



Roj: **STSJ AND 16444/2024 - ECLI:ES:TSJAND:2024:16444**

Id Cendoj: **18087330042024100740**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Granada**

Sección: **4**

Fecha: **31/10/2024**

Nº de Recurso: **1018/2021**

Nº de Resolución: **3348/2024**

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **RICARDO ESTEVEZ GOYTRE**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ANDALUCÍA**

**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN CUARTA**

**RECURSO NÚM. 1018/2021**

**SENTENCIA NÚM. 3348 DE 2024**

**Ilmos. Sres.:**

**Presidenta:**

**D<sup>a</sup> Beatriz Galindo Sacristán**

**Magistrados:**

**D. Ricardo Estévez Goytre**

**D. Antonio Manuel De La Oliva Vázquez**

En Granada, a treinta y uno de octubre de dos mil veinticuatro.

Ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, se ha tramitado el recurso contencioso administrativo número **1018/2021** interpuesto por **DON Abelardo, DOÑA Caridad, DOÑA Araceli, DOÑA Catalina, DON Ángel Jesús, DON Adriano, DOÑA Sabina, DOÑA Encarna, y DOÑA Dolores** representados por la Procuradora D<sup>a</sup> María del Mar Domínguez López y dirigidos por Letrado, siendo parte demandada el **AYUNTAMIENTO DE CUEVAS DE ALMANZORA**, representado por la Procuradora D<sup>a</sup> Carmen Galera de Haro y asistido de Letrado, y codemandada la **CONSEJERÍA DE CULTURA Y PATRIMONIO HISTÓRICO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**, representada y asistida por el Letrado de la Junta de Andalucía.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.**-Por la representación procesal de la parte demandantes se interpuso recurso contencioso administrativo contra:

a) La desestimación, por silencio administrativo, de la petición instada el día 23/4/2020, por los recurrentes ante el Ayuntamiento de Cuevas del Almanzora (Almería), con número de entrada 1.973, del 23/4/2.020, para que este iniciase los trámites para la redacción del plan especial de protección de la zona arqueológica declarada como bien de interés cultural (B.I.C) de Villaricos, así como el expediente de responsabilidad patrimonial derivada de la inactividad de ese Ayuntamiento en la redacción de ese plan.

b) La desestimación, por silencio administrativo, de la petición instada el día 23/4/2020 ante la Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico, para que requiriese al Ayuntamiento de Cuevas del Almanzora a fin de que iniciara los trámites para aprobar el plan especial de protección de la zona arqueológica, declarada bien de



interés cultural (B.I.C.), e incoase expediente de responsabilidad patrimonial por el retraso en la aprobación de dicho plan o, subsidiariamente, uno de expropiación forzosa.

**SEGUNDO.**-En su escrito de demanda, la parte actora expuso cuantos hechos y fundamentos de derecho consideró de aplicación y terminó por suplicar a la Sala se dictase sentencia por la que, estimando el recurso contencioso- administrativo,

**TERCERO.** -En su escrito de contestación a la demanda, la Administración demandada y la codemandada se opusieron a las pretensiones del actor, y tras exponer cuantos hechos y fundamentos de derecho consideraron de aplicación, solicitaron la desestimación del recurso y confirmación del acto administrativo impugnado.

**CUARTO.** -Acordado el recibimiento del pleito a prueba y practicadas las declaradas pertinentes, se reafirmaron las partes en sus escritos de demanda y contestación, por vía de conclusiones, se señaló día y hora para votación y fallo el 24 de octubre de 2024, en que tuvo lugar; habiéndose observado las prescripciones legales en la tramitación del recurso.

Actuó como Magistrado Ponente el Ilmo. Sr. D. Ricardo Estévez Goytre.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.**- *Objeto del recurso y motivos de la demanda.*

Es objeto del presente recurso contencioso administrativo las resoluciones presuntas desestimatorias por silencio administrativo de las solicitudes presentadas ante el Ayuntamiento de Cuevas de Almanzora y la Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico de la Junta de Andalucía a las que se ha hecho alusión en los Hechos, en las que, en necesaria síntesis, se interesaba de dichas Administraciones públicas el inicio de los trámites de elaboración del Plan Especial previsto en el art. 20 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español, tras la declaración del yacimiento arqueológico de Villaricos como Bien de Interés Cultural por el Real Decreto 3187/1983, que lo declara monumento histórico-artístico de carácter nacional, así como la incoación de expediente de responsabilidad patrimonial por el retraso objetivo en la elaboración de ese Plan o, subsidiariamente, sólo en la petición dirigida a la Consejería de Cultura, la apertura de un procedimiento de expropiación de las fincas de los recurrentes; siendo los recurrentes propietarios de terrenos incluidos en el ámbito de protección afecto al Plan Especial, tras dicha declaración.

