

COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA

La protección urbanística del conjunto histórico de Sevilla. Las dificultades derivadas de su sectorización (Comentario a las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 1 y 22 de octubre de 2009)

Eduardo Caruz Arcos

Abogado. Cuatrecasas. Gonçalves Pereira. Olivencia-Ballester
Profesor Asociado de Derecho Administrativo. Universidad de Sevilla

SUMARIO: I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA PROTECCIÓN URBANÍSTICA DEL CONJUNTO HISTÓRICO DE SEVILLA. LA TENSIÓN PERMANENTE ENTRE EL DESARROLLO URBANO Y LA TUTELA DE LOS VALORES CULTURALES.- II. EL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE SEVILLA DE 2006 Y LA DEFENSA DEL CONJUNTO HISTÓRICO.- III. LA SUSPENSIÓN CAUTELAR DE LAS NORMAS DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE SEVILLA RELACIONADAS CON LA PROTECCIÓN DEL CONJUNTO HISTÓRICO.- IV. LOS LÍMITES DEL PLAN GENERAL COMO INSTRUMENTO DE ORDENACIÓN ESPECIAL DEL CONJUNTO HISTÓRICO DE SEVILLA.- V. ¿SON ADMISIBLES LAS OPERACIONES DE REFORMA INTERIOR EN EL INTERIOR DEL CONJUNTO HISTÓRICO DE SEVILLA?- VI. LA PROHIBICIÓN LEGAL DE MODIFICAR ALINEACIONES INTERIORES Y EXTERIORES EN LOS CONJUNTOS HISTÓRICOS

I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA PROTECCIÓN URBANÍSTICA DEL CONJUNTO HISTÓRICO DE SEVILLA. LA TENSIÓN PERMANENTE ENTRE EL DESARROLLO URBANO Y LA TUTELA DE LOS VALORES CULTURALES

El conjunto histórico-artístico de Sevilla fue reconocido por Decreto del entonces Ministerio de Educación Nacional 2.803/1964, de 27 de agosto. Es-

ta declaración se formuló de conformidad con lo dispuesto en la Ley del Patrimonio Artístico Nacional de 13 de mayo de 1933.

Con anterioridad a la declaración de 1964, el centro y algunos de los arrabales históricos de Sevilla ya fueron objeto de medidas de protección o tutela en aplicación de la normativa urbanística. En efecto, las sucesivas leyes del suelo y los planes que se han aprobado en su aplicación siempre han incluido medidas tuitivas de los valores históricos, artísticos y arquitectónicos de las zonas más significativas de la ciudad.

El Plan General de 1946 incluía en sus Ordenanzas una zona “interior” de la ciudad que, a su vez, dividía en tres grupos de edificaciones, las de marcado carácter artístico” que conforman un “armónico conjunto”; las situadas en “zonas de influencia de algún monumento o edificio de importancia artística”, y los “edificios que por su composición general o en detalle se consideran de interés artístico para la ciudad”. Igualmente, las Ordenanzas contenían un capítulo destinado a regular las condiciones estéticas de los edificios. En desarrollo de estas previsiones normativas se encargó a dos reputados especialistas¹ un catálogo de edificios de interés, distinguiendo entre edificios “artísticos”, “recomendados” y “típicos”, que llegó a ser sancionado por el Pleno del Ayuntamiento de Sevilla. El catálogo se editó posteriormente, en el año 1976, en forma de libro bajo el título “Arquitectura Civil Sevillana”².

El Plan General de 1962 se limitó a añadir nuevos condicionantes a la normativa urbanística de los edificios del centro histórico en aspectos formales como el tratamiento de las fachadas, los colores y materiales, etc. En desarrollo de este Plan General se aprobó el Plan Especial de Reforma Interior del Casco Antiguo (PRICA) de 1968 y el Plan Especial de Reforma Interior de Triana (PRIT) de 1971 que incorporaron nuevas determinaciones proteccionistas e incluyeron las catalogaciones realizadas conforme al Plan General de 1946.

Tras la entrada en vigor de la Constitución, la primera Corporación local elegida democráticamente apuesta decididamente por la protección del conjunto ante las graves pérdidas de inmuebles, en muchos casos irreversibles,

¹ D. Francisco Collantes de Terán Delorme y D. Luis Gómez Estern que entre los años 1949 y 1951 realizaron una colección fotográfica y planimétrica de los edificios.

² COLLANTES DE TERÁN DELORME, F., Ayuntamiento de Sevilla, Sevilla, 1976.

que se habían producido en los años anteriores. Con este propósito, el PRICA fue reformado en el año 1981 y el PRIT en el año 1982. El objetivo fundamental de estos cambios era controlar el crecimiento de la ciudad y proteger el patrimonio edificado y las zonas de interés patrimonial. Las técnicas empleadas para lograr estos fines fueron fundamentalmente dos. En primer lugar, la catalogación del patrimonio edificado, permitiendo un conocimiento detallado y pormenorizado de cada inmueble, así como la identificación de zonas homogéneas de planeamiento específico. Y, en segundo término, el establecimiento de unas ordenanzas de conservación de las edificaciones que relacionaban el interés arquitectónico de cada edificio con el tipo de intervenciones que precisaba, vinculando los aspectos estéticos y tipológicos y estableciendo niveles máximos de protección limitativos de los tipos de obras que, en cada caso, podían autorizarse.

Posteriormente, las técnicas y principios protectores de este planeamiento especial se incluyeron en una adaptación del propio Plan General de 1982 y se han mantenido en los posteriores planes generales de 1987 y 2007.

La Ley de 1933 fue derogada por la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (en adelante LPHE) que en su artículo 20.1 establece que la declaración de un conjunto histórico como Bien 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”*.

El Plan General de Ordenación Urbana de Sevilla de 1987³ (en adelante PGOU-1987) es el primer instrumento de planeamiento general de la ciudad aprobado tras la publicación de la LPHE. El PGOU-1987 actualizó la catalogación de los edificios de singular valor e introdujo en sus ordenanzas una rigurosa normativa de protección del patrimonio arquitectónico. El Plan programó para el primer cuatrienio de su vigencia la redacción del plan especial de protección del conjunto histórico.

Posteriormente, en aplicación del artículo 9 de la LPHE, se dictó el Real Decreto 1.339/1990, de 2 de noviembre⁴ que amplió significativamente el ám-

³ Aprobado definitivamente por Resolución del Consejero de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía de 29 de diciembre de 1987, publicado en el B.O.J.A. de 16 de enero de 1987.

