

LA ALTERACIÓN DE ALINEACIONES EN LOS CONJUNTOS HISTÓRICOS. LA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 21.3 DE LA LEY DEL PATRIMONIO HISTÓRICO ESPAÑOL (A PROPÓSITO DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 5 DE MARZO DE 1999)

Concepción BARRERO RODRÍGUEZ

Profesora Titular de Derecho Administrativo.

Universidad de Sevilla

I. *Planteamiento de la cuestión. El régimen jurídico sobre la alteración de las alineaciones en los conjuntos históricos*

No es preciso insistir, a estas alturas, sobre cómo la protección de la ciudad histórica constituye uno de los grandes retos del Derecho de los bienes culturales de nuestros días. En ella se hace patente, de una parte, la continua y sucesiva ampliación en las fronteras de «lo histórico» que caracteriza la evolución normativa en este ámbito; en ella se evidencian también, probablemente más que en ningún otro sector de ese Patrimonio, las propias transformaciones habidas en el elenco de técnicas arbitradas por el Derecho al servicio de la protección jurídica; la tutela de la ciudad histórica constituye, en fin, la expresión de unos nuevos tiempos en los que el acceso y disfrute a los bienes históricos se ha convertido en «bien de consumo» en el marco de un Estado que encuentra en la consagración constitucional de los «derechos de la tercera generación»

—entre ellos, la cultura— unos de sus rasgos más sobresalientes¹. Por lo que aquí concierne, basta reseñar que, desde el momento mismo en el que la protección, originariamente centrada en el bien aislado, se extiende a los conjuntos históricos, las clásicas técnicas de policía administrativa se mostrarán insuficientes ante la realidad de unos espacios cuyas propias características demandan de una actuación pública de tutela, no ya simplemente ablativa, sino también de prestación positiva, de intervención activa en defensa de aquello que se trata de preservar. Es, entonces, cuando el urbanismo ganará abiertamente la batalla a la policía administrativa y al fomento y a la suerte de la protección empezará a correr paralela a la del propio éxito o fracaso cosechado por el planeamiento².

Esta importancia adquirida por el urbanismo en la acción pública sobre los centros históricos se hace patente en todos los textos legislativos dictados en nuestro país en desarrollo del artículo 46 de la Constitución. La Ley del Patrimonio Histórico Español de 25 de junio de 1985 (LPHE) lo consagra y regula como una de sus más importantes novedades, al igual que lo harán posteriormente el conjunto de normas autonómicas sobre la materia. En este contexto, no es de extrañar que el conjunto de materias o cuestiones en las que viene a ponerse en conexión el urbanismo y los centros históricos revistan singular interés, de lo cual da buena cuenta la abundante bibliografía recaída en la materia en los últimos años³. No nos ocupa aquí, por consiguiente, el análisis detallado de la protección que se dispensa a la ciudad histórica a partir de principios y técnicas propias del Derecho Urbanístico; nuestra atención se centra en una cuestión

¹ Vide, al respecto, la fundamental obra en la materia de J. PRIETO DE PEDRO (*Cultura, culturas y Constitución*, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, 1995).

² Vide, al respecto, las consideraciones efectuadas por ROLLA, «Bienes culturales y Constitución», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm 2, 1989, pp. 167 y ss.

³ Por orden cronológico, pueden consultarse las siguientes monografías: C. BARRERO RODRÍGUEZ,

La ordenación jurídica del Patrimonio Histórico, Ed. Civitas-Instituto García Oviedo, 1990; R. ALONSO IBÁÑEZ, *El Patrimonio Histórico. Destino público y valor cultural*, Ed. Civitas, 1993 y *Los espacios culturales en la ordenación urbanística*, Ed. Marcial Pons, 1994; J. M. ALEGRE ÁVILA, *Evolución y régimen jurídico del Patrimonio Histórico*, Ministerio de Cultura, 1994 y S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *La rehabilitación urbanística*, Ed. Aranzadi, 1998.

