



MINISTERIO
DE CULTURA

Orden del Ministerio de Cultura, de 29 de diciembre de 2009, por la que se resuelve el procedimiento por expoliación del conjunto histórico del Cabanyal

VISTA la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de fecha 27 de septiembre de 2004, confirmada a su vez por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 2009, relativa al procedimiento por expoliación del conjunto histórico del barrio del Cabanyal (Valencia), como consecuencia de las actuaciones derivadas del Plan Especial de Protección y Reforma Interior de Cabanyal-Canyamelar (PEPRI).

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Mediante escrito de 23 de septiembre de 1999, la representación legal de la "PLATAFORMA SALVEM EL CABANYAL-CANYMELAR" solicitó al Ministerio de Cultura (entonces Ministerio de Educación, Cultura y Deporte) la adopción de medidas conducentes a evitar el expolio que supondría en el barrio del Cabanyal-Canyamelar la ejecución del Plan Especial de Protección y Reforma Interior de Cabanyal-Canyamelar (PEPRI). El citado barrio había sido declarado Bien de Interés Cultural, con categoría de conjunto histórico, mediante Decreto 57/1993, de 3 de mayo, del Gobierno Valenciano.

SEGUNDO.- Con fecha 29 de enero de 2001, el Subdirector General de Protección del Patrimonio Histórico, de la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales, tras la tramitación correspondiente, comunica a la entidad denunciante que en el Proyecto del Plan Especial de Protección y Reforma Interior de Cabanyal-Canyamelar (PEPRI) ha sido aprobado por dicho Ayuntamiento en base a la autonomía y competencia exclusiva de las administraciones autonómica y local de Valencia, y que no existe tutela superior del Estado.

TERCERO.- Contra dicha decisión se interpuso recurso contencioso-administrativo por el "INSTITUTO DE DEFENSA DE INTERESES PATRIMONIALES, CULTURALES Y ARTÍSTICOS DEL CABANYAL-CANYAMELAR" (IDIPCACC) ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso nº 799/2001) y con fecha 27 de septiembre de 2004 se dictó sentencia por la que se estima el recurso interpuesto, por ser la protección del Patrimonio Histórico Español contra el expolio competencia del Estado, y se retrotrae el procedimiento al momento anterior a la emisión del acto recurrido para que por la Dirección General de Bellas Artes y



Bienes Culturales, tras oír a la Comunidad Valenciana, se dicte resolución motivada sobre el fondo de la cuestión planteada.

CUARTO.- Dicha sentencia fue recurrida en casación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (recurso nº 257/2001), que con fecha 25 de mayo de 2009 dictó sentencia por la que declaró no haber lugar al recurso de casación interpuesto, y confirmó la obligación del Ministerio de Cultura de dictar resolución motivada resolviendo sobre el fondo de las cuestiones planteadas en dicho procedimiento.

QUINTO.- A la vista de la citada sentencia, con fecha 4 de agosto de 2009, se solicitaron informes técnicos, tanto a las administraciones territoriales afectadas (Generalidad Valenciana y Ayuntamiento de Valencia), como a diversas instituciones consultivas (Real Academia de Bellas Artes de San Fernando, Colegio de Arquitectos de la Comunidad Valenciana, Universidad Politécnica de Valencia, Consejo Internacional de Monumentos y Sitios –ICOMOS- e Hispania Nostra).

SEXTO.- Con fecha 18 de agosto y 6 de octubre de 2009, mediante sendos escritos, la representación legal de “INDIPCACC - Salvem el Cabanyal”, tras poner en conocimiento del Ministerio de Cultura la realización de derribos de inmuebles en el entorno del conjunto histórico del Cabanyal, solicita la adopción de medidas cautelares para evitar la expoliación del mismo.

SÉPTIMO.- Con fecha 31 de agosto de 2009, la Subsecretaria del Ministerio de Cultura, teniendo en cuenta los informes solicitados, da por iniciados los trámites de ejecución de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de fecha 27 de septiembre de 2004, ordenando la realización de las actuaciones necesarias para su ejecución.

OCTAVO.- Con fecha 16 de septiembre de 2009, se solicitó informe al Consejo Superior de Colegios de Arquitectos de España y a la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Vivienda.

NOVENO.- Con fecha 13 de octubre de 2009, se solicitó informe a la Real Academia de la Historia.

DÉCIMO.- Se han incorporado al presente expediente los informes que, ante los requerimientos de este Departamento, han emitido los organismos e instituciones que se detallan a continuación:

- 1) Informes del Ayuntamiento de Valencia (un informe técnico y un informe técnico-jurídico, ambos de 22 de septiembre de 2009, y un dictamen



técnico, de 1 de octubre de 2009, de D. Vicente Colomer Sendra, profesor del Departamento de Urbanismo de la Universidad Politécnica de Valencia), remitidos por el Primer Teniente Alcalde con escrito de fecha 15 de octubre de 2009 y registrado de entrada en este Departamento el día 28 de octubre de 2009.

