



**ESTUDIO PREVIO PARA LA ELABORACION DEL PLAN DE ACTUACION Y
MEJORA DE LA ZONA DE AMORTIGUAMIENTO DEL SITIO DE LOS
DÓLMENES DE ANTEQUERA**

JOSÉ RAMÓN MENÉNDEZ DE LUARCA NAVIA OSORIO
MARZO 2016

PAU SOLER SERRATOSA

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

SÍNTESIS DEL INFORME DE ICOMOS
SÍNTESIS DE LA PROPUESTA

DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL

Contexto paisajístico y evolución urbana
Definición del ámbito del Plan de Actuación
Zonificación del ámbito del Plan de Actuación

ESTRATEGIAS PARA LOS DISTINTOS INSTRUMENTOS Y TIPOS DE AFECCIONES

A.- MEDIDAS COERCITIVAS: DETENER LA EXPANSIÓN URBANA, INDUSTRIAL Y RESIDENCIAL PREVISTAS PARA LA ZONA EN EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

1 Expansiones urbanísticas no consolidadas que se eliminan o mitigan

SUELOS URBANIZABLES NO SECTORIZADOS

Suelos objeto de desclasificación

SUELOS URBANIZABLES SECTORIZADOS

Suelos objeto de desclasificación

Suelos objeto de reconsideración

SUELOS URBANOS NO CONSOLIDADOS

Suelos objeto de desclasificación

Suelos objeto de reconsideración

B.- LA TRANSFORMACIÓN Y REQUALIFICACIÓN DE LO EXISTENTE

OBJETIVO: APERTURA DE LA CIUDAD AL PAISAJE. CREACIÓN DE UNA NUEVA FACHADA URBANA SOBRE LA VEGA Y EL RÍO DE LA VILLA

ZONIFICACIÓN

1 EL ÁREA COLINAR DE LOS DÓLMENES

ÁREA OCCIDENTAL

AFECCIONES POSITIVAS A REFORZAR

Potenciación de los paisajes rurales tradicionales

Puesta en valor de otros yacimientos arqueológicos en la unidad paisajística de los dólmenes

AFECCIONES NEGATIVAS A CORREGIR

Atenuar la barrera creada por el perímetro de Infraestructuras viarias

Intervención sobre las actuaciones surgidas en el perímetro viario

Actuaciones previstas en el planeamiento

Ronda Norte (SUNC-RN)

Terciario de la Villa (SUNC-TV)

Actuaciones existentes

Estación de Servicio y Concesionario de Automóviles

Supermercados

Estación de maquinaria de obras Públicas

Zona residencial del Cerro de la Cruz

ÁREA ORIENTAL

Entorno del Romeral

Mejora de los espacios públicos de El Romeral

Mejora de la conexión entre las dos áreas del Conjunto Arqueológico

2 HUERTAS HISTÓRICAS DE LA RIBERA DEL RÍO DE LA VILLA

AFECCIONES POSITIVAS A REFORZAR

Establecimiento de un parque lineal que conforme una barrera verde entre el recinto de Los Dólmenes y el polígono industrial. Creación de una cornisa urbana sobre la ribera del Río de la Villa y su paisaje de huertas

ELEMENTOS DE IMPACTO NEGATIVO A CORREGIR

Actuaciones previstas en el planeamiento

Terciario de la Villa (SUNC-TV)

Residencial Ribera de la Villa (SUNC-RV)

Ensanche Norte SURNS-AN.1

Actuaciones existentes

3 LA VÍA VERDE FERROVIARIA COMO SOPORTE DE LA CORNISA URBANA SOBRE LA VEGA

AFECCIONES POSITIVAS A REFORZAR

AFECCIONES NEGATIVAS A CORREGIR

Actuaciones existentes

Traseras del Polígono Industrial

4 SUELOS URBANOS CONSOLIDADOS: EL POLÍGONO INDUSTRIAL DE ANTEQUERA

AFECCIONES POSITIVAS A REFORZAR

AFECCIONES NEGATIVAS A CORREGIR

Actuaciones existentes

La edificación

Urbanización del viario y espacios públicos

El eje viario de la Carretera de Málaga

El viario interno

Las previsiones del planeamiento

Industrial Avenida Romeral SUNC-IR IR

Industrial Sur SURS-IS

5 EL NUEVO POLÍGONO EMPRESARIAL Y LOS SUELOS URBANIZADOS VACANTES

AFECCIONES POSITIVAS A REFORZAR

AFECCIONES NEGATIVAS A CORREGIR

Las previsiones de Planeamiento

Industrial Manchilla (SURS-IM)

Ensanche del Romeral SURNS-AE.1

Terciarios Zona Este SURS-TE

Terciario Cruce del Romeral SUNC-TR

6 LAS LADERAS DEL PIE DE MONTE DEL TRÍAS DE ANTEQUERA

AFECCIONES POSITIVAS A REFORZAR

AFECCIONES NEGATIVAS A CORREGIR

Urbanización en la ladera septentrional sobre el Río de la Villa

Canteras abandonadas

CONSIDERACIÓN SOBRE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN Y LAS ETAPAS DEL PLAN DE ACTUACIÓN

Los instrumentos de planeamiento

Las intervenciones de obra

INFORME JURÍDICO SOBRE LAS POSIBLES IMPLICACIONES INDEMNIZATORIAS DE LA PROPUESTA

CONSIDERACIÓN PRELIMINAR: MARCO LEGAL

Régimen urbanístico de la propiedad: adquisición gradual de derechos

Criterios de valoración: situaciones básicas del suelo

Supuestos indemnizatorios por alteración del planeamiento

Indemnización por afección a derechos adquiridos

Indemnización de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización

Indemnización de la iniciativa y la promoción de actuaciones de urbanización o de edificación

Afección a suelos urbanizables del entorno

Afección a suelos urbanos no consolidados del entorno

Afección a suelos urbanos consolidados del entorno

Suelos edificados

Suelos no edificados

CONSIDERACIONES SOBRE EL PROCEDIMIENTO

CONCLUSIÓN

LISTA DE PLANOS

1 TERRITORIO	E 1:25.000
2 ESTADO ACTUAL	E 1:7.500
3 EVOLUCIÓN URBANA	E 1:7.500
4 UNIDADES DE PAISAJE	E 1:7.500
5 USOS EXISTENTES EN LOS POLÍGONOS INDUSTRIALES	E 1:7.500
6 PGOU 2010	E 1:7.500
7 SUELOS CON PLANEAMIENTO A RECONSIDERAR	E 1:7.500
8 ZONIFICACIÓN PROPUESTA	E 1:7.500
9 PROPUESTA DE PANTALLAS ARBOLADAS	E 1:7.500

ESTUDIO PREVIO PARA LA ELABORACION DEL PLAN DE ACTUACION Y MEJORA DE LA ZONA DE AMORTIGUAMIENTO DEL SITIO DE LOS DÓLMENES DE ANTEQUERA

INTRODUCCIÓN

El presente documento recoge los criterios que debiera conformar un Plan de Actuación de la parte del municipio de Antequera afectado por la Declaración de Patrimonio Mundial en el que se atiende a las cuestiones planteadas por ICOMOS de 21 de diciembre de 2015

SÍNTESIS DEL INFORME DE ICOMOS

El informe de ICOMOS propone tomar las siguientes medidas correctoras:

- 1. Medidas de mitigación de las afecciones de los inadecuados desarrollos urbanísticos de tipo comercial e industrial en la zona de amortiguamiento y especialmente en las visuales entre elementos nominados al Este del Romeral. Se incluirán descripción de las medidas y de su programación en el tiempo en:**
 - a. El plan para reducir el crecimiento industrial-terciario entre Menga y La Peña.**
 - b. El plan para reducir el impacto del área industrial en torno al Romeral, la mejora de los espacios públicos de ese entorno y de la antiestética comunicación actual del Romeral con los otros dólmenes.**
- 2. Reducción del impacto del Museo**
- 3. Extender los límites del sitio del Romeral**
- 4. Revisión del PGOU para el control de nuevas construcciones industriales y terciarias con objeto de evitar o mitigar su impacto en el ámbito indicado**
- 5. Incluir estudio de impacto sobre el patrimonio en el Plan de Gestión, de forma que se evalúen los impactos de las nuevas promociones**

SÍNTESIS DE LA PROPUESTA

El informe señala por una parte unas afecciones al VUE, de tipo genérico (zonas industriales y terciarias en la zona de amortiguamiento y en especial las que afectan a las visuales de La Peña desde los dólmenes) o específico (edificio museo, espacios públicos de El Romeral y mejora de la conexión de este último), y por otra parte indica los instrumentos para su mitigación, un conjunto de planeamientos que pueden ser integrados en un solo instrumento: el Plan de Protección, si bien la ejecución de algunas propuestas ha de completarse con una revisión del PGOU.

A dicho fin, la primera medida es la de la definición de los distintos elementos que causan el impacto patrimonial y su clasificación por temas y por intensidad, de modo que se pueda entender la prioridad, modo y factibilidad de su intervención.

CLASIFICACIÓN DE LAS AFECCIONES

A AFECCIONES POSITIVAS A REFORZAR

- 1 Potenciación de los paisajes naturales y rurales tradicionales
- 2 Puesta en valor de otros yacimientos arqueológicos
- 3 Rehabilitar las Infraestructuras históricas de caminos y canales

B AFECCIONES NEGATIVAS A MITIGAR

1 Expansiones urbanísticas

1.1 No consolidadas

- a. Industriales
- b. Terciarias

1.2 Consolidadas

- a. Industriales
- b. Terciarias
- c. Residenciales

2 Infraestructuras

2.1 Viario

- a. Primer orden
- b. Viario interior

2.2 Tendidos eléctricos

INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN

1 Normativo, control urbanístico de las características de las nuevas intervenciones

2 Propositivo, proyectos de actuación dirigidos a la mejora del entorno y mitigación de impactos

DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL

CONTEXTO PAISAJÍSTICO Y EVOLUCIÓN URBANA

El sitio de los Dólmenes de Antequera se singulariza por la presencia de una excepcional configuración natural en la que se ha desarrollado una igualmente excepcional elaboración cultural.

El lugar, en cuanto preexistencia natural propicia a la implantación humana, se caracteriza por la presencia de la llanura de la Vega de Antequera: el lecho de la desecación en tiempos geológicos de un antiguo mar interior rodeado por las sierras béticas, del que permanecen como testigos distintas lagunas. El contorno de sierras cálcareas proporciona una reserva de agua que irriga los fértiles sedimentos de la Vega creando una condición especialmente favorable para la agricultura. Por ello resulta comprensible que en la etapa histórica, o más bien prehistórica, del neolítico en que se inicia la civilización agraria, dicho espacio adquiriese una especial relevancia, lo que explica que allí se implantaran unas construcciones tan singulares como son los Dólmenes de Antequera.

En una descripción más detallada del lugar nos encontramos que en Antequera, en el borde meridional del espacio de la Vega, entre la formación montañosa, en este caso el macizo del Torcal, y la llanura aluvial se interpone un amplio zócalo de pie de monte, de topografía muy fragmentada por la proliferación de cursos de agua, una formación geológica conocida como Trías de Antequera que ofrece abrupta cornisa, muy fragmentada, sobre la Vega. Desde dicha plataforma se adentran en la vega algunas formaciones colinares que por su situación de dominio visual y condiciones defensivas, entre las que se incluye la defensa frente al peligro de inundación, ofrecen unas condiciones especialmente favorables para el asentamiento humano. Entre estas elevaciones destaca por lo abrupto y peculiar configuración, semejante a un rostro humano, la denominada Peña de los Enamorados, que se convertirá en un importante hito de referencia en su amplio dominio visual.

Las citadas condiciones favorables se ven reforzadas por la presencia, contorneando esas colinas, de un curso de agua, El Río de la Villa, que a partir de su nacimiento en el vecino macizo montañoso de El Torcal ofrece la singularidad, frente a lo habitual en otros cursos fluviales mediterráneos, de no verse sometido a la periodicidad estacional, manteniendo una aportación constante, incluso en el estiaje, debido a la función de gran reserva acuífera ejercida por el Torcal.

Todavía queda por señalar un último factor de gran importancia: la coincidencia en ese lugar de un cruce de rutas naturales de largo recorrido. Por un lado las vías de sentido NE-SO que siguen la alineación de vegas que desde Murcia se extiende hasta el Golfo de Cádiz, y por otro las rutas Norte Sur que desde la Bahía de Málaga se benefician del estrechamiento en este lugar del cordal bético para penetrar hacia el interior de la península.

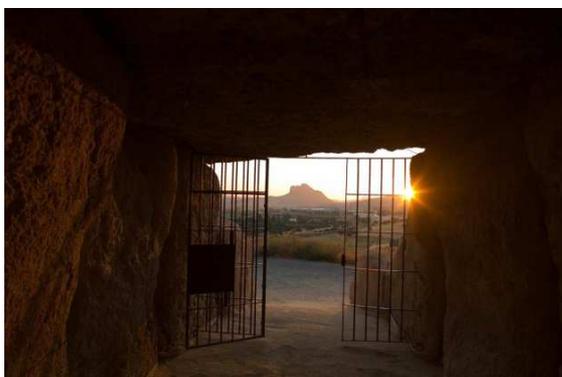
Estas especiales condiciones, en las que se suma la riqueza agraria con el papel de centro de rutas comerciales y ganaderas, con la consiguiente producción artesanal, favorecieron la continuidad de los asentamientos desde época neolítica hasta la actualidad, con sucesivos

periodos de especial florecimiento, como fue la época romana en la que la comarca se convierte en suministradora olivarera de la metrópoli. Incluso en aquellos periodos históricos de crisis generalizada del país, como fue el siglo XVII, debido a su papel comercial, unido a la actividad protoindustrial textil que facilitaba la capacidad energética proporcionada por el cauce constante del Río de la Villa, mantuvo su pujanza manifestada en el esplendor de la ciudad barroca. Solamente cuando avanzado el siglo XIX, con la difusión de la revolución industrial, las fuentes naturales de energía son sustituidas por los combustibles fósiles la ciudad experimentará un decaimiento que perdurará hasta finales del siglo XX.

Una continuidad caracterizada por el mantenimiento de los asentamientos en las colinas con un especial cuidado en la preservación del área agrícola de la Vega, además de aquellos espacios más inhóspitos conformados por el área serrana y su pie de monte.

Esta continuidad se romperá a partir del último cuarto del siglo XX cuando la ciudad entra, con un cierto retraso, en el impulso desarrollista de unos años de crecimiento acelerado que se mantendrá durante tres decenios.

Debido a la precipitación de este impulso transformador, apoyado en las ventajosas condiciones para el desarrollo económico y urbanístico que supone su posición central en la región andaluza, de la que constituye su principal nudo de comunicaciones, se ha desarrollado una acelerada expansión urbana sin consideración alguna del otro rasgo favorable que hemos venido observando como origen del propio nacimiento de Antequera: sus singulares características agrarias, paisajísticas y patrimoniales.



La Peña desde Menga



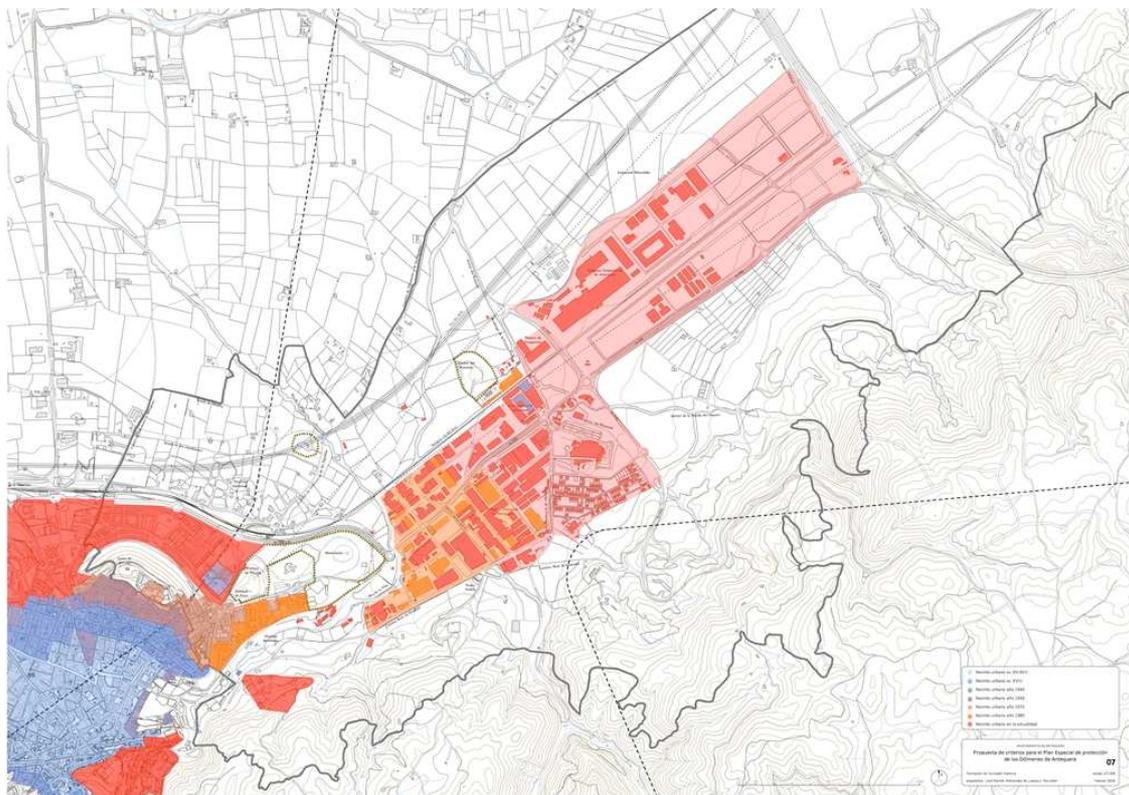
La Peña desde El Torcal



La Vega desde La Peña

La primera decisión que estructura este impulso, y la consiguiente contradicción con la realidad patrimonial, fue la creación de un polígono industrial al oriente del casco antiguo a ambos lados del eje de la Carretera de Málaga en el espacio comprendido entre los Dólmenes de Menga y Viera y el del Romeral. Una orientación del crecimiento industrial que fue

confirmado en el PGOU de 1997 con la adición al polígono precedente de otro nuevo sobre el mismo eje viario, el PEA, Polígono Empresarial de Antequera, dispuesto entre el Dolmen de El Romeral y La Peña de los Enamorados siguiendo el eje visual que relaciona los tres dólmenes con aquel hito natural. Todavía la nueva revisión del planeamiento, redactado en unos años de euforia económica y aprobado en 2010, el año que precede a la crisis de ciclo expansivo, preverá nuevos ensanches a ambos lados del nuevo polígono. En ese mismo periodo el trazado del AVE en paralelo a esos desarrollos, creando una barrera entre los dólmenes y la Vega, vendrá agravar el impacto. Una estrategia continuista que el brusco cambio de tendencia verificado tras su aprobación obliga a revisar buscando un mayor equilibrio entre la promoción de los valores cuantitativos y cualitativos del lugar.



volución urbana. Los colores naranja y rojo corresponden a expansión posterior a 1980

Como observamos, este conjunto de promociones industriales e infraestructurales se ha ido desarrollando en la vecindad del lugar donde se enclavan los Dólmenes, lo que representa un ejemplo extremo de esta contradicción entre el valor patrimonial y el de la dinámica urbana.

El valor universal excepcional de la conjunción de los tres monumentos megalíticos, únicos por la calidad, diversidad y magnitud de sus arquitecturas y por sus relaciones con hitos paisajísticos lejanos destacados sobre la fértil y extensa llanura de la Vega, uno de los más relevantes paisajes agrarios de la Península Ibérica, se ha visto así gravemente afectado al situarse en un entorno en el que se han descuidado las cualidades del lugar, lo que ocasiona una imagen muy poco atractiva.

La situación se agrava por la condición marginal de periferia urbana, reforzada por el efecto barrera creado en su día por antiguo el ferrocarril, lo que convierte el espacio en una trasera

de la ciudad donde se acumulan los usos expulsados del centro urbano; junto con las áreas industriales ya descritas, la acumulación de vertidos y depósitos de material de todo tipo, estacionamientos de camiones, estaciones de servicio, construcciones precarias y fuera de normativa etc.



Almacenamientos en el entorno de El Romeral



Vista del Polígono Industrial

El informe de ICOMOS responde precisamente al objetivo de resolver esa contradicción, indicando la necesidad de mitigar las actividades existentes y previstas que causan esa imagen negativa.

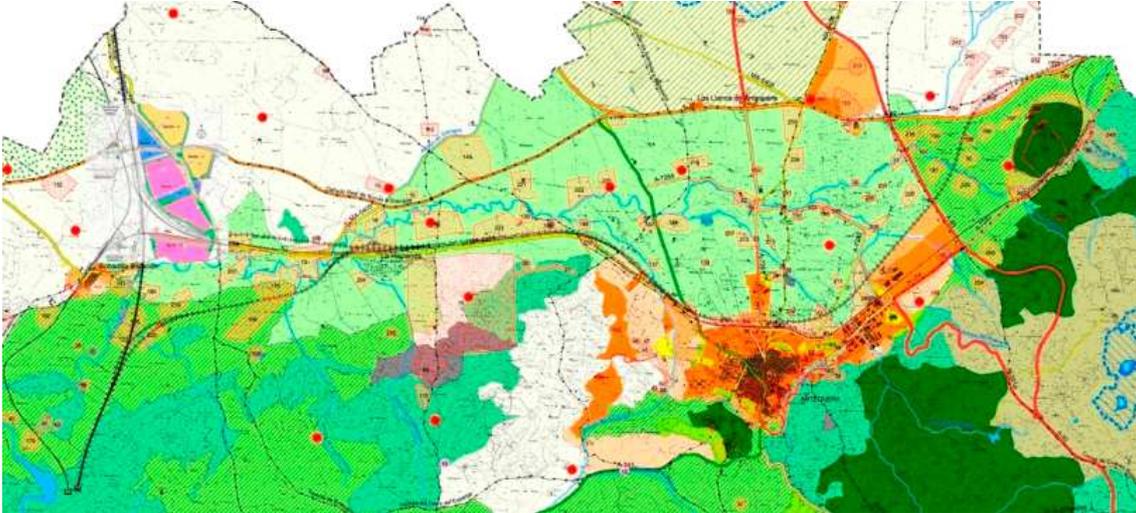
A partir del énfasis en la corrección de los aspectos negativos que caracterizan el documento, cabe señalar que, junto a las inevitables medidas coercitivas de corrección de las previsiones de expansión, la estrategia más eficaz para alcanzar esas metas es comenzar por una política de puesta en valor de las cualidades positivas del lugar como motor que incentive una transformación de la situación actual. En ese sentido, existe la favorable tendencia actual, tanto en Antequera como a escala global, a una transformación de parte de la vieja actividad industrial del área urbana al sector servicios, con la peculiaridad de que la potencialidad de atracción de estas nuevas actividades se ve fomentada por las consideraciones ambientales, algo que resultaba indiferente para la antigua industria.

Este proceso, que en los últimos años se venía produciendo de forma descontrolada, se trata ahora de integrar en una política de recualificación general del entorno acorde con el valor universal excepcional del recurso cultural que ahora se declara. Una estrategia que puede resumirse en el objetivo de transformar la actual situación marginal de trasera que caracteriza al lugar por la condición privilegiada de la fachada urbana mediante a la cual la ciudad se abre al excepcional paisaje de La Vega y de los grandes hitos naturales que la enmarcan.

Dentro del contexto descrito la declaración como Patrimonio Mundial del conjunto conformado por los Dólmenes, La Peña de los Enamorados y el Torcal, y sus relaciones visuales, conduce a la consideración de este amplio espacio, situado al oriente del municipio, de forma que pase de contemplarse como un área vacante, en expectativa de transformación urbana, a entenderse un ámbito especialmente valioso en sí, como un lugar de preferente protección paisajística.

Esta decisión conlleva un cambio en la estrategia de desarrollo municipal que anteriormente había escogido este espacio como ámbito prioritario de desarrollo industrial. Es de esperar que

dicha transformación incida en una revalorización general de la zona, con la consiguiente recualificación de sus actividades. Un proceso que debe ir acompañado por una enérgica disciplina urbanística destinada a la erradicación de actividades marginales de cuestionable legalidad.



