



UNIVERSITAT DE BARCELONA

Facultat de Dret

**DICTAMEN JURÍDICO EN MATERIA DE DERECHO DE
PATRIMONIO PÚBLICO**

MÁSTER DE ACCESO A LA ABOGACÍA

TRABAJO DE FIN DE MÁSTER

CURSO ACADÉMICO 2019/2020

DIRECTOR/TUTOR:

Dr. JOAQUÍN TORNOS MAS

ESTUDIANTE:

SARA LLOBELL PERALTA (NIUB 17455266)

«Los monumentos están cargados de un mensaje espiritual del pasado, que teniendo en cuenta la unidad de los valores humanos, se considera necesario transmitirlos a las generaciones futuras con toda autenticidad»

**Carta Internacional sobre la Conservación y la Restauración
de Monumentos y Sitios (Carta de Venecia de 1964)**

Resumen

El presente trabajo de fin de master tiene como objeto la realización de un dictamen en materia de patrimonio público a petición de la *Generalitat de Catalunya*. El caso que nos ocupa es la declaración como Bien de Interés Cultural Nacional de la Iglesia de Sant Ruf en Lleida. Para ello se ha procedido al estudio de diferentes aspectos relacionados con la protección del patrimonio histórico, como son la relación e incidencia de esta normativa con la legislación urbanística, las consecuencias que la protección del entorno del bien tienen para las propiedades colindantes, y las posibles vías de recurso tanto administrativas como jurisdiccionales frente a las que pueden recurrir los particulares ante la declaración de la *Generalitat*, en especial la acción de responsabilidad patrimonial que puede ejercer la propietaria afectada, entre otras cuestiones. Todo ello, atendiendo a la normativa estatal y catalana, a su interpretación jurisprudencial y a la doctrina insistente sobre esta materia.

Resum

El present treball de fi de màster té com a objecte la realització d'un dictamen en matèria de patrimoni públic a petició de la Generalitat de Catalunya. El cas que ens ocupa es la declaració com a Bé d'Interès Cultural Nacional de l'Església de Sant Ruf a Lleida. Per això, s'ha procedit a l'estudi de diferents aspectes relacionats amb la protecció del patrimoni històric, com son la relació i incidència d'aquesta normativa amb la legislació urbanística, les conseqüències que la protecció de l'entorn del bé tenen per a les propietats confrontants i les possibles vies de recurs tant administratives com jurisdiccionals front a les quals poden recórrer els particulars davant la declaració de la Generalitat, en especial l'acció de responsabilitat patrimonial que pot exercir la propietària afectada, entre d'altres qüestions. Tot això, atesa la normativa estatal i catalana, a la seva interpretació jurisprudencial i a la doctrina insistent sobre aquesta matèria.

Palabras clave: patrimonio histórico, Bien de Interés Cultural, Bien de Interés Cultural Nacional, Acuerdo, acto administrativo, parcela, proyecto de construcción, plan urbanístico, procedimiento, entorno, recursos, responsabilidad patrimonial.

Paraules clau: patrimoni històric, Ben d'Interès Cultural, Ben d'Interès Cultural Nacional, Acord, acte administratiu, parcel·la, projecte de construcció, pla urbanístic, procediment, entorn, recursos, responsabilitat patrimonial.

Índice	pág.
1. Introducción.....	7
1.1. Antecedentes de Hecho.....	7
1.2. Competencia y Ley aplicable.....	7
1.3. Documentación examinada.....	8
1.4. Salvedades.....	8
1.5. Cuestiones planteadas.....	8
1.5.1. Cuestiones sustantivas.....	8
1.5.2. Cuestiones procesales.....	9
2. Análisis jurídico.....	9
2.1. Fuentes aplicables al caso.....	9
2.1.1. Normativa Nacional.....	9
2.1.2. Normativa Autonómica.....	10
2.1.3. Jurisprudencia y Doctrina Administrativa.....	10
2.2. Análisis del caso.....	12
2.2.1. Cuestiones sustantivas.....	12
1. Naturaleza jurídica del acuerdo del Govern por el cual se declara la Iglesia de Sant Ruf como Bien de Interés Cultural Nacional (ACORD GOV/7/2019)	12
2. Consecuencias generales que la declaración de BICN produce en la parcela y en el proyecto de construcción de un edificio de viviendas de la Sra. Gené.....	14
3. Relación entre la declaración de BICN y el planeamiento urbanístico vigente en el momento de su adopción	18
4. Posibilidad de la Sra. Gené de poder realizar el proyecto de edificación tras la declaración de BICN.....	21
5. Procedimiento legalmente establecido para la declaración de BICN.....	22
6. Justificación de la inclusión de la parcela de la Sra. Gené dentro del entorno de protección de la Iglesia.....	24
2.2.2. Cuestiones procesales.....	28
1. Impugnación del acuerdo en vía administrativa.....	28
2. Responsabilidad patrimonial de la Administración.....	29
3. Impugnación del acuerdo en vía jurisdiccional.....	31

3.1. Recurso contencioso-administrativo.....	31
3.2. Recurso indirecto.....	31
3.3. La justificación de la inclusión de la parcela dentro del entorno de protección en la vía jurisdiccional. Posibilidad de que la Sentencia delimite un nuevo entorno.....	33
3.4. El Ayuntamiento de Lleida como parte procesal.....	34
3. Conclusiones y discusión.....	35
4. Emisión del dictamen.....	36
Bibliografía.....	37
Anexo I.....	39

Índice de abreviaturas

art.: Artículo

etc.: etcétera

nº: número

pág.: página

sigs.: siguientes

Índice de acrónimos

BIC: Bien de Interés Cultural

BICN: Bien de Interés cultural Nacional

CC: Código Civil

CCAA: Comunidades Autónomas

CE: Constitución Española

FJ: Fundamento Jurídico

LJCA: Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LPHE: Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español

LPAC: Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Común de las Administraciones Públicas.

LRJSP: Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.

TC: Tribunal Constitucional

1. Introducción

1.1. Antecedentes de Hecho

En el supuesto de hecho, la Señora Gené adquiere en diciembre de 2018 una parcela en la ciudad de Lleida. Con la adquisición de esta propiedad, la Señora Gené pretendía construir un edificio nuevo de viviendas para así poder destinarlo al alquiler de las viviendas resultantes. No obstante, no consta que haya solicitado u obtenido licencia de edificación para llevar a cabo su proyecto.

Sin embargo, el modelo de negocio de la Señora Gené se ve afectado por la publicación el 17 de enero de 2019 en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* de un acuerdo del *Govern de la Generalitat de Catalunya* (ACORD GOV/7/2019, de 15 de enero). El objeto de este Acuerdo es la declaración como Bien de Interés Cultural Nacional (en adelante, BICN) de la Iglesia de Sant Ruf de Lleida, acuerdo en el cual se delimita también su entorno de protección.

Este Acuerdo afecta a la Señora Gené en tanto en cuanto, en el entorno de protección del BICN se incluye la parcela que esta Señora adquirió para la construcción de viviendas.

1.2. Competencia y Ley Aplicable

Para la resolución del caso que nos ocupa, es necesario abordar previamente la cuestión del régimen competencial en materia de patrimonio histórico con el objeto de determinar cuál es la normativa aplicable en este caso en concreto.

Con carácter general, el art. 44.1 de la CE declara que «los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultural, a la que todos tienen derecho», del mismo modo que el art. 46 establece que: «los poderes públicos [...] promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural, y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad...»

Así, la cultura es considerada en la Constitución como materia objeto de protección y desarrollo, y como tal se establece en los preceptos 149.1.28º y 149.2 CE.

Por un lado, queda reservada al Estado, en virtud del art. 149.1.28º la competencia exclusiva para la defensa del patrimonio cultural contra la exportación y la expoliación, así como la que ostenta sobre museos, archivos y bibliotecas de su titularidad, sin perjuicio de su gestión por las CCAA. A ello se añade la competencia para coordinar la comunicación cultural entre CCAA del art. 149.2 CE.

En nuestro caso, el *Estatut de Catalunya de 2006*, en su art. 127.1 b) declara la competencia exclusiva de la Generalitat sobre el patrimonio cultural de Cataluña, estando este patrimonio integrado a tenor del art. 1 de la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán (en adelante, Ley 9/1993) «por todos los bienes muebles e inmuebles relacionados con la historia y la cultura de Cataluña que por su valor histórico, artístico, arquitectónico, arqueológico, paleontológico, etnológico, documental, bibliográfico, científico o técnico merecen una protección y una defensa especiales, de

manera que puedan ser disfrutados por los ciudadanos y puedan ser transmitidos en las mejores condiciones a las futuras generaciones».

Por lo tanto, podemos afirmar que para la resolución del caso que nos ocupa, la normativa aplicable será la Ley 9/1993, y de manera supletoria, aplicaremos la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (en adelante, LPHE).

1.3.Documentación examinada

La única documentación que ha sido proporcionada es el acto de declaración del BICN: ACORD GOV/7/2019, de 15 de enero¹.

1.4. Salvedades

Al encontrarnos ante un supuesto de Derecho Administrativo en materia de Patrimonio Público, hubiera sido necesario para la realización de un análisis completo del caso y una mejor elaboración del trabajo que aquí se presenta, poder acceder al expediente administrativo.

La importancia del examen del expediente radica en la necesidad de comprobar que la Administración ha cumplido con todos los trámites procedimentales legalmente establecidos, así como para poder acceder al contenido de los Informes favorables del *Consell Assessor Cultural Català* y de *l'Institut d'Estudis Catalans* y sobre todo, para conocer si tanto quién vendió la parcela como la Sra. Gené, conocían de la incoación y tramitación del expediente de declaración del BICN, así como de la anotación preventiva que se realizó en el Registro de Bienes de Interés Nacional al momento de iniciarse el procedimiento.

1.5. Cuestiones planteadas

1.5.1. Cuestiones sustantivas

Las cuestiones sustantivas son la base del estudio jurídico del caso, sin las cuales no sería posible la emisión de un dictamen en el cual pudiéramos trasladar a *la Generalitat de Catalunya* los derechos que la asisten y las posibles vías de acción y de respuesta frente al particular:

1. Naturaleza jurídica del acuerdo del *Govern* por el cual se declara la Iglesia de Sant Ruf como Bien de Interés Cultural Nacional.
2. Consecuencias generales de la declaración de BICN en la parcela y en el proyecto de construcción de un edificio de viviendas por parte de la Sra. Gené.
3. Relación entre la declaración de BICN y el planeamiento urbanístico vigente en el momento de su adopción.
4. Posibilidad de la Sra. Gené de poder realizar un proyecto de edificación tras la declaración de BICN.
5. Procedimiento legalmente establecido para la declaración de BICN.

¹ Se adjunta como Anexo I el acuerdo del *Govern* por el que se declara la Iglesia de Sant Ruf BICN.

6. Inclusión de la parcela de la Sra. Gené dentro del entorno de protección de la Iglesia.

1.5.2. Cuestiones procesales

Tras el estudio sustantivo del caso, debemos analizar todas las posibles acciones a través de las cuales el particular puede impugnar el acuerdo del *Govern*:

1. Impugnación del acuerdo en vía administrativa.
2. Responsabilidad patrimonial de la Administración.
3. Impugnación del acuerdo en vía jurisdiccional.
 - 3.1. Recurso contencioso-administrativo.
 - 3.2. Recurso indirecto.
 - 3.3. La justificación de la inclusión de la parcela dentro del entorno de protección en la vía jurisdiccional. Posibilidad de que la Sentencia delimite un nuevo entorno.
 - 3.4. El Ayuntamiento de Lleida como parte procesal.

2. Análisis jurídico

2.1. Fuentes aplicables al caso

2.1.1. Normativa Nacional

España. Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil. (Gaceta de Madrid núm. 206, 25/07/1889, A-1889-4763 páginas 249 a 259 (11 págs.).

España. Constitución Española de 1978. (BOE [en línea] núm. 311, 29/12/1978, A-1978-31229, páginas 29313 a 29424 (112 págs.).

España. Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español. (BOE [en línea] núm. 155, 29/06/1985, A-1985-12534 páginas 20342 a 20352 (11 págs.).

España. Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español. (BOE [en línea] núm. 24, 28/01/1986, A-1986-2277, páginas 3815 a 3831 (17 págs.).

España. Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. (BOE [en línea] núm. 167, 14/07/1998, A-1998-16718, páginas 23516 a 23551 (36 págs.).

España. Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. (BOE [en línea] núm. 236, 02/10/2015, A-2015-10565).

España. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. (BOE [en línea] núm. 236, 02/10/2015, A-2015-10566).

España. Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana. (BOE [en línea] núm. 261, 31/10/2015, A-2015-11723).

2.1.2. Normativa Autonómica

Cataluña. Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán. (DOGC [en línea] núm. 1807, 11/10/1993, BOE [en línea] núm. 264, 04/11/1993, A-1993-26497).