muy puntual, aunque de extraordinaria relevancia a nuestro entender: aquella que hace relación a una de las limitaciones que definen el régimen de las remodelaciones urbanas previsto por el artículo 21 de la LPHE; concretamente, la que se refiere a la imposibilidad de que se modifiquen las alineaciones existentes. Un precepto al que la doctrina ha dispensado ya la atención que merece⁴ y cuyo análisis retomamos aquí al hilo de la interpretación que del mismo ha efectuado recientemente el Tribunal Supremo en sentencia de 5 de marzo de 1999, confirmando una previa del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sala de Sevilla) recaída en recurso interpuesto contra la reforma del Plan de Ordenación Urbana de Sevilla, en el que justamente se procedía a una modificación de ciertas alineaciones dentro del conjunto histórico de la ciudad. Antes de entrar en el contenido y comentario de las sentencias indicadas, conviene recordar qué es lo que al respecto se dispone por nuestro Derecho.

En este sentido, cabe recordar que la LPHE contempla, lo hace en su artículo 21.2, la posibilidad excepcional de que el plan de protección de un conjunto histórico permita «remodelaciones urbanas, pero sólo en el caso de que impliquen una mejora de sus relaciones con el entorno territorial o urbano o eviten usos degradantes para el propio conjunto». «La conservación de los conjuntos históricos declarados de interés cultural

comporta, añade el párrafo 3.º del mismo precepto, el mantenimiento de la estructura urbana y arquitectónica, así como las características generales de su ambiente. Se considerarán excepcionales las sustituciones de inmuebles, aunque sean parciales, y sólo podrán realizarse, en la medida en que contribuyan a la conservación general del carácter del conjunto. En todo caso, se mantendrán las alineaciones urbanas existentes.» Interesa también señalar que la generalidad de las Leyes autonómicas sobre el Patrimonio Histórico, a excepción de las de Castilla-La Mancha, que reproduce el criterio estatal, y la de Andalucía, que no realiza pronunciamiento alguno al respecto⁵, van a relativizar considerablemente lo dispuesto en el artículo 21.3 de la LPHE al consagrar la posibilidad, con mayores o menores limitaciones, de que se alteren las alineaciones existentes, siempre que la conservación del conjunto lo requiera. Es lo que han hecho concretamente la Ley 7/1990, de 3 de julio, del Patrimonio Cultural Vasco⁶; la Ley 9/1993, de 30 de setiembre del Patrimonio Cultural Catalán⁷; la Ley 8/1995, de 30 de octubre, del Patrimonio Histórico-Artístico de Galicia⁸, así como todas las dictadas en el último año: la Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano⁹; la Ley 10/1998, de 9 de julio del Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid¹⁰; la Ley 11/1998, de 13 de octubre, del Patrimonio Cultural de Cantabria¹¹; la Ley

modifiquen alineaciones si «contribuyen a la conservación general del carácter del conjunto».

⁹ Su artículo 39.2 a) prohíbe expresamente la modificación de las alineaciones, «salvo que contribuyan a la mejor conservación general del conjunto».

¹⁰ En la delimitación de los criterios y contenido conforme a los que, a juicio del artículo 30 de la Ley, han de redactarse los planes de protección, su letra a) establece: «normas sobre el mantenimiento general de la estructura urbana histórica... de las alineaciones y rasantes y de la parcelación, enumerando las eventuales reformas que puedan servir a la conservación, recuperación o mejora del Conjunto Histórico y su entorno».

¹¹ Conforme a lo dispuesto en su artículo 53.2 b), «no se permitirán modificaciones de alineaciones,

3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés¹², y la Ley 4/1999, de 15 de marzo, del Patrimonio Histórico de Canarias¹³. En suma, al día de hoy existe una importante disparidad de criterios entre lo dispuesto por la Ley del Estado –imposibilidad absoluta de alteración de alineaciones en los conjuntos históricos– y lo establecido por la generalidad del Derecho autonómico –prohibición general con posibilidad de ser excepcional en aquellos supuestos en los que la conservación del conjunto lo exija–. Ello significa, en último término, que la importancia de la sentencia que comentamos será mayor en aquellas Comunidades Autónomas que aún no han legislado en materia de Patrimonio Histórico o que, habiéndolo hecho, caso de Andalucía, Comunidad en la que precisamente tuvo origen el litigio objeto de la sentencia, nada han dispuesto al respecto, que en aquellas otras cuyas normas cuentan con regla expresa de distinto tenor a la disposición estatal objeto de interpretación por el Tribunal Supremo.