El cambio de estrategia ya se había iniciado estos últimos años con la localización del Puerto Seco al Oeste del municipio. Un lugar donde se produce un nudo de las grandes infraestructuras ferroviarias y de autovías generado por el cruce del corredor mediterráneo y del eje interior peninsular. Dicho giro estratégico debe proseguir a largo plazo, y de forma paulatina, con la transferencia hacia esa zona occidental de parte de las expectativas de desarrollo industrial y logístico que ahora se coartan en el ámbito protegido como entorno del Patrimonio Mundial. Una política urbanística que debe ser amparada en una revisión del Planeamiento General, al tiempo que las intervenciones de adecuación en el área objeto de la Declaración de Patrimonio Mundial serán objeto de un Plan Especial de Protección particularizado.



La Peña, los polígonos industriales y La Vega desde Los Dólmene

DEFINICIÓN DEL ÁMBITO DEL PLAN

En la definición del ámbito del Plan se ha tenido en cuenta la posibilidad de delimitar el espacio situado al oriente de la ciudad de Antequera, donde se sitúan los dólmenes, con la suficiente amplitud para introducir aquellos aspectos que requieren la resolución de conflictos entre los dos aspectos en que se ha venido abundando: la protección de los valores económicos y urbanísticos que constituyen la base de la vida urbana y los valores patrimoniales y paisajísticos en los que se fundamenta la declaración de Patrimonio Mundial. A dicho fin, se ha incluido en el ámbito de estudio tanto el área de BIC de los Dólmenes con su entorno como las promociones industriales y residenciales existentes y previstas contiguas, con especial interés en las que se interponen en el sitio dolménico y la Peña de los Enamorados. A este conjunto de áreas urbanizadas, o con previsión de serlo, se ha añadido la corona de espacios rurales inmediatos cuya presencia revaloriza la situación de estas áreas urbanas.

Se han excluido de la delimitación los dos grandes hitos naturales de la Peña de los Enamorados y El Torcal, dado que, aunque constituyen elementos esenciales en la declaración de Patrimonio Mundial, no plantean aspectos conflictivos y su protección se encuentra suficientemente garantizada.

A partir de estos criterios se han definido los siguientes límites:

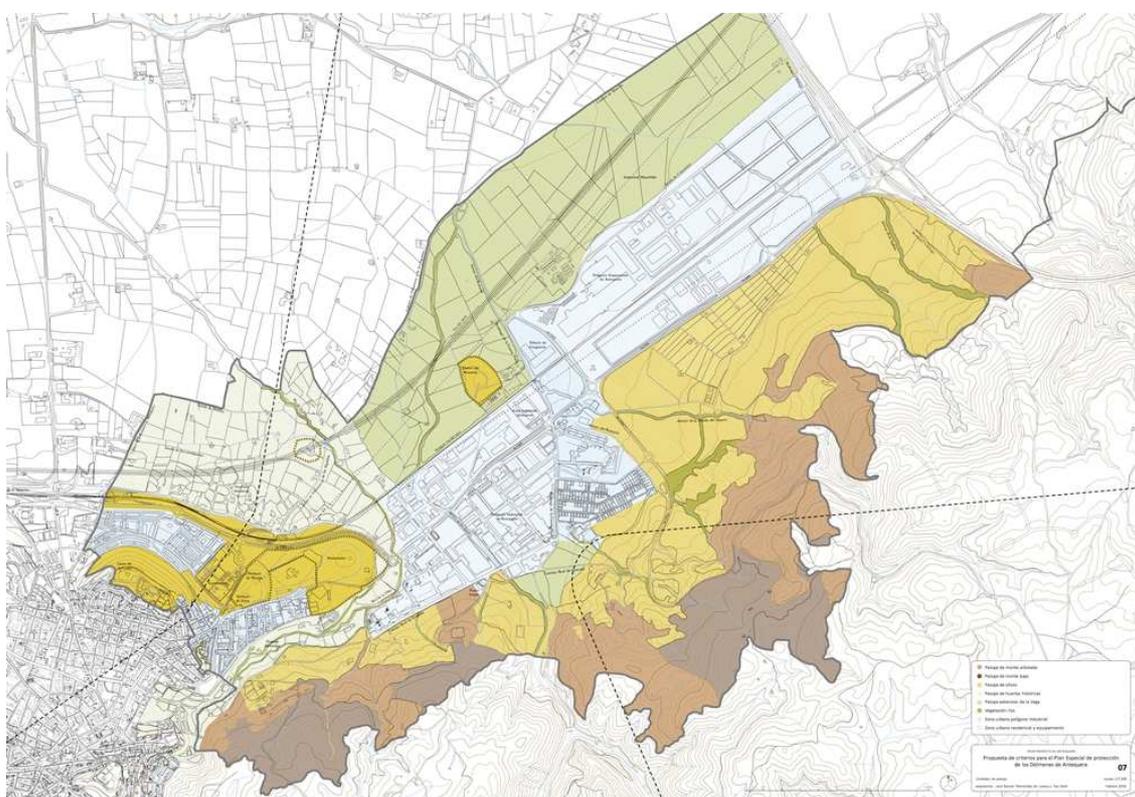
Por el oeste el antiguo camino y vía pecuaria con dirección Norte Sur, cordel de Villanueva a Antequera, que separa la Vega de los terrenos de la nueva estación del AVE.

En el costado septentrional, a partir de ese límite occidental sigue hacia el oriente una zona de huertas históricas contiguas al borde urbano, que se singularizan por su menudo y elaborado parcelario con proliferación de sendas y acequias así como de elementos patrimoniales que se extienden hasta ambos márgenes del Río de la Villa. Más adelante, continúa por el viejo de camino de Villanueva de la Algaida del que se desprende hacia el oeste otra senda antigua conocida como camino de Mancha hasta su cruce con la antigua realenga de Málaga, hoy en gran parte ocupada por la A45 que conforma el límite oriental del Plan.

En cuanto al límite meridional incluye, a partir del dicha A45, el frente de ladera hacia la Vega visible desde Los Dólmenes de la plataforma de pie de monte conocida como Trías de Antequera hasta su encuentro con el Río de la Villa. Más adelante sigue el cauce del Río hasta llegar al Puente de los Remedios donde atraviesa el cauce para incluir el frente canteras del que se ha propuesto como suministrador de la piedra de Los Dólmenes, incluyendo las viviendas que las bordean por el Oeste. Sigue por la Calle Molinos, desciende por la calle Archidona para desviarse a la izquierda por la calle Quinta, de forma que incluye la abrupta ladera urbanizada que provoca la aparición de inadecuadas medianerías hacia los Dólmenes, hasta alcanzar el Cerro de la Cruz que se incluye hasta la calle que lo bordea por el sur. Por el margen occidental del Cerro la calle bordea el parque por el Oeste descendiendo en forma de lazos hasta alcanzar el camino de la Campsa que continúa hacia el interior de la ciudad el Cordel de Villanueva donde se había iniciado la delimitación.

ZONIFICACIÓN DEL ÁMBITO DEL PLAN

Al analizar el área delimitada como objeto del Plan de Actuación a través de los criterios paisajísticos y de evolución urbana se distinguen una serie de zonas diferenciadas. Desde el punto de vista paisajístico se ha señalado la presencia de dos grandes espacios en fuerte contraste: por un lado la llanura agrícola de La Vega que penetra hacia la montaña con las huertas que bordean el Río de la Villa y, por otra, la ladera erosionada del pie de monte de la sierra con predominancia de vegetación arbórea. Un tercer elemento está constituido por el conjunto de colinas que avanza sobre la Vega como prolongación del pie de monte, ocupadas mayoritariamente por olivar. Si bien se trata de un espacio de menor entidad, adquiere especial importancia por constituir el soporte del sitio dolménico. Sobre esa base natural, especialmente sobre la llanura de La Vega, en el margen del pie de monte y, en menor grado en el área de colinas, se han ido disponiendo a partir de los años ochenta del pasado siglo las áreas de expansión urbana, principalmente industrial, junto con algunos enclaves residenciales y de equipamiento.



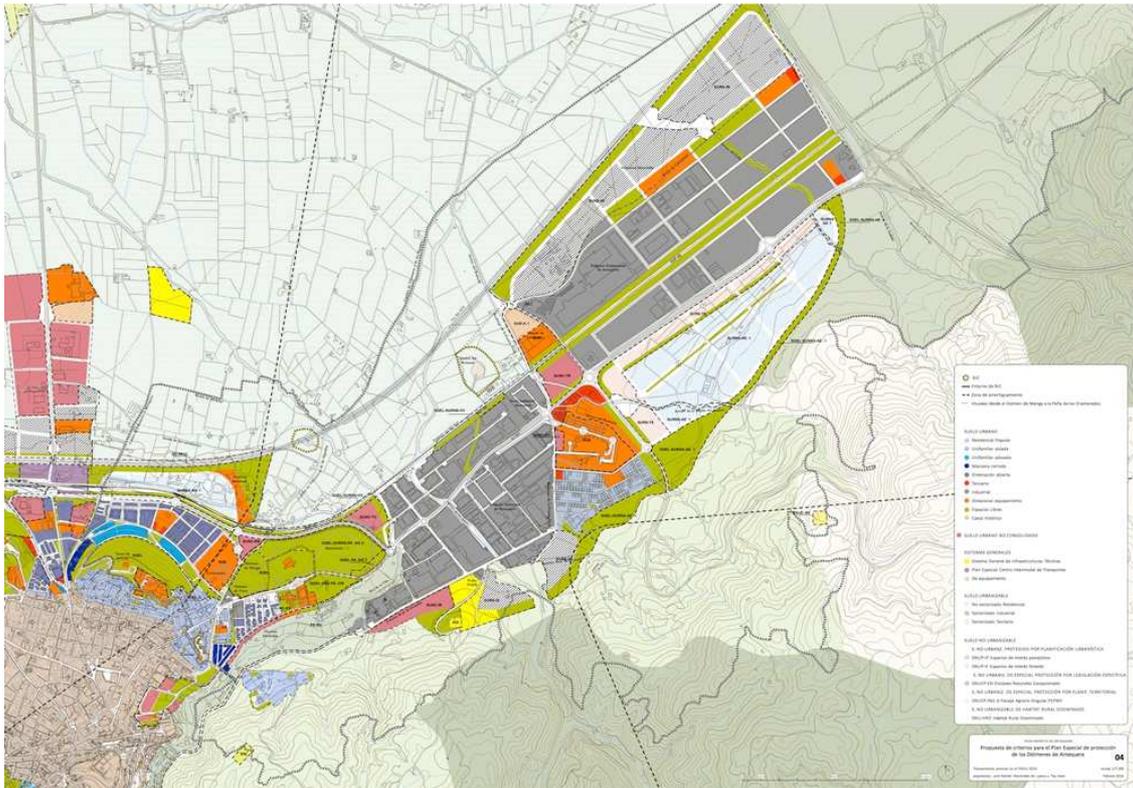
A su vez, en cada una de esas grandes zonas se han distinguido espacios de uso diferenciado. En la parte superior de la cornisa del pie de monte predomina el uso forestal con repoblaciones de pino y áreas de monte bajo, parte del cual se encuentra calificado dentro de la categoría de “Enclave natural excepcional”. En la parte más baja el olivar constituye el uso dominante, si bien es de resaltar un núcleo de huertas escalonadas en las inmediaciones del cortijo del Romeral de especial interés paisajístico.

Por lo que se refiere al espacio agrario de la Vega también se ha distinguido entre el conjunto de huertas históricas que desde los márgenes del Río de la Villa se extienden al área de la Vega inmediata a la ciudad, y el resto del área de la Vega con cultivos más extensivos.

En cuanto al espacio urbanizado, sobre la llanura de La Vega se han configurado los Polígonos industriales PIA (1980) y PEA (1998) separados por un área residencial y de equipamiento. En cuanto al área colinar ha sido ocupada parcialmente por otros dos enclaves de residencia y equipamiento, una más antiguo entre la carretera de Málaga y el Río de la Villa y otro más reciente en el borde septentrional del Cerro de la Cruz.

A.- MEDIDAS COERCITIVAS: DETENER LA EXPANSIÓN URBANA, INDUSTRIAL Y RESIDENCIAL PREVISTAS PARA LA ZONA EN EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

Como se ha explicado al inicio, las afecciones negativas sobre el objeto de la declaración de Patrimonio Mundial proceden fundamentalmente de conflicto ocasionado por la expansión urbanística en su entorno, con actividades difícilmente compatibles como son los polígonos industriales y otras actividades terciarias cuyas edificaciones interfieren en las relaciones visuales a proteger.



Planeamiento existente PGOU 2010

La decisión municipal en respuesta al Informe de ICOMOS, a partir del estudio realizado, es la de contemplar como suelos objeto de **desclasificación** los siguientes:

- Industrial Manchilla (SURS-IM)
- Ensanche del Romeral (SURNS-AE1)
- Terciario de la Villa (SUNC-TV)

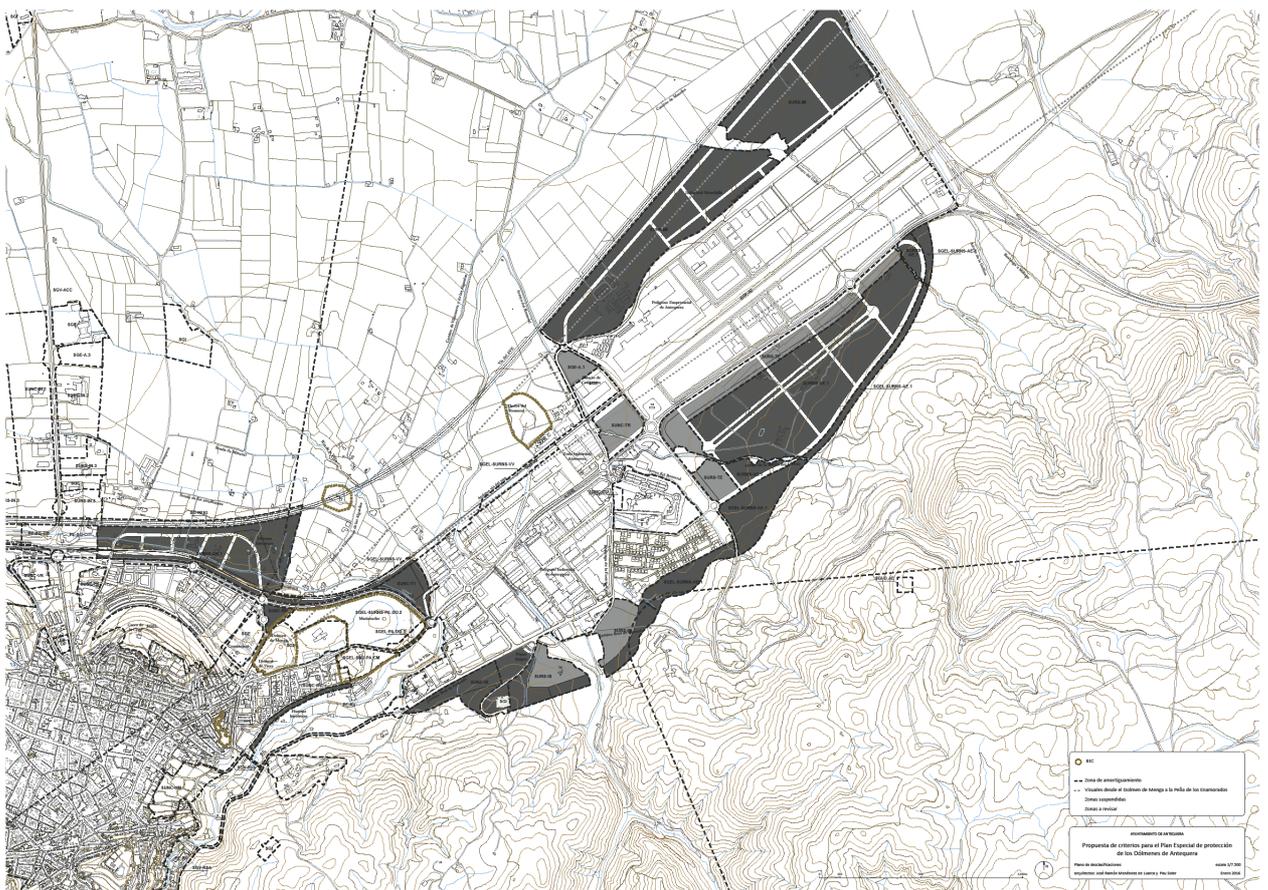
En cuanto a las áreas cuya ordenación deberá ser **objeto de reconsideración** suponen una superficie cercana a las 90 has, pudiendo llegar a plantearse incluso alguna otra desclasificación pero ello una vez que esté más avanzado el Plan Especial. Se señalan las siguientes:

- Ensanche Norte (SURNS-AN1)
- Industria Romeral (SUNC-IR)
- Ronda Norte (SUNC-RN)
- Residencial Ribera de la Villa (SUNC-RV)
- Industrial Sur (SURS-IS)
- Terciario Zona Este (SURS-TE)

Terciario Cruce del Romeral (SUNC-TR)
Ampliación del Palacio de Ferias (SGE-A.1)

Tal operación resulta posible ante la constancia de que esos suelos planificados no habían iniciado todavía sus instrumentos de desarrollo, por lo cual, según la legislación urbanística española, y tal como se recoge en el informe jurídico que se adjunta, aún no han patrimonializado unos derechos que les otorguen capacidad indemnizatoria. No obstante, cabe la posibilidad de que, durante la tramitación del planeamiento que legalice la nueva situación, los propietarios concernidos hicieran valer alguna circunstancia, por ahora imprevista, que pueda matizar la decisión.

Junto a ese tipo de afecciones de gran escala que requieren un cambio normativo se producen otras de nivel micro que derivan de la original situación del recinto de Los Dólmenes en el margen urbano. Una condición de trasera de la ciudad que ha derivado en un cierto descuido en el tratamiento de las fachadas y las calles y la aparición de fenómenos marginales como son las acumulaciones de materiales de obra, al aire libre o en cobertizos precarios, estacionamientos de camiones etc.



Plano de la actuación sobre las expansiones previstas en el Planeamiento: en negro y gris suelos que serán objeto de revisión según distinto grado de preferencia

1 Expansiones urbanísticas no consolidadas objeto de reconsideración

Se trata de suelos a los que el planeamiento otorga diversos grados de capacidad edificatoria dependiendo del estado de consolidación de su desarrollo urbanístico.

Podemos distinguir dos categorías: los suelos urbanizables, y los urbanos. Dentro de la categoría de urbanizable se distinguen a su vez los sectorizados y los no sectorizados y en el caso de urbanos entre consolidados y no consolidados.

Su tratamiento particularizado se desarrolla en el apartado correspondiente a la zona del Plan de Actuación en el que se sitúa cada uno.

SUELOS URBANIZABLES NO SECTORIZADOS

En el caso de los suelos urbanizables no sectorizados su reconsideración resulta menos problemática. En esta categoría se encuentra el denominado Ensanche del Romeral SURNS-AE.1, el llamado Ensanche Norte SURNS-AN.1 y la pequeña área "Industria Romeral" SUNC-IR.

SUELOS URBANIZABLES SECTORIZADOS

Entre los suelos urbanizables sectorizados se encuentra el nuevo Polígono Industrial Manchilla (SURS-IM), franja de ampliación norte del PEAN (Polígono Empresarial de Antequera), el Industrial Sur SURS-IS y el Terciarios Zona Este SURS-TE. El tratamiento propuesto atiende al grado de desarrollo e impacto de cada caso.

SUELOS URBANOS NO CONSOLIDADOS

En la categoría de los suelos urbanos no consolidados se encuentran dos suelos terciarios de pequeña dimensión en las inmediaciones del recinto primero de Dólmene: el área prevista para estación de Servicio (SUNC-RN) al Oeste, el área de destino comercial (Terciario de La Villa SUNC-TV) al Este. Algo más alejadas, al oriente del PIA, se encuentran otras dos zonas de terciario comercial: el Terciario Cruce del Romeral SUNC-TR y el Comercial Unicaja SUNC-CU. En situación semejante se encuentra la parcela de Sistemas Generales Ampliación del Recinto Ferial de Antequera, al Este del recinto del Romeral. Por fin también pertenece a esta categoría una pequeña franja residencial, SUNC-RV, Ribera de la Villa, dispuesta en el margen del río de ese nombre.

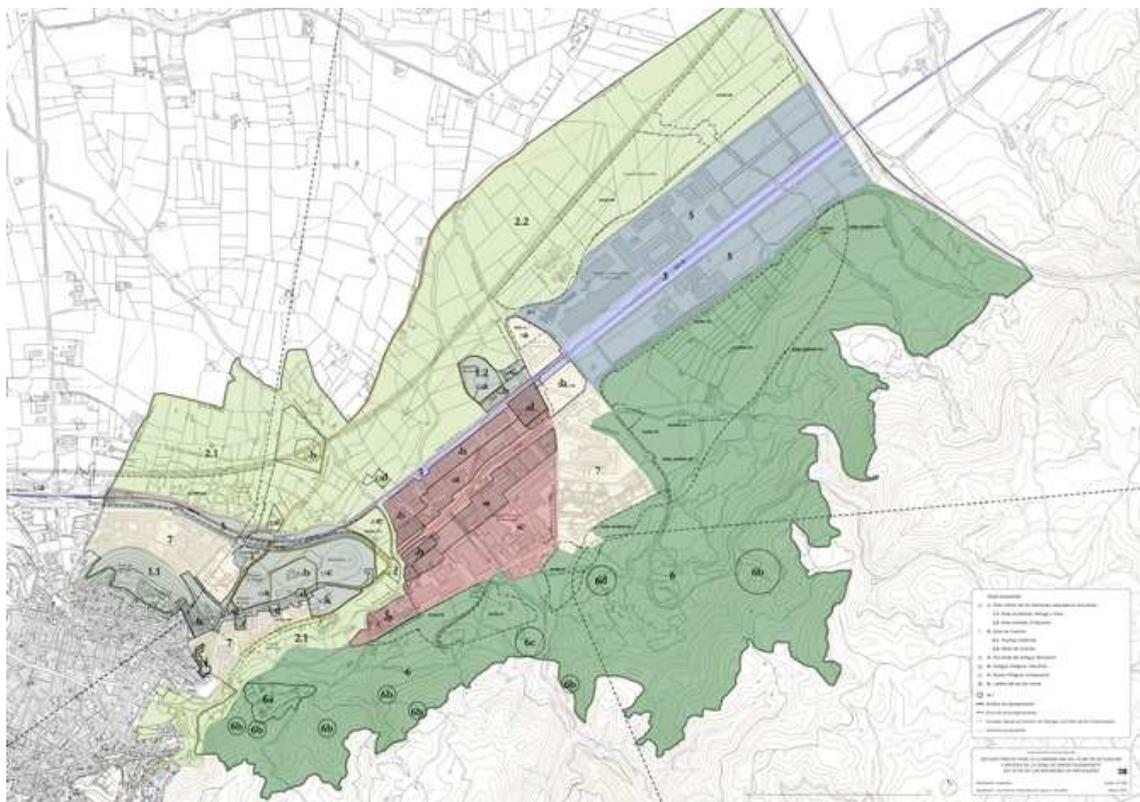
B.- LA TRANSFORMACIÓN Y REQUALIFICACIÓN DE LO EXISTENTE

OBJETIVO: APERTURA DE LA CIUDAD AL PAISAJE, CREACIÓN DE UNA NUEVA FACHADA URBANA SOBRE LA VEGA Y EL RÍO DE LA VILLA

Como se ha venido repitiendo, la estrategia fundamental en el objetivo de requalificación ambiental de la zona que nos ocupa parte de la transformación del peyorativo carácter actual de la zona como espacio marginal de trasera urbana. Se busca reconvertir esa situación negativa en la condición favorable que supone su consideración como fachada en la que la ciudad se abre a los paisajes excepcionales de la Vega y el Río de la Villa. Dos paisajes interrelacionados, ya que la singularidad del río, al no estar afectado por el usual estiaje mediterráneo, ha permitido la irrigación de la Vega y con ello dotarla de una extraordinaria fertilidad que ha sido origen del asentamiento de la comunidad megalítica primero y de la propia ciudad de Antequera, más tarde.

ZONAS DE ACTUACIÓN *NOTA En lo que sigue la numeración que acompaña en negrita a los distintos epígrafes corresponde a su identificación en la cartografía y en las fichas de tratamiento particularizado de cada uno de esos aspectos.

A partir del objetivo de requalificación de la ciudad existente para acomodarla a las exigencias ambientales que suponen su inclusión en el entorno del sitio patrimonio mundial se ha dividido ese entorno en distintas zonas de actuación de acuerdo a la configuración paisajística analizada precedentemente. Cada una de las zonas así determinada requiere un tratamiento particularizado.