⁴ Publicado en el B.O.J.A. de 6 de noviembre de 1990.

bito territorial del conjunto histórico de Sevilla, incorporando nuevas zonas de la ciudad histórica o recinto amurallado inicialmente excluidas, así como ámbitos de la ciudad moderna que incluyen los principales ensanches del siglo XIX y la extensión posterior del siglo XX.

Poco después de la ampliación del conjunto, la Comunidad Autónoma de Andalucía, en ejercicio de su competencia normativa sobre patrimonio histórico, aprobó la Ley 1/1991 del Patrimonio Histórico de Andalucía (en adelante LPHA) que incluía, en relación con la ordenación urbanística de los conjuntos históricos, dos novedades fundamentales. En primer lugar, el artículo 32.1 establece que la ordenación urbanística de los conjuntos históricos, exigida por el artículo 20 de la LPHE y 30 de la LPHA, podría llevarse a cabo mediante la aprobación de planes especiales de protección o de reforma interior, pero también mediante otros instrumentos de planeamiento distintos como los planes generales de ordenación urbana; las normas subsidiarias o complementarias de planeamiento de ámbito municipal; los planes parciales, o, *“cualquier otro instrumento de planeamiento que se cree por la legislación urbanística, siempre que, ajustándose en todo caso a las exigencias establecidas en esta Ley, cumpla funciones equivalentes a los anteriormente enumerados”*.

En segundo lugar, el artículo 32.2 disponía: *“La elaboración y aprobación del planeamiento a que hace referencia el apartado anterior se llevará a cabo de una sola vez para el conjunto del área o, excepcionalmente y previo informe favorable de la Consejería de Cultura y Medio Ambiente, de modo parcial por zonas que merezcan una consideración homogénea”*.

La gran extensión del conjunto histórico de Sevilla (783,5 hectáreas), sumado a su enorme riqueza y diversidad motivó que para facilitar la redacción del planeamiento de protección exigido por el artículo 20 de la LPHE y el artículo 30 de la LPHA, se suscribiera el 23 de diciembre de 1992 un *“Convenio sobre el Proceso para la Redacción del Planeamiento del Conjunto Histórico de Sevilla”* entre la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía y el Ayuntamiento hispalense. Los trabajos desarrollados por ambas instancias cristalizaron en el Avance del Plan Especial de Protección del Conjunto Histórico de Sevilla de mayo de 1994⁵.

⁵ Este documento puede consultarse en la página web de la Gerencia de Urbanismo de Sevilla: www.sevilla.org/urbanismo/.

El Avance contiene, en aplicación del artículo 32.2 de la LPHA⁶, una propuesta de sectorización del conjunto que permite formular el planeamiento de protección de un modo parcial por zonas de características históricas, tipomorfológicas y edilicias homogéneas⁷.

Dicha propuesta de sectorización en veintisiete ámbitos se acordó entre ambas instancias teniendo en cuenta, asimismo, la calificación urbanística de cada una de las zonas y la existencia de un planeamiento especial conforme al PGOU-1987. La sectorización fue informada favorablemente por la Dirección General de Bienes Culturales de la Junta de Andalucía mediante Resolución de 21 de septiembre de 1994.

El Avance de Plan Especial diferencia los sectores del conjunto que contaban con una ordenación urbanística idónea desde la perspectiva de la protección del patrimonio histórico; los sectores en los que había que elaborar un catálogo específico; aquellos cuya ordenación debía modificarse en materia de catalogaciones, alturas, parcela mínima y otras condiciones de edificación, y, finalmente, los sectores que requerían de planeamiento especial de protección por considerarse que el PGOU-1987 no era suficiente a efectos de su protección patrimonial⁸.

⁶ “La elaboración y aprobación del planeamiento a que hace referencia el apartado anterior se llevará a cabo de una sola vez para el conjunto del área o, excepcionalmente, y previo informe favorable de la Consejería de Cultura y Medio Ambiente, de modo parcial por zonas que merezcan una consideración homogénea”.

⁷ Distinguiendo, con carácter general, entre la “Ciudad Histórica”, a su vez dividida entre el “Recinto Amurallado” y los “Arrabales”, y la “Ciudad Moderna”, dividida en la “zona del Ensanche del Siglo XIX” y la “Extensión del Siglo XX”.

⁸ En el primer grupo se incluían los Sectores: 2 “San Luis”, 12 “San Bernardo”, 6 “Reales Alcázares”, 11 “Hospital de las Cinco Llagas”, 15 “La Cartuja” y 26 “Recinto de la Exposición Iberoamericana”.

En el segundo grupo, se integraron los sectores que requerían la elaboración de un catálogo: los Sub-sectores 13.1 “Casa de la Moneda”, 13.2 “Plaza de Armas”, 19.1 “La Calzada” y los Sectores 21 “El Prado de San Sebastián”, 23 “Pirotecnia-Cross” y 27 “El Puerto-Lámina de Agua”.

En el tercer grupo, los sectores necesitados de nueva ordenación en ciertas materias: 1 “San Gil-Alameda”, 4 “Santa Catalina-Santiago”, 5 “San Bartolomé”, 7 “Catedral”, 8 “Encarnación-Magdalena”, 9 “San Lorenzo-San Vicente”, 13 “El Arenal”, 16 “San Julián-Cruz Roja”, 18 “San Roque-La Florida”, 24 “El Porvenir” y 25 “La Palmera”.

Y, finalmente, un cuarto grupo en el que se incluyeron los sectores necesitados de un Plan Especial de Protección o figura análoga de planeamiento de protección: 3 “Santa Paula- Santa Lucía”, 9.1 “Los Humeros”, 10 “Macarena”, 14 “Triana”, 17 “La Trinidad”, 19 “La Calzada-Fábrica de Artillería” y 20 “Estación San Bernardo”.

Actualmente, los veintisiete sectores del conjunto histórico de Sevilla pueden clasificarse en dos grupos principales:

a) Los que cuentan ya con Plan Especial de Protección o Catálogo específico aprobado definitivamente por el Ayuntamiento de Sevilla con el informe favorable de la Consejería de Cultura⁹.

b) Sectores que no disponen todavía de Plan Especial o Catálogo Autónomo convalidado¹⁰.