II. *Las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sala de Sevilla) de 31 de julio de 1992 y del Tribunal Supremo de 5 de marzo de 1999*

La sentencia del Tribunal Supremo objeto de comentario confirma la del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sala de Sevilla) de 31 de julio de 1992, resolutoria del recurso planteado contra la resolución del Consejero de Obras Públicas y Urbanismo de la Junta de Andalucía, confirmada por silencio en reposición, por la que se aprobaba una

alteraciones de la edificabilidad, parcelaciones ni agregaciones de inmuebles, excepto que contribuyan a la conservación general del conjunto. Las propuestas de nuevas alineaciones y rasantes, las alteraciones de la edificabilidad, los cambios de uso, las parcelaciones y agregaciones estarán debidamente justificadas, debiendo contribuir a la protección o desarrollo adecuado del conjunto, procurando tanto la conservación del núcleo como su consideración como una estructura social viva, adaptable a los nuevos tiempos».

revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Sevilla, en lo que afectaba al barrio de San Bartolomé, en la antigua Judería, zona perteneciente al conjunto histórico-artístico de la ciudad. El recurrente cuestiona, concretamente, la ampliación de viario de la calle Céspedes, que se ensancha en el tramo comprendido entre el hotel «Fernando III» y el Palacio de Altamira.

La actora, empresa propietaria del hotel, basa su oposición a la descrita determinación del plan en las siguientes razones: a) la naturaleza expropiatoria de la modificación del plan puesto que «implica la eliminación de parte de las cocinas del hotel, el acceso a su aparcamiento propio y un número importante de habitaciones de su planta alta» lo que, a juicio de la recurrente, «exige, al tratarse de una medida restrictiva de derechos individuales, la expresión de una motivación formal al amparo del artículo 43.1.º LPA y la presencia de una causa expropiatoria razonable que justifique el proceder de la Administración»; b) dado que el hotel en cuestión se encuentra dentro del Conjunto Histórico-Artístico, y como tal consta declarado en el PGOU, ninguna actuación urbanística puede llevarse a cabo hasta que se apruebe el correspondiente plan de protección, como exige el artículo 20 de la LPHE; c) en ningún caso, y en aplicación de lo dispuesto en el artículo 21.3 de esa misma Ley, puede producirse, cosa que hace el plan, una alteración de las alineaciones de los conjuntos históricos.

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía desestima la primera de las pretensiones formuladas, pues, afirma literalmente, «con la aprobación del PGOU no se hace sino elegir, entre varias

¹² El artículo 43 de esta Ley prevé en su párrafo 3.º, letra a), que «no se permiten modificaciones de alineaciones... excepto que contribuyan a la conservación general del conjunto».

¹³ En el párrafo 2 de su artículo 34, precepto en el que se establecen «normas comunes a los conjuntos históricos», dispone que «se prohíben las modificaciones en las alineaciones y rasantes tradicionales, excepto cuando se contemplen en los Planes Especiales de Protección, por contribuir positivamente a conservar el carácter del conjunto».

⁴ En relación al tema, pueden consultarse las monografías indicadas en nota anterior.

⁵ La Ley 4/1990, de 13 de junio, del Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha, declara en su artículo 12.2, en absoluta conexión con la Ley estatal, que «la conservación de los Conjuntos Históricos declarados Bienes de Interés Cultural, comporta el mantenimiento de la estructura urbana y arquitectónica, así como las características generales de su ambiente».

⁶ Conforme al artículo 28.2, la imposibilidad de modificar alineaciones queda reducida al momento previo de la aprobación del plan.

⁷ En el artículo 35.2 a) de esta Ley se prohíbe expresamente la modificación de las alineaciones «excepto que contribuyan a la conservación general del carácter del conjunto».

