

GUZMÁN Y MONTELIRIO, una propuesta de protección del sector urbanístico PP-4 donde se encuentra el Dolmen Montelirio

0. INTRODUCCIÓN

ADTA ha presentado en el Ayuntamiento de Castilleja de Guzmán una propuesta urbanística razonada sobre el Sector PP-4, dentro del cual se encuentra el Dolmen Montelirio, en una parcela de unos 16.000 m² con la calificación de zona verde.

La propuesta sugiere tramitar una modificación del planeamiento para desclasificar una parte del sector, la denominada Zona A de 80.650 m², restituyendo la clasificación de suelo no urbanizable y la calificación de Especial Protección por motivos arqueológicos, paisajísticos y geomorfológicos (se trata de suelos sumamente inestables) que tenía antes de que en 2002 se aprobase una modificación puntual de las normas subsidiarias para crear el sector PP-4. Los argumentos son dos.

Por una parte la declaración de la Zona Arqueológica de Valencina-Castilleja de Guzmán efectuada en 2010 por la Junta de Andalucía, obliga a ampliar la zona de protección del dolmen al doble de la superficie prevista sumando en total unos 30.000 m², para lo cual otorgaba 2 años para modificar el planeamiento.

Por otra parte, la clasificación de esos suelo se hizo infringiendo la ley, puesto que se trataba de suelos sometidos a Especial Protección arqueológica, paisajística y por motivos geomorfológicos. De hecho en la tramitación tuvieron que excluir otros 10.000 m² de edificación alguna por ser los suelos más inestables comprendidos entre las cotas 90 y 110 metros sobre el nivel del mar, que se calificaron como zona verde.

Actualmente, transcurridos todos los plazos que los promotores tenían para edificar, el Ayuntamiento tiene la oportunidad de modificar el planeamiento para adaptarlo a un nuevo paradigma de sostenibilidad y mayor calidad de vida de los habitantes de Castilleja de Guzmán, para que la ciencia arqueológica pueda continuar desarrollando su labor y podamos disfrutar de ese conocimiento, para una mayor calidad paisajística y para evitar riesgos innecesarios.

Es posible en suma, restablecer el equilibrio entre **GUZMÁN Y MONTELIRIO**.

1. LAS NORMAS SUBSIDIARIAS.

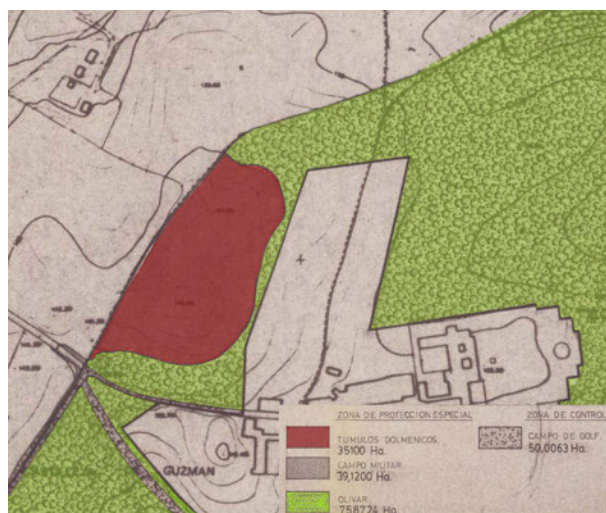
Las Normas Subsidiarias aprobadas definitivamente el 1 de junio de 1.990 por la Comisión Provincial de Urbanismo de Sevilla (BOP n.º 172 de 26 de julio de 1.990), clasificaron como Suelo No Urbanizable y calificaron de Especial Protección toda la zona norte y oeste del núcleo principal, correspondiente al actual ámbito del Sector Norte PP-4, con dos denominaciones “TÚMULOS DOLMÉNICOS” y “OLIVAR”.

La primera de las figuras de protección, se basó en los resultados de las prospecciones y descubrimientos que se había realizado poco antes y reflejados en un informe de la Universidad de Sevilla contenido en las propias Normas Subsidiarias.