Zonas de actuación

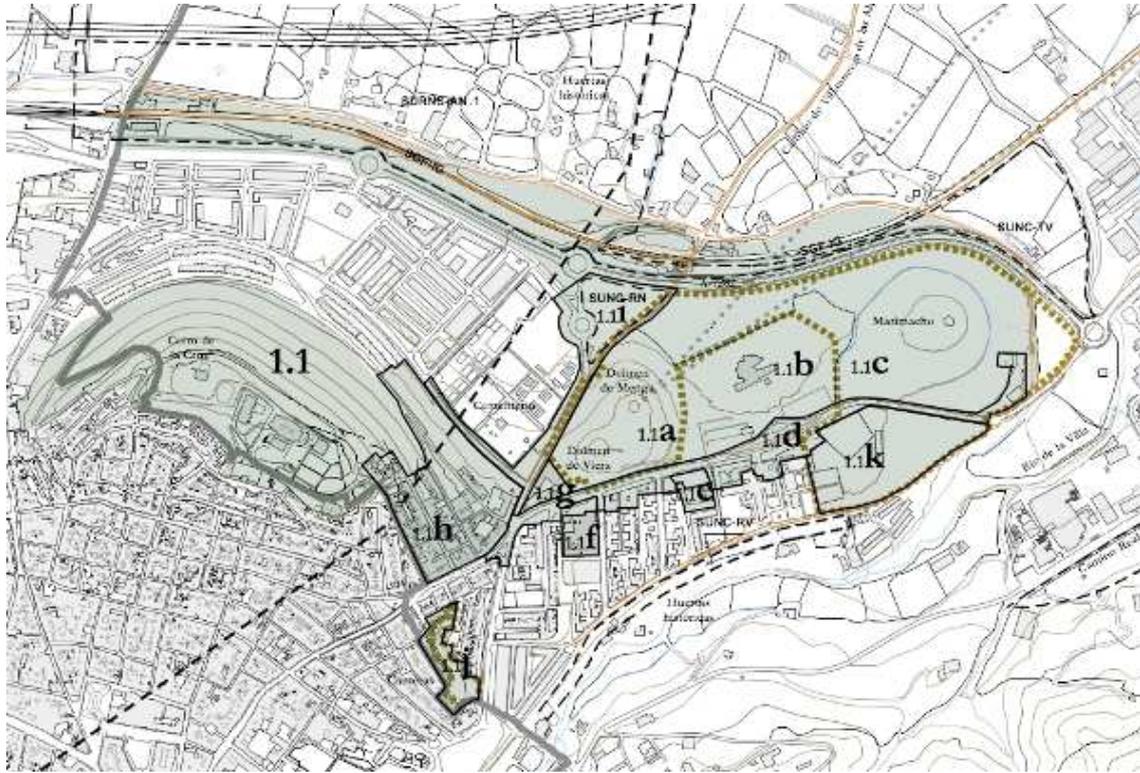
Dentro del perímetro urbano consolidado las zonas consideradas son las siguientes:

- 1 Área colinar de los Dólmenes separada en dos áreas:
 - Área occidental, Menga y Viera
 - Área oriental, El Romeral
- 2 Huertas históricas de la ribera del Río de la Villa y la Vega
- 3 Vía verde del antiguo ferrocarril
- 4 Antiguo Polígono Industrial
- 5 Nuevo Polígono Empresarial
- 6 Ladera del pie de monte

1 EL ÁREA COLINAR DE LOS DÓLMENES (1)

Comprende dos áreas discontinuas, una occidental, de mayor dimensión que comprende el sitio de los dólmenes de Menga y Viera y los cerros de La Cruz y Marimacho y otro oriental de menor dimensión en donde se sitúa el tholos de El Romeral.

ÁREA OCCIDENTAL



Plano de zonificación del área 1.1. Las letras señalan actuaciones particularizadas

AFECCIONES POSITIVAS A REFORZAR



El sitio de los Dólmenes a principio del siglo XX



Detalle del olivar actual. Menga al fondo

La potenciación de los paisajes rurales tradicionales: olivos y almendros

La estrategia positiva de potenciación paisajística encuentra su apoyo en que, junto a los excepcionales valores paisajísticos ofrecidos en la visión lejana por La Peña de los Enamorados y el Torcal, en su entorno inmediato, a pesar de la situación de margen urbano en que se

encuentra el espacio arqueológico de los Dólmenes, afectado por la expansión urbana de la ciudad, aún se mantienen gran parte de los espacios libres correspondientes al paisaje agrario tradicional que es preciso preservar y enfatizar. Un paisaje colinar de secano con vegetación de olivos y almendros que se extiende desde el Cerro de la Cruz hasta el de Marimacho, y en donde se disponen los dólmenes de Menga y Viera, mientras el del Romeral se sitúa en otra colina aislada ocupada por los mismos cultivos de almendros y olivos.

La recuperación del paisaje tradicional del olivar se ha iniciado estos últimos años con la rehabilitación del recinto arqueológico de los Dólmenes de Menga y Viera mediante la replantación de olivos y almendros y reordenación de los caminos con tierras compactadas con lo que se ha recuperado la imagen que ofrecía hace un siglo. Dicha actuación de recuperación paisajística se completa ahora con una intervención sobre el arbolado, las praderas naturales, el mobiliario urbano etc.



Proyecto ya ejecutado de plantación y caminos y previsión de un posible soterramiento de la vía de circunvalación

Otra importante actuación de mejora ambiental, es el de la reducción del impacto volumétrico del edificio del museo del sitio, que se detalla en un documento independiente.



Puesta en valor de otros yacimientos arqueológicos en la unidad paisajística de Los Dólmenes

En el entorno inmediato de Los Dólmenes existen otros interesantes yacimientos arqueológicos entre los que se encuentran: Las canteras de las que probablemente se extrajo el material de los Dólmenes, Las Villas Romanas de la Huerta del Ciprés y de La Carnicería de los Moros, junto con la cercana Villa Romana de la Estación, y el oratorio rupestre mozárabe de Marimacho. Aunque todos ellos presentan cierto estado de abandono, y se encuentran excluidos de la visita pública, representan un interesante recurso que debiera ser puesto en valor de forma coordinada con el propio sitio de los Dólmenes mediante el acuerdo con sus propietarios. En el caso de las Canteras **1.1 j** se promueve ahora su inclusión en el conjunto del BIC de los Dólmenes.



Cantera de Los Dólmenes



Eremitorio mozárabe de Marimacho



Ninfeo romano de la Carnicería de los Moros



Villa Romana de la Estación

AFECCIONES NEGATIVAS A CORREGIR

La unidad paisajística en la que se enclavan los dólmenes ha experimentado a partir del último tercio del pasado siglo una serie de intervenciones de nuevas infraestructuras y desarrollo urbano que en algunos casos han supuesto un considerable deterioro ambiental que debe ser objeto de las necesarias medidas correctoras.



Atenuar la barrera creada por el perímetro de Infraestructuras viarias 1.1 c. El recinto primero de los dólmenes se encuentra rodeado por dos importantes vías en las que se combina actualmente el carácter urbano e interurbano, por el norte la vía de circunvalación A 782 y por el sur la Avenida de Málaga. El triángulo se cierra por el oeste por una vía de conexión entre ambas con lo que se da lugar a una discontinuidad espacial y de accesibilidad entre el recinto arqueológico y su entorno.

La mejora de las condiciones ambientales y de la accesibilidad peatonal del recinto arqueológico requiere la modificación del carácter de las dos vías principales dotándolas de amplias aceras arboladas y suficientes cruces peatonales, de modo que se modera la velocidad y el ruido del tráfico. Como medida óptima en el largo plazo se ha previsto la posible cubrición en falso túnel de la vía de circunvalación entre el cerro de Marimacho y la glorieta del actual tanatorio, de forma que se pudiera recuperar el contacto directo entre el sitio del Conjunto Arqueológico y la Vega.



Detalle de la Avenida de Málaga y glorieta de acceso al Recinto I

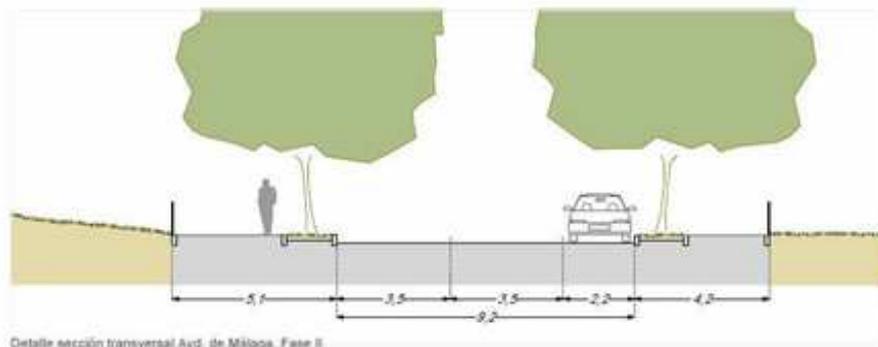
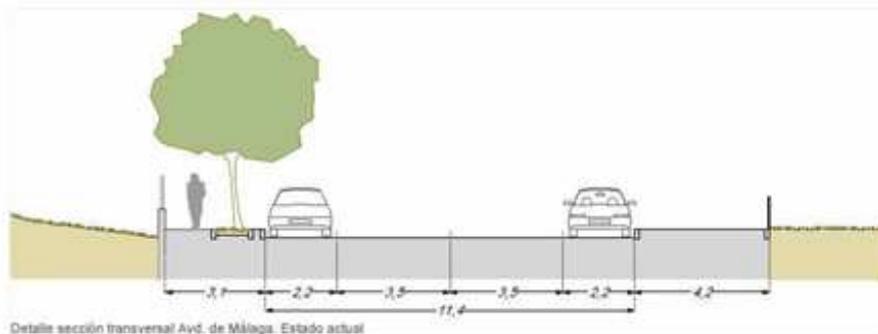
Una actuación puntual se dedicaría a la transformación de la glorieta de acceso a los dólmenes disminuyendo la desmesurada superficie dedicada al tráfico rodado, impropia de una situación urbana, mejorando su condición de plaza pública y parque.

La actuación de transformación urbana se podría extender al inmediato solar municipal vallado en el ámbito de la Villa Romana de la Carnicería de los Moros y al solar de maquinaria de obras públicas **1.1 d.**

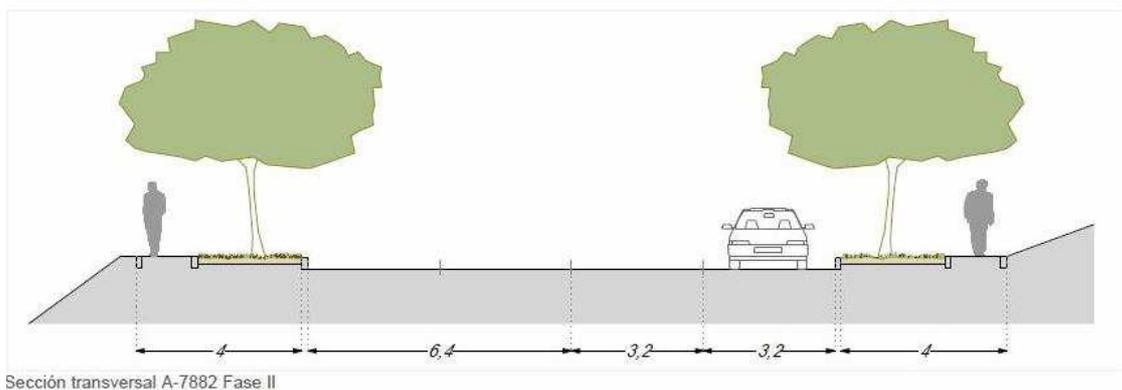
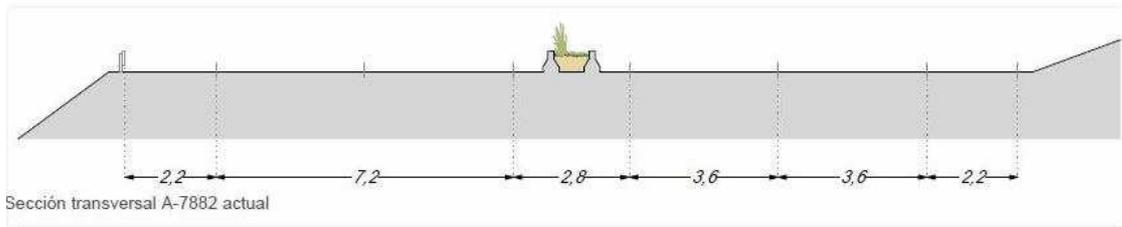
En cuanto a la vía rodada de conexión entre ambas, contigua al cementerio debe adquirir un carácter eminentemente peatonal, manteniendo el servicio de acceso rodado al cementerio, y desviando el tráfico de atravesamiento por la calle de modo que se pueda recuperar la conexión espacial entre la necrópolis prehistórica y la actual.



Vista de la circunvalación A-722



Propuesta de reacondicionamiento de la Avenida de Málaga



Propuesta de readaptación de la vía de circunvalación

Intervención sobre las actuaciones surgidas en el perímetro viario

Las favorables condiciones de accesibilidad que proporciona el carácter de vías interurbanas que rodean al polígono ha dado lugar al surgimiento de diversas instalaciones, tales como estaciones de servicio, centros comerciales, estacionamiento de camiones, centros de maquinaria de obras públicas, a las que hay que añadir una pequeña zona residencial cuya imagen ofrece un impacto negativo sobre el conjunto arqueológico. Además de las actividades ya implantadas el planeamiento prevé la instalación de otras nuevas.

Actuaciones previstas en el planeamiento

Se trata de dos áreas, **Ronda Norte (SUNC-RN) 1.1 i** y **Terciario de la Villa (SUNC-TV) 2.2 d** en las que, como se ha expuesto en el apartado de medidas coercitivas, se propone su desclasificación.

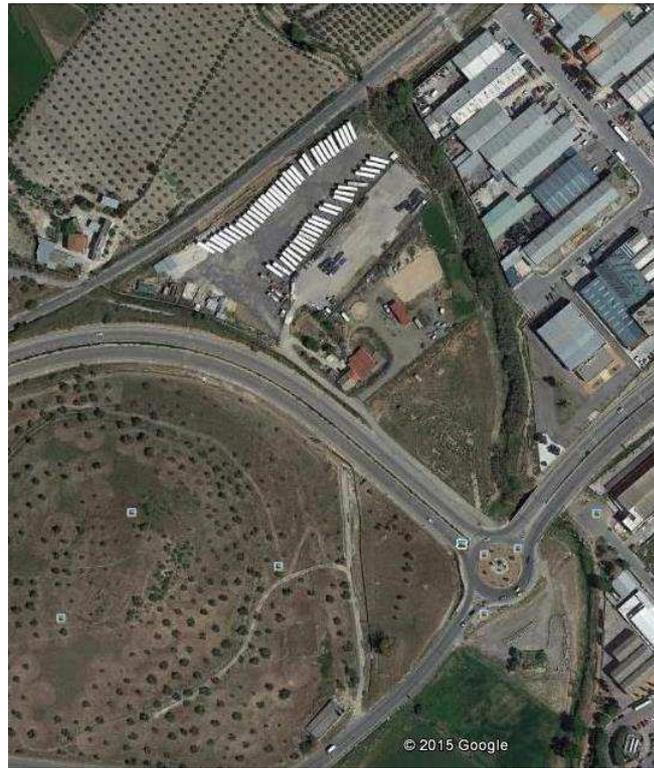
Ronda Norte (SUNC-RN) 1.1 i. El uso previsto era el de una nueva estación de servicio, contigua al dolmen de Menga que se dispondría a escasos metros de otra ya existente en las inmediaciones del dolmen de Viera, por lo que su implantación ha sido denegada. Como uso alternativo se propone el establecimiento de un estacionamiento dotado de un abundante arbolado al servicio tanto del recinto arqueológico como del vecino cementerio

Terciario de la Villa (SUNC-TV) 2d. En este caso se proponía la creación de un nuevo centro comercial en un lugar que, como se expondrá al mencionar el paisaje de ribera, suponía un gran impacto paisajístico, por lo que también debería reconsiderarse su instalación. En la actualidad conforma un suelo vacante utilizado como estacionamiento de autobuses, uso que

debe ser erradicado. Se propone su adquisición por el municipio con una posible dedicación de huertas urbanas.



Sector Ronda Norte (SUNC-RN) 1i



Sector Terciario de la Villa (SUNC-TV) 2d

Actuaciones existentes

Al tratarse de edificios y actividades existentes su corrección resulta más difícil y requiere la negociación con sus propietarios para la introducción de medidas correctoras de su imagen en unos casos y su desplazamiento mediante permuta o adquisición cuando ello resulta factible.



Estación de Servicio, vista aérea



Vista desde la calle

Estación de Servicio y Concesionario de Automóviles 1.1 g. Su condición contigua al dolmen de Viera, al que oculta su visión desde el Centro Histórico, lo hace singularmente inadecuado, por lo que en el largo plazo se debe contemplar su eliminación. Sin embargo, debido al coste de la operación, su adquisición inmediata no es factible. Desde el aspecto normativo cabe su calificación en fuera de ordenación por su impacto patrimonial. Por otra parte, la

transformación propuesta para el viario del entorno: eliminación de la calle del cementerio, rediseño de la plaza en la que concluye la Avenida de Málaga, hará su localización cada vez menos ventajosa.

Simultáneamente, se procederá a la apertura de negociaciones para la oferta de una localización alternativa suficientemente atractiva como pudiera ser el solar destinado a maquinaria de obras públicas en el margen opuesto de la calle **10.1 c**, lo que requeriría la participación de la delegación de Carreteras del Ministerio de Fomento. Igualmente, para la intervención propuesta en el viario interurbano se debe contar con la Consejería de Fomento para el viario autonómico: A-7282 (Eje del Polígono y Circunvalación).

A corto plazo se pueden ejercer acciones menores como mitigar el impacto de la fachada trasera del concesionario de automóviles hacia el Recinto de los Dólmenes y disponer aceras arboladas delante de la gasolinera y el concesionario, con sus correspondientes vados, dado que forman parte del recorrido desde el centro al recinto de los Dólmenes.

Supermercados 1.1 d. Situado frente al dolmen de Viera, al otro lado de Avenida de Málaga, debido al aspecto descuidado de su fachada, la introducción de rótulos luminosos en altura, instalaciones de climatización a la vista en cubierta etc., ejerce un fuerte impacto negativo sobre el Conjunto Arqueológico. Dicho impacto contraviene los preceptos sobre protección de visuales establecidos en la legislación de cultura andaluza, por lo que debe ejercerse una negociación para su mitigación. A corto plazo pueden ejercerse actuaciones poco costosas como la adecuación de los rótulos, la creación de una nueva fachada pantalla y el arbolado del estacionamiento delantero. Al mismo tiempo, un cambio de ordenanza puede fomentar la reedificación de la parcela, junto con la contigua del hipermercado TAO, cautelada por la Administración, garantizando el mantenimiento de la actividad comercial en el bajo con un moderado aprovechamiento residencial en dos plantas.



Vista aérea de los Supermercados



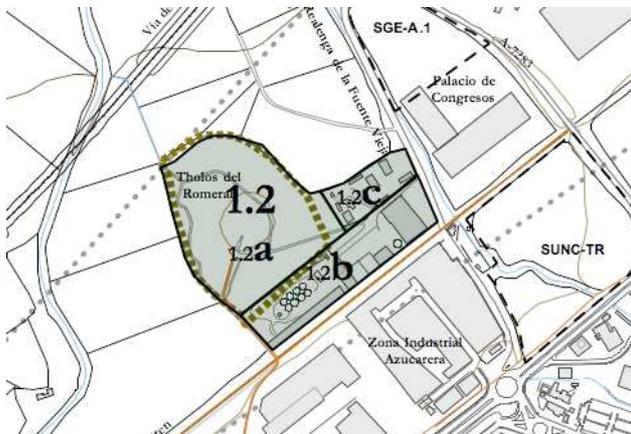
Vista frontal

Estación de maquinaria de obras Públicas 1.1e. Estas instalaciones públicas ocupan un solar enfrente de la entrada pública del recinto arqueológico, una localización inconveniente, cuando se trata de una actividad que no requiere centralidad urbana. Como ya se ha avanzado constituye un reserva de espacio que pudiera ser utilizado para la permuta de otras actividades existentes en el área que sería conveniente desplazar como ocurre con la Estación

de Servicio y concesionario de automóviles contiguos al dolmen de Viera. Una operación que podría ser considerada en el contexto de remodelación de la glorieta contigua al acceso del recinto de los dólmenes para su reconversión en una plaza más urbana.



Zona residencial del Cerro de la Cruz 1.1 h. En esta reducida área, debido al gran desnivel existente entre las calles sucesivas, se crean en las traseras de los edificios extensas medianerías que producen un indeseable impacto en la visión desde el recinto arqueológico. Una ordenanza particularizada, instrumentada mediante un Estudio de Detalle, debe permitir la debida adecuación estética de las medianerías, a la vez que una previsión sobre el escalonamiento de los edificios debe evitar que esta desfavorable imagen se repita en los futuros edificios.



ÁREA ORIENTAL: SITIO DEL THOLOS DE EL ROMERAL

AFECCIONES NEGATIVAS A CORREGIR

Entorno del Romeral 1.2 a.b y c. El entorno inmediato del Tholos de El Romeral se encuentra degradado por la presencia de naves de chatarra y otras edificaciones ilegales situadas al Este y de las ruinas de la antigua Cementera al Sur que actúan como barrera entre la vía verde y el recinto del Romeral impidiendo su contemplación desde aquella. En el primer caso debe ejercerse la acción disciplinaria municipal mediante el derribo de las construcciones ilegales y, en el segundo, debiera ampliarse el recinto arqueológico a través de la expropiación de la parcela de la Cementera, y la contigua con una nave de almacenamiento de UNICAJA hoy

clasificada como suelo no urbanizable, por lo que su coste es reducido, y proceder al derribo y eliminación de las ruinas.



Espacios degradados entorno al Romeral

Mejora de los espacios públicos de El Romeral 1.2 a. La mejora de la conexión peatonal y de los espacios degradados del entorno debe completarse con la adecuación del espacio público trasladando el estacionamiento y las instalaciones de recepción a un lugar separado visualmente del monumento.

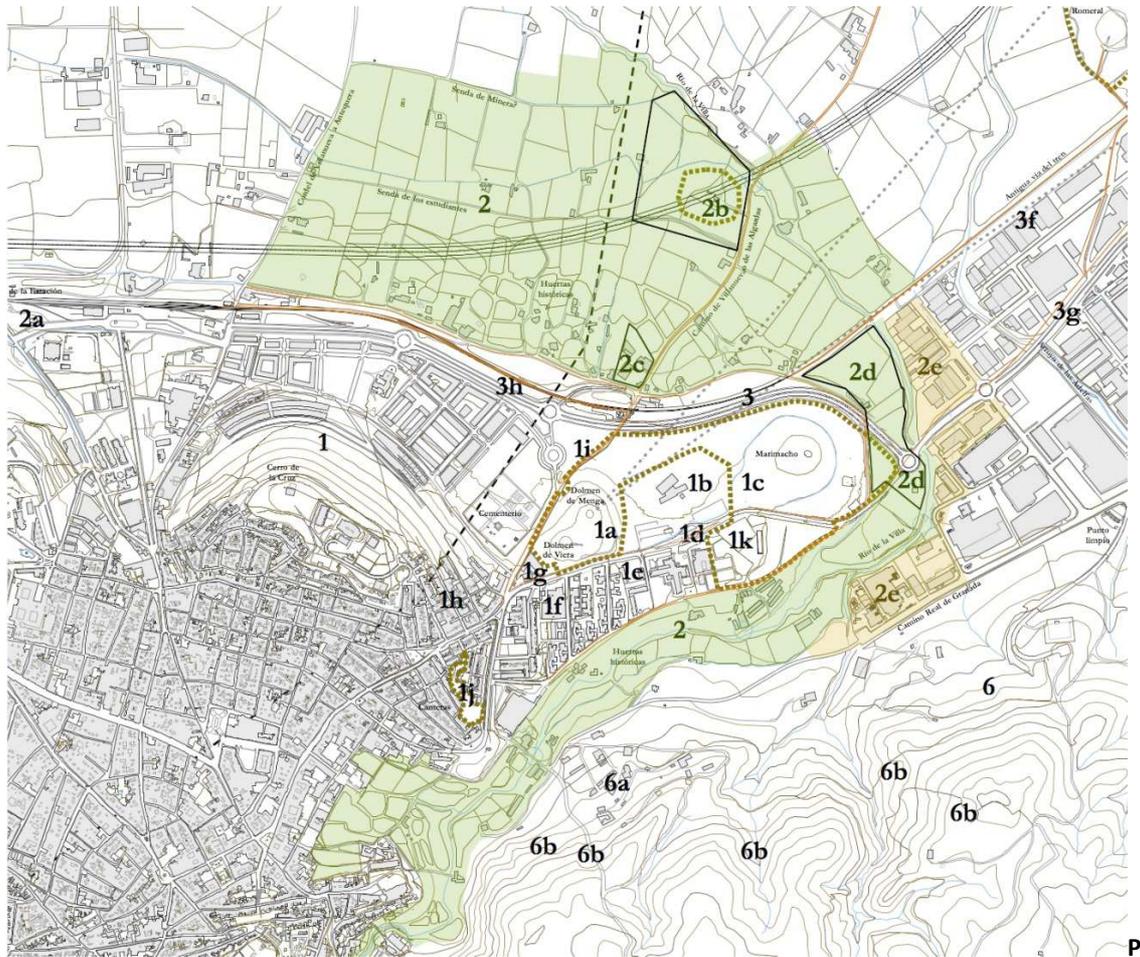


Camino de los Cipreses

Mejora de la conexión entre las dos áreas del Conjunto Arqueológico

La desaparición de la antigua ferroviaria, y su reconversión en vía verde, permitirá el establecimiento de un recorrido peatonal y ciclista directo que, en su caso podría ser compartido por un microbús destinado específicamente al reforzamiento de esta conexión. Por otra parte la eliminación de la citada barrera y la adquisición de los terrenos de la antigua cementera permitirá la recuperación para el acceso rodado a El Romeral del antiguo Camino de los Cipreses que en la actualidad atraviesa el Polígono Industrial con lo que se evitará el largo rodeo actual atravesando zonas especialmente poco atractivas.