⁸ El artículo 46.2 de esta Ley ya permitía, en efecto, la posibilidad de que excepcionalmente se

alternativas posibles, cuál es la solución adecuada al configurar un modelo global u orgánico del territorio municipal, y es precisamente en la Memoria donde se integra esencialmente la motivación del Plan General, por lo que no puede hablarse, como hace la actora, de ausencia de causa razonable que justifique la expropiación, cuando... la Memoria contiene las razones de la actuación pretendida... y que pueden resumirse en "mejorar las condiciones de acceso al sector para apoyar la rehabilitación de los edificios todavía saludables para uso residencial y equipamientos, así como la renovación para los mismos usos, sobre los abundantes solares y casas ruinosas que encierra el Sector"..., debiéndose añadir que nada obsta al planificador para utilizar el instituto de la expropiación forzosa como instrumento para el cumplimiento de sus fines y política sectorial urbanística».

No mejor suerte corre el segundo de los motivos en los que se funda la demanda: el relativo a la necesidad «para la ejecución de cualquier actividad urbanística en un Conjunto Histórico de la aprobación de un Plan Especial de Protección», y ello, concluirá la sentencia, «porque, al contrario, justamente, de lo alegado por la actora, el artículo 20 LPHE precisamente lo que atribuye al planificador "es la opción entre el Plan especial u otro instrumento de planeamiento de los previstos en la legislación urbanística, que cumpla en todo caso las exigencias en esta Ley establecidas, misión que perfectamente lleva a cabo el Plan General de Ordenación urbana que, delimitado el Conjunto Histórico, contiene las determinaciones que el artículo 20.2.º LPHE señala..."».

Resueltas así, en contra, por consiguiente, de la entidad recurrente, las dudas de legalidad que el Plan pudiera plantear con fundamento en tales motivos, la sentencia se enfrenta a la tercera y última de las cuestiones planteadas: la referida a la interpretación que haya de otorgarse al inciso final del artículo 21.3 de la LPHE; de ella, en definitiva, ha de

depender la conformidad o no a Derecho de la determinación del Plan concerniente a la ampliación de la anchura de la calle en la que se encuentra el hotel en cuestión. He aquí la interpretación del citado precepto ofrecida por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sala de Sevilla): «La finalidad sustancialmente proteccionista presente a lo largo del articulado de la LPHE se remarca particularmente cuando de Conjuntos Históricos se trata, y sólo excepcionalmente, el artículo 21.2.º LPHE, permite remodelaciones urbanas en ellos para el caso de que "impliquen una mejora de sus relaciones con el entorno territorial o urbano, o eviten usos degradantes para el propio Conjunto". Del mismo modo exige ya en el número 3 de igual precepto, también referido a los Conjuntos Históricos, que se mantengan la estructura urbana y arquitectónica, así como las características generales del ámbito de este tipo de bien de interés cultural, y vuelve a considerar excepcionales "las sustituciones de inmuebles aunque sean parciales", y siempre que "contribuyan a la conservación general del carácter del Conjunto". Por consiguiente cualquier remodelación urbana o sustitución de inmuebles en un Conjunto Histórico deberá ser siempre excepcional, justificada y motivada en orden a la consecución de los objetivos que el precepto señala de mejora general del entorno y conservación general del Conjunto. Ahora bien, el legislador ha querido elevar aún más el nivel de protección de estos bienes de interés cultural, hasta el punto de obligar, en todo caso, a mantener las alineaciones urbanas existentes, de forma tal que la posible remodelación que en un Conjunto Histórico permite el número 2 del artículo 21 LPHE siempre encontrará la limitación de tener que conservar y mantener inmodificables las alineaciones preexistentes. Esta opción del legislador es clara y su acierto o desacierto no enjuiciable por este Tribunal, no admitiendo otra interpretación que la que de su terminante redacción se desprende, siendo por esta causa contraria a Derecho

la determinación del PGOU que prevé la modificación de la alineación a que se refiere la actuación ASV-C-12 impugnada, en cuanto que vulnera el artículo 21.3 de la Ley sectorial específica, cual es la Ley 15/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, que incide, condicionando, las amplias facultades del planificador, al obligar a éste, en todo caso, a respetar las limitaciones que en tal norma se incluyen, que de no observarse avocan a la necesaria declaración de nulidad de la norma urbanística contenida en el PGOU que viole la LPHE, como, por lo ya expuesto, se encuentra presente en este recurso contencioso-administrativo».

