



Roj: **STS 5420/2013** - ECLI: **ES:TS:2013:5420**

Id Cendoj: **28079130052013100335**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **05/11/2013**

Nº de Recurso: **4673/2010**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **JOSE JUAN SUAY RINCON**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **SENTENCIA**

En la Villa de Madrid, a cinco de Noviembre de dos mil trece.

Visto por la Sala Tercera (Sección Quinta) del Tribunal Supremo el recurso de casación nº 4673/2010, interpuesto por el ARZOBISPADO DE MADRID, representado por el Procurador Don Gonzalo Santos de Dios, y asistido de Letrado, y por el EXCMO. AYUNTAMIENTO DE MADRID, representado y asistido por el Letrado de sus Servicios Jurídicos, promovido contra la Sentencia nº 441/2010 dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en fecha 21 de mayo de 2010, en el recurso contencioso-administrativo nº 1229/2007, sobre aprobación definitiva de la modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid en el ámbito de la nueva Área de Planeamiento "Cornisa de San Francisco-Seminario". Es parte recurrida la ASOCIACIÓN AMIGOS DE LA CORNISA-VISTILLAS, representada por la Procuradora Doña Africa Martín-Rico Sanz, y asistida de Letrado.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** En el proceso contencioso administrativo antes referido, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sección Primera) dictó sentencia estimando el recurso interpuesto por la ASOCIACIÓN AMIGOS DE LA CORNISA-LAS VISTILLAS, contra Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, de fecha 4 de octubre de 2007, por el que se aprobó definitivamente la modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid en el ámbito de la nueva Área de Planeamiento "Cornisa de San Francisco-Seminario".

**SEGUNDO.-** Notificada esta sentencia a las partes, por los recurrentes se presentaron escritos preparando recurso de casación, los cuales fueron tenido por preparados en Diligencia de la Sala de instancia de fecha 16 de julio de 2010, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

**TERCERO.-** Emplazadas las partes, el recurrente (ARZOBISPADO DE MADRID) compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, y formuló en fecha 4 de octubre de 2010, su escrito de interposición del recurso de casación. La también recurrente, EXCMO. AYUNTAMIENTO DE MADRID, compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, y formuló igualmente en fecha 2 de diciembre de 2010, el escrito de interposición del recurso de casación.

**CUARTO.-** Por Providencia de la Sala, de fecha 28 de enero de 2011, se acordó admitir a trámite el presente recurso de casación, ordenándose, por Diligencia de fecha 25 de marzo de 2011, entregar copia del escrito de formalización del recurso a la parte comparecida como recurrida (ASOCIACIÓN AMIGOS DE LA CORNISA-LAS VISTILLAS), a fin de que en el plazo de treinta días pudiera oponerse al mismo, lo que hizo mediante escrito de fecha 20 de mayo de 2011, en el que expuso los razonamientos que creyó procedentes y solicitó, en cuanto a la casación interpuesta por el Arzobispado de Madrid, se declaren inadmisibles los motivos de casación primero y tercero del recurso y se desestime el motivo segundo, con imposición de costas a la entidad recurrente; subsidiariamente, que se desestimen todos los motivos en su integridad, con imposición



de costas a la entidad recurrente; y subsidiariamente a las dos anteriores, que se dicte sentencia por la que se desestime el recurso contencioso administrativo interpuesto por la asociación antes mencionada. Por otro lado, en cuanto a la casación interpuesta por el Ayuntamiento de Madrid, ésta solicitó se dicte sentencia por la que se declaren inadmisibles los motivos de casación esgrimidos por las razones expuestas, con imposición de costas al Ayuntamiento recurrente; subsidiariamente, que se desestimen dichos motivos en su integridad, con imposición de costas al Ayuntamiento recurrente; y subsidiariamente a las dos anteriores, que se dicte sentencia por la que se estime el recurso contencioso administrativo interpuesto por esta asociación.

**QUINTO.-** Por Providencia se señaló para la votación y fallo de este recurso de casación el día 23 de octubre de 2013, en que tuvo lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Jose Juan Suay Rincon, Magistrado de la Sala

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Se impugna en casación la Sentencia de 21 de mayo de 2010, dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, por cuya virtud se estima el recurso contencioso-administrativo promovido por la Asociación "Amigos de La Cornisa-Las Vistillas" contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 4 de octubre de 2007, por el que se aprobó definitivamente la modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid en el ámbito de la nueva Área de Planeamiento "Cornisa de San Francisco-Seminario"; y en su consecuencia se procede a la anulación del acuerdo recurrido por su disconformidad a Derecho.

**SEGUNDO.-** La sentencia impugnada, en su FD Primero, describe el contenido de la ordenación urbanística del nuevo ámbito cuya creación propicia la modificación puntual pretendida de la zona afectada, en unos términos que ahora cabe reproducir:

"Esta modificación trae causa de la Addenda al Convenio de colaboración, regulación de fincas y cesión de suelo suscrito entre el Ayuntamiento de Madrid y el Arzobispado de Madrid en el que se contempla la construcción de la denominada Casa de la Iglesia y se prevé para dicho destino una nueva edificabilidad de 19.577,17 m<sup>2</sup>. Su ámbito, con una superficie de 78.933,84 metros cuadrados, lo conforman dos Áreas de Planeamiento Remitido que contemplaba el Plan modificado - APR 01.06 "Entorno de San Francisco el Grande" y APR 01.07 "Seminario Conciliar" -, una parte de la calle Jerte, el entorno de las calles Cuesta de las Descargas y Cuesta de Javalquinto, en las inmediaciones de los jardines de "Las Vistillas", y la parcela situada en la ronda de Segovia, número 1.

Según resulta de los documentos del instrumento del planeamiento, dicho sintéticamente, esta modificación tiene por objeto la nueva ordenación urbanística del entorno de la Basílica de San Francisco el Grande y del Seminario Conciliar, en el distrito Centro de la ciudad, estructurando funcional y estéticamente los espacios privados con los públicos y reequipando la zona con el objetivo último de revitalizar la cornisa del río Manzanares y su entorno. La ordenación introduce nuevas dotaciones de uso y dominio público y reestructura las contempladas en el Plan General originario, especialmente los espacios libres y prevé nuevas dotaciones privadas de uso religioso. Para ello, se modifican las características urbanísticas de la zona afectada, delimitando un nuevo ámbito de suelo urbano no consolidado remitido a Plan Parcial de Reforma Interior, denominado APR 01.06/07-M "Cornisa de San Francisco-Seminario", con uso característico Dotacional de Servicios Colectivos.

Las determinaciones de ordenación que incorpora la modificación, básicamente, son las siguientes:

- Uso característico: Dotacional de Servicios Colectivos.
- Sistema de actuación: Convenio/expropiación.
- Edificabilidad lucrativa: 19.577,17 metros cuadrados edificables (edificabilidad referida exclusivamente a la de nueva implantación, no computando la de los edificios existentes).
- Dotaciones públicas:
  - Zona verde: 37.198,34 metros cuadrados.
  - Deportivo: 3.216 metros cuadrados.
  - Equipamiento: 1.775,41 metros cuadrados.

Es de notar, asimismo, que el ámbito objeto de modificación está afectado por los siguientes instrumentos de protección especiales:



El Recinto de la Villa de Madrid (Muralla, Cerca de Felipe IV y Ensanche), declarado Bien de Interés Cultural (B.I.C.) en la categoría de Conjunto Histórico por Decreto 41/1995 del 27-04, publicado en Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid el 22-05- 1995.

El Recinto Histórico, declarado B.I.C. en la categoría de Zona Arqueológica por Decreto 61/1993 del 20-05, publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid el 02-07-1993.

El Seminario Conciliar tiene incoado B.I.C. en la categoría de Monumento por Orden 04-06-1977, publicada en el Boletín Oficial del Estado el 08-07-1977.

Y el Templo de San Francisco el Grande había sido declarado B.I.C. en la categoría de Monumento Nacional por Real Decreto 2431/1980 del 10-10, publicado en el Boletín Oficial de Estado el 10-11-1980.

Por otra parte, el Plan General incluye en su catálogo los edificios y jardines existentes en la zona del siguiente modo:

La Basílica de San Francisco el Grande en el nivel 1 del catálogo de edificios protegidos, y los espacios y jardines que lo rodean en el nivel 3; el seminario Conciliar igualmente en el nivel 1 y el Seminario Menor, sede de la Facultad de Teología, en el nivel 2. Sus jardines, incluida la denominada huerta del Seminario se encuentran catalogados como Jardín de Interés, nivel 2, existiendo en ellos ejemplares especialmente protegidos como "vegetación singular". Las zonas verdes y espacios libres existentes entre las zonas del Seminario Conciliar, San Francisco el Grande y las traseras de los edificios residenciales con frente a la Ronda de Segovia están catalogados con el Nivel 3 dentro del catálogo de Parques y Jardines de Interés, no localizándose en ellos ninguna especie de "vegetación singular". En el catálogo de Elementos Protegidos, Edificios, se incluye con el Nivel 3, grado Parcial un edificio situado en la Cuesta de las Descargas, aunque según la memoria del plan ello es debido a un error porque el solar se encuentra construido con una edificación reciente. La Cuesta de Javalquinto es parte integrante de los Jardines de "Las Vistillas", catalogado con el Nivel 1 de protección. Los edificios existentes en la parcela situada en la Ronda de Segovia con vuelta a la calle de Segovia, se encuentran incluidos en el catálogo de edificios protegidos con el Nivel 1, grado Integral.

La modificación aprobada descataloga la totalidad de los jardines y zonas verdes protegidos con el nivel 3 en la zona de la Basílica de San Francisco el Grande, según se dice en la memoria para poder tener una actuación unitaria y global en la ejecución de un nuevo Parque Urbano".

**TERCERO.**- La legalidad de la modificación pretendida es examinada por la Sala de instancia atendiendo a una doble perspectiva, porque, como explica el FD Segundo de la sentencia cuestionada ahora en casación, a la propiamente urbanística, que era la perspectiva a la que inicialmente venía a contraerse la cuestión controvertida a tenor del recurso promovido en instancia, hubo de agregarse una segunda perspectiva, dado que, al amparo del artículo 33.2 de la Ley Jurisdiccional, la Sala sometió a la consideración de las partes la legalidad de la ordenación propuesta a partir de lo dispuesto también por la normativa sobre patrimonio histórico-artístico, puesto que dicha ordenación había de desarrollarse en el interior de un conjunto histórico, concretamente, el recinto de la Villa de Madrid.

**CUARTO.** - En sus FD Segundo a Noveno, la sentencia dictada en instancia analiza los diversos motivos esgrimidos por la asociación recurrente desde la primera de las perspectivas antes apuntadas, esto es, desde la perspectiva propiamente urbanística. Todos los motivos son rechazados, salvo en algún matiz cuya concreción no viene ahora al caso (FD Sexto), y no han sido cuestionados en casación. En aras de la brevedad cabe ahora, por tanto, prescindir de su examen. Sin entrar en mayores detalles al respecto, así, pues, y por delimitar del todo el contorno de la controversia que ahora se nos suscita, podemos dirigir directamente el foco de nuestra atención hacia el décimo y último de los Fundamentos de Derecho de la sentencia recurrida, que es aquél en el que la Sala desciende a examinar la cuestión desde la perspectiva de la normativa propia sobre patrimonio histórico-artístico, y donde va a quedar completamente centrada la controversia en el debate casacional que ahora tiene lugar.

**QUINTO.**- Importa ante todo subrayar cómo la Sala de instancia recuerda la emergencia de esta cuestión (la infracción de la normativa sobre patrimonio) en el proceso de instancia. Se refiere a ello el FD Décimo de la sentencia impugnada en los siguientes términos:

"Al advertirse que el más importante problema que podía suscitar la decisión de ordenación era el relativo a la protección del patrimonio histórico, por la incidencia de los nuevos cuerpos edificatorios y aportación de edificabilidades en el Conjunto Histórico y a la vista del informe preceptivo y determinante de la Dirección General de Patrimonio Cultural emitido en cumplimiento de lo establecido en el art. 31 de la Ley 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid con ocasión de la tramitación del Plan General de 1997, traído al proceso por la actora y en el que puso especial acento en su escrito de conclusiones, se sometió a las partes la eventual vulneración de los arts. 29 y 30 de Ley 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de



la Comunidad de Madrid en relación con los arts. 20.3 y 21 de la Ley 16/1985 de Patrimonio Histórico Español, ya que la modificación del Plan a que se contrae el recurso pudiera afectar a la estructura urbana y, a decir verdad, los estudios aportados por la actora a la pieza de medidas cautelares ponían el acento, precisamente, en el compromiso del Patrimonio Histórico".

La Sala, asimismo, recuerda en este punto las exigencias dimanantes de la normativa sobre patrimonio histórico-artístico (la necesidad de aprobar un plan especial de protección) y sus consecuencias:

"Es conveniente recordar que la declaración de Conjunto Histórico obliga a redactar un Instrumento Urbanístico de Protección ( art. 20 de la Ley Estatal y 29 de la Ley de Madrid ), que puede ser un Plan Especial de Protección u otro instrumento de ordenación urbanística que cumpla las exigencias establecidas para los Conjuntos en ambas leyes. Ninguna duda suscita que ese instrumento quede incorporado en un Plan General, por el cometido que éste puede abarcar de ordenación integral y pormenorizada. Si no se dispone del instrumento de protección no están permitidas alineaciones nuevas, alteraciones en la edificabilidad, parcelaciones ni agregaciones ( art. 20.3 de la LPH y 33 de la Ley de Madrid ). Desde la aprobación definitiva del Instrumento de protección, los Ayuntamientos son los competentes para autorizar directamente las obras que desarrollen el planeamiento aprobado y que afecten únicamente a inmuebles que no sean Monumentos ni Jardines Históricos, ni estén comprendidos en su entorno".

