



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 6 8 2 / 2 0 0 9

(Sección 1ª)

La Laguna, a 23 de noviembre de 2009.

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Consejera de Educación, Universidades, Cultura y Deportes en relación con el *Propuesta de Resolución del recurso extraordinario de revisión interpuesto por los representantes de las asociaciones M.A. y C.R.E.A., frente al Decreto 22/2005, de 22 de febrero, por el que se delimita el entorno de protección del Bien de Interés Cultural con categoría de Conjunto Histórico Villa de La Orotava (EXP. 709/2009 RR)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen es la Propuesta de Resolución del recurso extraordinario de revisión interpuesto por los representantes de las asociaciones M.A. y C.R.E.A., contra el Decreto 22/2005, de 22 de febrero, por el que se delimita el entorno de protección del Bien de Interés Cultural con categoría de Conjunto Histórico Villa de La Orotava, en el término municipal del mismo nombre.

El Dictamen ha sido solicitado por la Consejera de Educación, Universidades, Cultura y Deportes del Gobierno de Canarias. Se considera, no obstante, que correspondía recabar el parecer de este Organismo al Presidente del Gobierno, dado que el recurso se dirige contra un acto dictado por el Gobierno en ejercicio de sus competencias en la materia.

La preceptividad del Dictamen y la competencia del Consejo para emitirlo resultan del art. 11.1.D.b) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con el art. 119 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC-PAC).

* **PONENTE:** Sr. Millán Hernández.

2. El recurso se ha interpuesto por asociaciones legitimadas para ello dentro del plazo de cuatro años establecido en el art. 118.2 LRJPAC-PAC para los recursos que se funden en la causa primera del art. 118.1 LRJPAC-PAC.

3. El acto objeto del presente recurso fue publicado en el Boletín Oficial de Canarias nº 45, de 4 de marzo de 2005, presentándose aquél con fecha de 27 de febrero de 2009. Se dirige, por tanto, contra un acto firme en vía administrativa (art. 118.1 LRJPAC-PAC).

4. El acto contra el que se dirige el recurso ha sido dictado, como ya se ha indicado, por el Gobierno de Canarias y, por consiguiente, su resolución corresponde al mismo órgano según el art. 118.1 LRJPAC-PAC.

II

1. Los antecedentes relevantes para la emisión del Dictamen, que se acreditan en el expediente, son los siguientes:

A. El 21 de septiembre de 1971, previa propuesta de la Comisión General del Patrimonio Artístico, se inició por la Dirección General de Bellas Artes del entonces Ministerio de Educación y Ciencia el expediente de declaración del Conjunto Histórico-Artístico Villa de La Orotava, que culminó con su aprobación mediante Real Decreto 3302/1976, de 10 de diciembre (BOE de 26 de marzo de 1977). Esta declaración se produjo bajo la vigencia de la Ley de la República Española del Tesoro Artístico Nacional de 13 de mayo de 1933 y el Reglamento para su aplicación, aprobado por Decreto de 16 de abril de 1936.

En el expediente constan las siguientes actuaciones posteriores a la aprobación del Real Decreto citado:

La Inspección Técnica de Monumentos y Conjuntos remite oficio el 20 de enero de 1977 a la Dirección General del Patrimonio Artístico y Cultural con el siguiente contenido: "*Vistos los documentos del expediente de referencia, esta Inspección Técnica estima que la delimitación del Conjunto Histórico Artístico de La Orotava debe efectuarse según el plano que se acompaña en sus zonas histórico-artísticas y de respeto*".

El 15 de febrero de 1977 se requiere desde el Archivo Central del Ministerio de Cultura al técnico competente a los efectos de que facilite el plano de delimitación de las zonas histórico-artísticas y de respeto del Conjunto Histórico, dado que el expediente se encuentra incompleto.

En esta misma fecha, se remite, por la Inspección Técnica de Monumentos y Conjuntos a la Dirección General del Patrimonio Artístico y Cultural, oficio en el que se propone un nuevo plano de delimitación de la zona histórico-artística y la zona de respeto, en el que se han tenido en cuenta las alegaciones que habían sido presentadas por el Ayuntamiento de La Orotava con ocasión del trámite de audiencia concedido con anterioridad a la aprobación del Real Decreto 3302/1976.