2 HUERTAS HISTÓRICAS DE LA RIBERA DEL RÍO DE LA VILLA Y LA VEGA



Plano de la zona de Huertas Históricas 2

AFECCIONES POSITIVAS A REFORZAR

El entorno de los dólmenes de Menga y Viera se caracteriza por la contraposición entre dos unidades paisajísticas diferenciadas, por una parte un paisaje colinar de secano con vegetación de olivos y almendros descrita en el punto anterior y por otra, el rosario de huertas de regadío dispuestas en el margen del Río de la Villa. Un cauce fluvial que, tras su curso encajonado por la accidentada topografía del Trías de Antequera, se abre a la planicie de la Vega contorneando el paisaje de colinas en el que se asientan los dólmenes.

Lo que singulariza al flujo del Río de la Villa es su condición permanente, que resulta excepcional frente a los problemas de estiaje comunes a los otros cauces del entorno y, en general, de la cuenca mediterránea. Esta singularidad se debe a su captación de las reservas acumuladas en el extenso macizo calcáreo del Torcal y ha sido la causa de que hace seis milenios sobre sus riberas se estableciera un conjunto dolménico excepcional y de que más tarde surgiera la propia ciudad de Antequera, cuya prosperidad incluso en los siglos en los que el resto de la península sufría una crisis intensa se explica por la disponibilidad de esta singular fuente de fertilidad y energía motriz (batanes para las fábricas de paños).

La infraestructura que lo soporta esta unidad paisajística es la densa red de acequias, con sus elementos dependientes de albercas, azudes y molinos, en algunos casos de origen romano o islámico, que exige una especial protección.

Establecimiento de un parque lineal que conforme una barrera verde entre el recinto de los dólmenes y el polígono industrial. Creación de una cornisa urbana sobre la ribera del Río de la Villa y su paisaje de huertas



Las huertas históricas de La Vega



Las riberas de El Río de la Villa



Regadío de las huertas

La estrategia a aplicar es la de la estricta conservación de la agricultura, arbolado, caminos, puentes, ribazos, canales albercas y edificaciones tradicionales.

La recualificación de las riberas del Río de la Villa, la protección reforzamiento del arbolado de ribera permite establecer una amplia barrera visual entre el recinto de los Dólmenes y el Polígono Industrial.

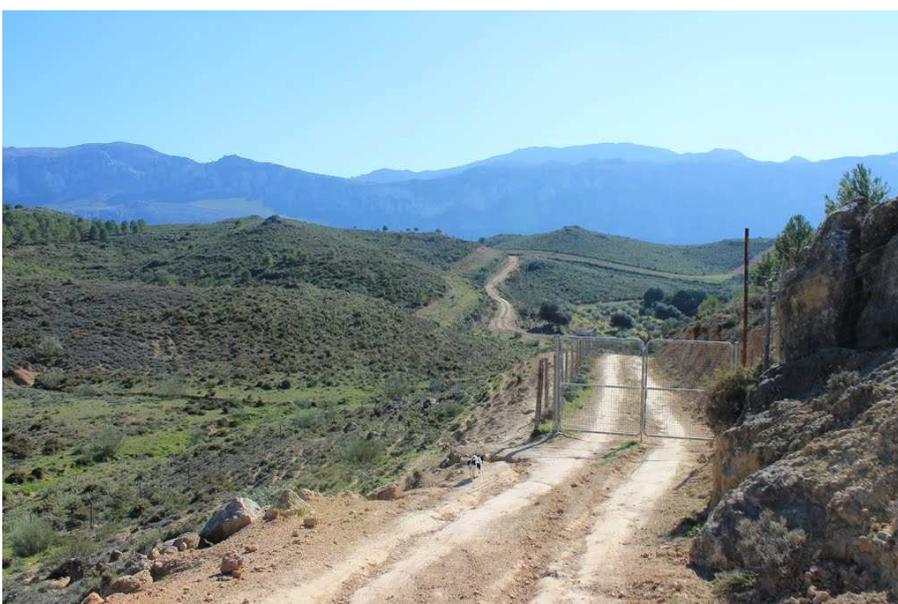
A dicho objeto, junto con la intervención sobre el cauce principal del Río de la Villa reviste una especial importancia el refuerzo de la galería del arbolado de ribera que acompaña al curso en meandros de los distintos ríos y arroyos que surcan el ámbito, dado su importante papel en la creación de pantallas verdes que fraccionen el impacto de la masa de naves que conforman los polígonos industriales.

La creación del parque de ribera, y la apertura a la visualidad y la apertura al disfrute público de su paisaje de huertas, debe impulsar la transformación de la fachada del Polígono Industrial hacia este espacio para la implantación de nuevas actividades acordes con el este emplazamiento privilegiado, y con el impulso ejercido por la propia declaración de Patrimonio Mundial. Por ejemplo servicios, hostelería y en algún caso vivienda, tal cómo se expondrá al tratar de la intervención sobre dicho polígono.

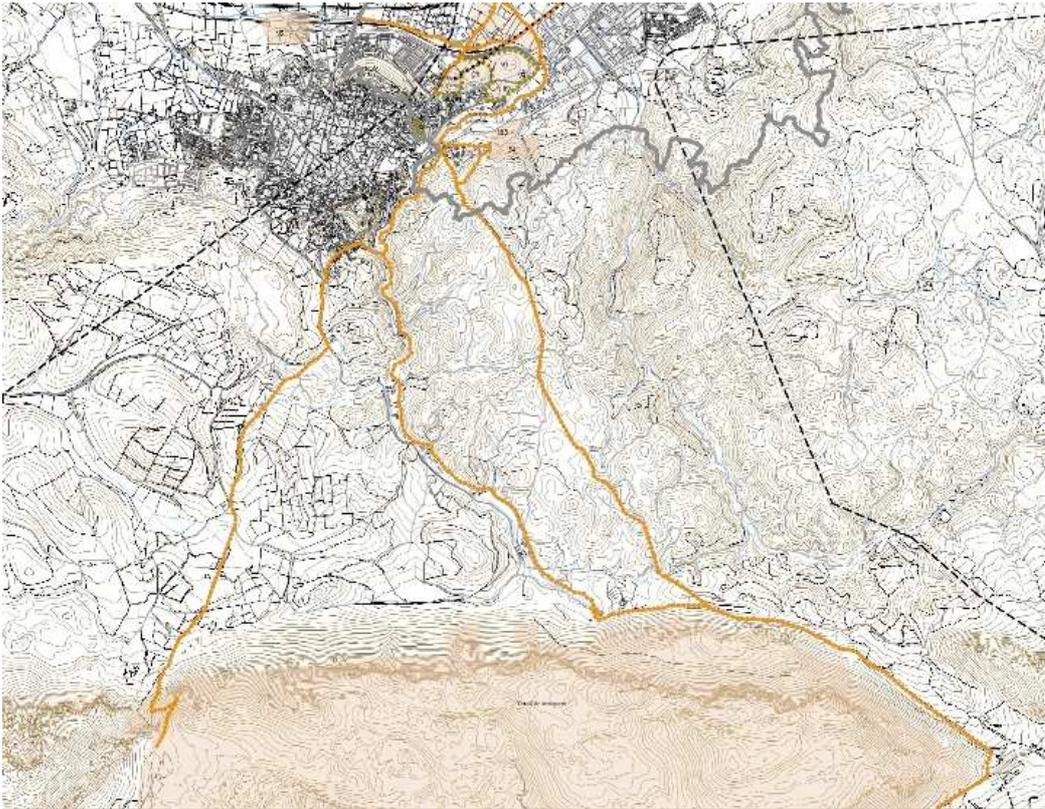


Propuesta de transformación de la fachada del Polígono Industrial hacia el Río de la Villa

Otra importante actuación es la apertura de una senda fluvial que facilite su disfrute público en un recorrido que desde la ciudad de Antequera y el recinto dolménico asciende hasta el nacimiento del río en la falda del macizo del Torcal comunicando entre sí estos dos importantes componentes del conjunto declarado patrimonio mundial.



Vista de la vía pecuaria (Cordel del Puente de los Remedios) de conexión peatonal con el Torcal



Trazado de las sendas de conexión con El Torcal

Una alternativa a la conexión entre la ciudad, los Dólmenes y el Torcal que puede servir para cerrar el circuito de la senda fluvial es la facilitada por la recuperación de la vía pecuaria denominada Cordel del Puente de los Remedios, una senda que discurre por terrenos abiertos de protección forestal entre el Puente de los Remedios y el collado de la Boca del Asno desde donde se desprende la carretera de acceso al Torcal. Todavía se puede plantear un acceso alternativo por el costado occidental del macizo a través del Puerto de las Pedrizas y el antiguo camino y cordel de Málaga hoy señalado como Ruta Mozárabe de Santiago.

ELEMENTOS DE IMPACTO NEGATIVO A CORREGIR

También aquí distinguiremos entre las previsiones del planeamiento, cuya intervención ya se ha mencionado en el capítulo de medidas coercitivas y lo ya ejecutado que debe ser objeto de medidas correctoras.

Actuaciones previstas en el planeamiento

Terciario de la Villa (SUNC-TV) 2d. Esta prevista actuación comercial ya ha sido descrita en el contexto de las actuaciones relacionadas con el perímetro del recinto dolménico. No obstante, cabe insistir aquí en la importancia de su impacto con relación a la puesta en valor del parque de ribera ya que representa el importante espacio en que el paisaje de ribera se abre a la llanura de la Vega, al tiempo que supone en el elemento de separación entre el recinto dolménico y el polígono industrial, una doble razón para proponer la eliminación de las actividades comerciales previstas y el mantenimiento de su función original de huertas.

Residencial Ribera de la Villa, (SUNC-RV). Se trata de la previsión de una estrecha franja residencial entre la franja de huertas a proteger y la calle que las bordea conformando una barrera a la contemplación y apertura visual de aquellas desde la ciudad por lo que se propone su eliminación, al resultar contradictoria con los objetivos de la presente propuesta.

Ensanche Norte SURNS-AN.1. Supone la primera intromisión de expansión sobre la Vega, si bien en la primera redacción del Plan afectaba una extensa área, tras la aceptación de la alegación presentada por el Conjunto Dolménico frente a los desarrollos más próximos ha quedado reducido a un pequeño fragmento al que no se puede calificar de ensanche, cuya reducida dimensión económica no justifica su grave impacto en el paisaje de la Vega en la propuesta fachada de la ciudad por lo que se propone igualmente su desclasificación.

Actuaciones existentes En este caso se trata elementos de escasa entidad. La reciente irrupción de nuevas viviendas y de algunas naves, ambas de dudosa legalidad que distorsionan el paisaje tradicional requiere la adopción de las pertinentes medidas de disciplina urbanística.



Naves recientemente implantadas en las huertas de la Vega



Tendidos eléctricos en La Vega

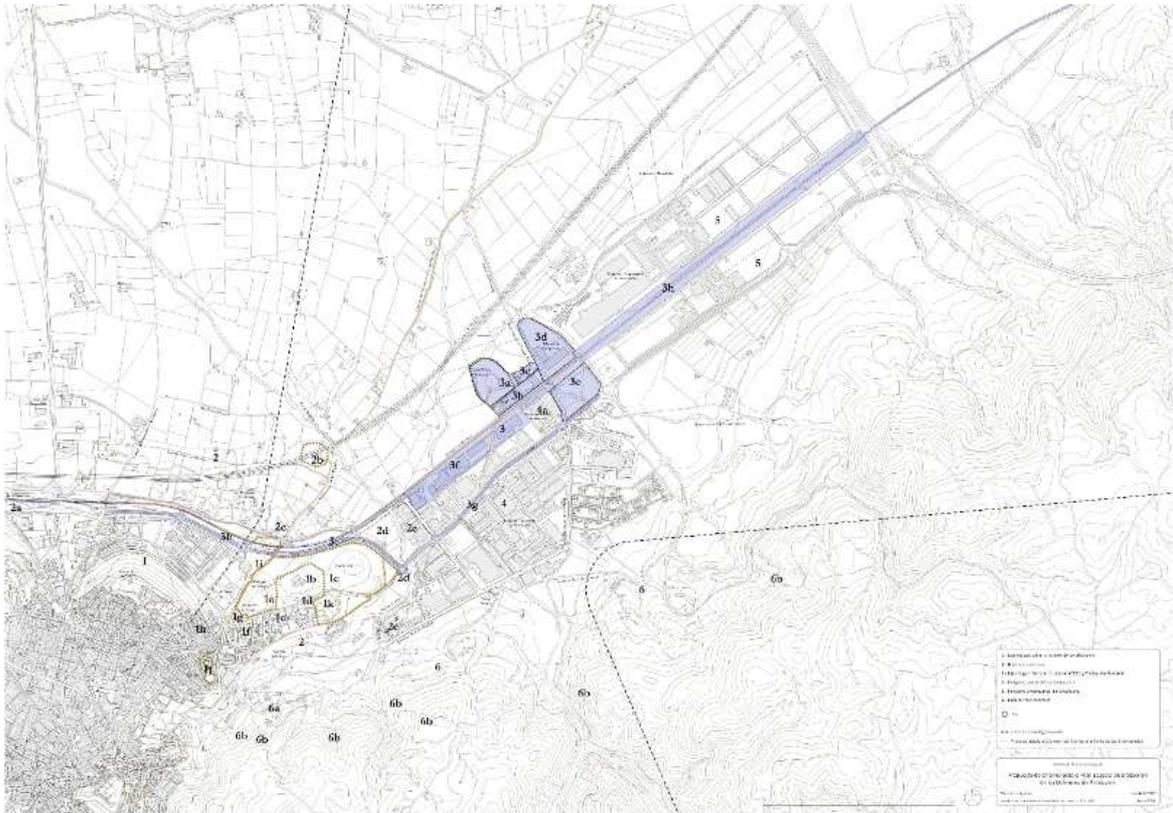
Otro impacto de menor entidad está causada por la presencia de tendidos eléctricos en las cercanías del sitio arqueológico, por lo que deben ser objeto de un programa de soterramiento.

3 LA VÍA VERDE FERROVIARIA COMO SOPORTE DE LA CORNISA URBANA SOBRE LA VEGA

AFECCIONES POSITIVAS A REFORZAR

La recuperación del antiguo trazado ferroviario como senda verde constituye una pieza fundamental en la rehabilitación de la zona. Ha de tenerse en cuenta que al trazarse el ferrocarril siguiendo el borde meridional de la Vega ha actuado durante un siglo y medio como límite de contención de las posibles extensiones de la ciudad sobre la Vega, límite solo superado parcialmente con el reciente desarrollo del PEA. De esta forma se ha configurado una extensa cornisa lineal a lo largo de la cual se establece el contacto entre la ciudad y la Vega.

Como resultado de dicha recuperación se creará un extenso paseo arbolado de uso peatonal y ciclista, con una longitud de unos 11 Km. El paseo se inicia en la nueva estación del AVE, junto a la que se encuentra el recinto arqueológico de la Villa Romana de la Estación y se prolonga hasta La Peña de los Enamorados. En su trayecto bordea el nuevo barrio residencial a los pies del Cerro de la Cruz, sigue por el frente norte del Recinto I de los Dólmenes de Menga y Viera y el cerro de Marimacho, continúa por el costado del Polígono industrial de Antequera, entre éste y el túmulo de El Romeral, más adelante conforma el eje, parque lineal, del Parque Empresarial de Antequera (PEA), para seguir por el paisaje agrario de la Vega hasta contornear el costado occidental de la Peña.



Plano de la prevista vía verde

La nueva vía verde no solamente ejerce un importante papel de conexión entre los principales hitos arqueológicos: Villa Romana, Dólmenes de Menga y Viera, tholos de El Romeral y Peña de los Enamorados, sino que conforma y delimita la nueva fachada de la ciudad en su apertura

al paisaje de la Vega. De este modo se contribuye a la eficaz rehabilitación de ese frente de la ciudad, especialmente por lo que se refiere al Polígono Industrial de Antequera y, con ello, a la recalificación del importante eje visual creado por la orientación del dolmen de Menga hacia la Peña y su alineación con el monumento de El Romeral.



Vista actual de los Polígonos Industriales desde el sitio de Los Dólmenes.



Vista tras la ejecución de la Vía Verde



Vista actual de la vía con la Peña al fondo

AFECCIONES NEGATIVAS A CORREGIR EN EL ENTORNO

Actuaciones existentes

Traseras del Polígono Industrial. La existencia de la barrera ferroviaria ha provocado que los edificios de dicho Polígono descuidaran sus fachadas hacia aquella que en la actualidad ofrecen el aspecto de traseras descuidadas visibles desde el recinto arqueológico. No obstante, la aparición de la vía verde debe provocar una inversión de la situación provocando que se configure una nueva fachada urbana de apertura hacia la vega que atraiga actividades más valiosas que disfruten de esta condición privilegiada.



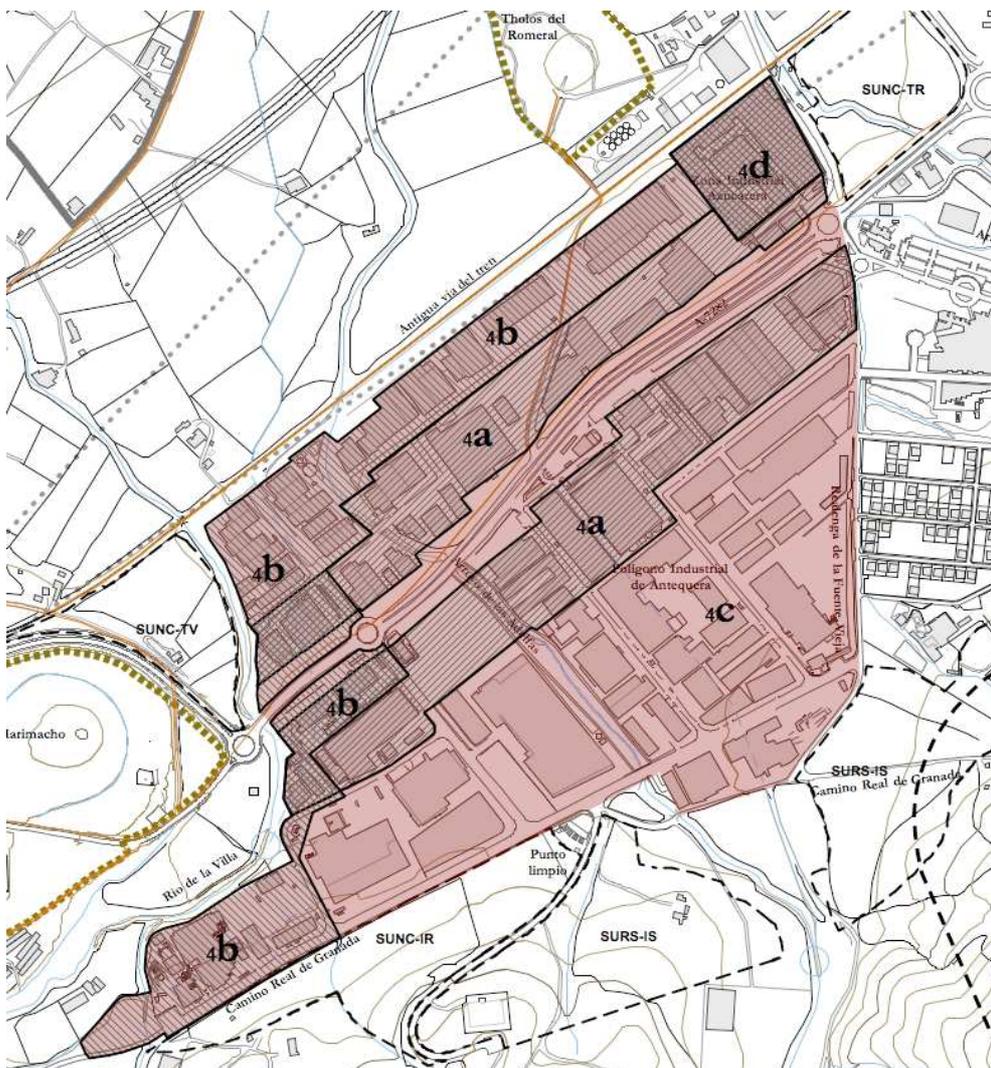
Traseras del Polígono industrial hacia el ferrocarril en el Camino de los Cipreses

4 SUELOS URBANOS CONSOLIDADOS: EL POLÍGONO INDUSTRIAL DE ANTEQUERA

En este caso, los suelos con edificaciones existentes que mantienen su actividad económica permiten un menor grado de maniobra por lo que, en general, las acciones correctoras solo resultan factibles a medio o largo plazo.

En esta situación se encuentra, por lo que respecta a las áreas industriales, el primer polígono industrial ZIA (Zona Industrial Azucarera), surgido como transformación del antiguo edificio de la azucarera del que se conserva algunos valiosos edificios catalogados como arqueología industrial. A partir de ese primer núcleo industrial, en el espacio comprendido entre dicha Azucarera y el recinto de los Dólmenes, surgió, en la etapa de desarrollismo de los años setenta, el Polígono Industrial de Antequera PIA.

Si bien, por su situación, queda ligeramente desviado del eje visual que desde Menga se dirige a la Peña de los Enamorados, por su inmediatez al recinto arqueológico, su extrema densidad, la escasa calidad de muchos de sus edificios, algunos de alturas inconvenientes y su descuidada urbanización, constituye el principal impacto negativo sobre el sitio Patrimonio Mundial.



