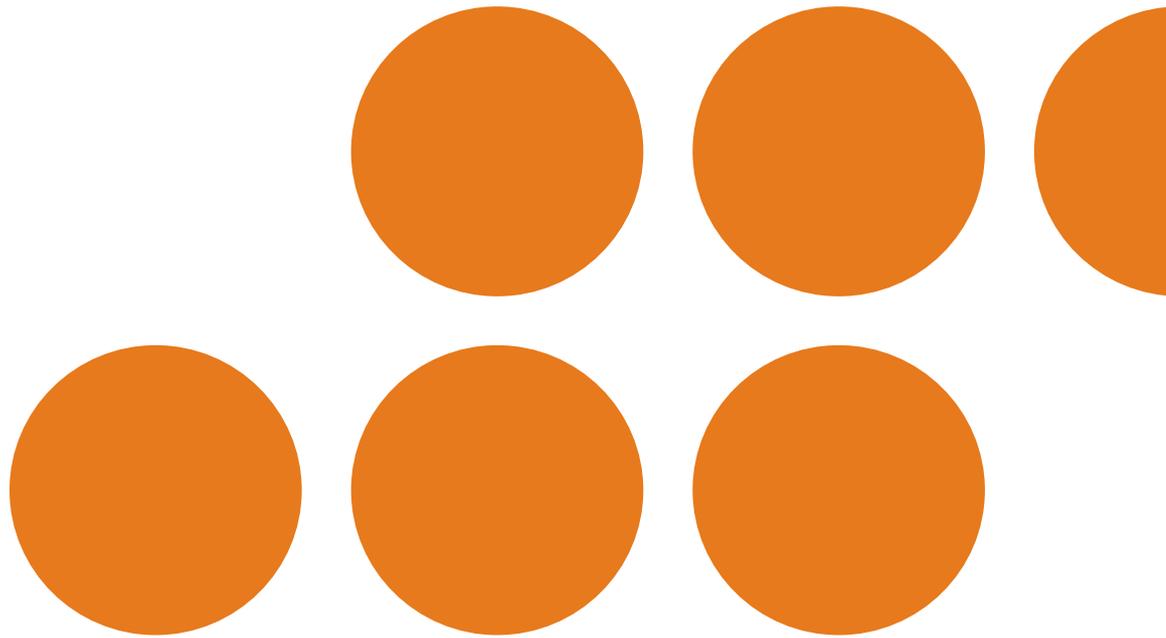


área de Paisaje



área de Paisaje

V CIOT

Conclusiones



fundicot
ASOCIACIÓN INTERPROFESIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO



Conclusiones Área de Paisaje.

Florencio Zoido Naranjo

Esta aportación conclusiva no pretende ser un resumen ordenado de los argumentos e informaciones que se han presentado en las ponencias, comunicaciones y debates habidos durante las sesiones dedicadas al paisaje en este Congreso. Tarea casi imposible con el tiempo y la dedicación disponible. Se trata más bien de realizar una última contribución personal con las ideas surgidas durante estos días, pretendiendo principalmente que se produzcan avances útiles en las relaciones entre paisaje y ordenación del territorio, y ello partiendo del convencimiento de que las políticas de ordenación (urbanística y territorial), tan vapuleadas en el momento presente pero imprescindibles, pueden encontrar una ayuda eficaz en la consideración del paisaje.



1. Se ha repetido en este Congreso que la ordenación del territorio (en sentido amplio incluye planeamiento urbanístico y territorial) atraviesa actualmente en España una coyuntura que reclama reflexión y reorientación. Un cuarto de siglo de ejercicio democrático autonómico y municipal de estas competencias muestra netas insuficiencias desde la óptica del interés público, expresadas en aspectos tan significativos como el mal uso de los recursos naturales, un desorden territorial creciente e innumerables consecuencias sociales negativas; las indudables aportaciones al crecimiento económico y a los beneficios particulares no pueden justificar tan graves perjuicios colectivos. En esta situación se produce el ingreso del paisaje en la práctica de la ordenación territorial, pudiendo ayudar a su profundización y renovación. La amplitud del concepto de paisaje, tal como lo entiende el Convenio de Florencia 2000, al relacionar naturaleza y cultura en la larga duración, su apelación imprescindible a la sociedad que lo percibe y su insoslayable vinculación a las formas y cualidades finales del territorio pueden aportar nuevos fundamentos y oportunidades a la planificación y a las actuaciones con incidencia territorial.
2. La incorporación del paisaje a la ordenación territorial está produciendo ya resultados significativos en diversas experiencias europeas y extracontinentales. En el Congreso se han mencionado las relativas al Reino Unido, Suiza, Italia, Francia y Estados Unidos. De forma más fragmentaria pero no carente de interés también en España el paisaje comienza a formar parte de los instrumentos de ordenación, municipal, subregional y regional. En todas ellas el paisaje es considerado en sí y por sí mismo, no como concepto sinónimo o de acompañamiento de otros de más frecuente referencia (ecosistema, medio rural,

patrimonio...) y tratado de manera completa, en el análisis, el diagnóstico, las propuestas de actuación, la normativa y los medios de gestión o seguimiento de la planificación. En todos estos casos su inclusión revela nuevos aspectos, así como oportunidades de acción y de participación social en el gobierno del territorio.

3. La inserción del paisaje en la ordenación territorial demanda y posibilita un conocimiento más profundo del territorio, base imprescindible para cualquier intervención en él. Identificar y cualificar los paisajes propios, nombrarlos, conocer sus especificidades, los fundamentos naturales y los procesos históricos que los han generado, sus dinámicas y las presiones e impactos que los alteran son las principales tareas que reclama el Convenio de Florencia para llegar a establecer objetivos de calidad paisajística en cada lugar y mantener los valores que lo hacen singular. El conocimiento y aprecio de las características que hacen único a cada sitio o ámbito determinado se hace especialmente necesario ante las tendencias crecientes de homogeneización y banalización de numerosos lugares por implantación de formas estereotipadas y utilización de técnicas repetitivas.
4. El Convenio Europeo del Paisaje reclama una triple actitud: proteger, gestionar y ordenar, necesaria ante cada paisaje y cada territorio. En ninguna de sus consideraciones adopta posiciones de estabilizar o momificar el hecho esencialmente complejo, dinámico y polirrítmico que es el paisaje. Pero esas tres actitudes deben ser relacionadas cada una de ellas con las características de cada paisaje y con los objetivos de calidad que para cada caso se establezcan. La consideración del paisaje ayudará a proteger los espacios declarados con tal propósito; mayor utilidad y beneficio puede aportar su inclusión en la gestión y ordenación de espacios comunes, facilitando que se acompañen los cambios inducidos por actividades y comportamientos cotidianos sin merma de las cualidades ecológicas, patrimoniales y estéticas de los territorios.
5. En una situación como la presente, en la que el paisaje empieza a ser considerado por diferentes políticas e instrumentos de planificación y gestión, puede ser muy útil apoyarse en las experiencias más contrastadas y en los mejores resultados verificados. En este sentido es recomendable atenerse a los principios, criterios y conceptos que establece el Convenio de Florencia. Igualmente la nítida orientación legislativa seguida por Francia, la fusión en Italia de las ideas de patrimonio natural y cultural extendidas a la totalidad del territorio, la metodología de caracterización de paisajes que han desarrollado en el Reino Unido la Country Side Agency y el English Heritage la operatividad de los procedimientos de intervención practicados en los Paisajes Bajos, la implementación sectorial de la política de paisajes de la Confederación Helvética o el método catalán de abordar los paisajes propios a partir de los catálogos de paisaje y su inserción en los instrumentos de ordenación territorial ponen ya de manifiesto diversas

buenas prácticas con gran interés para diferentes administraciones que deseen desarrollar actividades propias al respecto.

6. En España la administración general del Estado se dispone a asumir las consecuencias y compromisos que implica la ratificación del Convenio Europeo del Paisaje. Se han realizado algunas tareas básicas como impulsar la elaboración del Atlas de los paisajes de España o la difusión del Convenio de Florencia, pero se hace imprescindible en el momento actual clarificar dos hechos principales. En primer lugar definir el posicionamiento general que el Estado debe tener ante un bien público hasta ahora considerado de forma muy parcial e insuficiente. Por otra parte establecer respecto al paisaje un criterio jurídico coherente con el Convenio Europeo y entre las diferentes iniciativas legislativas recientes, en tramitación o previstas (ley del suelo, ley del patrimonio natural y la biodiversidad, ley del desarrollo rural, ley del patrimonio histórico...).
7. Diferentes actuaciones y posicionamientos políticos parecen señalar que en España la política del paisaje será desarrollada y gestionada principalmente en el nivel autonómico. Algunas Comunidades Autónomas están incluyendo el paisaje en sus nuevos estatutos como una competencia propia y otorgándole un rango significativo en su estructura orgánica. Es previsible que en otros casos se siga esta misma orientación en un futuro no lejano. Ante esa situación o posibilidad parece necesario que las Comunidades Autónomas establezcan prioridades de actuación en una cuestión tan amplia y compleja. Clarificar la organización y el ejercicio de esta nueva competencia, reconocer jurídicamente el derecho al paisaje, identificar y cualificar los paisajes propios, seleccionar los sectores y ámbitos de actuación estratégica y/o ejemplar pueden ser los planteamientos iniciales a partir de los cuales se desarrolle la política específica de paisaje que reclama el Convenio de Florencia.
8. El paisaje tiene que estar presente en los instrumentos de ordenación y gestión municipal, pues sin su consideración en este nivel político las propuestas en otros rangos administrativos quedarían reducidas a actuaciones aisladas y a meras declaraciones de principio. Las entidades locales que ya han optado por prestar una atención específica al paisaje detectan nuevas oportunidades económicas propias en el marco de la globalización, potencian el desarrollo de la participación ciudadana y, sobre todo, mejoran sus instrumentos de ordenación cómo el punto de vista integrador que aporta el paisaje redundando en mejores resultados ambientales y de disfrute social en diferentes actuaciones (mantenimiento de centros históricos, recualificación de sectores residenciales populares, integración de las periferias urbanas, etc.).
9. La consideración científica del paisaje ha sido objeto de diferentes disciplinas que actualmente tienen mayores posibilidades de converger en sus fines al concederse al paisaje una intención de utilidad o

aplicabilidad de los conocimientos adquiridos sobre él. Existe por esta razón una interesante oportunidad de acercamiento de las distintas ramas del saber a las tareas de gobierno del territorio, entendidas hasta ahora como labores burocráticas o técnicas con escasa apoyatura científica. Protección, gestión y ordenación de los paisajes y los territorios son actividades de necesaria consideración pluri, inter y transdisciplinar, circunstancia que no se opone a la necesaria formación de especialistas, según aconseja la Convención Europea del Paisaje.

10. El paisaje es también un recurso económico y una fuente de empleo que requiere una actuación específica de las empresas cuyas actividades se relacionan directamente con el territorio. La perspectiva que deben considerar dichas entidades es la de una previsible exigencia del punto de vista paisajístico en estudios previos, anteproyectos, proyectos, medidas correctoras y labores de gestión o mantenimiento. Como ya sucede en otros países de Europa y empieza a intuirse en España es imprescindible que las empresas se doten de las capacidades profesionales y técnicas con las que sepan responder a estas nuevas demandas.