El 16 de febrero de 1977 se eleva por la citada Dirección General a la Secretaría General Técnica del Gabinete de Coordinación Legislativa Proyecto de Decreto por el que se declara Conjunto Histórico Artístico la Villa de La Orotava, a los efectos de su sometimiento al Consejo de Ministros.

Finalmente, con fecha 7 de marzo de 1977 se remite copia del Decreto de Declaración del Conjunto Histórico-Artístico, aprobado en el Consejo de Ministros en su reunión del día 10 de diciembre de 1976, al Ayuntamiento de La Orotava y a la Comisión de Protección del Patrimonio Histórico-Artístico de Santa Cruz de Tenerife, a los efectos de su notificación en forma, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 19 del Reglamento de 16 de abril de 1936.

B. El 22 de julio de 2004 se incoa mediante Resolución del Consejero Insular de Cultura, Patrimonio Histórico y Museos del Cabildo Insular de Tenerife expediente para la delimitación del Bien de Interés Cultural, con categoría de Conjunto Histórico, a favor de La Villa de La Orotava.

Esta delimitación fue aprobada por el Gobierno de Canarias, previa la tramitación oportuna e informe del Consejo del Patrimonio Histórico de Canarias, mediante Decreto 22/2005, de 22 de febrero, según la descripción y ubicación en plano que se contienen en los Anexos I y II del propio Decreto. En su Exposición de Motivos expresamente se indica que en la declaración del Conjunto Histórico-Artístico efectuada mediante Real Decreto 3302/1976 no figura la delimitación gráfica, ni la justificación de la delimitación ni la descripción del Bien.

2. El 27 de febrero de 2009 se interpone recurso extraordinario de revisión contra el citado Decreto por las asociaciones M.A. y C.R.E. El recurso se basa en los siguientes motivos:

El Real Decreto por el que se declaró el Conjunto Histórico-Artístico fue publicado en el BOE nº 73, de 26 de marzo de 1977, constando con anterioridad en el expediente un oficio del Arquitecto Inspector Técnico de Monumentos y Conjuntos,

dirigido al Director General del Patrimonio Artístico y Cultural, de fecha 15 de febrero, en el que expresa lo siguiente: "Las delimitaciones correspondientes a la zona Histórico-Artística y la zona de respeto deben proponerse según figura en el plano que se acompaña y a tenor de lo alegado por el citado Ayuntamiento".

El Ayuntamiento de La Orotava, sin tener en cuenta todos los antecedentes, intenta una nueva incoación al amparo de la legislación hoy vigente. Este intento se ve culminado con un nuevo expediente que se aprueba por el Decreto de 22 de febrero de 2005, en cuya justificación se argumenta que en la declaración del Conjunto Histórico-Artístico no figura la delimitación gráfica, ni la justificación de la delimitación ni la descripción del Bien.

Los recurrentes consideran que en el citado Decreto se parte de un error evidente, al indicar que no figura la delimitación gráfica, ni la justificación de la delimitación ni la descripción del Bien, cuando sí se efectuó en el expediente tanto la delimitación gráfica como su justificación. Se ha padecido, en consecuencia, un error de hecho al ignorar los documentos obrantes en aquel expediente.

Estima finalmente que los Organismos implicados no pueden formular una nueva delimitación ignorando la ya hecha en su momento que figura en el expediente que obra en el Archivo Central del Ministerio de Cultura, máxime cuando no coincide con aquélla.

III

1. Por lo que se refiere al fondo del asunto, el presente recurso extraordinario de revisión, que se dirige como ya se ha señalado contra un acto firme vía administrativa, se ha fundamentado en la causa primera del art. 118.1 LRJAP-PAC al considerar que el acto del que trae causa ha incurrido en error de hecho que resulta de los propios documentos incorporados al expediente.