Cataluña. Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. (BOE [en línea] núm. 172, 20/07/2006, A-2006-13087).

Cataluña. Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo. (DOGC [en línea] núm. 5686, de 05/08/2010, BOE [en línea] núm. 218, 08/09/2010, A-2010-13883).

2.1.3. Jurisprudencia y Doctrina Administrativa por materias²

- a) Competencia de las Comunidades Autónomas en materia de patrimonio cultural:
 - Sentencia del Tribunal Supremo 7350/2007, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 4^a), de 6 de noviembre de 2007 (recurso 5141/2002).
- b) Naturaleza de los acuerdos de declaración de BIC:
 - Sentencia del Tribunal Supremo 87/2015, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 7^a), de 20 de enero de 2015 (recurso 1691/2013).
 - Sentencia del Tribunal Supremo 97/2015, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 7^a), de 19 de enero de 2015 (recurso 663/2013).
 - Sentencia del Tribunal Supremo 518/2015, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 7^a) de 18 de febrero de 2015 (recurso 1428/2014).
- c) Derecho de propiedad:
 - Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987, de 26 de marzo de 1987.
- d) Potestad discrecional de la Administración:
 - Sentencia del Tribunal Supremo 661/1996, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 6^a), de 5 de febrero de 1996 (recurso 2034/21993)
 - Sentencia del Tribunal Constitucional 73/1998, de 31 de marzo de 1998.
 - Sentencia del Tribunal Supremo 4143/1998 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 3^a), de 22 de junio de 1998 (recurso 9034/1990).
- e) Suspensión licencias:
 - Sentencia del Tribunal Supremo 8252/2012 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 4^a) de 11 de junio de 2012 (recurso 4095/2011).
- f) Caducidad del expediente:
 - Sentencia del Tribunal Superior de Galicia 1183/2011 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 2^a), de 1 de diciembre de 2011 (recurso 4237/2009).

² Algunas de las Sentencias citadas llevan la referencia de la Base de datos *Aranzadi* puesto que ha sido el único buscador de jurisprudencia en el que se han podido encontrar ejemplares de las resoluciones. En consecuencia, las referencias de las Sentencias se han realizado en atención a los datos obtenidos de estos.

g) Informes preceptivos:

- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia 1183/2011 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 2ª), de 1 de diciembre de 2011 (recurso 4237/2009).

h) Entorno de protección los bienes:

- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 30 de mayo de 1977 (Ponente E. Jiménez Asenjo, *Aranzadi* 2228).
- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 19 de enero de 1978 (Ponente D. Espín Cánovas *Aranzadi* 69).
- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 3ª) de 13 de marzo de 1980 (recurso 35314/1979).
- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 17 de mayo de 1985 (Ponente F. Roldán Martínez, *Aranzadi* 2369).
- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 13 de febrero de 1987 (Ponente M. Español La Plana, *Aranzadi* 654).
- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 8 de mayo de 1987 (Ponente S. Ortola Navarro, *Aranzadi* 3569).
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Valladolid, 135/2003 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección única), de 31 de enero de 2003 (recurso 4167/1997).
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Canarias 595/2003 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 1ª) de 30 de junio de 2003 (recurso 956/2000).
- Sentencia del Tribunal Supremo 598/2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 4ª), de 22 de julio de 2009 (recurso 4153/2007).
- Sentencia del Tribunal Supremo 10613/2012 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 4ª), de 6 de noviembre de 2012 (recurso 5829/2011).

i) Responsabilidad patrimonial:

- Sentencia del Tribunal Supremo 661/1996 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 6ª) de 5 de febrero de 1996 (recurso 2034/1993).
- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil, sección 1ª) de 24 de abril de 1997 (recurso 1537/1993).
- Sentencia del Tribunal Supremo 3976/1997 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 6ª) de 12 de mayo de 1997 (recurso 670/1994).
- Sentencia del Tribunal Supremo 2656/1998 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 6ª) de 9 de marzo de 1998 (recurso 6115/1993).
- Sentencia del Tribunal Supremo 7033/2000 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 6ª) de 3 de octubre de 2000 (recurso 3905/1996).
- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 6ª), de 25 de septiembre de 2007 (recurso 2025/2003).
- Sentencia del Tribunal Supremo 1771/2008 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 6ª) de 10 de abril de 2008 (recurso 5579/2003).
- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 6ª) de 1 de julio de 2009 (recurso 1515/2005).

- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 4ª) de 15 de diciembre de 2010 (recurso 1336/2009).
 - Dictamen del *Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana* 1145/2010, de 9 de diciembre de 2010.
 - Sentencia del Tribunal Supremo 585/2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 6ª), de 19 de febrero de 2016 (recurso 4056/2014).
 - Sentencia del Tribunal Supremo 241/2018 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 5ª) de 19 de febrero de 2018 (recurso 2427/2016).
 - Sentencia del Tribunal Supremo 277/2019 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 2ª) de 30 de enero de 2019 (recurso 161/2016).
- j) Recurso indirecto:
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco 4189/2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 1ª) de 2 de diciembre de 2014 (recurso 1083/2012).
 - Sentencia del Tribunal Supremo 2690/2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 2ª), de 13 de junio de 2016 (recurso 2640/2015).

2.2. Análisis del caso

2.2.1. Cuestiones sustantivas

1. Naturaleza jurídica del acuerdo del Govern por el cual se declara la Iglesia de Sant Ruf como Bien de Interés Cultural Nacional (ACORD GOV/7/2019)

El ACORD GOV/7/2019 tiene naturaleza jurídica de acto administrativo, y ello debido a las siguientes consideraciones.

El acto administrativo es el concepto jurídico central del Derecho administrativo contemporáneo, ya que la mayor parte de la actuación jurídica de la Administración se expresa a través de actos, más que a través de contratos, planes, programas, reglamentos o instrucciones. Así pues, el acto se concibe como el núcleo del Derecho Administrativo porque en torno a él se ha formalizado el Estado de Derecho, en especial el principio de legalidad³.

En el Derecho público de cada tiempo y lugar existe una variedad de conceptos de acto administrativo. No obstante, a pesar de que el acto mantiene unos rasgos definitorios, estos son, unilateralidad y procedencia de una Administración pública, existen muchas excepciones y variantes. Por ejemplo, «l'acte administratif» francés es distinto del «Verwaltungsakt» alemán o del «atto amministrativo» italiano. Y todos estos ni siquiera tienen un correspondiente en Derecho anglosajón, más allá del «adjudicatory decision»⁴.

³ FERNANDEZ DE VELASCO, R. (1929): *El acto administrativo*, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1929, pág. 5.

⁴ CRAIG, P. (2016): «Unilateral Single Case Decisions: A UK Perspective» en RUFFERT, M. (editor): *The Model Rules on EU Administrative Procedures: Adjudication*, Europa Law Publishing, Groningen, págs.31 y sigs. La supuesta correspondencia entre la «Administrative adjudication» y el acto administrativo en los EEUU se sugiere en: ASIMOW, M. (2015):«Five Models of Administrative Adjudication», *The American Journal of Comparative Law*, nº 63, págs. 3 y sigs.

El acto administrativo en el Derecho español emerge de la Administración Pública como organización de poder diferenciada de los jueces y de las Cortes⁵. Éste sigue una conceptualización amplia (siguiendo el modelo francés), y que según Escriche (1838) son «actos administrativos»: las decisiones, providencias o hechos que cualquiera autoridad administrativa o agente del gobierno toma o ejecuta en desempeño de sus funciones. Los jueces no deben mezclarse en modo alguno en las operaciones de las autoridades administrativas, ni tomar conocimiento de sus actos, porque los poderes de la Administración están separados y son independientes de los de los Tribunales de Justicia⁶.

Sin embargo, este concepto amplio recibe cierta influencia de la doctrina italiana y convierte un acto totalmente amplio, en uno un poco más estricto, inspirado en la doctrina alemana de acto como decisión o resolución vinculante en un asunto concreto⁷.

Por consiguiente, podemos afirmar que en la actualidad en el Derecho español se ofrece un concepto relativamente amplio de acto administrativo, es decir, no está restringido a la resolución unilateral, pero tampoco abarca cualquier acto o actuación⁸ de la Administración Pública. Esto se debe a la oposición del acto administrativo frente a otros actos y actuaciones de la Administración como son las disposiciones generales, los contratos, las actuaciones materiales de la Administración y los actos políticos.

Destacaremos la oposición del acto administrativo frente a la disposición reglamentaria, puesto que en el caso que nos ocupa puede dar lugar a confusión la naturaleza jurídica del Acuerdo.

En primer lugar, cabe destacar que el acto y la disposición general comparten el carácter unilateral, no obstante, las leyes regulan de manera diferenciada el régimen de los actos y de las disposiciones (arts. 34 a 52 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en adelante LPAC, y arts. 127 a 133 LPAC, respectivamente), así como las formas y supuestos de impugnación diferentes (arts. 25 a 27 Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en adelante LJCA).

Entonces, será necesario, identificar el criterio que diferencia al acto administrativo y a la disposición general, pues las consecuencias no tienen que ver tanto con el derecho

⁵ GARCÍA OVIEDO, A. (1957): *Derecho Administrativo I*, 6ª. Ed, Madrid, pág. 202; GARRIDO FALLA, F. (1987): *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. I, 10ª. Ed, Tecnos, Madrid, pág. 371; GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. (2015): *Curso de Derecho Administrativo I*, 17ª Ed. Thomson Reuters Civitas, Cizur Menor, pág. 584; GARCÍA-TREVIJANO FOS, J.A. (1986): *Los actos administrativos*, Civitas, Madrid, págs. 47 y 48; BETANCOR, A. (1992): *El acto ejecutivo*, Ed. CEC, Madrid, pág. 41.

⁶ ESCRICHE, J. (1838): Voz «actos administrativos», en Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia, 2ª Ed. Tomo I.

⁷ BOCANEGRA SIERRA, R. (2012): *Lecciones sobre el acto administrativo*, Thomson Reuters Civitas, Cizur Menor, 4ª Ed. Págs. 29 y sigs.

⁸ Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, art. 1.1: «Los juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la **actuación** de las Administraciones Públicas sujeta al Derecho Administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y con los Decretos legislativos cuando excedan los límites de la delegación.»

material (que será el mismo) o el procedimiento de elaboración, sino más bien y de manera fundamental con el régimen de impugnación.

En lo que se refiere al Derecho positivo, no existe un criterio distintivo claro entre el acto y la disposición, sino que el criterio aceptado es que la característica de la disposición general es su carácter normativo. Este es el núcleo del llamado criterio ordinalista seguido por la jurisprudencia, conforme al cual la disposición, a diferencia del acto «se integra en el ordenamiento jurídico»⁹.

Para identificar cuando estamos ante una norma que se «integra en el ordenamiento jurídico» es necesario aplicar el criterio de la abstracción: lo propio de una norma es la regulación abstracta, susceptible de aplicación reiterada para todos los casos del mismo tipo que se presenten y no aplicable de manera específica para un caso en concreto, siendo esto lo propio del acto administrativo.

Por lo tanto, atendiendo a estas consideraciones, el acuerdo del *Govern* es un acto administrativo, y ello por cuanto el mismo no puede ser aplicado de forma reiterada o sucesiva, sino que se agota para este caso de declaración de BICN de la Iglesia de Sant Ruf, no pudiéndose aplicar en ulteriores casos o supuestos, como sí podría aplicarse de tener naturaleza de disposición general

2. Consecuencias generales que la declaración de BICN produce en la parcela y en el proyecto de construcción de un edificio de viviendas de la Sra. Gené

La propiedad de la Sra. Gené se ha visto afectada por la declaración de BICN. Esta intervención administrativa en su propiedad se traduce en una serie de medidas de protección que modifican el concepto tradicional abstracto de propiedad en dos facetas esenciales: el uso y la disposición, alterando la definición que de dominio se hace en el art. 348 del CC: «la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas en las leyes».

Tanto la doctrina como la jurisprudencia han reconocido la progresiva incorporación de finalidades sociales relacionadas con el uso o aprovechamiento de bienes sobre los que recae el derecho de propiedad. Así, es ejemplificativa la STC 37/1987, de 26 de marzo en su FJ 2º «Ciertamente, el derecho a la propiedad privada está reconocido en el art. 33 de la Constitución y le es aplicable la garantía del necesario respeto a su «contenido esencial», en virtud de lo dispuesto en el art. 53.1 del propio Texto constitucional. [...] La Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las Leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir.

⁹ STS de 20 de enero de 2015; STS de 19 de enero de 2015; STS de 18 de febrero de 2015. Más referencias en PAREJO ALFONSO, L. (2016): *Lecciones de Derecho administrativo*, 8ª. Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, pág. 498.