La parte actora fundamenta su escrito de demanda en los siguientes motivos:

1.- Nulidad de la denegación, por silencio administrativo, de la petición de inicio de los trámites de elaboración del Plan Especial de Protección del B.I.C. existente en el Yacimiento Arqueológico de Villaricos.

a) Nulidad de la desestimación presunta de la solicitud por parte del Ayuntamiento de Cuevas del Almanzora. Señala que respecto de los Bienes de Interés Cultural es obligatoria para el Ayuntamiento la aprobación del oportuno instrumento de planeamiento, y es ese instrumento el que determinará los usos compatibles y los prohibidos y establecerá el adecuado reparto de cargas, habiendo transcurrido ya 49 años de inacción y dejadez desde las reclamaciones que se le plantearon, sin que se las mismas hayan sido resueltas y sin que se haya acordado incoar actuación alguna, y ello pese a la obligación que se contiene no sólo en el art. 20 de la LPHE sino también a que la Comisión Provincial de **Urbanismo**, al aprobar las normas subsidiarias del Ayuntamiento demandado el día 27 de septiembre de 1988, le impuso al mismo la obligación expresa de aprobar dicho plan, en un plazo no superior a 18 meses.

b) Nulidad de la desestimación presunta de la solicitud por parte de la Consejería de Cultura. Señala que las competencias y responsabilidad de la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía, en este ámbito, están perfectamente definidas y encuadradas en el artículo 30. 2 de la Ley Patrimonio Histórico de Andalucía (LPHA), en concordancia con lo previsto en el Capítulo II, artículo 37 de su Reglamento. Considera que el acto presunto impugnado resulta nulo al haberse producido con clara infracción del ordenamiento jurídico que obliga a la Consejería demandada, cuando menos, a impulsar la elaboración del plan especial de protección de la zona arqueológica

2.- Nulidad de la desestimación, por silencio administrativo, de las peticiones de responsabilidad patrimonial, formuladas por los recurrentes a las administraciones recurridas. Consideran los recurrentes que la actuación normativa y administrativa de la administración cultural, sobre el área del yacimiento arqueológico de Villaricos declarada como Bien de Interés Cultural, combinada con su propia inactividad y la de la Administración local, durante un dilatadísimo periodo de tiempo, en la implantación y desarrollo de los instrumentos legales dirigidos a proteger y poner en valor el patrimonio cultural existente en ese yacimiento, así como el concreto régimen de usos y aprovechamientos de las propiedades afectadas por ese patrimonio, les ha causado a los recurrentes un daño antijurídico, que no tienen el deber de soportar, al haberse lesionado con todo ello el contenido esencial



de su derecho de propiedad sobre los terrenos de su titularidad afectados por el B.I.C. declarado en ese yacimiento; concurriendo en el presente caso un daño efectivo y evaluable, que además se viene produciendo de manera continuada desde 1972, por la inactividad de las Administraciones recurridas en el desarrollo y protección del yacimiento arqueológico declarado como BIC.

3.- Nulidad de la desestimación, por silencio administrativo, de la petición a la Consejería recurrida de incoación de un expediente de expropiación forzosa. Pretensión que es subsidiaria de las dos anteriores y que, de no estimarse por este Tribunal la acción de responsabilidad patrimonial instada por los recurrentes frente a las administraciones demandadas, resulta incuestionable que los perjuicios que soportan aquellos por la inactividad de estas sólo podrían ser en parte compensados mediante la expropiación de sus fincas, por parte de la Consejería demandada; señalando que en la elaboración del proyecto de Plan Especial de Protección que promovió la Consejería de Cultura en 1993, se constató el estado de abandono del patrimonio histórico que alberga el yacimiento, y los autores de ese proyecto, ya proponían en esa fecha que lo más adecuado para la protección y conservación del mismo, era ejecutar un programa de adquisiciones, en varios periodos consecutivos, de prácticamente todo el territorio afectado por la declaración del BIC.

**SEGUNDO.** - *Oposición de las Administración demandada y codemandada.*

1.- *Del Ayuntamiento demandado.*

Tras formular alegaciones previas en las que se planteaba la inadmisibilidad del recurso por desviación procesal por existir discrepancia entre el acto administrativo que se indica en el escrito de interposición del recurso y las pretensiones expuestas en la demanda, por falta de agotamiento de la vía administrativa previa y por extemporaneidad en cuanto a la petición del apartado primero del suplico de la demanda, que fueron desestimadas mediante Auto de 13 de abril de 2023, fundamente su oposición al recurso contencioso-administrativo en los siguientes motivos:

a) La demanda no concreta en modo alguno los parámetros o razonamientos para el cálculo de la indemnización solicitada entregándose su valoración a la Sala, sin ofrecer criterio alguno en los fundamentos de la demanda, mientras que los informes periciales adjuntos a la misma no valoran el daño derivado del retraso en la tramitación del Plan espacial de Villaricos, sino que se limitan a valorar, de forma claramente partidaria y omitiendo aspectos fundamentales, la totalidad del aprovechamiento urbanístico correspondiente a las parcelas de la actora.

b) A la fecha de publicación de la declaración como BIC del yacimiento de Villaricos mediante Decreto 2002/1972, de 6 de julio, y del Real Decreto 3187/1983, de 26 de octubre, por el que ase declaraba monumento histórico-artístico, de carácter nacional, el mencionado yacimiento arqueológico, los actores carecían de derecho urbanístico consolidado (o patrimonializado) alguno; la LPHE específicamente regula la posibilidad de uso urbanístico del suelo en ausencia de Planes especiales, indicando expresamente que en tal caso el otorgamiento de licencias precisará resolución favorable de la Administración competente para la protección de los bienes afectados (art. 20.3), siendo la función del Plan Especial que la Administración municipal, como Administración urbanística, pueda actuar de forma autónoma en los ámbitos afectados por una declaración de BIC, sin necesidad de contar en cada uno de los casos con el informe previo y preceptivo de la Administración cultural competente.

