



**Resolución 2023R-236-23 del Ararteko, de 23 de marzo de 2023**, que recomienda al Departamento de Cultura y Política Lingüística del Gobierno Vasco que impulse la tramitación de la solicitud de incoación del expediente para la declaración de la Villa Sagrado Corazón de Tolosa como patrimonio cultural vasco.

### Antecedentes

1. Una persona –quien actúa en nombre y representación de la Asociación Áncora- se queja ante el Ararteko de la falta de una respuesta expresa a la solicitud de declaración de la Villa Sagrado Corazón, ubicada en el nº 37 del Paseo de San Francisco de Tolosa, como patrimonio cultural vasco con la categoría de bien cultural de protección media.

2. El reclamante relata que, con fecha de 12 de diciembre de 2022, la Asociación presentó una solicitud para la incoación urgente de un expediente para la declaración de ese bien inmueble como patrimonio cultural vasco, siguiendo para ello el procedimiento previsto en el artículo 12 de la Ley 6/2019, de 9 de mayo, del Patrimonio Cultural Vasco.

La Asociación justificaba la urgencia de la incoación de este expediente de protección en la necesidad de establecer de inmediato algún régimen de protección cultural del edificio ya que, a pesar de los valores culturales reconocidos, habían tenido conocimiento de una actuación urbanística que conllevaba su derribo.

Según relataba, ese inmueble, construido en el año 1905, aparecía expresamente referenciado en la ficha nº 264 del Inventario Provisional de Patrimonio Histórico Arquitectónico del País Vasco. La ficha contenía una valoración y una propuesta de protección como bien cultural inventariado de conformidad con la anterior Ley 7/1990, de 3 de julio, del Patrimonio Cultural Vasco (equivalente a la categoría de bien cultural de protección media en la vigente Ley 6/2019, de 9 de mayo, del Patrimonio Cultural Vasco).

A pesar de esa valoración, la Asociación planteaba que el edificio no había sido incluido en ningún régimen de protección patrimonial ni en el catálogo municipal de protección local del patrimonio urbanístico de Tolosa.

La situación de riesgo de desaparición derivaba de la aprobación de un Estudio de Detalle para el "Subámbito 13.1 Paseo San Francisco 37 del AAI nº 7", dentro del Plan General de Ordenación Urbana de Tolosa, para la construcción de dos edificios residenciales de nueva planta que implicaba su próximo derribo.



3. Con fecha de 23 de enero de 2023, la Asociación recibió una comunicación del Director de Patrimonio Cultural que confirmaba que este inmueble constaba en el inventario del Centro de Patrimonio Cultural Vasco, con una valoración provisional para ser incluido en el Registro del Patrimonio Cultural Vasco, con un nivel de protección media.

En ese caso, la comunicación le informaba de que correspondía a los servicios técnicos del Centro del Patrimonio Cultural Vasco realizar los estudios previos a la incoación del correspondiente procedimiento de declaración del bien cultural por parte del Departamento de Cultura y Política Lingüística del Gobierno Vasco.

En todo caso, el informe se limitaba a señalar que la Dirección de Patrimonio Cultural estaba en proceso de declaración de otros bienes culturales *"por lo que, de momento, no estamos en situación de poder analizar una nueva propuesta de declaración"*.

3. La Asociación reclamante acudía a esta institución con el objeto de exponer su desacuerdo con esa respuesta ya que, en su valoración, no se había procedido a dar el trámite procedimental correspondiente a su solicitud en contra de lo previsto en el artículo 12 de la Ley 6/2019, de 9 de mayo, del Patrimonio Cultural Vasco.

Asimismo, trasladaba al Ararteko el riesgo inminente que existía de derribo y desaparición de ese inmueble al no estar incluido en el Registro del Patrimonio Cultural Vasco ni en el Registro de Bienes Culturales de Protección Básica.

