

# LA INTERVENCIÓN EN LOS BIENES INMUEBLES DEL PATRIMONIO HISTÓRICO. LA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 39.2 DE LA LEY DEL PATRIMONIO HISTÓRICO ESPAÑOL POR LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 16 DE OCTUBRE DE 2000. LA ILEGALIDAD DEL PROYECTO DE RESTAURACIÓN Y REHABILITACIÓN DEL TEATRO ROMANO DE SAGUNTO\*

Concepción BARRERO RODRÍGUEZ  
*Profesora Titular de Derecho Administrativo,  
Universidad de Sevilla*

Eduardo CARUZ ARCOS  
*Beario de Investigación,  
Departamento Derecho Administrativo  
Universidad de Sevilla*

## I. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA RESTAURACIÓN DE BIENES INMUEBLES: LAS INTERVENCIÓNES SOBRE EL PATRIMONIO ARQUITECTÓNICO ESPAÑOL

La restauración de los bienes culturales constituye una de las intervenciones más complejas de la que estos bienes pueden

ser objeto<sup>1</sup>. El carácter intencionado y necesario de la restauración ha suscitado un debate secular y encendido al que los juristas se han sumado en las últimas décadas, cuando el moderno Derecho del Patrimonio Histórico-Artístico ha alcanzado su pleno desarrollo, al menos, dogmático o conceptual. Para este sector del ordenamiento, la restauración de un bien cultural constituye una operación de gran trascendencia, cuya disciplina suscita interrogantes del mayor interés y dificultad.

La restauración de los bienes histórico-artísticos plantea desde el siglo XIX profundas desavenencias que manifiestan la disparidad de criterios existentes sobre la conservación del Patrimonio Histórico<sup>2</sup>. El estudio de este interesante proceso histórico escapa de nuestras pretensiones pese a su decisiva influencia en la regulación del Patrimonio histórico.

El Derecho sobre la intervención y restauración del Patrimonio Histórico tiene hondas raíces. La legislación anterior al siglo XX se centrará, con escasas excepciones, en los aspectos de control de las obras. La policía administrativa de la edificación aspiraba a arbitrar procedimientos que impidieran que las actuaciones realizadas sobre los edificios pudieran resultar dañosas para el valor o el carácter arquitectónico de éstos o para sus condiciones estéticas o constructivas. Entre estas disposiciones sobre control e inspección de proyectos de obras destaca

\* Estudio realizado en el marco del «Proyecto de Investigación PD 97728. Medio Ambiente y Ordenación del Territorio: régimen jurídico de los recursos naturales», subvencionado por la Dirección General de Investigación, Secretaría de Estado de Política Científica y Tecnológica.

<sup>1</sup> C. BRANDI, uno de los grandes teóricos contemporáneos de la restauración, la define como «el momento metodológico del reconocimiento de la obra de arte en su consistencia física y en su doble polaridad estética e histórica, en orden a su transmisión al futuro». Igualmente valiosa es la glosa del concepto que nos propone A. MORALES, de cuya obra se extrae la cita del autor italiano: «La consistencia física de la obra de arte debe tener necesariamente prioridad, pues mediante ella se garantiza su percepción en la conciencia humana. Por lo tanto, si desde el punto de vista del

reconocimiento de la obra de arte como tal, tiene preeminencia absoluta el aspecto artístico, en el momento en que el reconocimiento se destina a conservar para el futuro la posibilidad de aquella revelación, la consistencia física adquiere una importancia primaria. De hecho, se restaura sólo la materia de la obra de arte». («Patrimonio histórico-artístico. Conservación de bienes culturales», *Historia 16*, Madrid, 1996, pp. 65 y 66).

<sup>2</sup> La disputa teórica sobre los criterios a seguir en las intervenciones realizadas sobre nuestro Patrimonio Histórico inmueble enfrentó a los partidarios de la «escuela restauradora» o intervencionista, con los defensores de la conservación. Para los primeros, principalmente arquitectos, la restauración se concibe como una actuación que culmina y perfecciona el monumento, dando una respuesta arquitectónica al edificio no terminado o modificado por actuaciones

la Real Orden de 14 de septiembre de 1850 en la que se contendrá la primera reglamentación de las obras a realizar en edificios públicos. En ella se establecía que si fuese necesario por razones de seguridad restaurar las fachadas de los edificios del Estado con mérito artístico «se respete el pensamiento primitivo, acomodando las renovaciones al carácter de la fábrica y procurando que las partes antiguas y las modernas se asemejen y parezcan de una misma época»<sup>3</sup>. Ya en el siglo XX nos encontramos con disposiciones más avanzadas que manifiestan la superación del criterio historicista en la restauración. En primer lugar, debe reseñarse el Real Decreto de 3 de marzo de 1922 que dicta reglas para la ejecución de obras del servicio de construcciones del Ministerio de Instrucción Pública y de Bellas Artes. Esta norma propone un inventario de monumentos clasificados en tres categorías: Catedrales, monumentos que puedan ser utilizados con fines docentes y monumentos que carecen de esta utilidad. Respecto de los dos primeros grupos establecía que «podrán realizarse obras de conservación y reparación necesarias para su mantenimiento y útil aplicación», mientras «que en el último, sólo las de consolidación indispensables para conservar la parte que ha sido declarada monumento nacional, o para conservarlos en el estado de conservación que tengan en el presente». Con todo la disposición

