



Resolución 2016IR-1876-15 del Ararteko, de 25 de febrero de 2016, sobre la intervención de las administraciones competentes en la defensa del patrimonio cultural para garantizar la integridad del palacio del Bellas Artes.

Antecedentes

1. La plataforma Ancora, agrupación cívica constituida para la protección y defensa del patrimonio cultural de Donostia-San Sebastián, somete a nuestra consideración la protección del palacio Bellas Artes de Donostia-San Sebastián por parte de las administraciones competentes en la defensa del patrimonio cultural.

La plataforma reclamante expone que, en octubre de 2015, la propietaria del inmueble ha procedido al derribo de uno de los elementos de mayor interés del edificio como es su cúpula. Según la información de que pudieron disponer, el derribo de este elemento había sido ordenado por el concejal de urbanismo del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, mediante resolución de 8 de octubre de 2015, previa autorización del Departamento de Cultura de la Diputación Foral de Gipuzkoa. Esa resolución municipal recogía la situación de ruina inminente de la cúpula por lo que ordenaba su retirada. En todo caso también ordenaba su reconstrucción filológica.

Los reclamantes exponen que la actuación municipal –ratificada por la Diputación Foral– ha permitido el derribo íntegro del sistema de cubrición del conjunto de la cúpula (losas de hormigón, nervios y revestimiento) sin seguir para ello el procedimiento previsto en la normativa de protección del patrimonio cultural.

Así señalan que el palacio Bellas Artes es un edificio que, por orden de 4 de marzo de 2015, del Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura, está inscrito en el inventario general del patrimonio cultural del País Vasco con la categoría de Monumento.

Los reclamantes insisten en que el deterioro de la cúpula de este edificio protegido no es nuevo. Según exponen ha sido denunciado con anterioridad sin que las administraciones competentes hayan exigido de forma efectiva a la propiedad del inmueble el cumplimiento de su obligación de mantenimiento (mencionan la necesidad de intervención recogida en un informe técnico del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián de mayo de 2014).

También expresan que las obras de desmantelamiento de toda la cúpula y sus elementos de interés exceden de las estrictamente necesarias para evitar daños a personas y bienes en un edificio que está en la actualidad desocupado. Del mismo modo entienden que no se han dictado hasta la fecha medidas suficientes que garanticen la reposición filológica de la cúpula, ya que no existen plazos fijados para la construcción de la cúpula ni se ha exigido proyecto de reposición.

En su opinión consideran que estas actuaciones implican que no se ha protegido de forma adecuada por las instituciones vascas un bien cultural como es el





Bellas Artes por no haber actuado de forma activa para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de conservación.

2. Con objeto de dar a esta queja el trámite correspondiente, nos dirigimos a las tres administraciones con competencia en la defensa del patrimonio cultural. Así el Ararteko solicitó información sobre las actuaciones administrativas seguidas respecto a este edificio al Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, al Departamento de Cultura, Turismo, Juventud y Deportes de la Diputación Foral de Gipuzkoa y al Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura del Gobierno Vasco.

En respuesta a nuestra solicitud hemos recibido diversa información sobre las actuaciones administrativas seguidas en el caso objeto de la queja.

3. El Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián nos ha remitido una serie de documentación en la que adjunta los informes técnicos municipales en los que sustenta la decisión municipal controvertida. En ese caso se incluye:
 - El informe del subdirector de urbanismo, de 14 de mayo de 2014, que recogía una relación de intervenciones municipales dirigidas a determinar las obras necesarias para la adecuada conservación del edificio. Las intervenciones eran previas a la incoación del expediente de declaración de bien de interés cultural y, en ese caso, conformes con el régimen de protección asignado en el planeamiento municipal. El informe exponía la necesidad de que la propiedad presentase un proyecto para –en el plazo de un año– ejecutar una serie de obras de reparación necesarias para garantizar su estabilidad y seguridad. El listado de obras requeridas incluía la cúpula y el forjado de la cubierta que consideraba afectado por importantes humedades. En todo caso, el informe consideraba que el edificio no estaba en estado de ruina inminente ni en ruina económica.
 - El informe de 18 de febrero de 2015 del subdirector de urbanismo que constataba que no se habían tomado las actuaciones de seguridad y protección del edificio recogidas en el informe de mayo de 2014 y volvía a insistir en la obligación de intervenir.
 - El informe de 11 de mayo de 2015 del subdirector de urbanismo en el que, tras la declaración de bien cultural de marzo de 2015, daba cuenta de la reunión con el Departamento de Cultura del Gobierno Vasco y de la Diputación Foral de Gipuzkoa donde les facilitaron diversos informes y les transmitían la preocupación sobre el estado de la cúpula, en riesgo de colapso parcial, y requería de un apeo urgente. Asimismo, indicaban que el Gobierno Vasco disponía de una partida económica de 40.000 € que podía ser destinada a las obras de aseguramiento de la cúpula. El informe municipal concluye con la necesidad de tramitar la exigencia de las obras requeridas en el informe de mayo del 2014 *“enfatisando el carácter de urgencia”*.
 - El informe de 4 de agosto de 2015 que recogía la alegación realizada por la propiedad al anterior informe donde señalaba, entre otras cuestiones, la necesidad de desmontar la cúpula dado su grado de deterioro. También informaba de que la propiedad del inmueble les había comunicado la aparición de una grieta en la cúpula por lo que solicitaban autorización municipal para



el derribo de la cúpula. El informe señala que la parte superior de la cúpula estaba en situación de ruina inminente por lo que debería efectuarse su derribo.