Como reiteradamente ha señalado la jurisprudencia, el recurso extraordinario de revisión supone una excepción a los efectos típicos de la firmeza de los actos administrativos y con ello del principio de seguridad jurídica, por razones de justicia. Además, dado el carácter excepcional del recurso, únicamente puede fundarse en alguna de las causas tasadas en la norma, que deben ser interpretadas en forma restrictiva (SSTS de 17 de julio de 1981, 9 de octubre de 1984, 6 de julio y 26 de septiembre de 1988, 16 de marzo de 2004, entre otras).

Una de las excepciones que permite la revisión es precisamente la circunstancia de que al dictar el acto administrativo se hubiera incurrido en error de hecho que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.

El concepto de "error de hecho" al que se refiere el art. 118.1.1ª LRJAP-PAC, de acuerdo con reiterada jurisprudencia, alude a un hecho, cosa o suceso, es decir, una realidad independiente de toda opinión, criterio particular o calificación; ese error de hecho ha de ser, además, evidente e indiscutible y referirse a los presupuestos fácticos determinantes de la decisión administrativa; ha de ser decisivo sobre el fondo de la cuestión a debatir. Por lo que queda excluido del ámbito de este recurso todo aquello que se refiere a cuestiones jurídicas, apreciación de la trascendencia o alcance de los hechos indubitados, valoración de las pruebas, interpretación de normas o calificaciones que puedan establecerse. No es, por tanto, posible aplicar la técnica del error de hecho a cuestiones jurídicas en orden a la interpretación y aplicación de las normas (SSTS de 28 de septiembre de 1984, Ar. 4528; 6 de abril de 1988, Ar. 2661; 16 de julio de 1992, Ar. 6228; 16 de enero de 1995, Ar. 423; 9 de junio de 1999, Ar. 5021).

En definitiva, el recurso extraordinario de revisión incide en el plano de lo meramente fáctico, en las circunstancias que, documentadas en el expediente y resultando decisivas, no han sido debidamente apreciadas en el acto que se ha dictado. De todo ello se deriva que si los hechos determinantes de la decisión no se han establecido correctamente, el acto administrativo que se dicte incurre en error de hecho.

2. En el presente caso, el error aludido deriva de la circunstancia de que en la delimitación del Conjunto Histórico-Artístico de la Villa de La Orotava efectuada por medio del Decreto 22/2005 no se tuvo en cuenta que el bien ya se encontraba delimitado en la declaración efectuada por medio del Real Decreto 3302/1976.

En los términos planteados, el recurso no puede ser estimado. En contra de lo señalado por los interesados, el Real Decreto 3302/1976 no contiene expresamente delimitación alguna del Conjunto Histórico-Artístico, relatando únicamente en su Exposición de Motivos una somera descripción del conjunto urbano y algunos de sus monumentos destacables, sobre la base del informe de la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando que señala como factores de la calificación tanto el paisaje como la historia y la arquitectura.

Como señala el Informe del Cabildo Insular de Tenerife, “nunca existió una delimitación escrita o gráfica publicada lo que implicaba una dificultad para su consulta. Por otro lado, reconoce el Cabildo que se ha autorizado desde los últimos años de la década de los noventa un plano de delimitación del conjunto histórico-artístico que no figura en la caja nº 88016 y que se corresponde con la delimitación de la zona histórico-artística sin incluir la zona de respeto alegada y propuesta en marzo de 1975 por el Ayuntamiento de La Orotava por coincidir con la zona histórico-artística del plan especial de La Orotava de 1976 y que todos los indicios apuntan a que fue admitida por el Ministerio de Educación y Ciencia para la declaración del conjunto. Del mismo modo se citan algunas obras en las que se reproduce un plano denominado «la delimitación del centro histórico de la Villa de La Orotava» por la Dirección General de Bellas Artes que coincide con lo alegado por el Ayuntamiento de La Orotava y con el documento aprobado del Plan Especial del Casco Urbano (Plano 14) informado favorablemente por la Comisión Provincial del Patrimonio Histórico Artístico (Ministerio de Educación y Ciencia); y en el que se señala de forma expresa el área de interés histórico-artístico y la zona de respeto”.