* * *

Tener en cuenta el paisaje como parte significativa del marco vital de cada persona y en el que cada sociedad se desenvuelve no representa introducir nuevas restricciones o complicaciones en la convivencia, por el contrario, es abrir la puerta a un gobierno más inteligente del territorio en la medida que facilita, simultáneamente, una comprensión profunda de su conformación natural e histórica y un punto de convergencia o encuentro entre las aspiraciones sociales y las propuestas políticas y técnicas que contienen los instrumentos de ordenación territorial.

área de Paisaje

V CIOT

Ponencias principales



fundicot
ASOCIACIÓN INTERPROFESIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO



Developments and implementation of the Council of Europe European Landscape Convention

Maguelonne Déjeant-Pons,

*Head of the Cultural Heritage, Landscape and
Spatial Planning Division of the Council of Europe*



I would like to warmly thank Mr Luciano Sanchez Perez-Moneo, President of the Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio (FUNDICOT), Mr Miguel Angel Troitino Vinuesa, Director of Human Geography Department and Professor Florencio Zoido Naranjo, Director of the Andalucía's Landscape Institute and Council of Europe Expert for their invitation to participate in this important event.

I would like also to express particular thanks to Mr Antonio Serrano Rodriguez, General Secretary for Territory and Biodiversity of Spain and to Mrs Margarita Ortega, Representative of Spain to the Committee of Senior Officials of the European and to the European Landscape Convention, for their major involvement and co-operation in Council of Europe activities since several years.

The Council of Europe is an intergovernmental organisation founded in 1949. Its headquarters are in Strasbourg, France, and it has 47 member states⁴⁵². Its main objectives are to promote democracy, human rights and the rule of law and to seek common solutions to the main problems facing European society today. It is active in promoting sustainable spatial development in line with Recommendation Rec. (2002) 1 of the Committee of Ministers to member states on the Guiding principles for sustainable spatial development of the European Continent (PDDTDCE-CEMAT), adopted at the 12th Session of the European Conference of Ministers responsible for Regional Planning (CEMAT) of Council of Europe member states⁴⁵³. These seek to protect Europeans' quality of life and well-being taking into account landscape, cultural and natural values⁴⁵⁴.

⁴⁵² As at 22 November 2007: Albania, Andorra, Armenia, Austria, Azerbaijan, Belgium, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Cyprus, the Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Georgia, Germany, Greece, Hungary, Iceland, Ireland, Italy, Latvia, Liechtenstein, Lithuania, Luxembourg, Malta, Moldova, Monaco, Montenegro, Netherlands, Norway, Poland, Portugal, Romania, Russian Federation, San Marino, Serbia, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden, Switzerland, "the former Yugoslav Republic of Macedonia", Turkey, Ukraine, United Kingdom.

⁴⁵³ See also the Ljubljana Declaration on the territorial dimension of sustainable development, in: 13th European Conference of Ministers responsible for Regional/Spatial Planning (CEMAT), Ljubljana (Slovenia), 16-17 September 2003, Documents of the Conference, Council of Europe

The Action Plan adopted by heads of state and government of Council of Europe member states in Warsaw on 17 May 2005 at the Third Summit has a section on “promoting sustainable development” which reads: “We are committed to improving the quality of life for citizens. The Council of Europe shall therefore, on the basis of the existing instruments, further develop and support integrated policies in the fields of environment, landscape, spatial planning and prevention and management of natural disasters, in a sustainable development perspective”.

Opened for signature of the Member States of the Council of Europe 20 October 2000 in Florence in the context of the Council of Europe Campaign “Europe, a common heritage”, the Convention entered into force in 2004. It is ratified by 28 States: Armenia, Belgium, Bulgaria, Croatia, Cyprus, Czech Republic, Denmark, Finland, France, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Moldova, Netherlands, Norway, Poland, Portugal, Romania, San Marino, Slovak Republic, Slovenia, “the former Yugoslav Republic of Macedonia”, Turkey, Ukraine, United Kingdom, and signed by 7 more States: Azerbaijan, Greece, Malta, Serbia, Spain, Sweden, Switzerland.

It represents the first international treaty devoted to territorial sustainable development⁴⁵⁵. The member states of the Council of Europe signatory to the Convention declared their concern to achieve sustainable development based on a balanced and harmonious relationship between social needs, economic activity, the environment and culture. The Convention states that “Landscape” means an area, as perceived by people, whose character is the result of the action and interaction of natural and/or human factors.

The aim of the Convention is to respond to the public’s wish to enjoy high quality landscapes. Its purpose is therefore to further the protection, management and planning of European landscapes, and to organise European co-operation in this field. The Preamble of the Convention states that “ *The landscape has an important public interest role in the cultural, ecological, environmental and social*

Publishing, Territory and Landscape Series, 2005, No 1 and the Lisbon Declaration on “Networks for sustainable spatial development of the European continent: Bridges over Europe”, adopted by the Ministers responsible for Spatial/Regional Planning at the 14th Session of the European Conference of Ministers responsible for Spatial/Regional Planning (CEMAT) on 27 October 2006 (See: <http://www.coe.int/CEMAT> and <http://www.coe.int/CEMAT/fr>).

⁴⁵⁴ On the subject of natural and cultural heritage, see the other Council of Europe Conventions: Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats (Bern, 19 September 1979), Convention for the Protection of the Architectural Heritage of Europe (Grenada, 3 October 1985), European Convention on the Protection of the Archaeological Heritage (Londres, 6 May 1969), (revised, Valetta, 16 January 1992) and the Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society (Faro, 27 October 2005).

⁴⁵⁵ On the basis of an initial draft prepared by the Congress of Local and Regional Authorities of Europe, the Committee of Ministers decided in 1999 to set up a select group of experts responsible for drafting a European Landscape Convention, under the aegis of the Steering Committee for Cultural Heritage (CCPAT) and the Committee for the activities of the Council of Europe in the field of biological and landscape diversity (CO-DBP). Following the work of this group of experts, in which the principal governmental and non-governmental international organisations participated, the Committee of Ministers adopted the final text of the Convention on 19 July 2000.

fields, and constitutes a resource favourable to economic activity and whose protection, management and planning can contribute to job creation; ... contributes to the formation of local cultures and ... is a basic component of the European natural and cultural heritage, contributing to human well-being and consolidation of the European identity; ... is an important part of the quality of life for people everywhere: in urban areas and in the countryside, in degraded areas as well as in areas of high quality, in areas recognised as being of outstanding beauty as well as everyday areas ;... is a key element of individual and social well-being and ... its protection, management and planning entail rights and responsibilities for everyone. "

The scope of the Convention is very extensive: it applies to the entire territory of the Parties and relates to natural, urban and peri-urban areas, whether on land, water or sea. It therefore concerns not just remarkable landscapes, but also ordinary everyday landscapes and degraded areas. Landscape is recognised irrespective of its exceptional value, since all forms of landscape are crucial to the quality of the citizens' environment and deserve to be considered in landscape policies. Many rural and urban fringe areas in particular are undergoing far-reaching transformations and must receive closer attention from the authorities and the public.

In accepting the principles and aims of the Convention, the Contracting Parties undertake to protect, manage and/or plan their landscapes by adopting a whole series of general and specific measures on a national level, in keeping with the subsidiarity principle. In this context, they undertake to encourage the participation of the public and of local and regional authorities in the decision-making processes that affect the landscape dimension of their territory.

The Contracting Parties undertake to implement four general measures at the national level:

- legal recognition of landscape as constituting an essential component of the setting for people's lives, as reflecting the diversity of their common cultural and natural heritage and as the foundation of their identity;
- establishment and implementation of policies⁴⁵⁶ to protect, manage and plan landscapes⁴⁵⁷;
- procedures for the participation by the general public, local and regional authorities and other parties interested in the formulation and implementation of landscape policies;

⁴⁵⁶ "Landscape policy" means an expression by the competent public authorities of general principles, strategies and guidelines that permit the taking of specific measures aimed at the protection, management and planning of landscapes.

⁴⁵⁷ "Landscape protection" means action to conserve and maintain the significant or characteristic features of a landscape, justified by the landscape's heritage value derived from its natural configuration and/or human activity; "Landscape management" means action, from a perspective of sustainable development, to ensure the regular upkeep of a landscape, to guide and harmonise changes, which are brought about by social, economic and environmental processes; "Landscape planning" means strong forward-looking action to enhance, restore or create landscapes.

- integrating landscape into regional and town planning policies, cultural, environmental, agricultural, social and economic policies, and any other policies, which may have direct or indirect impact on the landscape.

The Contracting Parties undertake to implement five specific measures on a national level:

- awareness-raising: improving appreciation by civil society, private organisations and public authorities regarding the value, function and transformation of landscapes;
- training and education: providing training for specialists in landscape appraisal and landscape operations, multidisciplinary training programmes on landscape policy, protection, management and planning, aimed for professionals in the private and public sector, for interested associations, and school and university courses, which, in the relevant subject areas, cover landscape-related values and questions of landscape protection, management and planning;
- identification and evaluation: mobilising those concerned in order to reach a better knowledge of landscape, guiding the work of landscape identification and evaluation through exchanges of experience and methods between the Parties at a European level;
- setting landscape quality objectives⁴⁵⁸: defining quality objectives for the landscapes, which have been identified and evaluated, after consulting the public;
- implementation of landscape policies: introducing policy instruments for the protection, management and/or planning of landscapes.

They also undertake to co-operate at an international level in catering for the landscape dimension in international policies and programmes, and to recommend as appropriate the inclusion of landscape considerations in them. They accordingly undertake to co-operate in respect of technical and scientific assistance and exchange of landscape specialists for training and information, and to exchange information on all questions covered by the Convention.

Transfrontier landscapes are covered by a specific provision: the Contracting Parties undertake to encourage transfrontier co-operation at local and regional levels and, wherever necessary, to prepare and implement joint landscape programmes.

The Convention intends to give a “Council of Europe Landscape Award”. It will recognise a policy implemented or measures to be taken by local and regional authorities or non-governmental organisations to protect, manage and/or plan their landscape which have proved effective in the long term and can thus serve as an example to other authorities in Europe. Thus, it contributes to the stimulation of those working on a local level and to the encouragement and recognition of exemplary landscape management.

⁴⁵⁸ “Landscape quality objective” means, for a specific landscape, the formulation by the competent public authorities of the aspirations of the public with regard to the landscape features of their surroundings.