La fundamentación de la segunda de esas figuras, “OLIVAR”, es por una parte paisajística, uno de los objetivos para la redacción de las Normas Subsidiarias, ya que los suelos forma parte de la Cornisa del Aljarafe y son colindantes con el espacio "CORNISA NORTE DEL ALJARAFE PS-4" catalogado como PAISAJE SOBRESALIENTE en el Plan Especial de Protección del Medio Físico y Catálogo de la Provincia de Sevilla (PEPMFCPS), aprobado por Resolución de 7 de julio de 1986, del Consejero de Obras Públicas y Transportes, publicada en el BOJA del 1 de agosto de 1986, y sus normas y catálogo en el BOJA del 10 de abril de 2007.

Por otra se basa en las características geomorfológicas de esos suelos, que son muy inestables, y en las conclusiones del informe específico contenido en las Normas Subsidiarias.

La ordenación establecida por las NNSS para el Suelo No Urbanizable en la zona norte y oeste del núcleo principal, correspondiente al actual ámbito del Sector Norte PP-4, puede observarse en el siguiente detalle coloreado del plano n.º 18, donde la calificación “TÚMULOS DOLMÉNICOS” está coloreada en rojo y la calificación “OLIVAR” está coloreada en verde:



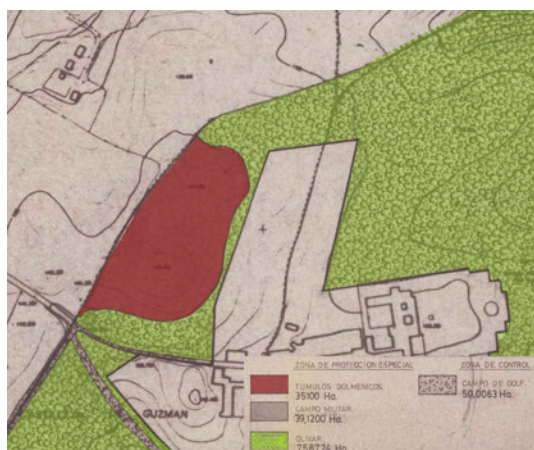
2- LA MODIFICACIÓN PUNTUAL DE LAS NNSS EN EL SECTOR NORTE.

La Modificación Puntual de las Normas Subsidiarias del Planeamiento en el sector norte, fue definitivamente aprobada por la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismos el 4 de octubre de 2002, acuerdo publicado en el BOP n.º 285 de 11 de diciembre de 2002.

En ella se hace mención a la Especial Protección “TÚMULOS DOLMÉNICOS” y dice que en base a un estudio realizado, que no se incluye, se puede reducir el ámbito protegido.

En relación a la protección paisajística y geomorfológica que motiva la figura de Especial Protección "OLIVAR", no se cita en absoluto en la Modificación.

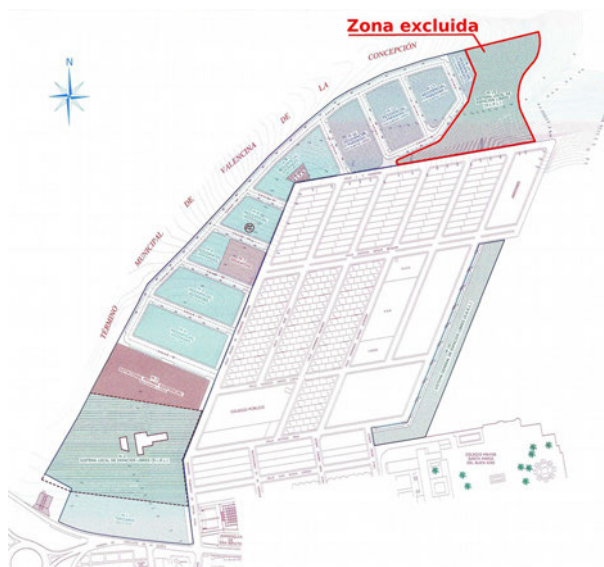
Mostramos un detalle del Plano 2 en el que la Modificación determina la zonificación vinculante del sector, junto al detalle de las NNSS que ya mostramos. En esa comparativa se puede comprobar la reducción y situación de la zona arqueológica con respecto a las determinaciones de las NNSS.



