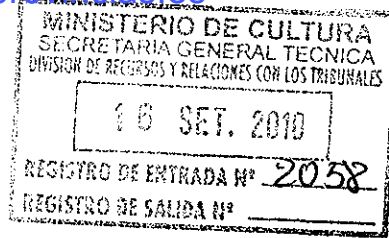




MINISTERIO DE CULTURA



SUBSECRETARÍA

ABOGACIA DEL ESTADO

SECRETARIA GENERAL TÉCNICA
DEPARTAMENTO

Madrid, 15 de septiembre de 2010

Exp. 1.301 CA/mm

Asunto: Consulta s/ régimen jurídico aplicable en obras Barrio Cabanyal-Canyamelar en Valencia

Se ha recibido en esta Abogacía del Estado, petición de informe de la Secretaria General Técnica de este Ministerio de Cultura, en la que plantea las siguientes cuestiones, en relación con la autorización de licencias de obras en el Barrio Cabanyal-Canyamelar de Valencia.

- Normativa autonómica y municipal que resultaría de aplicación a las obras mayores, menores y actividad.
- Requisitos y condiciones que deben exigirse a las mismas teniendo en cuenta tanto la admisión del recurso de inconstitucionalidad y suspensión de la Ley 2/2010, y los requerimientos de suspensión del PEPRI que determina la Orden CUL/3631/2009 al Ayuntamiento de Valencia, teniendo en cuenta que la suspensión de concesión de cualquier licencia podría repercutir gravemente en la protección y



conservación de los inmuebles singulares del Conjunto Histórico-Artístico del Cabanyal.

De conformidad con lo dispuesto en la regla primera 1 h), de la Instrucción 3/2010, de la Abogacía General del Estado, se sometió a consulta de la Subdirección General de Servicios Consultivos el informe emitido por esta Abogacía del Estado, por su especial trascendencia económica y social y afectar a un elevado número de interesados.

La Abogacía General del Estado ha confirmado la propuesta enviada, por lo que transcribimos a continuación el texto de dicho informe.

ANTECEDENTES RELEVANTES:

PRIMERO.- El barrio del Cabanyal-Canyamelar fue declarado Bien de Interés Cultural con categoría de Conjunto Histórico por Decreto 57/1993, de 3 de Mayo, del Gobierno Valenciano. El Plan Especial de Protección y Reforma Interior del Cabanyal-Canyamelar (PEPRI) fue aprobado definitivamente mediante Resolución de 2 de Abril de 2001, del Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Generalitat.

SEGUNDO.- Tras diversas denuncias y procesos judiciales, el Ministerio de Cultura, tras realizar los trámites pertinentes, dictó la Orden CUL/3631/2009, de 29 de Diciembre, publicada en el BOE de 8 de Enero de 2010, en la que declaró que el PEPRI determina la expoliación del Conjunto Histórico del



Cabanyal, ordenando además al Ayuntamiento de Valencia la suspensión de la ejecución de dicho Plan, en tanto se lleve a cabo una adaptación del mismo que garantice la protección de los valores histórico-artísticos que motivaron la calificación de éste como Conjunto Histórico.

La citada Orden Ministerial requirió también a la Generalidad Valenciana para que suspenda las actuaciones administrativas relacionadas con el PEPRI y adopte las medidas oportunas que aseguren que el Ayuntamiento cumple la obligación de suspensión.

TERCERO.- El Consell Valencià aprobó el Decreto-Ley 1/2010, de 7 de Enero, convalidado por Ley 2/2010, que declaraba que el PEPRI “*no perjudica, daña, deteriora o menoscaba la protección del conjunto histórico de la ciudad de Valencia*” y autorizaba las actuaciones e intervenciones sobre la estructura urbana y arquitectónica del Conjunto Histórico de la Ciudad de Valencia que prevé el PEPRI.

CUARTO.- Frente al Decreto-Ley 1/2010, y Ley 2/2010, se interpusieron sendos recursos de inconstitucionalidad, que el Tribunal Constitucional admitió a trámite y en base al art. 161.2 de la C.E. se produce la suspensión del Decreto Ley y de la Ley citados.