- 2) Informe de la Secretaria General Técnica del Ministerio de Vivienda de 21 de octubre de 2009, registrado de entrada en este Departamento el día 30 de octubre de 2009.
- 3) Informe de la Directora General de Patrimonio Cultural Valenciano, de la Consejería de Cultura y Deporte, de la Generalitat Valenciana, de fecha 22 de octubre de 2009, registrado de entrada en este Departamento el día 2 de noviembre de 2009.
- 4) Informe de la Secretaría General del Comité Español de ICOMOS (Consejo Internacional de Monumentos y Sitios) de fecha 28 de octubre de 2009 (registrado de entrada en este Departamento con fecha 3 de noviembre de 2009).
- 5) Informe elaborado, con fecha 29 de octubre de 2009, por la Subdirectora General de Protección del Patrimonio Histórico, de la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales de este Departamento.
- 6) Informe de la Junta de Gobierno del Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia, en sesión celebrada con fecha 3 de noviembre de 2009, remitido por el Decano del Colegio Oficial de Arquitectos de la Comunidad Valenciana con fecha 5 de noviembre de 2009 y que manifiesta hacer como propio el citado Colegio Oficial y del que dan traslado al Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España, registrado de entrada en este Departamento con fecha 19 de noviembre de 2009.
- 7) Informe de la Real Academia de la Historia de fecha 6 de noviembre de 2009, registrado de entrada en este Departamento con fecha 18 de noviembre de 2009.
- 8) Informe sobre la situación del Cabanyal elaborado, con fecha 13 de noviembre de 2009, en el "Museo Nacional de Cerámica y Artes Suntuarias «González Martí»" de Valencia, registrado de entrada en el Ministerio de Cultura con fecha 17 de noviembre de 2009.
- 9) Informe del Consejo Superior de Colegios de Arquitectos de España de fecha 17 de noviembre de 2009, registrado de entrada en este Departamento con fecha 18 de noviembre de 2009.



UNDÉCIMO.- Con fecha 18 de diciembre de 2009, la Abogacía del Estado en el Departamento, previa consulta con la Abogacía General del Estado, ha emitido informe favorable a la propuesta de la presente resolución.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Son de aplicación a este expediente las siguientes normas:

- Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (B.O.E. del 29);
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (B.O.E. del 27);
- Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (B.O.E. del 15);
- Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (B.O.E. del 14);
- Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (B.O.E. del 28);
- Y restantes disposiciones de pertinente y general aplicación.

SEGUNDO.- Es competente para la resolución del presente expediente por expoliación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57 bis del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, el titular del Departamento.

TERCERO.- Instruido el procedimiento, en cumplimiento de la ya citada Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 27 septiembre de 2004, cuya ejecución el presente expediente viene a culminar, se dio audiencia a la Generalidad Valenciana y se solicitaron los informes a que se hace referencia en los antecedentes de hecho, pudiendo sintetizar el contenido de dichos informes del siguiente modo:

- Por un lado, se han pronunciado en sentido contrario a la apreciación de la existencia de expoliación los informes remitidos por el Ayuntamiento de Valencia, la Generalidad Valenciana, y el Colegio Oficial de Arquitectos de la Comunidad Valenciana, que hace suyo el emitido por el Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia. La argumentación contenida en estos informes es, en síntesis, la siguiente:



- Que la legalidad del PEPRI se halla avalada por las Sentencias del Tribunal Supremo de 12 y 13 de marzo y de 16 de diciembre de 2008, que tienen carácter firme y cuyo contenido tiene fuerza de cosa juzgada.
 - Que el PEPRI contribuye a la mejor conservación general del conjunto desde el punto de vista urbanístico y desde el de sus consecuencias sociales y económicas.
 - Que el PEPRI no altera la estructura urbana del conjunto histórico, ya que considera el proyecto de la conexión de Valencia con el mar como parte integrante de la misma, y ya que, *a contrario*, la mera existencia de los Planes de Reforma Interior estaría vedada.
 - Que la solución de planeamiento adoptada por el Ayuntamiento es respetuosa con la estructura urbana del conjunto histórico, ya que de las tres alternativas de ordenación manejadas tras la fase de información pública, se optó por aquella que suponía una segunda menor afección del conjunto histórico (un 10,7% de la superficie del mismo).
- Por otro lado, se han pronunciado en sentido favorable a la apreciación de la existencia de expoliación los informes remitidos por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Vivienda, la Subdirección General de Protección del Patrimonio Histórico, la Real Academia de la Historia, el Consejo Superior de Colegios de Arquitectos de España, y el Director del Museo Nacional de Cerámica y Artes Suntuarias "González Martí".
- Por último, no ha realizado un pronunciamiento expreso sobre la cuestión planteada el informe remitido por ICOMOS-España.