- El informe municipal de 3 de septiembre de 2015 que responde a la solicitud de licencia para el derribo de los elementos de la cúpula. El técnico municipal reitera el estado grave y de ruina inminente de esa cúpula por su abandono y falta de mantenimiento. Por ello considera que se debería proceder a incoar la declaración de ruina parcial de ese elemento como parte del edificio catalogado e inventariado como bien cultural que, sin embargo, no estaría en situación global de ruina.

Al mismo tiempo, el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián ha acordado, mediante resolución de 7 de septiembre de 2015, una orden de ejecución de determinadas obras por razones de seguridad, en las que no se han excluido las referidas a la rehabilitación de la cúpula.

- Por último, incorpora la resolución municipal de 9 de octubre de 2015, por la que se ordena a la propiedad la retirada de la cúpula del edificio y, sin fijar un plazo, la reconstrucción de la cúpula que debe realizarse siguiendo pautas de restauración filológica. Esta resolución trae causa en los informes técnicos municipales de agosto y septiembre de 2015 en los que se instaba a la incoación de un procedimiento de ruina. Al ser un edificio inventariado se ha seguido el procedimiento previsto en la Ley 7/1990, de 3 de julio, de Patrimonio Cultural Vasco (LPC) y el Decreto 306/1998, de 10 de noviembre, sobre declaración del estado ruinoso de los bienes culturales calificados y de los inventariados. En concreto, se menciona el procedimiento de ruina inminente del artículo 10 del Decreto en el que se establece la posibilidad de realizar obras sobre el inmueble siempre y cuando se prevea la reposición de los elementos que hayan de ser retirados.

4. Por su parte, el Departamento de Cultura, Turismo, Juventud y Deportes de la Diputación Foral de Gipuzkoa nos ha remitido diversa documentación relacionada con varios expedientes administrativos en los que ha intervenido sobre el régimen de protección de este edificio.

- El Departamento foral adjunta información relativa a las propuestas de órdenes de ejecución municipales (expediente 058/2015). El Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián remite en marzo de 2015 al Departamento Foral de Cultura los informes municipales de mayo de 2014 y febrero de 2015 para que, una vez incluido el edificio Bellas Artes en el inventario del patrimonio cultural, las obras propuestas en los informes municipales sean informadas en los términos que recoge el artículo 31 de la Ley 7/1990, de 3 de julio, de Patrimonio Cultural. También adjunta la comunicación del viceconsejero de Cultura, Juventud y Deportes del Gobierno Vasco –de fecha de 21 de abril de 2015– que considera que, conforme con los estudios que obran en el expediente de la declaración de bien cultural, la cúpula del edificio *“está en malas condiciones y requiere una intervención urgente”*. Para ello recuerda a las administraciones intervinientes que existe una partida presupuestaria de 40.000 € con destino a la consolidación del edificio.

Con base en esa documentación, el Departamento Foral de Cultura, mediante la resolución 142/2015, de 14 de mayo, consideró que las obras propuestas en los informes municipales, en la que se incluye la reparación sobre la cúpula, resultaban adecuadas aun cuando debían detallarse para su ejecución.

- El segundo trámite que consta hace mención al expediente municipal, de 4 de agosto de 2015, sobre la situación de riesgo de la cúpula que plantea su derribo. La Diputación Foral elabora un informe, de 6 de agosto de 2015, en el que aclara que no es el órgano competente para autorizar ese derribo, ya que con carácter previo es precisa la desafección del bien. Para ello el informe foral indica que es necesaria la autorización previa del Departamento de Cultura del Gobierno Vasco. En ese caso el informe foral considera que el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián debe seguir el procedimiento de ruina recogido en el artículo 36 de LPC.

En réplica a ese informe, el 13 de agosto de 2015, el director de Urbanismo del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián le traslada al departamento foral su discrepancia sobre la aplicación del precepto que regula la declaración del estado de ruina. Por ello vuelve a solicitar de la Diputación Foral de Gipuzkoa que adopte las medidas oportunas en relación con la situación de la cúpula del edificio conforme a las competencias que le otorga la Ley de Patrimonio Cultural.

El Departamento Foral de Cultura responde el 18 de agosto de 2015 considerando que la cúpula es un elemento sustancial del edificio por lo que *"no puede, a juicio de este Servicio de Patrimonio Histórico-Artístico, Archivos y Museos, procederse a su derribo sin su previa desafección parcial por el Gobierno Vasco"*. Así menciona la previsión recogida en el artículo 12. 2 del Decreto 306/1998, de 10 de noviembre, que permite la desafección parcial.

Asimismo, consta que –con fecha de 14 de agosto de 2014– el diputado de Cultura, Turismo, Juventud y Deportes remite una carta al Departamento de Cultura del Gobierno Vasco para que aporte su criterio sobre las actuaciones que procede adoptar para garantizar la estabilidad del edificio.