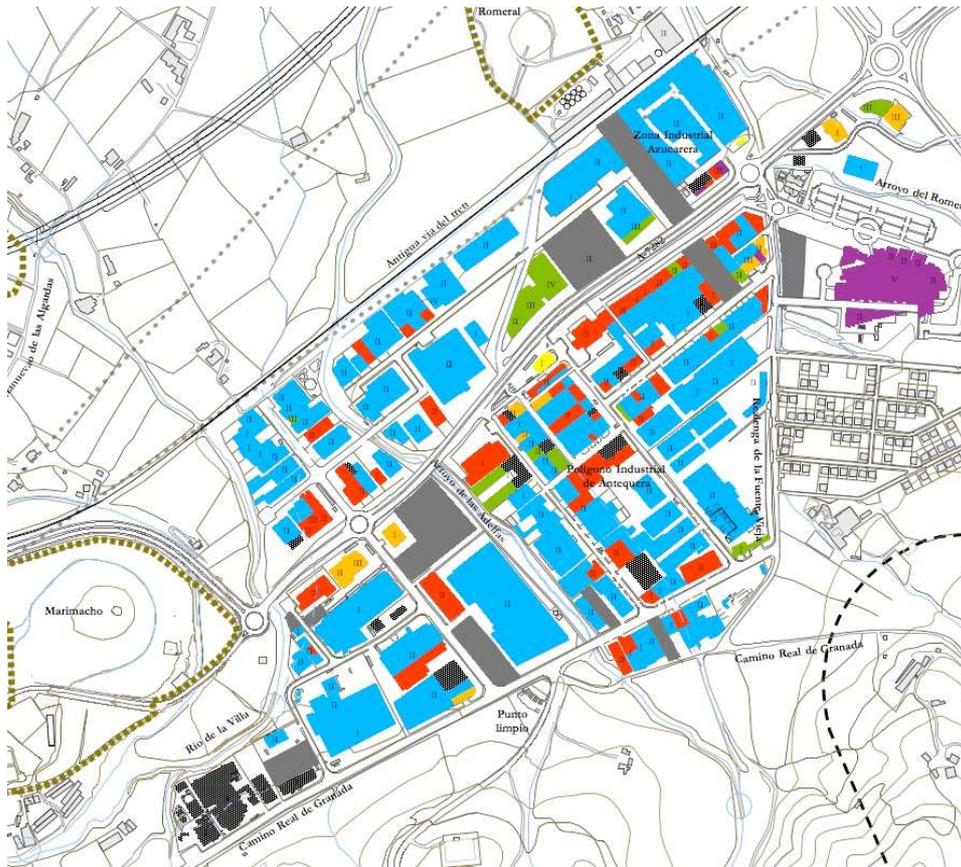
Ante la inviabilidad e inconveniencia de la erradicación de la edificación existente, entre otras cosas por su función de contenedores de la actividad económica que suministra una importante cantidad de los empleos de los habitantes de la ciudad, caben dos tipos de estrategia, una a corto plazo de mejora del espacio público en el viario con el establecimiento de pantallas arboladas que atenúen el impacto de la edificación existente, otra a medio y largo plazo, de transformación recualificadora de los actuales polígonos industriales a través del cambio de uso y la sustitución de sus edificios con reducción de altura y ocupación y la adecuación de sus condiciones estéticas.



Ortofoto del Polígono Industrial de Antequera

AFECCIONES POSITIVAS A REFORZAR

A pesar del impacto negativo que el Polígono Industrial ofrece en su conjunto se está verificando un proceso de recualificación con la reconversión de las antiguas naves industriales a usos terciarios de comercio, hostelería y oficinas, un proceso especialmente intenso en las fachadas de eje viario de la carretera A 2782 y las manzanas colindantes. Se trata de una tendencia común en los polígonos industriales en situación de proximidad al casco urbano. El planeamiento debería encauzar ese cambio, especialmente en la franja central, para conformarla como centro comercial y de oficinas de alcance urbano y comarcal aprovechando sus excepcionales condiciones de accesibilidad. Para ello una nueva normativa debería garantizar la calidad de los edificios y su relación mutua y con el espacio público, de forma que se eviten los antiestéticos contrastes de la edificación actual.



Usos actuales: gris vacante, azul industria, verde oficinas, amarillo hostelería, rojo comercio, en gris solares y en negro edificios sin uso

Otra condición positiva deriva en el hecho de que el perímetro del Polígono, especialmente en sus lados occidental y septentrional, los que ofrecen la visión directa desde el recinto de Los Dólmenes, y del Romeral (en el frente inmediato de El Romeral se encuentra el valioso núcleo de la Antigua Azucarera **4d** que debe ser preservado como patrimonio industrial), corresponden a las dos acciones recualificadoras descritas en los apartados anteriores, respectivamente el paisaje de huertas de la Ribera de la Villa **2e** y la Vía Verde ferroviaria **3f**. Unas intervenciones que deben impulsar su transformación desde la condición de trasera urbana a fachada abierta sobre un paisaje privilegiado. Esta favorable condición de emplazamiento debiera servir para aprovechar el impulso que promoverá la declaración de Patrimonio Mundial para el establecimiento de actividades con este nuevo factor cultural y económico. Una transformación que se ordenará por manzanas completas a través de un planeamiento de detalle si sus ocupantes así lo decidiesen de forma coordinada. No se trata en ningún modo de promover la expulsión de las actividades existentes en el polígono sino solamente de facilitar su adecuación a las nuevas oportunidades actuales y de beneficiarse de las mejoras ambientales que ahora se plantean en su entorno.

El proceso transformador debería iniciarse por la manzana del extremo suroeste **4b**, especialmente degradada, hoy en desuso en su totalidad, y rodeada de espacios agrarios y residenciales, que se interpone en las visuales desde el Recinto 1 de los Dólmenes hacia El Torcal. En este caso cabría la posibilidad de acelerar su transformación mediante la figura de planeamiento que permita su cambio de industrial a residencial, al tiempo que se evita la construcción de la parcela calificada, pero nunca construida, al oeste.



Sector del Polígono Industrial sin uso actual que se propone transformar

Una situación opuesta se da en la parcela enfrentada al Romeral, donde, debido a su moderna implantación industrial no parece previsible, ni deseable su transformación a corto plazo, a pesar de su estratégica situación por lo que, la intervención se limitaría al adecentamiento de su extensa fachada ciega enfrentada a dicho dolmen y al camino de los cipreses que da acceso a aquél.

Entre los factores favorables, junto a la intervención sobre el perímetro, hay que señalar que el polígono es atravesado en su parte central por el arroyo de las Adelfas que discurre en el sentido Norte Sur. Al haberse preservado su franja de protección una intervención de reforzamiento del arbolado de ribera deberá configurar una eficaz pantalla verde que ocultará las construcciones de la mitad del área industrial. Una acción que se sumaría al papel que en el mismo sentido realiza el antiguo camino de acceso al Romeral flanqueado de cipreses que, si bien en la actualidad se encuentra interrumpido por el ferrocarril, con la introducción de la vía verde deberá recuperar su antigua función.

Como resultado del conjunto de circunstancias analizadas podríamos distinguir dentro del Polígono varios tipos de zonas con distintas aptitudes de transformación

Una franja central **4 a** constituida por las manzanas a uno y otro lado del eje central de la carretera A7282 con vocación de centro comercial y de oficinas.

Las manzanas perimetrales de los costados occidental, con fachada sobre el Río de la Villa, y septentrional sobre la Vía Verde y La Vega **4 b**, por su apertura a paisajes especialmente atractivos, presentan a medio y largo plazo condiciones favorables para la residencia, la hostelería y los equipamientos. De llevarse a cabo en el medio plazo dicha transformación, contribuiría a que, sumado al actual barrio residencial vecino al Hospital, se pudiese conformar un perímetro poblacional de proximidad que contribuyese a reforzar la actividad del núcleo central, comercial y de servicios que se está conformando en el Polígono.

Un caso especial, la presenta el área de Antigua Azucarera (ZIA) **4 d**, que por su carácter de arqueología industrial con naves de pequeña dimensión, requiere un tratamiento especial, como nido de empresas abierto a talleres artesanales o de innovación.

La parte meridional **4 c**, la más extensa, mantendría su uso actual predominante industrial.

AFECCIONES NEGATIVAS A CORREGIR

Actuaciones existentes

La edificación

Como se ha mencionado, el polígono Industrial es el responsable del principal impacto negativo sobre el sitio de los Dólmenes. Las causas provienen de su inadecuado emplazamiento inmediato a los recintos arqueológicos, unido a la falta de consideración de los aspectos ambientales característico de la etapa del desarrollismo en el que se implantó. Este descuido se traduce en una densidad excesiva, una falta de atención a las condiciones estéticas de volumen y composición etc. Todo ello conduce a un aspecto masivo, sin apenas espacios abiertos y total carencia de zonas verdes. La disparidad en las alturas, si bien solo en tres casos ofrecen alturas excesivas, el tratamiento disonante de las fachadas, algunas con coloraciones estridentes verdes y rojas que agravan el impacto visual al corresponder precisamente a los edificios de mayor altura, recientemente construidos.

Para la corrección de estos impactos la nueva normativa que regulará la futura renovación de los edificios actuales, frente a la ausencia de limitaciones compositivas de la ordenanza actual se establecerán cautelas en cuanto a la volumetría, alturas y ocupación, los materiales y los colores, que evite la creación de impactos indeseados.

Urbanización del viario y espacios públicos

El mismo descuido descrito en el tratamiento de la edificación se verifica en el diseño del viario que proporciona el único espacio público del conjunto y ello, tanto en el viario principal de atravesamiento como en las calles internas.

El eje viario de la Carretera de Málaga

El espacio público central del Polígono que ofrece las máximas condiciones de visualidad corresponde a la carretera de Málaga A-7282, un eje viario que propició su implantación. Se trata de una amplia franja libre ya que, al respetar las protecciones propias de su carácter interurbano, su anchura entre alineaciones es de unos 75 m.

Su aspecto actual, impropio de su actual condición urbana, es el característico de una autovía con sus sentidos de tráfico separados por una mediana de hormigón, la ausencia de aceras y pasos de peatones y el aislamiento respecto a la edificación. Esta situación, unida al desorden de las franjas de protección y de la propia edificación que lo flanquea, que está siendo renovada con el uso predominante de hoteles comercio y oficinas, compone un espacio antiestético y hostil para el peatón.

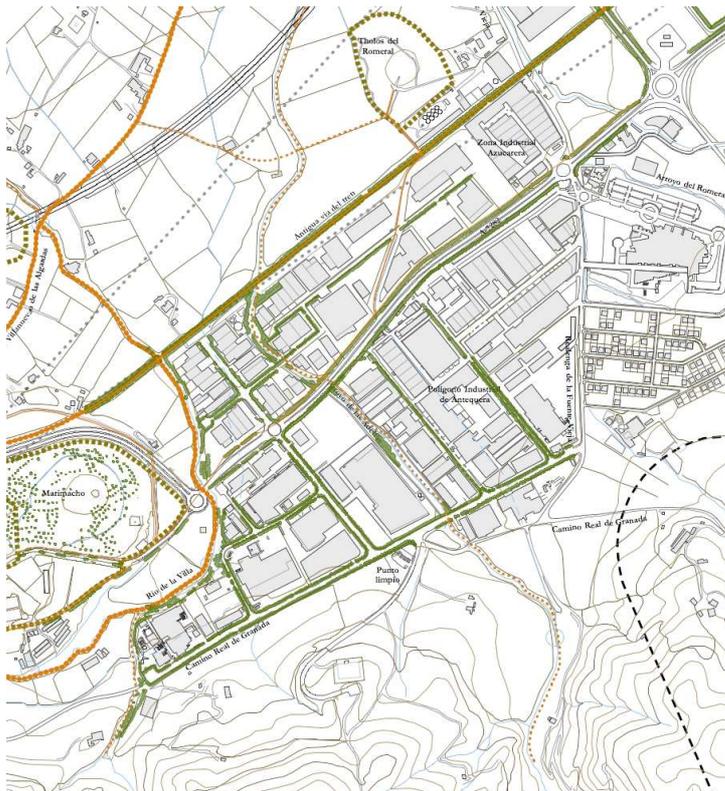
La reordenación de este espacio para su transformación, pasar de una carretera de atravesamiento a una gran arteria comercial, requiere la implicación de la Consejería de Fomento, de quien depende el vial. La actuación irá orientada a su reconversión en una arteria urbana, dotada de amplias aceras arboladas y pasos de peatones al tiempo que se elimina el peto central de separación de carriles. En las amplias franjas de retanqueo y propiedad

privada se garantizará la continuidad de las vías de servicio con sus estacionamientos en ambos márgenes del vial, evitando las discontinuidades actuales, al tiempo que se crean espacios ajardinados y se facilita el tránsito peatonal.



Una oferta coordinada, con accesibilidad común, deberá redundar en una mejora de la demanda al integrar la atracción generada por las distintas actividades que actualmente se resuelve de forma aislada. Al tiempo, una modificación de ordenanza orientará la ordenación de los nuevos edificios acorde con el nuevo carácter del vial.

El viario interior



El mismo descuido en la urbanización señalado para el eje central se puede constatar en las calles interiores a pesar de menor anchura. También aquí se precisa una mejora de las aceras y su arbolado, una medida que contribuir a ocultar desde el punto de vista del recinto arqueológico los edificios industriales, en su mayoría compuestos por naves de escasa altura.

Las previsiones del planeamiento

Las previsiones de expansión en el entorno inmediato del Polígono Industrial son de escasa entidad y se concentran en su límite meridional: las áreas **Industrial Avenida Romeral SUNC-IR IR** e **Industrial Sur SURS-IS**.

Industrial Avenida Romeral SUNC-IR IR. Se trata de una estrecha franja de suelo industrial dispuesta al Sur de la manzana del Polígono Industrial PIA que se propone transformar en un espacio paisajísticamente privilegiado por su posición sobre la cornisa de la Ribera del Río de la Villa frontera al recinto arqueológico. Su desarrollo implicaría la creación de una barrera que ocultaría el paisaje de ladera de su costado meridional, por es necesario su anulación.

Industrial Sur SURS-IS. Por su posición deprimida y su escasa extensión su desarrollo no presenta un especial impacto, siempre que se preserve el antiguo Camino Real de Granada que lo atraviesa, con su puente histórico y evite la ocupación de las zonas inundables.

5 EL NUEVO POLÍGONO EMPRESARIAL Y LOS SUELOS URBANIZADOS VACANTES



Se trata de una nueva expansión industrial planificada en el Plan de Ordenación Urbano de año 1997 como expansión hacia el oriente del antiguo polígono. Presenta una disposición lineal dispuesta en el costado septentrional de la carretera de Málaga.

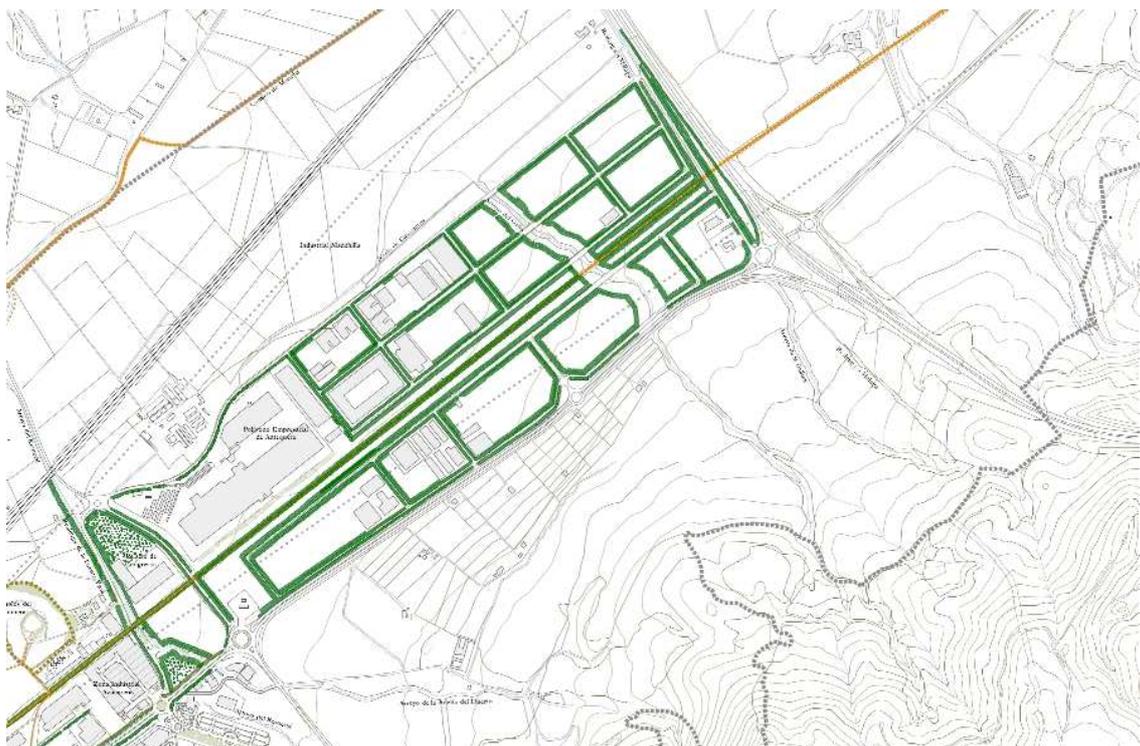
Si bien por su relativa lejanía del Recinto de los Dólmenes de Menga y Viera debería disminuir su impacto, se encuentra inmediato al monumento de El Romeral y, además, concurre el

agravante que ocupa plenamente el eje visual que define la alineación de los dólmenes con la Peña de los Enamorados, una alineación visual que, como se ha señalado repetidamente, origina la excepcional disposición del dolmen de Menga. La situación se ve agravada por la presencia en el primer plano de un centro logístico masivo que acentúa el efecto barrera respecto a la Peña.

AFECCIONES POSITIVAS A REFORZAR

En el Polígono Empresarial de Antequera permanecen vacantes más de la mitad de las parcelas, especialmente las más alejadas del centro y más próximas a la Peña de los Enamorados. En la visita de la evaluadora de ICOMOS se planteó la conveniencia de una actuación menos masiva en estas parcelas, de forma que se facilitase la introducción de más arbolado y se disminuyese su impacto visual tanto en la visión de la Peña desde los Dólmenes como en la visión de estos desde la Peña. Un objetivo alcanzable mediante un cambio de ordenanza en el que se disminuya la ocupación, creando franjas verdes mediante retranqueos a lo largo del viario y de los cauces del arroyo que atraviesa el polígono, así como en la franja libre de la Cañada Real de Málaga sobre la que se asienta la A45.

Por otra parte, los edificios de este polígono presentan en general una calidad de diseño superior a los de su precedente y su altura, salvo una excepción, es moderada.



AFECCIONES NEGATIVAS A CORREGIR

Las previsiones de Planeamiento

En los costados Norte y Sur del nuevo Polígono Empresarial el nuevo Plan de Ordenación Urbana de 2010 preveía amplios crecimientos urbanos, en el Norte una ampliación del polígono hasta el límite del trazado del AVE, Industrial Manchilla (SURS-IM) y en el Sur un ensanche residencial, Ensanche del Romeral (SURNS-AE.1) al que acompañan otras posibles áreas terciarias de menor dimensión: Terciarios Zona Este (SURS-TE), Terciario Cruce del Romeral SUNC-TR. La prevista ampliación del Palacio de Ferias no supone ningún obstáculo ya que se trata de espacios libres donde es recomendable la disposición de una zona arbolada que actúe como barrera visual del Polígono Empresarial.

Industrial Manchilla (SURS-IM). Su impacto principal es el de su interposición en el eje visual entre los dólmenes y la Peña de los Enamorados. Su desclasificación fue sugerida por la evaluadora de ICOMOS. Actualmente es propiedad del SAREB. Dado que aún no se iniciado el correspondiente plan parcial, aun estando sectorizado, se estudiará la viabilidad del cambio de planeamiento en una revisión del Plan General para de mantener el actual carácter agrario.

Ensanche del Romeral SURNS-AE.1. Se trata de una extensa área dispuesta sobre una ladera ocupada actualmente por huertas aterrazadas, cuya posición elevada le otorga una especial visibilidad, lo que implica un relevante impacto paisajístico por lo que debe proceder a su desclasificación.

Terciarios Zona Este SURS-TE. Esta zona, en la que no se ha iniciado ninguna tramitación, bordea al Ensanche Norte a lo largo del viario interurbano, su posible desarrollo se condiciona al establecimiento de medidas precautorias par que por su condición lineal no constituya una barrera hacia la apertura visual al paisaje y se preserve el paraje de las huertas aterrazadas.

Terciario Cruce del Romeral SUNC-TR. Su desarrollo debe estar vinculado a la creación de barreras verdes arboladas en sus límites con los polígonos ZIA y PEA así como en el arroyo que lo atraviesa.

6 LAS LADERAS DEL PIE DE MONTE DEL TRÍAS DE ANTEQUERA

AFECCIONES POSITIVAS A REFORZAR

Se trata de la ladera de topografía quebrada por la erosión que cierra la banda de terrenos blandos correspondientes a la configuración geológica conocida como Trías de Antequera, una franja que se extiende entre el macizo del Torcal y la Llanura de la Vega. Su importancia paisajística radica en cerrar el primer plano de las visuales hacia el suroeste desde el espacio de los Dólmenes.

La base de la ladera, de pendientes más suaves se ocupa por cultivos en general de olivos salvo un interesante fragmento de pequeñas huertas, mientras que las zonas más escarpadas se ocupan por monte arbolado y monte bajo.

AFECCIONES NEGATIVAS A CORREGIR

Los impactos negativos más notables provienen de una pequeña zona residencial y de la huella dejada por antiguas canteras abandonadas.



Pequeña urbanización en la ladera

Urbanización en la ladera septentrional sobre el Río de la Villa. Esta urbanización surgida espontáneamente, escasamente consolidada, en donde se alternan las viviendas con naves de almacenaje y talleres en una imagen de marginalidad y desorden, agravada por la gran visibilidad que le otorga su posición de ladera, requiere la adopción de estrictas medidas regulatorias de su imagen y de sus usos. La reordenación de este espacio es objeto de un Plan Especial ya elaborado.

Canteras abandonadas. En la misma ladera, y próximas a la urbanización anterior, existe un conjunto de canteras abandonadas que por su localización crean un amplio impacto visual, por lo que deben ser objeto de una actuación de recualificación paisajística.



Cantera abandonada

CONSIDERACIÓN SOBRE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN Y LAS ETAPAS DEL PLAN DE ACTUACIÓN

El planteamiento esbozado hasta aquí como criterios que informen el previsto Plan de Actuación plantea una ambiciosa transformación del amplio entorno en el que se enclava el sitio de los Dólmenes. A un enfoque tan ambicioso corresponde un plan complejo que requiere la coordinación de un conjunto de actores institucionales en todos los niveles administrativos y del soporte de una activa participación pública. Por otra parte, debido a los importantes recursos que es preciso movilizar, su instrumentación requiere una extensa programación desde el corto al medio y largo plazo.

Ante la necesidad de coordinar las intervenciones de la Administración Central (Ministerios de Educación Cultura y Deporte y Ministerio de Fomento), Administración Autonómica (Consejería de Cultura, Consejería Ordenación del Territorio y Medio Ambiente y Consejería de Fomento y Vivienda), Administración Local (Municipio de Antequera) y propietarios implicados, se constituye un Protocolo de Colaboración en el que se fijan los cometidos de las distintas Administraciones y el órgano de coordinación entre ellas.

Los instrumentos de planeamiento

El soporte que ordena y programa las intervenciones de cada uno de estos organismos es el Plan Especial de Protección del entorno del sitio de Los Dólmenes de Antequera.

La contratación de un Plan Especial, de responsabilidad municipal se iniciará en marzo de 2016 con un plazo de redacción de 6 meses.

Algunas medidas promovidas por el Plan Especial, como los cambios de clasificación del suelo para limitar las expectativas de expansión urbana, requieren la Revisión del Plan General, también competencia municipal, cuya contratación debe ser iniciada antes de la finalización del Plan Especial. En el trámite de revisión se tratará el cambio de modelo urbano que implica la propuesta de desplazamiento de la nueva expansión industrial al occidente del municipio. Una operación que requiere la ampliación del Puerto Seco promovido por la Consejería de Ordenación del Territorio.

Con la aprobación del Plan Especial se producirá un cambio de normativa que incidirá en la adaptación a los criterios que allí se establezcan de la nueva edificación en los solares vacantes o en la renovación de las construcciones existentes. El ritmo de su aplicación es difícilmente predecible al depender de la evolución de la economía.

Otro instrumento de Planeamiento de actuación inmediata, en tanto el Plan Especial no reciba su aprobación, es la definición de BIC y su entorno y la redacción de las instrucciones particularizadas para su instrumentación, un instrumento que se encuentra en fase de aprobación. En el momento de su aprobación se suspendería la tramitación de las nuevas expansiones urbanas que se consideren inconvenientes. Igualmente, mediante la aplicación de las instrucciones particularizadas, se controlarán las nuevas actuaciones que pudieran presentar un impacto negativo.

Otros instrumentos de planeamiento de menor alcance, serían los estudios de detalle sobre lugares concretos, como el dedicado a acometer el problema de las medianerías de gran impacto en el barrio de la ladera del Cerro de la Cruz, que se redactarían tras la finalización del Plan Especial.

Las intervenciones de obra

Junto con las actividades de planeamiento se deben ir planificando las intervenciones de obra, de las que se contempla un variado y numeroso tipo de actuaciones.

En primer lugar la reducción volumétrica del edificio del Museo del Sitio cuya propuesta se acompaña adjunto al presente escrito.