CUARTO.- Teniendo en cuenta el conjunto de hechos, alegaciones efectuadas y actuaciones seguidas, en relación todo ello con la legislación aplicable al caso, procede efectuar las siguientes consideraciones:

- 1) Como cuestión previa al análisis de la cuestión planteada, se estima necesario proceder a la delimitación del objeto de la presente Orden Ministerial.

En este sentido, tal y como establece la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 27 de septiembre de 2004, a su vez confirmada por la de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 25 mayo 2009, el objeto de esta resolución debe limitarse a la determinación motivada de si el Plan Especial, en su formulación actual, constituye una expoliación del conjunto histórico del Cabanyal, quedando por tanto fuera de la misma cuestiones de legalidad ordinaria como son la adecuación de dicho Plan



Especial a la legislación de la Comunidad Valenciana en materia de urbanismo o incluso en el ámbito de la protección del patrimonio histórico, cuestiones que, por otra parte, ya han sido objeto de examen en los recursos planteados contra dicho Plan Especial ante el orden contencioso-administrativo.

- 2) Sentado lo anterior, es a este ámbito de defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la expoliación al que se circunscribe la competencia exclusiva del Estado atribuida por el artículo 149.1.28 de la Constitución Española, y que constituye el fundamento de las sentencias referidas *ut supra*, a las que mediante esta Orden se viene a dar debido cumplimiento, tal y como se establece en el artículo 6.b) de la Ley 16/1985, de 25 de junio, y ha sido confirmado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 17/1991, de 31 enero.
- 3) Una vez centrada la cuestión objeto de debate y confirmada la competencia de la Administración del Estado para pronunciarse al respecto, debe procederse a delimitar qué debe entenderse por expoliación, para posteriormente, a la luz de los informes técnicos emitidos, establecer si las determinaciones contenidas en el Plan Especial pueden ser subsumidas en dicho concepto jurídico indeterminado o si, por el contrario, éstas no pueden considerarse que incurran en dicho supuesto de expoliación.

A dichos efectos, el artículo 4 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, establece que *"se entiende por expoliación toda acción u omisión que ponga en peligro de pérdida o destrucción todos o alguno de los valores de los bienes que integran el Patrimonio Histórico Español o perturbe el cumplimiento de su función social"*.

A su vez, el Tribunal Constitucional, en la citada Sentencia 17/1991, afirma, en relación al concepto de expoliación, que:

"(...) la utilización del concepto de defensa contra la expoliación ha de entenderse como definatoria de un plus de protección respecto de unos bienes dotados de características especiales. Por ello mismo abarca un conjunto de medidas de defensa que a más de referirse a su deterioro o destrucción tratan de extenderse a la privación arbitraria o irracional del cumplimiento normal de aquello que constituye el propio fin del bien según su naturaleza, en cuanto portador de valores de interés general necesitados, estos valores también, de ser preservados. Así, pues, la Ley llama perturbación del cumplimiento de su función social a la privación del destino y utilidad general que es propio de cada uno de los bienes, aunque materialmente el bien mismo permanezca.



Cuestión distinta es la posible utilización de este concepto para dar cobertura a medidas concretas que excedan de lo que racionalmente debe integrar la protección de esos bienes en un significado finalista; su función social es determinada por el destino y utilidad que directamente deriva del carácter histórico-artístico propio y no por otro arbitrariamente asignado, aunque sea análogo.

Por tanto, para la determinación de si las delimitaciones del Plan Especial resultan o no constitutivas de expropiación debe examinarse si éste pone en peligro de pérdida o destrucción todos o alguno de los valores del conjunto histórico del Cabanyal o perturba el cumplimiento de su función social, entendida ésta como la determinada por su carácter histórico-artístico y no por otro (urbanístico, socioeconómico, etc.).

A título interpretativo, aunque como se ha apuntado anteriormente la cuestión del expolio no coincide totalmente con la de la protección de los Conjuntos Históricos declarados Bienes de Interés Cultural, cabe citar lo dispuesto en el artículo 21.3 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, según la cual *“la conservación de los Conjuntos Históricos declarados Bienes de Interés Cultural comporta el mantenimiento de la estructura urbana y arquitectónica, así como de las características generales de su ambiente. Se considerarán excepcionales las sustituciones de inmuebles, aunque sean parciales, y sólo podrán realizarse en la medida en que contribuyan a la conservación general del carácter del Conjunto. En todo caso, se mantendrán las alineaciones urbanas existentes”*.

- 4) Examinada la cuestión en abstracto, y con carácter previo al examen concreto de si el Plan Especial puede determinar una situación de expropiación, debe hacerse referencia a las alegaciones reiteradas en los tres informes obrantes en el expediente que se pronuncian en contra de la existencia de dicho expolio fundando, en gran medida dicha oposición, en que una declaración por la Administración del Estado de un supuesto expolio contravendría las sentencias dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de Valencia y el Tribunal Supremo al desestimar los recursos planteados contra el citado Plan Especial.