En respuesta a esos escritos, el 24 de agosto de 2015, el Departamento de Cultura del Gobierno Vasco les ha contestado a ambas instituciones aclarando su criterio para coordinar las actuaciones de las administraciones públicas implicadas. Así fija que le corresponde al Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián la valoración de ruina inminente tanto de la totalidad como de parte del edificio, así como la adopción, en coordinación con la Diputación Foral de Gipuzkoa, de las medidas de urgencia que garanticen la seguridad de bienes y personas. En ese sentido establece que ***"la demolición de la cúpula sólo sería admisible en caso de no existir alternativas que garanticen su seguridad"***. Asimismo considera que la adopción de esas medidas conllevaría la incoación del expediente para la declaración de la situación legal de ruina. También recuerda que, con base en el Decreto 306/1998, la financiación de las obras de *"reparación y consolidación"* corresponderá al titular del bien y a la Diputación Foral.

- Por su parte, la Diputación Foral de Gipuzkoa encarga la redacción de un informe técnico (informe IDOM) con el fin de conocer el estado real del edificio, en especial el de la cúpula. El informe ha sido concluido el 2 de octubre de 2015.

Por un lado, ese informe IDOM señala la relación entre el estado de conservación de la cúpula y las filtraciones de agua: *"se observan en la estructura de la cúpula síntomas de que ésta se halla sometida a filtraciones de agua continuada debido a la falta de mantenimiento de la impermeabilización de su cubrición. Asimismo cabe mencionar que en los últimos años (unos 7 años) se desmontó el remate superior de la cúpula, hecho que probablemente haya ayudado también a las citadas entradas de agua"*. También señala como otras causas la degradación del hormigón y otra serie de desperfectos.

Por otro lado, el informe IDOM plantea como propuesta de intervención urgente para evitar el colapso de la cúpula dos posibles alternativas: *"En el caso de la cúpula, el grado de degradación que presenta la estructura es tan avanzado, que imposibilita llevar a cabo labores de reparación sobre la misma, ya que una simple limpieza superficial con el objeto de sanear la armadura conllevaría la desaparición de la sección de hormigón completa. Por otro lado, su resistencia actual es tan baja, que no puede cumplir con los mínimos requisitos de seguridad exigibles su cometido de estructura portante. La situación en la que se encuentra la cúpula requiere una actuación urgente para evitar su colapso, **bien desmontando la cúpula para volver a rehacerla en idénticas condiciones, bien creando una estructura en paralelo que evite su desmoronamiento**"*. El informe presenta una definición de ambas posibles actuaciones; bien el desmontaje y reconstrucción de la cúpula (320.000 €) bien el mantenimiento de la cúpula ejecutando una estructura en paralelo (150.000 €).

- Por último, la Diputación incluye información sobre el trámite seguido respecto al informe municipal de 3 de septiembre de 2015 (ratificando el estado de ruina inminente de la cúpula y solicitando la incoación de una declaración de la ruina parcial de ese elemento) y la resolución del concejal de Vivienda y Urbanismo de 8 de octubre de 2015 (orden de retirada de la cúpula del edificio y reconstrucción filológica de la cúpula).

El Informe del Servicio de Patrimonio Histórico-Artístico, Archivos y Museos, de 15 de octubre de 2015, concluye con la adecuación de la resolución municipal que ordena la retirada y reconstrucción de la cúpula conforme con las previsiones del artículo 10.2 del Decreto 306/1998. Así se ha aprueba la resolución 157/2015, de la directora general de Cultura, de 15 de octubre de 2015, ratificando esa resolución municipal y estableciendo las condiciones para la estanqueidad de la cubierta y para la reposición de los elementos de la cúpula. Esa decisión, a la vista de los informes técnicos municipales y el informe de IDOM, justifica que *"los informes señalados concluyen en la necesidad de adoptar medidas urgentes para la retirada de los elementos que amenazan ruina y peligro para las personas y para el propio inmueble"*.

Asimismo adjunta el escrito del director de Patrimonio Cultural de Gobierno Vasco, de 15 de octubre de 2015, sobre la resolución del ayuntamiento de 8

de octubre de 2015, en la que considera que es acorde con los informes elaborados y con los estudios sobre la situación de la cúpula en los que se concluye *"la necesidad de retirar la cúpula y reponerla como alternativa necesaria para mantener la integridad del edificio protegido"*.

En una posterior Resolución 173/2015, de la directora general de Cultura, de 26 de octubre de 2015, la Diputación analiza el proyecto de derribo de la cúpula en la que exige que la ejecución de las obras de derribo deben disponer de un sistema que canalice las aguas pluviales hacia al exterior del edificio.

5. Por último, el Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura del Gobierno Vasco nos ha remitido un escrito en el que recuerda que, desde la Orden de 4 de marzo de 2015, el palacio Bellas Artes está inscrito como Bien cultural, con la categoría de monumento, en el Inventario general del Patrimonio cultural vasco. Desde esa fecha debe cumplirse con la obligación de conservación establecida en el artículo 20.1 de la Ley 7/1990, para asegurar su integridad y evitar su pérdida, destrucción o deterioro. Otra consecuencia que señala es que si existiera peligro inminente para bienes o personas, la autoridad competente para declarar el estado de ruina deberá ordenar las medidas necesarias para evitar posibles daños. Si fueran precisas obras por razón de fuerza mayor, éstas deberán prever la reposición de los elementos retirados.