1. DEVELOPMENTS OF THE EUROPEAN LANDSCAPE CONVENTION

Several activities were conducted in order to:

- raise awareness of what landscape is and its importance for each individual and society as a whole;
- increase the number of signatures and ratifications of the European Landscape Convention;
- monitor the implementation of the Convention by those states which have ratified it, while inviting other states to join in the efforts;
- support the exercise of good governance based on horizontal (interdisciplinary, intercultural), vertical (national, regional, local) and transversal (public participation and public-private partnership) co-operation; and
- promote European co-operation between states which have ratified the Convention with the participation of other states and the partnership of governmental and non-governmental international organisations.

a. Conferences of the Council of Europe on the European Landscape Convention

Four Conferences of the Council on the European Landscape Convention were already organised in 2001, 2002⁴⁵⁹, 2004⁴⁶⁰ and 2007⁴⁶¹ in order to present to all member and observer States of the Council of Europe, and to international governmental and non-governmental organisations, the progress of achievements in the implementation of the Convention, and to deal with practical questions following its entry into force.

The three Council of Europe bodies – the Committee of Ministers, the Parliamentary Assembly and the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe – were represented, as well as the following international governmental organisations and non governmental organisations specialised or interested in landscape:

Governmental organisations: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), United Nations Environment Programme (UNEP) – the Mediterranean Action Plan (MAP), the International Centre for the Study of the

⁴⁵⁹ See the conference reports of the Conferences of the Contracting and Signatory States to the European Landscape Convention held on 22 and 23 November 2001 and on 28 and 29 November 2002: T-FLOR 1 (2001) 19 and T-FLOR 2 (2002) 27.

⁴⁶⁰ The European Landscape Convention entered into force on 1 March 2004. A Conference was held to mark the occasion on 17 June 2004, at the Council of Europe headquarters in Strasbourg See T-FLOR (2004) 14. A joint meeting of the Cultural Heritage Steering Committee (CDPAT) and the Committee for the activities of the Council of Europe in the field of Biological and Landscape Diversity (CO-DBP) was also held on 18 June 2004 (See T-FLOR (2004) 15).

⁴⁶¹ The last Conference of the Council of Europe on the European Landscape Convention was organised in Strasbourg on 22-23 March 2007 with the participation of the representatives of numerous European States and governmental and non-governmental organisations (See the Conference Report in T-FLOR (2007) 14).

Preservation and Restoration of Cultural Property (ICCROM) and the Benelux Economic Union.

Non-governmental organisations: Europae Archaeologicae Consilium (EAC), European Centre for Environment Law (CEDE), European Centre for Nature Conservation (ECNC), European Council of Landscape Architecture Schools (ECLAS), European Foundation of Landscape Architecture (EFLA), European Council for the Village and Small Town (ECOVAST), European Foundation Il Nibbio (FEIN), International Council on Monuments and Sites (ICOMOS), European Palaeontological Association, European Pathways to Cultural Landscapes (EPCL), Nature and Landscape Europe (ALTERRA), European Centre for Rural and Environmental Interest (CEIRE), Petrarca. A few national non-governmental organisations were also present: Société française pour le droit de l'environnement (SFDE), Atelier dei paesaggi mediterranei, Landscape Alliance Ireland, Centro Studi Pan.

The participants expressed their great interest in looking after the European landscapes and continued a co-operation process aimed at implementing the Convention. The following Final Conclusion were adopted at the last Conference:

a. Definition of the term *landscape* in each language

In Andorra landscape is a piece of space characterised by a dynamic combination of different geographical elements.

In Belgium as well as in France landscape is defined as a rural territory which can be identified immediately if you are looking from above or from higher place by its cohesion between elements that look at first sight dispersed.

In Croatia, Poland, Portugal and Turkey landscape is considered as a visible part of space, natural and / or partially, or completely shaped by human activities.

In Denmark nature and cultural landscapes are important parts of the landscape definition. Use of the landscape term in relation to cities is not common.

In Italy and Malta landscape is the totality of the sensual characteristics (emphasis naturally on the visual aesthetic component) of a place and its surrounding elements.

In Latvia landscape is seen as a physical-geographical complex and the embodiment of traditions, customs and aesthetic qualities of historical and cultural heritage. It is evidence of both the historic and modern relationships between humans and environment.

In Norway landscape is the totality of physical surroundings out-doors.

In Sweden landscape has different definitions. It can mean a territorial geographical unity or a production landscape (agrarian, industrial etc.). Sweden contains 24 different landscapes, which are historical administrative unities, with different ethnological, geographical, historical conditions.

In the Former Yugoslav Republic of Macedonia there is a difference between landscape and area. Landscape means an image of space and what we see, so it is commonly used in the colloquial language. The term area means a functional, spatial/territory system and is therefore used a lot in sciences, biology and geography.

In the United Kingdom landscape is viewed as a piece of inland scenery.

Austria and Slovenia have immediately given their legal definition of landscape (view below).

Switzerland is referring to a non-legal definition of the term landscape which can be found in 'Swiss landscape draft' (Swiss governmental decree 19/12/1997).

Armenia, Cyprus, Finland, Greece, Hungary, Lithuania, The Netherlands, San Marino and the Slovak Republic have only translated the term landscape in their respective mother tongue without any further definition concerning the term landscape.

Romania has not made a definition of landscape in the line of the Convention and is still working on it.

b. Legal organisation

- Is there a legal definition of the term landscape?

Croatia and Cyprus (after ratification) use the legal definition of landscape from the European Landscape Convention.

Hungary, Italy, Lithuania and the Slovak Republic have an own legal definition of the term landscape, but they just refer to the laws where you can find the definition without giving the definition.

In Austria the legal definition is: "Landscape is an individual and characteristic part of the face of the earth characterised by the interaction of the existing geological factors including anthropological and geographical ones, the effect of human beings, for example constructions, may only play a secondary role concerning landscape."

In Belgium (Flemish region) the legal definition is: "A landscape is a surface of a limited territory with few constructions on it and a sort of cohesion, the cohesion and the shape of appearance are the results of natural processes and social developments."

In Greece the legal definition is: "It is a dynamic of all biological and non-biological forces and elements concerning the environment, which have separately or in interaction a precise place that forms a visual experience."

In Malta there are several legal definitions and one is: "Landscape are the characteristics, patterns, forms and structures of the environment, including the traits, patterns, forms and structures of a specific geographic area, its biological composition, its physical environment, its geomorphology, its palaeontology, its lithostratigraphy and its anthropogenic and social patterns."

In Portugal the legal definition is: "The landscape is a geographical, ecological and aesthetic unit, which is the result of human actions and natural processes, being primitive when the action is minimal and being natural when the human action is decisive, taken in to account the biological equilibrium, the physical stability and the ecological dynamic."

In Slovenia the legal definition is: "Landscape is a spatially enclosed part of nature with a specific distribution of landscape elements arising from the characteristics of animate and inanimate nature as well as human action" and "The dominant presence of natural components in characteristic of landscape which is a spatial part resulting from the interaction of natural and human factors."

In the Former Yugoslav Republic of Macedonia the legal definition is: "Characteristic landscapes are parts of space, which, by their geographic features and human creations, are distinguished among the other environment, and have vacation, recreational, historical, cultural or scientific significance."

Andorra, Armenia, Finland, France, Latvia, The Netherlands, Norway, Romania, San Marino, Switzerland, Turkey and the United Kingdom have no own legal definition of the term landscape.

Denmark, Poland and Sweden have neither an own legal definition for the term landscape, but they have other legal definitions (e.g. landscape values, landscape protection, natural environment, historical landscape etc.) and concepts (e.g. landscape as scenery) concerning landscape.

- Is landscape the subject of one or more articles of your constitution?

Italy, the Slovak Republic and Switzerland have got articles on landscape in their constitution, but they just mention the place where you can find them without any further explanation.

In Malta the article concerning landscape in the constitution is a declaration of principles that relates to the obligation of the state to safeguard landscape as well as historic and artistic patrimony.

In Belgium (the Flemish region) the articles concerning landscape in the constitution are the following ones: "The cultural affairs embodied in the article 127 of the constitution are ... 4th the cultural patrimony, the museums and the scientific cultural institutions with exception of the monuments and sites" (law 8 August 1980, art.4) and "The embodied competences of article 39 of the constitution in reference to spatial planning are: urbanism and spatial planning; co-ordination plan of the municipal road network; the acquisition, planning, equipment of grounds for industrial

use, for craft use and for administrative use as well as for other infrastructures towards investors, which include investments in the equipment of industrial zones neighbouring harbours and to make them available to the users; urban renovation; renovation of sites who are economically out of use; land politics; monuments and sites.” (Law of 8 August 1980, art.6 §1.I).

In Portugal the articles concerning landscape in the constitution are: “To assure the environmental rights, in the field of sustainable development, there exists an obligation for the state, to organise and to promote spatial planning, with the aim of correct placements for activities, a socio-economic equilibrium and the enhancement of the landscape” and “To assure the environmental rights, in the field of sustainable development, there exists an obligation for the state, to create and to develop nature reserves and nature parks and recreation, as well as to classify and protect landscapes and sites, with the aim of the conservation of the nature and the protection of cultural values whether they have a historical or an artistic importance.”

Croatia, Greece, Hungary, Slovenia, the Former Yugoslav Republic of Macedonia and Turkey have no specific articles concerning landscape in their constitutions, but the protection of natural and cultural heritage is enshrined in their constitutions.

Andorra, Armenia, Austria, Cyprus, Denmark, Finland, France, Latvia, The Netherlands, Poland, Romania, San Marino and Sweden have no articles concerning landscape in their constitutions.

The United Kingdom has no written constitution.

Lithuania and Norway did not answer this question.

- Is landscape dealt with a specific law (if so, please give the title and date of the law)?

In Croatia the specific laws dealing with landscape are: “Law on ratification of European Landscape Convention” (in procedure – draft) and “Law on Nature protection” (new and in procedure – draft).

In France the specific law dealing with landscape is: “Law on the protection and on the enhancement of landscape and modifying certain legal dispositions in regard to public inquiries.” (8 January 1993).

In Hungary the specific laws dealing with landscape are: “Act no. LIII of 1996 on the protection of nature” and “Act no. LXIV of 2001 on the protection of cultural heritage”.

In Italy the specific law dealing with landscape is: “Law no. 490/1999 on the legal means in protection matters”.

In Lithuania the specific laws dealing with landscape are: “Law on Protected areas” and “Law on Coastal zone”.

In San Marino the specific law dealing with landscape is: “Legal framework for Spatial Planning and the protection of the landscape and of the vegetation and flora” (16 November 1995 no.136).

In the Slovak Republic the specific law dealing with landscape are: “Law on Spatial and development Planning” (No.50/1976) and “Law on Protection of Nature and Landscape” (No.287/1994).

In Switzerland the specific law dealing with landscape is: “Federal Law on the Protection of Nature and Landscape” (LPN, RS 451, 1 July 1966).

In the Former Yugoslav Republic of Macedonia the specific laws dealing with landscape are: “Law on Natural Rarities Protection” and partly “Law on Spatial and Urban Planning”.

In Turkey the specific law dealing with landscape is: “A landscape Technical Specification” (used since 1995 by General directorate of Turkish Highways).

In Cyprus the European Landscape Convention will be adopted as the specific law dealing with landscape after ratification.

Andorra, Armenia, Denmark, Finland, Greece, Latvia, Malta, The Netherlands, Norway, Poland, Portugal, Romania, Slovenia, Sweden and the United Kingdom have no specific laws that deal with landscape.