II. EL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE SEVILLA DE 2006 Y LA DEFENSA DEL CONJUNTO HISTÓRICO

El vigente Plan General de Ordenación Urbanística de Sevilla, aprobado definitivamente por Resolución de la Consejera de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía de 19 de julio de 2006¹¹, incluye numerosas disposiciones relacionadas con la ordenación de los inmuebles y espacios urbanos del conjunto histórico. En concreto, el Libro I de sus Normas Urbanísticas (Normas Generales) dedica el Título X al “Patrimonio Histórico, Arqui-

⁹ Sectores: nº 1 “San Gil–Alameda”, nº 2 “San Luis”, nº 3 “Santa Paula–Santa Lucía”, nº 5 “San Bartolomé”, nº 9 “San Lorenzo–San Vicente”, nº 9.1 “Los Humeros”, nº 10 “Macarena”, nº 12 “San Bernardo”, nº 13 “El Arenal”, nº 13.1 “La Moneda”, nº 13.2 “Plaza de Armas”, nº 14 “Triana”, nº 15 “Cartuja”, nº 16 “San Julián–Cruz Roja”, nº 17 “La Trinidad”, nº 18 “San Roque–La Florida”, nº 20 “Estación de San Bernardo”, nº 21 “Prado de San Sebastián”, nº 23 “Pirotecnia–Cross”, nº 24 “El Porvenir”, nº 25 “La Palmera”, nº 27.1 “Pto.–Lámina agua. Torneo”, nº 27.2 “Pto.–Lámina agua. Histórico” y nº 27.3 “Pto.–Lámina agua. Puerto”.

¹⁰ Sectores conformados por monumentos declarados BIC: nº 6 “Reales Alcázares”, nº 7 “Catedral”, nº 11 “Hospital Cinco Llagas” y nº 26 “Recinto Exposición Iberoamericana”. Sectores no desarrollados: nº 4 “Santa Catalina–Santiago”, nº 8 “Encarnación–Magdalena”, nº 19 “La Calzada–Fábrica de Artillería” y nº 22 “Huerta de la Salud”.

¹¹ Publicado en el B.O.J.A. nº 174 de 7 de septiembre. Posteriormente, se ha aprobado un Texto Refundido aprobado mediante Resolución de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía de 3 de diciembre de 2007 por la que se dispone la publicación de la de 9 de octubre del mismo año sobre el documento de cumplimiento de la Resolución de la Consejería de 19 de julio de 2006 sobre revisión del Plan General de Ordenación Urbanística de Sevilla, publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de fecha 30 de enero de 2008 (B.O.J.A. nº 21).

tectónico y Arqueológico”, y el Libro II (Normas Particulares) establece en el Título XII, Capítulo II, las condiciones particulares de ordenación de la zona de ordenanzas “Centro Histórico” (CH).

De todas esas disposiciones merece una atención especial lo dispuesto en el artículo 10.2.2 de las Normas Urbanísticas que establece la sectorización en “27 sub-ámbitos” del conjunto histórico a efectos de su protección urbanística, conforme al Documento de Avance del Plan Especial de Protección aprobado por el Pleno del Ayuntamiento de Sevilla en septiembre de 1994.

Igualmente, el precepto comentado dispone que el Plan General *“asume plenamente, como determinaciones pertenecientes al mismo, el contenido de aquellos Planes Especiales y Catálogos de los sectores del Conjunto Histórico aprobados definitivamente en el momento de su entrada en vigor y que han alcanzado la convalidación por la Consejería de Cultura”*.

El apartado tercero del artículo 10.2.2 señala: *“En el resto de sectores del Conjunto Histórico que carecían, bajo la vigencia del planeamiento general anterior, de instrumentos de protección específicos, el presente Plan General establece su ordenación urbanística directa y detallada mediante la asignación de usos pormenorizados, condiciones de la edificación, delimitación, en su caso, de áreas de reforma interior, que, debidamente justificadas, fueran necesarias para una mejora de sus relaciones con el entorno territorial o eviten los usos degradantes, así como las normas específicas de protección”*.

Respecto de estos sectores que carecían de planeamiento especial de protección con anterioridad al año 2006, el propio Plan General prevé cómo realizar la catalogación de los elementos con valores singulares y el establecimiento de las alturas de las edificaciones, distinguiendo:

a) En los sectores conformados por monumentos declarados BIC¹², se incluye una ficha de catalogación con las directrices de protección, completando su ordenación detallada de forma directa. No se prevén instrumentos de desarrollo posteriores ya que los monumentos cuentan con un nivel de cautela o protección suficiente.

b) En el resto de sectores no desarrollados del Conjunto Histórico (excepto el Sector nº 22), se prevé la redacción futura, en el plazo de un año des-

¹² Nota nº 10.

de su aprobación, de los catálogos específicos para cada uno de ellos. Estos catálogos deben establecer la ordenación definitiva de las alturas de las edificaciones en todo su ámbito. Asimismo, de modo transitorio, el Plan General incluye unas determinaciones sobre alturas y asume las catalogaciones contenidas en el Plan General de 1987.

c) Finalmente, en el Sector nº 22 “Huerta de la Salud”, el Plan General procede a su ordenación detallada completa con una catalogación adaptada a los valores en presencia.

Recapitulando, conforme a lo dispuesto en los artículos 20 y 21 de la LPHE y 32 de la LPHA, cada sector en los que se ha dividido el conjunto histórico de Sevilla debe contar con un instrumento urbanístico de protección que ha de ser informado favorablemente por la Administración autonómica competente para la protección de los bienes culturales.

El Plan General de 2006 constituye dicho instrumento de protección respecto de los sectores que contaban con Plan Especial y Catálogos Autónomos aprobados por la Corporación local y ratificados por la Consejería de Cultura con anterioridad a 2006, por cuanto asume “plenamente” sus determinaciones. Esta “integración normativa” se realiza identificando los ámbitos de estos sectores como “Áreas de Planeamiento Especial Incorporado”, si bien en algunos casos el Plan General realiza ciertas “alteraciones puntuales” sobre la ordenación previa.

En los sectores que carecían de instrumentos de ordenación especial ratificados por Cultura con anterioridad a 2006, el Plan General asume dicha función tuitiva conforme a lo dispuesto en el artículo 32 de la LPHA, estableciendo directamente los usos pormenorizados, las condiciones de edificación, las áreas de reforma interior, las normas específicas de protección, las catalogaciones y alturas.

En relación con estas dos últimas determinaciones, catalogaciones y alturas, el propio PGOU distingue los sectores conformados por bienes de interés cultural y el Sector nº 22 para los que incluye unas “*fichas de Catalogación*” que completan la ordenación protectora, sin necesidad de un catálogo posterior. Para el resto de sectores no convalidados “*prevé la redacción futura de su Catálogo específico, así como la ordenación definitiva de las alturas de edificación en todo su ámbito, difiriendo así las determinaciones completas de protección exigidas por la legislación patrimonial sólo en cuatro sub-ámbitos*”, aunque incorporando de modo transitorio, es decir, hasta la aprobación de los catálogos, unas determinaciones provisionales de alturas y catalogaciones contenidas en el PGOU de 1987.