Al filo de esta perspectiva, que es la adoptada por la Constitución, resulta oportuno hacer notar que la incorporación de exigencias sociales al contenido del derecho de propiedad privada, que se traduce en la previsión legal de intervenciones públicas no meramente ablatorias en la esfera de las facultades y responsabilidades del propietario, es un hecho hoy generalmente admitido. Pues, en efecto, esa dimensión social de la propiedad privada, en cuanto institución llamada a satisfacer necesidades colectivas, es en todo conforme con la imagen que de aquel derecho se ha formado la sociedad contemporánea y, por ende, debe ser rechazada la idea de que la previsión legal de restricciones a las otrora tendencialmente ilimitadas facultades de uso, disfrute, consumo y disposición o la imposición de deberes positivos al propietario hagan irreconocible el derecho de propiedad como perteneciente al tipo constitucionalmente descrito. Por otra parte, no cabe olvidar que la incorporación de tales exigencias a la definición misma del derecho de propiedad responde a principios establecidos e intereses tutelados por la propia Constitución».

Así pues, partiendo del concepto de propiedad del TC, desarrollaremos las principales consecuencias que la declaración de BICN tiene para la propiedad de la Sra. Gené. Este análisis se realizará desde una perspectiva general incluyendo también las previsiones que a este efecto determina la legislación estatal, ya que a pesar de que como se explicó anteriormente la legislación aplicable es la catalana, por el carácter de supletorio que ostenta la LPHE respecto de las legislaciones autonómicas, creemos conveniente incluir las previsiones que a tal efecto realiza la legislación estatal.

a) Aplicación provisional del régimen de protección de BICN

La mera incoación del expediente para la declaración de BICN determina a modo de medida cautelar, la aplicación provisional del mismo régimen de protección previsto para los bienes ya declarados como tales. Esta previsión se encuentra en el art. 9.2 de la ley 9/1993 y también en el art. 11. 1 de la LPHE. En la legislación estatal se desarrolla esta previsión en el art. 12 .1 del Reglamento de 1986, según el cual el acto por el que se incoa el expediente debe describir el bien objeto del mismo y delimitar la zona afectada (entendemos que cuando el art. 11.1 LPHE habla de «bien afectado» se está refiriendo también al espacio que circuncida el bien mismo).

Por ello, la parcela de la Sra. Gené quedará bajo el régimen de protección de BICN, al comprender ésta el entorno de la Iglesia de Sant Ruf.

b) Suspensión licencias

En lo referente al proyecto de construcción del edificio de viviendas, en aplicación del mismo régimen de protección, y al tratarse de un bien inmueble el bien protegido, la simple incoación del expediente determinará la suspensión de las licencias municipales de edificación que la Sra. Gené haya podido solicitar, pero no nos consta que haya obtenido efectivamente licencia para edificar. Sin embargo, para el caso de que las haya solicitado/obtenido éstas quedarán a resultas de la resolución o caducidad del expediente de declaración incoado (según art. 9.3 de la Ley 9/1993 y arts.11 y 16 LPHE).

No obstante, destacar que las obras que por razón de fuerza mayor hubieren de realizarse con carácter inaplazable en la zona, precisarán, en todo caso, de autorización de los organismos competentes.

c) **Nacimiento de obligaciones del particular para con el BICN**

La declaración produce el efecto de carácter sustancial del nacimiento a cargo de los titulares de derechos reales, o de quienes los posean por cualquier título, de la obligación de permitir y facilitar su inspección por parte de los organismos competentes, su estudio a los investigadores (previa solicitud razonada) y su visita pública al menos cuatro días al mes en días y horas previamente señalados. No obstante, el cumplimiento de esta obligación podrá ser dispensado total o parcialmente por la Administración competente cuando medie causa justificada¹⁰.

d) **Inseparabilidad del bien de su entorno**

Un efecto especial de declaración de BICN de un bien inmueble es la inseparabilidad del bien de su entorno, tal y como establece el art. 37 de la Ley 9/1993. No obstante, en la LPHE en su art. 18 se establece la previsión de que «salvo que resulte imprescindible por causa de fuerza mayor o interés social».

Así, en el art. 37 de la Ley 9/1993 se establece el principio de intangibilidad, por el cual solo se podrá hacer «el alzamiento o desplazamiento de los mismos en los términos fijados por la legislación estatal, y en cualquier caso, con el informe favorable previo del Departamento de Cultura, con la licencia urbanística correspondiente y una vez hecha la intervención arqueológica, si procede, en el subsuelo».

Así, la LPHE precisa que en los monumentos no podrá realizarse obra interior o exterior que afecte directamente al inmueble o a cualquiera de sus partes integrantes o pertenencias sin autorización expresa de los organismos competentes, autorización necesaria también para colocar en fachadas o en cubiertas cualquier clase de rótulo, señal o símbolo, así como para realizar obras en el entorno afectado por la declaración (art. 19.1 LPHE). Continúa el art. 19.3, en lo referido a jardines históricos y fachadas y cubiertas de los monumentos que queda prohibida la colocación de publicidad comercial y de cualquier clase de cables, antenas y conducciones aparentes, y del mismo modo, toda construcción¹¹ que altere el carácter de los inmuebles o perturbe su contemplación.

No obstante, en la normativa catalana no es preceptiva la delimitación de los entornos de los inmuebles que se declaren de interés nacional, puesto que el art. 11 de la Ley 9/1993, establece que «la declaración incluirá, **si procede**, la delimitación del entorno necesario para la protección adecuada del bien». Otra particularidad de la legislación catalana es la posibilidad de que el espacio calificado como entorno comprenda también el subsuelo.

¹⁰ Art. 13 LPHE.

¹¹ La doctrina interpreta el término «construcción» no como equivalente a edificación, sino como construcción de todo tipo de inmuebles.

e) Elaboración de un Plan Especial municipal

El municipio está obligado a elaborar un instrumento urbanístico de protección o a adecuar el vigente (art. 33.2 de la Ley 9/1993). Estos instrumentos serán tanto el Plan General de Ordenación Urbana como los Planes Especiales.

La legislación estatal precisa que será a través de un Plan Especial de Protección en el que constará el área afectada por la declaración (entendemos que el art. 20.1 LPHE se refiere al bien cultural y a su entorno cuando dice «área afectada»). Esta obligación no podrá excusarse en la preexistencia de otro planeamiento contradictorio con la protección, ni en la existencia previa de un Plan General de Ordenación Urbana.

La aprobación de dicho Plan Especial requerirá del informe favorable de la Administración competente (Departamento de Cultura de la *Generalitat* ex. art. 33.2 ley 9/1993) para la protección de los bienes culturales afectados, que según la legislación estatal, se entenderá emitido en sentido favorable transcurridos tres meses desde la presentación del Plan sin que dicha Administración se haya pronunciado (art. 20.1 LPHE).

Este Plan establecerá para todos los usos públicos el orden prioritario de su instalación en los edificios y espacios que sean aptos para ello. Igualmente, contemplará las posibles áreas de rehabilitación integrada que permitan la recuperación del área residencial y de las actividades económicas adecuadas, así como los criterios relativos a la conservación de fachadas y cubiertas e instalaciones sobre las mismas (art. 20.2 LPHE).

No obstante, debemos destacar que hasta la aprobación definitiva del Plan, el otorgamiento de licencias, o la ejecución de las otorgadas antes de incoarse el expediente declarativo del sitio histórico, precisará de resolución favorable de la Administración competente para la protección de los bienes afectados y en ningún caso se permitirán nuevas alineaciones, alteraciones en la edificabilidad, parcelaciones, ni agregaciones (art. 20.3 LPHE). Por consiguiente, aquellas obras realizadas sin licencia serán ilegales y ya bien el Ayuntamiento o la Administración competente en materia de protección del Patrimonio Histórico podrán ordenar su reconstrucción o demolición con cargo al responsable de la infracción en los términos previstos en la legislación urbanística (art. 20.4 LPHE).

f) Inscripción del bien en el Registro de Bienes Culturales de Interés Nacional

Otro de los efectos de la declaración es la inscripción del bien en el Registro de Bienes Culturales de Interés Nacional (art. 13 y sigs. de la Ley 9/1993). A este Registro se notificará la incoación de dichos expedientes, promoviendo la anotación preventiva hasta que recaiga la resolución definitiva. El Departamento de Cultura será el encargado de gestionar este Registro.

Señalar que de las inscripciones que de este Registro tenga conocimiento, deberá dar cuenta al Registro General de Bienes de Interés Cultural de la Administración del Estado, para que se hagan las inscripciones y anotaciones pertinentes.

g) Otras consecuencias

La Administración dispone de otras importantes potestades como la suspensión de derribos, la suspensión de obras o la expropiación en caso de peligro de destrucción, deterioro o uso incompatible por causa de interés social (art. 38 Ley 9/1993, intervención de un bien previamente declarado de interés cultural).

Además, la Administración, podrá actuar ejerciendo sus potestades incluso si no hay un acto expreso de declaración de BICN, si aprecia la concurrencia de alguno de los valores de interés, ya sea artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico. Sin embargo, en este caso la Administración deberá resolver en un plazo máximo de 30 días hábiles ya bien incoando la declaración de BIC o a favor de la continuación de la obra o intervención iniciada (art. 37.1 y 2 LPHE).

En conclusión, podemos afirmar que ni durante la tramitación del expediente, ni después de la declaración del terreno en el que se encuentra la parcela como entorno del BICN, la Sra. Gené podrá realizar actividad alguna de edificación, quedando, en su caso, la licencia que hubiese solicitado en suspenso, hasta que se apruebe de manera definitiva un nuevo Plan de Ordenación Urbana/Plan Especial o se modifique el vigente.

3. Relación entre la declaración de BICN y el planeamiento urbanístico vigente en el momento de su adopción

Tradicionalmente, la normativa protectora de la cultura se ha excluido del ámbito de la normativa urbanística. Esta falta de coordinación entre los sectores normativos radica en que la tutela de los bienes culturales se ha encontrado históricamente en una relación difícil con el urbanismo, no solo desde un punto de vista conceptual, en la medida en que el urbanismo asumía toda la intervención con proyección en el territorio, sino también en el plano normativo, lo que consecuentemente se ha reflejado en la organización y gestión administrativa de sectores tan significativos como es el de la protección del patrimonio histórico.

Desde el punto de vista teórico, la concepción del urbanismo que se tiene en el sistema español¹² se sitúa en línea con los intereses públicos que confluyen en el territorio. No olvidemos que el interés público protegido por la legislación del patrimonio histórico es siempre el valor cultural que tienen los bienes integrantes del patrimonio histórico en tanto que instrumentos culturales.

En el ámbito catalán, el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña, (en adelante, DL 1/2010) que tiene como objeto «...la regulación del urbanismo en el territorio de Cataluña y el régimen de utilización del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo...» (art.1), marca como principio

¹² Sobre el carácter globalizador del planeamiento urbanístico, cfr. entre otros, E. García de Enterría, «Los principios de la organización del urbanismo», *Revista de Administración Pública*, núm. 87, 1978, págs. 301 y sigs. y L. Parejo Alfonso, *Lecciones de Derecho Urbanístico*, 2ªed., Civitas, Madrid, 1982, págs. 22 y sigs.; M. Bassols Coma «Panorama del Derecho Urbanístico Español», *Revista de Derecho Urbanístico*. 1986, págs. 103 y sigs.; E. Argullol Murgadas, *Estudios de Derecho Urbanístico*, IEAL, Madrid, 1984, págs. 7 y sigs.

general de la actuación urbanística el desarrollo urbanístico sostenible, esto es «la utilización racional del territorio y el medio ambiente y comporta combinar las necesidades de crecimiento con la preservación de los recursos naturales y de los valores paisajísticos, arqueológicos, históricos y culturales, a fin de garantizar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras.» (art. 3.1 DL 1/2010) . Del mismo modo, el apartado 3 del art. 3 del DL 1/2010 determina que el ejercicio de las competencias urbanísticas tiene que garantizar, de acuerdo con la ordenación territorial, el objetivo del desarrollo urbanístico sostenible.

Centrándonos en la cuestión objeto de estudio, los instrumentos urbanísticos que deben incluir los inmuebles de interés histórico-patrimonial en sus determinaciones son tanto los de carácter general (Planes Generales de Ordenación Urbanística), como los de Desarrollo (Planes Especiales). En este sentido el art. 33 de la Ley 9/1993, determina de forma clara y evidente que **los términos de la declaración prevalecen sobre los planes y normas urbanísticas que afectan al inmueble**, que se ajustarán a ellos antes de ser aprobados o bien, si ya eran vigentes antes de la declaración, mediante modificación.

Del mismo modo se refleja en la LPHE, para el caso de los conjuntos históricos, las zonas arqueológicas, las zonas paleontológicas, los lugares históricos y las zonas de interés etnológico.