Reconoce que el Plan General de Madrid -en la revisión de que fue objeto en 1997- tuvo por propósito confesado tal carácter:

" La revisión del Plan General de Madrid de 1997 se redactó decididamente con voluntad de que tuviera el carácter de instrumento de protección. El art. 4.1.1 de sus Normas Urbanísticas establece que *las determinaciones urbanísticas sobre patrimonio Normas, Planos y Catálogos presentan el nivel correspondiente a las exigencias del planeamiento especial, por lo que se considera cumplido lo previsto en la Ley 16/85, del Patrimonio Histórico Español, en lo que respecta a los Bienes de Interés Cultural definidos en su artículo 14. 1. Así pues, la tramitación para la concesión de licencias se hará conforme a lo dispuesto en el artículo 20.4*".

Si bien, y al margen en efecto de su virtualidad general, la Sala no deja pasar por alto en el examen de tales normas un dato que llama especialmente su atención por concernir derechamente al ámbito que nos ocupa:

" No obstante - añade dicha norma - *será preceptivo el previo informe favorable de la Dirección General de Patrimonio Cultural (al día de hoy Dirección General de Patrimonio Histórico) antes de la concesión de licencias o la aprobación definitiva del planeamiento en lo que respecta a los siguientes ámbitos o materias:*

## *2. Las Áreas de Planeamiento Remitido incluidas en el Conjunto Histórico*".

Esta disposición, que hemos transcrito, trae causa del informe del Director General de Patrimonio cultural de 8 de abril de 1997, en el que se informaba favorablemente la Revisión del Plan General en las materias que conforman el denominado instrumento de planeamiento especial de protección del patrimonio histórico, *excepto en los ámbitos que detalla en los que no se considera completa la regulación exigida por el art. 20 de la Ley de Patrimonio Histórico*. Y a continuación, en el informe, se refiere a las Áreas de Planeamiento Remitido, expresando que las actuaciones que se realicen en las mismas será preceptiva la autorización de la Dirección General de Patrimonio Cultural con carácter previo a la licencia.

En el informe técnico de la Dirección General de Patrimonio Cultural, al examinar el contenido de la Revisión de 1997, aunque reconoce que el documento redactado tenía inequívocamente la vocación de ser ese Plan Especial y de la dificultad de redactar un Plan Especial que contenga las exigencias de la LPH (por el tamaño y la complejidad del Área declarada Conjunto Histórico) expresaba que el Plan incorpora a través de las APE y de las APR operaciones de Reforma interior, que iban, en algunos casos, en contra del mantenimiento de la estructura histórica y, por ello, que no podían entenderse como planes de Reforma Interior tendentes a mejorar tal estructura, sino como reconocimiento de derechos urbanísticos ajenos al desarrollo histórico del Centro".

En efecto, tales consideraciones proyectan directamente su virtualidad sobre los ámbitos de ordenación comprendidos dentro de la modificación ahora pretendida:

"Ese informe analiza igualmente, entre otras, las determinaciones correspondientes al APR de San Francisco el Grande y del Seminario Consular. Por lo que hace a la primera, entiende, por una parte, que ha de realizarse una nueva propuesta con una ordenación de volúmenes que entre otras condiciones conformen un frente edificatorio que dé cierre a la Gran Vía de San Francisco, de forma que se recomponga en lo posible la volumetría histórica y las disposiciones de los espacios libres, objetivo que no se logra con la ordenación propuesta. Considera igualmente necesaria una intervención que opere de manera unitaria y se relación con el ámbito de afección. En cuanto al Seminario Conciliar consideró que las características previstas para la nueva edificación en aspectos como la ocupación de la parcela, volumetría, edificabilidad, etc. eran manifiestamente



negativas para la protección del Seminario y de la parcela histórica, por lo que la nueva solución *deberá completar un aumento de edificabilidad no mayor de 6.000 m<sup>2</sup>*".

Así las cosas, la Sala de instancia no puede alcanzar otra conclusión, a tenor de tales consideraciones, que la que a continuación expresa:

"Con estos datos, considerar que para las Áreas de Planeamiento Remitido del Conjunto Histórico el Plan General originario constituya un Plan Especial parece encerrar una contradicción nada fácil de despejar, cuando la Dirección General mantiene su competencia en materia de licencias, lo que difícilmente se cohonestaría con la consideración de Instrumento de Protección, además, de darse la paradoja de la exigencia de que la ordenación hubiera de completarse con instrumentos de desarrollo.

El análisis crítico de aquellos informes y de la Norma Urbanística citada podían conducir al enunciado de que en las Áreas de Planeamiento Remitido contempladas en el plan general dentro del Conjunto el Plan General no puede considerarse instrumento de protección, porque *no se considera completa la regulación exigida por el art. 20 de la Ley de Patrimonio Histórico* y, en particular, porque no se mantenía la estructura urbana histórica".

Si hasta aquí las consideraciones de la Sala se formulan en relación con la revisión del Plan General de 1997, y que no resultan impertinentes aun cuando dicha revisión no fue impugnada, en la medida que la modificación pretendida con posterioridad que ha dado lugar a este litigio trae de ella justamente su causa, a partir de ahora la Sala centrará su examen en dicha modificación (al margen, pues, de las conclusiones que resultan en torno al plan general):

"Y el problema se complica sobremanera porque aunque hipotéticamente el Plan General tuviera el carácter de instrumento de protección, lo que vamos a aceptar a efectos de este pronunciamiento, habremos de preguntarnos si su alteración, a través de la modificación sujeta a control jurisdiccional, tiene (o mantiene) ese carácter, porque se afecta a la estructura urbana. Es sencillamente impensable que si el plan general originario es instrumento protector, luego se puede modificar al margen de la Legislación de Patrimonio. Por el contrario, la modificación, en los aspectos que altere, habrá de mantener las cautelas, contenidos y determinaciones vinculantes en materia de Patrimonio Histórico.

Para decirlo abiertamente, el problema está en determinar, primero, si la alteración afecta a la estructura urbana y a las características generales de su ambiente ( art. 21.3 de la LPH ) y, si se afirma ese enunciado, si es posible esa alteración a través del instrumento aprobado, porque la nueva ordenación implique una mejora de sus relaciones con el entorno territorial o urbano o eviten usos degradantes para el propio Conjunto".

Y de este modo sobre un asunto que estima capital, la afectación de la estructura urbana del ámbito concernido, dirá:

"La defensa del Ayuntamiento, de acuerdo con el informe de los Servicios de Planeamiento del Ayuntamiento, despliega unos importantes esfuerzos tendentes a justificar que la estructura urbana queda mantenida y tras subrayar que el concepto técnico de estructura urbana se trata de un concepto indeterminado cuya concreción se configura por las características generales del ambiente y la silueta paisajística, alcanza la conclusión de que la estructura urbana permanece intacta con la modificación por las siguientes consideraciones: la fachada a la ciudad de los edificios históricos (Basílica de San Francisco el Grande, Seminario Conciliar de Madrid y Facultad de Teología San Dámaso) permanece inalterable en el borde de la Gran Vía de San Francisco y calles de Buenaventura y Beatriz Galindo; la fachada a la calle Rosario, se alteraría mínimamente con la modificación de equipamientos, disminuyendo además su ocupación y edificabilidad. La línea separativa del gran talud entre la plataforma superior de la Cornisa con la Cuesta de las Descargas y la de Javanquinto, se mantiene prácticamente en su actual trazado (excepto una porción de la parcela del Seminario en su posición Noroeste que, por cesión obligatoria, se incorpora al sistema de espacios libres públicos). La única diferencia sería que esta línea se define en la actualidad con un alto y antiestético muro de piedra, una vez ejecutado el planeamiento, se definirá en parte con un nuevo cerramiento y en parte con la fachada de los edificios previstos, que por aplicación de la normativa general del Plan General, sus proyectos de edificación, tanto de los edificios como del nuevo cerramiento, deben tener dictamen favorable previo de la Comisión Local de Protección del Patrimonio y que deberán cumplir la ordenanza establecida en el Plan Parcial de que sus cubiertas, ajardinadas, no sobrepasen en altura la plataforma alta de la Cornisa. El sistema de espacios libres público se mantendría prácticamente igual, únicamente se mejora: se incrementa su superficie, se elimina su marginalidad en la Cuesta de las Descargas al sustituir el muro de cerramiento por una fachada, necesariamente incorporada a la tipología y estética del Conjunto Histórico en el que se integra debido la vinculante filtro de la Comisión de Patrimonio, que revitalice ese lindero. Además, las mínimas diferencias en su trazado sirven para poder configurar un sistema de espacios libres público continuo, recorrible y disfrutable por los ciudadanos en su conjunto, desde la Gran Vía de San Francisco, parque de la Cornisa, enlace con la Cuesta de las Descargas, continuidad con la de Javalquinto y a su vez con el parque de las Vistillas y sus ramificaciones a la calle Segovia



y Bailén, Sistema de espacios libres al día de hoy fragmentado, sin continuidad y en alguno de sus puntos (como en la zona de Javalquinto), inaccesible por sus fuertes pendientes.

Esta cadena de explicaciones, aun reconociendo los esfuerzos argumentativos de los Servicios de Planeamiento del Ayuntamiento, no permite desactivar la idea de que la alteración pudiera comportar la modificación de la estructura urbana".

No se le oculta a la Sala, ciertamente, la dificultad por establecer los contornos de este último concepto (estructura urbana):

"Aunque según dice la STS de 13-5-08 (citada por el letrado del Ayuntamiento), el concepto, jurídico indeterminado "estructura urbana" no es claro en la doctrina, lo cierto es que el Alto Tribunal no ha tenido ocasión, hasta donde alcanzamos, de profundizar sobre dicha noción jurídica. En esa sentencia del Tribunal Supremo la razón de decisión no se abunda sobre esa cuestión porque para el Tribunal Supremo la mejor conservación del Conjunto permite la alteración de la estructura. En realidad, la Ley Estatal en su art. 21.3 es rígida al exigir el mantenimiento de la estructura urbana, aunque admite cierto margen para las adaptaciones que constituyan remodelaciones de mejora ( art. 21.2)".

Sin embargo, tampoco se le pasa por alto la discordancia entre el informe evacuado en el curso de la tramitación del instrumento de planeamiento por los servicios urbanísticos municipales y la propia memoria del plan (algo sobre lo que, por otro lado, después volverá a insistir):

"Se aprecia desajuste entre lo que se sostiene en el informe de los Servicios del Planeamiento sobre la falta de incidencia de la modificación en la estructura y la propia memoria de la modificación que insistentemente se refiere a una nueva ordenación. Y, en efecto, la modificación comporta una operación de remodelación con reestructuración de los espacios, otra cosa es que la solución que se pretende trate de minimizar los impactos incrustando en el terreno, por así decirlo, el nuevo edificio dotacional privado, exigiendo que sus cubiertas sean ajardinadas y que no sobrepasen en altura la plataforma alta de la Cornisa o que la solución suponga una mejora o que se eviten usos degradante".

Lo mismo que tampoco descuida exponer los criterios enunciados al efecto por nuestra legislación para la definición del concepto de la estructura urbana, con amparo en textos de carácter internacional:

"Las realidades que cooperan a integrar el concepto indeterminado que nos ocupa, que en principio solo permitiría una única solución, en algunos casos son perfectamente reconocibles, entre ellas, las alineaciones históricas, por la relevancia del principio de conservación del plano, la preservación de trama histórica, la incidencia de la geografía urbana, comprensiva de elementos naturales, fundamentalmente la geomorfología y la topografía, la silueta paisajística urbana (Skyline), la parcelación histórica, etc. Y es que esa noción ha de entenderse referida precisamente al conjunto complejo, en tanto que un Conjunto Histórico se trata de un "bien compuesto" en el que el conjunto y los elementos individuales que lo componen se encuentran en intensa relación recíproca, y así ha venido entendiéndose desde las Cartas y Recomendaciones Internacionales para la Conservación y Restauración. Nuestra legislación de Patrimonio está inspirada en las corrientes expresadas en esos textos aunque solo uno de ellos, el Convenio de Granada de 3 de octubre de 1985, al tratarse de un tratado internacional tiene el carácter de derecho sustantivo. Que los factores definitorios son al menos esos de los que hemos dejado nota resulta del examen de la propia Ley 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid de Madrid, en cuyo art. 30 , referido al contenido de los Planes Especiales, expresa que se redactarán de acuerdo con los siguientes criterios y contenido, citando seguidamente la normas sobre el mantenimiento general de la estructura urbana histórica, de los espacios libres públicos y de los edificados, de las alineaciones y rasantes y de la parcelación, enumerando las eventuales reformas que puedan servir a la conservación, recuperación o mejora del Conjunto Histórico y su entorno. Ello es consecuencia de la propia definición del Conjunto, contenida en el art. 9 de la Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid, según el cual se trata de *la agrupación de bienes inmuebles que constituye una unidad coherente o forman una unidad de asentamiento, continua o dispersa, condicionada por una estructura física representativa de la evolución de una comunidad humana, por su interés o valor expreso o por ser testimonio de su cultura o constituir un valor de uso y disfrute para la colectividad, aunque individualmente no tengan una especial relevancia* ".