En este sentido, el Ayuntamiento de San Sebastián dictó una resolución ordenando a la empresa propietaria del inmueble la retirada y reconstrucción de la cúpula, puesto que amenazaba la seguridad de las personas y bienes. *"Esta resolución municipal fue ratificada por otra resolución de la Diputación Foral de Gipuzkoa con fecha de 15 de octubre de 2015. La valoración de ruina inminente se basó en informes realizados por las Administraciones competentes (el Ayuntamiento y la Diputación Foral), ambos coincidentes."*

En todo caso recuerda, a ambos, que el artículo 35.2 de la Ley 7/1990, de 3 de julio, determina que cuando los propietarios de bienes calificados o inventariados (el caso del palacio Bellas Artes) no den cumplimiento a las obligaciones previstas en el artículo 20, la Diputación Foral correspondiente, de oficio o a instancia del departamento competente en materia de cultura del Gobierno Vasco, podrá exigir su cumplimiento en un plazo adecuado y, en caso contrario, ordenar su ejecución subsidiaria por cuenta del propietario. Asimismo, la Diputación Foral podrá realizar de modo directo las obras necesarias que resulten inaplazables para asegurar la integridad del bien. La ejecución directa no obsta para que su costo deba ser abonado por el propietario, si así resulta procedente. *"Habida cuenta de lo anterior, el Gobierno Vasco remitió una carta a la Diputación Foral de Gipuzkoa en la que se instaba a que se diera cumplimiento al mandato legal establecido en el artículo 35 de la mencionada Ley de Patrimonio Cultural Vasco, en orden a que se procediera a la reposición de la cúpula del palacio Bellas Artes en el plazo más corto posible. Asimismo, a la vista de los informes técnicos obrantes en el expediente, se instó a que se resolvieran los problemas de filtración del agua en la cubierta y de consolidación de la misma cubierta; y a la reparación del hormigón de las zonas afectadas por las filtraciones de agua"*. El informe adjunta una copia del oficio remitido a la Diputación Foral de Gipuzkoa con fecha de 23 de noviembre de 2015.

6. Con posterioridad las personas reclamantes nos han trasladado que, sin perjuicio de la información ofrecida, no consta que se haya iniciado ninguna obra para promover la reposición de la cúpula demolida ni se habrían tomado otras medidas por las administrativas concernidas en la protección del patrimonio cultural.

Otros documentos de los que nos han dado traslado son el recurso de reposición presentado en el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián contra la resolución de 8 de octubre de 2015, en la que solicitan su revisión y que se dicte una nueva orden de ejecución que garantice adecuadamente la efectiva reconstrucción de la cúpula.

Asimismo la Asociación ha presentado un recurso de alzada contra la resolución 157/2015, de la directora general de Cultura, de 15 de octubre de 2015, ratificando la resolución adoptada por el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián. Con fecha de 27 de enero de 2016 el diputado foral del departamento ha dictado una orden por la que se inadmite ese recurso por falta de legitimación activa, por no disponer de la condición de interesados conforme a las previsiones del Decreto 306/1998.

A la vista de estos antecedentes, y de la información remitida por las administraciones intervinientes, hemos considerado oportuno elaborar esta resolución, en conformidad con las siguientes:

Consideraciones

1. **El objeto de la queja.** El objeto de la presente resolución es analizar la actuación del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián y del Departamento de Cultura de la Diputación Foral de Gipuzkoa en cuanto a la orden acordada para el derribo de la cúpula del edificio palacio Bellas Artes a pesar de su consideración de monumento incorporado al Inventario General del Patrimonio Cultural Vasco.

Asimismo, la Asociación plantea que las administraciones competentes en la salvaguarda del patrimonio cultural no han tomado, hasta la fecha, todas las medidas administrativas para la reposición filológica de este elemento ni para cumplir con el resto de obligaciones de conservación que requiere este monumento.

2. **El palacio Bellas Artes y su régimen de protección.** Como se menciona en los antecedentes, tras la reciente orden de 4 de marzo de 2015, este edificio ha sido incluido por el Gobierno Vasco como parte inventariada del patrimonio arquitectónico del País Vasco.

El palacio Bellas Artes es un edificio especialmente significativo por su situación y composición como puerta del Ensanche Cortázar. El proyecto es obra del arquitecto Ramón Cortázar y está considerado como un ejemplo singular de su obra tanto en lo estético como en lo constructivo. Según recoge en la descripción el Departamento de Cultura del Gobierno Vasco destaca del edificio su remate en cúpula emplazado en el frente de la bifurcación de dos calles. Esa cúpula es el elemento más definitorio de su construcción que ha convertido al

palacio de Bellas Artes *"en un monumental icono, no solo del Ensanche de Amara sino de San Sebastián"*.

La inclusión en el inventario supone un régimen de conservación específico regulado en la Ley 7/1990, de 3 de julio, de Patrimonio Cultural Vasco (LPC). La orden de 4 de marzo de 2015 fija el tipo de intervención de rehabilitación que puede ser autorizada, en este caso el considerado como restauración conservadora tipo B definido en el Decreto 317/2002 sobre actuaciones protegidas de Rehabilitación del Patrimonio Urbanizado y Edificado del Gobierno Vasco. Asimismo, en esa resolución se declaran los elementos del edificio que son objeto de interés destacado que, entre otros, incluyen el conjunto de la fachada exterior y el sistema de cubrición del conjunto de la cubierta. En ese sentido todas las intervenciones de construcción autorizadas deben ir dirigidas a conservar esos elementos y todas las obras a ejecutar deben respetar los elementos tipológicos, formales y estructurales del edificio.