QUINTO.- El 25 de junio se ha publicado en diversos medios de comunicación, información sobre la rueda de prensa del primer teniente de Alcalde del Ayuntamiento de Valencia, en la que informa acerca de la suspensión en 2010, de quince licencias de obra y actividades económicas,



solicitadas por vecinos del barrio de Cabanyal, relativas a inmuebles situados en el ámbito de aplicación del PEPRI, afirmando que la causa de dichas suspensiones sería el cumplimiento por el Ayuntamiento de la Orden de la Ministra de Cultura 3631/2009, que obliga al Ayuntamiento a la suspensión de la ejecución del PEPRI, en tanto se lleve a cabo una adaptación del mismo que garantice la protección de los valores histórico-artísticos del conjunto.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS:

PRIMERA.- Con carácter previo, debemos señalar que desconocemos las resoluciones desestimatorias del Ayuntamiento de Valencia de las licencias solicitadas, así como los argumentos jurídicos que las fundamentan, por lo que las consideraciones siguientes son generales, ya que se trata de relaciones jurídicas entre los interesados y una Administración Municipal.

Entendemos que habría además que distinguir los distintos tipos de licencias administrativas municipales e intervenciones propuestas, ya que un Plan Especial de Reforma Interior no afectaría igual a una licencia de obras, que a una licencia de actividad económica.

En la realización de obras sobre bienes que integran el Patrimonio Histórico Español, Bienes de Interés Cultural, concurren dos tipos de autorizaciones, independientes, unas son las previstas en las respectivas leyes estatal o autonómicas que regulan la especial protección de estos bienes, y otras las correspondientes licencias municipales, en la forma establecida en la



legislación estatal y autonómica vigente en materia urbanística y de régimen local, normativa que será de aplicación en concurrencia con la reguladora del Patrimonio Histórico, atendiendo tanto al criterio de jerarquía normativa y al de distribución competencial entre las Administraciones estatal, autonómica y local.

Es decir, que para realizar obras en bienes considerados como Bienes de Interés Cultural, sin distinción de su titularidad, debe obtenerse la autorización, conforme a la legislación de Patrimonio Histórico aplicable y la licencia urbanística municipal correspondiente. En el caso de Bienes de Interés Cultural ubicados en la Comunidad Autónoma Valenciana, la autorización administrativa corresponde a la Generalidad Valenciana, en los supuestos y conforme a los requisitos de la Ley de Patrimonio Histórico Valenciano, y las licencias urbanísticas al Ayuntamiento de la ciudad de Valencia, conforme a la Ley 16/2005 Urbanística Valenciana, Ordenanzas municipales y Planes aplicables.

Como recoge la Orden Ministerial citada, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, confirmada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de Mayo de 2009, ya distinguió claramente los **ámbitos de actuación**, en relación al Barrio del Cabanyal.

“... el objeto de esta resolución debe limitarse a la determinación motivada de si el Plan Especial, en su formulación actual, constituye una expoliación del conjunto histórico del Cabanyal, quedando por tanto fuera de la misma



cuestiones de legalidad ordinaria... como son la adecuación de dicho Plan ... en materia de urbanismo o incluso en el ámbito de protección del Patrimonio Histórico... ”.

Es decir, sobre un bien inmueble ubicado en el perímetro Cabanyal, hay que determinar si a su vez el bien es individualmente considerado Bien de Interés Cultural, además de integrar el Conjunto Histórico, para concretar si es necesaria o no la autorización de obras por la Comunidad Valenciana, conforme a la Ley de Patrimonio Histórico, y a continuación deben obtenerse las licencias municipales correspondientes, conforme al Plan General de Ordenación Urbana y a los Planes Parciales y Especiales aplicables.

SEGUNDA.- En el caso que nos ocupa, con independencia de protecciones jurídicas individualizadas, la protección se hace a determinadas zonas del barrio como “**Conjunto Histórico**”, por su peculiar trama y estructura.

Conforme al artículo 21.3 de la Ley de Patrimonio Histórico Español:

“La conservación de los Conjuntos Históricos declarados Bienes de Interés Cultural comporta el mantenimiento de la estructura urbana y arquitectónica, así como de las características generales de su ambiente...”

A su vez, y dentro del citado conjunto protegido, hay declaraciones individuales y especiales de protección sobre algunos inmuebles.