Así las cosas, llega a concluir que las alteraciones de la estructura urbana pueden llegar a ser incluso viables, aun cuando necesariamente han de justificarse con vistas a la mejora de dicha estructura; ahora bien, ello, siempre en el marco de un instrumento de protección, cualidad que no cumple la modificación pretendida:

"Hemos alcanzado la conclusión de que esta modificación no se concibió con la naturaleza de Instrumento de Protección de Patrimonio, justificando adecuadamente que la remodelación fuera posible desde la legislación de Patrimonio. En el instrumento aprobado no son reconocibles las características de un plan de protección (o su modificación), que habría de partir del estudio de los elementos que conforman las estructuras urbanas



históricas y las características de la zona y alcanzar, desde los presupuestos de la legislación de patrimonio, la solución que correspondiera. Para diseñar el planeamiento de Conjuntos no se actúa con la discrecionalidad que casi es definitoria del Planeamiento General. Por el contrario, en estos casos la potestad de planeamiento es más limitada, siendo preciso respetar las reglas vinculantes y seguir las directrices (criterios) contenidas en la Legislación de Patrimonio, y no basta con que se pase por el "filtro" o la "supervisión" de la Comisión Conjunta de Patrimonio. La finalidad de la declaración del Conjunto es el de su mantenimiento ( art. 21 de la Ley Estatal y 30 de la Autonómica) conservando con la mayor fidelidad posible la estructura urbana y arquitectónica existente en el conjunto, manteniéndose las características de su entorno ambiental. Existe cierto margen para las adaptaciones (las remodelaciones), que solo pueden venir legitimadas por el instrumento que tenga carácter de Plan Especial, para lo cual puede existir cierto margen de apreciación. En todo caso, las remodelaciones constituyen excepciones vinculadas a una mejora de las relaciones del Conjunto con el entorno o eviten usos degradantes.

Es solo y únicamente el instrumento de protección, si se quiere parcial, el que puede establecer esas determinaciones de ordenación que comportan remodelaciones de la estructura urbana histórica, para incidir de la manera que se pretende en el Conjunto Histórico y es en el seno de un instrumento de protección, con el contenido mínimo exigible a esta clase de documentos, donde han de analizarse los factores concurrentes y adoptarse eventualmente la decisión de remodelación, sin que sea posible sustituir el régimen jurídico que rige en esta materia, esto es, la existencia de ese instrumento de protección de cobertura, por otro instrumento que obtenga el beneplácito de los órganos con competencia en materia de patrimonio a través de informe, que es lo que efectivamente se ha producido".

Una vez más, en apoyo de esta conclusión, recurre a la propia memoria de la modificación puntual:

"Si nos exigimos un mínimo rigor, ya desde las estrategias de partida contenidas en la Memoria de la Modificación, en las que se habla de la transformación del paisaje urbano, creación de una nueva imagen, un nuevo espacio urbano, difícilmente podría convalidarse esa modificación como un plan de protección. Prueba de que ni siquiera se fue consciente de que el instrumento debió ser tramitado como un plan especial lo demuestra el hecho de que la Dirección General de Patrimonio, cuando le fue remitido el documento para dictamen, en fecha 29 de marzo de 2006 despachó el asunto señalando que ya había sido informada favorablemente la modificación en sesión de 3 de febrero de 2006, Acta 4/2006, refiriéndose a la Reunión Conjunta de la Comisión Local de Patrimonio Histórico de la Consejería de Cultura y Deportes de la Comunidad de Madrid y de la Comisión de Control y Protección del Patrimonio de la Gerencia Municipal de Urbanismo, a la que a su vez pasó desapercibido hacer la más mínima referencia en orden al cumplimiento de la legislación de patrimonio, que no puede ser sustituida por la opinión siempre respetable de los expertos".

En definitiva:

"En resumen, una intervención de las características que se pretenden - que no decimos que no sea posible desde un punto de vista puramente teórico-, por constituir una verdadera remodelación urbana, solo puede tener cobertura legitimadora en un plan urbanístico protector y el que ha sido aprobado no tiene esa naturaleza por lo que conduce a su anulación".

**SEXTO.-** La sentencia impugnada, del modo expuesto, anula la modificación pretendida. Ahora, en casación acuden tanto el Ayuntamiento de Madrid como el Arzobispado de Madrid, que fundamentan sus respectivos recursos en diversos motivos.

El Ayuntamiento de Madrid fundamenta su recurso en cinco motivos:

- 1) Al amparo de lo preceptuado en el nº 1, letra c) del artículo 88 de la Ley Jurisdiccional , por quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de la sentencia o de las que rigen los actos y garantías procesales, siempre que, en este último caso, se haya producido indefensión para la parte en cuanto el fallo de la sentencia recurrida incurre en incongruencia extra petita, con infracción de lo dispuesto en los artículos 33.1 y 2 y 67.1 LJCA , en relación con lo dispuesto en el artículo 218.1 LEC , y 24.1 CE , en la medida en que ha alterado los términos en que se desarrollaba la litis, produciendo indefensión a la recurrente.
- 2) Al amparo de lo preceptuado en el nº 1, letra c) del artículo 88 de la Ley Jurisdiccional , por quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de la sentencia o de las que rigen los actos y garantías procesales, siempre que, en este último caso, se haya producido indefensión para la parte, en cuanto el fallo de la sentencia recurrida incurre en falta de una adecuada motivación sujeta a las reglas de la lógica y la razón, con infracción de lo dispuesto en los artículos 9.3 y 120 CE , y del art. 218.1 LEC y 24.1 CE , a la hora de expresar los razonamiento fácticos y jurídicos que conducen a la apreciación y valoración de las pruebas con base en los cuales acuerda anular el Acuerdo recurrido.



3) Al amparo de lo preceptuado en el nº 1, letra d) del artículo 88 de la Ley Jurisdiccional , por infracción del artículo 49.2 del Texto Refundido sobre la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 9 de abril de 1976 (en la Comunidad de Madrid, el artículo 69.2 de la Ley 9/2001, del Suelo autonómica, de idéntico tenor literal), así como de los preceptos reguladores del régimen de formulación de la Modificación Puntual de los Planes Generales de Ordenación Urbana ( artículos 5.4 y 49.1, en relación con los artículos 40 y 431 del Texto Refundido sobre la Ley del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 9 de abril de 1976 y artículos 19 a 36 , 132 y 161 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico de 23 de junio de 1978 ).

4) Al amparo de lo preceptuado en el nº 1, letra d) del artículo 88 de la Ley Jurisdiccional , por infracción de los artículos 20.3 y 21 de la Ley 16/1985, de Patrimonio Histórico Español , con relación a los artículos 20 y 30 de la Ley 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid .

5) Al amparo de lo preceptuado en el nº 1, letra d) del artículo 88 de la Ley Jurisdiccional , por infracción de la jurisprudencia aplicable para resolver las cuestiones objeto de debate que se citan.

Por su parte, el Arzobispado de Madrid esgrime tres motivos de apoyo de su recurso:

1) Al amparo de lo preceptuado en el nº 1, letra d) del artículo 88 de la Ley Jurisdiccional , por infracción de las normas del ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia. Vulneración de los artículos 9.3 , 137 y 140 CE que establecen el principio de seguridad jurídica y de jerarquía normativa por cuanto en la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid es donde se preceptúa cuál es el contenido y competencia de cada uno de los distintos instrumentos urbanísticos y en ella se establece que la Modificación Puntual del Plan General anulada por la sentencia impugnada es de rango superior y contiene ya todas las determinaciones propias de un Plan Especial de Protección que es de rango inferior y se califica como instrumentos urbanístico de desarrollo del planeamiento general.

2) Al amparo de lo preceptuado en el nº 1, letra d) del artículo 88 de la Ley Jurisdiccional , por infracción de las normas del ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia. Infracción de los artículos 20 y 21, apartados 2 y 3, del a Ley 16/1985 de Patrimonio Histórico Español , por cuanto el instrumento de Plan especial protector en ellos preceptuado puede articularse en otro instrumento de planeamiento de los previstos en la legislación urbanística y del artículo 49 de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 9 de enero de 1976 inadecuadamente interpretado.

3) Al amparo de lo preceptuado en el nº 1, letra c) del artículo 88 de la Ley Jurisdiccional , por infracción de las normas reguladoras de la sentencia. Incongruencia interna de la sentencia recurrida e infracción de los artículos 33.1 y 2 , 67.1 de la LJCA en concordancia con el artículo 218 LEC .

**SÉPTIMO.-** Hemos de comenzar, ante todo, acogiendo una crítica que con carácter general formula en su escrito de oposición la Asociación "Amigos de La Cornisa-Las Vistillas" hacia el contenido de ambos recursos. Observa dicho escrito la falta de la requerida correlación entre los motivos que se citan como infringidos y el desarrollo de los argumentos que a continuación se suceden en relación con tales motivos.

Desde luego, tampoco cabría dar acogida ahora a este reproche ante cualquier mínima falta de ajuste que al efecto expresado pudiera advertirse. Pero sí es cierto que un mínimo rigor, igualmente, resulta exigible en todo caso.

Y en algunas ocasiones, al desarrollar líneas argumentales más allá de los motivos en que pudieran encontrar cabida, se ha incurrido en excesos notorios constatables sin dificultad. No se trata de pertrecharse al efecto en un formalismo vacuo carente de justificación sustantiva, y no sólo se trata de evitar al hilo de esta censura las reiteraciones en el desarrollo de unos y otros motivos; es que tal modo de proceder dificulta realmente la claridad debida del debate y compromete la función institucional propia de la casación, que no es otra que la de proporcionar pautas claras en la aplicación de nuestro ordenamiento jurídico.

Es pertinente así la cita de la STS de 16 de mayo de 2005 (Rec. Cas. nº 6792/2001 ):

*"Sobre ello, este Tribunal Supremo viene llamando la atención desde hace tiempo. Por lo menos desde la STS de 3 de julio del 2000, Sala 3ª, sección 2ª (recurso de casación 592/1995 [RJ 2000, 6858]), donde puede leerse esto: <<Ante la forma en que se ha articulado el escrito de interposición de este recurso, la Sala ha de recordar, una vez más, que la exigencia de que tal escrito exprese "razonadamente el motivo o motivos en que se ampare, citando las normas o la jurisprudencia que considere [el recurrente] infringidas" art. 99.1 de la jurisdiccional aquí aplicable y art. 92.1 de la vigente- significa que **ha de existir una perfecta correlación entre la cita del precepto considerado infringido y el modo y medida en que haya podido vulnerarlo la sentencia, de tal suerte que no basta con una mera transcripción de preceptos, más o menos extensa, seguida de un cúmulo de argumentos que, o para nada se refieren a alguno o algunos de los preceptos dados por infringidos, o no guardan relación***





**con el orden en que estos han sido consignados o ni siquiera son exclusivos del motivo en el que el recurso pretende fundamentarse".**

**OCTAVO.-** En cualquier caso, y con independencia de ello, cabe atender ahora a un examen de los recursos antes indicados, un examen además que puede ser conjunto sobre la base de los motivos que se sustentan a ambos.

Porque, en primer lugar, cabe identificar sin grandes dificultades el tercero (y último) de los motivos invocados por el Arzobispado de Madrid con el motivo que el Ayuntamiento de Madrid formula primero. Y, del mismo modo, el que el Arzobispado de Madrid, en cambio, esgrime como segundo motivo se corresponde con el cuarto de los motivos indicados en su recurso por la Corporación municipal. Por último, el primero de los motivos desarrollados en su recurso por el Arzobispado de Madrid también puede situarse en línea con el tercero de los que esgrime el Ayuntamiento de Madrid.

Como, por otro lado, y desde distinta perspectiva, los motivos tercero y cuarto invocados en su recurso por la Corporación municipal (que se corresponden con el primero y segundo del recurso del Arzobispado de Madrid, en los términos antes indicados) se sitúan en íntima conexión, también es posible agrupar su tratamiento.

Es más, dentro de este mismo tratamiento conjunto a que acabamos de referirnos, cabría dar cabida asimismo al quinto de los motivos esgrimidos por el Ayuntamiento de Madrid, que en definitiva no hace sino invocar la jurisprudencia igualmente vulnerada, a juicio del recurrente, en relación con los preceptos cuya infracción se denuncia en los motivos anteriores por el Ayuntamiento.

**NOVENO.-** A los efectos expresados, así, pues, como el recurso del Ayuntamiento de Madrid abarca mayor número de motivos y resultan más extensas sus consideraciones en relación con cada uno de ellos, resulta conveniente atenernos ahora a su patrón; sin perjuicio de que, desde luego, el análisis permita igualmente dar respuesta al recurso de casación del Arzobispado de Madrid, en la medida en que sus motivos coincidan o se correspondan con los de la Corporación municipal.

Todavía dentro de este plano de consideraciones generales, hemos de agregar que, a pesar de que en su escrito de oposición se suscitan cuestiones atinentes a la inadmisión total o parcial de ambos recursos, lo cierto es que, como se ventilan asuntos de fondo, no cabe atender las solicitudes formuladas ahora por la asociación recurrente en primera instancia en su escrito de oposición a la estimación de los recursos de casación en el sentido expuesto.

**DÉCIMO.-** El primero de los motivos sobre los que el Ayuntamiento de Madrid hace descansar su recurso se fundamenta, al amparo del artículo 88.1 c) de la Ley Jurisdiccional, en la infracción de los artículos 33.1 y 2 y 67.1 de esta misma Ley, en relación con el artículo 218.1 LEC y 24.1 de la Constitución. Coincide así con el que el Arzobispado de Madrid esgrime en tercer y último lugar en su recurso. Obligado asimismo por estrictas razones de lógica procesal resulta examinar primero y, ante todo, este motivo.