En este sentido, debe señalarse que lo que las sentencias alegadas por dichos informantes establecen es la no estimación de los recursos planteados contra el Plan Especial, fundados en diversos motivos, lo que en ningún caso se extiende a determinar si el citado Plan Especial constituye o no un supuesto de expropiación, sino únicamente su adecuación a la legalidad ordinaria. Y esto es así, como no podía ser de otra manera, porque es al Estado al que, como ya se ha apuntado *ut*



supra, corresponde en exclusiva la defensa del Patrimonio Histórico Español contra la expoliación, por lo que la jurisdicción contencioso-administrativa no pudo extender su función de control de la legalidad de la actuación administrativa *ex Constitutione* (artículo 106.1), a dicho ámbito, en tanto no hubiese sido planteada esa pretensión ante la Administración del Estado y llevado el resultado de la misma ante la jurisdicción contenciosa.

Así se ha manifestado expresamente el Tribunal Supremo, en su ya citada Sentencia de 25 de mayo de 2009, posterior a todas las mencionadas por los informantes, al establecer, en su fundamento de derecho cuarto, que:

“En el fundamento décimo de la citada sentencia de 12 de marzo de 2008 - en la que, recuérdese, se resolvía el recurso de casación interpuesto por INDIPCACC contra la sentencia de la Sala de Valencia que había confirmado la aprobación definitiva del Plan Especial de Reforma Interior del Cabanyal-Canyamelar- hacíamos la siguiente indicación:

<< (...) Lo primero que procede destacar es que, aunque la recurrente alega que el Plan Especial de Reforma Interior del Cabanyal-Canyamelar comporta un verdadero expolio del Conjunto, lo cierto es que no hay constancia, ni ha sido alegado siquiera, que se haya formulado denuncia o promovido actuación alguna conforme a lo previsto en los artículos 4 y 6.b de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español y 57.bis del Reglamento de Ejecución aprobado por Real Decreto 111/1986, de 10 de enero (precepto este último introducido por Real Decreto 64/1994, de 21 de enero, que fue dictado para adaptar el Real Decreto 111/1986 a la doctrina sentada en la Sentencia del Tribunal Constitucional 17/1991, de 31 de enero, y en el que se desarrolla el ejercicio de la competencia estatal en materia de expoliación). No hay constancia, por tanto, de que haya habido un procedimiento administrativo referido a esa cuestión ni un pronunciamiento de la Administración competente acerca de la expoliación que se alega...>>.

La propia sentencia de 12 de marzo de 2008 expone a continuación, citando nuevamente la sentencia del Tribunal Constitucional 17/1991, algunas consideraciones sobre la acepción constitucional del concepto de expoliación; pero tales explicaciones tienen un inevitable carácter prejudicial, pues allí no solo no enjuiciábamos lo resuelto en un expediente por denuncia de expolio sino que partíamos de la premisa de que no había habido un procedimiento específicamente referido a la expoliación, ni un pronunciamiento al respecto de la Administración competente, y no hacíamos sino dar respuesta al alegato de expolio que la allí recurrente

(INDIPCACC) insertaba entre los argumentos de impugnación dirigidos contra el Plan Especial.

Ahora sabemos que existió la denuncia por expoliación y que ello dio lugar a un procedimiento independiente en el que la Administración del Estado dictó la resolución que se examina en la sentencia aquí recurrida. Pues bien, constatado ese dato, son plenamente aplicables al caso que nos ocupa las consideraciones que expusimos en la sentencia de 12 de marzo de 2008 acerca de la distribución de competencias en materia protección del patrimonio histórico cultural y artístico, lo que nos lleva a concluir que el motivo de casación de la Generalitat valenciana no puede ser acogido”.

En conclusión, las sentencias alegadas en nada prejuzgan el sentido de la resolución del presente procedimiento, no pudiendo existir la excepción de cosa juzgada que alegan los informantes cuando no concurre la triple identidad de sujeto, objeto y causa de pedir (STS de 5 octubre 1995).

- 5) Una vez sentado lo anterior, procede examinar si concurre la situación de expoliación con base a los informes técnicos independientes emitidos, a fin de dar cumplimiento a la referida Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 27 de septiembre de 2004, que en su fundamento tercero establecía que el acto que ponga fin al presente procedimiento “*no puede apoyar su decisión en el mismo acto-informe favorable que precisamente sirvió de apoyo a la aprobación del Proyecto del Plan Especial*”.

A dichos efectos, el presente análisis debe estar presidido por la concepción de expolio que se ha analizado en el punto 3) anterior, siendo determinante, a fin de establecer cuales son los valores del conjunto histórico del Cabanyal que pueden ser puestos en peligro o la función social histórico-artística, cuyo cumplimiento es susceptible de ser perturbada, lo establecido por la propia Generalidad Valenciana al otorgar a éste la categoría de Bien de Interés Cultural.