En definitiva, el recurso se estima al considerarse que la revisión del Plan en cuestión ha vulnerado lo dispuesto en el artículo 21.3 de la LPHE. Contra esta sentencia se interpone, por la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla, recurso de casación que «se articula en un único motivo, en el que, con invocación de una flexibilidad en la interpretación, que se trata de amparar en el artículo 3.1 del Código Civil, se interesa –según afirma la propia sentencia del Tribunal Supremo– que interpretemos el inciso final del artículo 21.3 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de regulación del Patrimonio Histórico Español, en el sentido de permitir una modificación puntual de las alineaciones urbanas existentes en la calle Céspedes, del expresado barrio de San Bartolomé». Al Tribunal Supremo se plantea, pues, frontalmente la interpretación del inciso final del artículo 21.3 de la LPHE. Su sentencia, confirmando la dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, va a sustentar una interpretación literal del citado precepto, que se fundamenta en los siguientes términos contenidos en su Fundamento de Derecho 4.º:

«La finalidad de protección de la Ley 16/1985 se intensifica cuando la misma se ocupa de Conjuntos Históricos, ya que excepcionalmente permite remodelaciones urbanas en ellos, pero sólo –según reza su artículo 21.2– en caso de

que impliquen una mejora de sus relaciones con el entorno territorial o urbano o eviten usos degradantes para el propio Conjunto.

De la misma forma –según el artículo 21.3 de la denominada Ley– la conservación de dichos conjuntos comporta el mantenimiento de la estructura urbana y arquitectónica, así como de las características generales de su ambiente. Es en este contexto normativo en el que se inserta el precepto que se discute en esta casación. La Ley dispone que se considerarán excepcionales las sustituciones de inmuebles, aunque sean parciales, y que sólo podrán realizarse en la medida en que contribuyan a la conservación general del carácter del conjunto. Elevando aún más el nivel de protección se obliga a mantener las alineaciones urbanas existentes, precisando el inciso final del precepto que dicho mantenimiento se hará "en todo caso"; es decir "siempre".

El sentido gramatical del texto es inequívoco, no pudiéndose apreciar que su mandato sea contrario a la finalidad propia de la norma, atendida la naturaleza misma de un Conjunto Histórico como bien de interés cultural, tal como lo define la propia Ley en su artículo 15.3. La interpretación literal es, por ello, suficiente y obligada.»

III. Valoración de la sentencia

En la valoración de las sentencias expuestas quizá convenga diferenciar debidamente entre el juicio que el criterio legal pueda merecer, cuestión de la que expresamente dice la sentencia del Tribunal de Andalucía, que «su acierto o desacierto no es enjuiciable por el Tribunal», y el comentario que, por su parte, pueda suscitar la interpretación que del mismo se sustenta tanto por la sentencia de instancia como por la dictada en casación.

Situados en el primero de los planos indicados, en el de la propia opción acogida por el Legislador de 1985, puede afirmarse

que, posiblemente, el criterio legal, en contra de lo que su propia apariencia muestra, no es el más adecuado. La norma, imbuída, ciertamente, por el loable propósito de garantizar la completa protección de los Conjuntos Históricos, ha pecado, sin duda, de utópica; ha cometido el error de pensar que haciendo intangible la realidad dada en junio de 1985 se estaban sentando las bases para conseguir mayores niveles de protección, sin darse cuenta de que en zonas importantes de muchos de nuestros Conjuntos Históricos el nivel de deterioro del que se parte es tan alto que su rehabilitación pasa, precisamente, por esas operaciones de remodelación absolutamente proscritas. Y es que, en definitiva, lo que el criterio legal trata, en suma, de preservar es una trama histórica que, en no pocos supuestos, se ha perdido de la mano de planeamientos de ensanche desarrollados en los últimos años; unas hipótesis ante las cuales la regla legal carece de total fundamento y sentido¹⁴. En definitiva, en la LPHE no parece que exista adecuada proporción entre los ambiciosos objetivos que se asignan a las operaciones de remodelación urbana y las propias limitaciones que, por imperativo legal, enmarcan las operaciones de esta naturaleza. Desde las exigencias establecidas, su ejecución puede hacerse, en no pocos casos, muy difícil cuando no imposible¹⁵.