III. LA SUSPENSIÓN CAUTELAR DE LAS NORMAS DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE SEVILLA RELACIONADAS CON LA PROTECCIÓN DEL CONJUNTO HISTÓRICO¹³

El auto de la Sección Segunda de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 8 de octubre de 2007 admite parcialmente la pretensión cautelar de la parte recurrente, una Asociación de defensa del patrimonio histórico, suspendiendo un gran número de preceptos de las Normas Urbanísticas del PGOU de Sevilla, con base en el siguiente razonamiento, incluido en los fundamentos jurídicos Tercero, Cuarto y Sexto:

“(...) el Plan General no puede excusar la obligatoriedad del Plan Especial de Protección, ni derogar las determinaciones de Planes Especiales anteriores ni sustituirlos, por lo que procede la suspensión”.

“(...) la planificación general no puede suplir la obligatoriedad de un Plan Especial, ni mucho menos autorizar alturas superiores a través de un Estudio de Detalle, por lo que procede la suspensión de la medida cautelar”.

“El art. 12.2.15, en su apartado 2, permite una edificabilidad máxima que puede contradecir lo dispuesto en el art. 21.3 de la Ley 16/1985, sin que pueda ampararse en la redacción de un Plan Especial posterior, pues ya se ha dicho que el planeamiento general no puede alterar la edificabilidad”.

Conforme a la resolución comentada, el Plan General de 2006 no puede considerarse, a los efectos de los artículos 20 de la LPHE y 32 de la LPHA, como un planeamiento especial de protección del conjunto.

Posteriormente, el auto de fecha 12 de diciembre de 2007 modifica el criterio establecido inicialmente por la Sala argumentando que los recurrentes habían acreditado con sus recursos que la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía había informado favorablemente el Plan General a los efectos de los artículos 20 de la LPHE y 32 de la LPHA, a excepción de los sectores 4

¹³ Sobre los autos citados puede consultarse el artículo “La suspensión judicial de Normas del Plan General de Ordenación Urbanística de Sevilla relacionadas con la protección del conjunto histórico: comentario de los Autos de la Sección Segunda de la Sala Tercera del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de fechas 8 de octubre y 12 de diciembre de 2007”, publicado por CARUZ ARCOS, E., en el nº 68 de esta Revista, pp. 191-206.

(Santa Catalina-Santiago), 7 (Catedral), 8 (Encarnación-Magdalena) y 19 (Calzada-Fábrica de Artillería). El Auto señala literalmente:

“La Resolución de 10 de noviembre de 2005 de la Dirección General de Bienes Culturales de la Junta de Andalucía informó favorablemente a efectos del artículo 32 de la Ley 1/1991, de 3 de julio, de Patrimonio Histórico de Andalucía el documento de aprobación provisional del Plan General de Ordenación Urbanística de Sevilla, en los distintos sectores del Avance del Plan Especial del Conjunto Histórico de 1994. La relación incluía todos los sectores del Avance, salvo los sectores 4 (Santa Catalina-Santiago), 7 (Catedral), 8 (Encarnación-Magdalena) y 19 (Calzada- Fábrica de Artillería). La existencia de resoluciones favorables al Plan General y la conjunción de los preceptos 32 de la Ley 1/1991 y 20 de la Ley 16/1985, hacen que la apariencia de buen derecho deba ser replanteada a efectos del mantenimiento de la medida cautelar, que por supuesto sólo puede ir referida a los edificios y espacios protegidos dentro del Conjunto Histórico de limitado”.

“(…) el Plan General prima facie y sin perjuicio de la resolución de fondo que se dicte asume la naturaleza de planeamiento especial de protección del art. 20 de la Ley 16/1985, tal y como se desprende de las resoluciones-informes de 10 de noviembre de 2005 y 4 de julio de 2006 (...) la normativa del Plan General de 1987, fue convalidada por el nuevo Plan General de 2006, que asume los Catálogos a su vez y debe ser entendido como planeamiento especial de protección, por lo que no procede la suspensión”.

La rectificación del segundo auto a la vista de la documental aportada es pertinente y ajustada a Derecho, ya que el Plan General puede ser un instrumento idóneo para establecer la ordenación protectora del conjunto histórico conforme al artículo 32.1.b) de la LPHA. Asimismo, el apartado quinto de este precepto prevé que cuando se revise el Plan General se someta a informe preceptivo y vinculante de la Consejería de Cultura en “idénticas condiciones” a las exigidas para la aprobación del planeamiento que se revisa, permitiendo el control por parte de la Administración de Cultura de la modificación del planeamiento de protección.

Los informes sectoriales favorables son decisivos, por tanto, para la resolución de la medida cautelar aunque, como acierta a expresar el auto, la Sala deberá pronunciarse en el proceso principal sobre la legalidad de los contenidos del Plan y el criterio técnico seguido por la Consejería para su convalidación, en relación con las modificaciones introducidas por el PGOU en los planes especiales y catálogos ya aprobados anteriormente, con el visto bueno de la Administración de Cultura, que el Plan asume como planeamiento incorporado. Es decir, los contenidos de los planes especiales y catálogos ya con-

validados que se asumen como planeamiento incorporado no deben ser objeto de impugnación por tratarse de un planeamiento anterior, ya firme, a los que el PGOU simplemente se remite. En cambio, sí podrán cuestionarse judicialmente las innovaciones que el Plan General introduce en relación con los planes especiales y catálogos incorporados que la Consejería de Cultura ha informado favorablemente en 2005 y 2006.

IV. LOS LÍMITES DEL PLAN GENERAL COMO INSTRUMENTO DE ORDENACIÓN ESPECIAL DEL CONJUNTO HISTÓRICO DE SEVILLA

El Fundamento Jurídico Octavo de la sentencia de 1 de octubre de 2009, dictada por la Sección Segunda de la Sala Tercera del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sala de Sevilla), establece que la protección urbanística del conjunto histórico de Sevilla plantea dos cuestiones distintas. En primer lugar, *“si la revisión del plan general cumple las exigencias normativas de instrumento de especial protección”*. Y, en segundo término, si el *ius variandi* de la Administración respecto de la ordenación del conjunto está justificado en aquellos supuestos en que se modifique la ordenación anterior.