4- Con fecha de 2 de febrero de 2023, el Ararteko solicitó información al Departamento de Cultura y Política Lingüística del Gobierno Vasco sobre la tramitación de la solicitud de la Asociación para la declaración de bien cultural de protección media a la Villa Sagrado Corazón de Tolosa y sobre la previsión del plazo para resolverla. Asimismo, solicitaba una valoración sobre la urgencia en la incoación del expediente ante el riesgo de derribo expuesto en la reclamación.

5. Con fecha de 16 de febrero de 2022 el Ararteko recibió la respuesta del Director de Patrimonio Cultural del Departamento de Cultura y Política Lingüística del Gobierno Vasco en la que trasladaba la siguiente valoración de la queja:

. El informe considera que respecto a la situación de la tramitación de la propuesta presentada por la Asociación no hay novedad reseñable. Tal y como se comunicó al interesado, la Dirección de Patrimonio Cultural continúa en proceso de



declaración de la calificación de otros bienes por lo que no se encuentra en situación de poder analizar una nueva propuesta de declaración.

. El informe justifica que los inventarios provisionales del Patrimonio Histórico Arquitectónico del País Vasco recogen un listado de más de 5000 inmuebles con una propuesta de protección asimilable al caso de la Villa de Tolosa en los que, de momento, no consta un expediente de declaración incoado.

Asimismo, considera que el procedimiento para la declaración de bien cultural, siguiendo las determinaciones de la Ley 6/2019 de 9 de mayo de Patrimonio Cultural Vasco, es largo y complejo, mientras que el número del personal técnico encargado de esa tarea es limitado.

Por ese motivo, esa administración cultural ha establecido un orden de prioridad para iniciar los estudios previos de las nuevas posibles declaraciones teniendo en cuenta como criterios las siguientes circunstancias; la existencia de una propuesta de puesta en valor del inmueble, que las declaraciones incluyan a varios inmuebles, como es el caso de los conjuntos monumentales o que conste una petición de inclusión de forma reiterada ante esa administración.

En esos términos señala que: *“En general, se trabaja preferentemente con bienes cuya declaración haya sido solicitada por otras instituciones, asociaciones culturales así como también por los propietarios particulares, cuando existe una previsión de llevar a cabo un proyecto de puesta en valor de los mismos de modo que, a través del expediente, en su régimen de protección, se establecen las medidas oportunas que aseguren la preservación de sus valores. Por otro lado, también se valora el hecho de tratarse de Conjuntos o paisajes, declaraciones de carácter colectivo preferentemente antes que inmuebles aislados.*

*Evidentemente, en esta lista de prioridades se tiene en cuenta el hecho de que se trate de una solicitud puntual por una situación concreta o que sea un anhelo de largo recorrido ya solicitado en fechas anteriores de modo recurrente, dando prioridad, en general a estas últimas.*

En el supuesto de la reclamación, la solicitud de la villa del Sagrado Corazón de Tolosa tuvo entrada en la Dirección de Patrimonio Cultural con fecha posterior a otras solicitudes por lo que ese órgano administrativo mantiene que *“una vez analizada brevemente, hemos de trasladar que no cumple con los criterios que la hacen prioritaria respecto de las anteriores”.*



En cuanto a la cuestión sobre la valoración de la urgencia en la incoación del expediente por el riesgo de derribo, la Dirección de Patrimonio Cultural señala que la actual ordenación urbanística de este ámbito en el planeamiento urbanístico municipal fue previa a la inclusión de este edificio en el inventario. Así señala que: *“El PGOU no incluye el elemento en su catálogo (aprobado en 2009). En la tramitación del Plan este inmueble tampoco formaba parte de nuestros inventarios ya que se trata de una arquitectura que fue valorada como arquitectura de interés cultural tardíamente. Fue por estas fechas cuando se estaba trabajando en su integración, por lo que no se informó al ayuntamiento de su existencia en el proceso previo a su aprobación definitiva.*