Éste es el contexto en el que, en nuestra opinión, ha de enjuiciarse la interpretación ofrecida por las sentencias comentadas. En verdad, no cabe dudar de la corrección de la interpretación que, asentada en un criterio puramente gramatical, efectúa, primero, el Tribunal

Superior de Justicia de Andalucía (Sala de Sevilla) y, posteriormente, el Tribunal Supremo; ello no es obstáculo, sin embargo, para que pueda pensarse y discutirse sobre la conveniencia de modular o matizar dicha interpretación atendiendo al sentido y finalidad de la norma, para, desde esta perspectiva y atendiendo a la realidad de cada Conjunto Histórico, diferenciar adecuadamente entre aquellos supuestos en los que la garantía del valor cultural, fin último de la norma, exige, efectivamente, de la intangibilidad de las alineaciones del conjunto y aquellos otros en los que, por el contrario, la propia consecución de la tutela parece demandar, precisamente, de esa operación que la LPHE, interpretada en sus términos literales, hace absolutamente imposible.

En realidad, y si bien se piensa, son las razones apuntadas las que probablemente explican el cambio de criterio que en esta materia se opera entre la Ley estatal y la generalidad de las normas autonómicas; en otros términos, la mayor flexibilidad mostrada al respecto. Otra cuestión, que necesariamente ha de quedar para un estudio diferente, es la relativa a los títulos competenciales que hayan podido avalar a las Comunidades Autónomas en esta operación —un tema en el que no sólo ha de tenerse en cuenta el reparto de competencias establecido en el ámbito del Patrimonio Histórico, sino también el existente en materia urbanística¹⁶—, así como la concerniente al examen de ese Derecho; de los supuestos en los que caben alteraciones de las alineaciones y de los beneficios y perjuicios que de una opción de esta naturaleza puedan derivar.

remodelaciones urbanas y de la sustitución de inmuebles. (*El nuevo régimen jurídico del Patrimonio Histórico Español*, Ed. Secretaría General Técnica del Ministerio de Cultura, 1986, p. 265.)

¹⁶ Vide, al respecto, L. PAREJO ALFONSO, («Urbanismo y Patrimonio Histórico», *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 2, 1998, pp. 55 y ss. y C. BARRERO RODRÍGUEZ, «Algunas reflexiones sobre los efectos de la STC 61/1997 en las regulaciones del planeamiento establecidas en Leyes sectoriales; en particular, su incidencia sobre los artículos 20 y 21 de la Ley del Patrimonio Histórico Español», *RDU* núm. 167, 1999, p. 55 y ss.)

Sentencia de 27 de mayo de 1999, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede de Sevilla). Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera

En la ciudad de Sevilla, a veintisiete de mayo de 1999. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, ha visto el recurso referido al encabezamiento, interpuesto por don Apolinar Soriano Heras, representado por el Procurador señor Ladrón de Guevara Izquierdo y defendido por el Letrado señor Martínez Rus, contra Resolución de 13 de noviembre de 1996, de la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía, representada y defendida por Letrado de su Gabinete Jurídico. La cuantía del recurso es indeterminada. Es ponente el ilustrísimo señor don Julián Manuel Moreno Retamiño.

ANTECEDENTES

Primero.—El recurso se interpuso el día 12 de marzo de 1997 contra Resolución de 13 de noviembre de 1996, de la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía, que resuelve la inscripción en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, con la categoría de monumento, de las vallas publicitarias denominadas «Toros de Osborne», ubicadas en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Segundo.—En su escrito de demanda, la parte actora interesó de la Sala el dictado de Sentencia que declare la caducidad del expediente y alternativamente anule la resolución impugnada.

Tercero.—En su contestación a la demanda la Administración solicitó de la Sala el dictado de Sentencia que desestime íntegramente el recurso.

Cuarto.—No se ha practicado prueba. Las partes han formulado sus respectivos escritos de conclusiones.

Quinto.—Señalada fecha para votación y fallo, tuvo lugar el día 20 de mayo de 1999.