Lo mismo la Corporación municipal que el Arzobispado aducen la vulneración de las reglas de la congruencia, si bien aquélla sitúa más bien el debate en el ámbito de la incongruencia "extra petita" o por exceso y ésta lo hace en el plano de la incongruencia interna. En el fondo, sin embargo, el problema resulta coincidente, porque, en el primer caso, se insiste en la alteración de los términos del debate con la introducción en el proceso de la cuestión suscitada por el órgano jurisdiccional en instancia a propósito de la posible conculcación por la disposición impugnada (modificación puntual del Plan General de Madrid de 1997) de las previsiones establecidas por la normativa sobre patrimonio histórico-artístico; y, en el segundo, se alude al desajuste a lo pedido o a la falta de lógica del fallo en relación a las premisas del caso, igualmente por virtud de lo expuesto.

El Ayuntamiento de Madrid, por otra parte, invoca la indefensión de que ha sido objeto a resultas de este modo de proceder; y sin distinguir alude en el encabezamiento de este motivo tanto a la infracción de las normas reguladoras de la sentencia como a las de los actos y garantías procesales, cuando en realidad se trata de distintas cuestiones y con diferente alcance, que deben por eso diferenciarse; y así, entre otras consideraciones, la indefensión se proyecta sólo sobre la segunda de las cuestiones antes indicadas.

Lo expuesto hasta ahora pone manifiesto una falta de precisión en la concreción del motivo invocado y el desajuste en el ulterior desarrollo argumental que sigue a su enunciado; pero de ningún modo nos exime de pronunciarnos sobre la cuestión suscitada que, en cualquier caso, resulta posible identificar con toda claridad.

La incongruencia denunciada por las partes recurrentes y la indefensión que recalca especialmente una de ellas se habría venido a producir realmente si la resolución judicial dictada en instancia se hubiese pronunciado directamente, y sin proceder antes a la apertura del correspondiente incidente, sobre la vulneración de la normativa sobre patrimonio histórico-artístico; y si se hubiese concluido en tal caso que en efecto dicha vulneración se hubiese producido.



Pero es que no ha sido tal el modo de actuar. Precisamente, para evitar la infracción de las reglas de la congruencia que se denuncian y las consiguientes consecuencias, la Ley Jurisdiccional ha arbitrado un cauce específico que permite a las partes exponer y ser escuchadas sobre las razones de toda índole que a su juicio avalan o no la procedencia de sustanciar el trámite indicado, argumentos además cuya estimación o rechazo puede igualmente combatirse en sede del recurso correspondiente.

A este cauce específico acudió la Sala de instancia en el supuesto sometido ahora a nuestro enjuiciamiento y su criterio, por tanto, resulta irrefutable desde el punto de vista señalado.

Subsisten aún ciertas dudas sobre el alcance de la facultad conferida por la Ley Jurisdiccional a los órganos jurisdiccionales en estos casos y si, en concreto, no hay límites a las cuestiones que pueden traerse a colación al socaire de este incidente; pero, al margen de las consideraciones generales que tal cuestión pudiera suscitar, lo cierto es que, sin asomo de duda, cabe concluir que en el supuesto de autos no se ha efectuado un empleo abusivo, ni siquiera incorrecto, de la indicada facultad contemplada por la Ley Jurisdiccional en los términos expuestos.

Toda vez que la cuestión controvertida a propósito de la vulneración de la normativa sobre patrimonio histórico-artístico estuvo presente durante la tramitación del proceso en instancia. A decir verdad, ya figuraba alguna referencia a ello en la propia demanda, aun cuando no derechamente. Esto es cierto, pero también lo es que, si no se enfocó de un modo más frontal y con mayor profundidad, fue por la incompleta información a que entonces había llegado a tenerse acceso a partir de la documentación obrante inicialmente en el expediente administrativo.

En concreto, en relación con el Informe de la Dirección General de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid de 8 de abril de 1997, que la asociación recurrente en instancia y que se opone ahora a la estimación de los recursos de casación, no vacila en calificar de "crucial". Según las propias expresiones vertidas en su escrito:

"a) En la demanda, la cuestión se trataba efectivamente desde otra óptica diferente, pues en aquél momento *esta parte no había tenido acceso al crucial Informe de la Dirección General de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid de 8 de abril de 1997*. Sorprendentemente, aunque la trascendencia de ese Informe para la modificación puntual analizada, y en concreto a sus implicaciones sobre el Patrimonio Histórico, son clarísimas y reconocidas por todas las partes (ver págs. 15 y 16 del recurso de casación municipal) y también por la Sentencia, *ese Informe no estaba en el expediente administrativo, ya que sólo figuraban dos páginas del mismo (f. 1.272 y 1.273)*. Por ello, *difícilmente podía esta parte -que, lo habremos de recordar más de una vez, es una asociación de particulares sin ánimo de lucro, no la Administración obligada a tutelar dicho Patrimonio Histórico- en la demanda plantear las cuestiones derivadas del incumplimiento de las prescripciones del Informe autonómico señalado, porque, sencillamente, el Ayuntamiento y la Comunidad de Madrid lo habían omitido del expediente, a pesar de su enorme relevancia para el ámbito afectado por la modificación puntual.*

b) Fue en nuestro escrito de proposición de prueba, en el que, a la vista de esa rendija que el folio 1272 del expediente ofrecía, y como punto 3 del escrito (más documental), se solicitó, y la Sala de Instancia lo acordó, que se trajeran los antecedentes y contenido completo de la actuación a la que correspondía ese folio del expediente. Pues bien, *la Comunidad de Madrid se resistió a aportar la documentación requerida*, que si bien se tuvo por aportada mediante Providencia de 26 de mayo de 2009, esta parte demostró que no era la documentación requerida, sino otra posterior, de modo que la Sala reiteró el requerimiento de documentación a la Comunidad de Madrid en junio de 2009 (esta parte presentó un nuevo escrito el 25 de septiembre de 2009 para que se volviera a reiterar).

c) Como bien señala la Sentencia recurrida al comienzo de su fundamento de Derecho 10º (pág. 15), *hicimos especial hincapié en nuestro escrito de conclusiones sobre el contenido del Informe traído al proceso en período probatorio, señalando que el Informe de la Comunidad de Madrid ponía de manifiesto la vulneración de los artículos 20 y 21 de la Ley Patrimonio Histórico Español*, pues los criterios en él marcados para que el PGOU de 1997 respetase estos preceptos los había ignorado y dado la vuelta la modificación puntual impugnada.

d) Lo anterior fue la razón de que *la Sala de Instancia plantease, por el cauce específico del artículo 33.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), la posible vulneración de los mencionados artículos 20 y 21 de la Ley estatal de Patrimonio Histórico, en relación con los artículos 29 y 30 de la Ley autonómica sobre la misma materia, lo que se hizo mediante Providencia de 14 de enero de 2010*, dando a todas las partes el plazo para alegaciones que el art. 33.2 de la Ley Jurisdiccional contempla. Y no sólo ese plazo, sino que, puesto que la Sala había acordado también la incorporación de oficio de determinadas pruebas (el expediente de declaración de Bien de Interés Cultural del Centro Histórico de Madrid), mediante nueva Providencia de 18 de marzo de 2010 concedió a las partes un nuevo plazo de alegaciones sobre la cuestión debatida".



Al poner en marcha, por virtud de lo expuesto, el incidente correspondiente por la vía del artículo 33.2 de la Ley Jurisdiccional, el órgano jurisdiccional no hizo otra cosa que asegurar la protección de la posición jurídico-procesal de las partes y perseverar su derecho de defensa. Lo contrario, justamente, de lo que los recursos pretenden dar a indicar al traer a colación este motivo; y lo contrario también de lo que habría sucedido si no se hubiese procedido a la sustanciación del indicado incidente y la Sala hubiese apreciado sin más trámites la vulneración concurrente a su juicio.

Tanto el Arzobispado de Madrid como el Ayuntamiento de Madrid, al socaire de este motivo, se extienden sobre otras consideraciones, como la aptitud del plan general como instrumento de protección en el sentido exigido por la legislación sobre patrimonio histórico-artístico (Arzobispado de Madrid) o los avatares administrativos acaecidos después de la evacuación del controvertido Informe de 8 de abril de 1997 (Ayuntamiento de Madrid). Argumentos a los que, por otra parte, la Asociación "Amigos de La Cornisa-Las Vistillas" trata de dar cumplida réplica.

En aras de la claridad y coherencia del debate, no corresponde ahora profundizar sobre estas cuestiones, que en todo caso - huelga indicar- habrán de abordarse en esta resolución, porque su esclarecimiento resulta decisivo a los efectos de pronunciarnos sobre los recursos interpuestos; pero habrá de hacerse ello en el lugar apropiado al efecto.

**UNDÉCIMO-** También, al amparo del artículo 88.1 c) de la Ley Jurisdiccional, se suscita una segunda infracción, en este caso, es sólo el Ayuntamiento de Madrid el que lo hace, cuando invoca en el sentido indicado la falta de una adecuada motivación de la sentencia recurrida que, siempre a su juicio, al faltar a las reglas de la lógica y de la razón, incurre en infracción de los artículos 9.3 y 120 de la Constitución, 218 LEC y 24.1 de la Constitución.

A tenor de la argumentación incluida en el FD Décimo de la sentencia recurrida, que hemos venido antes a reproducir, es claro que la motivación existe sin discusión y que la Sala de instancia ha procedido, en los términos que le resultan exigibles, a exteriorizar las razones sobre las que apoya el sentido de la resolución adoptada.

Todo lo más, así, pues, el Ayuntamiento de Madrid expresa ahora en este trance su parecer discrepante en este punto, a cuyo efecto trae a colación las consideraciones que el Servicio de Planeamiento de la Corporación municipal vierte en su informe, el cual viene también a reproducir (en realidad -hemos de agregar-, lo hace en diversas ocasiones a lo largo de su escrito):

"El concepto técnico de estructura Urbana, no deja de ser un concepto indeterminado, siendo definida y concebida por los diversos autores de forma muy distinta. En la estructura urbana de un Conjunto Histórico deben quedar incorporados todos los elementos o parámetros urbanos aglutinados en cada zona durante largos años, cuya articulación ha configurado las características generales del ambiente y la silueta paisajística: El trazado de las vías públicas, el régimen tipológico de la edificación y sus alturas, el régimen de usos, el sistema de espacios libres público, el entramado de suelos dotaciones (públicos y privados), etc. Pero no sólo debe considerarse lo señalado, que supondría una definición restrictiva, sino que hay que contemplar en la trama urbana la estructura social y su inserción en el entorno.

De acuerdo con lo anterior, según demuestran fehacientemente los planos que se presentan, la estructura urbana permanece intacta:

1) La fachada a la ciudad de los edificios históricos (Basílica de San Francisco el Grande, Seminario Conciliar de Madrid y Facultad de Teología San Dámaso) permanece inalterable en el borde de la Gran Vía de San Francisco y calles de Buenaventura y Beatriz Galindo.

2) La fachada a la calle Rosario, se alteraría mínimamente si se hubieran construido los equipamientos previstos (deportivo público y equipamiento privado) según el Plan Especial que desarrolló el APR 01.06 "Entorno de San Francisco el Grande". Esta alteración mínima en la ordenación que se propone consiste en modificar la situación de equipamientos, disminuyendo además su ocupación y edificabilidad. Esta alteración *mejora* notablemente la ordenación existente: incrementas la superficie del "parque de las cornisa" unificando al mismo tiempo su ámbito (fragmentado en la ordenación anterior), mientras que los dos edificios dotaciones se planifican incuistrándolos en el talud de la Cuesta de las Descargas y enrasando su cubierta con el parque, cubierta que según las ordenanzas del Plan Parcial se deberá ajardinar para constituir un todo continuo con el parque.

3) La línea separativa del gran talud entre la plataforma superior de la Cornisa con la Cuesta de las Descargas y la de Javanquinto, se mantiene prácticamente en su actual trazado (excepto una porción de la parcela del Seminario en su posición Noroeste que, por cesión obligatoria, se incorpora al sistema de espacios libres públicos). La única diferencia es que esta línea se define en la actualidad con un alto y antiestético muro

de piedra y, una vez ejecutado el planeamiento, se definirá en parte con un nuevo cerramiento y en parte con la fachada de los edificios previstos (que por aplicación de la normativa general del Plan General, sus proyectos de edificación, tanto de los edificios como del nuevo cerramiento, *deben tener dictamen favorable previo de la Comisión Local de Protección del Patrimonio .antigua CIPHAN -*), y que deberán cumplir la ordenanza establecida en el Plan Parcial de que sus cubiertas, ajardinadas, no sobrepasen en altura la plataforma alta de la Cornisa.

El sistema de espacios libres público se mantiene prácticamente igual, únicamente cabe reseñar los cambios que *mejoran* la situación anterior: Se incrementa su superficie, se elimina su marginalidad en la Cuesta de las Descargas al sustituir el muro de cerramiento por una fachada, necesariamente incorporada a la tipología y estética del Conjunto Histórico en el que se integra debido la vinculante filtro de la Comisión de Patrimonio, que revitalice ese lindero.

4) Además, las mínimas diferencias en su trazado sirven (esto parece incuestionable) para poder configurar el sistema de espacios libres público continuo, recorrible y disfrutable por los ciudadanos en su conjunto, desde la Gran Vía de San Francisco, parque de la Cornisa, enlace con la Cuesta de las Descargas, continuidad con la de Javalquinto y a su vez con el parque de las Vistillas y sus ramificaciones a la calle Segovia y Bailén. Sistema de espacios libres al día de hoy fragmentado, sin continuidad y en alguno de sus puntos (como en la zona de Javalquinto), inaccesible por sus fuertes pendientes.