In Austria the specific law that deals with landscape is a competence of the federal states.

Belgium (Flemish region) did not answer this question.

- Is landscape the subject of or more provisions embodied in laws of a more general nature? (If so, which laws?)

In Armenia landscape is a subject of more provisions embodied in laws of a more general nature, but they gave no further information about it.

In Andorra they are preparing a general law on the conservation of nature and it will contain a subject about landscape. Other more general laws dealing with landscape are the laws on: "Agriculture and cattle breeding", "Spatial Planning and urbanism", "Effects on the environment" and "Protection of water".

In Croatia the general laws dealing with landscape are: "Law on nature protection" (1994) and "Law on Physical Planning" (1994).

In Cyprus the general laws dealing with landscape are: "Town and Country Planning Law" (no.90/172) and "Environmental Impact Assessment Law" (no.57 (1) /2001).

In Denmark the general laws dealing with landscape are: "Protection of Nature Act" (Act no.9, 3 January 1992) and "Planning Act" (Act no. 551, 28 June 1999).

In Finland the general laws dealing with landscape are: "Land Use and Building Act" (2000) and "Nature Conservation Act" (1996).

In France the general laws dealing with landscape are: "Law on the Protection of natural monuments and sites" (1930), "Law on the reinforcement of the environmental protection" (2 February 1995), "Law on the agricultural orientation" (9 July 1999) and "Law on solidarity and urban renovation" (13 December 2000)

In Greece the general laws dealing with landscape are: "Law on Protection of Nature and Landscape" (1650/86, chapter 4), "Law on Spatial Planning and Sustainable Development" (2742/99) and "General Regulation on Building" (1577/85 and 4 modifications in 2381/2000).

In Hungary the general law dealing with landscape is: "Law on Formation and Protection of the Built Environment" (Act no. LXXVIII, 1997).

In Italy the general laws dealing with landscape are: "Decree-Law n°490/1999" (articles n°139 and n°146), "Royal decree n°1357" (3 June 1940) and "Penal code" (articles n°733 and n°734).

In Latvia the general laws dealing with landscape are: "Law on Specially Protected Nature Areas" (1993) and the Cabinet of Ministers Regulation no.69 "On protected Landscape Areas" (23 February 1999).

In Lithuania the general laws dealing with landscape are: "Law on Environmental Protection" and "Law on Construction and Territorial Planning".

In Malta the most relevant general laws dealing with landscape are: "Development Planning Act" (1992, amended through Act XXI of 2001, chapter 356), "Environmental protection Act" (Act XX, 18 September 200, chapter 435).

In The Netherlands the general laws dealing with landscape are: "Nature Conservation Act", "Land Redevelopment Act" and "Spatial Planning Act".

In Norway the general laws dealing with landscape are: "Planning and Building-Act", "Nature Conservation Act", "Cultural Heritage Act", "Land Act" and "Forest Act".

In Poland the general laws dealing with landscape are: "Nature Conservation Act", "Spatial Planning Act" and "Environmental Protection Act".

In Portugal the general laws dealing with landscape are: "Environmental Law" (n°11/87, 1987; article 4 al.b, article 5 n°1 al.d - n°2 al.c, article 17 n°3, al.d and articles 18, 19 and 20), "Law on Spatial Planning and Urbanism" (n°48/98, 11 August 1998; article 3 al.d, article 6 n°1 al.a - n°3 al.a - n°3 al.c), "Decree-Law on the instruments for spatial planning" (n°380/99, 22 September 1999; article 54 (n°2 al.b)), "Cabinet of Ministers resolution on the National Programme for spatial planning and its elaboration principles" (n°76/2002, 11, April 2002; articles n° 9 al.b, n°10 al.b1 – al.b2, n°12 al.d and n°13 al.i), "Decree-Law on the juridical system of urbanization and construction" (n°555/99, 16 December 1999 and n°177/2001, 4 June 2001; articles 24 n°2 al.a, 31 n°3 al.a), "Decree-Law on regulations for geo-thermal resources" (n°87/90, 16 March 1990; article 43 al.a), "Decree-Law on regulations for mineral depots" (n°88/90, 16 March 1990; articles 27 n°2 al.k, 55 al.a), "Decree-Law on regulations fore stone quarries" (n°89/90, 16 March 1990; articles 13 n°1 al.h, 36, 40 n°2, 43, 45 al.a), "Decree-Law on the general condition and exploitation of geological resources" (n°90/90, 16 March 1990; article 38 n°1), "Decree-Law on the regulation concerning the network of National Protected Areas" (n°19/93, 23 January 1993; articles 1 n°1 – n°2, 2 n°4, 3 al.g, 5 n°1, 7, 9), "Decree-Law on the Protected Landscape of Serra do Açor" (n°67/82, 3 March 1982), "Decree-Law on the Protected Landscape of the fossilized cliffs of the Costa da Caparica" (n°186/84, 22 May 1984), "Decree-Law on the Protected Landscape of the coast of Esposende" (n°357/87, 17 November 1987) and there also other regulation about spatial planning where you can find articles related to landscape.

In San Marino the general law dealing with landscape is: "Legal text on town planning and buildings" (No.87, 19 July 1995).

In the Slovak Republic the general law dealing with landscape is: "Law on the acknowledgement of the environmental influences" (127/1994)

In Slovenia the general laws dealing with landscape are: "Spatial Planning Act", "Nature Conservation Act" and "Cultural Heritage Act".

In Sweden the general laws dealing with landscape are: "Mijöbalken" (=environmental legislation) and "Plan –och Bygglag" (=social planning).

In Switzerland the most relevant general laws dealing with landscape are: "Spatial Planning Act" (22 June 1976) and other ones we can find in laws concerning the regions.

In the Former Yugoslav Republic of Macedonia the general laws dealing with landscape are: "Laws on National Park Protection" (Official Gazette SRM no.33/80), "Law on Ohrid, Prespa and Dojran lake Protection" (Official Gazette SRM no.45/77), "Law on Proclaiming the Ornithological Locality of 'Ezerani' on Prespa Lake as a strict Natural Reserve" (Official Gazette of RM no.37/96), "Law on Proclaiming the Ornithological locality 'Tikves' in the Crna Reka Gorge as a strict Natural Reserve" (Official Gazette RM no.35/97), "Law on proclaiming part of wood areas of the Mountain Pelister as a National Park" (Official Gazette of RM no.38/48;16/65), "Law on proclaiming the forest areas around the Mavrovo Pole field as a National Park" (Official Gazette of RM no.10/49; 23/52; 16/65), "Law on Proclaiming the forest areas of the Mountain Galicica as a National Park" (Official Gazette of RM no.31/58; 16/65) and "Law on Forests" (Official Gazette of RM no.47/97; 7/00).

In Turkey the general laws dealing with landscape are: "Law on Municipality" (no.1580), "Law on development" (no.3194), "Law on Administration of Metropolitan Municipalities" (no.3030), "Law on Grazeland" (no.4342), "Law on Protection of Cultural and Natural Assets", "Law on National Parks" (no.2873), "Laws on mass Housing" (no.2985), "Law on Tourism Incentives" (no.2634), "Law on environment" (no.2872), "Law on forestry" (no.6831/4569), "Law on hunting", "Law on Coastal" (no.3621), "Law on Village" (no.442), "Law on Waters" (no.831), "Agricultural Reform Law on Land Management on Irrigation Areas" (no.4626), "Law on the Establishment and duties of the General Directorate of agricultural Reform" (no.3155), "Law on the Improvement of Olives and Vaccinating the Wild Ones" (no.3573) and "Law on the Protection of Cemeteries" (no.3998).

In the United Kingdom the general laws dealing with landscape are: "The National Park and Access to the Countryside Act" (1949) and "The Countryside and Rights of Way Act" (2000).

In Austria and Romania landscape is not a subject of one or more provisions embodied in laws of a more general nature.

Belgium (Flemish region) did not answer this question.

- **Is landscape covered by any regional laws? (If so, which laws?)**

In Austria landscape is a matter of the federal states and they have their own laws on nature conservation.

In Belgium (Flemish region) landscape is covered by these Flemish regional laws: "Decree on the protection of sites (landscapes)" (16 April 1996, amended by decrees of 8 December 2000 and 21 December 2001), "Decree on conservation of nature and environment" (21 October 1997) and "Decree on organisation of spatial planning" (18 May 1999).

In Italy landscape can be covered by a regional law, because every region and the two autonomous province of Trente and Bolzano have an own and a specific statute which enables them to constitute a law if it is in conformity with the national laws.

In Switzerland landscape is covered by these regional laws: "Spatial Planning Act" and "Nature, Landscape and Heritage Protection Act" and these are different for each of the 26 cantons.

In Turkey landscape is covered by these regional laws: "Decree on the establishment of the Authority for Special Areas" (no.383), "Law on Bosphorus" (no.2960), "Law on Establishment of Ataturk Forest Farm" (no.5659/2823/6947/7310/2015) and "Law on Water and Sewerage Administration for Istanbul" (No.2560).

In Andorra, Armenia, Croatia, Latvia, Lithuania, Poland, Portugal, Romania, the Slovak Republic, Slovenia, Sweden and the United Kingdom landscape is not covered by any regional law.

Cyprus, Denmark, Finland (except the Åland Islands), Hungary, Malta, Norway, San Marino and the Former Yugoslav Republic of Macedonia have no regional laws in their respective countries.

In France, Greece and The Netherlands landscape is not covered by any regional law, but the Spatial Planning Act is being adopted and used for the regional level.

c. Administrative organisation

- Which ministry is responsible for landscape?

In Andorra the Ministry of Agriculture and Environment is responsible for landscape.

In Armenia, Denmark, Finland, Lithuania, Norway, the Slovak Republic and Sweden the Ministry of Environment is responsible for landscape.

In Austria the Federal States have each a Ministry of Education, Science and Culture that is responsible for landscape.

In Belgium (Flemish region) the Ministry of the Flemish Community has a department for Environment and Infrastructure with a Service for Monuments and Sites responsible for landscape.

In Croatia the Ministry of Environmental Protection and Spatial Planning is responsible for landscape.

In Cyprus the Ministry of Interior Affairs (department Town Planning and Housing) and the Ministry of Agriculture, Natural Resources and Environment (Environment Service) are responsible for landscape.

In France the Ministry of Ecology and Sustainable Development is responsible for landscape.

In Greece, Slovenia and the Former Yugoslav Republic of Macedonia the Ministry of Environment and Spatial Planning are responsible for landscape and in Greece the Ministry of Public Works is also responsible for landscape.

In Hungary the Ministry of Environment, the Ministry of Cultural Heritage and the Ministry of Agriculture and Physical Development are responsible for landscape.

In Italy the Ministry of Environment and Culture is responsible for landscape, but she delegates the work to the different regions.

In Latvia the Ministry of Environmental Protection and Regional development is responsible for landscape.

In Malta the Ministry of Interior Affairs and the Ministry of Environment are responsible for landscape.