Ello supone que cualquier obra o intervención programada por el propietario en el edificio inventariado requiere, junto con la correspondiente licencia urbanística, su previa comunicación a la Diputación Foral, con una antelación mínima de un mes sobre su ejecución (artículo 31 LPC).

- 3. La obligación de conservación del edificio inventariado para asegurar su integridad y las órdenes de ejecución forales para garantizar su cumplimiento.** Desde la aprobación del régimen de protección del edificio las obligaciones de conservación deben tener en cuenta no solo las previsiones de la legislación urbanística –es el caso del artículo 199 de la Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo– sino específicamente la normativa de protección del patrimonio cultural. Es el caso del artículo 20 de la LPC que establece la obligación para los propietarios de bienes culturales inventariados de *"conservarlos, cuidarlos y protegerlos debidamente para asegurar su integridad y evitar su pérdida, destrucción o deterioro"*.

En el supuesto de que el propietario no cumpla con esas obligaciones de conservación y cuidado la normativa de protección del patrimonio prevé una serie de procedimientos específicos.

El artículo 35.2 de la LPC faculta al órgano competente de la Diputación Foral, de oficio o a instancia del Departamento de Cultura del Gobierno Vasco, a exigir al propietario *"un plazo adecuado"* para ejecutar las obras necesarias para asegurar la integridad del edificio y evitar su pérdida, destrucción o deterioro. El transcurso del plazo previsto faculta al órgano foral para ordenar su ejecución subsidiaria por cuenta del propietario.

En el mismo sentido, ese artículo 35.1 de LPC determina que, cuando sean necesarias obras de reparación para la conservación de un bien cultural calificado o inventariado, o si existe *"peligro inminente"* sobre el mismo, el propietario deberá denunciar esa situación a la Diputación Foral correspondiente para que ésta adopte las medidas oportunas.

Incluso la Diputación Foral podrá realizar de modo directo las obras necesarias que resulten inaplazables para asegurar la integridad del bien. La ejecución

directa no obsta para que su costo deba ser abonado por el propietario si así resulta procedente.

Esta disposición determina la competencia indisponible que la legislación vasca atribuye a los órganos forales para dictar órdenes de ejecución dirigidas a exigir a la propiedad el cumplimiento de sus deberes de conservación, cuidado y rehabilitación de los edificios protegidos. Estas órdenes deben establecer el contenido de las obras requeridas dirigidas a asegurar la integridad del edificio y evitar su pérdida, destrucción o deterioro. Esas obras deben estar sujetas a un plazo de ejecución y, en caso de inactividad, a su ejecución subsidiaria. Asimismo en caso de peligro inminente, bien de oficio bien a instancia del propietario, el órgano foral puede acordar directamente las medidas necesarias para asegurar la integridad del edificio.

De manera complementaria a esas órdenes de ejecución específicas de la administración cultural, la legislación urbanística vasca regula en el mencionado artículo 199 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo (LSU) el deber de los propietarios de mantener los edificios en "*condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y decoro*". En ese caso son los ayuntamientos los órganos que deben dictar órdenes para la ejecución de obras de reparación, conservación y rehabilitación de los edificios "*deteriorados o en condiciones deficientes para su uso efectivo legítimo*".

4. **La declaración de ruina y límites a la obligación de conservación.** Tanto en el caso de la legislación de protección del patrimonio cultural como en la legislación urbanística la obligación de conservación y rehabilitación concluirá con la declaración legal de ruina.

Las obras de conservación urbanísticas se ejecutarán a cargo de los propietarios si se contuvieran en el límite del deber de conservación que le corresponde – hasta el 60 % del coste de reposición del edificio en actuaciones aisladas– y con cargo a los fondos de la entidad que lo ordene cuando lo rebasaren para obtener mejoras de interés general.

En esos términos cabe la posibilidad de declarar la situación de ruina de los edificios catalogados o protegidos pero siguiendo un procedimiento específico en el que interviene la administración cultural. El artículo 201.4 de la Ley 2/2006 establece que la declaración de ruina de los inmuebles que se hallen calificados o inventariados con arreglo a la legislación cultural se rige por las previsiones de la legislación de protección del patrimonio cultural. En ese caso, el artículo 36 de la Ley 7/1990, junto con las previsiones del Decreto 306/1998, de 10 de noviembre, establece el procedimiento para la declaración del estado ruinoso de los bienes culturales. El artículo 1.2 del Decreto 306/1998 menciona que: "*La declaración de estado ruinoso de un bien cultural calificado o de un bien cultural inventariado se debe a la constatación de una situación de hecho y la ausencia de ayudas económicas. La situación de ruina no es incompatible, en todo caso, con la exigencia de la debida protección que merezca el bien cultural de conformidad con su valor cultural.*"

Ese procedimiento establece la debida coordinación exigible a las administraciones intervinientes en el procedimiento (ayuntamiento, gobierno vasco y diputación) y la determinación de los supuestos legales de situación de

ruina de los bienes calificados y de los inventariados (ruina física irrecuperable y coste de reparación superior al 50 % del valor actual sin depreciación del inmueble y sin contar las ayudas).