En relación con la primera cuestión, el parecer del Tribunal es claro y rotundo (F.J. Octavo): *“Lo que se pretende por el legislador es que el conjunto histórico está protegido por un instrumento urbanístico especial y que haya sido informado favorablemente por la Administración competente para protección de bienes culturales y el art. 32 de la Ley 1/1991, enumera los instrumentos urbanísticos que pueden servir de protección al conjunto histórico y exige igualmente informe favorable de la Administración sectorial, por tanto lo que debe enjuiciarse en el supuesto presente, es si la revisión del plan general cumple las exigencias normativas de instrumento de especial protección y en definitiva si está justificado el ius variandi respecto del conjunto histórico. La resolución de 10 de noviembre de 2005 de la Dirección General de Bienes Culturales de la Junta de Andalucía informó favorablemente a efectos del art. 32 de la Ley 1/1991, de 3 de julio, de Patrimonio Histórico de Andalucía del documento de aprobación provisional del Plan General de Ordenación Urbanística de Sevilla, en los distintos sectores del Avance del Plan Especial del conjunto Histórico de 1994. La relación incluía todos los sectores del Avance, excepto los sectores 4 (Santa Catalina-Santiago), 7 (Catedral), 8 (Encarnación-Magdalena) y 19 (La Calzada-Fabrica de Artillería). Por su parte la resolución de 4 de julio de 2006 de la referida Dirección General de Bienes Culturales, incorporó las consideraciones señaladas en la anterior resolución e informó favorablemente el Documento de Adaptación del Texto de Aprobación Provisional de la Revisión del Plan General a los informes sectoriales. Por tanto, en los cuatro sectores mencionados el plan general no puede asumir la condición de plan especial de protección exigido por la normativa sectorial”*.

Este razonamiento es la clave de bóveda de la sentencia y justifica que en su parte dispositiva se anulen parcialmente doce artículos de las normas urbanísticas del Plan General, aunque sólo y exclusivamente respecto de los sectores cuya ordenación no se ha convalidado por la Administración de Cultura. En cambio, la sentencia no afecta a la ordenación del resto de sectores, al considerar el Tribunal que el Plan General opera como un plan especial de protección que cuenta con el informe favorable de la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 20 de la LPHE y 32 de la LPHA.

En el Fundamento décimo se afirma: *“No puede aplicar el plan general sus determinaciones de forma general y directa, respecto de los indicados sectores y por los referidos conceptos urbanísticos que menciona el precepto, pues el plan general no ha obtenido el respaldo jurídico de las resoluciones de la Dirección General de Bienes Culturales, en cuanto a la asignación de usos pormenorizados, alturas, condiciones de edificación, delimitación de áreas de reforma interior para mejorar el entorno territorial o evitar usos degradantes y normas específicas de protección y la asignación de estos conceptos permite o puede permitir alineaciones nuevas, alteraciones en la edificabilidad, parcelaciones o agregaciones prohibidas por el art. 20.3 de la Ley 16/1985. La falta de forma favorable en los cuatro sectores supone la nulidad del art. 10.2.8.2 a) por no poder cumplir la función de instrumento urbanístico especial de protección y por ende infringir el art. 20 de la Ley 16/1985 y 32 de la Ley 1/1991”*.

No obstante lo anterior, en la parte final del Fundamento Jurídico Decimosegundo, la sentencia incluye un razonamiento, en relación con la legalidad del artículo 10.3.7.2.A.c) y d) de las Normas Urbanísticas relativo a las operaciones de reforma interior, que puede aplicarse igualmente a los sectores convalidados al señalar que: *“Es atendible la alegación pues el apartado correspondiente a la letra c) permite reformas interiores que pueden modificar parcialmente el sistema estructural de forma puntual y el apartado referente a la letra d) permite obras de reforma que conllevan la sustitución de la edificación. El art. 21.3 no debe de interpretarse aisladamente sino sistemáticamente en relación con el art. 20, de ahí, que el art. 21 prevé intervenciones urbanísticas que parten de la consideración de la existencia previa de un instrumento urbanístico de protección especial, incluso el número 2 del art. 21 habla del plan especial de protección. Por tanto, el precepto impugnado respecto de los cuatro sectores no convalidados, infringe los art. 20 de la Ley 16/1985 y 32 de la Ley 1/1991, pues no puede ser considerado como instrumento urbanístico de especial protección, e igualmente infringe el art. 21.3 de la Ley 16/1985, pues permite actuaciones urbanísticas que no podrían llevarse a cabo ni con instrumento urbanístico de especial protección, al afectar a la estructura urbana y no delimitar el precepto impugnado las situaciones excepcionales, en consonancia con el art. 21.3”* (el subrayado no es original).

En cualquier caso, el fallo o parte dispositiva de la sentencia se limita, como se ha expuesto anteriormente, a anular los preceptos impugnados en relación exclusivamente con los sectores no convalidados.

En relación con esta cuestión, debe recordarse que a diferencia del artículo 20.3 de la LPHE, el 21.3 no incluye una norma transitoria, sólo exigible en los supuestos en los que no se haya aprobado el planeamiento especial de protección, sino que el mismo es aplicable en todos los casos, es decir, con o sin plan especial. Por tanto, la posibilidad de realizar operaciones de reforma interior en los conjuntos sólo es admisible si no afectan a su estructura urbana y arquitectónica y a las características generales de su ambiente, señalando el precepto la obligación de mantener “*las alineaciones urbanas existentes*” y que la sustitución de inmuebles serán “*excepcionales*” y deberán motivarse adecuadamente justificando que no afectan a los valores culturales del conjunto y que las mismas implican una “*mejora de sus relaciones con el entorno territorial o urbano o eviten los usos degradantes*”.

No se pronuncia la sentencia, por aplicación del principio de congruencia, sobre la legalidad de las innovaciones que el Plan General ha establecido respecto de la ordenación de los sectores convalidados con anterioridad a su aprobación, que este instrumento integra como áreas de planeamiento especial incorporado, a excepción de la referencia contenida en el F.J. Noveno sobre la anulación de las determinaciones del Plan General referentes a la construcción de una biblioteca universitaria en los Jardines del Prado de San Sebastián¹⁴.