In The Netherlands the Ministry of Agriculture, Nature Management and Fisheries is responsible for landscape.

In Poland the Ministry of Environment in co-operation with the Ministry of Culture and the Ministry of Infrastructure are responsible for landscape.

In Portugal the Ministry of Towns and Spatial Planning and the Ministry of Environment are responsible for landscape.

In Romania the Ministry of Public Works, Transport and Housing and the Ministry of Culture and Cults are responsible for landscape.

In San Marino the State Secretariat of Territory, Environment and Agriculture is responsible for landscape.

In Switzerland each Federal State has a Ministry of Environment, Transport, Energy and Communication (Department of Environment, Forests and Landscape) responsible for landscape.

In Turkey the Ministries of Environment, Culture, Forestry, Tourism, Agriculture, Public Works and Settlement, Village Affairs, Development and Housing are responsible for landscape.

In the United Kingdom the Ministry of Environment, Food and Rural Affairs is responsible for landscape.

- Does this ministry have other responsibilities (which)?

In Andorra and Armenia the ministry is also responsible for agriculture and cattle breeding, the environment, the use of water and waste, the (noise) pollution, etc. to quote only a few of the other responsibilities.

In Austria the federal ministry is also responsible for education and science.

In Belgium (Flemish region,) the Flemish Community ministry is also responsible for many other things in relation to the Flemish region like spatial planning, housing, environment etc.

In Croatia, Finland and Latvia the ministry is also responsible for nature protection, environmental protection, spatial planning, building and housing.

In Cyprus the Department of Town Planning and Housing is responsible for spatial aspects of regional planning and environmental policy, heritage preservation and rehabilitation policy, cultural landscapes, local planning and transportation policy, as well as development control, plan implementation, planning enforcement, and public housing for refugees etc. The Environment Service is responsible for environmental protection policy and implementation, including environmental impact assessment and nature protection etc.

In Denmark and Lithuania the ministry is also responsible for environment, nature protection, forest management, planning, environmental protection and pollution control etc.

In France the ministry is also responsible for protection measures for nature, landscapes and sites; protection of biodiversity, protection of coastal and mountain areas; the policy and management of hunting and fishing in fresh water; in accordance with other involved ministries they elaborate an environmental policy for the exploitation of stone quarries and for dangerous plants; the protection, the policy and management of water; quality of air and the problem of climate change; in accordance with other involved ministries they tackle the problem of sound pollution; the prevention of major natural and technological disasters; rational use of energy resources and the development of renewable energy; issues related to urbanism, transport and big infrastructures in particularly to avoid and to diminish ecological risks; spatial planning and forestry; issues related to health and environment; in accordance with other involved ministries they tackle the problem of waste treatment; take necessary measures towards industry and environmental services and to take actively part in the political search after new incentives in environmental concerns and matters.

In Hungary the ministry of Cultural Heritage is also responsible for arts, cultural affairs related to ethnic minorities, church relations, protection of historic monuments and archaeological sites, world heritage sites, public collections like museums, libraries, archives and public education.

In Italy the ministry is also responsible for the inspection of agricultural licenses.

In Malta the ministry is also responsible for police, immigration, airport security, civil protection, prisons, passports, ID cards, citizenship and expatriate affairs, planning authority, government property division, joint office, notary to government, public registry, land registry and environment.

In The Netherlands the ministry is also responsible for agriculture policy, nature policy and fisheries policy.

In Norway the ministry is also responsible for nature management and biological diversity, cultural heritage, outdoor-recreation, planning, geomantic, environmental impact assessment, waste and recycling, air and water pollution, noise, climate changes, the state of the polar areas and environmental monitoring.

In Poland the ministry is also responsible for environmental protection, management of natural resources, nature protection and forestry.

In Portugal the ministry is also responsible for spatial planning, urbanism, conservation of nature, environment, cartography, the control and the relation between municipalities.

In San Marino the ministry is also responsible for environment, town planning and agriculture.

In the Slovak Republic the ministry is also responsible for spatial planning and environmental issues.

In Slovenia the ministry is also responsible for the protection of environment, nature protection, water protection, energy, mining and spatial planning.

In Sweden the ministry is also responsible for natural resources, nature conservation, biological diversity, water and air pollution control, environmental protection, co-ordination of the governments environmental policy, community planning etc.

In Switzerland the ministry is also responsible for spatial planning.

In the Former Yugoslav Republic of Macedonia the ministry is also responsible for the monitoring of environmental conditions; water, soil, flora, fauna, air and ozone layer protection against pollution; protection against noise and radiation; protection of biodiversity, geodiversity, national parks and protected areas; rehabilitation of the polluted parts / segments of the environment; proposing measures for solid waste treatment; spatial planning; Geographical Information System; monitoring of its competence and other works determined by law.

In Turkey the ministry of environment is also responsible for other UN and ECE Conventions, environmental protection, prevention of environmental pollution and environmental impact assessment. The ministry of Culture is also responsible for research, preservation, rehabilitation, evaluation of national, archaeological, historical, cultural and natural heritage. The Authority for Specially Protected Areas is responsible for the conservation of wildlife and habitats, natural and archaeological sites and biodiversity in the specially protected areas. The Ministry of Forestry is also responsible for the in situ conservation of national parks, nature reserves, natural monuments, wildlife reserve areas and forest recreational areas.

In the United Kingdom the ministry is also responsible for agriculture, environment and rural affairs.

In Greece the ministries concerned with landscape have no other responsibilities than landscape and landscape related problems.

Romania did not answer this question.

- Does this ministry have a specific document to assist in framing landscape policy? If so, please give its title.

In Belgium (Flemish Region) the specific document to assist in framing landscape policy is the magazine "Landscapes and Monuments" since 1982, which deals with all aspects related to conservation of monuments and landscapes in Flanders. There is also another document "New Impulses in landscape care - a landscape atlas: a point of reference in a broadened policy", this is a book edited by the Division on Monuments and Sites after a symposium that was held to stipulate a new policy and strategy concerning the protection, the maintenance, the restoration and the management of Flemish landscape.

In Croatia the specific documents to assist in framing landscape policy are "National Biodiversity Strategy Plans", "Landscape Strategy Plans" and "Actions plans".

In Cyprus the specific document to assist in framing landscape policy is a "Policy Statement for the Control of Development and the Protection of the Environment in villages and rural areas".

In France the specific document to assist in framing landscape policy is an index explaining the three main pillars of the policy

In Greece the specific documents to assist in framing landscape policy are "Strategic Plans" (national and specific and regional), these plans are very important in the policy concerning sustainable development and it is through these plans that the dimension of the landscapes appear.

In Hungary the specific document to assist in framing landscape policy is the "Parliamentary Decree on the National Program of environmental Protection".

In Italy the specific document to assist in framing landscape policy is the agreement between the ministers of Culture and the responsible persons of the different regions and the autonomous provinces of Trente and Bolzano regarding the new instruments dealing with landscape planning.

In Latvia the specific document to assist in framing landscape policy is a "National Programme on Biological Diversity".

In Malta the specific document to assist in framing landscape policy is being compiled with assesses to the Maltese landscape. The study will lead to a revision of the structure plan for the Maltese Islands and is a policy for the next twenty years and will be revised every ten years.

In The Netherlands the specific documents to assist in framing landscape policy are "Nature for People, People for Nature" (policy for nature, forest and landscape in the 21st century), "The Belvedere Memorandum" (policy concerning the relationship between cultural history and spatial planning), "Policy Programme Biodiversity International", "Architecture Policy Plan" and "Structure Plan for Rural Ares II".

In Slovenia the specific document to assist in framing landscape policy is a part of the Spatial Plan of the Republic Slovenia, which is explicitly dedicated to landscape and landscape policy.

In Switzerland the specific documents to assist in framing landscape policy are the "Swiss Landscape Draft" and "Landscape 2020" (a strategy that is being developed).

In the Former Yugoslav Republic of Macedonia the specific document to assist in framing landscape policy is the "National Environmental Action Plan".

In Turkey the specific documents to assist in framing landscape policy are the “National Environmental Action Plan” and “National Agenda 21”.

In Finland and Portugal there are no specific documents in framing landscape policy but the landscape policy goals are mentioned in several other policy documents.

In Norway there are no specific documents in framing landscape policy but the Directorates for Cultural Heritage and for Nature Management have recently formed a strategy for their work on landscape.

Andorra, Armenia, Austria, Denmark, Lithuania, Poland, Romania, the Slovak Republic, Sweden and the United Kingdom don't have a specific document for the ministry to assist in framing landscape policy.

San Marino did not answer this question.

- Is this ministry represented at the level of the regional and local authorities? If so, what are these decentralised offices called?

In Belgium the ministry responsible for landscape is represented at the level of local and regional authorities by provincial centres (5) of the Division of Monuments and Sites. Each centre has a number of specialised inspectors for monuments, landscapes and interiors.

In Croatia the ministry responsible for landscape are represented at the level of local and regional authorities by county offices of spatial planning, housing and environment protection (20) and by public institutions of protected areas at county level (4).

In Finland the ministry responsible for landscape is represented at the level of local and regional authorities by regional environment centres.

In France the ministry responsible for landscape are represented at the level of local and regional authorities by regional environmental administrations in the 23 administrative regions and by the departmental administrations of equipment, agriculture and forests, architecture and patrimony.

In Greece the ministry responsible for landscape are represented at the level of local and regional authorities by regional and prefectural authorities.

In Hungary the ministry responsible for landscape are represented at the level of local and regional authorities by regional offices of cultural heritage, by directorates of national parks and by the office of the county senior architect (in each county).

In Italy the ministry responsible for landscape is represented at the level of local and regional authorities by regional administrations and by district administrations.

In Latvia the ministry responsible for landscape is represented at the level of local and regional authorities by regional environmental boards.

In Lithuania the ministry responsible for landscape are represented at the level of local and regional authorities by regional departments of environmental protection and by local agencies of environmental protection.

In The Netherlands the ministry responsible for landscape is represented at the level of local and regional authorities by regional policy departments of the ministry of agriculture, nature management and fisheries.

In Norway the ministry responsible for landscape are represented at the level of local and regional authorities by county departments of environmental affairs, by regional authorities for cultural heritage, by the council for Sami cultural heritage, by administrative museums and by the governor's office on Swalbard.

In Portugal the ministry responsible for landscape are represented at the level of local and regional authorities by regional administration for environment and spatial planning (5) and by local municipalities who have a great autonomy concerning landscape but they have to respect the national laws and rules.

In the Slovak Republic the ministry responsible for landscape are represented at the level of local and regional authorities by regional administrations and by district administrations.

In Slovenia the ministry responsible for landscape is represented at the level of local and regional authorities by administrative units on the local level.

In Sweden the ministry responsible for landscape is represented at the level of local and regional authorities by independent, central government agencies.

In Switzerland the ministry responsible for landscape is represented at the level of local and regional authorities by canton administrations concerned with the implementation of the laws and with landscape and spatial planning.

