



www.civil-mercantil.com

TRIBUNAL SUPREMO

Sentencia de 2 de junio de 2015

Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 4.ª)

Rec. n.º 3102/2013

SUMARIO:

Declaración de Bien de Interés Cultural. Caducidad. Normativa aplicable. Se anula un Decreto de la Junta de Andalucía sobre declaración de Bien de Interés Cultural por entender caducado el procedimiento. Aunque el expediente se inició bajo la vigencia de la Ley de 13 de mayo de 1933, que no fijaba el plazo en que había de resolverse, ha de entenderse que tal procedimiento debía finalizarse en el plazo de veinte meses por aplicación de la Ley del Patrimonio Histórico Español de 1985. Así, habiéndose denunciado expresamente la mora por la parte actora, el procedimiento ha de reputarse caducado no por el transcurso del plazo de tres años que la ley autonómica prevé, sino por el de veinte meses más los cuatro posteriores a la denuncia de la mora que recoge el artículo 9.3 de la Ley estatal de Patrimonio Histórico, aplicable a estos expedientes por imperativo de su Disposición Transitoria Sexta. El plazo de tres años establecido en la ley andaluza solo resulta de aplicación a los expedientes tramitados conforme a la Ley 16/1985, de 25 de junio (Disposición Transitoria de la Ley 1/1991, de 3 de julio), esto es, a los iniciados cuando dicha ley estatal ya estaba vigente que no es el caso.

PRECEPTOS:

Ley 16/1985 (Patrimonio Histórico Español), arts. 9.3, 14.2 y disp. trans. sexta.
Ley Andaluza 1/1991 (Patrimonio Histórico), disp. trans.

PONENTE:

Don Jesús Cudero Blas.

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a dos de Junio de dos mil quince.

Visto por la Sala Tercera (Sección Cuarta) del Tribunal Supremo el recurso de casación núm. 3102/2013 interpuesto por la LETRADA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Málaga, de fecha 6 de mayo de 2013, dictada en el procedimiento ordinario núm. 1373/2010, sobre inscripción en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz de determinados yacimientos como bienes de interés cultural; es parte recurrida doña Milagrosa, representada por el Procurador de los Tribunales don Marcos Juan Calleja García.

ANTECEDENTES DE HECHO



www.civil-mercantil.com

Primero.

La representación procesal de doña Milagrosa interpuso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía recurso contra la desestimación presunta del recurso de alzada formulado con fecha 9 de abril de 2010 frente a la resolución del Delegado Provincial de la Consejería de Cultura en Málaga, de 26 de febrero anterior, y contra el Decreto 291/2010, de 11 de mayo, por el que se inscriben en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz como Bien de Interés Cultural, con la tipología de zona arqueológica, los yacimientos de la desembocadura del río Algarrobo, en Algarrobo y Vélez-Málaga, quedando afectada por la inscripción en el referido Catálogo, como Bien de Interés Cultural, la parcela de la Sra. Milagrosa sita en la URBANIZACIÓN000 ", parcela NUM000 , DIRECCION000 , término municipal de Vélez- Málaga.

Segundo.

Por sentencia de la Sala de Málaga de 6 de mayo de 2013 se estimó parcialmente el recurso por entender, sustancialmente, que se había producido la caducidad del procedimiento que dio lugar a aquel Decreto por cuanto, iniciado el expediente de declaración de Bien de Interés Cultural en el año 1980, la Administración debió concluirlo en el plazo de tres años desde la entrada en vigor de la Ley andaluza 1/1991, de 3 de julio, por la que se regula el Patrimonio Histórico de Andalucía.

Tercero.

La Junta de Andalucía ha interpuesto recurso de casación frente a dicha sentencia aduciendo dos motivos de impugnación amparados en el artículo 88.1.d) de la Ley Jurisdiccional , por entender que la sentencia infringe, por inaplicación, la Ley de 13 de mayo de 1933, sobre defensa, conservación y acrecentamiento del patrimonio histórico-artístico nacional, en relación con la Disposición Transitoria Sexta de la Ley 16/1985, de Patrimonio Histórico Español y, además, entraña una extensión analógica del instituto de la caducidad al entender que la ley andaluza de 1991 permitía declarar caducados expedientes iniciados al amparo de la ley de 1933.

Cuarto.

La demandante en la instancia se opuso al recurso, al que consideró inadmisibile por haberse desestimado recursos sustancialmente iguales por esta Sala, postulando, con carácter subsidiario, su desestimación.