posteriores que han desvirtuado la pureza o unidad de estilo del proyecto originario; sin que esta intervención sea considerada como una falsificación. Su adopción supuso la recepción en nuestro país de las tesis de la restauración en estilo de una figura capital en la historia de la restauración: Eugène Emmanuel VIOLET-LE-DUC. Frente a esta interpretación de la restauración monumental se alzan voces discrepantes que resaltan el valor documental de la obra de arte o valor antigüedad, proponiendo un respeto absoluto por el monumento y todas las aportaciones históricas realizadas sobre el mismo, de valía insustituible todas ellas. Esta «escuela conservadora o antirestauradora» propone desde postulados racionalistas un respeto absoluto por el pasado. Asimismo se proyectan a la tarea restauradora los principios funcionales de la arquitectura moderna, introduciendo en el debate de la restauración arquitectónica criterios económicos, funcionales y urbanísticos.

más importante en la materia será la contenida en el artículo 19 de la Ley sobre defensa, conservación y acrecentamiento del Patrimonio Histórico Artístico de 13 de mayo de 1933, conforme al cual: «Se proscriba todo intento de reconstitución de los monumentos, procurándose por todos los medios de la técnica su conservación y consolidación, limitándose a restaurar lo que fuera absolutamente indispensable y dejando siempre reconocible las adiciones»; disposición que sería interpretada como un apoyo a la «tesis conservadora»<sup>4</sup>, vinculada al pensamiento regeneracionista de su autor espiritual don Fernando Giner de los Ríos.

Con esta disposición, de gran importancia en la medida en que constituye el antecedente inmediato de la vigente Ley 16/1985 de 25 de junio del Patrimonio Histórico Español (en adelante LPHE), en nuestro Derecho triunfa, en efecto, la interpretación conservadora, más respetuosa con el valor documental e histórico del inmueble, principio general indiscutible, a partir de ese momento, de este sector del ordenamiento. La intervención sobre los inmuebles debe garantizar su adecuada conservación e integridad, evitando la reconstrucción en estilo que tantas pérdidas irreparables había provocado en nuestro Patrimonio Histórico. Sería, sin embargo, desconocer la realidad afirmar que esta norma fue siempre debidamente cumplida. No fueron pocos los supuestos

<sup>3</sup> Esta norma constituye la única recepción que conocemos de la tesis restauradora en nuestro Derecho histórico. Se trata de una disposición netamente inscrita en los conceptos de restauración decimonónica, que promueve la imitación historicista.

<sup>4</sup> A. MUÑOZ COSME afirma en relación con esta norma «que podemos claramente interpretar [la] como un reconocimiento de las tesis de la escuela conservadora» (*La conservación del Patrimonio Arquitectónico Español*, Ministerio de Cultura, Madrid, 1989, p. 20). Exégesis que, como posteriormente analizaremos, nuestro Tribunal Supremo hace suya cuando analiza los antecedentes del artículo 39.2 de la LPHE, que constituirá el objeto de nuestro estudio (f. j. octavo, *in fine*).

en los que Administración y particulares desoían sus mandatos aprobando y ejecutando intervenciones que constituían verdaderas reconstrucciones de los edificios, aspirando así a recuperar el estilo original de la obra<sup>5</sup>.

Importancia no menor a los precedentes de nuestra legislación tienen las aportaciones realizadas por distintas iniciativas que auspiciadas por organismos internacionales han recibido plasmación expresa en diversos documentos<sup>6</sup>. Estas Cartas internacionales de la restauración han contribuido, especialmente tras la segunda contienda mundial, a consolidar criterios muy respetuosos con el Patrimonio, en cuanto que proscriben toda restauración creativa y desaconsejan, con carácter general, las reconstrucciones de monumentos.

Esos documentos, junto a los antecedentes históricos reseñados, constituyeron, sin duda, fuente de inspiración para la elaboración de los apartados segundo y tercero del artículo 39 de la LPHE, disposición estatal relativa a la intervención sobre los inmuebles de interés cultural: «2. En el caso de los bienes inmuebles, las actuaciones a que se refiere el párrafo anterior irán encaminadas a su conservación, consolidación y rehabilitación y evitarán los intentos de reconstrucción, salvo cuando se utilicen partes originales de los mismos y pueda probarse su autenticidad. Si se añadiesen materiales o partes indispensables para su estabilidad o mantenimiento las adiciones deberán ser reconocibles y evitar confusiones miméticas. 3. Las restauraciones de los bienes a que se refiere el presente artículo respetarán las aportaciones de todas las épocas existentes. La eliminación de alguna de ellas sólo se autorizará con carácter excepcional y siempre

<sup>5</sup> Una magnífica visión de la experiencia española durante el siglo XX en la obra, antes citada, de A. MUÑOZ COSME, *opus supra*, pp. 75 y ss.

<sup>6</sup> Entre las principales, que cita expresamente la Sentencia objeto de este comentario, f. j. octavo, se encuentra la Carta Internacional de la Restauración de Atenas de 1931, la Carta de Venecia de la Restauración y Conservación de Monumentos de 1964, la Declaración de Dresde de 1982, la Carta

que los elementos que traten de suprimirse supongan una evidente degradación del bien y su eliminación fuere necesaria para permitir una mejor interpretación histórica del mismo. Las partes suprimidas quedarán debidamente documentadas».