In Turkey the ministry responsible for landscape are represented at the level of local and regional authorities by provincial directorates of environment, by directorates for specially protected areas (local level), by regional directorates of forestry and by regional councils for the preservation of cultural and natural heritage.

In Denmark the ministry responsible for landscape have no representatives on regional or local level, but the Danish forest agency is represented at local level by 25 state forest districts.

In Poland the ministry responsible for landscape have no representatives on regional or local level, but in the voivodeships there are divisions of environmental protection and nature conservators.

In Romania the ministry responsible for public works, transport and housing have no regional or local representatives, but the ministry responsible for culture and cults have regional and local representatives.

In the Former Yugoslav Republic of Macedonia the ministry responsible for environment and spatial planning have no regional or local representatives, but they have local project offices to realise certain projects on local level.

In Andorra, Armenia, Austria, Cyprus, Malta, San Marino and Sweden the responsible ministries for landscape are not represented at the regional or local level.

The United Kingdom did not answer this question.

- **Which are the regional and local authorities expressly vested with responsibility for landscape policies?**

In Andorra the regional or local authorities expressly vested with responsibility for landscape policies are municipalities.

In Austria the regional or local authorities expressly vested with responsibility for landscape policies are the governments of the federal states.

In Belgium (Flemish region) the regional or local authorities expressly vested with responsibility for landscape policies is the ministry of the Flemish Community.

In Denmark the regional or local authorities expressly vested with responsibility for landscape policies are the counties.

In France the regional or local authorities expressly vested with responsibility for landscape policies are the municipalities, the departments and the regions.

In Greece the regional or local authorities expressly vested with responsibility for landscape policies are regional and prefectural authorities.

In Italy the regional or local authorities expressly vested with responsibility for landscape policies are the regions, the provinces, the municipalities, the mountain communities and the institutions for national and regional parks.

In Latvia the regional or local authorities expressly vested with responsibility for landscape policies are the regional authorities and local municipalities.

In Lithuania the regional or local authorities expressly vested with responsibility for landscape policies are the county administration, local municipalities and in some cases the ministry of environment.

In The Netherlands the regional or local authorities expressly vested with responsibility for landscape policies are provinces and municipalities.

In Norway the regional or local authorities expressly vested with responsibility for landscape policies are the county governors (appointed by the King) and the regional authorities (politically elected).

In Poland the regional or local authorities expressly vested with responsibility for landscape policies are voivodes and gmina's authorities responsible for their territories.

In Portugal the regional or local authorities expressly vested with responsibility for landscape policies are the municipalities and for the autonomous regions of Madeira and the Azores the respective governments of these regions.

In the Slovak Republic the regional or local authorities expressly vested with responsibility for landscape policies are the municipalities.

In Slovenia the regional or local authorities expressly vested with responsibility for landscape policies are the municipalities on local level.

In Sweden the regional or local authorities expressly vested with responsibility for landscape policies are the 21 county administrative boards.

In Switzerland the regional or local authorities expressly vested with responsibility for landscape policies are the cantons.

In Finland there are no regional or local authorities expressly vested with responsibility for landscape policies, but the regional planning authorities and the municipalities have an important role in landscape policies.

In the Former Yugoslav Republic of Macedonia there are no regional or local authorities expressly vested with responsibility for landscape policies, but the "Administration of National Parks and Hunting Sites" was formed for the protection and promotion of the areas within National parks.

In Turkey there are no regional or local authorities expressly vested with responsibility for landscape policies, but municipalities are responsible for planning, construction and protection of landscape areas within their boundaries. However, regional and local authorities in Turkey are responsible for conservation of protected areas and the implementation of long-term development plans approved by the ministry of forestry.

For Cyprus, Malta and San Marino this question is not applicable.

In Armenia, Hungary and Romania there are no regional or local authorities responsible for landscape policies.

In Croatia these regional and local authorities are not defined yet.

The United Kingdom did not answer this question.

- Is landscape policy the subject of specific programmes (on approaches, scientific study, observation or evaluation)? Please mention the principal programmes

In Austria landscape policy is the subject of a specific programme: "Cultural Landscape Programme".

In Belgium (Flemish region) landscape policy is the subject of individual and characteristic studies by experts of the service for monuments and sites on the value of landscapes in order to establish a good management and protection of the landscapes and sites. In addition to this they have also a scientific project of an atlas on Relics of Traditional Landscapes in Flanders, which is a historical approach of the landscape. This project (methodology, results and preferable policy) is presented in a book: "New impulses in landscape care – a landscape atlas: a point of reference in a broadened policy", also available on CD-ROM.

In Croatia landscape policy is the subject of a specific programme: "National Project on Croatian Landscape Evaluation".

In Denmark landscape policy is the subject of several scientific landscape programmes from the 90'ties, but now the area is in lack of money and political awareness; however there is a project ongoing about landscape classification and evaluation.

In France landscape policy is the subject of specific programmes: "Landscape Atlas – identification and classification", "Photographical lookout of landscape", "Plans, charters and contracts on landscape" and "Public authorities and landscape: analysis, comparison and evaluation".

In Greece landscape policy is the subject of specific programmes published by the administration for spatial planning and the protection of environment.

In Hungary landscape policy is the subject of specific programmes: "Governmental decree on the assessment of environmental effects" and "Ministerial decree on the assessment of effects on cultural heritage" (in phase of preparation).

In Italy landscape policy is the subject of a specific programme: "Agreement between the ministers of Culture and the responsible persons of the regions and the autonomous provinces regarding the new instruments dealing with landscape planning".

In Lithuania landscape policy is the subject of several specific programmes on landscape survey, landscape protection, management planning etc. been carried out by the ministry responsible for landscape.

In Malta landscape policy is the subject of a specific programme: "Structure Plan for the Maltese Islands review programme".

In The Netherlands landscape policy is the subject of several specific programmes: "Landscape development plans", "National programme for land development plans", financial support of landscape and several scientific research programmes.

In Norway landscape policy is the subject of observation and evaluation, so 276 cultural landscapes were registered, 46 landscape-categories were registered and the ministry of agriculture also supports farmer for the upkeep of the cultural landscapes.

In Poland landscape policy is the subject of a specific programme: "Second national environmental policy".

In Romania landscape policy is the subject of a specific programme: "A guide on spatial planning based on the European landscape convention" (in phase of preparation).

In San Marino landscape policy is not yet the subject of a specific programme, but there is a specific programme in phase of preparation.

In the Slovak republic landscape policy is the subject of several methodologies and several scientific researches.

In Slovenia landscape policy is the subject of several studies on landscapes, landscape planning and spatial planning.

In Switzerland landscape policy is the subject of specific programmes: "Swiss Landscape Draft" and "Landscape 2020" (in phase of preparation).

In the Former Yugoslav Republic of Macedonia landscape policy is the subject of several studies on spatial planning, nature protection and landscape.

In Turkey landscape policy is the subject of several specific programmes: f.eg. a registration and inventory programme for cultural and natural heritage, a programme on landscape protection areas etc.

In Finland and Portugal there are no specific programmes on the subject of landscape policy, but landscape considerations are included in certain other programmes.

In Andorra, Armenia, Cyprus, Latvia, Sweden and the United Kingdom there are no specific or relevant programmes on the subject of landscape policy.

- Does landscape feature in secondary education syllabi (prior to senior leaving year or equivalent)? If so, in which field of study?

In Andorra landscape is a feature in secondary education for students between 8 and 12 years in the natural sciences.

In Armenia landscape is a feature in secondary education in geography and the natural sciences.

In Belgium (Flemish region) landscape is a feature in secondary education in geography where there are two themes being tackled: "Landscape and maps" and "Mankind and landscape".

In France landscape is a feature in secondary education in geography.

In Hungary landscape is a feature in secondary education where the Hungarian Association for Environmental Education has published a document on the strategy for environmental education which can be used by natural science teachers in their lessons.

In Malta landscape is a feature in secondary education in geography, history and social studies.

In The Netherlands landscape is a feature in secondary education in nature and environmental education programmes.

In Norway landscape is a feature in secondary education in geography.

In Poland landscape is a feature in secondary education in specialised schools that deal with the following subjects: agriculture, forestry, environmental protection and landscape architecture.

In the Slovak Republic landscape is a feature in secondary education in lessons on protection of nature and landscapes.

In the Former Yugoslav Republic of Macedonia landscape is a feature in secondary education in educational programmes for primary schools and high schools, and in interdisciplinary studies for environmental protection.

In Turkey landscape is a feature in secondary education in ecology and biodiversity lectures and in environment and human lectures.

In Croatia, Cyprus and Finland and landscape does not feature in secondary education syllabi.

In Austria, Denmark, Italy, Latvia, Lithuania, Portugal, Romania, Slovenia and Sweden landscape is also not included in secondary education syllabi, but these countries enumerated the possible fields of study at their universities in relation with landscape.

In the United Kingdom the department for education and skills are currently investigating this question.

Greece, San Marino and Switzerland did not answer this question.

- Is landscape the subject of official programmes on communication, awareness raising or information aimed at public? Please give some examples

In Austria landscape is communicated to the public through landscape ideals in some federal states, but these are still partially in development.

In Belgium (Flemish Region) landscape is communicated to the public through the magazine 'Monuments & landscapes'.

In Cyprus landscape is communicated to the public through the European Heritage Days and through educational and activity events e.g. vineyard landscapes.

In France landscape is communicated to the public through a grand prix and a trophy for landscape and through the television programme 'Landscape' produced by Arte.

In Greece landscape is communicated to the public through awareness raising campaigns, but they are still in their initial phase.

In Hungary landscape is communicated to the public through the framework activities of the National Office of Cultural Heritage and the Directorates of National Parks and through awareness raising campaigns on television and radio.

In Italy landscape is communicated to the public through an awareness raising campaign concerning landscape protection, through television programmes on the public channel RAI and through a national week dedicated to culture.

In Lithuania landscape is communicated to the public through assessment and proper management of aesthetically valuable landscape sites, preparation of planning documents as well as developing EIA policies and procedures etc.

In Malta landscape is communicated to the public through a series of discussions on radio and through awareness raising campaigns on the television.

In The Netherlands landscape is communicated to the public through Nature and Environment Education Programmes, through financial support to NGO's to develop public information and through co-operation between several ministries on landscape policy.

In Poland landscape is communicated to the public through governmental education programmes: "Aware landscape shaping programme" and "Protection of the historical landscape programme".

In Romania landscape is communicated to the public through seminars held by Urbanproject and the University of architecture and urbanism of Bucharest in co-operation with the ministry of public works, transport and housing and the documentation centre of the Council of Europe in Bucharest.

In the Slovak Republic landscape is communicated to the public through expositions and through seminars.

In Slovenia landscape is communicated to the public through the organisation of conferences concerning landscape issues, through the magazine 'Landscape 21' and through books and professional manuals published by the National Office for Spatial Planning and the Ministry of the Environment and Spatial Planning.

In Switzerland landscape is communicated to the public through the framework activities of special services.

In the Former Yugoslav Republic of Macedonia landscape is communicated to the public through the Environmental Information Centre and Public Communications Office which diffuse public awareness campaigns in the field of environment and nature protection. Other ways of communication are NGOs engagement, publication of scientific and environmental magazines, organisation of educational institutions and international happenings and festivals.