En consecuencia, para el caso de los entornos de protección de cualquier Bien Cultural de Interés Nacional, será el Ayuntamiento al que pertenezca el bien, el encargado de elaborar un instrumento urbanístico de protección o adecuará uno vigente que versará sobre el área afectada por la declaración (art. 20.1 LPHE), entendiendo esta área como el bien y su entorno. La aprobación de estos instrumentos de planeamiento requiere el informe favorable del Departamento de Cultura.

Como punto de partida para la inclusión de estos bienes en el planeamiento urbanístico, el marco legal descrito es claro y suficientemente explícito. Por ello, para cumplir los requerimientos legales y, al mismo tiempo, atender al desarrollo del municipio o ámbito objeto de análisis, la planificación urbanística tendrá que articular estrategias que resuelvan cuestiones de carácter general -la redacción de una normativa de protección, por ejemplo- y otras de índole más concreto, como la definición del entorno de protección para el bien o una zona de interés patrimonial; también habrá de tener en cuenta que la gestión diferirá según las características de los bienes en cuestión (tipología, implantación territorial, extensión, estado de conservación, etc.) y según los agentes que, directa o indirectamente, puedan afectarlos.

Por todo ello, el conocimiento y aprecio del Patrimonio Histórico tiene que ser la base que sustente un modelo de desarrollo territorial respetuoso con el patrimonio cultural, que contribuya a su sostenibilidad y, al mismo tiempo, sea capaz de integrarlo como un elemento generador de riqueza.

No obstante, el contenido del Plan no es discrecional, pues tanto la Ley 9/1993 como la LPHE recogen una serie de límites a la potestad de planeamiento urbanístico.

Por un lado, la norma autonómica determina las siguientes previsiones:

- Será posible el derribo de los inmuebles incluidos en este espacio, si así lo establece el instrumento de planeamiento. A falta de este instrumento sólo cabe el derribo si lo autoriza previamente el Departamento de Cultura (art. 32.2).
- Las obras que se pretendan llevar a cabo en estos espacios necesitan autorización del Departamento de Cultura mientras no hayan sido aprobados los instrumentos de planeamiento (art. 34.2).
- El volumen, la tipología, la morfología y el cromatismo de las intervenciones en los entornos no pueden alterar el carácter arquitectónico y paisajístico del área ni perturbar la visualización del bien. Se prohíbe cualquier movimiento de tierras que conlleve una alteración grave de la geomorfología y la topografía del territorio y cualquier vertido de basura, escombros o desechos (art. 35.3).
- Los inmuebles que dificulten la contemplación de los bienes culturales de interés nacional, atenten contra su armonía ambiental o conlleven un riesgo para su conservación, podrán ser expropiados por causa de interés social (art. 38).

Por otro lado, la normativa estatal complementa estableciendo que:

- El plan establecerá para todos los usos públicos, el orden prioritario de instalación en los edificios y espacios que sean aptos para ello, contemplarán las posibles áreas de rehabilitación integrada y deberá contener los criterios relativos a la conservación de fachadas, cubiertas e instalaciones sobre las mismas (art. 20.2 LPHE).
- Prohibición, hasta la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento de los Conjuntos, Sitios y Zonas Arqueológicas, de alineaciones nuevas, alteraciones en la edificabilidad, parcelaciones o agregaciones (art. 20.2 LPHE).
- Por lo que se refiere exclusivamente al área afectada por la declaración de Conjuntos Históricos, en los instrumentos de planeamiento se realizará la catalogación de todos los elementos unitarios que la forman, estableciendo la Ley que a los elementos singulares se les dispense una protección integral (art.21.1 LPHE). Deberá, asimismo, mantenerse la estructura urbana y arquitectónica, y las características generales de su ambiente. Se considerarán excepcionales las sustituciones de inmuebles. Solo excepcionalmente también se podrán permitir remodelaciones urbanas (art. 21.2 LPHE), y en todo caso, mantendrán las alineaciones urbanas existentes (art. 21.3 LPHE).
- El artículo 37.3 de la Ley estatal prevé como causa de interés social para la expropiación la relativa a los inmuebles que impidan o perturben la contemplación o den lugar a riesgos para «los bienes afectados por la declaración de interés cultural». Si se da a esta fórmula una interpretación amplia, que abarque tanto al bien cultural mismo como a su entorno, la previsión del precepto puede extenderse a los inmuebles del entorno. No obstante, la LPHE no es clara al respecto.
- Es asimismo insuficiente el tratamiento que da a los inmuebles situados en el entorno de los BIC en relación a las consecuencias que puedan derivarse de su declaración de ruina. Solo está prevista la intervención con carácter cautelar,

impidiendo un derribo o suspendiendo cualquier clase de obra o intervención, pero «siempre que se aprecie la concurrencia de alguno de los valores a que hace mención el art. 1 de la Ley» (art. 37.2 LPHE), entre los que no se encuentra el valor de puesta en valor, valga la redundancia, o valor indirecto que caracteriza a los elementos de un entorno.

Todas estas previsiones tienen como finalidad que a través del planeamiento urbanístico se preserven los valores paisajísticos de interés especial, el suelo de alto valor agrícola, el patrimonio cultural y la identidad de los municipios, por ello se tienen que incorporar las prescripciones adecuadas para que las construcciones y las instalaciones se adapten al ambiente donde estén situadas o bien donde se tengan que construir y no comporten un demérito para los edificios o los restos de carácter histórico, artístico, tradicional o arqueológico existentes en el entorno.

Por todo lo expuesto, podemos afirmar que existe una conexión entre patrimonio histórico inmueble y urbanismo a través de la necesidad disposición de un instrumento de planeamiento que determine el régimen de protección del BICN y que prevalece la legislación en materia de protección del patrimonio sobre la legislación urbanística.

4. Posibilidad de la Sra. Gené de poder realizar el proyecto de edificación tras la declaración de BICN

La Sra. Gené, no puede realizar su proyecto ya que, tanto en la legislación autonómica (art. 9.3 de la Ley 9/1993) como en la estatal (art.16 LPHE), se establece la suspensión de las licencias de edificación tanto las que estén en tramitación como las ya concedidas, «desde el momento en que se notifica al Ayuntamiento». Sin embargo, señala el precepto catalán *in fine* que el Departamento de Cultura puede autorizar las obras que sea manifiesto que no perjudican a los valores culturales del bien, autorización que será previa a la licencia municipal, salvo que ya esté otorgada.

Del mismo modo, la legislación catalana señala que una vez declarado el BICN, el Departamento de Cultura emitirá en 4 meses (habiendo oído al Ayuntamiento correspondiente), un informe vinculante sobre las licencias urbanísticas suspendidas por la incoación del expediente. Así, si el Departamento de Cultura, apreciase que el Ayuntamiento (en este caso el de Lleida) ha de modificar o anular una licencia, el mismo Departamento se hará cargo de una indemnización correspondiente, si procede, aplicando los criterios de la legislación urbanística. No obstante, es necesario señalar, que en el caso que nos ocupa se presupone la Sra. Gené no ha solicitado licencia de edificación.¹³

Como apunte, debemos señalar que el Ayuntamiento de Lleida es el encargado de notificar tanto al Departamento de Cultura como a la interesada las licencias urbanísticas que afecten a los BICN¹⁴. Así, el Ayuntamiento también es competente ex. art. 77 de la Ley 9/1993, para adoptar como medida cautelar la suspensión de las licencias otorgadas,

¹³ Art. 31 de la Ley 9/1993, relativo a la revisión de las licencias urbanísticas.

¹⁴ Art 34.5 de la Ley 9/1993, relativo a la autorización de obras.

suspensión que al afectar a un BICN, deberá ser comunicada al Departamento de Cultura en un plazo de 48 horas¹⁵.

5. Procedimiento legalmente establecido para la declaración de BICN

En primer lugar, debemos señalar que no hemos tenido acceso al expediente administrativo para poder comprobar que, efectivamente se ha seguido por parte de la Administración el procedimiento legalmente establecido. No obstante, a la vista del acto por el que se declara a la Iglesia de Sant Ruf y su entorno BICN, podemos presumir que, efectivamente se ha cumplido con todos los trámites previstos para la declaración de este BICN, y ello porque el procedimiento ha sido el que se establece en la Ley 9/1993 de Patrimonio Cultural Catalán, en los arts. 8 a 13, y supletoriamente en la Ley 16/1985 de Patrimonio Histórico Español en los arts. 9 a 13 y 18.

a) Inicio del procedimiento (arts. 9 y 10 LPHE y art. 8 Ley 9/1993)

En primer lugar, la Ley estatal determina la singular protección y tutela que ostentaran los bienes integrantes del Patrimonio declarados de interés cultural, independientemente de si han sido declarados mediante Ley o Real Decreto.

La declaración mediante Real Decreto requerirá la previa incoación y tramitación de expediente administrativo por el Organismo competente, esto es según la Ley 9/1993, la *Generalitat de Catalunya*. No obstante, se prevé también la incoación a instancia de otra Administración o de cualquier persona física o jurídica.

Así, en el expediente deberá constar el informe favorable de alguna de las Instituciones consultivas señaladas en el artículo 3.º, párrafo 2.º o que tengan reconocido idéntico carácter en el ámbito de una Comunidad Autónoma. En el caso de Cataluña, será el Consejo Asesor del Patrimonio Cultural de Cataluña, el Instituto de Estudios Catalanes o una de las instituciones científicas, técnicas o universitarias de prestigio o competencia reconocidos que se determinen por reglamento.

Cabe señalar que transcurridos tres meses desde la solicitud del informe sin que éste hubiera sido emitido, se entenderá que el dictamen requerido es favorable a la declaración de interés cultural. Cuando el expediente se refiera a bienes inmuebles se dispondrá, además, la apertura de un período de información pública y se dará audiencia al Ayuntamiento interesado.

En el expediente deberán constar los informes históricos, arquitectónicos, arqueológicos y artísticos, acompañados de una completa documentación gráfica, además de un informe detallado sobre el estado de conservación del bien.

b) Notificación, publicación y efectos de la incoación (arts. 10 y 11 LPHE y 9 Ley 9/1993)

La **incoación del expediente deberá ser notificada tanto a los interesados** en el procedimiento como al Ayuntamiento donde radica el inmueble. Asimismo, esta se

¹⁵ Art. 77 de la Ley 9/1993, relativo a las medidas cautelares.

publicara en el «*Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*» y en el «Boletín Oficial del Estado». La incoación del expediente determina la aplicación provisional del mismo régimen de protección previsto para los ya declarados, lo que supone además en el caso de bienes inmuebles la suspensión de la tramitación de las licencias municipales de parcelación, edificación o derribo en la zona afectada, así como la suspensión de los efectos de las licencias ya concedidas. No obstante, el Departamento de Cultura puede autorizar la realización de las obras que sea manifiesto que no perjudican a los valores culturales del bien, autorización que será previa a la concesión de la licencia municipal, salvo que se trate de licencias concedidas antes de la incoación del expediente.

c) Finalización del expediente (art. 11 LPHE y 10 Ley 9/1993)

La declaración de BICN será acordada por el Gobierno de la *Generalitat*, a propuesta del Consejero de Cultura.

El plazo máximo para resolver el expediente será de 18 meses. La caducidad del expediente se produce si una vez transcurrido este plazo se solicita que se archiven las actuaciones y dentro de los treinta días siguientes, no se dicta resolución. Una vez caducado el expediente, no se puede volver a iniciar dentro de los años¹⁶ siguientes, salvo que lo pida el titular del bien.

La resolución del expediente deberá establecer la determinación del bien objeto como de interés cultural así como, delimitar el entorno afectado, definir y enumerar las partes integrantes, las pertenencias y accesorios comprendidos en la declaración y de manera específica en la legislación autonómica:

- a) Una descripción clara y precisa del bien o los bienes, que permita su identificación, con sus pertenencias y accesorios, si los hubiera, y que determine, en el caso de que se tratara de bienes inmuebles, si la declaración incluye el subsuelo y, si procede, los bienes muebles vinculados al inmueble, los cuales también tendrán la consideración de bienes culturales de interés nacional.
- b) En el caso de los bienes inmuebles, la clase que les ha sido asignado, de acuerdo con el artículo 7º y, si procede, la delimitación del entorno necesario para la protección adecuada del bien. El entorno, que puede incluir el subsuelo, está constituido por el espacio, ya sea edificado o no, que da apoyo ambiental al bien y cuya alteración puede afectar a los valores, a la contemplación o al estudio del mismo.
- c) La declaración de un bien cultural de interés nacional establecerá, en caso de que el uso al que se destine el bien sea incompatible con su preservación, la paralización o la modificación de ese uso, en cuyo caso se fijará la indemnización correspondiente.
- d) La declaración de un bien cultural de interés nacional puede incluir la determinación de los criterios básicos que, con carácter específico, regirán las intervenciones sobre dicho bien.