El solar, parcialmente construido en la actualidad, en la calle Segovia con vuelta a la Ronda de Segovia no altera su morfología.

Con relación a la estructura social, esta viene marcada en buena medida por los usos y actividades. En este sentido la propuesta no modifica ni altera la estructura social existente. El ámbito se configuraba antes y se configura después por la inserción en el mismo de usos exclusivamente dotaciones (públicos y privados) sin usos o actividades lucrativas residenciales, terciarias, industriales, recreativas y de ocio, etc. Todo el ámbito mantiene tres usos: Dotacional público (deportivo y equipamiento); Dotacional privado religioso y espacios libres-zonas verdes de dominio público destinadas al uso público".

Lo hace asimismo (salvo en su tramo último) la propia sentencia impugnada. Pero, a partir del contenido del citado informe, que desde luego es tomado en consideración por la Sala, pero al que no está inexorablemente vinculado y cuyo alcance, desde luego también, puede ponderar, la sentencia recurrida concluirá:

"Esta cadena de explicaciones, aún reconociendo los esfuerzos argumentativos de los Servicios de Planeamiento del Ayuntamiento, no permite desactivar la idea de que la alteración pudiera comportar la modificación de la estructura urbana".

Todo lo más, según antes hemos indicado, el Ayuntamiento de Madrid viene ahora a expresar en su recurso su discrepancia sobre esta motivación; y, como a nadie se le escapa, sobre la sola base de tal discrepancia la casación no puede prosperar. Habría que acreditar a continuación que la Sala de instancia ha alcanzado sus propias convicciones de un modo arbitrario o irracional.

Pero, al reproducir antes el texto de su FD Décimo de la sentencia impugnada, ya hemos anticipado que no es así.

a) La Sala se sirve al efecto, particularmente, de la memoria, algunos de cuyos pasajes podemos ahora traer a colación:

"Como parte sustancial de la *actuación programática municipal de rehabilitación y revitalización del Centro Urbano e Histórico de Madrid*, adquieren *especial relevancia los Proyectos y actuaciones estratégicas* concretas en el Centro. Dentro del marco global diseñado se proponen las siguientes estrategias:

- . Desarrollo de programas y actuaciones específicas que incrementen la seguridad ciudadana.
- . Mejora del medio ambiente urbano. Con operaciones puntuales de esponjamiento para la creación de espacios libres, y de reequipamiento urbano de determinadas áreas.
- . Establecer *nuevos ámbitos estructurantes de reforma urbana que articulen un nuevo modelo de Centro*, incluso aunque estas áreas o zonas se hubieran ya sometido a operaciones de reforma y nueva ordenación en virtud de las determinaciones del Plan General vigente, pero que se incorporan a nuevo modelo urbano, global y estratégico que ahora se propone.
- . *Transformación del paisaje urbano*, creando una nueva imagen, mediante la organización y ordenación de los espacios públicos e intervenciones puntuales de diseño".

Así como la conclusión que alcanza:

"La ordenación urbanística que se propone se presenta como una *auténtica operación de revitalización urbana en el Centro Histórico de Madrid*".

En cierta medida, hasta el propio Ayuntamiento de Madrid -cumple ahora agregar- llega a señalar que existe cierta incidencia sobre la estructura urbana, como no vacila en resaltar la Asociación "Amigos de La Cornisa-Las Vistillas" al formalizar su oposición al recurso de casación:

" *En el quinto motivo (o segundo cuarta, ya que duplica este ordinal) de su recurso, el propio Ayuntamiento termina por asumir que la estructura urbana resulta afectada* , y así puede constatarse que en la pág. 55 del recurso nos habla de " *mínima incidencia* " (luego alguna incidencia hay y si es mínima o máxima no lo justifica el Ayuntamiento), se repite esta asunción en la pág. 58, último párrafo, en la pág. 65 nos habla de " *alterar mínimamente el sistema de protección del Plan General*" y en la página 69 se define la modificación puntual como " *una operación revitalizadora con el objetivo de reformar y revitalizar*", con lo que vuelve al lenguaje de la Memoria".

Concretamente, al referirse a la modificación puntual ahora pretendida, dirá textualmente:

"Modificación Puntual, en cuanto determina las alteraciones, mínimas con relación a la estructura urbana (más que a la estructura urbana, las alteraciones afectan a lo que podríamos denominar Malla Urbana), y al Catálogo de protección (es importante subrayar que la Modificación Puntual no cambia las Normas Generales de protección y Catálogo que siguen vigentes las del propio Plan General, sino que modifica, también mínimamente, la catalogación y protección de determinadas piezas del ámbito: parte de la parcela situada en la confluencia de la Calle Segovia con la Ronda de Segovia y espacios libres en el parque de la Cornisa y mínimamente en la parcela del seminario Conciliar. Las Normas y determinaciones de protección siguen aplicándose las del Plan General".

Hay incidencia, así, pues, sólo que mínima, según se indica (no sin incurrir en cierta contradicción, porque, como veremos, la Corporación municipal se escuda después en cambio en que no hay tal alteración de la estructura urbana); pero en tal caso, si hay alteración de la estructura, no se cuestiona una afectación que se da por cierta y la cuestión pasa a ser sólo de grado o de cantidad, como también subraya la asociación antes mencionada.

b) También el propio Informe de la Dirección General del Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid de 8 de abril de 1997 es tomado en consideración a los efectos indicados. Subrayaba este informe:

"El Plan incorpora, a través de las denominadas APE (Áreas de Planeamiento Específico) y APR (Áreas de Planeamiento Remitido), operaciones de reforma interior que van, en algunos casos, en contra del mantenimiento de la estructura urbana histórica y por ello no pueden entenderse como Planes de Reforma Interior tendentes a mejorar tal estructura, sino como reconocimiento de derechos urbanísticos ajenos al propio desarrollo histórico del centro.

[...]

APR 01.06. Entorno de San Francisco el Grande.

**Deberá realizarse una nueva propuesta con una ordenación de volúmenes que entre otras condiciones conformen un frente edificatorio que dé cierre a la Gran Vía de San Francisco, de forma que se recomponga en lo posible la volumetría histórica y la disposición de los espacios libres, objetivo que no se logra con la ordenación propuesta.**

**Se entiende necesaria una intervención que opere de manera unitaria y se relaciones con el ámbito de afección del APR 01.07 Seminario Conciliar.**

APR 01.07. Seminario Conciliar.

**No procede su realización en la forma propuesta ya que la Reunión Conjunta de la Comisión Local de Patrimonio Histórico de Madrid de la Consejería de Educación y Cultura y de la Comisión de Control y Protección del Patrimonio de la Gerencia Municipal de Urbanismo informó en su día la propuesta de intervención en el Seminario de unos términos que no han sido considerados en el APR de referencia. Las características previstas para la nueva edificación en aspectos como ocupación de la parcela, volumetría, edificabilidad, etc. son manifiestamente negativos para la protección del seminario y de la parcela histórica, por lo que la nueva solución deberá contemplar un aumento de edificabilidad no mayor de seis mil metros cuadrados".**

Ciertamente, se referían estas consideraciones al planeamiento aprobado en 1997 (Acuerdo de 17 de abril de 1997, de aprobación definitiva de la Revisión del Plan General de Madrid); que después se sometió a la corrección de ciertas deficiencias, a fin de sujetarse a los criterios del informe antes indicado, entre otras



razones; lo que ulteriormente condujo a la aprobación de un texto refundido, con la incorporación de las cautelas correspondientes a tal efecto (Acuerdo de 17 de abril de 1998, de aprobación definitiva de dicho Texto Refundido del Plan General de Madrid). Pero, en la medida que ahora con la modificación puntual pretenden hacerse desaparecer aquéllas, en unos términos que más adelante concretaremos, venía a ser pertinente que la Sala de instancia trajera a colación y viniera a recordar e incorporar al texto de su sentencia los términos y las consecuencias dimanantes del citado informe.

c) Tampoco está ausente de las consideraciones de la Sala, en fin, una valoración netamente jurídica del concepto de estructura urbana del que se sirve. Basándose en los artículos 9 y 30 de la Ley regional madrileña 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid y el Convenio de Granada de 3 de octubre de 1985, el concepto que emplea la Sentencia recurrida de estructura urbana es el siguiente:

"Las realidades que cooperan a integrar el concepto indeterminado que nos ocupa, que en principio solo permitiría una única solución, en algunos casos son perfectamente reconocibles, entre ellas, las alineaciones históricas, por la relevancia del principio de conservación del plano, la preservación de trama histórica, la incidencia de la geografía urbana, comprensiva de elementos naturales, fundamentalmente la geomorfología y la topografía, la silueta paisajística urbana (Skyline), la parcelación histórica, etc. Y es que esa noción ha de entenderse referida precisamente al conjunto complejo, en tanto que un Conjunto Histórico se trata de un "bien compuesto" en el que el conjunto y los elementos individuales que lo componen se encuentran en intensa relación recíproca, y así ha venido entendiéndose desde las Cartas y Recomendaciones Internacionales para la Conservación y Restauración".

Resulta inobjetable, así las cosas, que la sentencia impugnada está adecuadamente motivada y que las conclusiones que alcanza se apoyan en una serie de valoraciones fácticas y jurídicas que a su vez se fundan en las propias actuaciones practicadas. No cabe por tanto atender este motivo.

En cualquier caso, y llegados a este punto, más allá de estas apreciaciones, le asiste también la razón a la asociación cuando sostiene que, en el desarrollo argumental de este motivo, la Corporación municipal apuntaría más bien a un error patente o arbitrario en la valoración de la prueba.

La falta de enfoque de este asunto desde la perspectiva señalada, sin embargo, podría deberse a las excepcionales posibilidades que ofrece la vía de la casación para llevar a cabo una revisión de la valoración de la prueba. Pero, al margen de esta u otra explicación, lo que es claro es que no podemos pronunciarnos al respecto, no sólo porque no se ha suscitado ello bajo la cobertura del artículo 88.1 d) de la Ley Jurisdiccional, como habría sido menester, sino porque ni por una u otra vía la cuestión ha sido suscitada.

**DUODÉCIMO.**- Cabría también, al menos, en principio, albergar importantes reservas sobre la pertinencia de examinar ahora el tercero de los motivos sobre los que el Ayuntamiento de Madrid fundamenta su recurso, en línea con el cual se situaría por lo demás el segundo de los motivos del recurso interpuesto a su vez por el Arzobispado del Madrid, ya que la infracción de los preceptos urbanísticos que denuncia la Corporación (una larga lista: artículos 5.4, 40, 41, 49.1 y 2 de la Ley del Suelo de 1976 (y 19 a 36, 132 y 161 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico) se formula sin entrar en mayores precisiones sobre su contenido y sin determinar los extremos en que tales preceptos resultarían vulnerados.

No sólo esto; además, la cita de tales preceptos resulta sólo instrumental, al igual que lo es la invocación de los preceptos (9.3, 137 y 140) a que asimismo apela el Arzobispado de Madrid en su recurso, sin detenerse tampoco en su contenido ni señalar los motivos por los que resultan infringidos.

Este conjunto de preceptos, por lo demás, tampoco dispondrían de relevancia por sí solos para afectar al fallo de la sentencia recurrida.

Por todo lo expuesto, no produce sorpresa que la Asociación "Amigos de La Cornisa-Las Vistillas" venga a proponer en este caso la inadmisión de los recursos.

Ahora bien, sin llegar a tan drásticas consecuencias como se pretenden, porque algunas de las cuestiones suscitadas requieren su esclarecimiento y se sitúan en íntima relación con el asunto de fondo, lo que sí procede, como antes hubo ya ocasión de adelantar, es el examen conjunto de este motivo con el que sigue a continuación en ambos recursos (esto es, el cuarto de los motivos invocados por el Ayuntamiento de Madrid, y el segundo de los que formula el Arzobispado), que en realidad viene desarrollar el verdadero asunto de fondo a que se contrae la controversia en este caso: la conformidad a Derecho de la modificación pretendida desde la perspectiva de la legislación sobre patrimonio histórico-artístico.

Por lo demás, como igualmente quedó señalado, también dentro de este mismo fundamento procede atender al quinto y último de los motivos invocados por la Corporación municipal, en tanto que trata sobre la infracción

de los mismos preceptos, sólo que desde el ángulo que ofrece la jurisprudencia recaída en torno a ellos. De este modo, evitamos también estériles e interminables reiteraciones.

**DÉCIMOTERCERO.**- Unificados del modo expuesto los motivos invocados por ambos recursos bajo la cobertura del artículo 88.1 d) de la Ley Jurisdiccional, lo primero que debe ser aclarado, ante todo, es la idoneidad de los planes generales de ordenación para erigirse en los instrumentos de protección en el sentido requerido por las previsiones establecidas por la legislación sobre patrimonio histórico-artístico para atender a las exigencias impuestas por la indicada normativa.

Sencillamente, ésta es la cuestión crucial, porque constituye la premisa sobre la que en el fondo pivota toda la discusión. En otros términos, si se cumplen los cometidos exigidos por dicha normativa, nada habría que objetar a la actuación controvertida; y procederían en cambio tales objeciones, de no ser así.

Dispone la Ley estatal, Ley 16/1985 en su artículo 20.1 :

*"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. La aprobación de dicho Plan requerirá el informe favorable de la Administración competente para la protección de los bienes culturales afectados".*

La legislación sobre patrimonio histórico-artístico contempla una figura específica, así, pues, el plan especial de protección; pero habilita igualmente a cualquier instrumento de ordenación - de los previstos en la legislación urbanística - a tal fin, esto es, a asegurar la protección de un conjunto histórico. Por tanto, cabe entender que esta previsión también abarca y legitima que la protección requerida venga dispensada a través de los planes generales de ordenación urbana.