En este sentido, el Decreto 57/1993, de 3 de mayo, del Gobierno Valenciano, por el que se declara Bien de Interés Cultural el conjunto histórico de Valencia, señala que la justificación de la declaración del Cabanyal como tal responde a la presentación de “*una peculiar trama en retícula derivada de las alineaciones de las antiguas barracas, en las que se que se desarrolla una arquitectura popular de clara raigambre ecléctica*”.

- 6) Del conjunto de la documentación analizada e informes remitidos, se deduce que el Plan Especial, lejos de encontrarse presidido por la finalidad



de protección del conjunto histórico, tiene por objetivo fundamental otro tipo de fines, de carácter diverso como pueden ser el urbanístico, social o económico, cuya legitimidad si bien no se cuestiona, lo cierto es que pone en peligro la conservación de los valores que motivaron la protección de dicho conjunto histórico.

Es en este sentido significativo que si bien el Plan Especial se define como “de Protección y de Reforma Interior”, lo cierto es que sus únicos objetos, según se establece en su artículo 1.2 son *“la regeneración y revitalización de los barrios del Cabanyal y El Canyamelar y la necesidad de resolver de forma adecuada la conexión con el frente marítimo de la ciudad de Valencia”*, llegando incluso a afirmarse que *“la solución al acceso fluido al mar a través de la avenida Blasco Ibáñez se configura como objetivo irrenunciable del Plan”*.

De este modo, mediante la relegación a un segundo plano de importancia de la protección de los valores histórico-artísticos del Conjunto-Histórico, frente al *“objetivo irrenunciable”* de la conexión de Valencia al mar determinaron que el Ayuntamiento, una vez reducidas las alternativas de planeamiento a tres posibilidades, optase por la segunda, en cuanto a la intensidad de la intervención, desechando la tercera posibilidad consistente en la no prolongación de la avenida Blasco Ibáñez, ya que ésta *“no resuelve los problemas de regeneración y revitalización del barrio que deben ser los motivos principales de la ordenación”*. Por tanto, parece debe concluirse, que pese a que el Plan Especial es denominado de Protección, además de serlo de Reforma Interior, los motivos que han primado en su formulación han sido estos últimos, al tiempo que se relegaban los de protección a un segundo nivel de importancia.

Por otro lado, resulta relevante el informe remitido por el Colegio de Arquitectos de la Comunidad Valenciana, que pese a concluir que no se da una situación de expolio, señala al efecto de la determinación de las alternativas de ordenación que *“la reducción a tres únicas alternativas de la problemática de la conexión de la ciudad con el mar, que en 1988 se formula en el PGOU de Valencia, resulta errática y excesivamente simplista. Desde un punto de vista conceptual, no sólo son más las alternativas posibles, sino que a la vista de las características morfológicas del núcleo de ensanche del Cabanyal, son también numerosas las variables que desde un punto de vista de diseño urbano podrían haberse considerado”* – para concluir que – *“Pese a ello, la decisión municipal de no abundar en mayores estudios y optar directamente por la alternativa 2 – directriz quebrada- se fundamenta en el ejercicio legítimo de su potestad discrecional de planeamiento y, por tanto, se ajusta a la legalidad urbanística vigente”*.



No obstante, esta última consideración no puede compartirse desde este Departamento, en la medida de que toda potestad administrativa, aun discrecional, consta de una serie de elementos reglados entre los que indefectiblemente se encuentra la finalidad, y en este caso, de la documentación técnica emitida, parece desprenderse que, pese a que la finalidad de “protección” debía acogerse en el Plan Especial, a un mismo nivel que la de “reforma interior”, ésta ha sido obviada por el Ayuntamiento sin que se hayan estudiado posibilidades más respetuosas con dicho objetivo y que tal vez habrían podido conjugar las restantes finalidades con la de una mínima intervención en los valores que motivaron la protección del conjunto histórico.

- 7) Descendiendo ya a las delimitaciones concretas del citado plan, y dada su importancia clave para la resolución del presente procedimiento cabe traer a colación en la presente Orden un extracto del contenido del Informe, de 29 de octubre de 2009, de la Subdirección General de Protección de Patrimonio Histórico, según el cual:

“Una vez analizado por el Ayuntamiento de Valencia, el PEPRI se configura como un instrumento que supone una eficaz contribución a la mejor conservación del Barrio del Cabanyal, pero su lectura detenida hace ver que su aplicación conlleva una valoración negativa con respecto a la protección del patrimonio cultural y que vulnera los principios fundamentales sobre los Planes Especiales de legislación estatal y autónoma al respecto.

En concreto, se pueden señalar como puntos básicos de ejecución del PEPRI: recuperación del paisaje urbano, a través de la construcción de una nueva avenida de 48 metros de anchura (Av. Blasco Ibáñez) bordeada de bloques de nuevas edificaciones de cinco plantas (...); demolición de todas las viviendas que se encuentran en el espacio a ocupar por la avenida de 48 metros de anchura y las nuevas edificaciones que surgirán a lo largo de la avenida; en cuanto a temas de patrimonio cultural, se plantea que la protección establecida está perfectamente prevista en el Catálogo municipal, tanto la referida a los inmuebles a proteger como a su posible sustitución.