c) Las NNSS del Ayuntamiento de Cuevas de Almanzora fueron aprobadas por la Comisión Provincial de **Urbanismo** el 27 de septiembre de 1988, en cuyo acto de aprobación se suspendieron sus determinaciones, entre otros, en la parte de suelo comprendido en el ámbito del yacimiento arqueológico de Villaricos. La Sentencia de esta Sala de 4 de mayo de 1994 levanta la suspensión que pesaba sobre el apartado da las NNSS relativo al BIC, pero ello no exime al Ayuntamiento de aprobar el Plan Especial, que se contempla en el apartado A.6.1.2; en el apartado A.8 se define el área de Villaricos como una zona de protección arqueológica y se distinguen 3 diferentes áreas de protección definidas como zonas de tipo 1, y y 3, con distintos niveles de protección, y se contempla, en el apartado B.6.3.2, en cuanto al desarrollo del Plan Especial, que la iniciativa del desarrollo del P.E VI-2 Villaricos podrá ser privada, siendo así que admitiéndose dicha posibilidad, la parte actora en ningún momento promovió dicho Plan.

d) En fecha 26 de febrero de 2008 se probó el PGOU de Cuevas de Almanzora, que no contempla previsión alguna en relación a la redacción de un Plan Especial sino que se remite directamente a las previsiones de la LPHE y la LPHA, clasifica las áreas en que se ubican los yacimientos como suelo no urbanizable de especial protección por legislación específica, e indica, en su art. 11, las restricciones afectantes al ámbito del BIC, las cuales se desconocen absolutamente por el perito de la parte actora a la hora de cuantificar el valor del suelo correspondiente a los propietarios, distinguiéndose tres áreas de protección y, en lo que atañe a la finca de los recurrentes, se reconoce la existencia de un área de suelo urbano consolidado (zona U-3-II), siendo incuestionable que le afectarían las limitaciones de la edificación y uso de suelo incorporadas a dichos



ámbitos; incorporando el PGOU tanto la ordenación pormenorizada del suelo urbano comprendido en el ámbito del BIC como las disposiciones de protección necesarias.

e) La Orden de la Consejería de Cultura de 14 de febrero de 2005 (BOJA del 7 de marzo de 2005), por la que se resuelve inscribir con carácter específico, en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, como zona arqueológica, el yacimiento de Villaricos, dictada en cumplimiento de las previsiones del art. 11 de la LPHA, establece la zonificación en diferentes áreas de los suelos integrados en el BIC y configura las instrucciones particulares en orden al uso de aquéllos para cada zona, las cuales resultan vinculantes, sobre todo en cuanto que el propio PGOU de 2008 consagra tanto en el art. 11.6 como en el capítulo 11, la aplicación del régimen de protección contemplado en las previsiones de la LPHA y en sus reglamentos de desarrollo. Por tanto, si la indemnización reclamada lo es por causa de la omisión del Plan Espacial, y éste debe respetar las limitaciones sectoriales establecidas en la protección del propio BIC, es patente que la indemnización reclamada debe ponderar las limitaciones señaladas que resultan ajenas al Ayuntamiento y por tanto deben ser excluidas de cualquier indemnización que, a efectos puramente dialécticos, se estimase procedente.

f) En definitiva, los demandantes no han promovido nunca proyecto o desarrollo urbanístico que hubiera sido impedido por causa de la omisión del Plan Especial, cuya ausencia nunca impediría el desarrollo de un concreto proyecto sino que simplemente obligaría a la actuación conjunta de la Administración municipal y autonómica para su autorización, conforme a las previsiones del art. 20.3 de la LPHE.

## 2.- De la Junta de Andalucía.

a) Sobre la "actividad administrativa" de la Junta de Andalucía impugnada en este recurso. desviación procesal. Inactividad de la Administración, no silencio administrativo.

b) El tratamiento procesal de la inactividad consiste en la redacción del Plan Espacial de protección

-No concurren los requisitos para apreciar la inactividad de la Administración. Nos encontramos ante el ejercicio de la potestad reglamentaria, que normalmente tiene una pluralidad indeterminada de destinatarios y, casi por definición, entraña elegir discrecionalmente entre varias soluciones normalmente posibles, por lo que no encaja esta pretensión entre las inactividades a las que puede anudarse una condena judicial. además, el art. 20 de la LPHE no impone una obligación de aprobar un Plan Especial, toda vez que su literalidad incluye la alternativa de que sea otro instrumento de planeamiento que cumpla en todo caso sus exigencias.

-La Junta de Andalucía no tiene la competencia para cumplirlo.

c) Inexistencia de daños. Improcedencia de la responsabilidad patrimonial. Desviación procesal.

d) Sobre la expropiación. Según el Letrado de la Junta, soportaría la pretensión de los demandantes el art. 37.3 de la LPHE, pero no se darían en este caso los presupuestos para que haya lugar a la expropiación de los terrenos afectados por la declaración de BIC, pues el art. 23 Ley del Parlamento nº 2/1989, de 18 de julio, declara la utilidad pública o interés social a efectos de expropiación de los bienes y derechos incluidos en su ámbito, pero no ordena que deban ser necesariamente expropiados; ninguna de las Leyes aplicables prevé la titularidad exclusiva pública de los terrenos del yacimiento arqueológico que pueda hacer extensiva la doctrina de la STC 170/1989.