La evidente falta de fundamentación de la Modificación Puntual es tanto más insuficiente, por cuanto que la carga de la prueba respecto a la hipotética inexistencia de los valores que las Normas Subsidiarias reconocieron en esos suelos, correspondía a la Modificación, deficiencia que el transcurso del tiempo no ha hecho más que confirmar, ya que se ha demostrado que la eliminación de la Especial Protección de esos suelos fue, en el mejor de los casos, un inmenso error, además de una ilegalidad.

En relación a la protección por razones topográficas y geomorfológicas, que motivan también la figura de Especial Protección OLIVAR, la Consejería de Medio Ambiente incluyó en la Declaración de Impacto Ambiental de la Modificación unas determinaciones que supuso la exclusión de los suelos entre las cotas de 90 y 110 metros sobre el nivel del mar, en total unos 10.000 m².

Dicha exclusión se dibujó en el Plan Parcial del que mostramos un detalle del plano n° 3, calificando esa zona como espacio libre.



No obstante, la incorporación de las recomendaciones del Estudio Geomorfológico de las Normas Subsidiarias es solo parcial.

Conviene subrayar la existencia de un riesgo real y constatable, según explica el Estudio Geomorfológico. Puede servir de ejemplo de lo que puede ocurrir en los suelos de la Cornisa, el de la Urbanización Sport Aljarafe.

3.- EL PLAN PARCIAL DE ORDENACIÓN Y DESARROLLO POSTERIOR.

El Plan Parcial de Ordenación número 4 «Zona Norte (Dolmen Montelirio)» de las NNSS, fue aprobado definitivamente por el Pleno del Ayuntamiento el 19 de enero de 2005, acuerdo publicado en el BOP n.º 139 de 18 de junio de 2005.

Según el plan de etapas del Plan Parcial el desarrollo completo del sector se tendría que haber concluido, a más tardar, en el mes de marzo de 2010.

4.- LA DECLARACIÓN DEL BIC.

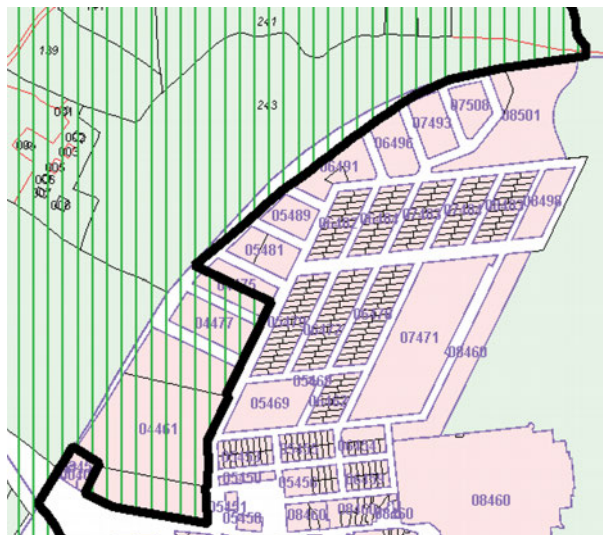
La Sentencia del TSJA de fecha 9 de junio de 2016, Recurso 146/12, confirmada por el Tribunal Supremo en la Sentencia de 19 de febrero de 2018, Recurso de Casación 2427/2016 (ANEXO 17), relativa a la reclamación indemnizatoria de la entidad mercantil Fomento de la Edificación SA (FOEDISA) respecto a la parcela M-3 del Plan Parcial PP-4 de uso Dotacional Privadio, desestimó la reclamación y da por probado una serie de hechos entre los que cabe subrayar los hechos siguientes:

a) Durante los años 2006 y 2007 se llevaron a cabo prospecciones arqueológicas en la zona del sector PP-4 "Dolmen de Montelirio", que permitieron descubrir la existencia de restos arqueológicos que abarcaban desde la prehistoria hasta la época romana. Recientes publicaciones, acentúan la importancia y cantidad de los descubrimientos.