TERCERA.- Un **Plan Especial**, es un instrumento de planeamiento urbanístico para desarrollar y transformar ciudades, cambiar la configuración de las zonas afectadas rehabilitando y, en su caso, sustituyendo construcciones e instalaciones existentes, conservando siempre, conforme a la legislación de Protección de Patrimonio Histórico, los bienes afectados.

La Ley de la Comunidad Autónoma Valenciana 16/2005, de 30 de Diciembre, Urbanística Valenciana, regula en el Capítulo VI, Secciones 3ª y 6ª, los Planes de Reforma Interior y los Especiales.

El artículo 75, define al Plan Especial como el instrumento de ordenación que complementa, desarrolla, mejora o modifica el planeamiento general y parcial. Podrán tener por objeto complementar las medidas previstas en los Catálogos de bienes y espacios protegidos.

Un Plan de Reforma Interior es aquel que establece la ordenación pormenorizada en aquellas zonas del suelo urbano en el que el Plan General no lo ha hecho.

La Disposición Transitoria segunda de la Ley de Patrimonio Cultural Valenciano recoge la obligación de los Municipios de elaborar el Plan Especial de los inmuebles declarados Bienes de Interés Cultural.

El artículo 39.2 de la Ley de Patrimonio Histórico Valenciano regula los Planes Especiales de protección de los conjuntos históricos, señalando que se tendrán en cuenta los siguientes criterios:



- “a) Se mantendrá la estructura urbana y arquitectónica del conjunto y las características generales del ambiente y de la silueta paisajística. No se permitirán modificaciones de alineaciones, alteraciones de la edificabilidad, parcelaciones ni agregaciones de inmuebles, salvo que contribuyan a la mejor conservación general del conjunto.*
- b) Se garantizará la edificación sustitutoria en los derribos de inmuebles, condicionándose la concesión de la licencia de derribo a la previa obtención de la de edificación.*
- c) La concesión de licencias de edificación o demolición, o la ejecución de dichas obras cuando no sea necesaria la licencia municipal, requerirá la previa realización de las actuaciones arqueológicas previstas en el artículo 62 de esta ley.*
- d) Se determinarán las posibles zonas de rehabilitación que permitan la recuperación del área residencial y de las actividades económicas compatibles con los valores del conjunto.*
- e) El plan contendrá las determinaciones relativas a la conservación de fachadas y cubiertas y de los elementos más significativos del interior de los edificios, así como de las instalaciones existentes...”*

Es decir, que un Plan Especial es un extenso compendio de disposiciones y previsiones de diversa naturaleza que ordenan pormenorizadamente una zona de suelo urbano.



CUARTA.- Es el Plan Especial de Protección y Reforma Interior del Cabanyal-Canyamelar, el que ha sido objeto de requerimiento de suspensión en su aplicación, por parte del Ministerio de Cultura, en tanto no garantice la conservación del Conjunto Histórico del barrio.

Desde un punto de vista jurídico, la suspensión en la aplicación del PEPRI Cabanyal, ordenada por la Orden CUL 3631/2009, afecta sólo a aquellas determinaciones o previsiones del Plan cuya ejecución pueda ser causante de expolio del Patrimonio Histórico Español. Es sólo este **ámbito, el de la defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la expoliación, al que se circunscribe la competencia exclusiva del Estado,** atribuida por el artículo 149.1.28 de la Constitución Española.

El resto de las disposiciones y contenido del PEPRI, siguen siendo, a nuestro juicio, aplicables por la administración municipal competente. Esto debe ser así, además, en base a los siguientes Principios Generales del Derecho que resultan aplicables:

▪ **Principio de proporcionalidad que preside la actuación de las Administraciones Públicas**

La Ley 30/1992, RJAP-PAC, señala en su artículo 3.1, los principios generales que informan la actuación general de la Administración. La Jurisprudencia ha reiterado la aplicación de los principios de proporcionalidad y menor onerosidad en la actividad limitadora de los derechos de los ciudadanos. El principio de proporcionalidad exige que los



medios utilizados por la Administración deben guardar la debida adecuación con los objetivos que se deben alcanzar sin procurar al destinatario mayores perjuicios.

El Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de Junio de 1955, señala en su artículo 6:

“1.- El contenido de los actos de intervención será congruente con los motivos y fines que los justifiquen.

2.- Si fueran varios los admisibles, se elegirá el menos restrictivo de la libertad individual”.