A decir verdad, sin embargo, sobre esta conclusión inicial, no hay lugar a la discusión, porque es que lo admite sin tapujos la propia sentencia recurrida. Pero, como particularmente se insiste sobre ello en sentido adverso en los recursos (particularmente, el del Arzobispado), hay que salir al paso de ello, para no dejar imprejuizada esta cuestión.

No se aprecia, pues, ruptura del principio de jerarquía en el planteamiento, como se aduce de contrario, en tanto que el plan general es un instrumento de ordenación superior que puede comprender entre sus determinaciones las que resultarían propias inicialmente de un instrumento de desarrollo. No sólo lo posibilita la propia normativa urbanística, es que lo hace en los términos antes transcritos la propia normativa sobre patrimonio histórico-artístico, para la que la cuestión, así, pues, y en definitiva, no es tanto de forma como de contenido.

Por tanto, ni la modificación pretendida que ha suscitado la controversia que nos ocupa, ni, menos aún, el Plan General de 1997 resultan susceptibles de ser descalificados por el solo hecho de aspirar a convertirse en el instrumento de protección exigido por la legislación sobre patrimonio histórico-artístico para salvaguardar la tutela de los conjuntos históricos.

Ahora bien, y por completar estas consideraciones generales, que el plan general y sus sucesivas revisiones o modificaciones puedan servir a los efectos pretendidos no quiere decir que lo hagan siempre y en todo caso, sino sólo si cumplen una serie de exigencias que el propio precepto de la legislación sobre patrimonio histórico-artístico se cuida de destacar.

Podemos resumirlos así en el ámbito de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con el artículo 30 de la Ley autonómica (que por otro lado constituye un precepto que se limita a ordenar y desarrollar los artículos 20.2, 20.3 y 21 de la normativa estatal: Ley 16/1985 ):

*"a) Normas sobre el mantenimiento en general de la estructura urbana histórica, y las reformas que se propongan para su conservación, recuperación o mejora.*

*b) Normas sobre el mantenimiento tipológico de los edificios del Conjunto Histórico tradicional, usos de espacios libres, regulando usos característicos, compatibles y prohibidos.*

*c) Niveles de protección de edificios y de los espacios libres, utilizando las categorías previstas en el planeamiento. Determinaciones para una protección más eficaz de las edificaciones catalogadas y para la conservación de los espacios no edificados.*

*e) Determinaciones para una protección más adecuada del patrimonio arqueológico y paleontológico".*



En realidad, tales exigencias incumben igualmente a los propios planes especiales de protección, expresamente mencionados por la legislación estatal sobre patrimonio histórico-artístico, dicho sea de paso; porque, como antes decíamos, lo importante para ella no es el concreto instrumento de planeamiento escogido en cada caso (la forma), sino su cuerpo propio (el contenido), esto es, las determinaciones que alberga, si satisfacen éstas o no lo han las exigencias requeridas por la normativa aplicable.

De un modo más concreto, así las cosas, lo que procede determinar es si el Plan General de 1997, y la ulterior modificación puntual de que dicho plan ha sido objeto y ha dado lugar a este litigio, están en grado de satisfacer las exigencias propias de los instrumentos de protección de los conjuntos históricos, en los términos requeridos por la normativa sobre patrimonio histórico-artístico, por lo que concierne a los ámbitos controvertidos en el supuesto sometido a nuestro enjuiciamiento.

**DÉCIMOCUARTO.-** En realidad, habría que comenzar por señalar a este respecto que el Plan General de Madrid de 1997 no ha sido en ningún caso cuestionado en el curso de este litigio. Por lo que innecesario y hasta improcedente podría parecer referirnos a él, cabría prescindir de su examen y circunscribir el análisis a la ulterior modificación puntual de la ordenación prevista por el mismo y determinante a la postre de la controversia que ahora hemos de abordar.

Sin las referencias precisas a la ordenación preexistente, sin embargo, resulta difícil estar al contexto en que ha de situarse la indicada modificación puntual, lo que a su vez es indispensable para facilitar su entendimiento y emitir un enjuiciamiento a propósito de ella.

Con todo, en el juicio sobre la adecuación del Plan General de Madrid a la normativa sobre patrimonio histórico-artístico, hay que atender a sendos momentos que han de quedar debidamente diferenciados.

Así, al tiempo de su aprobación en 1997 (aprobación definitiva: 17 de abril de 1997), que es al que ahora vamos a circunscribir nuestro examen, el Plan General de Madrid ya tuvo como vocación la de erigirse en instrumento de protección de los conjuntos históricos y demás bienes integrantes de su patrimonio histórico, entre otros, y en lo que aquí nos atañe, el recinto del centro histórico.

En la Memoria del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 17 de abril de 1997 (página 445) se señala lo siguiente:

*" La necesidad de contar con un planeamiento especializado para las áreas históricas fue detectado ya desde el comienzo de la revisión del Plan General. El grado de deterioro de algunas zonas, sobradamente conocido a nivel público, y la posibilidad de que ese deterioro ampliase su influencia a otras partes aun no contaminadas del tejido urbano, movió a la OMP a acometer los estudios necesarios para realizar un planeamiento riguroso y documentado, que permitiese la redacción de Planes Especiales de conservación, protección y revitalización, tanto de estas áreas degradadas como de las restantes que, por su interés histórico-artístico o ambiental fuera necesario defender frente a transformaciones indeseadas, potenciando al tiempo sus valores fundamentales.*

*Estos trabajos han dado como resultado las Áreas de Planeamiento Específico, estudiadas como se ha dicho con el nivel y profundidad exigidos por el planeamiento especial correspondiente al Centro Histórico, los Cascos Históricos Periféricos, las Colonias Históricas de Hotelitos, así como los planes especiales de contenido temático de los Cementerios Históricos "*

En la página 446 del documento de Memoria se afirma también lo siguiente:

*"El nuevo planeamiento redactados con las bases y criterios antes expuestos, queda configurado como el Área de Planeamiento Específico del Centro Histórico (APE 00.01), y constituye un documento incluido dentro del Plan General con el que comparte las directrices generales, los criterios básicos y la planificación global, pero que cuenta con sus características propias en base a sus objetivos de protección, conservación y regeneración de la trama urbana, de sus habitantes, de sus actividades económicas y culturales y del ambiente y calidad de vida que le es propio".*

Y el Plan General vino así a satisfacer las exigencias propuestas, aun cuando en términos generales; o por decirlo en sus propios términos, en lo que denomina áreas de planeamiento específico. La controversia surgía sin embargo en relación con las áreas de planeamiento remitido. Sobre estas últimas, según las normas urbanísticas del Plan General (artículo 3.2.11):

*"1. En este tipo de áreas, el Plan General no define la ordenación pormenorizada del suelo, sino que remite su resolución a la redacción posterior de un planeamiento de desarrollo que particularice los objetivos que el Plan General le fija.*

*2. Las Áreas de Planeamiento Remitido aparecen identificadas en el Plano de Ordenación (O) con las siglas APR, seguidas de una numeración distrital correlativa.*





3. Cada APR cuenta con unas fichas individuales que establecen sus condiciones normativas concretas según se especifica en los artículos siguientes.

4. Los planeamientos de desarrollo diferenciarán los niveles de las dotaciones de acuerdo con las características que para los mismos se establecen en las Normas".

Aun siendo por tanto la antes expresada la voluntad del plan general, podía legítimamente suscitarse alguna controversia respecto de las áreas de planeamiento remitido (APR, entre otras las insertadas dentro del recinto histórico de la Villa de Madrid, como es el caso de las que nos ocupan, APR.01.06 y 01.07, San Francisco y Seminario Conciliar, respectivamente), por contraposición a las áreas de planeamiento específico (el artículo 3.2.8 de las NNUU de Madrid define en cambio las Áreas de Planeamiento Específico como aquellas en las que " el Plan General establece una ordenación específica y pormenorizada , que se diferencia del suelo urbano común (...) por establecer un régimen específico de protección de la edificación "), porque sorprende la previsión particular establecida para ellas:

*"Será preceptivo el previo informe favorable de la Dirección General de Patrimonio Cultural (al día de hoy Dirección General de Patrimonio Histórico) antes de la concesión de licencia o la aprobación definitiva del planeamiento en lo que respecta a los siguientes ámbitos o materias:*

2. Las Áreas de Planeamiento Remitido incluidas en el Conjunto Histórico".

Ciertamente, como ha sido reconocido en la sustanciación de este litigio, esta previsión traía su causa de las objeciones puestas a la ordenación propuesta inicialmente con vistas a satisfacer las exigencias de la normativa sobre patrimonio histórico-artístico por la Dirección General de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid en su Informe de 8 de abril de 1997, que ya hemos mencionado antes, y emitido previo a la aprobación definitiva de la revisión del plan general acordada este mismo año (17 de abril de 1997).

Ahora bien, con ser ello cierto, no dejaba de resultar sorprendente que las ulteriores actuaciones urbanísticas quedaran sujetas a la emisión de un nuevo informe, previo y favorable, por parte de la unidad administrativa competente en materia de patrimonio.

Ya podía llamar la atención la escisión del planeamiento del ámbito en dos documentos diferenciados, porque la ordenación de estas áreas queda remitida a un posterior plan parcial de reforma interior; lo que dificulta la fiscalización y la visión de conjunto de las medidas adoptadas en tutela del patrimonio histórico-artístico.

Pero, sobre todo, cuando se extiende al trance del otorgamiento de las correspondientes licencias urbanísticas es cuando resulta ello más chocante. Cuando el efecto propio de la aprobación de un instrumento de protección es, precisamente, que las corporaciones locales competentes puedan proceder al otorgamiento directo de tales licencias, una vez se ha emitido informe favorable sobre el instrumento de protección y se ha procedido a la aprobación de éste ( artículo 20.4 de la Ley 16/1985 , en contraposición al artículo 20.3, preceptos que marcan precisamente las diferencias en el régimen jurídico dispuesto antes y después de la aprobación del instrumento de protección), con lo que se entienden superadas todas las trabas desde la perspectiva señalada.

El mantenimiento de la exigencia de un (nuevo) informe venía a constituir así una forma de paladino reconocimiento de que la unidad de patrimonio histórico-artístico retenía sus competencias en estos casos, porque el instrumento de protección no solventaba por sí solo todas las dificultades y no cumplía las exigencias requeridas para la protección de estas áreas.

La sentencia impugnada, por eso, alcanza al respecto la siguiente conclusión:

*"Con estos datos, considerar que para las Áreas de Planeamiento Remitido del Conjunto Histórico el Plan General originario constituya un Plan Especial parece encerrar una contradicción nada fácil de despejar, cuando la Dirección General mantiene su competencia en materia de licencias, lo que difícilmente se cohonestaría con la consideración de Instrumento de Protección, además, de darse la paradoja de la exigencia de que la ordenación hubiera de completarse con instrumentos de desarrollo.*

El análisis crítico de aquellos informes y de la Norma Urbanística citada podían conducir al enunciado de que en las Áreas de Planeamiento Remitido contempladas en el plan general dentro del Conjunto el Plan General no puede considerarse instrumento de protección, porque no se considera completa la regulación exigida por el art. 20 de la Ley de Patrimonio Histórico y, en particular, porque no se mantenía la estructura urbana histórica".

Así, pues, hemos de concluir que el Plan General de 1997, respecto de las áreas de planeamiento remitido no venía a dar satisfacción inicialmente a las exigencias requeridas por la normativa sobre patrimonio histórico-artístico para erigirse en el instrumento de protección de los conjuntos históricos, en los términos pretendidos por la indicada normativa.

**DÉCIMOQUINTO.**- La Corporación municipal en su recurso de casación, a decir verdad, alcanza en principio la misma conclusión en torno al documento recibido para su aprobación definitiva por la Comunidad de Madrid:

"Del primer análisis que se realiza en dicho informe sobre el documento de Plan General recibido para aprobación Definitiva, se deduce fehacientemente que la Dirección General de Patrimonio Cultural considera que éste, en sus determinaciones respecto a la protección y mejora del Patrimonio Histórico de la ciudad de Madrid y más concretamente al Centro Histórico, no se ajusta en su totalidad a la función y contenido sustantivo de un planeamiento propio de protección".

Sin embargo, considera que son erróneas las conclusiones de la sentencia acerca de la virtualidad del citado informe, el cual se desarrolla a juicio de la Corporación municipal en un doble escenario: en primer lugar, analiza de forma global y detallada todas las determinaciones del Plan General con incidencia en la protección del patrimonio histórico-artístico; y a continuación, establece las normas, determinaciones o instrucciones para que el plan cumpla las funciones, contenido sustantivo y requisitos que la legislación exige a los planes especiales. Así sucede en los ámbitos concernidos en este litigio:

"Posteriormente el informe de la Dirección General de Patrimonio Cultural (DGPC) incorpora un análisis concreto sobre algunas de esas áreas, entre las que incluye los APR 01.06 "Entorno de San Francisco el Grande" y APR 01.07 "Seminario Conciliar", sobre las que se dictan instrucciones a introducir por el Ayuntamiento en la documentación del Plan General en sustitución de aquellas que figuraban en la documentación de aprobación Provisional. Áreas que además, en el momento de su desarrollo, deben ser sometidas a dictamen de la propia DGPC".