¹⁶ Esta imprecisión respecto del plazo de prescripción se subsana en la Ley estatal que establece un plazo de 3 años, más restrictivo que el plazo general de prescripción de 4 años.

d) Notificación y publicación de la resolución (art. 12 Ley 9/1993)

La declaración de un BICN se notificará a los interesados y a los Ayuntamientos de los municipios donde radica el bien. Además, la declaración se publicará en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* y en el «Boletín Oficial del Estado».

e) Inscripción en el Registro de Bienes Culturales de Interés Nacional (arts. 12 y 13 LPHE y 13 Ley 9/1993)

Los bienes declarados de interés cultural serán inscritos en el Registro de Bienes Culturales de Interés Nacional gestionado por la *Conselleria de Cultura* (este registro contemplará todos los actos que se realicen sobre el bien inscrito, si pueden afectar al contenido de la declaración). Cabe señalar que es obligación del titular de un Bien Cultural de Interés Nacional comunicar al Registro todos los actos jurídicos y técnicos que puedan afectar a dicho bien.

Asimismo, los datos del Registro de Bienes Culturales de Interés Nacional son públicos, salvo las informaciones que deban protegerse debido a la seguridad de los bienes o de sus titulares, la intimidad de las personas y los secretos comerciales y científicos protegidos por la Ley.

De las inscripciones y las anotaciones en el Registro de Bienes Culturales de Interés Nacional se dará cuenta al Registro General de Bienes de Interés Cultural de la Administración del Estado, para que se hagan las consiguientes inscripciones y anotaciones en el mismo (a este registro también se le notificará la incoación del expediente, que causarán la correspondiente anotación preventiva hasta que recaiga resolución definitiva).

Por último, señalar que en la legislación estatal se prevé que a los bienes declarados de interés cultural se les expida por el Registro General un Título oficial que les identifique y en el que se reflejen todos los actos jurídicos o artísticos que sobre ellos se realicen. Las transmisiones o traslados de dichos bienes se inscribirán en el Registro. Reglamentariamente se establecerá la forma y caracteres de este Título.

6. Justificación de la inclusión de la parcela de la Sra. Gené dentro del entorno de protección de la Iglesia

La justificación que realiza la Administración en el Acuerdo respecto de la inclusión de las parcelas del entorno de la Iglesia de Sant Ruf de Lleida es conforme a Derecho debido a las siguientes consideraciones.

La definición y delimitación del espacio que se constituye en entorno de un bien cultural debe llevarse a cabo en el acto administrativo que resuelva el expediente de declaración de BIC, tal y como establece el art. 11 de la LPHE.

La tutela de conservación y puesta en valor del patrimonio histórico inmueble no se circunscribe a los bienes que en sí mismos están dotados de valor cultural, sino que se extiende también sobre otros bienes que, aun no poseyendo esa naturaleza peculiar que se deriva del reconocimiento de un valor cultural, sí se encuentran con aquellos en una

particular relación en presencia de la cual se hace necesaria una intervención pública en función de la plena actuación de interés público del bien que integra el patrimonio histórico, esto es la Iglesia de Sant Ruf.

Así pues, la colocación espacial de los inmuebles integrantes del Patrimonio Histórico confiere a éstos un particular significado. La realidad especial que los rodea influye directamente en el aspecto exterior del bien y en su capacidad de representar un valor cultural. Por ello, la necesidad de salvaguarda de los bienes integrantes del patrimonio histórico inmueble va más allá de su estricta dimensión física para comprender un área más extensa hasta donde se mantengan ciertas relaciones de perspectiva con el marco o espacio en el que surgieron o en el que se ha desarrollado a lo largo del tiempo. A este espacio se le denomina «entorno».

Tradicionalmente, los entornos han sido un espacio desatendido. La falta de una norma clara que dispusiera el régimen de actuación en los espacios que realzan el valor de los monumentos o conjuntos históricos, la inobservancia de la normativa existente en el ámbito de la legislación protectora del patrimonio, junto a lo que se puede llamar «cultura urbanística» española, han traído como resultado la realidad que hoy día rodea a nuestros Monumentos y Conjuntos históricos, ya abarquen una zona limitada de la ciudad, ya constituyan la entera ciudad misma, realidad que constituye una «brutal ruptura de escala» en la gran mayoría de los casos.

El resultado es operar con la técnica de la retícula, y hasta que no surge el escándalo de la Torre de Valencia, quebrando la perspectiva de la Puerta de Alcalá de Madrid, nadie parece haberse dado cuenta antes del daño irreparable que se puede hacer a un monumento sin tocarlo, actuando lejos de él.¹⁷

Históricamente, tan solo el artículo 6 del Decreto de 22 de julio de 1958 se refería al entorno como «los edificios, calles o plazas inmediatas a los monumentos», disponiendo como única técnica de intervención la autorización de la Administración cultural para todo tipo de obras que pretendiesen llevarse a cabo en los mismos.

Consecuentemente, la jurisprudencia no ha sido pacífica en lo referente a la delimitación del entorno de protección, a pesar de ello, existen resoluciones favorables a la protección del entorno:

La Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de marzo de 1980, afirma que constituyendo la cobertura del acto de intervención de que se trata el artículo 6 del Decreto de 22 de julio de 1958 [...] resulta irrelevante la argumentación de la actora de que la Dirección General de Bellas Artes no pudo actuar como lo hizo por la razón de que el expediente para

¹⁷ ALONSO IBÁÑEZ, MARIA DEL ROSARIO. *Los espacios culturales en la ordenación urbanística*. Marcial Pons, Madrid, 1994, pág. 78. ARRIBAS BRIONES, PABLO. «El urbanismo ante la ordenación y protección de los valores del patrimonio histórico-artístico», *Estudios Territoriales*, nº 8, Instituto del Territorio y Urbanismo-Ministerio de Obras Públicas y urbanismo, Madrid, 1982, pág. 126.

ampliar el carácter monumental del Palacio de Villena a los anexos antes nombrados estaba aún en tramitación, cuando se pronunció sobre la suspensión y ordenó el derribo, pues ya se ha dicho que **la Administración tutelar del patrimonio histórico estaba legitimada para actuar como lo ha hecho, no es razón a esta declaración de ampliar el carácter histórico-artístico a los anexos del palacio, sino porque éste, desde 1931, estaba catalogado como tal y las obras que el actor estaba ejecutando incidían desfavorablemente en el entorno monumental protegido por la norma transcrita»**

En el mismo sentido encontramos la STS de 30 de mayo de 1977, donde se impugnaba la resolución de la Dirección General del Patrimonio Artístico y Cultural, que acordó declarar ilegal y clandestinas las obras que se venían realizando en las inmediaciones del Monasterio de San Salvador en Villanueva de Lorenzana (Lugo), por tener incoado expediente de declaración de monumento. Las obras contaban con licencia municipal otorgada en precario. La sentencia mantiene la tesis de la necesidad de autorización de la Administración cultural para las obras que se lleven a cabo en los lugares próximos a los monumentos, de tal manera que su falta determina la consideración de las obras como clandestinas.

La misma tesis se mantiene en la Sentencia de 19 de enero de 1978 del Alto Tribunal, en la que desestima el recurso interpuesto por la Compañía Telefónica contra resoluciones que declaraban la ilegalidad y clandestinidad de las obras de construcción de una torre telefónica en el Valle de Bohi (Lleida), incoado expediente de declaración de Paraje Pintoresco, perturbando además la visibilidad del campanario románico de la Iglesia.

Asimismo, podemos destacar también la Sentencia de 13 de febrero de 1987, que hace referencia a la colocación de valla publicitaria junto a las murallas de la ciudad de Lugo, declaradas monumento nacional en 1921, para cuya colocación se había obtenido licencia municipal, pero no autorización de Bellas Artes. El Tribunal señala en este sentido: «...haciendo abstracción de que si la licencia era suficiente en principio, cuando se trata de colocación de elementos que puedan romper la armonía o desfigurar la perspectiva que ofrezca un conjunto urbano de características histórico-artísticas, como es la muralla declarada monumento nacional, concurre una doble competencia proyectada sobre el mismo objeto, aunque con distintas finalidades: una, la municipal, en garantía y protección de personas y bienes, así como de control del cumplimiento de las normas urbanísticas, y otra, la estatal, a través del Ministerio de Cultura que, proyectando su actividad por razones de conservación del patrimonio artístico, **tiene potestad para obligar a la demolición o retirada del elemento perturbador, si estima que rompe la perspectiva monumental, y con ello sufrirá el patrimonio histórico-artístico cuya protección tiene encomendada».**

No obstante, será a partir de la etapa constitucional cuando el Tribunal Supremo legitime las actuaciones de la Administración cultural que se lleven a cabo para impedir la realización de obras que perjudiquen la perspectiva que ofrecen los Monumentos y Conjuntos, interviniendo en espacios no afectados directamente por declaraciones de monumentalidad, poniendo el énfasis en la primacía de los intereses colectivos ligados a la conservación del patrimonio histórico recogidos en el artículo 46 de la Constitución,

frente a los intereses individuales de los propietarios afectados, poniendo de manifiesto la existencia de un principio de interpretación de la legislación protectora del patrimonio histórico en el sentido más favorable a la conservación del mismo, tesis que se mantiene de forma mayoritaria.

Un ejemplo de ello es la Sentencia de 8 de mayo de 1987: «como ha recordado esta Sala en Sentencia de 3 de octubre de 1986, recogiendo la doctrina de otras anteriores, las atribuciones de los organismos protectores del patrimonio histórico-artístico obedecen a la exigencia de defender el derecho social a la cultura, **y ello obliga a interpretar la legislación protectora de dicho patrimonio en el sentido más favorable a la conservación del mismo, en virtud de lo expresamente establecido en el artículo 46 de la CE, y otorga cobertura legal para impedir o demoler las obras que pudieran producir a dicho patrimonio daños o perjuicios irreparables, y en consecuencia, aquellos organismos pueden – separándose incluso, si ello fuera necesario, de las normas urbanísticas y de las licencias que se hubieran otorgado por otros organismos- adoptar e imponer las limitaciones que discrecionalmente estimen necesarias para tal fin, aunque tal potestad, como todas, no sea absoluta, sino limitada**, en los términos resultantes de los artículos 9 y 103 de la CE, de forma que su ejercicio haya de insertarse en el conjunto del ordenamiento español (sentencia de 19 de enero de 1978)- , ser razonable y limitar lo menos posible los derechos de los propietarios afectados».

Por consiguiente, podemos deducir que en la actualidad el entorno constituye un objeto jurídico de tutela, tanto en la legislación de patrimonio histórico como en la de urbanismo. No obstante, mientras que en la legislación de patrimonio se asume la protección como un fin propio y exclusivo, en la urbanística se adopta una perspectiva más amplia, en cuanto institucionalmente se dirige a regular el orden urbanístico, teniendo en cuenta otros intereses públicos que allí confluyen.

Así, tanto la normativa estatal como la autonómica señalan que la Administración competente ha de delimitar el entorno de los bienes culturales inmuebles. El artículo 11.2 de la LPHE es claro, por cuanto la declaración de BIC debe incluir también la del entorno de mismo, pues es un principio informante de esta misma Ley que «la resolución que declare el BIC deberá describirlo claramente. En el supuesto de inmuebles, **delimitará el entorno afectado por la declaración...**». Además, también se establece un régimen de intervención administrativa en este espacio, que no es una alternativa a la declaración del BIC, sino corolario de ésta.

De este modo, tras analizar el art. 11.1.b) de la legislación catalana, y el art. 22 LPHE podemos dudar de si el entorno es un espacio de protección distinta al del bien cultural, ya que en el art. 11.1.b) se establece que en la declaración se incluirá «si procede», la delimitación del entorno, hecho que puede llegar a deducir que bien cultural y entorno son objetos de consideración con contenido distinto, y por consiguiente, estatutos jurídicos distintos.

Todo ello, trae causa en que en el caso del bien con valor cultural, el interés público protegido es el valor cultural, mientras que en el caso del entorno, el interés público protegido es el medio mismo de valorización del bien. Por lo tanto, el acto administrativo que delimita el entorno tiene naturaleza constitutiva de una cualidad, la cualidad de bien que contribuye a valorizar un bien cultural.

Por consiguiente, se podría valorar que la intervención pública en estos espacios debiera ser configuradora de un régimen que, no podría ser el mismo que afecte al BICN. Es decir, la intensidad de la intervención tiene que ser distinta porque los elementos que conforman el entorno no necesariamente tienen que tener valor cultural en sí mismos.

No obstante, tras todo lo expuesto, no podemos negar que el entorno del bien necesariamente tiene que ser el espacio que circunda al bien cultural y que, aun no estando dotado de valor cultural, contribuye a la valorización del bien cultural mismo, y por lo tanto, debe gozar de protección.

