autónomas, a las que en primer

lugar estimula, para autorizar la actuación de la Administración del Estado sólo en defecto de la de aquéllas, surgiendo así el artículo 57 bis del Real Decreto 64/1994, de 21 de enero que da pie a la intervención mínima del Estado, de forma que si en este caso el órgano actuante no se consideraba competente debería argumentar sobre su falta de competencia, lo que tampoco ha hecho según el tenor del acto impugnado, faltando también en estos aspectos la motivación.

Por ello y por entender, además, que resulta de especial trascendencia conocer el informe o los motivos que hayan servido de auténtico soporte de la decisión (pues su ausencia hace quebrar la razón misma del procedimiento), esta Sala acoge las pretensiones de la demandante en tal sentido, anulando la Resolución recurrida y ordenando la retroacción de las actuaciones administrativas para que la decisión que adopte la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales se motiva expresamente con relación a su competencia para intervenir y conforme a los parámetros legales y reglamentarios aplicables al caso, y desvirtuando por ello los amplios y exhaustivos informes desfavorables de los arquitectos de la Inspección de la Consellería de Cultura Valenciana, de la Sindicatura de Greuges, de la Facultad de Derecho de la Universidad Valenciana, e incluso de la Generalitat Valenciana de 11 de mayo de 2000 y de 21 de junio de 2000, aportados con la denuncia del expolio ocasionado por el PEPRI, y que en resumen entienden que éste infringe el contenido de la declaración del Conjunto Histórico de Cabanyal integrado en el Conjunto Histórico de Valencia, e incumple los mandatos legales que para el desarrollo del planeamiento de un conjunto histórico establece la Ley 4/1998 de patrimonio cultural valenciano pues altera su estructura urbana.>>

Por tales razones la Sala de instancia termina estimando en parte el recurso, en los términos que señala la parte dispositiva que antes quedó transcrita.

QUINTO.- La Administración del Estado preparó recurso de casación contra la citada sentencia y luego efectivamente lo interpuso mediante escrito presentado el 18 de febrero de 2005 en el que aduce un único motivo de casación, al amparo de lo previsto en el artículo 88.1.d/ de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, alegando la infracción del artículo 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, relativo a la motivación de los actos administrativos. Termina el escrito solicitando que se dicte sentencia anulando la de instancia y confirmando el acto administrativo.

SEXTO.- También la Generalitat valenciana preparó recurso de casación y formalizó su interposición mediante escrito presentado el 20 de enero de 2005 en el que aduce asimismo un único motivo de casación al amparo de lo previsto en el artículo 88.1.d/ de la Ley reguladora de esta Jurisdicción. En el desarrollo del motivo se alega que el Tribunal Superior de Justicia de Valencia ha dictado sentencia desestimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la propia entidad INDIPCACC contra la resolución de la Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte de la Generalidad Valenciana por el que se aprueba definitivamente la Homologación y el Plan Especial de Reforma Interior del Cabanyal-Canyamelar de Valencia, lo que a su juicio viene a poner de manifiesto que la Generalitat valenciana ha ejercido correctamente sus competencias de protección del patrimonio histórico, así como las urbanísticas, careciendo el Estado de atribuciones para ejercer cualquier tipo de tutela sobre esta materia al no concurrir ningún tipo de expolio.

Invoca en apoyo de su planteamiento lo dispuesto en el artículo 6.a/ de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español poniéndolo en relación con el artículo 31.5 del estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana y con la interpretación que ofrece el Tribunal Constitucional en STC 17/1991 sobre el concepto de expoliación. Termina el escrito solicitando que se dicte sentencia casando la sentencia recurrida y desestimando totalmente el recurso contencioso-administrativo.

SÉPTIMO.- La representación del Instituto de Defensa de Intereses Patrimoniales, Culturales y Artísticos del Cabanyal Canyamelar se opuso a los recursos de casación mediante escrito presentado el 7 de febrero de 2007 en el que formula alegaciones en contra de los argumentos aducidos por cada una de las Administraciones recurrentes en casación señalando que ha habido un expolio y que el acto administrativo impugnado no ha realizado comprobación alguna al respecto. Termina solicitando la íntegra confirmación de la sentencia recurrida con imposición de costas a los recurrentes.

OCTAVO.- También se personó en las actuaciones como parte recurrida el Ayuntamiento de Valencia, pero por escrito presentado el 27 de diciembre de 2006 solicitó que se le tuviese por apartado del procedimiento; y así se acordó mediante providencia de 27 de marzo de 2007.