La redacción de esta norma no estuvo exenta de discusión, formulándose dos enmiendas relativas a la oportunidad misma de estos dos apartados, de gran interés en la medida en que cuestionan la virtualidad de la regulación de la intervención sobre los inmuebles históricos por una norma con rango de ley<sup>7</sup>. No obstante, y este extremo es subrayado por el ponente de la Sentencia que comentamos<sup>8</sup>, se mantuvo la redacción de los mismos sosteniendo que con ello «[...] España se suma, por medio de su Derecho positivo, a la doctrina científica internacional de la restauración [recogiendo] las principales orientaciones de las conferencias internacionales sobre el Patrimonio Artístico y su estricta observancia», pues, «lo único que pueden traer consigo son ventajas para la mejor conservación de los bienes».

Una vez analizado el contexto en que se ubica el artículo 39.2 LPHE, en el presente comentario nos ceñiremos a un aspecto crucial en toda intervención sobre el Patrimonio arquitectónico: la posibilidad de realizar reconstrucciones en edificios de interés cultural con ocasión de la reciente Sentencia de 16 de octubre de 2.000 (Ponente: don Manuel Campos Sánchez-Bordona) sobre la legalidad del Proyecto de Restauración y Rehabilitación del Teatro Romano de Sagunto de 6 de junio de 2.000 de la Consellería de Cultura, Educación y Ciencia de la Generalidad Valenciana.

Europea del Patrimonio Arquitectónico de 1975 y las conocidas Cartas italianas del restaura.

<sup>7</sup> De esta forma, la enmienda 228 de Minoría Catalana proponía la supresión de estos dos apartados por descender a unas determinaciones que no son propias de una ley, sino de técnicas restauradoras; y la enmienda alternativa del Grupo Popular número 101, que proponía una redacción mucho más general.

<sup>8</sup> Fundamento jurídico octavo.

## II. LA INTERPRETACIÓN JURISPRUDENCIAL DEL ARTÍCULO 39.2 DE LA LPHE EN LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 16 DE OCTUBRE DE 2000: EL PRINCIPIO DE INTERVENCIÓN MÍNIMA Y LA PROHIBICIÓN GENERAL DE RECONSTRUIR UN INMUEBLE DE INTERÉS CULTURAL

### 1. Antecedentes

La Sentencia comentada tiene origen en el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la resolución de la Dirección General de Patrimonio Artístico de la Consejería de Cultura, Educación y Ciencia de la Generalidad Valenciana por la que se aprueba el «Proyecto de Restauración y Rehabilitación del Teatro Romano de Sagunto». El recurso es estimado por Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia de 30 de abril de 1993 en la que se anula el Proyecto en cuestión dejándolo sin efecto, planteándose contra ella recurso de casación tanto por la Comunidad Autónoma como por el propio Ayuntamiento. Interesa además indicar que por Auto de ese mismo Tribunal Superior de Justicia de 24 de mayo de 1993 se había acordado, accediendo en parte a la petición de ejecución de la Sentencia, a la suspensión de las obras que venían realizándose, suspensión confirmada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de enero de 1999<sup>9</sup>.

Cabe también reseñar que la Administración autonómica, por acuerdo de su Consejo de Gobierno, desiste, en septiembre de 1995, del recurso de casación interpuesto. El desistimiento de la Generalidad Valenciana es un dato que según el Tribunal Supremo «no puede dejar de señalarse» (f. j. segundo, *in fine*) en la medida que introduce un nuevo elemento de debate. Aunque dicha actuación procesal no ponga fin al proceso, pues la otra parte codemandada (Ayuntamiento de Sagunto) lo mantiene, es muy significativo que la Administración

autonómica «única competente para la aprobación del proyecto» haya reconocido expresamente la ilegalidad del Proyecto «al consistir realmente en una obra que se asienta sobre las ruinas de un teatro romano y las oculta, tratándose de una reconstrucción sobre las ruinas auténticas lo que supone por tanto una infracción de los límites de la LPHE vigente [...]».

### 2. La Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia de 30 de abril de 1993

La propia Sentencia del Tribunal Supremo transcribe, para «la mejor comprensión del litigio y de los términos en que se plantea el recurso de casación», los extremos fundamentales de la Sentencia recurrida. Tras el relato detallado de los antecedentes e informes técnicos que preceden al acuerdo de aprobación del Proyecto y en los que se deja constancia de la propia historia de las ruinas de Sagunto, declaradas monumento por RD de 28 de agosto de 1986, así como de su situación y estado de conservación en el momento en el que se decide acometer su rehabilitación, la Sentencia de instancia examina la compatibilidad del proyecto aprobado con lo dispuesto para las operaciones de intervención en bienes históricos por el artículo 39.2 de la LPHE. Señala, en su interpretación de este precepto, que «la ley claramente establece un límite de tipo positivo: que las intervenciones en los inmuebles vayan dirigidas a su conservación, consolidación y rehabilitación; y otro negativo: evitar la reconstrucción», límite que tiene, no obstante, «su excepción, la de que se utilicen partes originales de los mismos y pueda probarse su autenticidad. Esta excepción, afirma la propia Sentencia, ha de interpretarse «en sentido restrictivo, no sólo ya porque así lo imponen todos los principios que acerca de la conservación de los inmuebles incluidos bajo el ámbito de la Ley se recogen en ésta, sino porque la regla general es la prohibición de la reconstrucción. Así, para esta Sala no puede llegarse a una interpretación amplia