El artículo 36 establece que no podrá procederse al derribo de bienes culturales calificados y de los inventariados sin previa declaración de ruina y autorización expresa de la Diputación Foral correspondiente. En todo caso, es indispensable la autorización previa del Gobierno Vasco sobre la desafectación del bien cultural calificado, para lo cual habrá de solicitarse informe preceptivo del órgano consultivo. Este expediente de ruina debe iniciarlo la administración municipal aun cuando debe notificarse a la Diputación Foral, que emitirá informe al respecto.

Es importante señalar que si la declaración de ruina es consecuencia del incumplimiento de las obligaciones previstas en los artículos 20 o 35 de la LPC, no podrá autorizarse el derribo, y se exigirá su conservación a cargo del propietario.

5. **La ruina inminente.** En todo caso está prevista una medida cautelar en el párrafo 5 del artículo 36 si existe "*peligro inminente*" para bienes o personas, que permite al ayuntamiento ordenar las intervenciones necesarias para evitar posibles daños. Incluso establece la posibilidad de ordenar obras "*por razón de fuerza mayor*" que en todo caso deberán prever la reposición de los elementos retirados.

El procedimiento para esa declaración de ruina inminente se ha desarrollado por el artículo 10 y 11 del Decreto 306/1998. Cuando se aprecie una situación de riesgo inminente para las personas o bienes, el ayuntamiento realizará una visita de inspección para que los técnicos municipales informen sobre las medidas excepcionales necesarias para evitar daños que requiera la edificación y deban efectuarse de forma urgente.

El ayuntamiento ordenará la adopción de las medidas necesarias "*para evitar daños a personas y bienes*" y se lo comunicará de inmediato a la Diputación Foral. En el caso de razones de "*fuerza mayor*" el ayuntamiento puede aprobar la realización de obras siempre que prevea la reposición de los elementos que hayan de ser retirados. En el caso de esas obras necesarias por fuerza mayor debe comunicarse al órgano competente de la Diputación Foral, quién dispone de un plazo de veinticuatro horas para ordenar la modificación o sustitución de las obras previstas por las que considere más adecuadas. Transcurrido ese plazo sin modificación el ayuntamiento procederá a ordenar la adopción de las medidas necesarias para evitar daños al bien cultural protegido.

El contenido de las medidas cautelares en el caso de ruina inminente de los edificios debe justificar de forma adecuada los daños que se pretenden evitar y, en todo caso, la fuerza mayor que haya requerido esa decisión.

Las medidas necesarias para prevenir daños conllevan principalmente el desalojo del edificio, el acordonamiento, el apuntalamiento de las fachadas así como el desvío del tránsito de personas y tráfico de vehículos. En el caso de que el deterioro físico del edificio afecte de tal modo a la seguridad que quede acreditado un peligro actual y real para las personas, la declaración de ruina

puede conllevar la demolición total o parcial de la edificación. Es importante señalar que el artículo 202 de la Ley 2/2006, en el caso de la ruina urbanística, prevé el supuesto de ordenar la demolición con carácter excepcional, cuando resulte imprescindible para impedir mayores perjuicios y, en todo caso, *“no tratándose de edificio catalogado o protegido”*.

La consideración de un supuesto de fuerza mayor no es una mera declaración retórica. El Tribunal Supremo –en su sentencia de 13 diciembre 2001 (RJ 2002\5183)– señala que para poder acreditar ese supuesto deben concurrir dos requisitos esenciales: *“determinación **irresistible** y exterioridad; indeterminación absolutamente **irresistible**, en primer lugar, es decir aun en el supuesto de que hubiera podido ser prevista; exterioridad, en segundo lugar, lo que es tanto como decir que la causa productora de la lesión ha de ser ajena al servicio y al riesgo que le es propio. En este sentido, por ejemplo, la STS de 23 de mayo de 1986: «Aquellos hechos que, aun siendo previsibles, sean, sin embargo, inevitables, insuperables e **irresistibles**, siempre que la causa que los motive sea extraña e independiente del sujeto obligado»”*

En todo caso una vez acordadas esas medidas cautelares la administración municipal debe continuar la tramitación de ruina ordinaria que entre otras cuestiones conlleva el procedimiento de desafección.

6. **Sobre los expedientes municipales para ordenar la ejecución de obras de conservación del Bellas Artes y su cúpula.** En este caso el expediente municipal que ha permitido el derribo de la cúpula trae causa en unas actuaciones previas del propio Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián dirigidas a exigir el cumplimiento de las obligaciones urbanísticas de conservación de este edificio antes de su declaración como bien de interés cultural.

Los informes municipales mencionados (mayo de 2014, febrero y mayo de 2015) ponen en evidencia las actuaciones de reparación que debían realizarse para garantizar la estabilidad y seguridad del Bellas Artes. Entre esas obras se señalaban expresamente la necesidad de ordenar las de realización de obras de rehabilitación de la cúpula. Esos expedientes municipales, como en ocasiones precedentes, deberían haber concluido en tiempo y forma con las correspondientes órdenes de ejecución dirigidas a la propiedad del inmueble. Sin embargo, y a pesar del carácter de urgencia que señala el informe municipal, ese expediente administrativo no fue debidamente resuelto por el órgano competente municipal no llegándose a dictar las correspondientes órdenes de ejecución de las obras para el mantenimiento de la cúpula. (A excepción de la resolución municipal de 7 de septiembre de 2015, en la que se ordenan una serie de obras de reparación en las que se excluye la cúpula).