Quinto.

Admitido el recurso de casación por la Sección Primera de esta Sala, por providencia de 24 de marzo de 2015 se designó ponente al Excmo. Sr. Magistrado don Jesus Cudero Blas y se señaló para la votación y fallo del presente recurso la audiencia del 26 de mayo de 2015, fecha en la que efectivamente se deliberó y votó el mismo con el resultado que ahora se expresa.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Jesus Cudero Blas, Magistrado de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO



www.civil-mercantil.com

Primero.

Resultan antecedentes necesarios para resolver el presente recurso de casación, a la vista de los documentos que constan en autos y de las alegaciones de las partes, los siguientes:

1) Mediante resolución de la Dirección General de Bellas Artes, Archivos y Bibliotecas de fecha 24 de noviembre de 1980 (publicada en el BOE de 26 de enero de 1981) se inició expediente de declaración de Bien de Interés Cultural, con la categoría de Zona Arqueológica, del yacimiento del río Algarrobo, en el que se incluyó el yacimiento de "Chorreras" (Vélez-Málaga), en cuyo entorno se encuentra un solar propiedad de la Sra. Milagrosa y su esposo.

2) En el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 2 de enero de 2007 se publicó el anuncio de 29 de noviembre de 2006, de la Delegación Provincial de Málaga dependiente de la Dirección General de Bienes Culturales, por el que " se somete a nueva información pública el procedimiento para la declaración de Bien de Interés Cultural, con la categoría de Zona Arqueológica, del yacimiento de la desembocadura del río Algarrobo, en los términos municipales de Algarrobo y Vélez-Málaga ".

3) Mediante escrito de 25 de enero de 2007, la actora interesó de la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía que " proceda al archivo del expediente incoado por su caducidad ", añadiendo que el citado escrito debía servir como " denuncia expresa de la mora ".

4) Por Decreto 291/2010, de 11 de mayo (publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía del 2 de junio de 2010) se acuerda inscribir en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, como Bien de Interés Cultural con la tipología de zona arqueológica, los yacimientos de la desembocadura del río Algarrobo, en Algarrobo y Vélez-Málaga, quedando afectada por la inscripción en el referido Catálogo, como Bien de Interés Cultural, la citada parcela núm. NUM000 , sita en la URBANIZACIÓN000 ", DIRECCION000 , término municipal de Vélez-Málaga.

Segundo.

Para analizar si el expediente para la declaración de Bien de Interés Cultural con la categoría de Zona Arqueológica, incoado en 1980, estaba o no efectivamente caducado cuando se dictó la resolución recurrida en la instancia, es preciso tener en cuenta el marco normativo que resulta de aplicación, que parte de la Ley de 13 de mayo de 1933, sobre defensa, conservación y acrecentamiento del patrimonio histórico-artístico nacional, que no establecía plazo alguno para resolver el procedimiento.

Con posterioridad, la Ley 16/1985, de 29 de junio, del Patrimonio Histórico Español, derogó la citada ley de 1933 e incluyó una Disposición Transitoria Sexta, en cuyo apartado primero se señaló expresamente que " la tramitación y efectos de los expedientes sobre declaración de bienes inmuebles de valor histórico-artístico incoados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley se regirán por la normativa en virtud de la cual han sido iniciados, pero su resolución se efectuará en todo caso mediante Real Decreto, y con arreglo a las categorías previstas en el artículo 14.2 de la presente Ley " .

Esta misma ley estatal de 1985 dispuso en su artículo 9.3 que " el expediente deberá resolverse en el plazo máximo de veinte meses a partir de la fecha en que hubiere sido incoado ", añadiendo que " la caducidad del expediente se producirá transcurrido dicho plazo si se ha denunciado la mora y siempre que no haya recaído resolución en los cuatro meses siguientes a la denuncia " y que " caducado el expediente no podrá volver a iniciarse en los tres años siguientes, salvo a instancia del titular " .



www.civil-mercantil.com

Finalmente, la ley andaluza 1/1991, de 3 de julio, de Patrimonio Histórico de Andalucía estableció en su única Disposición Transitoria que " en el plazo de tres años, la Consejería de Cultura y Medio Ambiente incluirá en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz los bienes declarados, o en trámite de declaración, de interés cultural con arreglo a la Ley 16/1985, de 25 de junio, en el momento de entrada en vigor de esta Ley ".