que permitiera a través de mínimos restos la reconstrucción de un monumento, aun cuando estuviera perfectamente documentado, sino que lo que la Ley permite es la reconstrucción de aquellas partes del mismo que pueda realizarse con los materiales originales, y cuya autenticidad exige la ley que se pruebe». En definitiva, en aplicación de la LPHE «sólo puede reconstruirse cuando se disponga de la mayor parte de los materiales originales, sin perjuicio de que se utilicen materiales ajenos imprescindibles para la estabilidad del monumento». Esta opción legal en favor de lo que la Sentencia expresamente califica de «mínima intervención» se fundamenta también, según señala, en el párrafo 3 del propio artículo 39 en el que se consagra que «las restauraciones de los bienes a que se refiere el presente artículo respetarán las aportaciones de todas las épocas existentes. La eliminación de algunas 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 fuere necesaria para permitir una mejor interpretación histórica del mismo. Las partes suprimidas quedarán debidamente documentadas».

Desde las citadas premisas fácticas y jurídicas la Sentencia examina la prueba practicada, en particular el dictamen pericial emitido por la Academia de Bellas Artes de San Carlos de Valencia en el curso del proceso, para llegar a la conclusión «de que la obra de restauración y rehabilitación del Teatro Romano de Sagunto supone una reconstrucción del mismo, y en algunos casos una simple construcción de un teatro romano, al ignorarse la forma que los elementos reales tenían. Así ocurre, como se reconoce expresamente en el expediente, con la escena... o el cubrimiento de la cavea». La obra proyectada, sentenciará, en definitiva, el Tribunal valenciano, «se asienta sobre las ruinas de un teatro romano y las oculta, dejando ver tan sólo a los lados de la cavea dos partes»; constituye, en realidad, «una reconstrucción de un teatro a la manera de

los romanos sobre las ruinas del auténtico» por lo que, al margen de la valoración que merezcan los aspectos técnicos o estéticos del Proyecto, debe declararse contrario a los términos del artículo 39.2 de la LPHE.

### 3. Los pronunciamientos fundamentales de la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2000

#### 3.1 Introducción

La Sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Valencia es recurrida en casación por el Ayuntamiento de Sagunto que alega diversas irregularidades procesales relacionadas con la práctica de la prueba que, en ningún caso, el Tribunal Supremo estima, así como otras tantas infracciones del ordenamiento jurídico y la jurisprudencia aplicable.

Prescindiendo del tratamiento de algunas alegaciones de menor interés para este comentario, cabe señalar que el Ayuntamiento de Sagunto imputa básicamente a la Sentencia recurrida una «aplicación indebida del artículo 39.2 de la Ley de Patrimonio Histórico Español y de la doctrina jurisprudencial relativa a la discrecionalidad técnica de la Administración» pues, se afirma, la Sala de instancia ha «convertido la función de juzgar en función de administrar, sustituyéndose en la aplicación de técnicos y conocimientos propios de la Administración, sin una prueba de contradicción suficiente y razonable». Estas alegaciones, singularmente la primera de ellas, son, en expresión de la propia Sentencia del Tribunal Supremo, las «que atañen a lo que es propiamente el núcleo del debate jurídico planteado»; de ahí que sea en ellas en las que debe centrarse nuestra atención.

#### 3.2 La interpretación del artículo 39.2 de la LPHE

En el punto relativo a la adecuación o no del Proyecto de rehabilitación a los términos del artículo 39 de la LPHE destaca el Tribunal Supremo la necesidad

<sup>9</sup> Ar. 357.

de diferenciar debidamente entre el juicio de legalidad que el mismo merezca y su significación desde un punto de vista cultural, artístico o arquitectónico, ámbito en el que, como la Sentencia bien recuerda, la polémica «es tan antigua, al menos, como la preocupación renacentista por las ruinas clásicas» y en donde hoy se reproducen «con nuevos matices, una dualidad de posturas en la que los partidarios de una restauración estilística tratan de conseguir la unidad de estilo del monumento volviendo a su origen “auténtico” ..... mientras que los partidarios de la no intervención, o intervención mínima, criticando la mixtificación que supondría las operaciones reconstructivas, propugnan el respeto del estado en el que el monumento se encuentra, de su “valor documental” en cuanto expresión del curso de la historia». La polémica, como con igual acierto apunta la Sentencia, sería jurídicamente irrelevante «si no fuera porque el Legislador español se ha decidido a favor de una línea específica de protección, asumiendo unos criterios determinados en orden a la “reconstrucción” de los inmuebles de interés cultural y plasmando en una Ley su decisión», decisión en buena medida coincidente, como también recuerda el Tribunal Supremo, con lo expresado en numerosas cartas y declaraciones internacionales. Cuando el Legislador, concluye, en último término, la Sentencia, «adapta en relación con el patrimonio histórico de su país una determinada opción política, traducida en la correspondiente norma, la interpretación de este precepto legal, ya en términos y con métodos estrictamente jurídicos, se ha de convertir en el punto de referencia obligado para la Administración Pública y para el juicio que a los Tribunales corresponde ejercer sobre la actuación de aquélla. Es así como la interpretación del artículo 39.2 de la Ley del Patrimonio Histórico se convierte en el eje de este recurso, como efectivamente lo fue de la Sentencia de instancia».