## **TERCERO.** - Posición de la Sala.

### 1.- Sobre las causas de inadmisibilidad alegadas por el Letrado de la Junta.

Comenzando por las causas de inadmisibilidad alegadas por el Letrado de la Junta, entendemos que ninguna de ellas concurre en el supuesto examinado.

En primer lugar, no existe desviación procesal por cuanto, a la vista del escrito dirigido por los recurrentes a la entonces denominada consejería de Cultura de la Junta de Andalucía, en el mismo puede apreciarse claramente, junto con la pretensión de requerimiento al Ayuntamiento de Cuevas de Almanzora para que inicie los trámites para la redacción y aprobación del Plan Especial y se reconozca el enorme retraso en el cumplimiento de esta obligación legal, lo que, según dicho escrito, les ha ocasionado unos daños por el valor que determina el informe pericial aportado, también pretendían, subsidiariamente, que se acordase iniciar los trámites para la expropiación forzosa de la finca de los reclamantes, que son, en definitiva, los actos presuntos que se identifican en la letra b) del escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo.

Ha de decaer, en segundo término, el argumento de que no nos encontraríamos ante el instituto del silencio administrativo sino ante la inactividad de la Administración, pues, con independencia de que se den o no los presupuestos legales para que exista inactividad, y que se concretan en el art. 29.2 de nuestra Ley jurisdiccional, es lo cierto que los recurrentes presentaron ante las distintas Administraciones recurridas



sendos escritos cuya falta de resolución nos sitúa, de acuerdo con el art. 24 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La misma suerte desestimatoria ha de correr la alegación relativa a que improcedencia de la responsabilidad patrimonial y desviación procesal, pues no cabe desestimar a priori esa pretensión por el mero hecho de que la misma no tenga relación alguna con daños o perjuicios derivados de la supuesta falta de aprobación de algún "Plan" sino con su valor actual de venta, cuestión que ha de incardinarse no en un supuesto de desviación procesal sino en la procedencia o no de la reclamación por razones de fondo.

Alegaciones que, por otra parte, ya fueron analizadas y desestimadas, en lo esencial, por el Auto de 13 de abril de 2023, que resuelve las alegaciones previas planteadas por el Ayuntamiento demandado.

2.- *Sobre la pretensión de nulidad de la denegación, por silencio administrativo, de la petición de inicio de los trámites de elaboración del Plan Especial de Protección del B.I.C. existente en el Yacimiento Arqueológico de Villaricos.*

Pese a que la parte recurrente encabeza el primero de sus fundamentos jurídico-materiales invocando la nulidad de la resolución presunta desestimatoria por silencio administrativo de su petición de inicio de los trámites de elaboración del Plan Especial, en realidad lo que está pretendiendo es la anulación del acto, pues dicha pretensión se fundamenta en el art. 48.1 de la Ley 39/2015, en el que se establece que "Son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder". Es decir, no indican los recurrentes causa concreta de nulidad en que pudieran incardinarse los actos presuntos impugnados sino que, pese a su inicial calificación, los consideran meramente anulables.

En cualquier caso, y aunque la parte actora diferencia en dicho motivo de impugnación la "nulidad" de la desestimación presunta de la solicitud por parte del Ayuntamiento demandado, de la de la desestimación, también presunta, de la solicitud por parte de la Administración autonómica, resolveremos ambas alegaciones conjuntamente comenzando por señalar que el art. 20.1 de la LPHE, en que los recurrentes fundamentan su pretensión, establece que "La declaración de un Conjunto Histórico, Sitio Histórico o Zona Arqueológica, como Bienes de Interés Cultural, determinará la obligación para el Municipio o Municipios en que se encontraren de redactar un Plan Especial de Protección del área afectada por la declaración u otro instrumento de planeamiento de los previstos en la legislación urbanística que cumpla en todo caso las exigencias en esta Ley establecidas.(...)".

Como dice la sentencia de esta Sala de 4 de marzo de 2013 (recurso 345/2007, Sección 3ª), es clara la obligatoriedad de redactar un Plan específico para la protección del área afectada, esto es, un Plan Especial de Protección del área afectada por la declaración u otro instrumento de planeamiento de los previstos en la legislación urbanística.

La jurisprudencia ha abordado esta cuestión. A modo meramente ejemplificativo podemos citar la STS de 12 de marzo de 2024 (RC 5723/2022), en la que el Alto Tribunal deja también claro que la aprobación de un Plan Especial de Protección es una obligación del Municipio, al tiempo que se subraya que estos Planes son de iniciativa pública, al señalar que:

*"El **urbanismo** es un instrumento consolidado en nuestra normativa estatal y autonómica para la protección del Patrimonio Histórico, sin que las respectivas normativas sean excluyentes entre sí, sino complementarias, de manera que no puede invocarse un precepto de la LPHE -artículo 20- como si fuera un compartimento aislado, ajeno completamente tanto a la normativa estatal en materia urbanística como a la legislación autonómica.*

*Sentado lo anterior, podemos afirmar que en ambas regulaciones -urbanística y de protección patrimonial- se contempla la aprobación de un Plan Especial de Protección del Conjunto Histórico como obligación del Municipio o Municipios en los que se encuentre. Se trata de Planes de exclusiva iniciativa pública. En este sentido el artículo 20 de la LPHE establece como obligación del Ayuntamiento la de redactar dicho Plan, pronunciándose en los mismos términos el art. 55 de la Ley 5/2016, de 4 de mayo, del patrimonio cultural de Galicia, en tanto que el artículo 71 de la Ley del Suelo de Galicia de 2016 también prevé un Plan Especial de Protección para preservar el patrimonio cultural, particularmente los Conjuntos Históricos, cuya aprobación inicial y definitiva corresponde al Ayuntamiento."*

Aclarando a renglón seguido que ello no significa que los particulares no puedan tener ninguna participación o iniciativa en una modificación puntual del planeamiento una vez aprobado el Plan Especial, en virtud tanto del art. 5 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre), que reconoce el derecho de los ciudadanos a participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas, entre los que se incluyen los Planes Especiales de Protección, y a



realizar propuestas y obtener de la Administración una respuesta motivada, como de lo que efecto disponga la normativa urbanística de aplicación.