Tercero.

La sentencia ahora recurrida en casación acogió la pretensión de la parte en la que se defendía la caducidad del expediente en el que fue dictada la resolución recurrida por entender que, iniciado el expediente en 1980, cuando entró en vigor la Ley Andaluza de 1991 la Administración debió concluir su tramitación en el plazo máximo de tres años, plazo ampliamente rebasado cuando se dictó, en 2010, el Decreto recurrido.

Los dos motivos de casación que, al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley Jurisdiccional, aduce la Junta de Andalucía se fundamentan en la infracción (por inaplicación) de la Ley de 13 de mayo de 1933, sobre defensa, conservación y acrecentamiento del patrimonio histórico-artístico español y en la aplicación analógica de un instituto (la caducidad) no previsto en modo alguno en la citada ley, vigente cuando se inicia el procedimiento que desembocó en el Decreto autonómico recurrido.

Para la demandada en la instancia y ahora recurrente, el expediente se inició efectivamente bajo la vigencia de la Ley de 13 de mayo de 1933 y ha de reputarse concluido bajo su amparo, siendo así que tal disposición legal no fijaba plazo alguno para resolver los expedientes. A su juicio, además, las previsiones contenidas en la Ley 16/1985, de 29 de junio, del Patrimonio Histórico Español, no son de aplicación al expediente que nos ocupa, citando a favor de su argumentación la sentencia de esta Sala de 14 de junio de 2004 (recurso de casación núm. 2385/1999), en cuyo fundamento de derecho tercero se defendía que el artículo 9.3 de la Ley 16/1985, de 25 de junio (que prevé la caducidad por el transcurso del plazo de veinte meses), no resulta aplicable cuando, como aquí sucede, el expediente se incoó bajo la vigencia de la Ley de Patrimonio Histórico aprobada por las Cortes de la República, en la que no se recogía plazo alguno de resolución del expediente.

Por otra parte, siempre según la recurrente, no puede declararse la caducidad sobre la base de lo establecido en la Ley 1/1991, de 3 de julio, de Patrimonio Histórico de Andalucía, cuya disposición transitoria obligaba a terminar en el plazo de tres años, a contar desde su entrada en vigor, los procedimientos entonces en trámite dirigidos a la declaración de Bienes de Interés Cultural sitios en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, pues la aplicación de la citada ley autonómica está condicionada a que al procedimiento mismo le resulte de aplicación la Ley 16/1985, de 25 de junio, lo que no concurre en el caso de autos en la medida en que esta última norma legal excluía a los expedientes iniciados antes de su entrada en vigor.

Vaya por delante que no resultan de aplicación al caso dos de las sentencias de este Tribunal citadas por los jueces a quo en el fundamento de derecho segundo de la resolución recurrida. En efecto:

1. En la sentencia de 25 de septiembre de 2008 (recurso de casación núm. 7092/2005) la Sala entendió, ciertamente, caducado el expediente de declaración de Bien de Interés Cultural por aplicación de lo dispuesto en la Ley del Parlamento de Andalucía 1/1991, de 3 de julio. Sin embargo, el procedimiento correspondiente se había incoado el 15 de octubre de 1987, esto es, bajo la vigencia de la Ley 16/1985, de 25 de junio.

2. En la sentencia de 21 de enero de 2008 (recurso de casación núm. 7172/2003) existía, ciertamente, un expediente de declaración de Bien de Interés Cultural incoado el 17 de diciembre de 1984, pero éste fue dejado sin efecto por la propia Administración autonómica en



www.civil-mercantil.com

el seno del proceso judicial, lo que llevó a la Sala de instancia a declarar la pérdida de objeto, en este punto, del recurso jurisdiccional.

El supuesto ahora analizado es sustancialmente idéntico al resuelto por la sentencia de esta misma Sección de 22 de mayo de 2012 (recurso de casación núm. 5869/2009): el procedimiento administrativo se inicia antes de la entrada en vigor de la Ley 16/1985, de 25 de junio, se concluye más de veinte años después y la Sala de instancia lo declara caducado por aplicación de la ley andaluza de 3 de julio de 1991, que dispuso la necesaria conclusión en el plazo de tres años de los procedimientos " en trámite de declaración de interés cultural con arreglo a la Ley 16/1985 ".