In Turkey landscape is communicated to the public through meetings and symposiums on management, planning, preservation of natural and cultural heritage and archaeological and historical sites organised by the Ministry of Culture. Other means of communication are educational programmes on nature education, projects of ecotourism and education of local people involved in ecotourism.

In the United Kingdom landscape is communicated to the public through e.g. the magazines 'Your countryside', 'You're welcome' and various guidance notes and publications.

In Armenia, Croatia, Denmark and Latvia landscape is not a subject of official programmes on communication, awareness raising or information aimed at public.

In Finland, Norway and Portugal also landscape is not a subject of official programmes on communication, awareness raising or information aimed at public, but landscape considerations are included in certain other programmes aimed at the public.

In Sweden landscape is communicated to the public through 'Living Landscape' a programme for farmers, but there do not exist general programmes concerning landscape for the general public.

In Andorra official programmes on communication about landscape are in preparation

San Marino did not answer this question

The draft recommendation on the Guidelines for the implementation of the European Landscape Convention and the draft Resolution on the Council of Europe Landscape Award were examined by the two Committees of experts monitoring the Convention – the Steering Committee for Cultural Heritage (CCPAT) and the Committee of Senior Officials (CSO) of the European Conference of Ministers responsible for Spatial/Regional Planning, in May and October 2007. They will be submitted to the Committee of Ministers of the Council of Europe for adoption at the end of 2007 or beginning of 2008.

b. Meetings of the Workshops for the implementation of the European Landscape Convention and the reports prepared

Organised on a regular basis since 2002, the meetings of the Workshops for the implementation of the European Landscape Convention take a detailed look at the implementation of various aspects of the Convention. Special emphasis is given to the experiences of the state hosting the meeting. A genuine forum for sharing practice and ideas, these meetings are also an opportunity to present new concepts and achievements in connection with the European Landscape Convention⁴⁶².

Six meetings of the Workshops of the Council of Europe for the implementation of the European Landscape Convention have been held so far, in an effort to promote discussion and provide a showcase for practical experiences and examples⁴⁶³:

– 1st Meeting of the Workshops of the Council of Europe for the implementation of the European Landscape Convention, "*Landscape policies: the contribution to the well-being of European citizens and to sustainable development (social, economic, cultural and ecological aspects) (Preamble to the Convention); Identification and assessment of the landscape and landscape quality objectives, using both cultural and natural resources (Article 6 of the Convention); Awareness-raising, training and education (Article 6 of the Convention); Innovative tools for the protection,*

⁴⁶² The documents are available on the European Landscape Convention web site (<http://www.coe.int/Conventioneuropéennedupaysage> – in French –, and <http://www.coe.int/EuropeanLandscapeConvention> – in English –. The records of the meetings are published in the Council of Europe's "European Spatial Planning and Landscape" series.

⁴⁶³ See documents: T-FLOR 2 (2002) 18 and 18 addendum and T-FLOR 3 (2002) 12.

management and planning of landscape (Article 5 of the Convention); Landscape award (Article 11 of the Convention)”, Strasbourg, 23 and 24 May 2002⁴⁶⁴;

– 2nd Meeting of the Workshops of the Council of Europe for the implementation of the European Landscape Convention, “*Integration of landscapes in international policies and programmes (Article 7 of the Convention) and transfrontier landscapes (Article 9 of the Convention); Landscape and individual and social well-being (Preamble to the Convention); Spatial planning and landscape (Article 5, d of the Convention)*”, Strasbourg, 27-28 November 2003⁴⁶⁵. An exhibition on “*Landscape through the eyes of children of Armenia*” was staged during this meeting;

– 3rd Meeting of the Workshops of the Council of Europe for the implementation of the European Landscape Convention, “*Landscapes for urban, suburban and peri-urban areas*” (Article 5, d. of the Convention), Cork, Ireland, 16 and 17 June 2005⁴⁶⁶.

– 4th Meeting of the Workshops of the Council of Europe for the implementation of the European Landscape Convention, “*Landscape and society*” (Preamble to the Convention), Ljubljana, Slovenia, on 11 and 12 May 2006;

– 5th Meeting of the Workshops of the Council of Europe for the implementation of the European Landscape Convention, “*Landscape quality objectives: from theory to practice*” (Article 6 of the Convention, C, D, E), Girona, Spain, 28-29 September 2006;

– 6th Meeting of the Workshops of the Council of Europe for the implementation of the European Landscape Convention, “*Landscape and rural heritage*”, Sibiu, Romania, 21-22 June 2007 (on the occasion of the Year “Sibiu, European Capital of Culture”)⁴⁶⁷.

The 7th Meeting of the Workshops of the Council of Europe for the implementation of the European Landscape Convention will be organised in Piestany in Slovak Republic, on 24-25 April 2008.

c. National seminars on the European Landscape Convention

Intended for states which have or have not yet ratified the Convention, the national seminars on the European Landscape Convention help generate national, interdisciplinary debate on the subject of landscape.

⁴⁶⁴ See the conference reports: T-FLOR 2 (2002) 20, 21, 22, 23 and 24. See also the *Proceedings of the First Meeting of the Workshops for the implementation of the European Landscape Convention (23-24 May 2002)*, Council of Europe Publishing, European Spatial Planning and Landscape Series, 2006, No. 74, 130 p.

⁴⁶⁵ See the *Proceedings of the Second Meeting of the Workshops for the implementation of the European Landscape Convention (27-28 November 2003)*, Council of Europe Publishing, European Spatial Planning and Landscape Series, 2005, No. 72, 276 p. See also the book *Landscape and sustainable development: challenges of the European Landscape Convention*, Council of Europe Publishing, 2006, 213 p.

⁴⁶⁶ Council of Europe, *Proceedings of the Second Meeting of the Workshop for the Implementation of the European Landscape Convention (27-28 November 2003)*, Council of Europe Publishing, European Spatial Planning and Landscape Series, 2005, No. 72, 276 p.

⁴⁶⁷ An international round table was notably organised on the “European Rural Heritage Observation Guide – CEMAT” endorsed by the Ministers at the 13rd Session of the European Conference of Ministers responsible for Regional/Spatial Planning of the Council of Europe in Ljubljana, on 17 September 2003.

Four national seminars on the European Landscape Convention have been held to date, with declarations or conclusions adopted at the end of each one⁴⁶⁸.

- Seminar on “Spatial planning and landscape”, Yerevan, Armenia, 23-24 October 2003;
- Seminar on “Spatial planning and landscape”, Moscow, Russian Federation, 26-27 April 2004;
- Seminar on “Sustainable spatial development and the European Landscape Convention”, Tulcea, Romania, 6-7 May 2004;
- Seminar on “The contribution of Albania to the implementation of the European Landscape Convention”, Tirana, Albania, 15-16 December 2005.
- Seminar on Landscape, Andorra, 4-5 June 2007.

d. Reports

Reports were also prepared by Council of Europe experts in order to analyse the following provisions of the Convention: “*Landscape policies: the contribution to the well-being of European citizens and to sustainable development (social, economic, cultural and ecological aspects) (Preamble to the Convention); Identification and assessment of the landscape and landscape quality objectives, using both cultural and natural resources (Article 6 of the Convention); Awareness-raising, training and education (Article 6 of the Convention); Innovative tools for the protection, management and planning of landscape (Article 5 of the Convention)*” and on public participation (Article 5 d, 6 D of the Convention)⁴⁶⁹. These reports were compiled in the book “*Landscape and sustainable development: challenges of the European Landscape Convention*” in the Council of Europe Publishing (2006).

Two monographies already presented at the Conference of the Council of Europe on the European Landscape Convention in 2007 will be printed in 2008: “Landscape, towns and suburban and peri-urban areas” [*Document T-FLOR (2007) 9*] and “Landscape and transport infrastructures: roads” [*Document T-FLOR (2007) 10*],

New reports on education on landscape for primary schools and on the awareness of local authorities will be available in 2008.

e. *Naturoipa* issues devoted to the European Landscape Convention

Three issues of the Council of Europe’s *Naturoipa* magazine⁴⁷⁰ have been devoted to landscape and the European Landscape Convention.

⁴⁶⁸ All of these documents are available on the European Landscape Convention web site (<http://www.coe.int/Conventioneuropéennedupaysage> – in French –, and <http://www.coe.int/EuropeanLandscapeConvention> – in English –. The proceedings of the seminars are published in the Council of Europe’s European Spatial Planning and Landscape series.

⁴⁶⁹ See document: T-FLOR 3 (2004) 6.

⁴⁷⁰ The *Naturoipa* magazine, published since 1968, is designed to raise awareness among

- “*Landscapes: the setting for our future lives*”, *Naturopa*, n° 86-1998;
- “*The European Landscape Convention*”, *Naturopa*, n° 98, 2002;
- “*Landscape through literature*”, *Naturopa/Culturopa*, n° 103, 2005 (special issue, European Landscape Convention). This issue presented texts and pictures from the 46 Council of Europe member states to show that landscape has always had a key spiritual part to play in the lives of individuals everywhere.
- “*Vernacular habitat, an heritage in the landscape*”, to be published in 2007 or 2008.

f. European Landscape Convention web site

The Convention web site⁴⁷¹ is laid out as follows:

- Presentation of the European Landscape Convention;
- State of signatures and ratifications of the European Landscape Convention;
- Implementation of the European Landscape Convention (before and since its entry into force);
- Meetings of the Workshops for the implementation of the European Landscape Convention;
- National Seminars on the European Landscape Convention;
- Reference texts on landscape;
- National policies;
- Network of partners of the European Landscape Convention;
- Landscape calendar;
- Publications;
- Contacts.

It is designed to facilitate the sharing of experience and good practice, stimulate dialogue and provide a showcase for European landscape policies.

2. IMPLEMENTATION OF THE EUROPEAN LANDSCAPE CONVENTION

The European Landscape Convention was already giving rise to progress in landscape policies in many Council of Europe member States at national, regional and local level.

A document entitled “Summary descriptive notes on the landscape policies pursued in Council of Europe member states”, giving the key facts concerning the landscape of the various Council of Europe member states has been produced in 2002⁴⁷², together with a synthesis of the information contained in the notes⁴⁷³,

European citizens and decision- makers of the importance of sustainable development in Europe by focusing on its natural, cultural and landscape heritage (see: <http://www.coe.int/naturopa> and <http://www.coe.int/naturopa/fr>).

⁴⁷¹ <http://www.coe.int/Conventioneuropéennedupaysage> (in French) and

<http://www.coe.int/EuropeanLandscapeConvention> (in English).

⁴⁷² See document: T-FLOR 2 (2002) 11.

making it possible to examine the policies currently being pursued in this area across Europe.

Designed to be updated on a regular basis, an up-dated version was presented in March 2007 at the Conference of the Council of Europe on the European Landscape Convention⁴⁷⁴.