En resumen, cuando en el PEPRI se menciona la expresión «recuperación de paisaje urbano», se debe entender la reestructuración del barrio a través de un nuevo diseño, que comporta la demolición de los edificios tradicionales para ocupar su espacio con nuevas estructuras, ya sea un vial, inmuebles de uso residencial, zonas verdes, espacios libres, itinerarios peatonales, o equipamientos deportivos, culturales y sociales. (...)



En el informe solicitado con fecha 4 de agosto de 2009 al Ayuntamiento de Valencia, que se ha recibido el 28 de octubre de 2009, se justifica la remodelación prácticamente total del barrio con una serie de argumentos que desvirtúan la filosofía que define el Cabanyal como bien de interés cultural, señalando, en cuanto se refiere a la «peculiar trama en retícula» que es un barrio de callejuelas y mal aireado.

Todo ello significa que el Ayuntamiento de Valencia ha razonado su planteamiento defendiendo la aplicación del PEPRÍ mediante una interpretación peculiar de la Ley de Patrimonio Cultural Valenciano, cuya Disposición Transitoria Segunda trata sobre la obligación de los Municipios de elaborar el Plan Especial de los inmuebles declarados BIC, y de la Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español. Su interpretación es precisamente contraria a la normativa vigente en la que se contempla como ejes fundamentales la rehabilitación integrada que permita la recuperación del área residencial respetando unos criterios básicos relativos a la conservación de fachadas y cubiertas e instalaciones sobre las mismas, o bien como se señala en la legislación valenciana, que no se permitirán alineaciones, alteraciones de la edificabilidad, parcelaciones ni agregaciones de inmuebles.

El Ayuntamiento de Valencia se ampara precisamente en la misma filosofía que suponen los articulados que se refieren a las sustituciones excepcionales de inmuebles en la medida en que contribuyan a la conservación general del carácter del conjunto y, al señalar que se pretende mantener la estructura urbana de todo el Cabanyal, justifica las demoliciones, nuevas edificaciones y parcelaciones, en beneficio del propio Plan Especial, y señala que los conceptos de "estructura urbana" y "mejor conservación del conjunto" son conceptos jurídicos indeterminados que pueden admitir una pluralidad de soluciones siempre que se justifiquen, y se acoge finalmente a la Sentencia del TSJCV de 2004 sobre que el PEPRÍ no altera la estructura urbana del conjunto histórico.

En definitiva, el PEPRÍ de Cabanyales-Canyamelar no responde a las características esenciales de un Plan Especial, en cuanto se refiere a la protección debida a un conjunto histórico declarado bien de interés cultural, sino que ha sido realizado con el objetivo específico de hacer realidad el proyecto del Paseo del Mar marginando la realidad de la existencia de dicho conjunto histórico, y siguiendo los modelos de creación de un barrio nuevo con todas las instalaciones más actuales, como aparcamientos o instalaciones deportivas y sociales.



Por tanto, este Plan Especial de Protección y Reforma Interior es más un proyecto de reforma integral que de protección, ya que en líneas generales solo mantendrá en pie una serie de inmuebles catalogados como de interés por el Ayuntamiento de Valencia, en general aislados unos de otros y, en los solares de todos los demás edificios que serán demolidos, se construirán nuevas edificaciones. Ello puede conllevar, por un lado, el anexas edificios de planta nueva a algunos que serán los testigos de lo que fue el antiguo barrio, y por otro, la construcción de nuevos edificios intentando que sean una réplica de la construcción tipo del barrio, sin contar con que la propia evolución urbanística del barrio ha sido la que ha formado el carácter ecléctico de su arquitectura, y que por tanto, no hay una construcción tipo.

En este contexto, es inexplicable que este Plan Especial no haya tenido observaciones, con excepción del informe negativo, muy bien justificado, realizado por el Inspector de la Dirección General de Patrimonio Histórico de la Consejería de Cultura de Valencia, y que sea precisamente esa Dirección General la que, habiendo procedido a la declaración de BIC de el Cabanyal, aprobase un proyecto dirigido a una reforma urbanística que afectaría de manera drástica al conjunto del Cabanyal, ya que su ejecución supone la eliminación completa de seis manzanas y la alteración de por lo menos otras seis, y supone una partición del conjunto histórico en dos zonas.

Por otra parte, con respecto a este entorno declarado bien de interés cultural, de la lectura del Informe del Ayuntamiento se deduce que no se ha tenido en cuenta el impacto negativo que, sobre las edificaciones del conjunto histórico, puede suponer la anchura prevista de la avenida principal, establecida en los planos de alzada entre 48 y 100 metros, lo que supone una afección que oscila entre los 100 y 158 metros de ancho en toda su longitud.