Por otra parte, del expediente tramitado por el Ministerio de Educación y Cultura resulta, como se ha relatado en los antecedentes, que la declaración del Conjunto Histórico-Artístico fue aprobada sin que se hubiera procedido con anterioridad, como exigía la normativa entonces aplicable (art. 19 del Reglamento para la aplicación de la Ley del Tesoro Artístico Nacional), a la elaboración de los planos, fotografías y texto explicativo en los que debían quedar fijadas con precisión las partes afectadas por la declaración y sus límites. Consta en el mismo expediente que esta documentación fue elaborada por el técnico competente con posterioridad, en una primera ocasión en enero de 1977 y seguidamente en febrero del mismo año, teniendo en cuenta en esta ocasión las alegaciones presentadas por el Ayuntamiento de La Orotava con anterioridad a la aprobación del Real Decreto 3302/1976. Además, en el escrito al que aluden las asociaciones interesadas, fechado el 15 de febrero de 1977, se remite lo que no constituye más que una *propuesta* elaborada por el citado técnico del Ministerio de Educación y Ciencia dirigida a la Inspección de Monumentos y Conjuntos en el que señala: “Te recuerdo que el expediente está incompleto ya que falta el Plano delimitadas las zonas históricas-artísticas y de respeto. Y la respuesta de la citada Inspección Técnica de Monumentos y Conjuntos Históricos-Artísticos señala: “Habiendo visto las alegaciones presentadas por el Ayuntamiento de La Orotava esta inspección Técnica estima que las delimitaciones correspondientes en la

zona histórico-artística y la zona de respeto deben proponerse según figura en el Plano que se acompaña”.

Teniendo en cuenta todos estos antecedentes, no puede afirmarse sin más que la zona se encontraba delimitada en el momento en que se aprobó el Real Decreto 3302/1976. Por el contrario, se trata de una cuestión que requiere para su determinación de la aplicación e interpretación de las normas jurídicas vigentes en aquel momento y, en definitiva, de la validez o eficacia jurídica de la Declaración del Conjunto Histórico-Artístico en los términos y con la tramitación con que fue aprobada. Como señala la STS de 22 de junio de 2009, no estamos ante un error de hecho cuando su apreciación pasa “indefectiblemente por efectuar un análisis, interpretación y valoración jurídica de diferentes documentos incorporados al expediente, así como de normas jurídicas aplicables (...)”. Ya que “la valoración jurídica de tales documentos y normas trasciende con mucho el reducido ámbito del error de hecho contemplado en el tan citado art. 118.1.1ª LRJAP-PAC”. O como sostiene la Sentencia de 17 de septiembre de 2004, “para que se hubiera producido un error de hecho tendría que haberse demostrado que existió dicho error respecto de la circunstancia puramente fáctica y que ello hubiera dado lugar a la nulidad de la resolución (...), lo que no sucede cuando la «cuestión no versa sobre la existencia de un error de hecho, sino sobre la validez jurídica e interpretación de un documento»”.

Como este Alto Cuerpo Consultivo tiene reiteradamente declarado (entre otros en sus Dictámenes 412/2008 o 273/2009), tratándose pues de la aplicación e interpretación de normas jurídicas, se excede de los estrictos términos del recurso extraordinario de revisión, que, como antes se ha señalado, debe referirse únicamente a meras cuestiones de hecho ajenas a toda interpretación y que no deriven de la aplicación de normas jurídicas.

Finalmente, tampoco puede subsumirse en el concepto de error de hecho la cuestión relativa a las potestades de los órganos en cada caso competentes, en este caso el Gobierno autonómico, para proceder a la delimitación del Conjunto Histórico-Artístico o, en su caso, para modificar la existente, pues otra vez se trata de una cuestión que ha de dilucidarse mediante la aplicación de las normas que regulan la materia afectada y que en este caso viene constituida por la Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias y su normativa de desarrollo.

CONCLUSIÓN

Por todo ello, la Propuesta de Resolución que desestima el recurso extraordinario de revisión contra el Decreto 22/2005, de 22 de febrero, por el que se delimita el entorno de protección del bien de interés cultural, con categoría de conjunto histórico, Villa de La Orotava, Isla de Tenerife, es conforme a Derecho, al no existir error de hecho, debiéndose, por tanto, mantener la resolución recurrida.