En términos coincidentes a los ya defendidos por el Tribunal de instancia, la Sentencia del más alto Tribunal sostiene que el citado precepto «impone, como principio, el de “evitar” los intentos de reconstrucción de los inmuebles históricos de interés cultural. La Ley de 1985 ha optado, pues, por permitir otras operaciones de conservación, consolidación o rehabilitación que no consistan en la “reconstrucción” de aquellos inmuebles cuando se encuentren, con palabras clásicas, “si un tiempo fuertes, ya desmoronados”. En la hipótesis –de suyo excepcional– de que hubiera de procederse a su reconstrucción, ésta ha de llevarse a cabo utilizando precisamente partes originales de probada autenticidad. Todo otro intento de reconstrucción de este género de inmuebles resulta, pues, contrario al artículo 39.2 de la Ley y las propuestas de llevarlo a cabo requerirían una modificación legislativa». Esta es, dice el Tribunal Supremo, «la interpretación del precepto legal que se infiere, sin excesivos problemas hermenéuticos, del sentido propio de los términos en él utilizados, puestos en relación con su contexto, y que coincide con la deducible de los antecedentes legislativos y del debate parlamentario en que fue aprobado», debate, en efecto, extremadamente ilustrativo y del que la propia Sentencia da cumplida cuenta. Con este fundamento se confirma la Sentencia recurrida y se declara, por consiguiente, la falta de conformidad a Derecho de un Proyecto, cuya bondad desde el punto de vista técnico y artístico no se discute, pero que es sencillamente contrario a los términos de la LPHE, como resulta del análisis del propio expediente administrativo y de las pruebas practicadas en el proceso seguido ante el Tribunal Superior de Justicia de Valencia.

En conclusión, la reconstrucción de bienes inmuebles del Patrimonio histórico constituye con carácter general una operación prohibida a menos que «se utilicen partes originales de los mismos y pueda probarse su autenticidad». Solo excepcionalmente se podrán añadir

«materiales o partes indispensables para su estabilidad o mantenimiento» que deberán ser, en todo caso, reconocibles. Con esta Sentencia el Tribunal Supremo cierra, en otros términos, la puerta a actuaciones sobre bienes culturales que, con independencia del juicio que puedan merecer desde un punto de vista técnico o artístico, no atiendan a las rigurosos límites con los que la Ley de 1985, como ya lo hacía su predecesora, se alinea con lo que la propia Sentencia de instancia califica de «intervención mínima» en una clara decantación por el mantenimiento del estado en el que el monumento ha llegado hasta nosotros y consiguiente rechazo de aquellas otras teorías partidarias de una actuación sobre el inmueble que lo devuelva a su primitivo origen.

### 3.3 *El alcance de la discrecionalidad técnica en el ámbito del Patrimonio histórico*

La respuesta al segundo de los grandes reparos opuestos por el Ayuntamiento de Sagunto a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia: la presunta invasión por el Tribunal de las funciones propias de la Administración en un sector de la actividad estrechamente dependiente del juicio técnico procedente de las más diversas ramas del saber, es resuelto por la Sentencia comentada con la misma claridad que brevedad. La objeción no es aceptable, dice, porque «baste decir que cuando una de las soluciones que tratan de ampararse bajo la cobertura de la discrecionalidad no resulta jurídicamente indiferente, sino contraria a una norma con rango de ley –como aquí ocurre–, la Sentencia de un tribunal que así lo declara

no invade competencia administrativa alguna, antes bien ejercita la función que constitucionalmente le está atribuida, esto es, la de controlar que la actividad de la Administración se atenga a los mandatos legislativos». Cuestión distinta es que «el Legislador hubiera dejado imprejuizados los criterios que han de regir la reconstrucción de este género de inmuebles» en cuyo caso la Administración sí que estaría legitimada para «elegir libremente entre las diversas alternativas propuestas, sin que el núcleo de su decisión discrecional pudiera ser suplido por la apreciación distinta de un tribunal de justicia que se basara en sus particulares criterios acerca de los valores estéticos, artísticos o monumentales».

La tesis suscrita por la Sentencia debe ser justamente ponderada. Y no porque sea discutible –mantiene la posición jurídicamente correcta–, sino porque viene en alguna medida a enmendar la propia posición sustentada por el Tribunal Supremo en Sentencias, por ejemplo, de 22 de junio o 20 de julio de 1998<sup>10</sup> en las que, en el ámbito también del Patrimonio Histórico, se considera que las resoluciones fundadas en los informes emitidos por órganos especializados durante la tramitación del procedimiento administrativo están amparadas por una presunción de certeza o razonabilidad apoyada en la especialización e imparcialidad de los órganos encargados de informar que llega a modular, incluso, la plenitud del control jurisdiccional<sup>11</sup>. Es cierto que las disposiciones reguladoras del Patrimonio Histórico no siempre ofrecen a la Administración, como ocurre en el caso de las intervenciones previstas en el

<sup>10</sup> Ars. 5676, 6907, respectivamente.