Finalmente, hay que incidir sobre la situación actual, que está suponiendo una auténtica expoliación del patrimonio histórico. La ejecución del PEPRI, en lo que se refiere a la demolición de los inmuebles que el Catálogo municipal no ha considerado dignos de protección, ya está en marcha, lo que ha supuesto la expropiación de 96 inmuebles y su demolición, de ellos 9 inmuebles formaban parte del Conjunto Histórico”.

- 8) En idéntico sentido se han pronunciado los informes remitidos por el Consejo Superior de Colegios de Arquitectos de España, la Real Academia de la Historia, y el Director Museo de Nacional Cerámica “González-Martí”, que dado lo significativo de su contenido procede asimismo extractar a continuación.



De este modo, el Consejo Superior de Colegios de Arquitectos de España concluye en su informe que *“el PEPRÍ del Cabanyal-Canyamelar supone una afección sustancial por la amputación de la parte del barrio que sería necesaria para introducir el nuevo bulevar (continuación de la avenida Blasco Ibáñez) de una anchura considerable. Es obvia la incompatibilidad de dos acciones simultáneas: de una lado la protección del Cabanyal, y de otro la apertura de la nueva vía en continuación de la avenida Blasco Ibáñez. Por tanto, y atendiendo a la Ley 16/1985, de Patrimonio Histórico Español, en su artículo 4º, la aplicación del PEPRÍ en su redacción actual conllevaría el expolio del bien patrimonial protegido por la declaración de BIC. En consecuencia, corresponde al Gobierno Valenciano decidir sobre una de estas dos opciones: si opta por preservar el barrio del Cabanyal no debiera informar favorablemente el PEPRÍ; si acepta el PEPRÍ y la continuación del bulevar debería entonces proceder al levantamiento de la protección del barrio del Cabanyal, anulando o modificando el Decreto 57/1993, de 3 de mayo, referente a la declaración de BIC del barrio del Cabanyal”*.

Por su parte, la Real Academia de la Historia afirma en su informe que *“tras analizar toda la información recibida más la obtenida de forma complementaria, de acuerdo con lo que de dicha información se desprende, considera que el Ministerio de Cultura debe sumarse a las instituciones que han informado desfavorablemente el proyecto del Plan Especial de Protección y Reforma Interior de Cabanyal-Canyamelar, ya que altera gravemente ese Bien de Interés Cultural, sin que se justifique en modo alguno su expolio, lo que vulnera el espíritu y la letra de las leyes que protegen nuestro patrimonio, así como el espíritu y la letra de la legislación internacional sobre protección del Patrimonio Arquitectónico. En concreto, vulnera lo prescrito por la Ley de Patrimonio Valenciano, por lo que parece procedente aplicar en este caso la tutela superior del Estado sobre el citado Plan, de acuerdo con cuanto prescribe la Ley de Patrimonio Histórico en los artículos a los que ya se ha hecho referencia”*.

Finalmente, el Director del Museo Nacional de Cerámica “González-Martí” añade a las anteriores consideraciones su preocupación por los derribos que pudieran afectar a determinados edificios emblemáticos, como son la llamada “Torre-mirador del Horno de La Estrella” (que según informe fotográfico aportado por INDIPCAACC, ya ha sido objeto de derribo) y la Cofradía de Pescadores, además de adjuntar un listado de 86 páginas de los edificios del Cabanyal que poseen interés histórico-artístico por sus revestimientos de cerámica aplicada.



QUINTO.- Examinadas las consideraciones anteriores, y en base a los informes referenciados, debe concluirse que el PEPRI constituye un expolio del conjunto Histórico del Cabanyal por los siguientes motivos:

- 1) El PEPRI ha sido dictado prescindiendo de toda consideración por los valores histórico-artísticos que motivaron la protección del conjunto histórico del Cabanyal, lo cual informa todo su contenido.
- 2) Consecuencia de lo anterior, las determinaciones del PEPRI suponen una alteración del conjunto histórico del Cabanyal que desfiguran el mismo hasta el punto de hacer perder a éste su propio carácter –“*su peculiar trama de retícula*”– en beneficio de una determinada opción de trazado urbanístico (articulación de un nuevo barrio en torno a una gran avenida que conecte el resto de Valencia con el mar) incompatible con la protección del conjunto histórico.
- 3) Que dicha opción urbanística, no sólo es incompatible con el mantenimiento de los valores del conjunto histórico, sino que ha sido adoptada apriorísticamente por el Ayuntamiento obviando los principios de proporcionalidad y mínima intervención, sin el debido estudio de las distintas soluciones técnicas posibles, y sin motivar adecuadamente la elección de la solución definitiva de entre las existentes.
- 4) Que las determinaciones del PEPRI consistentes en modificación de alineaciones, alteraciones de la edificabilidad y demás actuaciones vedadas, como regla general, por la normativa de protección de patrimonio histórico, no contribuyen a la mejor conservación general del conjunto, entendido éste como el definido por los valores del conjunto histórico, sino que únicamente están al servicio de la consecución de una determinada solución de política urbanística.
- 5) Y que, adicionalmente a las anteriores consideraciones, las determinaciones del PEPRI comportan una serie de derribos singulares de bienes de gran valor histórico-artístico que contribuyen al deterioro del conjunto y agravan la desfiguración de aquellos que motivaron la protección del conjunto histórico.