Otra importante actuación de reducción de impacto que puede acometerse con carácter inmediato es el reforzamiento del arbolado de ribera de los distintos cauces que cruzan el entorno. Ente caso se requiere la colaboración de la Agencia Andaluza del Agua, la Consejería de Medio Ambiente y el municipio. Los proyectos se redactarían en 2016 y las obras se acometerían en 2017.

Algo similar ocurre con la readaptación del viario, creación de nuevas aceras arboladas etc. En este caso la actuación sobre las vías interurbanas corresponde a la Consejería de Fomento mientras en las de carácter urbano es responsabilidad municipal. Los proyectos de urbanización se iniciarían en 2016 y las obras se programarían en distintas etapas en las anualidades 2017 y 2018.

Otra importante infraestructura por su gran dimensión y por su gran aportación a la transformación de la imagen urbana y la reducción del impacto visual es la de la reconversión del antiguo trazado ferroviario en vía verde. Esta operación requiere la cesión por parte de ADIF (Ministerio de Fomento) a la Consejería de Fomento, quien, finalmente, concertaría la actuación con el Ayuntamiento. El protocolo de cesiones se debería cerrar en 2016, redactarse el proyecto en 2017 y realizarse la obra entre 2017 y 2018.

Las intervenciones puntuales de corrección de impactos que implican la negociación con propietarios concretos, caso del Centro Comercial Día, ya iniciada, o de la Estación de Servicio, si bien su comienzo debe ser inmediato, su desarrollo se debe adaptar a las situaciones de oportunidad.

INFORME JURÍDICO SOBRE LAS POSIBLES IMPLICACIONES INDEMNIZATORIAS

La adopción de medidas para la mejora y conservación del entorno de los Dólmenes de Antequera y la Peña de los Enamorados supone la necesidad de modificar el contenido del actual planeamiento urbanístico con el fin de introducir determinaciones que permitan disminuir la incidencia de futuras actuaciones urbanísticas en los bienes protegidos y reducir el impacto de las actuales construcciones.

La introducción de las citadas medidas comportará la disminución de los aprovechamientos urbanísticos en el entorno afectado, lo cual podría comportar la necesidad de indemnizar a los propietarios afectados cuando existieran derechos patrimonializados. A continuación, se presentan unas consideraciones iniciales sobre los supuestos en que pueden generarse tales indemnizaciones y la forma en que la Ley prevé que se calcule la cuantía de las que pudieran originarse. Se trata de una materia regulada por la legislación estatal, ya que regula el ejercicio del derecho de propiedad, la norma aplicable en la actualidad es el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU) y los artículos que se citen a continuación hacen todos referencia a dicha norma.

Hay que señalar, sin embargo, que el planteamiento del que se parte para la protección de estos bienes y la redacción de un Plan Especial no se basará solo en el establecimiento de limitaciones y prohibiciones y la satisfacción de las indemnizaciones que pudieran corresponder, sino que buscará la adopción de medidas que permitan la distribución de las cargas de protección que se impongan, recurriendo a los instrumentos que la legislación urbanística prevé para tales fines siempre que resulte viable.

Partiendo de dicho planteamiento, se ha considerado conveniente dejar lo más clara posible la situación legal en cuanto a posibles exigencias indemnizatorias al objeto de apoyar la toma de decisiones al respecto cuando se puedan considerar diversas alternativas.

CONSIDERACIÓN PRELIMINAR: MARCO LEGAL

Antes de exponer el resumen de las posibles situaciones que se dan en el entorno de los Dólmenes, conviene realizar dos consideraciones generales sobre la forma en que opera la vigente legislación urbanística.

Régimen urbanístico de la propiedad: adquisición gradual de derechos

El régimen urbanístico de la propiedad del suelo se rige en la actualidad por el artículo 11 del citado Texto Refundido, cuyo tenor literal es el siguiente:

“Artículo 11 Régimen urbanístico del derecho de propiedad del suelo

1. El régimen urbanístico de la propiedad del suelo es estatutario y resulta de su vinculación a concretos destinos, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

2. La previsión de edificabilidad por la ordenación territorial y urbanística, por sí misma, no la integra en el contenido del derecho de propiedad del suelo. La patrimonialización de la edificabilidad se produce únicamente con su realización efectiva y está condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.”

De acuerdo con este artículo, el mero hecho de ser propietario de un terreno no confiere a su titular el derecho a edificarlo, sino que cualquier acto de urbanización o edificación deberá someterse a la ley y al planeamiento aplicable. Es el planeamiento el que puede conceder el derecho a urbanizar o construir, y sólo cuando se den todos los requisitos exigidos por la ley y los planes podrán surgir derechos a urbanizar y edificar para los particulares, más allá del aprovechamiento primario de los terrenos.

El segundo epígrafe del artículo sienta también un principio que ha formado tradicionalmente parte de nuestro Derecho Urbanístico, aunque no siempre haya venido recogido expresamente en los textos legales y se haya consolidado como una construcción doctrinal y jurisprudencial.

Con la redacción dada a este artículo la Ley deja claro que el contenido de la propiedad del suelo es de naturaleza dinámica y se van adquiriendo facultades a medida que se da cumplimiento a las obligaciones y cargas derivadas de la legislación y el planeamiento urbanístico. En otras palabras, en terrenos en los que los propietarios no hayan iniciado el cumplimiento de sus deberes y el levantamiento de sus cargas urbanísticas, no podrá hablarse de derechos adquiridos en relación con el aprovechamiento urbanístico. Una vez iniciado el proceso de cumplimiento de obligaciones y levantamiento de cargas, los derechos correspondientes se irán incorporando en el patrimonio del propietario del suelo, hasta llegar el momento en que se patrimonialice en su totalidad el derecho a edificar.

Partiendo de estas premisas, se pasa revista a continuación a las diversas situaciones urbanísticas que se dan en el entorno de los BICs que se pretende proteger, y se resume la situación que, en un primer análisis, se plantea desde el punto de vista de la patrimonialización de derechos y, por ende, de la posible necesidad de prever formulas compensatorias o indemnizatorias en el supuesto en que se reduzcan o eliminan los aprovechamientos urbanísticos.

Criterios de valoración: situaciones básicas del suelo

La valoración de los suelos en la vigente legislación urbanística no se basa en la clasificación o la calificación urbanística de los mismos, sino en la realidad física en que se encuentran. Esta

realidad física permite distinguir únicamente dos situaciones básicas, como dice el artículo 21 del texto Refundido:

*“Todo el suelo se encuentra, a los efectos de esta ley, en una de las situaciones básicas de **suelo rural** o de **suelo urbanizado**”*

Estas situaciones básicas vienen determinadas por la realidad fáctica, de manera que sólo se entiende que se trata de suelo urbanizado el que cumpla los siguientes requisitos:

“Se encuentra en la situación de suelo urbanizado el que, estando legalmente integrado en una malla urbana conformada por una red de viales, dotaciones y parcelas propia del núcleo o asentamiento de población del que forme parte, cumpla alguna de las siguientes condiciones:

a) Haber sido urbanizado en ejecución del correspondiente instrumento de ordenación.

b) Tener instaladas y operativas, conforme a lo establecido en la legislación urbanística aplicable, las infraestructuras y los servicios necesarios, mediante su conexión en red, para satisfacer la demanda de los usos y edificaciones existentes o previstos por la ordenación urbanística o poder llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión con las instalaciones preexistentes. El hecho de que el suelo sea colindante con carreteras de circunvalación o con vías de comunicación interurbanas no comportará, por sí mismo, su consideración como suelo urbanizado.

c) Estar ocupado por la edificación, en el porcentaje de los espacios aptos para ella que determine la legislación de ordenación territorial o urbanística, según la ordenación propuesta por el instrumento de planificación correspondiente.”

Como puede apreciarse, el concepto de suelo urbanizado se basa únicamente en la realidad física de los terrenos, sin que juegue ningún papel la clasificación o calificación urbanística que pueda otorgarles el planeamiento.

Aunque en la práctica podría decirse que todo el suelo que no se halle en situación de urbanizado será suelo rural por definición, ya que sólo se contemplan dos posibles situaciones básicas, el mismo artículo 21 especifica que:

“a) En todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos,

b) El suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la

correspondiente actuación de urbanización, y cualquier otro que no reúna los requisitos a que se refiere el apartado siguiente.”

Adviértase como el epígrafe a) establece como mandato dirigido al planificador que se excluyan de la transformación urbanística los suelos protegidos por la legislación del patrimonio cultural, es, decir, en este caso, los Bienes de Interés Cultural y su entorno.

En el caso de Antequera reviste también especial relevancia el epígrafe b) que se acaba de transcribir, ya que hace referencia a los suelos para los cuales esté prevista la transformación urbanística hasta tanto la misma no se haya materializado. Se trata de los terrenos en situación de suelo rural clasificados como urbanizables o urbanos no consolidados por el planeamiento hasta tanto no se haya producido la efectiva urbanización de los mismos.

Esto significa, que, a efectos de valoraciones y a patrimonialización de derechos, no se establece distinción alguna entre los suelos urbanizados sectorizados y los no sectorizados y que pueden hallarse en esta situación también suelos urbanos no consolidados. A los ojos del TRLSRU, se trata de terrenos en situación de suelo rural hasta el momento en que se lleve a cabo de forma efectiva la urbanización de los mismos.

Cuando se trata de suelo urbano no consolidado, sin embargo, cabe matizar que pueden darse casos en que el planeamiento incluya en este grupo los terrenos cuenten ya con todos los servicios y se engloben en esta categoría por resultar precisa una reordenación o la equidistribución de cargas y beneficios.

Durante el tiempo que media entre la clasificación de los terrenos como suelo urbanizable o como suelo urbano no consolidado y el momento en que se puedan considerar en situación básica de suelo urbanizado, los propietarios podrán tener algún derecho indemnizatorio si se les impide materializar su derecho a participar en actuaciones de nueva urbanización o se les reduce el contenido económico del mismo, pero se trata de indemnizaciones que no responden a la patrimonialización del derecho a edificar.

Supuestos indemnizatorios por alteración del planeamiento

La modificación de las previsiones del planeamiento urbanístico puede dar lugar, básicamente, a tres supuestos indemnizatorios:

- a) Indemnización por afección a derechos adquiridos.
- b) Indemnización de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización.
- c) Indemnización de la iniciativa y la promoción de actuaciones de urbanización o de edificación.

A continuación se expone el tratamiento que la Ley ha dado a cada uno de estos supuestos.

Indemnización por afección a derechos adquiridos.

La privación o disminución de derechos adquiridos viene contemplada en el actual Texto Refundido en el artículo 48, cuyo tenor es el siguiente:

“Artículo 48 Supuestos indemnizatorios

Dan lugar en todo caso a derecho de indemnización las lesiones en los bienes y derechos que resulten de los siguientes supuestos:

a) La alteración de las condiciones de ejercicio de la ejecución de la urbanización, o de las condiciones de participación de los propietarios en ella, por cambio de la ordenación territorial o urbanística o del acto o negocio de la adjudicación de dicha actividad, siempre que se produzca antes de transcurrir los plazos previstos para su desarrollo o, transcurridos éstos, si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración.

Las situaciones de fuera de ordenación producidas por los cambios en la ordenación territorial o urbanística no serán indemnizables, sin perjuicio de que pueda serlo la imposibilidad de usar y disfrutar lícitamente de la construcción o edificación incurrida en dicha situación durante su vida útil.

.....”

Este precepto, que se corresponde con el artículo 30 de la Ley 8/2007 original, viene a recoger y clarificar la doctrina ya tradicional en el Derecho Urbanístico Español según la cual se deberá indemnizar cuando se afecte negativamente a bienes o derechos por alteración del planeamiento antes de los plazos previstos. Ahora bien, como ha destacado también la doctrina, sólo se puede afectar negativamente a unos derechos cuando los mismos hayan sido patrimonializados por su titular. Hasta tanto no se produzca dicha patrimonialización no existen derechos que puedan verse afectados.

Como dice Jesús González Pérez:

“Es indudable que el supuesto normal en que se produzca una lesión indemnizable por alteración de la ordenación será la reducción del aprovechamiento, siempre que la edificabilidad se hubiera patrimonializado, según el art. 7 y se cumplan las demás exigencias para que nazca la responsabilidad patrimonial.”¹

En el mismo sentido se pronuncia la generalidad de la doctrina jurídica y la innumerable jurisprudencia citada por el mencionado autor, que desde los años 1980s exige siempre que se haya adquirido el derecho al aprovechamiento urbanístico. Como dijo el Tribunal Supremo en su Sentencia de 18 de julio de 2013, citando textualmente el Fundamento Jurídico Cuarto de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias objeto de recurso, cuyo razonamiento acogió enteramente:

¹ Jesús González Pérez. Comentarios a la Ley del Suelo. Ed. Aranzadi S.A., 2007. Vol. II págs., 1256 y ss.

“CUARTO: Al haberse producido la quiebra del Proyecto de Urbanización redactado por la actora por razón del uso legítimo del "ius variandi" de la Administración en materia planificadora, debidamente justificado por razones de interés general, no puede traducirse ello más que en la indemnización de los daños y perjuicios efectivamente generados, declarando al efecto las sentencias del Tribunal Supremo de 5 de Enero de 1990 , 28 de Septiembre de 1993 , 7 de Diciembre de 1944 , 9 de Diciembre de 1997 y 14 de Noviembre de 2003 , entre otras, que solo cuando se han cumplido los deberes urbanísticos por la titularidad del suelo, concretados en la cesión, equidistribución y urbanización, puede afirmarse que se ha patrimonializado el aprovechamiento por haber llegado el Plan a su fase final de realización, o lo que es lo mismo, no hay daño si el aprovechamiento no ha sido patrimonializado, habida cuenta que la mera aprobación del Plan no produce la adquisición del aprovechamiento y mientras ésta no surja, los aprovechamientos no constituyen sino meras expectativas que pueden plasmarse o no en un futuro planeamiento que establezca la Administración en uso del " ius variandi" y en atención al interés general, según se mantenga o no la situación precedente, por lo que con base en estas reflexiones, manifiesto es que al haberse agotado las labores de la entidad mercantil demandante en las redacciones del originario Plan Parcial el Palmeral de 1974 y del Proyecto de Urbanización de la Vía 4-B de dicho Plan Parcial, pues no llegó a patrimonializar aprovechamiento urbanístico alguno, en cuanto que, por razones evidentes, no pudieron cumplirse nunca por aquélla, en su condición de titular del suelo, los deberes de cesión, equidistribución y urbanización, mal podía derivar un resarcimiento por lucro cesante motivado por el valor o beneficio neto resultante de la edificabilidad perdida como consecuencia del cambio de planeamiento, ya que en ningún instante se dio una patrimonialización del aprovechamiento urbanístico que podría haber dado lugar a tal indemnización, cual, no obstante, sí ha de tener predicamento, conforme a los arts 241 del R. Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio , y 44 de la Ley 6/1998, de 13 de Abril, respecto a los gastos derivados de las redacciones del Plan Parcial y del Proyecto de Urbanización que ha tenido que afrontar la entidad Plantasol S.A y que se cifran respectivamente, acorde con el dictamen pericial emitido en la fase probatoria del incidente, en 57.202'14 y 206.764,58 euros, cantidades que las Administraciones demandadas han de abonar a la empresa Plantasol S.A, excluyéndose, por falta de justificación, los honorarios del Aparejador aplicados al Proyecto de Urbanización.”

En el mismo sentido cabe citar la Sentencia del TSJ Comunidad Valenciana, de 30 de abril de 2014, y la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de junio de 2015 que insiste en la patrimonialización gradual de los derechos a urbanizar y edificar a medida que se da cumplimiento a las obligaciones derivadas de la ley el planeamiento urbanístico.

En resumen, la ley reconoce el derecho a indemnización por modificación anticipada del planeamiento, pero sólo puede haber compensación cuando se ven afectados auténticos derechos ya patrimonializados y no meras expectativas.

Hasta tanto no se haya iniciado la urbanización de los terrenos, los únicos derechos de carácter urbanístico que pueden tener en su haber los propietarios de suelo en situación de suelo rural son los previstos en el artículo 13 del Texto Refundido, cuyo epígrafe 2.b): incluye “*El derecho de elaborar y presentar el instrumento de ordenación que corresponda, cuando la Administración no se haya reservado la iniciativa pública de la ordenación y ejecución.*”

A este derecho dedica el Texto Refundido su artículo 38, que se examina en el epígrafe siguiente.

Indemnización de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización

A diferencia de la anterior legislación urbanística, que sólo consideraba patrimonializados los derechos cuando se había completado la urbanización, la Ley 8/2007 consideró necesario plantear a adquisición gradual de derechos, empezando por la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización. Se trataría de supuestos en los que no se ha patrimonializado el derecho al aprovechamiento urbanístico, pero que se han dado los primeros pasos en esa dirección y se ha generado, por tanto, algo más que una mera expectativa.

El artículo 38 del Texto Refundido se halla dedicado a dicho supuesto y su texto establece lo siguiente:

“1. Procederá valorar la facultad de participar en la ejecución de una actuación de nueva urbanización cuando concurren los siguientes requisitos:

a) Que los terrenos hayan sido incluidos en la delimitación del ámbito de la actuación y se den los requisitos exigidos para iniciarla o para expropiar el suelo correspondiente, de conformidad con la legislación en la materia.

b) Que la disposición, el acto o el hecho que motiva la valoración impida el ejercicio de dicha facultad o altere las condiciones de su ejercicio modificando los usos del suelo o reduciendo su edificabilidad.

c) Que la disposición, el acto o el hecho a que se refiere la letra anterior surtan efectos antes del inicio de la actuación y del vencimiento de los plazos establecidos para dicho ejercicio, o después si la ejecución no se hubiera llevado a cabo por causas imputables a la Administración.

d) Que la valoración no traiga causa del incumplimiento de los deberes inherentes al ejercicio de la facultad. ”

Estos requisitos se plantean de forma concurrente, es decir, si falta alguno de ellos no se considera procedente valorar la facultad de participar en la ejecución de una actuación de nueva urbanización.

Basta pues, a efectos de estas páginas, examinar si concurre el primer requisito, y de no ser así no tiene sentido continuar con el examen de los siguientes.

En el caso de que se considere afectado el derecho a participar en la transformación urbanística el mismo artículo 38 establece en su apartado 2 las reglas para cuantificar la indemnización correspondiente que pueden sintetizarse diciendo que cuando se impida ejercer la facultad de participar en la actuación la cuantía de la indemnización ascenderá al 10%² de *"la diferencia entre el valor del suelo en su situación de origen y el valor que le correspondería si estuviera terminada la actuación, cuando se impida el ejercicio de esta facultad."*

Indemnización de la iniciativa y la promoción de actuaciones de urbanización o de edificación

El tercer supuesto indemnizatorio previsto por la ley viene regulado en el artículo 39 del Texto Refundido y tiene por objeto el resarcimiento de los gastos efectivamente realizados en actuaciones de urbanización o edificación cuando un cambio de planeamiento les prive de su utilidad.

En el caso que nos ocupa no se han realizado gastos de urbanización o edificación, ya que ni siquiera se ha elaborado el planeamiento correspondiente, por lo que no parece necesario detenerse en examinar este precepto.

Únicamente se ha elaborado un plan especial en un ámbito de Suelo Urbano No Consolidado y el tema se haya actualmente en los Tribunales, lo que aconseja también no adentrarse en las particularidades del mismo.

Parece más conveniente, por consiguiente, empezar por evaluar hasta qué punto concurren en los diversos supuestos que se presentan en el ámbito de protección de los BIC las circunstancias a que alude el artículo 38 TRLSRU.

AFECCIÓN A SUELOS URBANIZABLES DEL ENTORNO

En el ámbito del entorno que se vería afectado por la aplicación de las medidas de protección derivadas de la aplicación del Informe de ICOMOS existe una amplia zona que el planeamiento clasifica como suelo urbanizable en la que las posibilidades de futura transformación urbanística deberían restringirse al máximo o eliminarse.

Se trata del ámbito identificado en el planeamiento vigente como SURS-IM "Industrial Manchilla", con una superficie total de 610.635,24 m² y cuya transformación está prevista mediante la aprobación de una Plan Parcial. La ordenación de este ámbito en el Plan General de 2010 fue objeto de suspensión por diversas razones, pero dicha suspensión se vio levantada mediante Resolución de la Delegación Provincial de 18 de abril de 2012.

En la actualidad no consta que se haya aprobado todavía el Plan Parcial correspondiente, y, por lo tanto, se haya iniciado el proceso de transformación urbanística. Teniendo en cuenta

² El porcentaje puede variar según Comunidades Autónomas, en el caso de Andalucía viene fijado en el artículo 54 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

que en este momento no sólo no se ha iniciado la actuación sino que ni siquiera cumplen los requisitos exigidos para iniciarla, debe concluirse que en el supuesto de que se modifique el planeamiento para proteger estos terrenos frente a cualquier actuación urbanística, eliminando todas las posibilidades de futura transformación o disminuyendo la capacidad edificatoria, los propietarios no habrían patrimonializado todavía ningún derecho a urbanizar o edificar, por lo que no se generaría ningún derecho indemnizatorio por tal concepto.

Dado que se impediría a los propietarios llevar a cabo la transformación urbanística que en la actualidad posibilita el vigente Plan General, se puede plantear la duda sobre la necesidad de indemnizar por la privación de lo que la ley denomina “*la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización*”.

El artículo 7.4 del Texto Refundido establece que:

“A los solos efectos de lo dispuesto en esta ley, las actuaciones de urbanización se entienden iniciadas en el momento en que, una vez aprobados y eficaces todos los instrumentos de ordenación y ejecución que requiera la legislación sobre ordenación territorial y urbanística para legitimar las obras de urbanización, empiece la ejecución material de éstas. La iniciación se presumirá cuando exista acta administrativa o notarial que dé fe del comienzo de las obras. La caducidad de cualquiera de los instrumentos mencionados restituye, a los efectos de esta ley, el suelo a la situación en que se hallaba al inicio de la actuación.”

En el caso que nos ocupa, los terrenos se hallan incluidos en un área cuya transformación urbanística exige primero la aprobación de un Plan Parcial y el establecimiento del sistema de actuación. Sólo a partir del momento en que se haya aprobado el planeamiento de desarrollo que legitima la transformación podrá considerarse la posibilidad de que se genere un derecho a indemnización si un cambio de planeamiento no permite seguir adelante. Además de la aprobación del planeamiento parcial sería necesario que se hubiera establecido el sistema de actuación previsto en el Plan General de Ordenación, lo cual tendría lugar, en aplicación del artículo 108 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, “*con la aprobación de la iniciativa formulada por la persona propietaria única, la suscripción del convenio urbanístico con la totalidad de las personas propietarias, con el otorgamiento de la escritura de constitución de la Junta de Compensación, o con la aprobación de la iniciativa formulada por el agente urbanizador*”. Circunstancias éstas que tampoco se han producido hasta la fecha.

Como en este caso ni siquiera se ha producido la aprobación del Plan Parcial, puede afirmarse que no existe derecho a indemnización por la desaparición de la facultad de participar en la ejecución de una actuación de nueva urbanización. En el supuesto de que se hubiera iniciado ya la tramitación del correspondiente Plan Parcial, podrían ser indemnizables los gastos realizados al efecto, con arreglo a lo previsto en el artículo 39 del Texto Refundido, como se verá más adelante, pero no es este el caso.

Así lo ha entendido la jurisprudencia en las Sentencias que versan sobre este tema, como puede ser la STSJ Cantabria, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 14 de abril de 2015 en la que se afirma que:

“El supuesto de hecho requiere, no solo que los terrenos hayan sido incluidos en la delimitación del ámbito de la actuación, sino también que se den los requisitos para iniciarla, requisito que, según el art.14.2 TRLS, permite que sea posible iniciar las obras de urbanización por haberse aprobado y publicado (puesto que en tal momento serán eficaces) los instrumentos de planeamiento (territorial y urbanístico) y gestión y que el inicio del expediente expropiatorio, o la adopción de la disposición administrativa, acto administrativo o actuación de la Administración modifique las condiciones de ejercicio o imposibilite su ejercicio, generando la responsabilidad administrativa y que tenga lugar con anterioridad al inicio material de la actuación urbanizadora en los términos del art. 14.2 TRLS y del vencimiento de los plazos para su ejecución establecidos por la legislación autonómica.”

En el mismo sentido, entre otras, las Sentencias del Tribunal Supremo de 23 de octubre de 2015, TSJ del País Vasco de 22 de junio de 2015, TSJ de Castilla-La Mancha de 4 de diciembre de 2014, y TSJ de Andalucía de Sevilla, de 27 de mayo de 2013.