Como conclusión el informe señala el carácter orientativo de los inventarios que están sujetos a una posterior valoración y a un estudio más detallado: *“las previsiones contenidas en los Inventarios del Centro de Patrimonio Cultural Vasco son siempre orientativas fruto de una visión superficial y no individualizada, reiteramos, orientativas. De hecho, están siempre sujetas a la realización de una valoración pormenorizada atendiendo a sus valores patrimoniales y a su contexto (legal, urbanístico, de conservación...) a falta de un estudio.”*

A la vista de esta reclamación, tras analizar el planteamiento de la queja y de la información remitida por el Departamento de Cultura y Política Lingüística del Gobierno Vasco, el Ararteko estima oportuno realizar las siguientes consideraciones:

#### Consideraciones

1. En primer lugar, hay que partir de la obligación que corresponde a las administraciones públicas en relación con las solicitudes formuladas por la ciudadanía de garantizar, siempre y en todo caso, una adecuada trazabilidad de los trámites seguidos en sus relaciones con la ciudadanía mediante el correspondiente procedimiento administrativo.

El procedimiento administrativo establece las pautas que deben ser tenidas en cuenta para la ordenación, instrucción y fiscalización de la actividad administrativa con criterios de buena administración.

El Tribunal Supremo, en su jurisprudencia recogida en la sentencia 1387/2021, de 14 de abril de 2021, coincide en señalar que el derecho al procedimiento



administrativo debido, es el corolario del deber de buena administración que exige *“garantizar que las decisiones administrativas se adopten de forma motivada y congruente con el iter procedimental, sin incurrir en desviación del procedimiento, en la medida que se requiere que no haya discordancias de carácter sustancial entre los datos fácticos relevantes, la fundamentación jurídica obrante en el expediente y el contenido de la decisión administrativa”*.

Este derecho supone que, en el caso de los procedimientos que sean solicitados a instancia de la ciudadanía, la administración pública está obligada, al menos; a acusar recibo de los escritos que ante ella se presenten, a su impulso de oficio en el procedimiento que corresponda y al deber de responder de forma congruente y motivada, dentro de un plazo de tiempo razonable, a todas las cuestiones y peticiones planteadas.

Este derecho al procedimiento administrativo corresponde a toda persona, física o jurídica, que ostente la condición de interesada o que goce del reconocimiento del ejercicio de la acción pública por razón de la materia.

Tal y como determinan los artículos 35 y 88 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento deberá decidir, de forma motivada, sobre todas las cuestiones planteadas por las personas interesadas.

Es importante advertir que las resoluciones deben estar dictadas por el órgano administrativo competente para el ejercicio de la potestad administrativa concernida y deberá expresar los recursos que contra la misma procedan.

En ningún caso podrá la Administración abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso, aunque podrá acordarse la inadmisión de las solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos en el ordenamiento jurídico o manifiestamente carentes de fundamento.

El derecho al procedimiento administrativo en ningún supuesto avala la contestación a la ciudadanía sin la instrucción del procedimiento debido. La contestación de la administración no debe ser una mera respuesta formal sino que requiere la tramitación material del correspondiente expediente administrativo, que resuelva la procedencia de la incoación del expediente con base en los datos



fácticos e informes técnicos relevantes y con la fundamentación jurídica correspondiente.

En este supuesto, cabe reconocer que el Departamento de Cultura y Política Lingüística del Gobierno Vasco, a través de la comunicación del Director de Patrimonio Cultural, ha procedido a dar una respuesta formal a la solicitud de la Asociación. Sin embargo, la respuesta ofrecida es una actuación administrativa que podría calificarse como de mera comunicación, ya que se limita a acusar el recibo de la solicitud de incoación del expediente y a informar de que la Dirección de Patrimonio Cultural no está en situación de poder tramitar esa solicitud por la acumulación de expedientes en proceso de declaración de bienes culturales.