Esta última sentencia entiende caducado también el procedimiento por considerar aplicable la doctrina establecida en aquella otra sentencia (la de 25 de septiembre de 2008), que reproduce en su fundamento de derecho quinto, sin analizar la concurrencia de una diferencia esencial entre los supuestos abordados en ambos asuntos: a diferencia de aquel primer pronunciamiento, el procedimiento cuestionado se inició antes (y no después) de la vigencia de la ley estatal (de 1985) del Patrimonio Histórico Español.

Cuarto.

Llegados a este punto, la Sala debe ahora abordar la procedencia de la caducidad por las razones declaradas en la instancia, para lo cual han de tenerse en cuenta tres datos esenciales ya puestos de manifiesto:

1. El procedimiento de declaración de interés cultural se inicia bajo la vigencia de la Ley de 13 de mayo de 1933, que no preveía plazo en que el expediente debía resolverse y, por tanto, no anudaba efecto alguno a su duración.

2. La Ley 16/1985, de 29 de junio, del Patrimonio Histórico Español, derogó la citada ley de 1933 e incluyó una Disposición Transitoria Sexta, en cuyo apartado primero se señaló expresamente que " la tramitación y efectos de los expedientes sobre declaración de bienes inmuebles de valor histórico-artístico incoados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley se regirán por la normativa en virtud de la cual han sido iniciados, pero su resolución se efectuará en todo caso mediante Real Decreto, y con arreglo a las categorías previstas en el artículo 14.2 de la presente Ley " .

3. Y la ley andaluza 1/1991, de 3 de julio, de Patrimonio Histórico de Andalucía estableció en su única Disposición Transitoria que " en el plazo de tres años, la Consejería de Cultura y Medio Ambiente incluirá en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz los bienes declarados, o en trámite de declaración, de interés cultural con arreglo a la Ley 16/1985, de 25 de junio, en el momento de entrada en vigor de esta Ley ".

El estudio de las disposiciones citadas permiten obtener, sin esfuerzo hermenéutico alguno, una primera e importante consecuencia: el plazo de tres años establecido en la ley andaluza solo resulta de aplicación a los expedientes tramitados conforme a la Ley 16/1985, de 25 de junio (Disposición Transitoria de la Ley 1/1991, de 3 de julio), esto es, a los iniciados cuando dicha ley estatal ya estaba vigente (Disposición Transitoria Sexta de la Ley 16/1985, de 25 de junio).

Si ello es así, y sin perjuicio de lo que después se dirá, la normativa que resulta de aplicación al expediente incoado en 1980 en el supuesto que nos ocupa era la contenida en la Ley de 13 de mayo de 1933, vigente en aquel momento, conclusión que no queda enervada por la circunstancia de que una ley autonómica andaluza disponga, en 1991, que las declaraciones de Bien de Interés Cultural han de resolverse en el plazo de tres años, pues tal previsión solo resulta de aplicación a aquellos supuestos en los que el procedimiento



www.civil-mercantil.com

correspondiente se hubiera iniciado con posterioridad a la Ley 16/1985, de 25 de junio, lo que no acontece en el supuesto enjuiciado.

La sentencia recurrida, por tanto, no interpreta adecuadamente la normativa aplicable, en cuanto hace descansar la concurrencia de la caducidad del expediente en una disposición normativa que solo prevé un plazo trianual de resolución para los procedimientos cuya tramitación se haya iniciado después de la entrada en vigor de la Ley 16/1985, de 25 de junio.

Quinto.

Ello no obstante, la Sala de instancia debió declarar caducado el expediente, aunque por una razón distinta a la que tuvo en cuenta.

Y es que este Tribunal ha señalado con reiteración, desde la sentencia de 10 de febrero de 1999 (recurso núm. 5355/1991), que cuando la Disposición Transitoria Sexta de la Ley 16/1985, de 25 de junio señala que los expedientes iniciados con anterioridad a su entrada en vigor se regirán por la normativa anterior pero efectuándose su resolución mediante Real Decreto y con arreglo a las categorías del artículo 14.2, tal remisión " nos lleva necesariamente a la conclusión de que (...) el expediente deberá ser resuelto en el plazo máximo de veinte meses a partir de la fecha en que hubiera sido incoado, lo cual deberá ser interpretado en el caso presente como el plazo máximo de veinte meses a partir de la entrada en vigor de la Ley 16/1985, dado que la propia Ley de Patrimonio ha limitado el período de tiempo de tramitación de tales expedientes, añadiendo que la caducidad se producirá transcurrido dicho plazo si se ha denunciado la mora ". La misma doctrina jurisprudencial se repite en la reciente sentencia de 14 de febrero de 2011 (recurso de casación núm. 245/2008) en la que, con cita de varios pronunciamientos anteriores, se contienen los siguientes razonamientos:

1. " Cualquiera que sea la fecha en que se iniciasen los expedientes, su resolución y efectos tienen que acomodarse a lo dispuesto en los artículos 9 y siguientes de la Ley 16/1985, de 25 de junio ; o lo que es o mismo, que tienen que ser resueltos por Real Decreto y en el plazo máximo de veinte meses, a partir de la fecha en que se iniciaron " .