En efecto, para subsanar las posibles deficiencias considera

"que los instrumentos de planeamiento de dichas áreas (en general Planes Especiales y/o Parciales de Reforma Interior) en el Centro Histórico se sometan al control técnico y jurídico de la Dirección General de Patrimonio Cultural (DGPC), previo a su aprobación definitiva, así como posteriormente el control de los proyectos de edificación en los ámbitos (dictamen preceptivo) previo a la concesión de la licencia municipal de obras".

De este modo, concluye que el Plan General constituye un instrumento de planeamiento completo, objetivo y competente en materia de protección del patrimonio histórico-artístico en el área del centro histórico de la Villa de Madrid.

Parece ésta una conclusión distinta de la alcanzada por la Sala antes expuesta, y aun con la inicial del propio Ayuntamiento. Sin embargo, bien mirado, no eran incorrectas aquéllas, ni lo es tampoco esta última que acaba de indicarse, ni tampoco entre unas y otras existe en el fondo una verdadera contradicción. Pero son precisas algunas explicaciones complementarias a este respecto, que por lo demás permitirán calibrar en toda su dimensión el verdadero grado de incidencia de la ulterior modificación puntual sobre el plan general.

Inicialmente, en efecto, el Plan General de 1997, aprobado por el Ayuntamiento (17 de abril de 1997), no cumplía en las áreas de planeamiento remitido como las que nos ocupan las condiciones para erigirse en instrumento de protección del patrimonio histórico-artístico: así lo establece la sentencia impugnada y lo llega a reconocer también el propio Ayuntamiento.

Sin embargo, no menos cierto es que, con posterioridad, sus deficiencias en este punto resultaron subsanadas:

"al objeto de dar cumplimiento a las condiciones y rectificaciones impuestas en el Acuerdo de aprobación definitiva del PGOUM de 17.04.1997, se procedió por los servicios técnicos del Ayuntamiento de Madrid a tramitar los correspondientes expedientes administrativos, y elevados de nuevo al Consejo de Gobierno de la CAM se adoptaron en esta sede nuevos Acuerdos de 13 de noviembre de 1997 y 8 de enero de 1998 dando por cumplidas las condiciones impuestas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 17.04.1997.(...)

La publicación de los Acuerdos se produjo en el BOCM de 27 de agosto de 1997, 15 de enero y 10 de febrero de 1998.

Igualmente se elaboró un Texto Refundido, de dicha documentación y acuerdos, denominado cumplimiento del Acuerdo de aprobación definitiva del PGOUM de 17.04.1998, que fue publicado como nuevo documento del Plan".

Según se indica por al Ayuntamiento:

"la sentencia no tiene presente que con fecha 5 de diciembre de 1997, el Ayuntamiento de Madrid remite a la Comunidad de Madrid el expediente relativo al acuerdo adoptado por el Pleno municipal en fecha 28 de noviembre de 1997, rectificando la documentación del Plan General, y que, en virtud de lo anterior, el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid en sesión de 8 de enero de 1998, acordó dar por cumplidas las



condiciones señaladas en el acuerdo de aprobación definitiva de la Revisión del Plan General, aprobando definitivamente dicha Revisión. Entre todas las múltiples cuestiones rectificadas por el Ayuntamiento, figuraba el cumplimiento del apartado Primero F) Informes Sectoriales, y entre ellos el de la Dirección General de Patrimonio Cultural".

Pero esto último es incorrecto. O mejor dicho, el reproche que dirige la Sala hacia al Plan General en este punto ha de entenderse que se refiere estrictamente al documento de aprobación definitiva (Acuerdo de 17 de abril de 1997). Desde tal punto de vista, resulta incuestionable su afirmación, hasta el extremo que es compartido por el Ayuntamiento, como antes se indicó.

Ha de entenderse, sin embargo, limitado en todo caso al momento señalado.

**DÉCIMOSEXTO.-** Se explica así que los acuerdos del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid no fueran objeto de impugnación por la parte recurrente en la instancia, ni que respecto de ellos se ampliara el recurso contencioso-administrativo principal. Y no hay lugar por eso consecuencias de ello.

No lo fueron, porque a partir de ellos el Plan General sí pasó a cumplir su función, al asumir las consideraciones del informe evacuado por la Dirección General de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid, también en relación con las áreas de planeamiento remitidas (no sólo por razones de forma, exigencia de su informe previo en las áreas de planeamiento remitidas; sino también y, sobre todo, por las limitaciones materiales a la ordenación en los ámbitos que nos conciernen establecidas por el informe antes mencionado).

Lo que a la vez permite calibrar ahora la trascendencia de la modificación puntual que ahora se somete a nuestro enjuiciamiento.

A la hora de tramitarse la revisión del plan general en 1997, hemos de volver a recordar, la Comunidad de Madrid impuso las condiciones concretas que debían exigirse a las dos áreas de planteamiento remitidas (01.06 y 01.07) que nos conciernen para que fuera considerado instrumento de protección dicho plan. Así, por medio de los acuerdos de 13 de noviembre de 1997 y 8 de enero de 1998:

*"acordó dar por cumplidas las condiciones señaladas en el acuerdo de aprobación definitiva de la revisión del Plan General, aprobado definitivamente dicha revisión. Entre todas las múltiples cuestiones rectificadas por el Ayuntamiento, figuraba el cumplimiento del apartado Primero F) Informes Sectoriales, y entre ellos el de la Dirección General de Patrimonio Cultural".*

Pues bien, entre las determinaciones correspondientes al APR de San Francisco el Grande y el Seminario Conciliar, este último informe entiende, como hemos indicado ya:

*"Por lo que hace a la primera, por una parte, que ha de realizarse una nueva propuesta con una ordenación de volúmenes que entre otras condiciones conformen un frente edificatorio que dé cierre a la Gran Vía de San Francisco, de forma que se recomponga en lo posible la volumetría histórica y las disposiciones de los espacios libres, objetivo que no se logra con la ordenación propuesta. Considera igualmente necesaria una intervención que opere de manera unitaria y se relacione con el ámbito de afección. En cuanto al Seminario Conciliar consideró que las características previstas para la nueva edificación en aspectos como la ocupación de la parcela, volumetría, edificabilidad, etc. eran manifiestamente negativas para la protección del Seminario y de la parcela histórica, por lo que la nueva solución *deberá completar un aumento de edificabilidad no mayor de 6.000 m2.*"*

Se comprende así el alcance de la modificación ahora pretendida, y la operación urbanística cuya realización legítima. Como bien expresa la asociación al oponerse a la estimación del recurso:

*"Lo que no puede hacer la modificación puntual anulada por la Sala de Instancia es ignorar esas determinaciones y condiciones como lo hace (baste tener en cuenta que, en la parcela del Seminario, APR 01.07, pasa de los no más de 6.000 m2 de nueva edificabilidad que impuso la Dirección General de Patrimonio Cultural a más de 20.000 m2 de nueva edificabilidad). Al actuar de espaldas a esas condiciones, la modificación puntual del Plan General en estos ámbitos deja de tener la consideración de instrumento protector del Patrimonio Histórico, porque para adquirir esa condición tuvo precisamente que incorporar tales condiciones. (...) si en 1997 y 1998 hubo que incluir las determinaciones del informe en el PGOU para que éste pudiera ser considerado un instrumento de protección del Patrimonio Histórico (entre ellas las concretas referidas a las APR 01.06 y 01.07, citadas en la Sentencia), no pueden eliminarse años después tales determinaciones del Plan mediante modificación puntual sin correr con el efecto de que, eliminadas tales condiciones del contenido del Plan, éste deja automáticamente de ser un instrumento de protección del patrimonio histórico en los ámbitos afectados por la modificación, pues ha perdido los añadidos que tuvo que ganar para adquirir esa cualidad."*

Se entiende así también que no fueran impugnados los acuerdos:



"obviamente no, ni tampoco la Sentencia los anula. Es más, la Sentencia lo que hace es recuperar esos acuerdos, con todo el contenido del Informe de la Dirección General de Patrimonio Cultural, ya que el acto que los anulaba en cuanto a las condiciones de este Informe era precisamente la modificación puntual impugnada, que ignora todas y cada una de las determinaciones que para la protección del Patrimonio Histórico impuso la Comunidad de Madrid para las APR 01.06 y 01.07".

Y con ello también el alcance último de la modificación ahora pretendida y que ha dado lugar a este litigio: Acuerdo de 4 de octubre de 2007, por el que se procede justamente a la aprobación definitiva de dicha modificación puntual (*"condicionando -solo- la posibilidad de construir un parking bajo la zona verde contigua a la Basílica de San Francisco El Grande, a que se lleve a cabo un estudio arqueológico que garantice la compatibilidad de su ejecución con la preservación de los restos existentes"*). Con motivo de la revisión del plan, los condicionamientos requeridos para las áreas de planeamiento remitido que conciernen al caso:

"fueron aceptados por Ayuntamiento y Comunidad de Madrid, modificándose al efecto el PGOU de Madrid mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de 8 de enero de 1998, según hemos visto en la contestación al motivo anterior. Por lo tanto, cuando posteriormente y mediante la modificación puntual anulada por la Sala de Instancia Ayuntamiento y Comunidad vuelven sobre sus pasos y modifican el Plan General para hacer desaparecer el mismo las indicaciones antes aceptadas de la Dirección General de Patrimonio, recobra su vigor la advertencia de la pág. 3 del Informe citado; sin esas cautelas estamos ante operaciones de reforma interior que afectan a la estructura del Conjunto Histórico".

Así, pues, aunque resulta relevante con vistas a alcanzar el esclarecimiento del asunto, es innecesaria realmente la discusión sobre si el Plan General de 1997 constituye un instrumento de protección del patrimonio histórico artístico. En definitiva, la sentencia impugnada tampoco lo niega (lo rechaza sólo respecto de su versión originaria en la que quedó aprobado definitivamente el plan, antes de que se procediera a dar por subsanadas sus deficiencias).

Lo que la sentencia verdaderamente cuestiona, pero ello sólo puede ser entendido a la luz de los antecedentes expuestos, es que la modificación puntual aprobada para los ámbitos APR 01.06 y 01.07, al desatender los criterios impuestos que fueron acogidos en el trámite de subsanación de deficiencias, siga cumpliendo las exigencias propias de los instrumentos de protección en los términos previstos por la normativa sobre patrimonio histórico-artístico (pese a los informes ahora emitidos y obrantes en el expediente: el de la Comisión de Expertos evacuado en su reunión de 3 de febrero de 2006, y el de la Dirección General de Patrimonio Histórico de 29 de marzo de 2006), en la medida que no cumplen por lo demás las determinaciones propias de su contenido, que figuran recogidas en la normativa autonómica ( artículo 30 de la Ley madrileña), que antes mencionamos y recogimos, pero en la medida en que aparecían mejor sintetizadas tales determinaciones que en la propia normativa estatal (Ley 16/1985 ), que, en cualquier caso, las contempla igualmente:

*"- El establecimiento para los usos públicos del orden prioritario de su instalación en los edificios (art. 20.2 de la Ley estatal).*

*- Establecimiento de las posibles áreas de rehabilitación integrada (art. 20.2 de la Ley estatal).*

*- Criterios relativos a la conservación de fachadas y cubiertas (art. 20.2 de la Ley estatal).*

*- Catalogación de los elementos unitarios de las APR 01.06 y 01.07, tanto edificios como naturales, que han de integrarse en el Conjunto Histórico (art. 21.1 de la Ley estatal).*

*- Nivel de protección aplicable a estos elementos (art. 21.1 de la Ley estatal).*

*- Normas o provisiones para el mantenimiento de la estructura urbana y arquitectónica, así como de las características generales del ambiente (art. 21.3 de la Ley estatal).*

*- Normas o provisiones para el mantenimiento de las alienaciones urbanas existentes (art. 21.3 de la Ley estatal)".*

La modificación puntual, que es la actuación administrativa a la que singularmente se circunscribió el recurso en instancia, no acoge los términos del Informe de 8 de abril de 1997, sino que se aparta de ellos. Según se indica, entre otras consideraciones:

*" no respeta las alineaciones tradicionales al implantar la nueva edificación en espacios que siempre estuvieron libres de edificación y además son ahora un parque y un jardín protegidos; sobrepasa con creces el límite máximo de nueva edificación marcado en 6.000 m2 para la APR 01.07 , que se eleva a más de 20.000 m2".*

Teniendo presente lo indicado hasta ahora, por consiguiente, no hay aplicación indebida de los preceptos invocados como vulnerados, sino todo lo contrario. Por lo que no puede prosperar el motivo invocado en los recursos: los planes generales resultan idóneos para comportarse como los instrumentos de protección previstos por la normativa sobre patrimonio histórico- artístico sobre los conjuntos históricos, pero sólo y en



la medida en que satisfagan las exigencias asimismo establecidas por dicha normativa. Hemos de confirmar, así, pues, el pronunciamiento igualmente alcanzado en instancia en el sentido expuesto.

**DÉCIMOSEPTIMO.**- A partir de lo expuesto, ya sólo por el señalado motivo, la totalidad del recurso ha de decaer. En la medida que la modificación puntual del plan general no resulta apta como instrumento de protección del patrimonio histórico-artístico, el resto de las consecuencias se deducen por sí mismas.

En concreto, a propósito de si la operación pretendida además constituye o no alteración de la estructura urbana, extremo que también ha dado lugar a controversia a lo largo de la sustanciación de este litigio.

Desde luego, a estos efectos, por tal estructura, no hay que entender sólo las calles y los edificios, sino también la geomorfología y la topografía, el skyline y la silueta del paisaje urbano (la cornisa de Madrid constituye precisamente uno de los elementos más característicos de la silueta de la ciudad). Así la propia Ley se refiere más amplia y exactamente a la "estructura urbana y arquitectónica y las características generales de su ambiente" ( Ley 16/1985, artículo 21.3 : "*La conservación de los conjuntos históricos declarados bienes de interés cultural comporta el mantenimiento de la estructura urbana y arquitectónica, así como de las características generales de su ambiente*").