Sin embargo, más allá de esa justificación, no consta la correspondiente tramitación administrativa dirigida a decidir sobre la incoación del expediente. En palabras del Tribunal Supremo, en su sentencia 3601/2015 de 23 de julio, las personas interesadas tienen el derecho al procedimiento administrativo y a que se decida de forma motivada sobre su propuesta: *"en el sentido de obligar a efectuar un pronunciamiento sobre la procedencia o no de acordar su incoación, no pueden quedar inermes y a expensas de la libérrima voluntad de la Administración; que es lo que sucedería de modo inevitable y sin remedio si aquella, con su sola inactividad, pudiera aplazar indefinidamente en el tiempo el pronunciamiento sobre una solicitud a cuya respuesta tienen derecho. Sin prejuzgar la resolución última sobre el procedimiento, se hace preciso, pues, articular una vía de garantía que preserve y garantice la efectividad de los derechos de los particulares en estos casos"*.

Por ese motivo, el Ararteko considera que la falta de una decisión motivada sobre la tramitación e impulso del expediente de declaración de bien cultural de la Villa Sagrada Corazón de Tolosa, instado por la Asociación, estaría infringiendo el derecho al procedimiento debido y el deber de buena administración de garantizar que las decisiones administrativas se adopten, de forma motivada y congruente, siguiendo el correspondiente iter procedimental hasta la definitiva resolución.

2. El procedimiento administrativo para la declaración de los bienes culturales de protección especial y media viene regulado en la Ley 6/2019, de 9 de mayo, de Patrimonio Cultural Vasco.



El artículo 12 de la Ley 6/2019 determina que la competencia para tomar esa decisión es del Departamento de Cultura y Política Lingüística del Gobierno Vasco, a través del Centro de Patrimonio Cultural Vasco.

La incoación de ese procedimiento debe realizarse de oficio, bien por la propia iniciativa del Departamento de Cultura y Política Lingüística del Gobierno Vasco, bien por petición de otras administraciones o por la solicitud de cualquier persona interesada.

Es preciso señalar que el artículo 7.3 de la Ley 6/2019, reconoce la acción pública por la cual cualquier persona está legitimada para actuar en defensa del patrimonio cultural, como sería en este caso cuando la Asociación solicita la incoación de un expediente de protección de un bien cultural.

En esos supuestos, el artículo 12.2 de la Ley 6/2019 señala que: *“En caso de promoverse la iniciación del procedimiento de incoación por parte de los interesados, deberá resolverse y notificarse en el plazo de tres meses sobre si procede o no a la incoación.”*

De manera concluyente, ese precepto legal establece la obligación del Departamento de Cultura y Política Lingüística de decidir, en el plazo máximo de tres meses, sobre la procedencia o no de la incoación. Esa decisión de incoación deberá cumplir con las obligaciones de buena administración exigibles de motivación y de congruencia con los hechos concretos y con la documentación obrante e informes elaborados al respecto sobre los valores culturales presentes en ese edificio.

3. Hay que recordar que la obligatoriedad del ejercicio de estas potestades para las administraciones públicas es una consecuencia ineludible del principio de legalidad y de la interdicción de la arbitrariedad que deriva del artículo 9.3 de la Constitución Española.

Por ello, el ejercicio de la competencia que disponen las administraciones vascas para incoar y, en su caso, declarar la protección de un bien cultural de acuerdo con las determinaciones establecidas en la Ley, es de carácter irrenunciable y debe ejercerse por los órganos administrativos competentes.

4. En ningún caso, la legislación de protección del patrimonio cultural ha establecido un criterio de prelación a seguir en torno a las solicitudes de incoación



basado en la existencia de una previsión futura de puesta en valor del bien cultural, ni teniendo en cuenta de que se trate de un conjunto de carácter colectivo o de que se trate de una solicitud reiterada.