Sin embargo es preciso señalar que, desde la publicación de la orden de 4 de marzo de 2015 (BOPV de 6 de marzo de 2015), el régimen de protección del Bellas Artes como monumento conlleva la directa aplicación de los procedimientos previstos en la LPC para exigir a la propiedad el cumplimiento de las obligaciones de conservación.

Ello implica que, desde esa fecha, es el órgano foral de la Diputación Foral el competente para tramitar el expediente que ordene la ejecución de las obras requeridas para la conservación del inmueble y para asegurar su integridad.

Para ello, cualquier intervención requerida en el edificio del Bellas Artes para garantizar el cumplimiento de las obligaciones en los edificios protegidos debe ser reconducida a los procedimientos previstos en el artículo 35 de la LPC. Ello incluye actuaciones en caso de riesgo inminente sobre edificios inventariados que conlleva necesariamente la intervención del órgano competente de la Diputación Foral de Gipuzkoa, que sustituye la competencia municipal respecto a las órdenes de ejecución urbanística.

7. **Sobre el expediente municipal de ruina acordado para ordenar la retirada de la cúpula.** Como consecuencia del mal estado de la cúpula la propiedad del inmueble denunció la situación de riesgo inminente y solicitó autorización para el derribo de ese elemento sustancial del edificio. El ayuntamiento, tras consultar el procedimiento con la Diputación Foral y el Gobierno Vasco, decidió incoar un expediente de ruina con base en las previsiones del artículo 36 de la LPC.

Como ha quedado expuesto anteriormente la aprobación de la medida cautelar del derribo de la cúpula –junto con la obligación de su posterior reposición– requiere la desafección parcial de este elemento por parte del Gobierno Vasco.

Sin embargo en este expediente se ha ordenado el derribo parcial de la cúpula como medida cautelar al considerar que quedaba acreditado un riesgo inminente.

En nuestra opinión esa medida cautelar es excepcional y solo cabe apreciarse cuando quede debidamente justificado en el expediente administrativo el cumplimiento de los requisitos mencionados en el apartado sexto.

En cambio, en los expedientes remitidos e informes mencionados en los antecedentes no se menciona ninguna justificación de la fuerza mayor que habilitaría a la administración municipal y foral a tomar esa medida. El informe de IDOM menciona que, si bien el deterioro de la cúpula requiere una actuación urgente que evite su colapso, sus causas no obedecen a causas insuperables, extrañas o ajenas al responsable de su mantenimiento, ya que se deben a causas conocidas de antemano como son las filtraciones por falta de mantenimiento de la cubierta o al deterioro del hormigón. De la lectura de ese informe de IDOM, o de los informes municipales que vienen señalando la necesidad de intervenir sobre la cúpula desde al menos mayo de 2014, no debería obviarse en el análisis sobre la idoneidad de este procedimiento la falta de cumplimiento de las obligaciones de conservación del edificio, actuación que hubiera reducido ese riesgo inminente o de colapso.

De igual modo, es importante señalar que la autorización de esa medida urgente ha sido otorgada sin considerar otras posibles opciones que garantizaran la seguridad de personas y bienes. Esto es la demolición de la cúpula solo era admisible, según el criterio de la administración cultural, en el caso de no existir otras alternativas que garantizase la seguridad (informe del Gobierno Vasco de 24 de agosto de 2015). Sin embargo de la lectura del informe de IDOM se desprende la existencia de dos alternativas; desmontar la cúpula o crear una estructura en paralelo que evite su desmoronamiento. Por ello cabe plantear que esa segunda opción no ha sido debidamente incorporada ni valorada en el

informe técnico de la Diputación Foral de 15 de octubre de 2015 ni en la posterior resolución 157/2015.

A mayor abundamiento, la legislación urbanística al regular la ruina inminente en su artículo 202 de la LSU impide ordenar la demolición parcial o total de aquellos edificios que como el Bellas Artes tienen algún régimen de protección.

En cualquier caso, tras las medidas cautelares, no consta una continuidad en el expediente de ruina ordinario, que deberá llevar a determinar la oportunidad o no de la desafección del bien protegido.

En conclusión, las administraciones intervinientes han llevado a cabo una valoración del estado de conservación del inmueble que conforme a las previsiones del artículo 35 de la LPC deberían haber concluido con una orden del órgano competente de la Diputación Foral de Gipuzkoa para realizar las obras de reparación de la cúpula en los términos del régimen de protección aprobado. Sin embargo se ha seguido por las administraciones intervinientes un procedimiento "impropio" que ha permitido iniciar un expediente de ruina a los meros efectos de acordar el derribo de un elemento protegido, expediente de ruina que no ha continuado en su siguiente fase lo que implicaría la desafección total o parcial del bien.