Sobre la expresada base, la sentencia acuña su propio concepto de estructura urbana, en unos términos que ya hemos reproducido:

"Las realidades que cooperan a integrar el concepto indeterminado que nos ocupa, que en principio solo permitiría una única solución, en algunos casos son perfectamente reconocibles, entre ellas, las alineaciones históricas, por la relevancia del principio de conservación del plano, la preservación de trama histórica, la incidencia de la geografía urbana, comprensiva de elementos naturales, fundamentalmente la geomorfología y la topografía, la silueta paisajística urbana (Skyline), la parcelación histórica, etc. Y es que esa noción ha de entenderse referida precisamente al conjunto complejo, en tanto que un Conjunto Histórico se trata de un "bien compuesto" en el que el conjunto y los elementos individuales que lo componen se encuentran en intensa relación recíproca, y así ha venido entendiéndose desde las Cartas y Recomendaciones Internacionales para la Conservación y Restauración".

Al decir de la memoria, una vez más hay que referirse a este valioso documento como mecanismo para el enjuiciamiento de las determinaciones adoptadas, la operación pretendida es de gran calado. Como dice la memoria: "se trata de una operación revitalización urbana del Centro Histórico, que constituye un proyecto estratégico como uno de varios " *nuevos ámbitos estructurantes de **reforma urbana** que articulen un nuevo modelo de Centro*", con una finalidad de " *transformación del paisaje urbano , creando una nueva imagen* ".

Tomando como base estas expresiones, indudablemente, habría que concluir en que existe en efecto la alteración de la estructura urbana, como lo hace la sentencia impugnada.

Ahora bien, no menos cierto es que la Ley 16/1985 no es tajante y, aun cuando excepcionalmente, ni siquiera rechaza las remodelaciones, sino que realmente las admite, eso sí, en tal caso, con vistas a la mejora de las relaciones con el entorno territorial o urbano o para evitar los usos degradantes en el propio conjunto ( artículo 21.2 de la Ley 16/1985 : "*Excepcionalmente, el Plan de protección de un Conjunto Histórico podrá permitir remodelaciones urbanas, pero sólo en caso de que impliquen una mejora de sus relaciones con el entorno territorial o urbano o eviten los usos degradantes para el propio Conjunto*").

Por eso, la cita que se trae a colación en los recurso de casación de la STS de 5 de marzo de 1999 (Rec. Cas. nº 1857/1993 ), jurisprudencia que se menciona como infringida, no es impertinente, porque efectivamente reconoce que " *la sentencia recurrida es acertada al apreciar y admitir que el Plan General de Ordenación Urbana de Sevilla cumpla en el presente caso, respecto del conjunto histórico, las funciones de los Panes Especiales de Protección*"; pero " *siempre que el mismo cumpla, desde luego, todas las exigencias establecidas en la propia Ley 16/1985.*"

Pero no en el sentido pretendido. Porque, lejos de ser así, sin embargo, en punto a la alteración de la estructura urbana llevada a efecto, el pronunciamiento del Tribunal será tajante:

" *La finalidad de protección del a Ley 16/1985 se intensifica cuando la misma se ocupa de Conjuntos históricos ya que excepcionalmente permite remodelaciones urbanas en ellos pero sólo -según reza su artículo 21.2 - en caso de que impliquen una mejora de sus relaciones con el entorno territorial o urbano o eviten los usos degradantes para propio Conjunto.*

*De la misma forma -según el artículo 21.3 de la calendada Ley- la conservación de dichos conjuntos comporta el mantenimiento de la estructura urbana y arquitectónica, así como de las características generales de su ambiente . Es en este contexto normativo en el que se inserta el precepto que se discute en esta casación. La Ley dispone que se considerarán excepcionales las sustituciones de inmuebles, aunque sean parciales, y que sólo*



*podrán realizarse en la medida en que contribuyan a la conservación general del carácter del conjunto. **Elevando aún más el nivel de protección se obliga a mantener las alineaciones urbanas existentes, precisando el inciso final del precepto que dicho mantenimiento se hará <<en todo caso>>; es decir, <<siempre>>.***

Proyectando tales consideraciones sobre el supuesto concreto sometido ahora a nuestro enjuiciamiento y, como expresa la asociación al oponerse a la estimación del recurso:

*" en el caso que nos ocupa, y como consta en la Memoria, se modifican las del Parque de la Cornisa (insertando en él edificios) y las de la parcela del Seminario Conciliar, especialmente en su fachada a la Cuesta de las Descargas. La aplicación de esta Sentencia a nuestro caso apuntala en lugar de cuestionar la solución de la Sentencia recurrida".*

Ahora bien, en cualquier caso, como antes indicamos, no cabe formular un reproche directo a este planteamiento. Porque tal alteración es viable y caben incluso las remodelaciones urbanas, siempre que, en todo caso, sirvan para la mejora del conjunto. Pero sí indirecto, porque sólo a través de un instrumento de protección del patrimonio histórico-artístico, contemplado específicamente en la normativa correspondiente a este sector, que tenga presente todas las referencias a que este documento está obligado y con todas las garantías propias de este instrumento; para asegurar que, efectivamente, no hay alteración de la estructura urbana; o bien, para que, en el caso de que la haya, venga acompañada de todas las cautelas precisas para confirmar que tales alteraciones se encaminan hacia la mejora del conjunto ordenado. El instrumento de protección es justamente el espacio preciso que permite formular tal apreciación. Y eso es lo que, justamente, se echa en falta en este caso.

**DÉCIMO OCTAVO.-** De modo no muy diferente hemos resuelto más recientemente, también a propósito del Plan General de Sevilla: STS de 15 de marzo de 2013 (Rec. Cas. nº 6243/2009 ), por lo demás, sobre el que recayó también la resolución traída a colación en este proceso que acabamos de mencionar en el apartado precedente.

Tras recordar el contenido de una sentencia anterior (de 15 de noviembre de 2012: Rec. Cas. nº 6882/2010), que subraya las vinculaciones que la normativa sobre patrimonio histórico-artístico impone al planeamiento urbanístico, reduciendo la discrecionalidad que le es propia a este último e intensificando las exigencias a que éste ha de atenerse, en estos términos:

*"En esta clase bien específica de planes, de protección de los Conjuntos Históricos, la Administración urbanística no actúa con la discrecionalidad que es propia del planeamiento urbanístico salvo en los aspectos de éste que son reglados. Por el contrario, los instrumentos de protección de esta clase deben respetar determinadas reglas y seguir los criterios y directrices contenidos en la legislación de patrimonio, en particular en el artículo 21 de la Ley 16/1985, de Patrimonio Histórico Español, sobre mantenimiento de las alineaciones existentes, excepcionalidad de las sustituciones de inmuebles, mantenimiento de la estructura urbana, etc.; de manera que la potestad de planeamiento sobre estos espacios es bastante más limitada que la que rige con carácter general".*

En nuestra antes mencionada STS de 15 de marzo de 2013 vinimos a sostener:

*"La Ley 16/1985, de Patrimonio Histórico Español, no se limita a establecer que la declaración de un Conjunto Histórico determina la obligación de redactar un Plan Especial de Protección (artículo 20.1), fijando algunas cautelas en cuanto al otorgamiento de licencias y ejecución de las ya otorgadas para el tiempo que transcurra hasta la aprobación definitiva de ese Plan Especial ( artículo 20.3 ), sino que la Ley contiene también normas de aplicación directa que no pueden ser ignoradas por ningún instrumento de ordenación, pues vinculan tanto al mencionado Plan Especial como a cualquiera otra figura de planeamiento que afecte al ámbito del conjunto histórico. Y en este sentido interesa ahora destacar el artículo 21.3 de la Ley 16/1985, en el que se establece que la conservación de los conjuntos históricos << comporta el mantenimiento de la estructura urbana y arquitectónica, así como de las características generales de su ambiente>> ; señalando ese mismo precepto que a tales efectos << se considerarán excepcionales las sustituciones de inmuebles, aunque sean parciales, y sólo podrán realizarse en la medida en que contribuyan a la conservación general del carácter del Conjunto. En todo caso, se mantendrán las alineaciones urbanas existentes>> ".*

Y en consecuencia se constata no sólo la inexistencia del plan especial de protección propiamente dicho, sino también que además el plan general tampoco cumple tal cometido, confirmando así la sentencia dictada en instancia:

*"La Sala de instancia no se queda en esa constatación de la inexistencia de planeamiento especial de protección o instrumento que desempeñe su función, sino que especifica la vulneración en que incurrir cada una de las determinaciones del Plan General a las que se refiere el pronunciamiento de nulidad, explicando que en ellas se contemplan obras de reconstrucción y ampliación, elevaciones de alturas, alteraciones de la*



edificabilidad u otras clases de actuaciones que contravienen lo dispuesto en los artículos 20 y 21 de la Ley 16/1985, de Patrimonio Histórico Español, y, en particular, el artículo 21.3, cuyo contenido ya hemos reseñado. Pueden verse en este sentido las explicaciones que va ofreciendo la Sala de instancia a lo largo de la sentencia con relación con cada uno de los artículos y apartados de la normativa del Plan General cuya nulidad se declara: artículos 10.2.8.2, letras a/, b/, c/ y d/ en sus incisos primeros (fundamento décimo de la sentencia), 10.2.13.3 (fundamento undécimo), 10.3.7.2.A, letras c/ y d/ (fundamento duodécimo), 10.3.7.2.B letra a/, párrafo sexto (fundamento decimotercero), 10.3.16.4, inciso primero, y 10.3.18.4 (fundamento decimocuarto), 10.3.20.1 y 10.3.22 (fundamento decimoquinto), 12.2.11.4 y 12.2.13.1, párrafos segundo y tercero (fundamento decimosexto), 12.2.6 y 12.2.15.2 (fundamento decimoséptimo). Pues bien, esas específicas y pormenorizadas apreciaciones de la Sala de instancia no han sido desvirtuadas por las administraciones recurrentes en los dos motivos de casación que estamos examinando".

Concluyendo su razonamiento con una última argumentación que también resulta de interés para nuestro caso:

"En fin, no podemos acoger el argumento de que la ausencia de Plan Especial de Protección no tendría otra consecuencia sino la prevista en el artículo 20.3 de la Ley 16/1985, de Patrimonio Histórico Español, esto es, que las licencias en el casco histórico requerirán resolución favorable de la Administración Cultural. La invocación del mencionado artículo 20.3 como cauce para eludir el pronunciamiento de nulidad de las determinaciones del Plan General carece de toda consistencia. Como acertadamente señala la sentencia recurrida (fundamento décimo) la nulidad de los artículos del Plan General no puede quedar neutralizada o contrarrestada por el artículo 20.3 de la Ley 16/1985 "... pues si así fuese no tendría sentido que se exigiera la redacción de un instrumento especial de protección en conjuntos o sitios históricos y zonas arqueológicas, bastaría cualquier instrumento de planeamiento sin protección especial ni informe favorable de la Administración sectorial y esperar a que se realizasen intervenciones urbanísticas que no infringiesen el art. 20.3, cuando precisamente la voluntad del legislador es reforzar la protección con un instrumento de planeamiento especial y cuidar de que hasta su aprobación definitiva, cualquier actuación deberá respetar lo dispuesto en el art. 20.3".

Así, pues, y por concluir ya, en el supuesto sometido a nuestro enjuiciamiento, se echa en falta el instrumento de protección del patrimonio histórico-artístico indispensable para legitimar la actuación pretendida. Más allá de la alteración de la estructura urbana o de que la alteración en su caso redunde en la mejora del conjunto, justamente, para verificar que en efecto es así, se precisa la exigencia del instrumento de protección antes indicado y la modificación puntual cuya legalidad se cuestionó en instancia no resulta adecuada para el desempeño del cometido indicado. Decae así la premisa sobre la que se construye el resto de la argumentación. Por todo ello, procede desestimar los recursos de casación y confirmar la sentencia impugnada.

**DÉCIMONOVENO.-** A tenor de la desestimación de los recursos de casación en los términos expuestos, procede igualmente acordar la imposición de las costas procesales a las partes recurrentes, en una cuantía sin embargo que no puede exceder de los 5.000 euros cada una de ellas, por todos los conceptos, atendiendo a la índole del asunto y a la actividad desplegada por ellas.

**VISTOS** los preceptos y jurisprudencia citados, así como los de pertinente aplicación.

Por todo ello, en nombre de SM el Rey y en el ejercicio de la potestad que, emanada del pueblo español, nos concede la Constitución.

## FALLAMOS

**1º.** Que debemos declarar y declaramos no haber lugar al recurso de casación número 4673/2010 interpuesto por el EXCMO. AYUNTAMIENTO DE MADRID y el ARZOBISPADO DE MADRID contra la Sentencia nº 441/2010 dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en fecha 21 de mayo de 2010, en el recurso contencioso-administrativo nº 1229/2007 que, en consecuencia, confirmamos.

**2º.-** Condenar a las partes recurrentes en las costas con el límite cuantitativo expresado en el último de los Fundamentos Jurídicos.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando lo pronunciamos, mandamos y firmamos Mariano de Oro-Pulido y Lopez Rafael Fernandez Valverde Eduardo Calvo Rojas Jose Juan Suay Rincon Jesus Ernesto Peces Morate PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia en



el mismo día de su fecha por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. Jose Juan Suay Rincon, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Secretario, certifico.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