Primero.—El recurso se interpuso el día 12 de marzo de 1997 contra Resolución de 13 de noviembre de 1996, de la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía, que resuelve la inscripción en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, con la categoría de monumento, de las vallas publicitarias denominadas «Toros de Osborne», ubicadas en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El primero de los motivos de impugnación del acto recurrido es la caducidad del expediente que, por su carácter procesal, ha de examinarse en primer lugar, pues, de estimarse, impide entrar a conocer el fondo del asunto.

Segundo.—El expediente se inició el 14 de octubre de 1994. El 13 de noviembre de 1996 se dicta la resolución que finaliza el expediente y ahora se impugna. Estima el actor que al haber transcurrido más de dos años, el expediente ha de estimarse caducado por consecuencia del artículo 14 del Decreto 19/1995, de 7 de febrero, que aprueba el Reglamento de Protección y Fomento del Patrimonio Histórico de Andalucía, cuando dispone que trascurridos veinticuatro meses desde la fecha de incoación del procedimiento sin haberse dictado resolución, se entenderá caducado el expediente..., sin que se produzca inscripción alguna, procediéndose a la cancelación de la anotación preventiva y cesando el régimen de protección cautelar que resultaría aplicable. Ha transcurrido el plazo establecido reglamentariamente, por lo que ha de estimarse caducado el expediente.

Tercero.—La Administración opone que ha de analizarse la razón de la desaparición de la denuncia de la mora en el citado precepto, para concluir que es precisa la intimación para que se produzca la caducidad del expediente, de conformidad con el artículo 92 de la Ley 30/1992, pese a referirse a la actuación del administrado y no de la Administración.

Y es que, en todo caso, la Administración

tiene obligación de resolver y, en fin, la caducidad puede no aplicarse cuando la cuestión afecta al interés general. No puede admitirse esta tesis.

Cuarto.—La intimación supone, sin duda, una carga que limita la producción de efectos que pueden ser favorables para la parte. No parece razonable imponer esa carga al administrado cuando no es él el responsable de la tardanza en resolver de la Administración. Y mucho menos cuando el precepto aplicable expresamente nada dice al respecto y sólo una interpretación muy forzada podría hacernos llegar a esa conclusión. Ni el artículo 92 de la Ley 30/1992 ni el 14 del Decreto antes citado permiten llegar, sin dudas, a la interpretación propugnada por la Administración. Y creemos que, por limitar los derechos del particular, la intimación de la caducidad, sólo podría exigirse si, de forma indudable, resultase del ordenamiento jurídico. No es ése el caso. Por otra parte, el largo plazo concedido en este caso, dos años para resolver, hace más injustificada si cabe la exigencia de la intimación.

Así pareció admitirlo la propia Administración demandada ya durante la tramitación del expediente cuando advirtió a otro organismo (el 13 de septiembre de 1996) la posibilidad de que ese efecto de caducidad se pudiera producir por el transcurso de los veinticuatro meses, sin más.

Por más ajustada al ordenamiento jurídico, estimamos que debe prevalecer la interpretación efectuada por el actor y, en consecuencia, ha de declararse caducado el expediente. El recurso ha de prosperar.

Y último.—No se aprecian motivos de temeridad o mala fe para la imposición de las costas (art. 131 LJCA, antigua, en relación con la disposición transitoria novena de la Ley 29/1998).

Vistos los artículos de aplicación al caso y por la autoridad que nos confiere la Constitución:

FALLAMOS: Que debemos estimar el recurso interpuesto por don Apolinar Soriano Heras, representado por el Procurador señor Ladrón de Guevara Izquierdo y defendido por el Letrado señor Martínez Rus, contra Resolución de 13 de noviembre de 1996, de la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía, por ser contrario al ordenamiento jurídico. Declaramos la caducidad del expediente administrativo. No hacemos pronunciamiento sobre costas.

Así, por esta nuestra Sentencia, que se notificará a las partes haciéndole saber los recursos que caben contra ella, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

Intégrese esta resolución en el Libro correspondiente. Una vez firme la Sentencia, remítase testimonio de la misma, junto con el expediente administrativo, al lugar de origen de éste.