- 8. Sobre las medidas previstas para garantizar de forma efectiva la reposición de los elementos que hayan sido retirados de la cúpula.** Es importante señalar que, a pesar de la orden de reposición municipal o del requerimiento del Gobierno Vasco al Departamento de Cultura de la Diputación, han pasado más de tres meses desde la retirada de la cúpula sin haberse repuesto ese elemento de la cubierta.

Debemos insistir en la obligación de restituir de inmediato el elemento derribado. La orden municipal y la autorización foral deberían haber incorporado plazos para su restitución.

En este caso, coherente con las consideraciones recogidas y asimismo con el requerimiento efectuado por el Departamento de Cultura del Gobierno Vasco, el órgano competente de la Diputación Foral de Gipuzkoa debería incoar de inmediato un expediente ordenando su ejecución en un plazo breve y apercibiendo en caso contrario de su ejecución subsidiaria.

- 9. La obligación de impulsar la ordenación del procedimiento administrativo, la coordinación administrativa.** Por último con carácter general hay que recordar que la falta de resolución de los expedientes administrativos incoados resulta contraria a las previsiones recogidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para la ordenación del procedimiento administrativo

La garantía de la existencia de unos trámites administrativos y de la resolución de los expedientes forman parte del derecho de la ciudadanía a una buena administración que configura el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, introducida por el Tratado de Lisboa.

Dentro de este derecho a la buena administración podríamos mencionar el pleno cumplimiento de todos los trámites, su impulso de oficio y con celeridad y, en especial, la obligación de dictar resolución expresa en todos los procedimientos iniciados y de responder en un plazo de tiempo razonable a las cuestiones planteadas.

Por otro lado debemos poner de manifiesto la dificultad de reconducir algunos documentos administrativos a las previsiones del procedimiento administrativo. Los informes y escritos elaborados por los órganos administrativos, sin perjuicio de buscar la coordinación y cooperación interadministrativa, deben responder a procedimientos expresamente recogidos en la legislación. En caso contrario tales trámites administrativos (valoraciones, opiniones o discrepancias por medio de escritos o comunicaciones) no resultarían conformes con los principios de buena administración que deben seguir las administraciones públicas.

Asimismo es importante señalar la necesidad de una adecuada coordinación entre los diferentes niveles administrativos con competencias concurrentes en la protección del patrimonio. El mandato que recoge el artículo 3 de la LPC establece que *"los poderes públicos, en el ejercicio de sus funciones y competencias, deben velar en todo caso por la integridad del patrimonio cultural vasco y fomentarán su protección y enriquecimiento y difusión, actuando con la eficacia necesaria para asegurar a las generaciones presentes y futuras la posibilidad de su conocimiento, comprensión y disfrute"*. Ello conlleva que, en casos como el palacio Bellas Artes, las discrepancias recogidas en los expedientes mencionados en los antecedentes sobre cuál debe ser el mecanismo más eficaz para cumplir con las prescripciones de la LPC debe servir como un elemento de reflexión para buscar fórmulas de acuerdo que permitan actuar de una manera más ágil y coordinada.

También conviene recordar que, con base en la acción pública que recoge el artículo 3 de la LPC, cualquier persona tiene legitimidad para actuar en defensa del patrimonio cultural ante las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco y, en su caso, ante los tribunales competentes para exigir el cumplimiento de lo dispuesto en la LPC.

En vista de los datos obrantes en la queja y en la información remitida por las administraciones concernidas y de las consideraciones efectuadas, le trasladamos las siguientes:

Conclusiones

- En el caso de la actuación municipal, ratificada por el Departamento de Cultura de la Diputación Foral de Gipuzkoa, se ha seguido por las administraciones intervinientes un procedimiento "impropio" que ha permitido iniciar un expediente de ruina a los meros efectos de acordar el derribo de un elemento protegido,

En ese expediente no consta ninguna justificación de la fuerza mayor que habilitaría a la administración municipal y foral a tomar esa medida. De igual modo la autorización de esa medida urgente ha sido otorgada sin considerar





otras posibles opciones que garantizaran la seguridad de personas y bienes recogidas en el informe de IDOM.

Asimismo el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián no ha continuado el impulso de oficio para la tramitación del expediente de ruina incoado conforme con las previsiones del Decreto 306/1998.

- En el caso del palacio Bellas Artes, esta institución considera que la actuación de las administraciones intervinientes que han llevado a cabo una valoración del estado de conservación del inmueble, conforme a las previsiones del artículo 35 de la Ley 7/1990, de 3 de julio, de Patrimonio Cultural Vasco, debería haber concluido con una orden del órgano competente de la Diputación Foral de Gipuzkoa para realizar las obras de reparación de la cúpula en los términos del régimen de protección aprobado.
- El Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, junto con el Departamento de Cultura de la Diputación Foral de Gipuzkoa y el Departamento de Cultura del Gobierno Vasco, deben promover una mesa de diálogo estable entre las partes directamente interesadas (Asociación Ancora, propiedad del inmueble y otros terceros interesados) con el objeto de lograr la coordinación interadministrativa adecuada para salvaguardar la integridad del patrimonio cultural vasco que representa el palacio del Bellas Artes. Para ello resulta de interés establecer un plan de acción que permita garantizar su protección, conforme con el régimen de protección establecido, que permita su puesta en valor e incorporar un programa de financiación y de prioridades que evite su pérdida, destrucción o deterioro.