En definitiva, parece que, en una primera aproximación, puede afirmarse que la modificación del planeamiento vigente para proteger los terrenos del ámbito “SURS-IM Industrial Manchilla” frente cualquier transformación urbanística no comportaría obligación de indemnizar por privación de derechos patrimonializados ni por afectación a la de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización.

En idéntica situación se hallan los ámbitos denominados SURS-IS (Suelo Urbanizable Sectorizado “Industrial Sur”), SURS-TE (Suelo Urbanizable Sectorizado “Terciario Zona Este”), SURNS-AN.1 (Suelo Urbanizable No Sectorizado “Ensanche Norte I”) y SURNS-AE.1 (Suelo Urbanizable No Sectorizado “Ensanche del Romeral”). En ninguno de los cuales se ha ni siquiera iniciado la tramitación del instrumento de desarrollo correspondiente.

AFECCIÓN A SUELOS URBANOS NO CONSOLIDADOS DEL ENTORNO

Dentro del ámbito que previsiblemente se vería afectado por la imposición de nuevas restricciones a las facultades edificatorias para la protección del entorno de los BICs se hallan incluidas algunas piezas de terreno clasificadas como “Suelo Urbano No Consolidado”. Se trata del área “SUNC-RN Ronda Norte”, el Sector designado como “SUNC-TV Terciario Villa”, el ámbito “SUNC-TR Terciario Cruce del Romeral”, el denominado “SUNC-IR Industrial Avenida Romeral”, el “SURS-TE Comercial Unicaja” y el “SUNC-RV Ribera de la Villa”.

Para ninguno de estos ámbitos, con la excepción que se dirá, se han tramitado los instrumentos de desarrollo correspondiente. Se hace alusión específica a continuación a los

dos supuestos que se consideran más problemáticos, el “SUNC-RN Ronda Norte” y “SUNC-TV Terciario Villa”.

El principal problema que se puede plantear en ambos casos para evaluar la posible necesidad de indemnizar en el supuesto de que se restrinja su aprovechamiento urbanístico estriba en la necesidad de determinar si se hallan en situación básica de suelo rural o de suelo urbanizado.

La primera cuestión a determinar será, por consiguiente, el grado de urbanización con que efectivamente cuenten los terrenos, teniendo en cuenta que el propio artículo 21 del Texto Refundido advierte de que *“El hecho de que el suelo sea colindante con carreteras de circunvalación o con vías de comunicación interurbanas no comportará, por sí mismo, su consideración como suelo urbanizado”*.

En el caso del SUNC-RN resulta especialmente difícil determinar si el terreno cuenta con todos los servicios necesarios para considerarlo como suelo urbanizado, pero en relación con al Sector SUNC-TV parece más claro que no existen, como mucho, más que unos servicios perimetrales pero que los terrenos no se hallan debidamente urbanizados. Además, en este supuesto, las previsiones del Plan General que contemplan su paso de suelo no urbanizable a suelo urbano no consolidado se hallan afectadas por la suspensión decretada en el momento de la aprobación del Plan, por lo que su situación actual es la de no urbanizable y no hay razón para prever que varíe durante la redacción del futuro Plan Especial de protección.

En ambos casos, el hecho de que el Plan General los categorice como “Suelo Urbano no Consolidado” y exija para su desarrollo la aprobación de un Plan Especial en el caso del SUNC-RN y un Plan Parcial de Ordenación en el caso del SUNC-TV, aboga en favor de considerar estos terrenos como suelo rural con arreglo a los criterios que establece el TRLSRU para determinar la situación básica de los terrenos.

Por lo que hace al ámbito SUNC-RN hay que tener en cuenta que la propiedad puso en marcha la elaboración del correspondiente Plan Especial exigido por el PGOU, cuya aprobación fue denegada a la vista del informe desfavorable de la Delegación Territorial de Educación Cultura y Deporte de Málaga de la Consejería de Cultura y Deporte por la afección negativa sobre el actual entorno protegido. El asunto se halla en febrero de 2016 sujeto a los Tribunales de Justicia y escapa, por tanto, al análisis que pudiera formularse en estas páginas.

Si se considera que estos terrenos se hallan en situación de suelo rural, la situación sería equiparable a la que se acaba de describir para los suelos urbanizables, ya que tampoco en estos casos se ha aprobado todavía el planeamiento de desarrollo que exige el Plan General y mucho menos se ha iniciado el proceso de reparto de cargas y beneficios previo a la ejecución material de la urbanización.

Ante esta ausencia de planeamiento de desarrollo, puede afirmarse que tampoco en estos supuestos parece que, en principio, pudieran prosperar las posibles reclamaciones que

exigieran indemnización por la imposibilidad de materializar la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización. Como en el caso del Suelo Urbanizable, en estos ámbitos del SUNC, salvo antes mencionado, no se estaría cumpliendo ni siquiera el primer requisito del artículo 38.1 del Texto Refundido, ya que los propietarios no podrán acreditar *“Que los terrenos hayan sido incluidos en la delimitación del ámbito de la actuación y se den los requisitos exigidos para iniciarla o para expropiar el suelo correspondiente”*.

Aunque el Plan General contenga ya la delimitación de la unidad de ejecución, no parece que en ausencia de planeamiento de desarrollo puedan haberse cumplido los requisitos necesarios para el inicio de la actuación, que, como se dijo más arriba, pasa en todo caso por la aprobación del instrumento de planeamiento correspondiente y el establecimiento del sistema de actuación.

En resumen, tampoco parece que, en principio, vayan a producirse supuestos indemnizatorios en los ámbitos clasificados como suelo urbano no consolidado.

AFECCIÓN A SUELOS URBANOS CONSOLIDADOS DEL ENTORNO

La mejora de las condiciones del entorno de las Zonas Arqueológicas inscritas como BIC exigirá probablemente en este caso intervenir en el actual Polígono Empresarial, reduciendo o suprimiendo quizás aprovechamientos en terrenos actualmente calificados como suelo urbano consolidado y que a efectos de la legislación urbanística del Estado cuentan con todos los requisitos para ser considerados como suelos urbanizados.

En esta situación terrenos ya edificados y suelos que todavía no han sido objeto de edificación. Se consideran ambos casos por separado.

Suelos edificados

Cuando se trate de terrenos ya edificados, resulta indudable que cualquier pretensión de actuar sobre la edificación actual supondría la necesidad de indemnizar/expropiar por la afección a edificios ya existentes.

Esto no quiere decir, sin embargo, que no se pueda plantear una actuación a futuro, reduciendo la ocupación o las alturas en el supuesto de una futura reordenación de la zona o reedificación de alguna parcela.

Los propietarios de estos terrenos ya han materializado y ejercido su derecho a la edificación y nada les garantiza que este derecho ya consumido deba continuarse eternamente en el tiempo si se demoliera la edificación existente. El *“ius variandi”* del Ayuntamiento le faculta para cambiar la ordenación de los terrenos ya edificados sin necesidad de indemnizar o compensar de ninguna manera a los propietarios que ya han ejercido sus derechos y cuya edificación no se vea afectada de inmediato.

Como dice el segundo párrafo del artículo 48.a) del Texto Refundido:

“Las situaciones de fuera de ordenación producidas por los cambios en la ordenación territorial o urbanística no serán indemnizables, sin perjuicio de que pueda serlo la imposibilidad de usar y disfrutar lícitamente de la construcción o edificación incurrida en dicha situación durante su vida útil.”

En tanto no se ordene la demolición de la totalidad o parte de las edificaciones existentes, no será necesario indemnizar a los propietarios si se aprueba un planeamiento que modifique las condiciones edificatorias o restrinja la futura ocupación o las alturas cuando se renueve la edificación.

Suelos no edificados

Cuando se trate de parcelas de suelo urbano consolidado en las que los propietarios no hayan ejercido todavía su derecho a edificar, el derecho que asiste a los responsables del planeamiento de modificar el contenido del mismo y reducir o eliminar las posibilidades edificatorias previstas en el actual Plan General significa que, como regla general, tampoco deberá indemnizarse a los propietarios afectados en muchos casos.

El planeamiento urbanístico les ha reconocido un derecho a edificar, pero no les ha garantizado la pervivencia de dicho derecho en el caso de que no se ejercite. Es más, el vigente Plan General prevé en su artículo 5.2.3 que los solares sin edificar ubicados en suelo urbano consolidado que no hayan iniciado su edificación en el plazo de tres años contados desde la entrada en vigor del mismo, pasarán a engrosar el registro Municipal de Solares.

Teniendo en cuenta que el Plan General se aprobó en octubre de 2010, el plazo de tres años ha expirado claramente para los terrenos que ya tuvieran la condición de solar en dicha fecha. Para los que hayan alcanzado dicha condición con posterioridad, habrá que analizar caso por caso los diversos supuestos para determinar si puede generarse algún derecho indemnizatorio por modificación anticipada del planeamiento.

En suelo urbano consolidado el principio general es el de no indemnización por modificación del planeamiento, siempre que no puedan acreditar los propietarios que se había fijado un plazo para la edificación y que dicho plazo no se había agotado en el momento de aprobarse el nuevo planeamiento.

La ausencia de consecuencias indemnizatorias cuando se modifique la edificabilidad en suelo urbano consolidado ha sido también amparada por una asentada jurisprudencia, de la que baste como muestra la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de junio de 2013 en cuyo Fundamento de Derecho Sexto puede leerse:

“Pues bien, como redarguye el Letrado de la Administración Local recurrida, para que la modificación del planeamiento, que implique reducción del aprovechamiento,

resulte indemnizable es precisa la concurrencia de un requisito temporal (anticipación de la revisión) y de un requisito sustantivo (que el terreno se encuentre en un polígono o unidad de ejecución) y, en el caso enjuiciado, tratándose de suelo urbano directo, la posibilidad de materializar el ius aedificandi permanecía en la esfera de la disponibilidad del propietario, que pudo edificar desde 1983, a pesar de lo cual dejó transcurrir los plazos que establecían primero el artículo 154.3 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (Real Decreto 1346/1976) y después el artículo 223.2 del Decreto Legislativo 1/1990, por lo que la reducción de aprovechamiento sobre terrenos no edificados no confiere derecho a indemnización.”

CONSIDERACIONES SOBRE EL PROCEDIMIENTO

Además de evaluar hasta qué punto la modificación del planeamiento vigente puede generar derechos indemnizatorios para los propietarios de suelo, conviene tener en cuenta que la imposición de restricciones por razones de conservación del patrimonio histórico puede plantearse de forma que las cargas resultantes de la nueva ordenación sean objeto de redistribución en el conjunto del Municipio.

Este planteamiento redistributivo resultaría probablemente más equitativo, pero aumentaría la complejidad al tener que afectar no sólo a los terrenos del entorno de los BIC, sino a otros suelos en lugares diferentes del Municipio. Para ello, además, sería necesario proceder a una modificación muy amplia del planeamiento, hasta el punto que podría llegar a considerarse como modificación o revisión del Plan General.

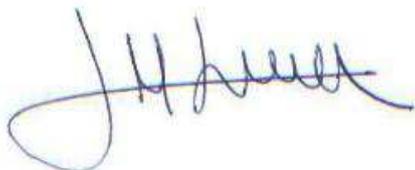
Desde el punto de vista del procedimiento convendría estudiar la posibilidad de empezar planteando la implantación de las medidas protectoras a través de un Plan Especial, dejando la vertiente redistributiva para una revisión del Plan General que puede requerir un plazo más dilatado, aunque se inicie simultáneamente.

Dentro de esta óptica procedimental convendría tener en cuenta también la conveniencia de proceder a la suspensión de aprobaciones y otorgamiento de autorizaciones y licencias, de acuerdo con el artículo 27 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, desde el momento en que se acordara la elaboración del nuevo planeamiento. Para ello sería bueno contar también con la resolución de la Consejería de Cultura incoando el procedimiento de revisión de los entornos de los BICs ya inscritos y que dicha resolución incluyera, de acuerdo con el artículo 11 de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía, las instrucciones particulares para la protección del entorno, que podrían aprobarse como medidas cautelares con carácter provisional. Dado la amplitud del terreno que probablemente se vería afectado, estas medidas cautelares podrían mitigar la incidencia en las actuaciones edificatorias señalando criterios para el otorgamiento de licencias y la emisión de informes por parte de los encargados de velar por el patrimonio cultural.

CONCLUSIÓN

A modo de conclusión puede afirmarse que en las actuales circunstancias la posible restricción o eliminación de las posibilidades de urbanizar o edificar tendría muy limitadas consecuencias indemnizatorias, dado el estado de práctica paralización del desarrollo urbanístico en el ámbito afectado.

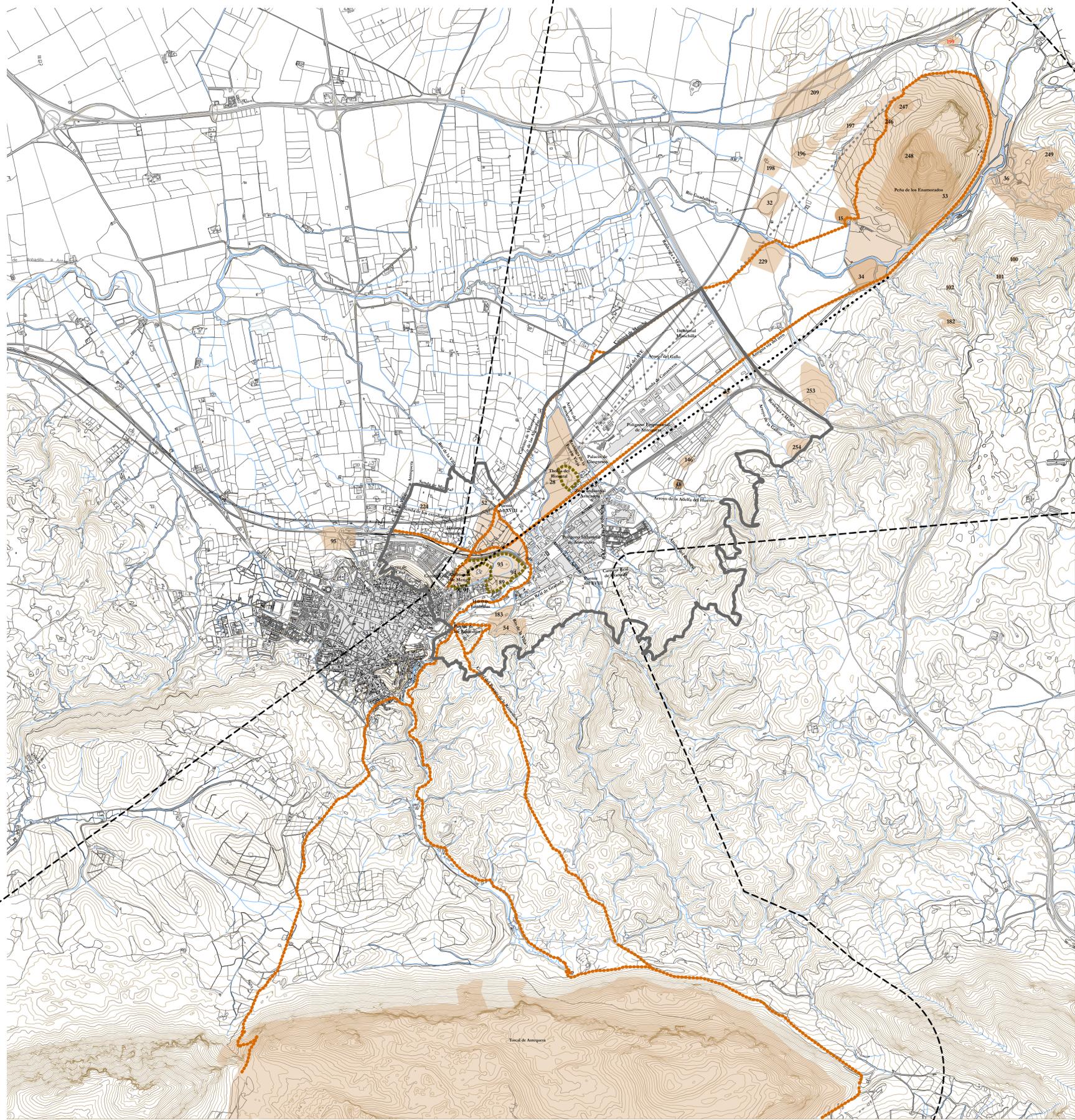
A esta conclusión se llega tras el análisis de la legislación vigente y la doctrina jurídica y jurisprudencial examinada. Tratándose de una materia tan compleja como el Derecho Urbanístico y tan sujeta a la interpretación, a veces variable, de los Tribunales de Justicia, no cabe descartar del todo que en el futuro no puedan plantearse situaciones en las que resulte preferible negociar soluciones intermedias siempre que garanticen la debida protección de los bienes que se van a incluir dentro del listado del Patrimonio de la Humanidad.



Fdo:
José Ramón Menéndez de Luarda Navia Osorio

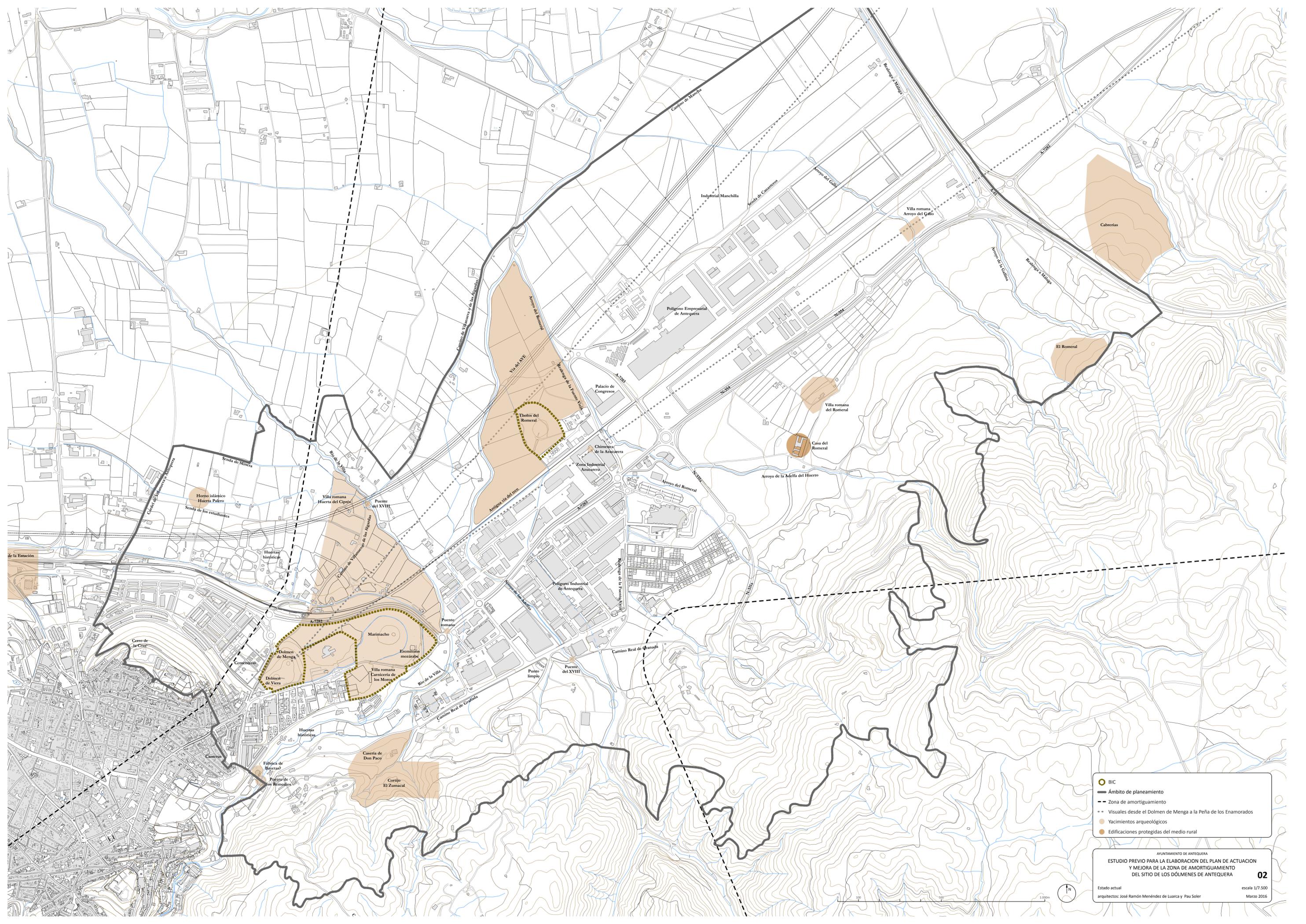


Pau Soler Serratosa



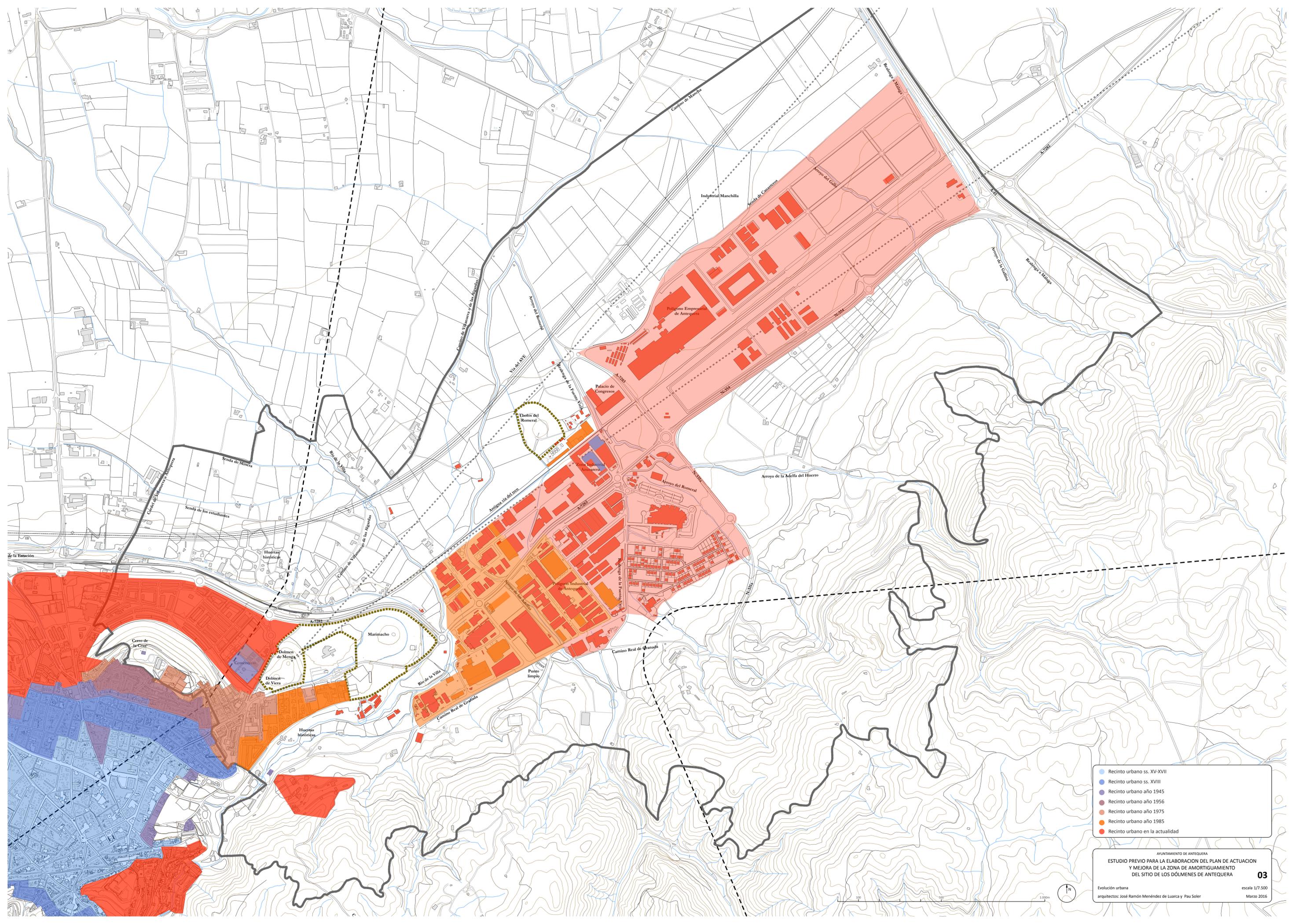
- BIC
 - Ámbito de planeamiento
 - Zona de amortiguamiento
 - Visuales desde el Dolmen de Menga a la Peña de los Enamorados
 - Caminos propuestos
-
- Edificaciones protegidas del medio rural
 - 15.- Cortijo de la Peña
 - 48.- El Romeral
 - Yacimientos arqueológicos
 - 28.- Dolmen del Romeral (BIC)
 - 32.- Cerro de la Virgen
 - 33.- Peña de los Enamorados (BIC)
 - 34.- Necrópolis Romana de la Peña
 - 35.- Arroyo del Gallo
 - 36.- Necrópolis de la Angostura (BIC)
 - 52.- Villa Romana de la Huerta del Ciprés
 - 53.- Chimenea de la Azucarera
 - 54.- Cortijo El Zumacal
 - 89.- Ninfeo de la Carnicería de los Moros (BIC)
 - 90.- Dolmen de Viera (BIC)
 - 91.- Dolmen de Menga (BIC)
 - 93.- Cerro Marimacho (BIC)
 - 94.- Eremitorio Mozárabe
 - 96.- Puente sobre el río de la Villa I
 - 100.- Torreón Ibérico I
 - 101.- Mina de Oligisto Ibérica
 - 102.- Torreón Ibérico II
 - 146.- Villa Romana del Romeral
 - 182.- Enterramiento del Guerrero
 - 183.- Casería de Don Paco
 - 196.- Los Olivillos 01
 - 197.- Los Olivillos 02
 - 198.- Los Olivillos 03
 - 199.- Palancos
 - 209.- Arroyo Realenga
 - 224.- Huerta Palero
 - 229.- Villa frente Camino Palero
 - 246.- Piedras Blancas I
 - 247.- Piedras Blancas III
 - 248.- Abrigo de Matacabras
 - 249.- Las Angosturas
 - 253.- Cábrerías
 - 254.- El Romeral