2. " No parece razonable que tras la vigencia de la Constitución pueda operar sin restricciones una norma legal con más de 50 años a sus espaldas que no atendía a los principios consagrados por la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común para amparar a los ciudadanos frente a la prolongada lentitud de las Administraciones en la conclusión de un procedimiento administrativo con efectos desfavorables sobre el mismo. En el presente caso se pone de manifiesto, a partir de los datos reflejados por la Sala de instancia, que el expediente administrativo duró dieciocho años " (treinta en el nuestro) .

3. " La caducidad se produce ope legis por incumplimiento de los plazos para resolver y no depende, ni de los intereses de los afectados en el expediente, ni de cual fuera su voluntad al respecto; tiene lugar por el transcurso del tiempo, siempre y cuando se cumplan los requisitos que establezca el precepto aplicable, aquí en concreto la denuncia de la mora reiteradamente contemplada en nuestra jurisprudencia cuando de la Ley de Patrimonio Histórico se trata " .

En el caso de autos, pues, resulta de aplicación al caso la repetida Ley 16/1985, de 25 de junio y, concretamente, su artículo 9.3, a cuyo tenor " el expediente deberá resolverse en el plazo máximo de veinte meses a partir de la fecha en que hubiere sido incoado " (expresión que ha de interpretarse en el sentido de que dicho plazo empieza a contar desde la vigencia de la propia Ley), de manera que " la caducidad del expediente se producirá transcurrido dicho plazo si se ha denunciado la mora y siempre que no haya recaído resolución en los cuatro meses siguientes a la denuncia " .



www.civil-mercantil.com

Y si ello es así, denunciada expresamente la mora por la parte actora mediante escrito de 25 de enero de 2007 y habiéndose dictado la resolución que puso fin al expediente con fecha 11 de mayo de 2010, es claro que el procedimiento en cuestión había caducado en la fecha en que dicha decisión se produjo, lo que determina la nulidad de la misma tal y como la sentencia de instancia, aunque con amparo en un argumento distinto, declaró. Dicho de otro modo, el procedimiento ha de reputarse caducado no por el transcurso del plazo de tres años que la ley autonómica prevé, sino por el de veinte meses más los cuatro posteriores a la denuncia de la mora que recoge el artículo 9.3 de la Ley estatal de Patrimonio Histórico, aplicable a estos expedientes por imperativo de su Disposición Transitoria Sexta.

Debe, pues, desestimarse el recurso de casación instado por la Junta de Andalucía al confirmar la solución adoptada por la Sala de instancia, aunque por razones distintas a las consideradas por ella.

Sexto.

En atención a lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley de esta Jurisdicción, procede imponer las costas del recurso a la parte recurrente en casación, si bien, haciendo uso de la facultad que nos otorga el apartado tercero de aquel precepto, con el límite máximo, por todos los conceptos, de tres mil euros.

Por lo expuesto, en nombre del Rey y en el ejercicio de la potestad de juzgar que, emanada del pueblo español, nos confiere la Constitución,

FALLAMOS

No ha lugar al recurso de casación interpuesto por la LETRADA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Málaga, de fecha 6 de mayo de 2013, dictada en el procedimiento ordinario núm. 1373/2010, sobre inscripción en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz de determinados yacimientos como bienes de interés cultural, imponiendo las costas a la Administración recurrente, con el límite señalado en el último fundamento jurídico.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos. D. Segundo Menendez Perez D. Luis Maria Diez-Picazo Gimenez D.^a Maria del Pilar Teso Gamella D. Jose Luis Requero Ibañez D. Jesus Cudero Blas

PUBLICACIÓN .- Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por el Magistrado Ponente en la misma, Excmo. Sr. D. Jesus Cudero Blas estando celebrando audiencia pública la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo; certifico.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.