La sentencia de 1 de octubre de 2009 realiza una interpretación muy interesante sobre la naturaleza jurídica de los catálogos urbanísticos (F.J. Décimo), sosteniendo al respecto que: “*La figura del catálogo no tiene la naturaleza de instrumento especial de protección respecto de los cuatro sectores no convalidados y el ca-*

¹⁴ El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía ha dictado una serie de sentencias (recursos nº 798, 810, 855, 856, 879, 880, 909 y 941/2006) que anulan las determinaciones del Plan General de Sevilla de 2006 que autorizan la ejecución de una biblioteca universitaria en terrenos situados en los Jardines del Prado de San Sebastián, calificados anteriormente por el PGOU de 1987 como sistema general de espacios libres. El Prado de San Sebastián conforma el sector nº 21 del conjunto histórico y cuenta con un Plan Especial de Protección aprobado en el año 1994. Dicho instrumento de ordenación tampoco preveía la ejecución de esta infraestructura, destinando los referidos terrenos a espacios libres.

tálogo como instrumento de mero desarrollo del plan general, tampoco puede considerarse como instrumento de especial protección, por ello las determinaciones que desarrolle no pueden considerarse que desarrollen un instrumento especial de protección. El inciso primero de la letra d) del art. 10.2.8.2 dispone: «Los Catálogos estarán legitimados para determinar con carácter definitivo las alturas de todos los inmuebles en el Sector, incorporando obligatoriamente como documento complementario el Plano de Alturas». Ha de reiterarse lo expuesto anteriormente en lo referente a que el catálogo, que sólo puede complementar a los instrumentos de especial protección, a tenor del art. 16 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, no puede desarrollar respecto de los cuatro sectores al plan general que no cumple las funciones de instrumento especial de protección, por la regulación de alturas máximas atentaría contra el art. 20.3. El inciso primero de la letra d) del art. 10.2.8.2 expresa: «Para las Áreas de Reforma Interior y Áreas de Transferencia de Aprovechamiento delimitadas por el presente Plan General en los ámbitos de estos Sectores, se condiciona su ordenación detallada y ejecución urbanística hasta el momento de la aprobación definitiva del catálogo del sector respectivo». La impugnación del precepto es estimable por las mismas consideraciones que se ha realizado respecto de los incisos primeros de las letras b) y c)».

Finalmente, en relación con la declaración de nulidad de los artículos de las Normas Urbanísticas del Plan General, la Sala establece (F.J. Décimo de la sentencia de 1 de octubre): “(...) *la nulidad del precepto por su naturaleza de disposición general ha de entenderse de pleno derecho respecto de los cuatro sectores no convalidados. La nulidad del precepto no puede entenderse limitada en cuanto a que como instrumento de especial protección no se ha obtenido el informe favorable de la Administración sectorial y condicionada o reservada, como plan general, a que la aplicación futura del precepto no infrinja el art. 20.3 de la Ley 16/1985. La nulidad del precepto no puede quedar potencialmente amparada por el art. 20.3, como se sugiere por la representación procesal de la Administración municipal, 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*”.

El fallo añade: “(...) *no puede encontrar cobertura jurídica en el precepto, porque el plan general en las determinaciones de protección lo ha incumplido al no obtener respecto de los cuatro sectores el informe favorable. Frente a ello no puede alegarse situación de vacío normativo, pues el plan general no tiene naturaleza de instrumento de especial protección, de ahí que deba redactarse un instrumento de tal naturaleza para los cuatro*

sectores y cubrir esa laguna normativa, sin que hasta el momento se hayan redactado ni tan siquiera los catálogos de protección de los cuatro sectores, que debería de haberse realizado en el plazo de un año, desde la entrada en vigor del plan general, según exige el propio plan en su art. 10.2.8.3, por tanto las actuaciones urbanísticas se regirán por los instrumentos urbanísticos anteriores a la revisión del plan general que se impugna y con las garantías de los art. 20 y 21 de la Ley 16/1985”.

V. ¿SON ADMISIBLES LAS OPERACIONES DE REFORMA INTERIOR EN EL CONJUNTO HISTÓRICO DE SEVILLA?

Tanto la sentencia de 1 de octubre (F.J. Décimo) como la de 22 del mismo mes (F. J. Undécimo) del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía consideran ilegales las operaciones de reforma interior que se proyectan en sectores del conjunto histórico que carecen de Plan Especial de protección convalidado conforme a los razonamientos expuestos en los apartados anteriores.

La sentencia de 22 de octubre de 2009 enjuicia un supuesto concreto de delimitación de un Área de Reforma Interior (ARI-DC-06 “Naves Muro de los Navarros”) incluida en el Sector nº 4 “Santa Catalina-Santiago” del conjunto histórico de Sevilla. El órgano jurisdiccional asume y hace propio el informe pericial ratificado en la fase probatoria que literalmente transcribe en el fundamento décimo: *“(…) la intervención propuesta en la ARI-DC-06, se basa en la supresión de parte de la superficie edificada en el ámbito, creando una nueva tipología urbana inédita en este sector del conjunto histórico de Sevilla, consistente en una estructura edificada con patio interior accesible mediante pasajes públicos desde el viario perimetral existente. Este tipo de organización de parcela no existe en el entorno de la ARI-DC-06, al menos en aquellos conjuntos edificados en los que se conserva la estructura original. Sólo en escasas parcelas existe patio interior, en la mayor parte de ellas una vez (...) la naturaleza de estas modificaciones tendría que ser compatible con las condiciones de protección del conjunto histórico y, más concretamente, con la conservación de los elementos patrimoniales y, en definitiva, con el mantenimiento de la propia estructura urbana existente (...). La intervención prevista en la ARI-DC-06, al proponer la apertura de sendos pasajes desde las calles Muro de los Navarros y conde Negro hacia el interior de la parcela, romperá, inevitablemente, la envolvente construida que constituye las características tipológicas del espacio público. Ambas fachadas opuestas de la parcela, a las calles de Muro de los Navarros y Conde Negro quedarán inevitablemente alteradas si se llega a producir la embocadura de ambos pasajes (...) la apertura de los pasajes hacia el interior de la parcela desde dichas fachadas y de las crujeas cuyo valor patrimonial se reconoce en el propio Plan, modificando la composición de los volúmenes y la organización de macizos y vanos (...) se concluye en el informe que se modifican las*

alineaciones existentes, creando otras nuevas, tanto exteriores como interiores, a los pasajes de nueva creación y al espacio públicos previsto y se altera sensiblemente la estructura urbana existente, introduciendo una tipología de nueva creación y modificando en la planta de calle tanto las fachadas a las calles de Muro de los Navarros y conde Negro como las crujías correspondientes”.

La Sala considera que conforme a las pruebas practicadas ha quedado demostrado que el ARI implica la “*alteración de la estructura urbana existente, introduciendo una tipología de nueva creación y modificando en la planta de calle tanto las fachadas de las dos calles como las crujías correspondientes*”. Esta actuación urbanística de reforma o renovación urbana vulnera, en opinión del Tribunal, lo dispuesto en el artículo 21.3 de la LPHE.