En cuanto a la urgencia de tomar esa decisión es del todo relevante cuando existe un riesgo cierto e inminente de derribo ya que la incoación del expediente de protección conllevará la aplicación inmediata y provisional del régimen particular de protección del bien correspondiente con objeto de reducir el riesgo de destrucción o de desaparición. Asimismo, el acuerdo de incoación del expediente causará la suspensión del otorgamiento de las licencias urbanísticas, así como de los efectos de las ya otorgadas, en los términos establecidos en el régimen de protección.

Respecto al ámbito de intervención de la administración cultural, el Tribunal Supremo recuerda, en su sentencia 3183/2010, de 21 de abril, que *"es reglada la catalogación porque, si hay elementos protegibles, la Administración necesariamente debe conferir al inmueble el nivel o grado de protección idóneo o adecuado a sus características, de forma análoga o equivalente a lo que sucede con el suelo de especial protección."* Por ello, el Alto Tribunal concluye que la preservación del patrimonio artístico y cultural *"no puede quedar a merced de cualquier otra contingencia"*.

Por ese motivo, en opinión del Ararteko, no resulta compatible con ese carácter reglado ni con el principio de impulso de oficio de los trámites administrativos, la oportunidad de posponer la incoación del procedimiento de declaración de bien cultural con fundamento en la excesiva carga de trabajo o en la falta de medios humanos para la elaboración de los trabajos previos a la incoación como justifica esa Administración cultural.

5. Es evidente que la ausencia de los medios personales necesarios o la concentración temporal de las solicitudes pueden llegar a impedir, en ocasiones puntuales, el cumplimiento de las obligaciones de dar una respuesta en el plazo de tiempo previsto en la normativa.

Ello no obsta, para recordar a esa administración que los términos y plazos establecidos en las leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos, pudiendo establecerse de oficio una ampliación del plazo pero que en ningún caso excederá de la mitad del tiempo recogido a tal efecto (artículos 29 y 32 de la Ley



39/2015).

En ningún caso, las administraciones públicas deben justificar la falta de un plazo de tiempo concreto y razonable para dar respuesta a los escritos presentados por la ciudadanía. En especial, cuando la solicitud expone una situación de riesgo real de la desaparición de un inmueble incluido en el Inventario Provisional de Patrimonio Histórico Arquitectónico del País Vasco como consecuencia de una actuación urbanística prevista para su inminente ejecución.

6. Por último, sin perjuicio de la competencia para la organización de los servicios de esa administración cultural, el Ararteko considera conveniente instar al Departamento de Cultura y Política Lingüística del Gobierno Vasco que realice una reflexión sobre la necesidad de dotarse de los medios personales suficientes para prestar, de forma adecuada, las funciones administrativas derivadas de las competencias recogidas en la Ley 6/2019, que realiza el Centro de Patrimonio Cultural Vasco.

Aun siendo consciente de las limitaciones presupuestarias que pueden condicionar esa decisión, esa administración cultural debe velar por que se realice una adecuada evaluación y declaración como bienes culturales de todos aquellos edificios del País Vasco que presenten valores culturales que justifiquen su protección y evitar su degradación o pérdida.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, el Ararteko formula la siguiente:

Recomendación:

El Ararteko recomienda al Departamento de Cultura y Política Lingüística del Gobierno Vasco que impulse la tramitación de la solicitud de incoación del expediente para la declaración de la Villa Sagrado Corazón de Tolosa como patrimonio cultural vasco en los términos y plazos previstos en el artículo 12 de la Ley 6/2019, de 9 de mayo, de Patrimonio Cultural Vasco.

El Ararteko sugiere al Departamento de Cultura y Política Lingüística del Gobierno Vasco que estudie la oportunidad de dotarse de los medios personales suficientes para que el Centro de Patrimonio Cultural Vasco realice, de forma adecuada, las



funciones administrativas derivadas de las competencias recogidas en la Ley 6/2019, de 9 de mayo, de Patrimonio Cultural Vasco.