Sentado lo anterior, el Ayuntamiento demandado viene a sostener que, como quiera que el art. 20.3 de la LPHE dispone que la protección del área afectada por la declaración del inmueble como BIC puede hacerse mediante la aprobación de un Plan Especial de Protección o por otro instrumento de planeamiento de los previstos en la legislación urbanística que cumpla en todo caso las exigencias establecidas en la Ley, dicha exigencia se cumpliría con la aprobación del PGOU de Cuevas de Almanzora de 2008; considerando, en ese sentido, que el PGOU sería uno de los instrumentos de planeamiento alternativo al Plan Especial de Protección a que se refiere el art. 20.3 de la LPHE, y ello por cuanto la aprobación definitiva del mismo exige el informe favorable del órgano autonómico competente en materia de cultura, y, sobre todo, que el mismo se hace eco de la *Orden de la Consejería de Cultura de 14 de febrero de 2005* (BOJA del 7 de marzo de 2005), por la que se resuelve inscribir con carácter específico, en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, como Zona Arqueológica, el yacimiento de Villaricos, y que fue dictada en cumplimiento de las previsiones del art. 11 de la LPHA; Orden que, por tanto, sería un auténtico instrumento alternativo al Plan Especial de Protección.

Al respecto hemos de señalar que, si bien es cierto, como alega la representación procesal del Ayuntamiento demandado, que la aprobación definitiva del PGOU requiere el informe favorable de la Consejería competente en materia de cultura, y que la aludida Orden establece la zonificación en diferentes áreas de los suelos integrados en el BIC y configura las instrucciones particulares relativas a la construcción (Capítulo II) y a la conservación (Capítulo III) del yacimiento, así como un procedimiento en el que se incluye que el Ayuntamiento demandado, antes del otorgamiento de licencias, exigirá a los promotores de obras el informe del Delegado de Cultura de Almería, las cuales resultan vinculantes, entendemos que ni dicha Orden ni, por tanto, el PGOU que la incorpora al señalar tanto en el art. 11.6 como en el capítulo 11, que resulta de aplicación el régimen de protección contemplado en las previsiones de la LPHA y en sus reglamentos de desarrollo; de ello no puede colegirse que nos encontremos ante uno de los instrumentos a que se refiere el art. 201 LPHE como alternativos a la aprobación de un Plan Especial de Protección.

Y en ello, en primer lugar, porque, a diferencia de lo que ocurre respecto de los Planes Especiales, no nos encontramos ante ninguno de los instrumentos de planeamiento que el art. 7 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. En segundo porque, como dice el art. 11 de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía, *"La inscripción de un Bien de Interés Cultural en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz deberá llevar aparejado, siempre que resulte necesario, el establecimiento de las instrucciones particulares que concreten, para cada bien y su entorno, la forma en que deben materializarse las obligaciones generales previstas en esta Ley para las personas propietarias, titulares de derechos o simples poseedoras de bienes catalogados."*; se trata, por tanto, no de un instrumento de planeamiento sino de unas instrucciones particulares que, aunque en el caso concreto analizado, contiene, como ya hemos visto, normas relativas a la construcción y a la conservación del yacimiento, la protección que en dicha instrucción se contiene en ningún caso serían equiparable a la que habría de contener un Plan Especial y, en ese sentido, no regula de un modo completo y acabado la protección integral del yacimiento arqueológico, ni se contiene norma alguna tendente a poner fin a la actual situación de deterioro y abandono del yacimiento que los demandantes denuncian. Y, por último, porque la propia referencia a que el Ayuntamiento, antes otorgamiento de licencias, exigirá a los promotores de obras el informe del Delegado de Cultura de Almería, está excluyendo la posibilidad de dicha equiparación toda vez que, según el art. 20.3 de la LPHE, *"Hasta la aprobación definitiva de dicho Plan el otorgamiento de licencias o la ejecución de las otorgadas antes de incoarse el expediente declarativo del Conjunto Histórico, Sitio Histórico o Zona Arqueológica, precisará resolución favorable de la Administración competente para la protección de los bienes afectados(...)"*, careciendo de toda lógica que, de acogerse el planteamiento del Ayuntamiento demandado, si la Orden fuese equiparable al Plan Especial, continúe exigiéndose la intervención de la Consejería de Cultura como trámite previo a la concesión de licencias.