2.2.2. Cuestiones procesales

1. Impugnación del acuerdo en vía administrativa

La naturaleza del acuerdo, tal y como se vio en la pregunta sustantiva primera, es de acto administrativo. Ello otorga la posibilidad de que sea objeto de recurso en vía administrativa, pues si la naturaleza del acto fuese de disposición general, no cabría recurrir en la vía administrativa, sino directamente en la vía contenciosa-administrativa (art. 112.3 LPAC).

El acto objeto de recurso pone fin a la vía administrativa (art. 114.1 d) LPAC), con lo cual será posible interponer un recurso potestativo de reposición (art. 123.1 LPAC). Además, esta previsión también se encuentra en el pie de recurso del acto cuya impugnación se pretende.

Así, en el caso de que la Sra. Gené decida interponer un recurso de reposición, deberá tener en cuenta de manera previa que no podrá interponer recurso contencioso-administrativo hasta que sea resuelto expresamente o se haya producido la desestimación presunta del recurso de reposición interpuesto.

El recurso de reposición deberá interponerse en el plazo de un mes a contar desde la publicación en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* o de la notificación correspondiente, ante el *Govern de la Generalitat* (arts. 123 y 124 LPAC). En tal caso, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución por parte de la *Generalitat* será de un mes, transcurrido el cual, podrá entenderse desestimado y la Sra. Gené podrá acudir a la vía contenciosa-administrativa.

En otro caso, podría acudir a la acción de nulidad del art. 106 de la LPAC, si en el acuerdo constara alguno de los supuestos de nulidad de pleno derecho del art. 47.1 LPAC. No obstante, no se aprecian ninguno de dichos supuestos de nulidad radical en el acto objeto de análisis. En el mismo sentido, descartamos la posibilidad de instar una revocación de

actos a la que se refiere el art. 109 LPAC por cuanto la revocación del acto de declaración del BICN sería contraria al interés público (art. 109.1 LPAC).

Por último, podría instarse en vía administrativa un recurso extraordinario de revisión si se diera alguno de los supuestos tasados del art. 125.1 de la LPAC, siempre y cuando no hubieran transcurrido los plazos a los que se refiere el art. 125.2 LPAC de 3 meses para las causas b), c) y d) y de 4 años para la causa a), término que se computará desde el conocimiento de los documentos o desde que la sentencia judicial quedó firme.

2. Responsabilidad patrimonial de la Administración

La responsabilidad de la Administración es un principio básico del Derecho Administrativo. La CE reconoce en sus arts. 9.3 y 106.2 el derecho de los particulares a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea **consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos**¹⁸.

En materia de responsabilidad patrimonial urbanística, debemos atender además de las precisiones de responsabilidad patrimonial de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), al art. 48 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante, Ley del Suelo), al Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña y al planeamiento urbanístico vigente.

De manera previa, hemos de indicar que, en su caso, la Sra. Gené tendría que dirigir la acción por responsabilidad patrimonial contra el Ayuntamiento de Lleida y no contra la *Generalitat*, puesto que al encontrarnos en un supuesto de responsabilidad patrimonial urbanística, la Administración que tiene la competencia para modificar el planeamiento urbanístico es la Administración Local. Así, una vez modificado definitivamente el Plan, la Sra. Gené podría interponer dicha reclamación en el plazo de un año desde la publicación de la adecuación del planeamiento urbanístico al acto de declaración de BICN.

Así se prevé en el art. 115.3 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña cuando determina que: «A los efectos de indemnizaciones que prevé la legislación aplicable en el caso de

¹⁸ En nuestro ordenamiento jurídico se configura la responsabilidad patrimonial de la Administración como un tipo de responsabilidad objetiva, cuyos presupuestos están determinados en el art. 32 de la Ley 40/2015 LRJSP y además han sido concretados y desarrollados por la jurisprudencia (las SSTS de 9 de marzo de 1998 y de 10 de abril de 2008 establecen de forma clara los presupuestos de la responsabilidad patrimonial administrativa): a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas; b) Que el daño o lesión patrimonial sufrido por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación directa, inmediata y exclusiva de causa-efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando el nexo causal; c) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño (Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 6ª) de 25 de septiembre de 2007 (recurso 2025/2003) y de 1 de julio de 2009 (recurso 1515/2005).; d) Ausencia de fuerza mayor.

modificaciones o revisiones del planeamiento urbanístico que impidan o alteren la facultad de participar en actuaciones de transformación urbanística, es preciso que los terrenos cuenten con planeamiento derivado **definitivamente aprobado**, cuando éste es necesario, y, en todo caso, con la aprobación definitiva de los proyectos de urbanización y de reparcelación, cuando sea de aplicación este sistema de actuación.»

En efecto, en nuestro caso se le ha producido un **daño** a la Sra. Gené al no poder llevar a cabo el proyecto de viviendas en la parcela que adquirió debido al especial régimen de protección que opera en la misma, consecuencia de la declaración de BICN. Sin embargo, para que la acción por responsabilidad patrimonial prospere, deben darse de manera cumulativa todos los presupuestos que exige la jurisprudencia.

En primer lugar, la producción del daño es subsumible dentro del supuesto indemnizatorio establecido en el apartado b) del art. 48 de la Ley del Suelo: «Las vinculaciones y limitaciones singulares que excedan de los deberes legalmente establecidos respecto de construcciones y edificaciones, o lleven consigo una restricción de la edificabilidad o el uso que no sea susceptible de distribución equitativa.»

Este caso, la declaración de BICN afecta a la Sra. Gené de manera específica, singular, impidiéndole la consecución de su proyecto de viviendas por el efecto de suspensión de licencias que genera la declaración de BICN, efecto que se concretará definitivamente por el Ayuntamiento tras la adecuación del Plan al acto.

No obstante, a pesar de la existencia del presupuesto del daño, la acción por responsabilidad patrimonial **no prosperaría** por cuanto tienen que darse de manera conjunta todos los presupuestos de la responsabilidad patrimonial y, en este caso, la **relación de causalidad¹⁹ entre el daño y el funcionamiento de la Administración se ha roto por la actuación de la propietaria**. La Sra. Gené era conocedora de la situación en la que se encontraba la parcela al tiempo de su adquisición (ostentando el mismo régimen de protección que si se hubiera dictado el acto definitivo), pues la compraventa se realizó en diciembre de 2018, y el acto definitivo se publicó el 15 de enero de 2019.

En consecuencia, la lesión o perjuicio sobre la parcela debe ser soportada por la Sra. Gené puesto que pudo conocer de la situación en la que se encontraba la propiedad, no solo porque la *Generalitat* había realizado la pertinente anotación preventiva en el Registro de Bienes Culturales de Interés Nacional al momento de incoarse el expediente, sino porque, también se notificó esta circunstancia a quien fuera propietario en ese momento, atendiendo a su condición de interesado en el procedimiento. Asimismo, en el acto de declaración podemos observar como no se presentaron alegaciones durante la tramitación del expediente.

Por lo tanto, si la Sra. Gené desconocía la circunstancia que versaba sobre la parcela al tiempo de la compraventa fue, o por su propia culpa, puesto que no acudió al Registro a comprobar si concurría alguna circunstancia excepcional sobre la parcela que pretendía

¹⁹ Dictamen del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana 1145/2010, de 9 de diciembre de 2010.

adquirir, actuando con una gran falta de diligencia; o bien porque la parte vendedora realizó la transmisión sin haberle asegurado la posesión pacífica y útil de la misma, siendo obligación de la parte vendedora el saneamiento del objeto de la compraventa en virtud del art. 1486 y sigs. del CC.

Finalmente, el ejercicio de una reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración no sería viable puesto que el daño es consecuencia de la actuación negligente de la Sra. Gené y no del funcionamiento de la Administración, sin perjuicio de que la Sra. Gené pueda emprender las acciones civiles que estime pertinentes contra el vendedor de la parcela por daños y perjuicios que le ha causado.

3. Impugnación del acuerdo en vía jurisdiccional

3.1. Recurso contencioso-administrativo

En sede jurisdiccional se puede interponer un recurso contencioso-administrativo contra la declaración de Bien Cultural de Interés Nacional con base en los arts. 25.1 y 31 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante, LJCA).

El recurso deberá interponerlo en el plazo de 2 meses contados desde el día siguiente al de la publicación del acto del Govern en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* o de la notificación correspondiente que pone fin a la vía administrativa. En caso de que se haya interpuesto previamente recurso potestativo de reposición, la parte recurrente habrá de esperar a la previa resolución del mismo para, en el mismo plazo de 2 meses desde la resolución de este, o desde que se entienda desestimado por silencio administrativo, interponer el preceptivo recurso contencioso-administrativo (art. 46.1 LJCA).

El órgano frente al cual habrá de interponerlo será el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en virtud del art. 10.1 a) de la LJCA.

El procedimiento a través del cual se dilucidará la pretensión será el ordinario (art. 45 y sigs. LJCA), por no encontrarse en ninguno de los supuestos tasados del art. 78.1 LJCA, por los que deberá resolverse mediante procedimiento abreviado²⁰.

3.2. Recurso indirecto

El artículo 26 de la LJCA reconoce la posibilidad de impugnar tanto directa como indirectamente disposiciones de carácter general. Sin embargo, en el caso que nos ocupa, y tal y como se dispuso en la pregunta sustantiva primera, la naturaleza del acuerdo es de acto administrativo, con lo cual, a través de la eventual impugnación de la licencia municipal de obras, **no** se estaría impugnando la de declaración de BICN.

En primer lugar, debemos indicar que esta pretensión o recurso indirecto no puede fundarse en defectos formales del procedimiento para su elaboración y aprobación, pues tanto en la STSJ del País Vasco, de 1 de abril de 1996 como en la STS de 16 de junio de

²⁰ Entendemos que el valor de la parcela propiedad de la Sra. Gené es superior a 30.000€.

1997, se considera que « los defectos procedimentales no pueden alegarse para impugnar indirectamente disposiciones de carácter general».

Junto a esta perspectiva formal, está la material por la cual el reglamento se anulará sólo si incurre en **infracción del ordenamiento jurídico**, tal y como explica la STS de 17 de junio de 2003: «El control de la potestad reglamentaria que atribuye a los Tribunales el artículo 106 de la Constitución confiere a esta Jurisdicción la facultad de anular las disposiciones generales que “incurrieran en cualquier infracción del Ordenamiento Jurídico” (art. 70.2 LJCA), cuando, en relación con los artículos 26 y 27 de la misma, aquellas no resulten “conformes a Derecho” o –término equivalente- incurran en ilegalidad. La infracción de las normas de Derecho comunitario europeo, en virtud del principio de primacía de éste sobre el Derecho interno, constituye una de las infracciones del Ordenamiento jurídico en que pueden incurrir dichas disposiciones [...] En nuestro Derecho la infracción del Ordenamiento jurídico en que incurra un reglamento lleva aparejada la **sanción de nulidad**. No es posible modular los efectos de la misma distinguiendo entre los conceptos de nulidad o anulabilidad. Las disposiciones administrativas disconformes con el Ordenamiento jurídico son nulas de pleno Derecho –con la notas de insubsanabilidad, efectos “*ex tunc*” [desde aquel momento] e invalidez “*erga omnes*” [frente a todos]–, a tenor de un principio tradicional en nuestro Ordenamiento que hoy se engarza con el **principio de subordinación jerárquica del reglamento a la Ley** reflejado en los artículos 9.1 y 97 de la Constitución y se recoge en el 62.2 de la Ley 30/1992 (actual art. 47.2 de la LPAC) (“También serán nulas de pleno Derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las Leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales”), en el mandato del artículo 6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (“Los Jueces y Tribunales no aplicarán los reglamentos o cualquier otra disposición contrarios a la Constitución, a la Ley o al principio de jerarquía normativa”) y en su lógica consecuencia del carácter no decisorio que sobre la cuestión planteada en el proceso *a quo* tiene el planteamiento al Tribunal superior en grado, una vez firme la sentencia, de la cuestión de ilegalidad de un reglamento en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (artículo 126.5), como forma de garantizar la falta de aplicación inmediata del reglamento nulo».²¹

²¹ Extracto de GONZALEZ-VARAS, SANTIAGO. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo II (Comentarios a la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa) 3ª ed. Civitas, Cizur Menor, enero 2018. Tercera Parte. El objeto del recurso contencioso-administrativo. Capítulo XVI. Actividad impugnada y pretensiones. 2. Disposiciones susceptibles de impugnación y de actos fundada en que tales disposiciones no son conformes a derecho. La cuestión de ilegalidad (arts. 26 y 27), pág. 344 y sigs.