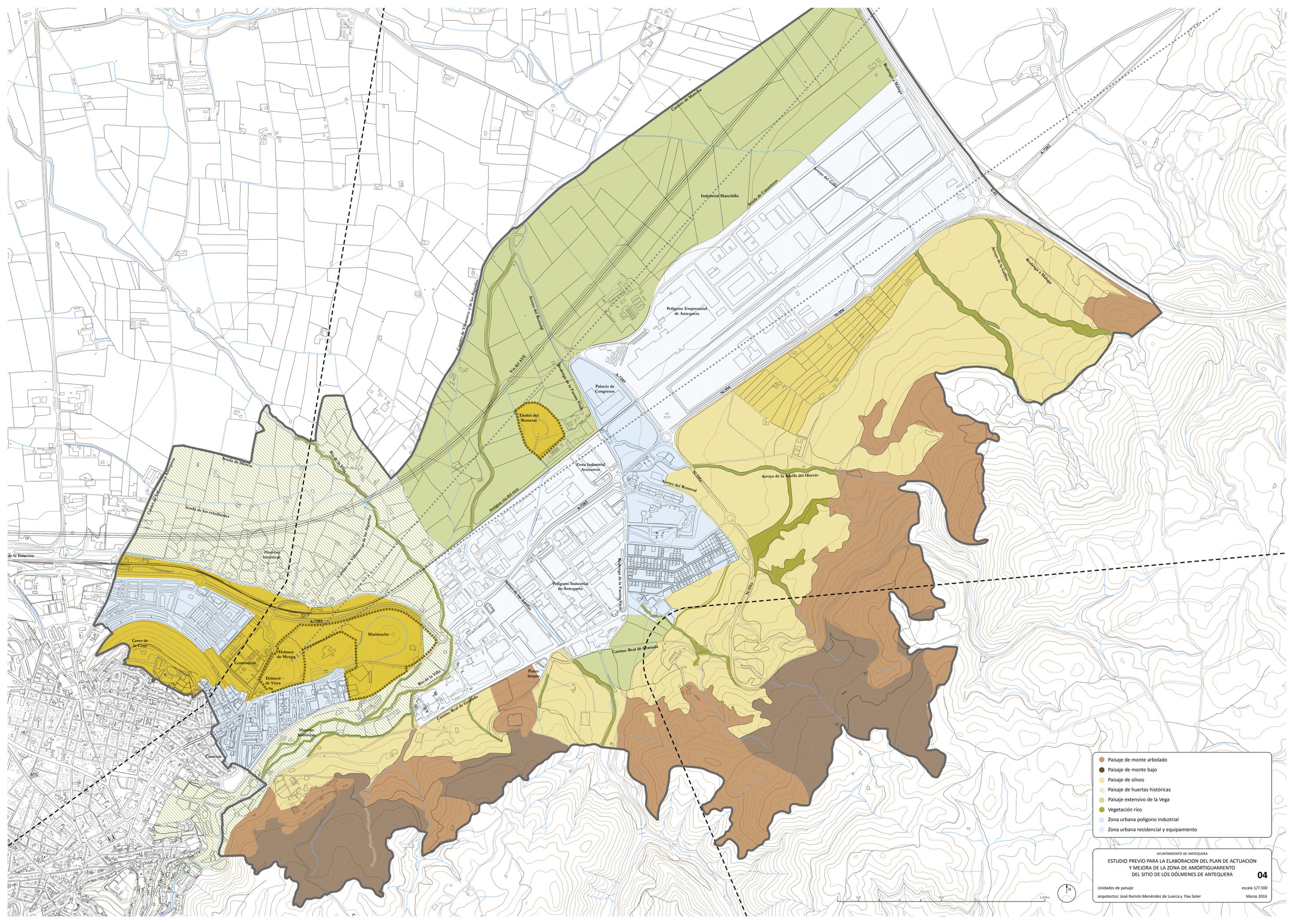
- BIC
- Ámbito de planeamiento
- Zona de amortiguamiento
- Visuales desde el Dolmen de Menga a la Peña de los Enamorados
- Yacimientos arqueológicos
- Edificaciones protegidas del medio rural





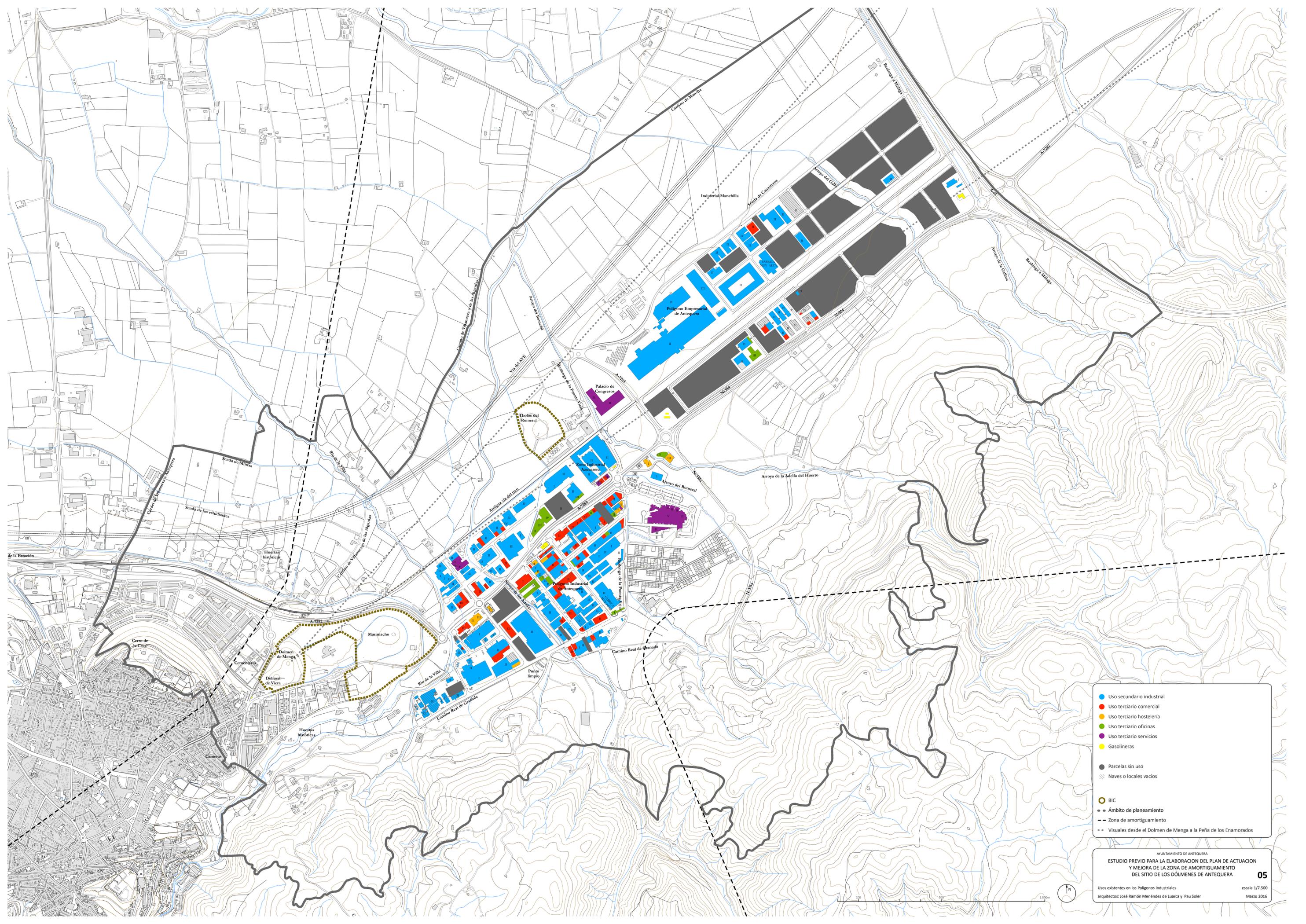
- Recinto urbano ss. XV-XVII
- Recinto urbano ss. XVIII
- Recinto urbano año 1945
- Recinto urbano año 1956
- Recinto urbano año 1975
- Recinto urbano año 1985
- Recinto urbano en la actualidad



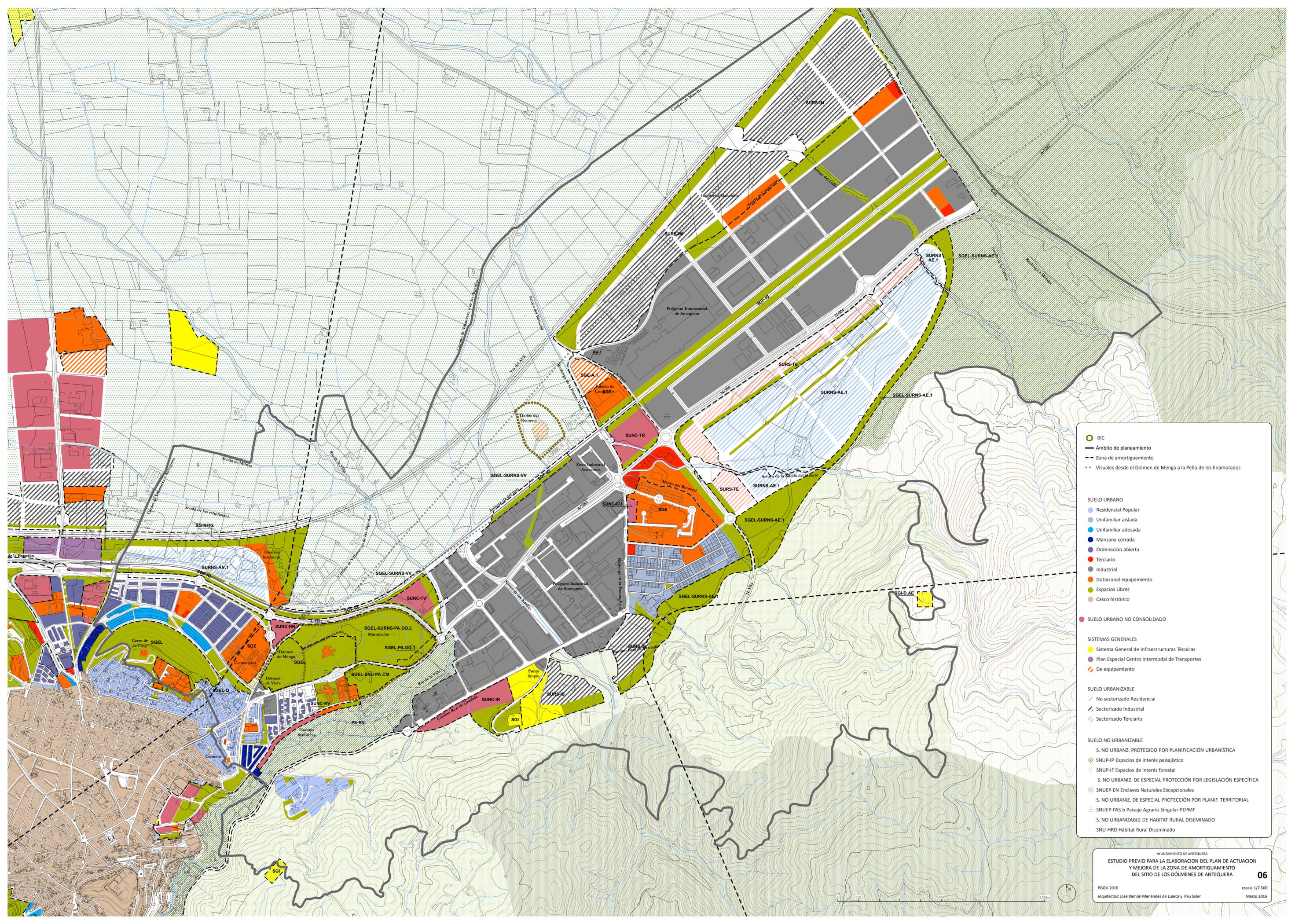


- Paisaje de monte arbolado
- Paisaje de monte bajo
- Paisaje de olivos
- Paisaje de huertas históricas
- Paisaje extensivo de la Vega
- Vegetación ríos
- Zona urbana polígono industrial
- Zona urbana residencial y equipamiento





- Uso secundario industrial
- Uso terciario comercial
- Uso terciario hostelería
- Uso terciario oficinas
- Uso terciario servicios
- Gasolineras
- Parcelas sin uso
- ▨ Naves o locales vacíos
- BIC
- Ámbito de planeamiento
- Zona de amortiguamiento
- Visuales desde el Dolmen de Menga a la Peña de los Enamorados



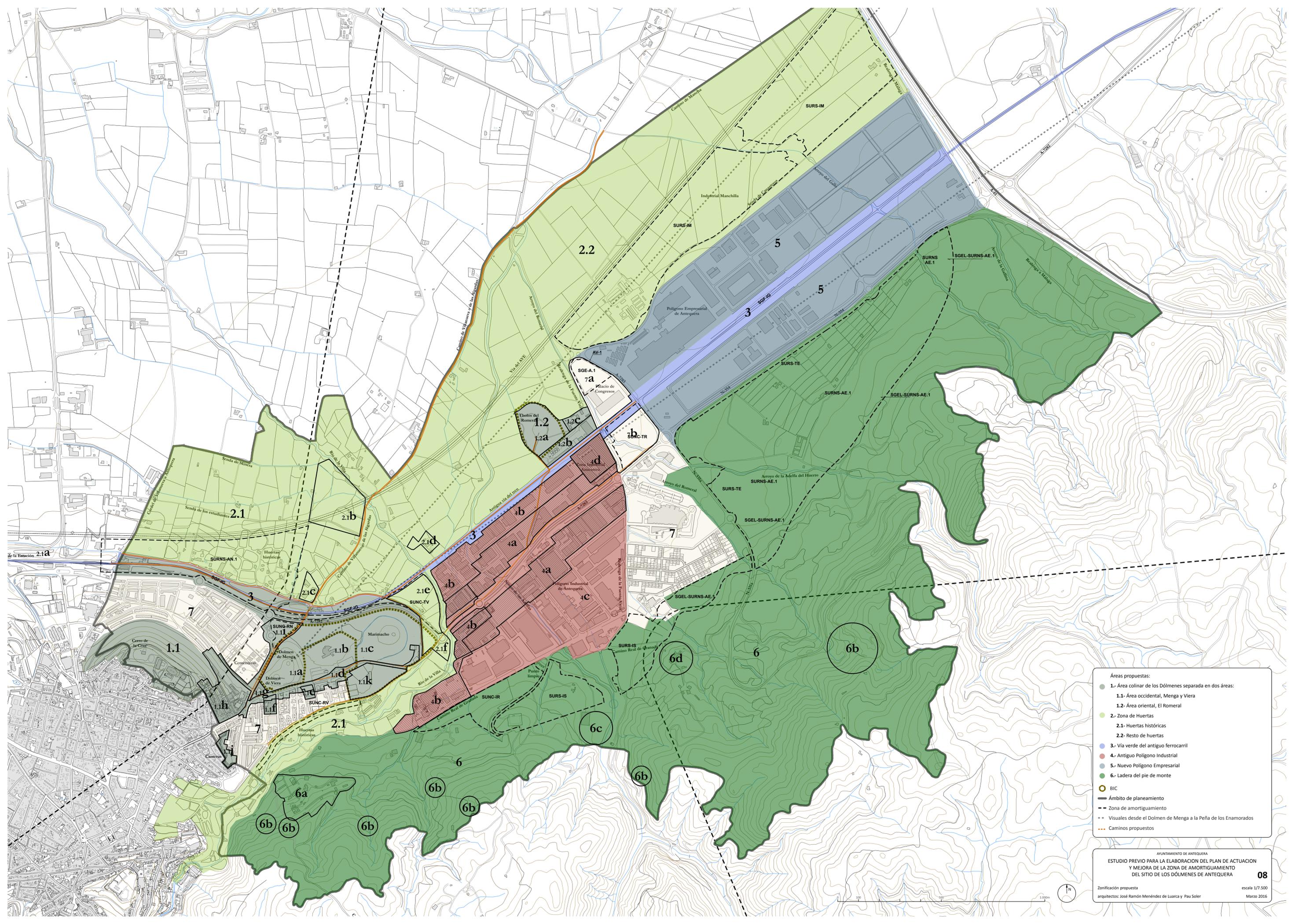
● BIC
 — Ámbito de planeamiento
 - - Zona de amortiguamiento
 * * * Visuales desde el Dolmen de Menga a la Peña de los Enamorados

SUELO URBANO
 ● Residencial Popular
 ● Unifamiliar aislada
 ● Unifamiliar adosada
 ● Manzana cerrada
 ● Ordenación abierta
 ● Terciario
 ● Industrial
 ● Dotacional equipamiento
 ● Espacios Libres
 ● Casco histórico
 ● SUELO URBANO NO CONSOLIDADO

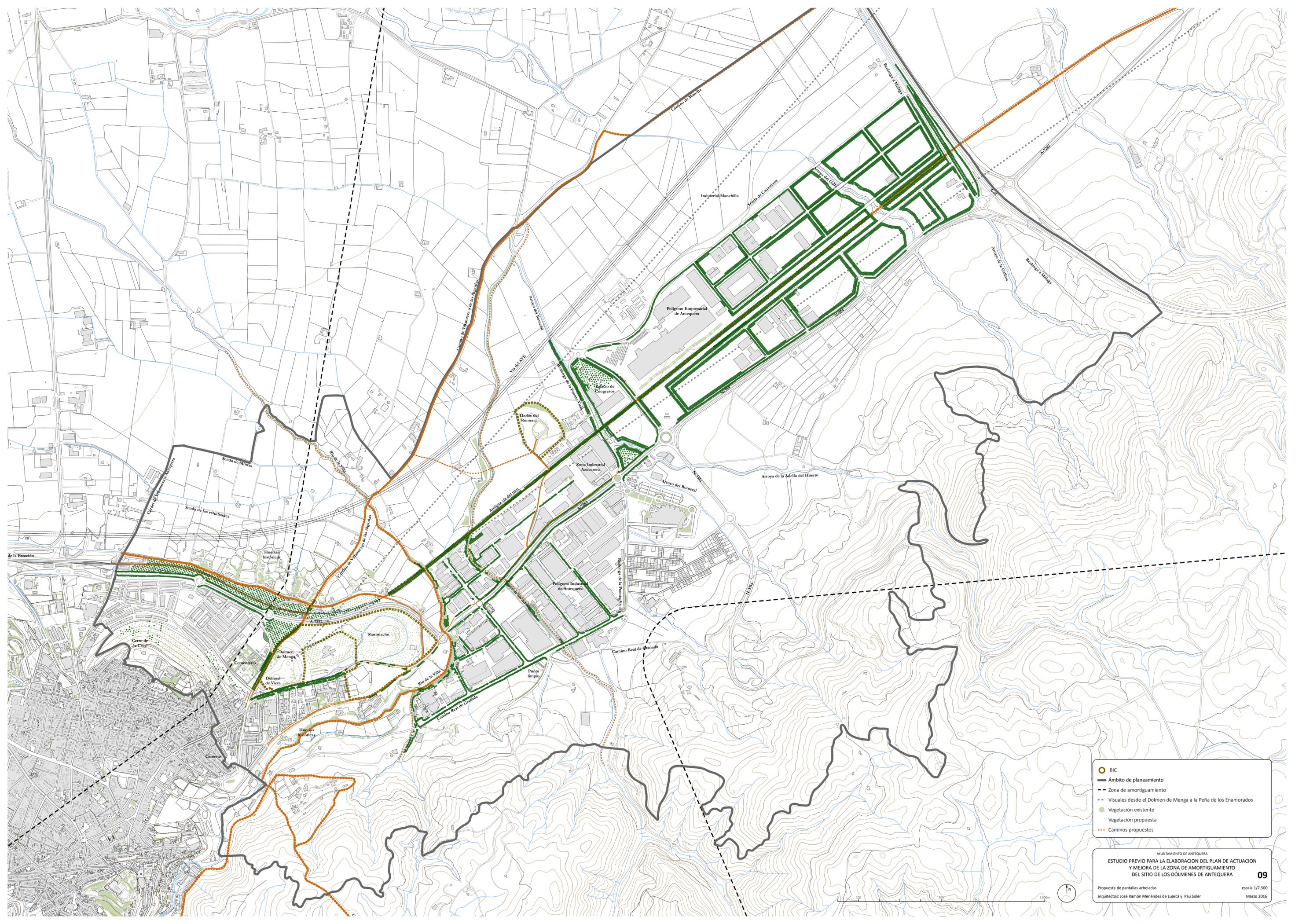
SISTEMAS GENERALES
 ● Sistema General de Infraestructuras Técnicas
 ● Plan Especial Centro Intermodal de Transportes
 ● De equipamiento

SUELO URBANIZABLE
 ● No sectorizado Residencial
 ● Sectorizado Industrial
 ● Sectorizado Terciario

SUELO NO URBANIZABLE
 ● S. NO URBANIZ. PROTEGIDO POR PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA
 ● SNUP-IP Espacios de interés paisajístico
 ● SNUP-IF Espacios de interés forestal
 ● S. NO URBANIZ. DE ESPECIAL PROTECCIÓN POR LEGISLACIÓN ESPECÍFICA
 ● SNUEP-EN Enclaves Naturales Excepcionales
 ● S. NO URBANIZ. DE ESPECIAL PROTECCIÓN POR PLANIF. TERRITORIAL
 ● SNUEP-PAS.b Paisaje Agrario Singular PEPMF
 ● S. NO URBANIZABLE DE HABITAT RURAL DISEMINADO
 ● SNU-HRD Hábitat Rural Diseminado



- Áreas propuestas:**
- 1- Área colinar de los Dólmenes separada en dos áreas:
 - 1.1- Área occidental, Menga y Viera
 - 1.2- Área oriental, El Romeral
 - 2- Zona de Huertas
 - 2.1- Huertas históricas
 - 2.2- Resto de huertas
 - 3- Via verde del antiguo ferrocarril
 - 4- Antiguo Polígono Industrial
 - 5- Nuevo Polígono Empresarial
 - 6- Ladera del pie de monte
- Simbología:**
- BIC
 - Ámbito de planeamiento
 - Zona de amortiguamiento
 - Visuales desde el Dolmen de Menga a la Peña de los Enamorados
 - Caminos propuestos



- BIC
- Ámbito de planeamiento
- Zona de amortiguamiento
- - - Visuales desde el Dolmen de Menga a la Peña de los Enamorados
- Vegetación existente
- Vegetación propuesta
- - - Caminos propuestos

AYUNTAMIENTO DE ANTEQUERA

**ESTUDIO PREVIO PARA LA ELABORACION DEL PLAN DE ACTUACION
Y MEJORA DE LA ZONA DE AMORTIGUAMIENTO
DEL SITIO DE LOS DÓLMENES DE ANTEQUERA**

09

Propuesta de pantallas arboladas
arquitectos: José Ramón Menéndez de Lurcar y Pau Soler

escala 1/7.500
Marzo 2016