Y lo mismo podría decirse del propio PGOU pues, aunque en este caso sí nos encontramos ante uno de los instrumentos de planeamiento que se relacionan en el art. 7 de la LOAU, la única protección que de las zonas declaradas BIC contempla es la remisión que el punto 11.6 de sus normas urbanísticas es la remisión a la LPHE y a la LPHA, así como a los reglamentos que las desarrollan, donde entraría en juego encaje, por remisión, la Orden de referencia, y por lo que se refiere en concreto al yacimiento arqueológico de Villaricos, objeto de nuestro análisis, añade que *"Este yacimiento estará supeditado a la regulación prevista en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español"*; por lo que, aparte de la remisión que en dicho precepto se hace a las mencionadas Leyes, puede darse por reproducido lo que acabamos de decir en relación con la tan citada Orden. En ese sentido, lo que se desprende de la documentación que acompaña al escrito de contestación es que las áreas donde se ubican estos yacimientos se han considerado como suelo no urbanizable de especial protección por legislación específica, y que, relación en concreto con la finca de los recurrentes, se reconoce



la existencia de un área de suelo urbano consolidado, concretamente la zona U-3-II, que coincide en su la práctica totalidad con la Unidad de Actuación de suelo urbano consolidado denominada VI-2.I creada por la modificación de las NNSS aprobada en 1990, y que se ubicaría dentro de la zona ocupada por el yacimiento arqueológico declarado BIC señalado por el PGOU con las claves I.4 (zona arqueológica) y I.5 (zona declarada BIC), por lo que, si bien es incuestionable que le afectarían las limitaciones a la edificación y uso del suelo incorporados a dichos ámbitos, puede afirmarse que dicha regulación, no tiene una finalidad protectora con el alcance persiguen las referidas Leyes.

En resumen, ni la aprobación del PGOU ni la Orden de la Consejería de Cultura de 14 de febrero de 2005 pueden considerarse como instrumentos de planeamiento alternativos al Plan Especial a que se refiere el art. 20.3 de la LPHE, por lo que el motivo de impugnación ha de ser estimado.

Finalmente, y desde la perspectiva que ofrece la alegación del Ayuntamiento demandado sobre que el apartado B.6.3.2 del PGOU, dispone que la iniciativa del desarrollo del Plan Especial P.E. VI-2 Villaricos podrá ser privada, sin que los recurrentes hayan hecho uso de este derecho que el planeamiento les reconoce, hemos de significar que en esa misma norma se indica que *"Previo al desarrollo del P.E. VI-2 Villaricos, el Ayuntamiento de Cuevas de Almanzora redactará un Plan Especial de Protección de este suelo para la aprobación del cual será necesario el informe favorable de la Delegación Provincial de Cultura, en los términos previstos en el artículo 20 de la Ley de Patrimonio Históricas Español ."*, previsión que es coherente con lo que al respecto dice la STS de 12 de marzo de 2024, antes citada, por lo que la iniciativa a que se refiere el Ayuntamiento demandado no se corresponde, como dice la parte recurrente, a la redacción del Plan Especial propiamente dicho sino al desarrollo de dicho Plan Especial.

De cuanto llevamos dicho se infiere que el motivo de impugnación ha de ser estimado. La parte actora solicita, en el punto primero del suplico de la demanda, que se *"Declare que, conforme al artículo 20 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español , las administraciones recurridas están obligadas a iniciar los trámites para redactar y aprobar definitivamente, ex lege, el Plan Especial de Protección del yacimiento de Villaricos como Bien de Interés Cultural (BIC), y las condene a cumplir esa obligación legal en el plazo máximo de seis meses desde que se dicte la sentencia, o dentro del plazo máximo que a su prudente arbitrio establezca el Tribunal."*

Siendo la obligación de redactar el Plan Especial obligatoria directamente para los Ayuntamientos ex art. 20.1 LPHE, entendemos que es al Ayuntamiento demandado a quien corresponde, en primer término, cumplirla.

En cuanto al plazo en que la Administración municipal ha de proceder a la redacción y aprobación del Plan Especial (o cualquier otro de los previstos en el art. 20 de la LPHE), entendemos que el de seis meses que pretende la parte actora es manifiestamente insuficiente para la redacción y aprobación definitiva del Plan, considerando más acorde el de dieciocho meses que en su día concedió la Comisión Provincial de **Urbanismo** al Ayuntamiento demandado; plazo que consideramos suficiente teniendo en cuenta, además, que, según certificación extendida por el Secretario municipal, de fecha 27 de noviembre de 2007, existe un documento denominado Plan Especial de Protección de Villaricos (Almería), Fase II Etapa 2, Avance, cuyo promotor es la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía, y equipo redactor D. Cipriano y Juan Carlos (Arquitectos) y D. Romulo (Arqueólogo), de fecha marzo de 1995.

*3.- Sobre la nulidad de la desestimación, por silencio administrativo, de las peticiones de responsabilidad patrimonial, formuladas por los recurrentes a las administraciones recurridas.*

Como dice la parte recurrente, dicha parte carecía de derechos urbanísticos consolidados hasta la aprobación de las NNSS (aunque sus determinaciones se encontraban suspendidas para esta zona hasta que la misma fue levantada por la sentencia de esta Sala de 4 de mayo de 1994) y su posterior incorporación al PGOU, que regula los usos del suelo y su aprovechamiento en los términos que sucintamente ya hemos expuesto en el FD anterior, y singularmente la Orden de la Consejería de Cultura de 14 de febrero de 2005, cuyas determinaciones incluyen la posibilidad de conceder licencias urbanísticas previo informe de la Delegación de Cultura, como también hemos señalado.