- **Principio de conservación de actos administrativos**, previsto en el artículo 64 de la Ley 30/1992 RRJA-PAC, que resulta de aplicación analógica y señala:

“1.- La nulidad o anulabilidad de un acto no implicará la de los sucesivos en el procedimiento que sean independientes del primero.

2.- La nulidad o anulabilidad en parte del acto administrativo no implicará la de las partes del mismo independientes de aquella, salvo que la parte viciada sea de tal importancia que sin ella el acto administrativo no hubiera sido dictado”.



En base a los principios expuestos, consideramos que sólo deberían entenderse suspendidas de ejecución aquellas disposiciones del PEPRI cuya ejecución pueda implicar expolio del Patrimonio Histórico Español, y no las restantes contenidas en el Plan que sí resultarían de aplicación.

QUINTA.- A la hora de determinar, aplicando las previsiones del PEPRI, qué deben entenderse no suspendidas, y por tanto aplicables, qué licencias pueden o no concederse, habría que distinguir si las licencias solicitadas lo son de obra o de actividad, y a su vez, dentro de las licencias de obras, estudiar individualmente cada una de ellas y distinguir tipos de intervenciones, ya que habrá solicitudes para ejecutar obras de conservación, rehabilitación o adecentamiento de los bienes que será necesario conceder para garantizar y contribuir activamente a la conservación del Bien de Interés Cultural. Habrá otras obras, por ejemplo que sean “indiferentes” a los objetivos de conservación del patrimonio Histórico, respecto a las cuales, entendemos, que tampoco existirían inconvenientes jurídicos, tras su estudio técnico sobre el valor específico y su papel urbano, para concederlas.

Únicamente aquellas solicitudes de licencias de demolición o transformación que afecten a la conservación del Conjunto Histórico, en los términos de la Orden CUL 3631/2009, son las que deberían, a nuestro juicio, denegarse.

Lo mismo sucedería con las licencias de actividad, en las que habría que distinguir la finalidad de aquéllas, ya que incluso algunas pueden contribuir a la conservación del Patrimonio Histórico, como actividades tradicionales o simbólicas del barrio.



Luego en principio, entendemos que a priori la Orden de Cultura citada, que determina la suspensión parcial de la aplicación del PEPRI, no puede implicar la denegación de la concesión de cualquier tipo de licencia municipal, sobre cualquier inmueble ubicado en el citado barrio, con carácter general. El Ayuntamiento de Valencia, debería estudiar individualmente cada licencia, para determinar en cada caso si la aplicación de la suspensión parcial del PEPRI permite o no la concesión de las mismas, correspondiendo exclusivamente a los interesados el ejercicio de las acciones administrativas y judiciales pertinentes, frente a la denegación de licencias por el Ayuntamiento de Valencia.

CONCLUSIONES:

PRIMERA.- El denominado PEPRI Cabanyal, es un Plan Especial de Reforma de un barrio de Valencia, declarado como tal Conjunto Histórico y Bien de Interés Cultural, que implica un cambio de configuración de la zona. El requerimiento de suspensión del Plan que determina la Orden CUL/3631/2009, se hace para garantizar la protección de los valores histórico-artísticos que motivaron la calificación de éste como Conjunto Histórico (“su peculiar trama en retícula”).

SEGUNDA.- La suspensión del PEPRI debe limitarse a aquellos aspectos del mismo que supongan expolio en los términos de la Orden CUL 3631/2009. En base a los principios de proporcionalidad y menor onerosidad, así como el de conservación de actos administrativos, deben entenderse aplicables las restantes disposiciones del PEPRI.



TERCERA.- A priori, la Orden CUL 3631/2009, no implica la necesaria e indiscriminada denegación de concesión de licencias municipales de cualquier tipo, sobre cualquier bien, ubicado en el citado barrio. Habría que analizar cada clase de licencia solicitada, comprobar la calificación jurídica del inmueble concreto, estudiar el tipo de intervención propuesta y analizar el impacto del PEPRI sobre las mismas, y sólo posteriormente se deberían conceder o denegar aquéllas.

Es cuanto nos cumple informar, nos obstante Ud. resolverá.

LA ABOGADA DEL ESTADO-JEFE,



M^a del Carmen Acedo Grande