3.3. La justificación de la inclusión de la parcela dentro del entorno de protección en la vía jurisdiccional. Posibilidad de que la Sentencia delimite un nuevo entorno

El acuerdo por el cual se determina el entorno de protección se ha dictado con base en la potestad discrecional técnica de la Administración.

El ejercicio de la potestad discrecional técnica supone que la decisión que ha tomado la Administración tiene su fundamento en los informes preceptivos emitidos por el *Consell Assessor del Patrimoni Cultural Català* y por el *Institut d'Estudis Catalans*. Por lo tanto, se establece una presunción de validez «iuris tantum» de la decisión ya que se apoya en la especialización e imparcialidad de los órganos que han realizado dichos informes. Así se reconoce esta presunción en la STS de 22 de junio de 1998 (rec. 9034/1990).

No obstante, el Tribunal Constitucional en su STC 73/1998, de 31 de marzo, ha reconocido que se puede desvirtuar esta presunción si se acredita la infracción o el desconocimiento del proceder razonable que se presume por el órgano, bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda justificación del criterio adoptado, entre otros motivos por fundarse en un patente error, debidamente acreditado (normalmente mediante prueba pericial).

Por lo tanto, son estos límites que detalla el TC los que deberemos tener en cuenta para poder discutir la justificación del entorno de protección.

Respecto de la motivación del acto, debemos advertir previamente que al ser un acto dictado con base en la potestad discrecional de la Administración, deberá dictarse de forma motivada con sucinta referencia a hechos y fundamentos de derecho tal y como exige el art. 35 i) de la LPAC. Así, la STSJ de las Islas Canarias, Santa Cruz de Tenerife, núm. 595/2003 de 30 de junio, en su FJ 8º especifica que la motivación del entorno tiene que «individualizar las razones en relación a la extensión de la delimitación que acuerda».

Por otro lado, en lo relativo a la arbitrariedad de la decisión, sería muy difícil que la Sra. Gené consiguiera probarla por cuanto la Administración se ha limitado a hacer uso de las facultades que le otorga el ordenamiento, sin apartarse de la finalidad de velar por el interés público, puesto que como se ha expuesto a lo largo de todo el estudio, la protección del patrimonio tiene un reconocimiento constitucional, concretamente del art. 46 CE, que determina la obligación de su conservación. En este sentido, la STS de 3 de octubre de 1986, ha señalado que debe aplicarse la legislación protectora del Patrimonio Histórico en el sentido más favorable a la conservación del mismo.

Por último, debemos tener en cuenta el principio de proporcionalidad de la medida adoptada por la Administración de delimitar el entorno de protección en el sentido de que esta medida debe, consiguiendo el fin previsto (la defensa del interés público), causar el menor daño al particular.

A modo de conclusión, a pesar de que sí cabe la impugnación de la justificación del entorno de protección, tal y como indica la STSJ de Castilla y León, Valladolid, núm. 135/2033 de 31 de enero «no se debe olvidar que en esta materia existe un claro margen

de apreciación en favor de la Administración, lo que necesariamente dificulta el control jurisdiccional, siendo preciso demostrar para tener éxito en pretensiones como las que nos ocupa que la Administración ha incurrido en arbitrariedad, o ha actuado en menoscabo de los intereses generales a que debe servir, o valorando incorrectamente los hechos que motivan su intervención», siendo necesario además para que la acción prospere que la demandante pruebe de manera clara y suficiente que el acuerdo de delimitación incluye áreas o zonas que no afectan al entorno de la Iglesia de Sant Ruf, dentro de las cuales ha de hallarse su parcela.

Finalmente, la sentencia que se dictara, no podría fijar una nueva delimitación del entorno de protección puesto que en nuestro ordenamiento jurídico, los Tribunales no tienen atribuida la función administrativa, sino que juzgan y hacen ejecutar lo juzgado (art. 117.3 CE).

En efecto, la función de la jurisdicción contencioso-administrativa es la de revisar la legalidad de los actos emanados de la Administración, no la de sustituir la voluntad de ésta, y ello por cuanto se establece en el art. 71.2 de la LJCA: «Los órganos jurisdiccionales no podrán determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general en sustitución de los que se anulen ni podrán determinar el contenido discrecional de los actos anulados».

3.4. El Ayuntamiento de Lleida como parte procesal

El Ayuntamiento de Lleida podría intervenir como parte codemandada en el proceso ya que ostenta legitimación pasiva con base en el art. 21.1.a) de la LJCA, por ser «Administración pública o cualesquiera de los órganos mencionados en el art. 1.3 contra cuya actividad se dirija el recurso».

Así, el Ayuntamiento de Lleida, es la Administración competente para otorgar, en su caso, la licencia de edificación a la Sra. Gené, y para elaborar o modificar el Plan Especial del municipio derivado del Acuerdo por el cual la *Generalitat* cataloga a la Iglesia de Sant Ruf como BICN. Por todo ello, debe aparecer como interesado en el expediente administrativo, y la Administración demandada deberá emplazarle para que comparezca, tal y como se establece en el art. 49.1 de la LJCA que establece el momento procesal en el cual deberá personarse el Ayuntamiento como codemandado, esto es, tras la resolución por la cual la *Generalitat*, como Administración demandada, «acuerde remitir el expediente [...] a cuantos aparezcan como interesados en él, emplazándoles para que puedan personarse como demandados en el plazo de nueve días». Esta notificación se hará conforme a LPAC.

En relación con los emplazamientos, debemos destacar la STC 293/2005, de 21 de noviembre que determina la virtualidad de los mismos:

- Para la correcta constitución de la relación jurídica procesal.
- Para garantizar el derecho de defensa reconocido en el art. 24 CE, que implica la posibilidad de un juicio contradictorio en que las partes puedan hacer valer sus derechos e intereses legítimos.

- Conforme a la especial trascendencia de los actos de comunicación del órgano judicial con las partes, en particular del emplazamiento a quien ha de ser o puede ser parte en el procedimiento, pues en tal caso el acto de comunicación es el necesario instrumento que facilita la defensa en el proceso de los derechos e intereses cuestionados (STC 16/1989, de 30 de enero, FJ 2º).

Asimismo, tal y como determina la STC 268/2000, de 13 de noviembre en su FJ 4º «pesa sobre los órganos judiciales la responsabilidad de velar por la correcta constitución de la relación jurídico-procesal sin que, claro está, ello signifique exigir al Juez o tribunal correspondiente el despliegue de una desmedida labor investigadora». Por lo tanto, ante la falta de emplazamiento por parte de la Administración demandada, será el Letrado de la Administración de Justicia, quién «a la vista del resultado de las actuaciones administrativas y del contenido del escrito de interposición y documentos anejos, comprobará que se han efectuado las debidas notificaciones para emplazamiento y, si advierte que son incompletas, ordenará a la Administración que se practiquen las necesarias para asegurar la defensa de los interesados que sean identificables» tal y como se predica del art. 49.3 de la LJCA.

3. Conclusiones y discusión

- I. El acuerdo por el cual se declara la Iglesia de Sant Ruf como BICN tiene naturaleza de acto administrativo ya que éste se agota con la aplicación al caso en concreto y por lo tanto no es susceptible de aplicación general sucesiva para aquellos casos que entren dentro del tipo. La importancia de la naturaleza de este acto reside en las posibles vías de impugnación, pues al ostentar naturaleza de acto cabrá su recurso ante la vía administrativa, cosa que no sería posible si tuviese naturaleza de disposición general.
- II. Los efectos que produce la declaración de la Iglesia como BICN tienen una afección directa en la propiedad privada de la Sra. Gené y en su proyecto de construcción de un edificio de viviendas y ello por cuanto, ya con la incoación del expediente, se aplica de manera provisional el régimen de protección de los BICN.
- III. A pesar de que es la Generalitat la Administración competente para la declaración de BICN que radiquen en Cataluña, se ha revelado la Corporación Local como la Administración que realiza las actuaciones pertinentes para hacer efectiva dicha declaración. Por ello, el Ayuntamiento será parte codemandada en un potencial procedimiento contencioso-administrativo ulterior.
- IV. Las actuaciones que las Corporaciones Locales llevarán a cabo tienen que ver, en primer lugar con la suspensión de licencias que o bien ya se hayan otorgado, o estén en fase de tramitación hasta la resolución del expediente, tras el cual, será quien decida sobre las mismas en atención a los términos de la declaración de BICN.
En segundo lugar, el Ayuntamiento deberá modificar el planeamiento urbanístico para adecuarlo a la declaración, y ello con base en la preeminencia de la legislación en materia de patrimonio histórico sobre la regulación urbanística.
- V. Por todas estas consecuencias derivadas de la declaración de BICN, la Sra. Gené no podrá realizar el proyecto de edificación, pues su parcela se encuentra dentro

del entorno de protección de la Iglesia. No obstante, ello no es óbice para que, en defensa de sus derechos e intereses legítimos, inicie un procedimiento administrativo y/o contencioso-administrativo, no así una reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración, pues no concurren los presupuestos legalmente establecidos para ello.

- VI. Del estudio del caso, se deduce que la fundamentación de tales recursos sólo podría basarse en la justificación que del espacio relativo al entorno de protección hace el acto, y no en la declaración en sí de la Iglesia como BICN, pues ésta se ha hecho en virtud de la potestad discrecional técnica de la Administración, y por consiguiente está fundada en informes técnicos del *Consell Assessor Cultural Català* y de *l'Institut d'Estudis Catalans*. Tampoco cabría recurrir por un defecto de forma o por haber prescindido del procedimiento legalmente establecido, ya que del acto se desprende el seguimiento de todos y cada uno de los trámites precisos para la resolución de este tipo de expedientes.
- VII. Por último, debemos manifestar que a pesar de que se impugne la justificación de los límites del entorno de protección de la Iglesia, la Sentencia que determine su proporcionalidad o no, así como, la suficiente o insuficiente motivación, no podrá, en ningún caso, determinar unos lindes nuevos, pues no es la función de la jurisdicción contencioso-administrativa el determinar el contenido de los actos que pueda anular. Por consiguiente, será la Generalitat la que, en su caso, deba volver a determinar el entorno de protección de la Iglesia de Sant Ruf.

4. Emisión del dictamen

En primer lugar, y con la finalidad de realizar la mejor defensa posible de los intereses de la parte a la que se representa, esto es la *Generalitat de Catalunya*, debemos hacer hincapié en la falta de documentación que para la resolución de este caso nos ha sido proporcionada, en especial el expediente administrativo, sin el cual es muy difícil elaborar una defensa sólida y bien preparada de cualquier caso, pero sobre todo en el ámbito del Derecho administrativo.

En segundo lugar, respecto de las actuaciones que debería realizar la *Generalitat*, les recomendaríamos que ante la potencial solicitud de una licencia de edificación, la Generalitat emita de manera previa un informe vinculante en sentido favorable al mantenimiento de la suspensión de la licencia en cuestión. Con ello, nos aseguraríamos que la Sra. Gené, no pueda realizar ninguna actuación tendente al inicio de las obras del edificio, y en caso contrario, la *Generalitat* podría declarar las obras como ilegales, con el consiguiente inicio de expediente de demolición de lo construido.

Por otro lado, ante la posible interposición de un recurso potestativo de reposición, o contencioso-administrativo, la legislación es clara al superponer el interés público de conservación del legado cultural frente al interés particular, con lo cual la viabilidad de un recurso con este fundamento, es mínima por no decir nula. En consecuencia, no existen motivos ni de fondo ni de forma por los que pueda prosperar un recurso contra este acto.

Por último, apreciamos que no es viable la interposición de una reclamación de responsabilidad patrimonial por la Sra. Gené ya que no concurren todos los presupuestos

necesarios para ello, pues el presupuesto de existencia de una relación de causalidad entre el daño que se le ha producido y el funcionamiento de la Administración se ha roto, en tanto en cuanto la causa del daño no la produce el funcionamiento normal o anormal de la Administración, sino la propia conducta de la propietaria.