Consecuencia de todo ello es que, de existir el derecho indemnizatorio que se reclama, cuya respuesta ya anticipamos entendemos ha de ser negativa puesto que la parte actora tenía la posibilidad de solicitar al Ayuntamiento información urbanística sobre los usos y aprovechamientos que el planeamiento general reconoce a dichos terrenos, o bien directamente la licencia urbanística, la cual habría de tramitarse por el Ayuntamiento demandado, si bien, al no haberse tramitado el Plan Especial, con observancia del trámite previsto en el art. 20.3 de la LPHE, cuyo desarrollo se encuentra, para este concreto yacimiento, en la Orden de la Consejería de Cultura de 14 de febrero de 2005, por la que se resuelve inscribir con carácter específico, en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, como Zona Arqueológica, el yacimiento concernido.



Por tanto, los usos y aprovechamientos que pueden materializarse en la finca de los recurrentes serán los que prevén las mencionadas normas del PGOU, si bien la correspondiente licencia no podrá otorgarse si no cuenta con la previa resolución favorable de la Administración competente en materia de cultura, de naturaleza preceptiva y vinculante.

De lo que puede concluirse que cualquier pretensión indemnizatoria pasaría por la existencia de una información urbanística desfavorable o denegación de licencia que estuviese motivada precisamente en la ausencia del preceptivo Plan Especial de Protección o instrumento equivalente, lo que en este caso no ha quedado acreditado.

Y, por lo que se refiere a la pretensión de nulidad de la desestimación presunta de la solicitud por parte de la Consejería de Cultura, consideramos que resultan extrapolables aquí cuantas consideraciones que acabamos de hacer en relación con la pretensión de nulidad de la denegación presunta de la solicitud por parte del Ayuntamiento demandado.

*3.- Sobre la pretensión de nulidad de la desestimación, por silencio administrativo, de las peticiones de responsabilidad patrimonial, formuladas por los recurrentes a las administraciones recurridas.*

Dice la parte recurrente que la actuación normativa y administrativa de la Administración cultural, sobre el área del yacimiento arqueológico de Villaricos declarada como Bien de Interés Cultural, combinada con su propia inactividad y la de la Administración local, durante un dilatadísimo periodo de tiempo, en la implantación y desarrollo de los instrumentos legales dirigidos a proteger y poner en valor el patrimonio cultural existente en ese yacimiento, así como el concreto régimen de usos y aprovechamientos de las propiedades afectadas por ese patrimonio, les ha causado un daño antijurídico, que no tienen el deber de soportar, al haberse lesionado con todo ello el contenido esencial de su derecho de propiedad sobre los terrenos de su titularidad afectados por el B.I.C. declarado en ese yacimiento.

Dicha pretensión ha de correr igual suerte desestimatoria. Hemos de reiterar que, de acuerdo con el art. 20.3 de la LPHE, hasta que no se apruebe definitivamente el Plan Especial el otorgamiento de licencias precisa de resolución favorable de la Administración autonómica, por lo que los usos y aprovechamientos a que los recurrentes tienen derecho son los previstos en el vigente PGOU de Cuevas de Almanzora, si bien la licencia urbanística no podrá ser otorgada sin la previa resolución favorable de la Consejería competente en materia de cultura. Dicho en otras palabras, la mera inactividad de las Administraciones concernidas en punto a la tramitación y aprobación del Plan Especial de Protección no comporta, por sí sólo, el nacimiento del derecho a indemnización que se reclama, pues para ello tendría que haberse acreditado la existencia de un nexo causal entre la actuación administrativa y la producción de un daño concreto, en este caso la imposibilidad de materializar los propietarios los usos y aprovechamientos previstos por el planeamiento general, lo que no se ha hecho.

*4.- Sobre la pretensión de nulidad de la desestimación, por silencio administrativo, de la petición a la Consejería recurrida de incoación de un expediente de expropiación forzosa.*

En este motivo de impugnación, que se fundamenta en el art. 37.3 de la LPHE, se queja la parte recurrente de que desde la declaración como BIC del yacimiento arqueológico de Villaricos (1983) la Administración cultural no ha realizado prácticamente ninguna actuación material, salvo en la zona concreta que fue objeto de expropiación en su momento, en orden a la protección, conservación, investigación y consolidación del patrimonio histórico que albergan los terrenos incluidos en esa área, y que en la elaboración del proyecto de Plan Especial de Protección que promovió la Consejería de Cultura en 1993 se constató el estado de abandono del patrimonio histórico que alberga el yacimiento, y los autores de ese proyecto ya proponían en esa fecha que lo más adecuado para la protección y conservación del mismo era ejecutar un programa de adquisiciones, en varios períodos consecutivos, de prácticamente todo el terreno afectado por la declaración del BIC; por ello, y de no estimarse la acción de responsabilidad patrimonial instada por los recurrentes frente a las Administraciones demandadas, resulta incuestionable que los perjuicios que soportan por la inactividad de éstas sólo podrían en parte ser compensados mediante la expropiación de sus fincas por parte de la Consejería demandada, lo que fundamenta invocando la doctrina de esta Sala que permite al mismo Tribunal sustituir la facultad expropiatoria de la Administración, obligándola a que inicie el correspondiente expediente expropiatorio.