SEXTO.- Concluido lo anterior, procede realizar dos precisiones en relación a la ejecución de las medidas a adoptar para evitar dicho expolio, a la luz de lo dispuesto en el artículo 57.bis del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, cuyo apartado 3.a) establece que “*la ejecución de las medidas declaradas en la Orden ministerial corresponde al titular del bien o, subsidiariamente, a la Administración competente, a la que se requerirá a tales efectos*”:



- 1) Por un lado, en cuanto a la mención al titular del bien, ésta debe ser interpretada con arreglo a la finalidad de la norma, tal como establece el artículo 3.1 del Código Civil. En este sentido, ha de entenderse que cuando el Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, hace referencia al titular del bien a efectos de ejecutar las medidas tendentes a evitar la producción del expolio, lo hace en tanto que presume que dicho titular del bien es aquél que goza del poder de disposición sobre el mismo (artículo 348 del Código Civil) y, por tanto, de la capacidad inmediata para evitar la efectiva producción del expolio, cuando no es precisamente su actuación la que está dando lugar a la comisión del expolio. En el caso que nos ocupa, en el que el objeto del presente expolio es un conjunto histórico que abarca una pluralidad de espacios, cuya propiedad no necesariamente coincide en una misma persona y que, por otro lado, la actuación constitutiva de expoliación –un Plan Especial– no se está produciendo por acción u omisión alguna en el ejercicio de dicho poder de disfrute dominical, sino como consecuencia de un instrumento de planeamiento urbanístico al que debe atribuirse íntegramente el expolio. Es por tanto, al Ayuntamiento de Valencia, como titular las competencias en materia de urbanismo que están determinando el expolio, al que debe entenderse como titular de la actuación sobre el conjunto histórico, y por tanto a éste debe dirigirse el requerimiento para evitar el mismo.
- 2) Por otro lado, en cuanto a la referencia a la Administración competente a la que dirigir el requerimiento, debe considerarse como tal la de la Comunidad Valenciana, en virtud de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, como Administración competente, con carácter general, en materia de protección del patrimonio histórico.

SÉPTIMO.- En virtud de lo expuesto, es obligación de este Ministerio, en ejercicio de su competencia exclusiva en materia de defensa del Patrimonio Histórico Español contra la expoliación del artículo 149.1.28 de la Constitución Española, y de acuerdo con lo establecido en los artículos 4 y 6.b de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, y en el artículo 57. bis del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, declarar que el Plan Especial de Protección y Reforma Interior de Cabanyal-Canyamelar supone una expoliación del conjunto histórico del Cabanyal y requerir del Ayuntamiento de Valencia y de la Administración de la Comunidad Valenciana la adopción de las medidas conducentes a evitar dicho expolio.



RESOLUCIÓN

A la vista de las anteriores consideraciones, este Ministerio resuelve:

1. **DECLARAR** que el Plan Especial de Protección y Reforma Interior de Cabanyal-Canyamelar determina la **EXPOLIACIÓN** del conjunto histórico del Cabanyal.
2. **DECLARAR** la obligación del Ayuntamiento de Valencia de proceder a la **SUSPENSIÓN INMEDIATA DE LA EJECUCIÓN** de dicho Plan Especial, en tanto se lleve a cabo una adaptación del mismo que garantice la protección de los valores histórico-artísticos que motivaron la calificación de éste como conjunto histórico, debiendo igualmente el Ayuntamiento de Valencia notificar dicha suspensión a todos los posibles interesados.
3. **REQUERIR A LA GENERALIDAD VALENCIANA** para que suspenda inmediatamente todas las actuaciones administrativas relacionadas con el PEPRI, en tanto se lleve a cabo la adaptación del mismo referida *ut supra*, y adopte las medidas oportunas para asegurar que el Ayuntamiento de Valencia cumple la obligación de suspender la ejecución del mismo, advirtiéndose que, de no atenderse el presente requerimiento en el plazo de cuarenta y ocho horas desde su recepción, en virtud de lo dispuesto en el apartado 3.c) del artículo 57.bis del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, este Ministerio podrá ejecutar de forma subsidiaria las medidas oportunas para garantizar la protección del interés público en juego, y ello sin perjuicio de las responsabilidades que dicho incumplimiento pudiera conllevar

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, conforme a lo establecido en el artículo 11.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la fecha de su notificación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 46.1 de la citada Ley 29/1998.

Madrid, 29 de diciembre de 2009
LA MINISTRA DE CULTURA,

Ángeles González-Sinde Reig