<sup>11</sup> Quizá resulte ilustrativa la exposición del razonamiento contenido en estas Sentencias: «No ha tenido en cuenta la Sentencia impugnada, afirma, por ejemplo, la primera de ellas en términos muy parecidos a como lo hará la siguiente, las modulaciones que encuentra la plenitud de conocimiento jurisdiccional cuando se trata de controlar actos producidos por la Administración en el ámbito de la discrecionalidad técnica, modulaciones que se justifican en una presunción de certeza o de razonabilidad de la actuación administrativa, apoyada

en la especialización y en la imparcialidad de los órganos establecidos para realizar el informe. Ciertamente, es una presunción «iuris tantum» que, como dice la STC 73/1998, de 31 de marzo (RTC 1998, 73), puede ser desvirtuada si se acredita la infracción o el desconocimiento del proceder razonable que se presume en el órgano calificador –en nuestro caso informador– bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda justificación del criterio adoptado»; circunstancias que, a juicio del Tribunal Supremo, no concurren en ninguno de los supuestos que se enjuician.

artículo 39.2, reglas precisas acerca del modo en el que ha de producir la actuación administrativa mostrándose, como ocurre en los supuestos de hecho que dan origen a las Sentencias citadas: procedencia de autorización para excavaciones arqueológicas o denegación de demolición del edificio declarado en ruina, en términos tan genéricos que no queda, en último término, otro parámetro de referencia para la actuación administrativa y su eventual control que el proporcionado por el propio valor cultural de los bienes y la incidencia que en él haya de tener la actuación proyectada. Las dificultades que indudablemente, en estos casos, presenta la determinación de la solución jurídicamente correcta no puede, sin embargo, llevar a la defensa de una solución que, de hecho, excluya determinadas decisiones administrativas del control de los Tribunales bajo esa supuesta «presunción de certeza o de razonabilidad de la actuación administrativa». La cuestión excede, sin embargo, de los límites de este comentario; quede simplemente apuntada su importancia, así como la ineludible necesidad de una mayor reflexión en la materia.

### III. REFLEXIÓN FINAL: EL VALOR DE UNA SENTENCIA DE IMPORTANCIA CAPITAL. LOS INNEGABLES PROBLEMAS QUE PRESENTA SU EJECUCIÓN

La STS de 16 de octubre de 2000 posee una significación verdaderamente capital para la interpretación y aplicación del régimen de protección del Patrimonio Histórico. Y no sólo porque determina el preciso sentido de un precepto fundamental para la conservación, el artículo 39 de la LPHE, sino porque saca, también, a la luz ideas y principios de importancia fundamental en la correcta aplicación de este orden normativo.

La Sentencia destaca, ante todo, por su valor absolutamente clarificador de los criterios que han de presidir las intervenciones en los bienes históricos inmuebles saliendo al paso de cualquier interpretación amplia de la norma que, en

expresión de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, «permitiera a través de mínimos restos la reconstrucción de un monumento». La Ley, por excepción a la regla general, tan sólo permite la reconstrucción de edificios históricos cuando ésta, «pueda realizarse con los materiales originales» sin que quepa, por consiguiente, añadir partes nuevas más que en aquellos casos en los que sea absolutamente imprescindible para la «estabilidad o mantenimiento del bien» y con un carácter siempre accesorio a las partes originales.

Es evidente que la adecuada garantía de estos principios exigirá de un análisis puntual y singularizado de cada caso por parte, en primer término, de la Administración llamada a autorizar el correspondiente Proyecto y más tarde, en su caso, por el eventual Tribunal que haya de juzgar su legalidad. En este concreto plano de la aplicación e interpretación del Derecho la Sentencia objeto de análisis resulta extraordinariamente ilustrativa de una idea de singular significación: la de la ineludible necesidad de que la Administración de Cultura motive adecuadamente sus decisiones. Si el Tribunal Superior de Justicia de Valencia, primero, y el Tribunal Supremo, más tarde, han podido pronunciarse con el rigor y exactitud con el que lo han hecho sobre la adecuación del Proyecto de rehabilitación del Teatro de Sagunto a los criterios legales ha sido en buena medida gracias al propio expediente administrativo en el que, según se hace constar en ambos pronunciamientos judiciales, figuran diferentes informes de particular trascendencia para el correcto enjuiciamiento del caso. Nunca debe olvidarse que con una adecuada motivación por la Administración de sus decisiones no sólo se garantiza la plenitud del control jurisdiccional de su actuación sino que se vela, al propio tiempo, por la adecuada conservación de nuestros bienes históricos y se protege el elemental principio de seguridad jurídica al que tiene Derecho el titular de cualquier bien histórico.

Ahora bien, junto a ello, la Sentencia revela una segunda idea fundamental: la importancia que en el curso del proceso judicial tienen las pruebas practicadas. Desde este punto de vista el supuesto enjuiciado es igualmente modélico en la medida en que el propio Tribunal de instancia se provee de una prueba decisiva, el dictamen de la Academia de Bellas Artes de San Carlos de Valencia. Si la prueba es importante en todo proceso judicial lo es, aún más, en aquellos en los que el Tribunal viene obligado a pronunciarse sobre el correcto ejercicio por la Administración de potestades que cuentan con un fuerte componente técnico, de potestades en las que la correcta aplicación del ordenamiento jurídico resulta imposible sin el auxilio que le proporcionan ciencias ajenas al Derecho. En estos supuestos, y con independencia de la propia prueba que haya podido practicarse en el procedimiento administrativo, resulta absolutamente fundamental, y la Sentencia comentada constituye un buen ejemplo de ello, que en vía judicial se desarrolle aquella actividad probatoria necesaria para alcanzar el convencimiento del Juzgador acerca de la realidad de unos datos fácticos de innegable complejidad.