Dispone al art. 37.3 de la LPHE, citado por la parte recurrente, que *"Será causa justificativa de interés social para la expropiación por la Administración competente de los bienes afectados por una declaración de interés cultural el peligro de destrucción o deterioro, o un uso incompatible con sus valores. Podrán expropiarse por igual causa los inmuebles que impidan o perturben la contemplación de los bienes afectados por la declaración de interés cultural o den lugar a riesgos para los mismos. Los Municipios podrán acordar también la expropiación de tales bienes notificando previamente este propósito a la Administración competente, que tendrá prioridad en el ejercicio de esta potestad."*





Entendemos, sin embargo, que la habilitación que dicho precepto contempla para que la Administración competente pueda proceder a la expropiación de los terrenos afectados por una declaración de interés cultural en los supuestos que el precepto contempla no implica necesariamente que dichos bienes hayan de ser expropiados, sin que la referencia que se hace al proyecto de Plan Especial de Protección promovido por la Consejería de Cultura sea vinculante al no haber sido tramitado por parte del Ayuntamiento demandado, ni por tanto aprobado, según consta en la certificación de 27 de noviembre de 2009, siendo en la inexistencia de Plan Especial donde precisamente reside el núcleo de las alegaciones de la demanda.

Por otro lado, la ejecución del Plan Especial de Protección que, según hemos visto, deberá tramitar el Ayuntamiento demandado, garantizará el cese de la actual situación de deterioro y abandono a que se refiere la parte recurrente.

En consecuencia, el motivo ha de ser igualmente desestimado.

**CUARTO.** -Es por ello que procede estimar parcialmente la demanda.

De conformidad con lo prevenido en el artículo 139 de la LJCA, no procede imponer las costas a ninguna de las partes intervinientes.

Vistos los preceptos citados y demás de general y concordante aplicación

## FALLO

1.- Estimamos en parte el recurso contencioso administrativo interpuesto por DON Abelardo ,DOÑA Caridad , DOÑA Araceli , DOÑA Catalina , DON Ángel Jesús , DON Adriano , DOÑA Sabina , DOÑA Encarna , y DOÑA Dolores , contra los siguientes actos presuntos:

a) La desestimación, por silencio administrativo, de la petición instada el día 23/4/2020, por los recurrentes ante el Ayuntamiento de Cuevas del Almanzora (Almería), con número de entrada 1.973, del 23/4/2.020, para que este iniciase los trámites para la redacción del plan especial de protección de la zona arqueológica declarada como bien de interés cultural (B.I.C) de Villaricos, así como el expediente de responsabilidad patrimonial derivada de la inactividad de ese Ayuntamiento en la redacción de ese plan.

b) La desestimación, por silencio administrativo, de la petición instada el día 23/4/2020 ante la Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico, para que requiriese al Ayuntamiento de Cuevas del Almanzora a fin de que iniciara los trámites para aprobar el plan especial de protección de la zona arqueológica, declarada bien de interés cultural (B.I.C.), e incoase expediente de responsabilidad patrimonial por el retraso en la aprobación de dicho plan o, subsidiariamente, uno de expropiación forzosa.

2.- Anulamos los referidos actos presuntos exclusivamente en respecto a la pretensión de que se declare que las administraciones recurridas están obligadas a iniciar los trámites para redactar y aprobar definitivamente, ex lege, el Plan Especial de Protección del yacimiento de Villaricos como Bien de Interés Cultural (BIC), que estimamos en los términos que han quedado expuestos en los dos último párrafos del punto 2 del FD TERCERO.

3.- Desestimamos el recurso en todo lo demás.

4. No ha lugar a efectuar pronunciamiento de condena en costas.

Intégrese la presente sentencia en el libro de su clase y una vez firme remítase testimonio de la misma junto con el expediente administrativo al lugar de procedencia de éste.

Notifíquese la presente resolución a las partes, con las prevenciones del artículo 248.4 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, haciéndoles saber que, contra la misma, cabe interponer recurso de casación ante el Tribunal Supremo, limitado exclusivamente a las cuestiones de derecho, siempre y cuando el recurso pretenda fundarse en la infracción de normas de Derecho estatal o de la Unión Europea que sea relevante y determinante del fallo impugnado, y hubieran sido invocadas oportunamente en el proceso o consideradas por la Sala sentenciadora. Para la admisión del recurso será necesario que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo estime que el recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, de conformidad con los criterios expuestos en el art. 88.2 y 3 de la LJCA. El recurso de casación se preparará ante la Sala de instancia en el plazo de treinta días, contados desde el siguiente al de la notificación de la resolución que se recurre, estando legitimados para ello quienes hayan sido parte en el proceso, o debieran haberlo sido, y seguirá el cauce procesal descrito por los arts. 89 y siguientes de la LJCA. En iguales términos y plazos podrá interponerse recurso de casación ante el Tribunal Superior de Justicia cuando el recurso se fundare en infracción de normas emanadas de la Comunidad Autónoma.



El recurso de casación deberá acompañar la copia del resguardo del ingreso en la Cuenta de Consignaciones núm.: 1749000024101821 del depósito para recurrir por cuantía de 50 euros, de conformidad a lo dispuesto en la D.A. 15ª de la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre, salvo concurrencia de los supuestos de exclusión previstos en el apartado 5º de la Disposición Adicional Decimoquinta de dicha norma o beneficiarios de asistencia jurídica gratuita.

En caso de pago por transferencia se emitirá la misma a la cuenta bancaria de 20 dígitos: IBAN ES5500493569920005001274.

Así por esta nuestra sentencia, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

**Diligencia.**-Entregada, documentada, firmada y publicada la anterior resolución, que ha sido registrada en el Libro de Sentencias, se expide testimonio para su unión a los autos . Doy fe.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