b) Como consecuencia de tales hallazgos, por resolución de 10-9-2008, se incoó procedimiento por la Dirección General de Bienes Culturales de la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía para la inscripción en el Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía (CGRHA) como Bien de Interés Cultural (BIC) de la Zona Arqueológica de Valencina de la Concepción y de Castilleja de Guzmán. En dicha resolución **se ordenaba la suspensión de las actuaciones que se estuvieran desarrollando y la concesión de licencias municipales de parcelación, edificación o demolición en las zonas afectadas.**

c) El trámite culminó con el Decreto 57/2010 de 2 de marzo, que acordaba inscribir en el Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía (CGRHA) como Bien de Interés Cultural (BIC) la citada Zona Arqueológica de Valencina de la Concepción y de Castilleja de Guzmán, en la que se encuentra comprendida la parcela M3 del PP4 "Dolmen de Montelirio", y además acordó dar a esa zona tipología de zona arqueológica bajo protección arqueológica integral, permitiéndose únicamente, las intervenciones urbanísticas encaminadas a potenciar los recursos paisajísticos y culturales.

En el detalle del plano de la página 92 del BOJA siguiente, podemos ver el ámbito del Plan Parcial PP-4 en relación con la Zona Arqueológica:



El Decreto 57/2010 incluye en la Zona Arqueológica las siguientes manzanas del Plan Parcial PP-4: manzanas completas M-1 (Terciario), M-2 (Espacio Libre, Dolmen Montelirio), M-3 (Dotacional Privado), M-4 (Residencial) y la mitad de la manzana M-5 (Residencial). Luego es preciso excluirlas del desarrollo.

Es de destacar que la suma de superficies de las manzanas excluidas, más los viarios anexos, más la parcela del Dolmen Montelirio, suman aproximadamente 30.000 m², muy próxima a los 35.000 m² que incluyó las NNSS bajo la calificación “TÚMULOS DOLMÉNICOS”.

c) La publicación del Decreto implica la obligación de modificar el planeamiento adaptándolo a sus determinaciones en el plazo máximo de 2 años, según establece el propio Decreto en el art. 1 de las Instrucciones para la Protección de la Zona Arqueológica, aplicando el artículo 30 de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía. Dado que el Decreto se publicó en el BOJA n.º 44 del 5 de marzo de 2010, el plazo para adaptar el planeamiento era el 5 de marzo de 2012.

Por último, debemos constatar que no se ha promovido la modificación del planeamiento a la que estaban obligados los propietarios.

5.- LA ADAPTACIÓN PARCIAL A LA LOUA DE LAS DETERMINACIONES DEL SUELO NO URBANIZABLE DE ESPECIAL PROTECCIÓN.

Poco después de la Modificación Puntual para la creación del Sector Norte "Dolmen Montelirio", se publicó la LOUA en el BOJA nº 154 de 31 de diciembre de 2002.

Aunque los terrenos del Sector Norte "Dolmen Montelirio" eran ya urbanizables, interesa dejar constancia de unos hechos que ponen de relieve el carácter de la calificación que tienen en la LOUA, los suelos de Especial Protección regulados en las Normas Subsidiarias.

La Adaptación Parcial a la LOUA de las Normas Subsidiarias, fue aprobada por el Pleno del Ayuntamiento el 26 de junio de 2009 (BOP nº 228 de 1 de octubre de 2009), siguiendo el procedimiento regulado en el Decreto 11/2008, de 22 de enero.

En el artículo 2.3 el Decreto dice que la adaptación parcial no podrá alterar la regulación del suelo no urbanizable.

En el transcurso del trámite para su aprobación la Junta de Andalucía advirtió de la incorrecta adaptación. Entre las determinaciones que debían ser objeto de corrección se encontraba el relativo a la clasificación del suelo denominado en las Normas como "Protección Olivar" en los siguientes términos: *"Los suelos clasificados como Suelo No Urbanizable Natural o Rural "Olivar" deben aparecer clasificados como Suelo No Urbanizable de Especial Protección por Planificación Territorial o Urbanística, dándole traslado al Anexo a las Normas Urbanísticas y planimetría"*. A pesar de la advertencia, se aprobó la Adaptación con una incorrecta adaptación de dichas determinaciones.