Bibliografía

- ALONSO IBÁÑEZ, MARIA DEL ROSARIO. «Los catálogos Urbanísticos y otros Catálogos Protectores del Patrimonio Cultural Inmueble» *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, nº 11, 2005.
- ALONSO IBÁÑEZ, MARIA DEL ROSARIO. *Los espacios culturales en la ordenación urbanística*. Marcial Pons, Madrid, 1994
- ALONSO MAS, CARLOS LUIS. *Vademécum de Derecho Público*. Acto administrativo. 4º ed. Tirant lo Blanch, Valencia, mayo de 2016.
- ÁLVAREZ ÁLVAREZ, JOSÉ LUIS. *Estudios jurídicos sobre el Patrimonio Cultural de España*. Marcial Pons, Madrid, 2004.
- ARRIBAS BRIONES, PABLO. « El urbanismo ante la ordenación y protección de los valores del patrimonio histórico-artístico», *Estudios Territoriales*, nº 8, Instituto del Territorio y Urbanismo-Ministerio de Obras Públicas y urbanismo, Madrid, 1982, pág. 126.
- BROSETA PALANCA, MARÍA TERESA. *Registro, catalogación y planificación del patrimonio urbano arquitectónico: una aproximación al caso valenciano*. Universitat Politècnica de València, Valencia, mayo 2014.
- CAMBLOR DE ECHANOVE, CARMEN. *Estudios de derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso*. Reflexiones sobre la distribución competencial en materia de patrimonio cultural al hilo del caso de los bienes del Monasterio Real de Sijena. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.
- FERNÁNDEZ, LIESA, CARLOS R. (dir.), PRIETO DE PEDRO, JESÚS (dir), VACAS FERNÁNDEZ, FÉLIX (coord.) y ZAPATERO, MIGUEL, PABLO (coord.). *La protección jurídico internacional del patrimonio cultural. Especial referencia a España*. COLEX, s.l., 2009.
- GONZALEZ-ÚBEDA RICO, GLORIA. *Aspectos jurídicos de la protección del patrimonio histórico-artístico y cultural*. Colección Cultura y Comunicación 17. Ministerio de Cultura. Secretaría General Técnica. IMPADISA, Madrid, 1981.
- GONZALEZ-VARAS, SANTIAGO. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I. Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, Ley de Procedimiento Administrativo (Administración Local, Sanciones, Responsabilidad, Expropiación). Empleados públicos. 3ª ed. Civitas, Cizur Menor, diciembre de 2017.
- GONZALEZ-VARAS, SANTIAGO. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo II. Comentarios a la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa

- (actualizados también a la reforma del recurso de casación). 3ª ed. Civitas, Cizur Menor, enero de 2018.
- LÓPEZ BRAVO, CARLOS. *El patrimonio cultural en el sistema de derechos fundamentales*. Universidad de Sevilla. Secretariado de Publicaciones, Sevilla, 1999.
 - RAMÓN FERNÁNDEZ, FRANCISCA. *El Patrimonio Cultural. Régimen legislativo y su protección*. Tirant lo Blanch, Valencia, enero de 2012.
 - ROCA ROCA, EDUARDO. *El patrimonio artístico y cultural*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1976.
 - RUIZ MIGUEL, CARLOS. *Constitución, estado de las autonomías y justicia constitucional: libro homenaje al profesor Gumersindo Trujillo*. La protección del patrimonio cultural desde la Constitución. Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, págs. 727-744.
 - SANTANA FALCÓN, ISABEL. «El tratamiento del patrimonio cultural inmueble en el planeamiento urbanístico desde la experiencia en Andalucía.» *e-rph. Revista electrónica de patrimonio histórico*, nº20, junio 2017, págs.- 57-75.
 - SARMIENTO ACOSTA, MANUEL J. *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público*. Tirant lo Blanch, Valencia, enero de 2017.
 - SOTO MATEO, BLANCA. *Estudios constitucionales y administrativos con especial referencia a la administración local: homenaje al profesor José Antonio López Pellicer*. La desclasificación de bienes culturales. Pérdida de valores, error o desviación de poder. Universidad de Murcia, Murcia, 2013, págs. 651-702.
 - VELASCO CABALLERO, FRANCISCO. *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público*. Tirant lo Blanch, Valencia, enero de 2017.

Anexo I: Acuerdo del Govern por el que se declara la Iglesia de Sant Ruf como BICN

DISPOSICIONS

DEPARTAMENT DE CULTURA

ACORD GOV/7/2019, de 15 de gener, pel qual es declara bé cultural d'interès nacional, en la categoria de lloc històric, l'església de Sant Ruf, a Lleida, i se'n delimita l'entorn de protecció.

Per la Resolució CLT/2151/2017, de 5 de setembre (DOGC núm. 7454, de 14.9.2017), es va incoar l'expedient de declaració de bé cultural d'interès nacional, en la categoria de lloc històric, a favor de l'església de Sant Ruf, a Lleida, i de delimitació del seu entorn de protecció.

S'han complert tots els tràmits preceptius en la instrucció d'aquest expedient d'acord amb el que estableixen els articles 8 i següents de la Llei 9/1993, de 30 de setembre, del patrimoni cultural català.

A l'expedient consten els informes favorables del Consell Assessor del Patrimoni Cultural Català i de l'Institut d'Estudis Catalans.

Durant la tramitació de l'expedient no s'han presentat al·legacions.

Per tot això, a proposta de la consellera de Cultura, el Govern

Acorda:

—1 Declarar bé cultural d'interès nacional, en la categoria de lloc històric, l'església de Sant Ruf, a Lleida, segons la ubicació i la descripció que consten a l'annex 1 d'aquest Acord.

—2 Delimitar l'entorn de protecció del bé, la justificació del qual s'inclou a l'annex 2 i que és representat al plànol que es publica juntament amb aquest Acord.

—3 Incloure com a objecte de protecció el subsol del bé i de l'entorn de protecció.

—4 Publicar íntegrament al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* i al *Boletín Oficial del Estado* aquest Acord, de conformitat amb el que preveu l'article 12 de la Llei 9/1993, de 30 de setembre, del patrimoni cultural català, i notificar-lo a les persones interessades i a l'ajuntament del municipi on radica el bé.

Contra aquest Acord, que exhaureix la via administrativa, es pot interposar un recurs potestatiu de reposició davant el Govern de la Generalitat de Catalunya en el termini d'un mes, o bé un recurs contenciós administratiu davant el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en el termini de dos mesos, a comptar, en tots dos casos, de la publicació al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* o de la notificació corresponent.

Annex 1

Ubicació i descripció

L'església de Sant Ruf està ubicada a 2 km al nord de Lleida, al peu de la carretera de Torre-serona.

L'any 1152, el comte Ramon Berenguer IV, després de conquerir Lleida tres anys abans, va cedir les terres per construir-hi una canònica agustiniana dependent de Sant Ruf d'Avinyó. El 1156 se'n va nomenar el primer prior i es va autoritzar la construcció del monestir sobre les restes d'una mesquita anterior.

Es diu que la comunitat va desaparèixer l'any 1348 amb la Pesta Negra. Finalment, el 1418, després de la mort del darrer canonge, el monestir va quedar incorporat al Bisbat de Lleida. Tanmateix, a finals del segle XVI, hi va haver un intent d'establiment d'una cartoixa que no va reeixir i després va passar a ser un santuari de devoció popular, fins que es va convertir en una masia.

L'església de Sant Ruf, que formava part del primer monestir considerat d'estil romànic a Lleida, va ser construïda sota la direcció del primer mestre de la Seu Vella, Pere de Coma. Després de la pesta, l'església va romandre inacabada ja que només se'n van poder construir els dos absis i el creuer, amb columnes de doble traçat i capitells sense decoració.

Aquest edifici és una mostra exemplar i rara de l'arquitectura dels segles XII i XIII, i, a més, constitueix un exemple que connecta la tradició romànica amb les obres del Cister i el Temple, amb la maduresa del romànic i l'inici del gòtic.

L'església del priorat de Sant Ruf de Lleida, assentada sobre una explotació agrícola andalusina preexistent i com a fundació de Ramon Berenguer IV adscrita al monestir provençal de Sant Ruf d'Avinyó, condensa històricament alguns dels esdeveniments més rellevants del panorama polític, cultural i artístic del país enmig del grans canvis que va experimentar a mitjan segle XII, un moment de gran transcendència en el qual els comtes barcelonins en plena expansió territorial sumaren el regne d'Aragó als seus dominis de Catalunya al sud del Pirineu i dels territoris occitans al nord.

L'establiment del priorat monàstic de Sant Ruf constitueix l'expressió directa de la política del comte rei d'aliança amb algunes grans cases monàstiques ultrapirinenques o occitanes, i, en concret, amb la canònica agustiniana d'Avinyó, per afavorir-ne l'expansió sobre els territoris meridionals conquerits d'Al-Àndalus.

En aquest context, el reforçament del poder del monestir avinyonès de Sant Ruf amb la casa lleidatana constituïa també una peça estratègica en l'ocupació, cristianització i colonització dels territoris dels districtes fronterers de Lleida i Tortosa, integrats als nous dominis feudals catalans. Així doncs, històricament parlant, el temple i el priorat del qual formava part constitueixen un bon exemple de la implantació sobre el preexistent espai andalusí d'uns nous establiments destinats a transformar-lo radicalment, d'acord amb els requeriments de la societat conqueridora.

La presència d'institucions eclesiàstiques del nord del Pirineu a Catalunya, i, en especial, als territoris de nova incorporació, era una manifestació més de la preeminència que la dinàmica occitana hi exercia en molts aspectes, també en els de tipus cultural i artístic. Justament en aquest darrer sentit, el temple de Sant Ruf, en la seva formulació arquitectònica i expressió plàstica, és el resultat evident d'aquest influx i de la trobada de tradicions culturals diverses, perquè estilísticament està adscrit a l'escola del romànic lleidatà –produïda entre els segles XII i XIII–, i s'hi conjuguen les tradicions romàniques locals amb els corrents occitans, especialment tolosans, alhora que també s'hi incorporen recursos i elements de la plàstica islàmica.

Des del punt de vista de la història cultural contemporània, s'ha de remarcar que els vestigis imposants d'aquest temple es troben just en el desvetllar de l'interès per l'art romànic al país. En aquest sentit, l'atenció a Sant Ruf de Lleida va superar aviat l'àmbit local. Així, va merèixer el reconeixement de la famosa missió de recerca de l'Institut d'Estudis Catalans encapçalada per Josep Puig i Cadafalch el 1907 i es va incorporar d'aquesta manera a la bibliografia general sobre l'arquitectura romànica catalana.

CVE-DOGC-A-19016027-2019

La definició d'un entorn de protecció al voltant de l'església de Sant Ruf, a Lleida, es presenta com el millor instrument per garantir la pervivència dels seus múltiples valors culturals en les millors condicions possibles.

Es tracta d'evitar que l'alteració d'aquest entorn, entès com l'espai que dona suport ambiental al bé, pugui afectar els valors, la contemplació o l'estudi del lloc històric. Per això, entre altres aspectes, cal que en aquest àmbit es vetlli per la correcta visualització del lloc i per la integració harmònica de les possibles edificacions, instal·lacions o usos que s'hi puguin establir en el futur.

Es pretén assolir l'equilibri entre la necessitat de crear aquesta àrea de protecció al voltant del bé, que en garanteixi suficientment la preservació, i la voluntat de no afectar més espais dels estrictament necessaris.

L'entorn, en aquest cas, està condicionat pel context urbà i rural de la zona on se situa l'església. Per aquest motiu, no s'interfereix sobre edificis consolidats i només s'actua sobre les finques que podrien donar sentit reparcel·lari a una possible futura evolució urbanística de la zona.

Al segle XX, el paisatge medieval es va transformar en suburbial, a causa de la trama urbana associada al desenvolupament de construccions agropecuàries i industrials, de poc interès arquitectònic, i també a la construcció de la carretera de Torre-serona i d'un conjunt d'infraestructures diverses.

Per això, la delimitació de l'entorn s'ha circumscrit essencialment a les parcel·les que tenen els camps que envolten les restes de l'edifici històric, la majoria de les quals tenen un límit contigu al pas de la séquia a l'oest dels seus límits (finques números 367, 369, 370 i 371 -parcel·la de l'església-). És des d'aquest recorregut pel pas de la séquia, i per extensió des de la carretera LP 9221, des d'on es percep la imatge més característica de l'església de Sant Ruf envoltada de camps, que, per tant, cal protegir.

L'entorn també inclou la finca núm. 429, al nord de l'església, ja que l'edificació es relaciona visualment i d'una manera clara amb aquesta, atès que entre les dues edificacions només hi ha camps, cosa que n'afavoreix la visualització conjunta.

Finalment, s'inclou la finca cadastral anomenada Plana del Bisbe 67, que ocupa tota l'edificació, perquè també té visuals conjuntes amb l'església, ja que és contigua a aquesta a la banda sud.

La inclusió dins l'entorn d'aquestes finques no només es justifica per les visuals esmentades sinó també perquè cal controlar els futurs desenvolupaments urbanístics que possiblement acabin afectant aquest àmbit.

Pel que fa al subsol de l'entorn, cal controlar les intervencions que s'hi produeixin tant des de la vessant arqueològica, en relació amb possibles troballes relacionades amb l'església, com des de la vessant documental, per la informació històrica que puguin aportar.

D'altra banda, l'afectació sobre les construccions i la seguretat física que poden comportar les actuacions al subsol justifica per si mateixa la necessitat del control administratiu previ i la seva supervisió per part dels òrgans de control de les intervencions.

(Vegeu la imatge al final del document)

planol_19.016.027.pdf

(19.016.027)