VI. LA PROHIBICIÓN LEGAL DE MODIFICAR ALINEACIONES INTERIORES Y EXTERIORES EN LOS CONJUNTOS HISTÓRICOS¹⁵

La sentencia de 22 de octubre de 2009 considera que la ordenación establecida por el Plan General de 2006 para el ARI-DC-06 “Naves Muro de los Navarros” vulnera el artículo 21.3 de la LPHE porque modifica las alineaciones del conjunto histórico.

Las alineaciones, tanto interiores como exteriores, delimitan las zonas edificables de las no edificables, estableciendo la separación entre el espacio público y el espacio privado de la ciudad¹⁶.

En relación con los apartados 2 y 3 del artículo 21 de la LPHE, la Profesora BARRERO RODRÍGUEZ¹⁷ ha sostenido que las operaciones de remodelaciones urbanas y sustitución de inmuebles previstas por este precepto son “*de carácter excepcional definidas a partir de conceptos jurídicos indeterminados: «una mejora de las relaciones con el entorno territorial o urbano» o la lucha contra «usos degra-*

¹⁵ “El concepto urbanístico de alineación y su relación con la protección de los conjuntos históricos”, GARCÍA ERVITI, F. y CARUZ ARCOS, E., Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, nº 255, enero-febrero 2010.

¹⁶ Sobre el concepto urbanístico de alineación puede consultarse el apartado cuarto del artículo citado en la nota anterior.

¹⁷ *La ordenación urbanística de los Conjuntos Históricos*, op. cit., Pág. 227.

dantes para el propio conjunto», circunstancias que deberán quedar debidamente acreditadas en el procedimiento de planeamiento en el que, además, han de emitir informe vinculante los órganos competentes para la ejecución de la Ley”.

El carácter extraordinario de estas intervenciones¹⁸ exige una interpretación restrictiva, especialmente cuando se afecta a un bien cultural, en el que prima su conservación. La jurisprudencia manifiesta¹⁹ que *“la finalidad de protección de la 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 el propio conjunto. De la misma forma – según el art. 21.3 de la citada Ley- la conservación de dichos conjuntos comporta el mantenimiento de la estructura urbana y arquitectónica, así como de las características generales de su ambiente”.*

La Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 29 de enero de 2002 sostiene: *“En esta norma²⁰ se aprecia claramente que la finalidad de la declaración de esos conjuntos históricos es el de mantenerlos en su estado actual, de tal modo que se conserve así con la mayor facilidad posible la estructura urbana y arquitectónica existente en el conjunto, manteniéndose las características de su entorno ambiental, y por ello, precisamente, constituye una excepción a esa regla general de mantenimiento de los edificios en su estado originario, la posibilidad de sustituir tales inmuebles, aun cuando fuese parcial esa sustitución, comprendiendo sólo la sustitución de algún elemento del edificio, y desde luego, siempre que tal sustitución contribuya a la conservación general del carácter del conjunto, y con el mantenimiento a rajatabla de las alineaciones preexistentes”* (el subrayado no es original).

En consecuencia, la posibilidad de que un plan pueda aprobar una remodelación urbanística en un conjunto histórico para lograr *“una mejora de sus relaciones con el entorno territorial o urbano o eviten los usos degradantes para el propio conjunto”* no permite modificar las alineaciones. La conservación de la trama o parcelario histórico es un límite infranqueable incluso para estas opera-

¹⁸ Repárese que la norma emplea este adjetivo en los apartados segundo y tercero del artículo 21.

¹⁹ Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de marzo de 1999 (EDJ 1.857) y sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 1 de octubre de 2002 (EDJ 61.758).

²⁰ En referencia a la LPHE.

ciones de remodelación o reforma interior de los conjuntos. De esta forma, la jurisprudencia sale al paso y censura la tesis según la cual la conservación de las alineaciones puede también excepcionarse siempre que motivadamente se proponga una reforma urbana.

Conforme a la Ley del Patrimonio Histórico Español, las renovaciones urbanísticas son posibles en los conjuntos históricos siempre de forma excepcional y motivada, admitiéndose incluso la demolición de inmuebles, pero dichas operaciones de reforma no pueden, en ningún caso, modificar las alineaciones.

El artículo 31.2.a) de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía²¹ sí permite de forma excepcional modificar las alineaciones, admitiendo la ejecución de *“remodelaciones urbanas que alteren dichos elementos siempre que supongan una mejora de sus relaciones con el entorno territorial y urbano o eviten los usos degradantes del bien protegido”*.

El Plan General de Ordenación Urbanística de Sevilla incluye en el extenso conjunto histórico varias áreas de reforma interior en suelos que clasifica como urbanos “no consolidados” y a cuyos propietarios impone los deberes urbanísticos propios de esta tipología de suelo: cesión de suelos dotacionales públicos y del 10 % del aprovechamiento lucrativo urbanizado a la Administración actuante, financiación de la ejecución de la urbanización, edificación en los plazos previstos por la ordenación y reserva del 30 % de la edificabilidad residencial para vivienda protegida u otro régimen análogo de protección.

Las propuestas de ordenación comentadas incluyen la obtención de suelos dotacionales y espacios libres de titularidad pública de nueva creación que los propietarios deben ceder gratuitamente aunque los suelos considerados tienen en la mayoría de los casos la condición jurídica de solar²², resultando

²¹ Disposición que deroga la Ley 1/1991, cuya entrada en vigor es posterior a la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbanística de Sevilla.

²² Artículo 148.4 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía: *“A los efectos de esta Ley, tendrán la condición de solar las parcelas de suelo urbano dotadas de los servicios y características que determine la ordenación urbanística, y como mínimo los siguientes: a) Acceso rodado por vía urbana pavimentada; b) Suministro de agua potable y energía eléctrica con caudal y potencia suficiente para la edificación, construcción e instalación prevista; c) Evacuación de aguas residuales a la red pública, y d) Que tengan señaladas alineaciones y rasantes, si existiera planeamiento”*.

entonces necesario re-delimitar en el interior de los solares el espacio público del privado.

Aunque no es objeto del presente estudio interesa señalar que la des-consolidación de los suelos urbanos de los centros históricos de las ciudades para desarrollar operaciones de reforma interior ha sido censurada por la Sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 23 de septiembre de 2008 (Rec. 4731/2004) que anula la inclusión por el PGOU de Las Palmas de Gran Canaria de una finca en un área de reforma interior y su clasificación como suelo urbano no consolidado. La parte demandada en el proceso resuelto por la Sentencia citada justificó la decisión del planeamiento de clasificar como suelo urbano no consolidado unos terrenos que materialmente contaban con los servicios urbanos básicos y se integraban en la malla urbana entendiéndose que para que los terrenos merezcan la consideración de suelo urbano consolidado no basta con que cuenten con los servicios que caracterizan a este suelo, pavimentación de calzada, encintado de aceras y alumbrado público, sino que es necesario que dispongan de tales servicios *“(...) en los términos precisados por las Normas Técnicas del Planeamiento Urbanístico y el Plan General. Y puesto que el Plan General aprobado establece una profunda transformación urbanística para esa unidad de actuación, la urbanización y los servicios con los que cuentan no son ya acordes con las previsiones del planeamiento, por lo que no cabe conceptuarlos como suelo urbano consolidado”*.