Tras varias denuncia de ADTA ante la Dirección General de Urbanismo, el Pleno del Ayuntamiento, el 11 de diciembre de 2013, acordó modificar la Adaptación Parcial a la LOUA de las Normas Subsidiarias, acuerdo fue publicado en el BOP Número 217 de 19 de septiembre de 2017.

6.- EL CONVENIO URBANÍSTICO.

Una vez vista la evolución de los hechos podemos examinar el Convenio Urbanístico de fecha 15 de mayo de 2001 del que partió el desarrollo de sector objeto de este escrito, desde la perspectiva de las realidades constatadas.

El convenio dice que *"con base en los trabajos arqueológicos llevados a cabo"* los propietarios *"interesan una nueva definición de los límites de la protección establecida en la zona que circunda el dolmen, así como la instalación en su entorno de una Residencia Geriátrica, vinculando la titularidad de dicha actividad a la conservación y mantenimiento del monumento funerario. De igual forma, el mismo propietario de los terrenos restantes, pretende su clasificación como suelo urbanizable, al estar exentos de cualquier tipo de protección"*.

La realidad, es que se ha demostrado erróneo, ya que la zona arqueológica desprotegida ha revelado su potencial arqueológico. La propuesta de *"la instalación en su entorno de una Residencia Geriátrica, vinculando la titularidad de dicha actividad a la conservación y mantenimiento del monumento funerario"* se ha revelado de imposible cumplimiento.

La afirmación relativa a que los suelos restantes están *"exentos de cualquier tipo de protección"*, es radicalmente falsa.

En la Estipulación Primera el Ayuntamiento se compromete a tramitar una Modificación Puntual del planeamiento para la reclasificación de los suelos y concluye *"estas determinaciones, así como la delimitación misma de la unidad de ejecución, se entienden pactadas sin perjuicio de la potestad de planeamiento municipal, ni de las competencias de carácter supramunicipal, ya surjan como consecuencia de la delimitación de la zona de protección del dolmen, como por otras circunstancias de dicha naturaleza"*, supuesto resolutivo que se ha cumplido en este caso.

Todo ello hace que podamos concluir que el Convenio Urbanístico es de imposible cumplimiento en los términos redactados.

7.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

Las Normas Subsidiarias de Castilleja de Guzmán fueron aprobadas definitivamente por la Comisión Provincial de Urbanismo de Sevilla el 1 de junio de 1.990 por (BOP n.º 172 de 26 de julio de 1.990). Por tanto, el marco legislativo bajo el que se tramitó y aprobó está constituido por el Texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por el RD 1346/1976, de 9 de abril.

Dicho texto establece en el artículo 80 que existirán dos categorías de suelo no urbanizable, el común, constituido por los suelos que *"el Plan no incluya en alguno de los tipos de suelo a que se refieren los artículos anteriores"* y *"Los espacios que el Plan determine para otorgarles una especial protección a los efectos de esta Ley, en razón de su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, de las posibilidades de explotación de sus recursos naturales, de sus valores paisajísticos, históricos o culturales o para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico"*.

Las categorías *"TÚMULOS DOLMÉNICOS"* y *"OLIVAR"* se inscriben en el segundo apartado, suelos especialmente protegidos, por *"sus valores paisajísticos, históricos o culturales"*, y como indica el artículo 12.2.4, para la conservación y protección del suelo, en concordancia con

el artículo 17 y la Norma 17.3 del Plan Especial del Medio Físico y Catálogo de la Provincia de Sevilla.

Ese régimen se ha ido manteniendo en las sucesivas leyes de suelo estatales y finalmente en la LOUA.

En conclusión, toda la normativa tanto urbanística como la relativa al régimen de la propiedad del suelo, establece la obligación de clasificar como no urbanizable y calificar de especial protección los suelos que las Normas Subsidiarias de Castilleja de Guzmán de 1990 clasificó y calificó como tales.

La jurisprudencia es muy extensa sobre la obligación de mantener la clasificación y calificación de los Suelos con Especial Protección, como refleja la Sala de lo Contencioso TSJA con sede en Sevilla, en su sentencia de quince de diciembre de 2016, RC 394/2014, relativo a un recurso contencioso administrativo contra una modificación del planeamiento de Carmona, relativa al Suelo No Urbanizable de Especial Protección (SNUEP), que compendia y resume la jurisprudencia sobre este asunto.