Con esta Sentencia, en suma, el Tribunal Supremo sienta las bases adecuadas para la correcta aplicación de la Ley en uno de los ámbitos de mayor significación del régimen de protección de los bienes históricos, el de las operaciones de intervención haciendo realidad ese compromiso con la defensa del Patrimonio cultural que impone a todos los Poderes Públicos el artículo 46 de la CE. Otra cuestión, como el propio Tribunal Supremo se encarga de manifestar, es la de si el régimen jurídicamente establecido es o no, de entre los muchos posibles, el más acertado desde el punto de vista de la técnica y el arte. Aunque el tratamiento, siempre controvertido, de esta cuestión excede de los estrechos límites de este comentario quizá pudiera apuntarse que en la intervención sobre los bienes históricos subyacen no sólo problemas de

interpretación de la normativa aplicable, problemas en buena medida paliados por la Sentencia examinada, sino también otros muchos derivados de sus propias lagunas. La LPHE, al igual que lo harán posteriormente la generalidad de las disposiciones autonómicas, tan solo se refieren realmente al cuándo y cómo puede procederse a la reconstrucción de edificios históricos. Es claro, sin embargo, que en dicha actividad no se agotan todas las posibles intervenciones en bienes de estas características, de la misma forma en la que resulta igualmente patente que las propias reconstrucciones suscitan problemas no abordados expresamente por la norma, los que, entre otros, hacen referencia al seguimiento de las mismas en su ejecución y a las posibilidades de actuación de la Administración en los supuestos, frecuentes en la práctica, en los que se observan divergencias entre el proyecto inicialmente aprobado y la actuación desarrollada. En general, y obviando lógicamente el tratamiento singular de las muchas cuestiones puntuales que suscita la intervención en los bienes históricos, cabe defender la necesidad de una mayor y mejor regulación de estas operaciones que no se quede en la simple, aunque importante, determinación de los criterios conforme a los cuales ha de realizarse, sino que abunde también en su posterior seguimiento, de la misma manera en la que cabe pensar en la conveniencia de reglas que, en desarrollo de lo establecido en el artículo 39 de la LPHE, determinen criterios de intervención para las diferentes categorías de bienes inmuebles históricos. No todos los bienes son iguales en cuanto a su naturaleza y no todos presentan la misma significación desde el punto de vista de su valor cultural; realidad de las que el Derecho sobre los bienes históricos, debería tomar buena cuenta.

No debe concluirse este comentario sin una referencia a la trascendental cuestión de la ejecución de la Sentencia. La anulación del Proyecto de intervención del Teatro Romano saguntino constituye un

caso testigo de las dificultades que la ejecución de una Sentencia estimatoria puede acarrear, tanto cuando se pretende la ejecución provisional de una Sentencia no firme, como la ejecución definitiva de una resolución que ya haya adquirido firmeza.

Un correcto planteamiento de la cuestión debe iniciarse necesariamente con el análisis de la pretensión esgrimida por la parte recurrente, vencedora en el litigio y que queda reflejada en la demanda en la que suplica se dicte Sentencia «por la que estimando el recurso declare la nulidad o anulación del acuerdo del Director General del Patrimonio Artístico de la Consellería de Cultura, Educación y Ciencia de fecha 6 de junio de 1998, autorizando el Proyecto de Restauración y Reutilización del Teatro Romano de Sagunto, por ser el mismo contrario a Derecho, con todas las consecuencias legalmente inherentes a tal declaración, condenando a la Administración demandada al pago de las costas del recurso»<sup>12</sup>.

El fallo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia de 30 de abril de 1993, congruente con la pretensión formulada declara dicho acuerdo contrario a Derecho y lo anula dejándolo sin efecto. La ejecución provisional de la Sentencia, a la espera de la resolución del recurso de casación interpuesto contra la misma, aporta a nuestro examen dos datos decisivos: en primer lugar, la voluntad del recurrente, un particular que ejercita la acción pública, de conseguir dicha

ejecución<sup>13</sup>; en segundo término y sobre todo, el alcance que a la ejecución se otorga, sus verdaderos efectos jurídicos materiales. Obtenida una Sentencia favorable, el recurrente solicita su ejecución pretendiendo la suspensión o paralización de las obras y la demolición de lo ya construido (Auto de 24 de mayo de 1993)<sup>14</sup>.

Desestimado el recurso de casación interpuesto contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia procede su ejecución definitiva; el interrogante está servido ¿es posible jurídica y materialmente dicha ejecución?; ¿cómo se puede llevar a puro y debido efecto la anulación del Proyecto de Restauración y Rehabilitación del Teatro Saguntino?

La Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998 es terminante en su artículo 105: «No podrá suspenderse el cumplimiento ni declararse la inejecución total o parcial del fallo». No obstante, si existieran circunstancias materiales y jurídicas que impiden la ejecución de la Sentencia en sus justos términos, el órgano jurisdiccional puede adoptar las medidas necesarias para asegurar «la mayor efectividad de la ejecutoria, fijando en su caso la indemnización que proceda por la parte en que no pueda ser objeto de cumplimiento pleno». La cuestión se reduce a determinar si la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2000 es material y jurídicamente ejecutable<sup>15</sup>.