NOVENO.- Quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo fijándose finalmente al efecto el día 19 de mayo de 2009, fecha en que tuvo lugar la deliberación y votación.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **EDUARDO CALVO ROJAS**,

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- En las presentes actuaciones se examinan los recursos de casación interpuestos por la Abogacía del Estado y por la Generalitat Valenciana contra la sentencia de la Sección 6ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Madrid de 27 de septiembre de 2004 (recurso contencioso-administrativo 799/01) en la que, estimando en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Instituto de Defensa de Intereses Patrimoniales, Culturales y Artísticos del Cabanyal Canyamelar (INDIPCACC), se anula la resolución del Ministerio de Educación Cultura y Deporte (Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales) de 29 de enero de 2001 y se ordena retrotraer el procedimiento administrativo en los términos y a los efectos señalados en la parte dispositiva de la sentencia que hemos transcrito en el antecedente primero.

SEGUNDO.- Ya hemos dejado expuesta la secuencia procedimental en la que se incardina el acto administrativo al que se refiere la presente controversia (antecedente segundo), quedando allí de manifiesto la relación que existe entre la resolución del Ministerio de Educación Cultura y Deporte (Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales) dictada en respuesta a la denuncia de expoliación presentada por la Asociación INDIPCACC y las actuaciones del Ayuntamiento de Valencia y de la Generalitat valenciana que determinaron la aprobación definitiva del Plan Especial de Reforma Interior del Cabanyal-Canyamelar de Valencia.

Debemos dejar ahora señalado que la mencionada entidad INDIPCACC también impugnó en vía jurisdiccional la aprobación del Plan Especial de Reforma Interior del Cabanyal-Canyamelar, siendo su recurso desestimado por sentencia del Pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 1 de octubre de 2004 (recurso contencioso-administrativo 984/01). Contra esa sentencia se interpuso recurso de casación que fue desestimado por sentencia de esta Sala y Sección 5ª del Tribunal Supremo de 12 de marzo de 2008 (casación 4054/2005), a la que luego volveremos a referirnos.

También hemos dejado expuesta una reseña del posicionamiento de cada uno de los litigantes en el proceso de instancia (antecedente tercero) así como de las razones dadas por la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Madrid para fundamentar la estimación parcial del recurso contencioso-administrativo (antecedente cuarto). Procede entonces que pasemos ya a examinar los motivos aducidos por las dos Administraciones recurrentes en casación, cuyos respectivos enunciados han quedado recogidos en los antecedentes quinto y sexto.

TERCERO.- Del recurso formulado por la Generalitat valenciana, que por razones de sistemática examinaremos en primer lugar, procede ante todo señalar que no resulta modélico en el manejo de la técnica casacional pues, aunque el escrito invoca diferentes preceptos legales, no hace una indicación clara y precisa de qué normas se consideran infringidas y en qué forma las habría vulnerado la sentencia recurrida. No obstante, el desarrollo del escrito de la Administración autonómica responde a la siguiente línea argumental: la Generalitat valenciana, durante la tramitación y en el acto de aprobación del Plan Especial de Reforma Interior del Cabanyal-Canyamelar, no ha hecho sino ejercer sus competencias en materia de protección del patrimonio histórico, además, claro es, de las urbanísticas, y el Estado carece de atribuciones para ejercer cualquier tipo de tutela en esa materia al no concurrir ningún tipo de expolio.

Pues bien, la existencia o no de expoliación es precisamente lo que debía determinarse en el procedimiento seguido ante la Administración del Estado en virtud de la denuncia de INDIPCACC; por lo que no cabe afirmar que el Estado

carece de atribuciones basándose para ello en el apriorismo de que no ha habido expoliación.

Por otra parte, no puede ser asumida la interpretación que propugna la Generalitat acerca de la distribución de competencias resultante del artículo 6.a/ de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, en relación con el artículo 31.5 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Y para explicarlo, resulta oportuno reproducir aquí algunas de las consideraciones que expusimos en nuestra sentencia ya mencionada de 12 de marzo de 2008 (casación 4054/2005) al resolver el recurso de casación interpuesto por INDIPCACC contra la sentencia del Pleno de la Sala de Valencia que había desestimado su recurso contencioso-administrativo contra la aprobación del Plan Especial de Reforma Interior del Cabanyal-Canyamelar. En aquella ocasión expusimos sobre esta cuestión las siguientes consideraciones:

<< (...) NOVENO.- En torno a la distribución de competencias relativas a la protección del patrimonio histórico cultural y artístico procede recordar aquí algunas de las consideraciones expuestas en las sentencia de la Sección Séptima de esta Sala de 26 de junio de 2006 (casación 2948/01) y 10 de diciembre de 2006 (casación 5689/01), que, a su vez, recogen la doctrina contenida en la sentencia del Tribunal Constitucional 17/1991, de 31 de enero.