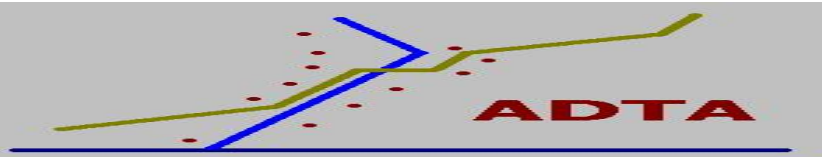
8.- LA OBLIGADA MODIFICACIÓN DEL PLANEAMIENTO.

Los planes urbanísticos tienen vigencia indefinida (art. 35 LOUA y 154 RPU) mientras no sean modificados o revisados, con la salvedad de los supuestos de suspensión y anulación. Ahora bien, *“puesto que el Plan nace para ser ejecutado — en otro caso sería un "dibujo muerto" — entre sus determinaciones han de aparecer menciones relativas a los plazos de ejecución... Pero el incumplimiento de estos plazos no produce la derogación o caducidad del plan. Esto no significa que los plazos sean irrelevantes pues, por el contrario, su desconocimiento acarrea importantes consecuencias jurídicas aunque éstas se desenvuelvan por cauces distintos a la pérdida de vigencia del plan ...”*.

Dicho incumplimiento del Plan de Etapas y de los plazos que se establezcan, lo que otorga es una potestad a la Administración (Ayuntamiento) a iniciar los trámites necesarios para la declaración del incumplimiento de dicho Plan de Etapas y por tanto adoptar los actos que como consecuencia de dicho incumplimiento proceda, como por ejemplo una Modificación para la reclasificación del suelo.

La alteración de la clasificación del suelo para clasificarlo como suelo no urbanizable, excluyéndolo de cualquier desarrollo urbanístico, entra dentro de la potestad del municipio de planeamiento y sólo dará lugar a indemnización por responsabilidad patrimonial si se produce antes de transcurrir los plazos previstos para la ejecución del planeamiento o, transcurridos éstos, si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración (art. 48 Texto Refundido Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015).

En nuestro caso el Plan Parcial estableció un Plan de Etapas que finalizaba en 2010, aunque alterado por las prospecciones arqueológicas y posterior Declaración de la Zona Arqueológica por el Decreto 57/2010 de 2 de marzo, que otorgó un plazo de dos años para modificar el planeamiento



que concluyó el 5 de marzo de 2012. Por tanto, han transcurrido todos los plazos y el incumplimiento no ha sido imputable al Ayuntamiento, por lo que no se incurriría en ningún supuesto indemnizatorio en caso de que el Ayuntamiento cambiase la clasificación del suelo a Suelo No Urbanizable.

No obstante, dicha potestad no es del todo libre y debe fundamentarse en razones objetivas, que han de explicarse y razonarse.

En el presente caso las razones ya han sido expuestas. Por una parte el Decreto 57/2010 de 2 de marzo, excluye una parte del suelo de la edificación. Por otra parte, la Modificación Puntual se hizo con infracción de ley clasificando como urbanizables unos Suelos No Urbanizables de Especial Protección, que siguen conservando los valores y los riesgos que motivaron esa calificación, una infracción sustantiva y no meramente formal.

La obligada Modificación del planeamiento debería restituir a la Zona A del ámbito del sector PP-4 (80.650 m² de los 87.400 m² del sector) la clasificación de suelo no urbanizable y la categoría de especial protección que le reconoció las Normas Subsidiarias. La parte incluida por el Decreto 57/2010 en la Zona Arqueológica Valencina-Castilleja de Guzmán como Suelo No Urbanizable de Especial Protección por legislación específica (“Túmulos dolménicos” o “zona arqueológica” o similar denominación) y el resto como Suelo No Urbanizable de Especial Protección por planificación territorial o urbanística (“Olivar”) con las determinaciones del artículo 206 de las Normas Subsidiarias.

ADTA febrero 2019

— o O o —