Esta medida suspensiva acordada en el incidente de ejecución provisional, recurrida por la Generalidad Valenciana y el Ayuntamiento de Sagunto, es confirmada en casación por el Tribunal Supremo, Sentencia de 26 de enero de 2000 (R.A. 357).

<sup>15</sup> Una jurisprudencia ya consolidada sostiene que estos motivos de imposibilidad, dado su carácter excepcional, deben ser objeto de interpretación restrictiva. Vid. por todos, Auto del Tribunal Supremo de 16 de julio de 1991, Ar. 6335: «(...) la imposibilidad debe entenderse en el sentido más restrictivo y estricto, y en términos de imposibilidad absoluta; esto es, imposibilidad física o clara imposibilidad jurídica de cumplir el fallo. Después de la Constitución de 1978 no cabe otra interpretación, por ser un básico fundamento del Estado de Derecho

Es evidente que la demolición de lo ilegalmente reconstruido como consecuencia inherente a la anulación del Proyecto encaje en alguna de estas causas de inejecución de las Sentencias en el proceso contencioso-administrativo. Desde una perspectiva material, y sin desconocer las dificultades técnicas de la operación, el cumplimiento es desde luego factible<sup>16</sup>. De igual forma, la imposibilidad jurídica está pensada para casos muy limitados en los que la ejecución del fallo en sus propios términos se oponga al ordenamiento jurídico, por concurrir circunstancias sobrevenidas como el transcurso del tiempo, actos jurídicos voluntarios o cambios normativos.

En consecuencia, siendo posible y obligada la ejecución de la Sentencia en sus propios y justos términos, el problema radica en la ejecución material del fallo, en cómo llevar a efecto la demolición de las partes reconstruidas, devolviendo el teatro a su estado originario, anterior a la ejecución de la obra pública anulada. La dificultad de la fase de ejecución se suscita pues, no desde la perspectiva procesal, sino desde las limitaciones derivadas de una nueva y compleja intervención sobre un bien de interés cultural. No obstante, esta dificultad puede verse al menos parcialmente superada, en la medida en que como se desprende del expediente administrativo, las adiciones proyectadas y parcialmente ejecutadas eran reconocibles, para evitar, en cumplimiento de la LPHE, «confusiones miméticas». La Ley del Patrimonio Cultural de Valencia establece, además, el carácter reversible de los procesos de intervención<sup>17</sup>, es decir, que pueda ejecutarse con las debidas garantías

instaurado por la misma, el cumplimiento escrupuloso, íntegro y estrecho de las Sentencias en sus propios términos, que no es otra cosa que seguridad jurídica».

<sup>16</sup> En realidad, la jurisprudencia reserva esta causa de inejecución material a supuestos extremos como la restitución de una edificación ya derribada, AATS de 27 de junio de 1973, Ar. 3065, y 30 de julio de 1982, Ar. 5247.

<sup>17</sup> Exigencia que, a nuestro juicio con buen criterio, ha positivado el artículo 38. d) de la Ley del Patrimonio Cultural Valenciano.

el proceso inverso, suprimiendo la adición o restauración, para recuperar el estado original de la obra.

En este sentido, cabe pensar, que la demolición o retirada de lo ilegalmente reconstruido exige, aún en sede de ejecución de Sentencia, y al suponer una intervención sobre un bien cultural, autorización de la Administración autonómica en aplicación de la regla general que al respecto rige en nuestro Derecho<sup>18</sup>. El problema realmente surgiría en el caso de que no fuera posible retirar los añadidos sin menoscabo físico al inmueble.

Este extremo material de la ejecución de la Sentencia va a constituir un precedente importantísimo para futuras revisiones jurisdiccionales de intervenciones sobre inmuebles históricos. Como se desprende de estas reflexiones, también en esta fase ejecutiva la tutela del interés o valor cultural introduce modulaciones en el régimen jurídico general, que aspiran a través del empleo de «todos los medios de la técnica», a la conservación, consolidación y mejora de los bienes declarados de interés cultural. La colisión de intereses se produce, en esta ocasión, entre el deber de cumplir las Sentencias en la forma y términos en que éstas se consignan y la protección de los valores culturales. Su adecuada resolución demanda de la Administración Valenciana el empleo de todas las medidas a su alcance para lograr la demolición de las partes reconstruidas sin menoscabo alguno para el monumento.

<sup>18</sup> Tanto la legislación estatal como la autonómica condicionan toda intervención u obra interior o exterior que afecte a un Monumento declarado de interés cultural a la obtención de autorización; artículo 35 de la Ley 4/1998, de 11 de junio, reguladora del Patrimonio Cultural Valenciano y artículo 19.1 LPHE. En el supuesto que nos ocupa, la autorización no determinaría la necesidad u oportunidad de la intervención, sino el procedimiento a seguir para ejecutar la Sentencia, adoptando todas las medidas necesarias para la protección de los valores culturales del Monumento.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de octubre de 2000 ha dado en definitiva, un paso adelante muy importante en la clarificación del régimen jurídico de las operaciones de intervención en el Patrimonio Histórico; confiemos en que tanto por parte de los

Tribunales como por el propio Poder normativo y las Administraciones Públicas encargadas de su tutela se siga avanzado en esta línea al objeto de hacer realidad la conservación de los bienes históricos a la que todos tenemos derecho.