Esta sentencia del Tribunal Constitucional 17/1991, que resolvió los conflictos y recursos formulados contra la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico-Artístico Español, contiene, entre otras, las siguientes consideraciones:

“(...) El artículo 149.1.28 de la C.E. señala como competencia exclusiva del Estado la "defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas". Y los distintos Estatutos de Autonomía de las Comunidades recurrentes asumen, como se ha dicho, competencias exclusivas en materia de patrimonio histórico, artístico, monumental y arqueológico y en archivos, bibliotecas y museos que no sean de titularidad estatal, dejando siempre a salvo la competencia del Estado prevista en el artículo 149.1.28 de la C.E. Pero, además, les atribuyen también competencia exclusiva en materia de cultura (artículos 9.4 del Estatuto catalán, 27.19 del gallego y 10.17 del País Vasco, donde asimismo se deja a salvo lo previsto en el artículo 149.2 de la Constitución). Esa atribución de competencia en la materia a las Comunidades Autónomas recurrentes se extiende a todo el patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico y científico, puesto que sólo se atribuye expresamente al Estado en cuanto a la defensa contra la exportación y la expoliación o a los

museos, bibliotecas, y archivos de su titularidad (artículo 149.1.28)”.

Vemos así que, frente a lo que pretendían las Comunidades Autónomas recurrentes en aquel proceso de inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional señala que las competencias del Estado no quedan reducidas a las señaladas en el mencionado artículo 149.1.28 de la Constitución, esto es, las referidas a la defensa del patrimonio contra la expoliación y la exportación en sentido estricto, pues de lo dispuesto en el artículo 149.2 del texto constitucional también se deriva un ámbito de actuación en materia de cultura. En definitiva, la sentencia del Tribunal Constitucional afirma

“(…) la existencia de una competencia concurrente del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de cultura con una acción autonómica específica, pero teniéndola también el Estado "en el área de preservación del patrimonio cultural común, pero también en aquello que precise de tratamientos generales o que haga menester esa acción pública cuando los fines culturales no pudieran lograrse desde otras instancias" (STC 49/1984, ambas citadas). La integración de la materia relativa al patrimonio histórico-artístico en la más amplia que se refiere a la cultura permite hallar fundamento a la potestad del Estado para legislar en aquélla”.

Ahora bien, a fin de delimitar el alcance de esa concurrencia competencial la STC 17/1991 añade algunas matizaciones:

“(…) No cabe sin embargo extender la competencia estatal a ámbitos no queridos por el constituyente, por efecto de aquella incardinación general del patrimonio histórico artístico en el término cultural, pues por esta vía se dejarían vacíos de contenido los títulos del bloque de la constitucionalidad que se limitan a regular una porción definida del amplio espectro de la misma. Existe en la materia que nos ocupa un título de atribución al Estado definido en el artículo 149.1.28 C.E. al que se contrapone el que atribuye competencias a las Comunidades fundado en los Estatutos de Autonomía. De ahí que la distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas en cuanto al Patrimonio Cultural, Artístico y Monumental haya de partir de aquel título estatal pero articulándolo con los preceptos estatutarios que definen competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en la materia. El Estado ostenta, pues, la competencia exclusiva en la defensa de dicho patrimonio contra la exportación y la expoliación, y las Comunidades Autónomas recurrentes en lo restante, según sus respectivos Estatutos; sin que ello implique que la eventual afectación de intereses generales o la concurrencia de otros títulos competenciales del Estado en materia determinada no deban también tenerse presentes como

límites que habrá que ponderar en cada caso concreto. (Así los títulos que resultan, v. gr. de los números 6 y 8 del artículo 149.1.)...”.

Se obtiene de todo ello, a los efectos que aquí nos interesan, una doble conclusión: de un lado, que las competencias del Estado en materia de protección del patrimonio histórico no se circunscriben a las enunciadas en el artículo 149.1.28 de la Constitución; de otra parte, que el ejercicio por la Administración del Estado de las competencias que le reconoce ese precepto constitucional, desarrollado luego en diferentes preceptos de la Ley 16/1985, de 25 de junio, debe producirse en ese marco de colaboración al que acabamos de aludir y sin menoscabo del ámbito competencial que en esta misma materia ostentan las Comunidades Autónomas...>>.

Es claro que estas consideraciones que acabamos de transcribir acerca de la distribución de competencias en materia protección del patrimonio histórico cultural y artístico llevan a rechazar la interpretación que propugna la Generalitat valenciana en su recurso de casación. No obstante, con relación a lo que resolvimos en la sentencia de 12 de marzo de 2008 (casación 4054/2005) procede que hagamos alguna precisión adicional. Veamos.