El Tribunal Supremo considera que la “desconsolidación” de un suelo urbano, por su integración en un área de reforma interior, vulnera el Derecho básico estatal por las siguientes razones que, literalmente, se transcriben de la Sentencia citada: a) *“Pues bien, en esta misma línea de razonamiento, los criterios de diferenciación que en el ejercicio de sus competencias establezca el legislador autonómico habrán de ser interpretados en términos compatibles con aquella normativa básica y teniendo en todo momento presente que la delimitación entre una y otra categoría de suelo urbano, con el correspondiente régimen de deberes, habrá de hacerse siempre en los límites de la realidad”*; b) *“(...) de manera que el enunciado de las características exigibles para la consideración del terreno como suelo urbano no quede entregada a lo que en cada momento establezca el planeamiento urbanístico. Y ello es plenamente congruente, además, con aquel llamamiento de la doctrina constitucional a que el legislador autonómico opere en los límites de la realidad a la hora de establecer los criterios de diferenciación entre el suelo urbano consolidado y el no consolidado. Tales postulados de la legislación básica y de la doctrina jurisprudencial resultarían vulnerados si el artículo 51.1.a) de la Ley canaria se interpretase como pretenden los recurrentes, pues ello equivaldría a admitir que unos terrenos que indubitablemente cuentan, no sólo con los servicios exigibles para su consideración como suelo urbano, sino también con los de pavimentación de calzada, encintado de aceras y alumbrado público, y que están plenamente consolidados por la edificación -sobre ninguno de estos aspectos se ha suscitado controversia- habrían de perder la consideración de suelo urbano consolidado, pasando a tener la de suelo urbano no consolidado, por la sola circunstancia de que el nuevo planeamiento contemple para ellos una determinada transformación urbanística”, y c) “Tal degradación en la categorización del terreno por la sola alteración del planeamiento, además de resultar ajena a la realidad de las cosas, produciría consecuencias difícilmente compatibles con el principio de equidistribución de beneficios y cargas derivados del planeamiento, principio éste que, según la normativa básica (artículo 5 de la Ley 6/1998), las leyes deben garantizar (...) lo que permite suponer que ya en su día habían cumplido con los deberes necesarios para que el suelo alcanzase esa condición, quedarían nuevamente sujetos, por virtud del cambio de planeamiento, al régimen de deberes y cesiones previsto en el artículo 14 de la Ley 6/98 para los titulares de suelo urbano no consolidado, consecuencia ésta que, como decimos, no resulta respetuosa con la exigencia de que la distribución de derechos y deberes resulte justa y equitativa”*.



En el caso del ARI-DC-06 “Muro de los Navarros”²³, este espacio libre público de nueva creación ocupa el centro de la manzana, como un patio de luces, comunicándose con el viario exterior a través de sendos pasajes peatonales de titularidad privada, a los que se impone una servidumbre de uso público. De esta forma, el parcelario histórico se transforma en la medida en que se introduce un nuevo espacio público en el interior de la manzana de uso residencial, alterando la estructura urbana tradicional, ya que esta variante tipológica de espacio libre interior de uso público es inédita en el conjunto histórico sevillano.

Los propietarios de estos suelos urbanos des-consolidados e incluidos en áreas de reforma interior impugnaron el Plan General denunciando, entre

²³ Puede consultarse el vigente Plan General de Ordenación Urbanística de Sevilla en la página web de la Gerencia de Urbanismo de Sevilla: www.sevilla.org/urbanismo/.

otras cuestiones, la vulneración de la prohibición legal de modificar las alineaciones en el interior de un sector del conjunto histórico de Sevilla y la alteración de su estructura urbana.

En su defensa la Administración ha sostenido, por un lado, que estas remodelaciones urbanas excepcionales admiten dichas alteraciones en el parcelario cuando se pretende una mejora de sus relaciones con el entorno y la supresión de usos degradantes, invocando el apartado segundo del artículo 21 de la LPHE. En segundo lugar, se ha sostenido que el nuevo espacio libre, de titularidad y uso público previsto en el interior de la manzana, no conforma ninguna alineación nueva, advirtiendo que el mismo es interior, de lo que parece deducirse que los artículos 20.3 y 21.3 de la LPHE sólo protegen las alineaciones exteriores que separan el espacio edificado de la vía pública.

La sentencia de 22 de octubre de 2009 admite la tesis de los recurrentes y anula el ARI-DC-06 considerando que el mismo vulnera abiertamente el artículo 21.3 de la LPHE. En el Fundamento Jurídico Undécimo, el Tribunal sostiene: *“(...) a mayor abundamiento y por lo que se refiere al supuesto concreto de autos, en el informe pericial se acredita la modificación de alineaciones, por la creación de otras nuevas, tanto exteriores como interiores y la alteración de la estructura urbana existente, introduciendo una tipología de nueva creación y modificando en la planta de calle tanto las fachadas de las dos calles como las crujías correspondientes (...) y además el área de reforma interior en concreto, como se desprende claramente del informe pericial vulnera el art. 21.3 de la Ley 16/1985, en el sentido en que modifica alineaciones y la estructura urbana (...). La actuación no puede entenderse justificada porque se esté a la espera de la convalidación de un estudio de detalle, que tiene las limitaciones de regulación urbanística del art. 15 de la Ley 7/2002, sino porque en sí misma no tiene apoyo jurídico pues el plan general no puede regular la actuación como instrumento urbanístico de especial protección, de ahí, que la regulación originaria este viciada y por ende un futuro estudio de detalle no puede convalidar una actuación nula de origen (...). Por último, en cuanto al nivel de catalogación y protección de la parcela en consonancia con lo resuelto con la sentencia de 1 de octubre de 2009 y con lo expuesto en la presente, no es procedente el nivel de catalogación D de protección Parcial en grado 2, que modifica el correspondiente a la normativa urbanística anterior a la revisión del plan general, pues en el sector nº 4 (Santa Catalina-Santiago) la Administración sectorial no informó favorablemente la revisión del plan general y al no tener éste la naturaleza de instrumento urbanístico de especial protección no puede modificar el nivel de catalogación y de protección”.*