CUARTO.- En el fundamento décimo de la citada sentencia de 12 de marzo de 2008 –en la que, recuérdese, se resolvía el recurso de casación interpuesto por INDIPCACC contra la sentencia de la Sala de Valencia que había confirmado la aprobación definitiva del Plan Especial de Reforma Interior del Cabanyal-Canyamelar- hacíamos la siguiente indicación:

<< (...) Lo primero que procede destacar es que, aunque la recurrente alega que el Plan Especial de Reforma Interior del Cabanyal-Canyamelar comporta un verdadero expolio del Conjunto, lo cierto es que no hay constancia, ni ha sido alegado siquiera, que se haya formulado denuncia o promovido actuación alguna conforme a lo previsto en los artículos 4 y 6.b/ de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español y 57.bis del Reglamento de Ejecución aprobado por Real Decreto 111/1986, de 10 de enero (precepto este último introducido por Real Decreto 64/1994, de 21 de enero, que fue dictado para adaptar el Real Decreto 111/1986 a la doctrina sentada en la Sentencia del Tribunal Constitucional 17/1991, de 31 de enero, y en el que se desarrolla el ejercicio de la competencia estatal en materia de expoliación). No hay constancia, por tanto, de que haya habido un procedimiento administrativo referido a esa cuestión ni un pronunciamiento de la Administración competente acerca de la expoliación que se alega...>>.

La propia sentencia de 12 de marzo de 2008 expone a continuación, citando nuevamente la sentencia del Tribunal Constitucional 17/1991, algunas

consideraciones sobre la acepción constitucional del concepto de expoliación; pero tales explicaciones tienen un inevitable carácter prejudicial, pues allí no solo no enjuiciábamos lo resuelto en un expediente por denuncia de expolio sino que partíamos de la premisa de que no había habido un procedimiento específicamente referido a la expoliación, ni un pronunciamiento al respecto de la Administración competente, y no hacíamos sino dar respuesta al alegato de expolio que la allí recurrente (INDIPCACC) insertaba entre los argumentos de impugnación dirigidos contra el Plan Especial.

Ahora sabemos que existió la denuncia por expoliación y que ello dio lugar a un procedimiento independiente en el que la Administración del Estado dictó la resolución que se examina en la sentencia aquí recurrida. Pues bien, constatado ese dato, son plenamente aplicables al caso que nos ocupa las consideraciones que expusimos en la sentencia de 12 de marzo de 2008 acerca de la distribución de competencias en materia protección del patrimonio histórico cultural y artístico, lo que nos lleva a concluir que el motivo de casación de la Generalitat valenciana no puede ser acogido.

QUINTO.- Lo que llevamos expuesto conduce también a la desestimación del motivo de casación que formula la Abogacía del Estado.

En efecto, una vez afirmado que las competencias que en materia urbanística y de protección del patrimonio histórico-artístico que indudablemente ostenta la Generalidad valenciana no pueden llevar a ignorar las atribuciones que corresponden a la Administración del Estado, en particular las relativas a la defensa del patrimonio contra la expoliación, no cabe afirmar que la resolución controvertida se encuentre debidamente motivada.

Como explica la sentencia recurrida, la resolución del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (Dirección General de Bellas Artes) se limita a afirmar la competencia de la Generalidad valenciana en materia de protección del patrimonio histórico, y a señalar que no existe tutela superior del Estado en esta materia. No contiene la resolución, por tanto, ninguna valoración que indique que han sido examinados los diferentes informes técnicos que desde distintas vertientes se refieren a la cuestión controvertida, ni existe en la resolución, en definitiva, un solo dato que denote el ejercicio de las atribuciones que corresponden al Estado en la defensa del patrimonio histórico frente a la expoliación.

SEXTO.- Por las razones expuestas en los apartados anteriores el recurso de casación debe ser desestimado; y según establece el artículo 139.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa deben imponerse las costas a los recurrentes, que habrán de satisfacerlas por mitad. Ahora bien, como permite el

apartado 3 del mismo artículo 139, dada la índole del asunto y la actividad desplegada por la parte recurrida al oponerse al recurso, procede limitar la cuantía de la condena en costas a la cifra de dos mil quinientos euros (2.500 €) por el concepto de honorarios de Abogado de la parte recurrida.

VISTOS los preceptos citados y demás normas de procedente aplicación,

F A L L A M O S

NO HA LUGAR a los recursos de casación interpuesto por la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO y por la GENERALIDAD VALENCIANA contra la sentencia de la Sección 6ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Madrid de 27 de septiembre de 2004 (recurso contencioso-administrativo 799/01), con imposición de las costas de este recurso de casación a los recurrentes en los términos señalados en el fundamento de derecho sexto.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior Sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Eduardo Calvo Rojas, estando la Sala celebrando audiencia pública, lo que, como Secretario, certifico.