The following information has been notably gathered: signature/ratification/approval of the Convention; name and contact details of the correspondent; definition of the term “landscape” in each national language; legal organisation (legal definition of the term “landscape”; constitutional or legislative status, regional laws), administrative organisation (ministry responsible for landscape, responsibilities, documents, representation at the level of regional and local authorities, specific programmes, education syllabi, communication, awareness-raising or information programmes aimed at the public).

A synthesis of the received information concerning the Summary descriptive note on the landscape policies pursued in the Council of Europe member states was already done on the basis of the answers given by several countries. It will be regularly up-dated.

a. Definition of the term *landscape* in each language

In Andorra landscape is a piece of space characterised by a dynamic combination of different geographical elements.

In Belgium as well as in France landscape is defined as a rural territory which can be identified immediately if you are looking from above or from higher place by its cohesion between elements that look at first sight dispersed.

In Croatia, Poland, Portugal and Turkey landscape is considered as a visible part of space, natural and / or partially, or completely shaped by human activities.

In Denmark nature and cultural landscapes are important parts of the landscape definition. Use of the landscape term in relation to cities is not common.

In Italy and Malta landscape is the totality of the sensual characteristics (emphasis naturally on the visual aesthetic component) of a place and its surrounding elements.

In Latvia landscape is seen as a physical-geographical complex and the embodiment of traditions, customs and aesthetic qualities of historical and cultural heritage. It is evidence of both the historic and modern relationships between humans and environment.

In Norway landscape is the totality of physical surroundings out-doors.

In Sweden landscape has different definitions. It can mean a territorial geographical unity or a production landscape (agrarian, industrial etc.). Sweden contains 24 different landscapes, which are historical administrative unities, with different ethnological, geographical, historical conditions.

In the Former Yugoslav Republic of Macedonia there is a difference between landscape and area. Landscape means an image of space and what we see, so it is commonly used in the colloquial language. The term area means a functional, spatial/territory system and is therefore used a lot in sciences, biology and geography.

In the United Kingdom landscape is viewed as a piece of inland scenery.

Austria and Slovenia have immediately given their legal definition of landscape (view below).

⁴⁷³ See document: T-FLOR 3 (2003) 11.

⁴⁷⁴ See document T-FLOR (2007) 7 – Synoptic presentation of the status of landscape policies pursued by the member States of the Council of Europe and Appendix 10 of document T-FLOR (2007) 14.

Switzerland is referring to a non-legal definition of the term landscape which can be found in 'Swiss landscape draft' (Swiss governmental decree 19/12/1997).

Armenia, Cyprus, Finland, Greece, Hungary, Lithuania, The Netherlands, San Marino and the Slovak Republic have only translated the term landscape in their respective mother tongue without any further definition concerning the term landscape.

Romania has not made a definition of landscape in the line of the Convention and is still working on it.

b. Legal organisation

- Is there a legal definition of the term landscape?

Croatia and Cyprus (after ratification) use the legal definition of landscape from the European Landscape Convention.

Hungary, Italy, Lithuania and the Slovak Republic have an own legal definition of the term landscape, but they just refer to the laws where you can find the definition without giving the definition.

In Austria the legal definition is: "Landscape is an individual and characteristic part of the face of the earth characterised by the interaction of the existing geological factors including anthropological and geographical ones, the effect of human beings, for example constructions, may only play a secondary role concerning landscape."

In Belgium (Flemish region) the legal definition is: "A landscape is a surface of a limited territory with few constructions on it and a sort of cohesion, the cohesion and the shape of appearance are the results of natural processes and social developments."

In Greece the legal definition is: "It is a dynamic of all biological and non-biological forces and elements concerning the environment, which have separately or in interaction a precise place that forms a visual experience."

In Malta there are several legal definitions and one is: "Landscape are the characteristics, patterns, forms and structures of the environment, including the traits, patterns, forms and structures of a specific geographic area, its biological composition, its physical environment, its geomorphology, its palaeontology, its lithostratigraphy and its anthropogenic and social patterns."

In Portugal the legal definition is: "The landscape is a geographical, ecological and aesthetic unit, which is the result of human actions and natural processes, being primitive when the action is minimal and being natural when the human action is decisive, taken in to account the biological equilibrium, the physical stability and the ecological dynamic."

In Slovenia the legal definition is: "Landscape is a spatially enclosed part of nature with a specific distribution of landscape elements arising from the characteristics of animate and inanimate nature as well as human action" and "The dominant presence of natural components in characteristic of landscape which is a spatial part resulting from the interaction of natural and human factors."

In the Former Yugoslav Republic of Macedonia the legal definition is: "Characteristic landscapes are parts of space, which, by their geographic features and human creations, are distinguished among the other environment, and have vacation, recreational, historical, cultural or scientific significance."

Andorra, Armenia, Finland, France, Latvia, The Netherlands, Norway, Romania, San Marino, Switzerland, Turkey and the United Kingdom have no own legal definition of the term landscape.

Denmark, Poland and Sweden have neither an own legal definition for the term landscape, but they have other legal definitions (e.g. landscape values, landscape protection, natural environment, historical landscape etc.) and concepts (e.g. landscape as scenery) concerning landscape.

- Is landscape the subject of one or more articles of your constitution?

Italy, the Slovak Republic and Switzerland have got articles on landscape in their constitution, but they just mention the place where you can find them without any further explanation.

In Malta the article concerning landscape in the constitution is a declaration of principles that relates to the obligation of the state to safeguard landscape as well as historic and artistic patrimony.

In Belgium (the Flemish region) the articles concerning landscape in the constitution are the following ones: "The cultural affairs embodied in the article 127 of the constitution are ... 4°the cultural patrimony, the museums and the scientific cultural institutions with exception of the monuments and sites" (law 8 August 1980, art.4) and "The embodied competences of article 39 of the constitution in reference to spatial planning are: urbanism and spatial planning; co-ordination plan of the municipal road network; the acquisition, planning, equipment of grounds for industrial use, for craft use and for administrative use as well as for other infrastructures towards investors, which include investments in the equipment of industrial zones neighbouring harbours and to make them available to the users; urban renovation; renovation of sites who are economically out of use; land politics; monuments and sites." (Law of 8 August 1980, art.6 §1.I).

In Portugal the articles concerning landscape in the constitution are: "To assure the environmental rights, in the field of sustainable development, there exists an obligation for the state, to organise and to promote spatial planning, with the aim of correct placements for activities, a socio-economic equilibrium and the enhancement of the landscape" and "To assure the environmental rights, in the field of sustainable development, there exists an obligation for the state, to create and to develop nature reserves and nature parks and recreation, as well as to classify and protect landscapes and sites, with the aim of the conservation of the nature and the protection of cultural values whether they have a historical or an artistic importance."

Croatia, Greece, Hungary, Slovenia, the Former Yugoslav Republic of Macedonia and Turkey have no specific articles concerning landscape in their constitutions, but the protection of natural and cultural heritage is enshrined in their constitutions.

Andorra, Armenia, Austria, Cyprus, Denmark, Finland, France, Latvia, The Netherlands, Poland, Romania, San Marino and Sweden have no articles concerning landscape in their constitutions.

The United Kingdom has no written constitution.

Lithuania and Norway did not answer this question.

- Is landscape dealt with a specific law (if so, please give the title and date of the law)?

In Croatia the specific laws dealing with landscape are: "Law on ratification of European Landscape Convention" (in procedure – draft) and "Law on Nature protection" (new and in procedure – draft).

In France the specific law dealing with landscape is: "Law on the protection and on the enhancement of landscape and modifying certain legal dispositions in regard to public inquiries." (8 January 1993).

In Hungary the specific laws dealing with landscape are: "Act no. LIII of 1996 on the protection of nature" and "Act no. LXIV of 2001 on the protection of cultural heritage".

In Italy the specific law dealing with landscape is: "Law no. 490/1999 on the legal means in protection matters".

In Lithuania the specific laws dealing with landscape are: "Law on Protected areas" and "Law on Coastal zone".

In San Marino the specific law dealing with landscape is: "Legal framework for Spatial Planning and the protection of the landscape and of the vegetation and flora" (16 November 1995 no.136).

In the Slovak Republic the specific law dealing with landscape are: "Law on Spatial and development Planning" (No.50/1976) and "Law on Protection of Nature and Landscape" (No.287/1994).

In Switzerland the specific law dealing with landscape is: "Federal Law on the Protection of Nature and Landscape" (LPN, RS 451, 1 July 1966).

In the Former Yugoslav Republic of Macedonia the specific laws dealing with landscape are: "Law on Natural Rarities Protection" and partly "Law on Spatial and Urban Planning".

In Turkey the specific law dealing with landscape is: "A landscape Technical Specification" (used since 1995 by General directorate of Turkish Highways).

In Cyprus the European Landscape Convention will be adopted as the specific law dealing with landscape after ratification.

Andorra, Armenia, Denmark, Finland, Greece, Latvia, Malta, The Netherlands, Norway, Poland, Portugal, Romania, Slovenia, Sweden and the United Kingdom have no specific laws that deal with landscape.

In Austria the specific law that deals with landscape is a competence of the federal states. Belgium (Flemish region) did not answer this question.

- Is landscape the subject of or more provisions embodied in laws of a more general nature? (If so, which laws?)

In Armenia landscape is a subject of more provisions embodied in laws of a more general nature, but they gave no further information about it.

In Andorra they are preparing a general law on the conservation of nature and it will contain a subject about landscape. Other more general laws dealing with landscape are the laws on: "Agriculture and cattle breeding", "Spatial Planning and urbanism", "Effects on the environment" and "Protection of water".

In Croatia the general laws dealing with landscape are: "Law on nature protection" (1994) and "Law on Physical Planning" (1994).

In Cyprus the general laws dealing with landscape are: "Town and Country Planning Law" (no.90/172) and "Environmental Impact Assessment Law" (no.57 (1) /2001).

In Denmark the general laws dealing with landscape are: "Protection of Nature Act" (Act no.9, 3 January 1992) and "Planning Act" (Act no. 551, 28 June 1999).

In Finland the general laws dealing with landscape are: "Land Use and Building Act" (2000) and "Nature Conservation Act" (1996).

In France the general laws dealing with landscape are: "Law on the Protection of natural monuments and sites" (1930), "Law on the reinforcement of the environmental protection" (2 February 1995), "Law on the agricultural orientation" (9 July 1999) and "Law on solidarity and urban renovation" (13 December 2000)

In Greece the general laws dealing with landscape are: "Law on Protection of Nature and Landscape" (1650/86, chapter 4), "Law on Spatial Planning and Sustainable Development" (2742/99) and "General Regulation on Building" (1577/85 and 4 modifications in 2381/2000).

In Hungary the general law dealing with landscape is: "Law on Formation and Protection of the Built Environment" (Act no. LXXVIII, 1997).

In Italy the general laws dealing with landscape are: "Decree-Law n°490/1999" (articles n°139 and n°146), "Royal decree n°1357" (3 June 1940) and "Penal code" (articles n°733 and n°734).

In Latvia the general laws dealing with landscape are: "Law on Specially Protected Nature Areas" (1993) and the Cabinet of Ministers Regulation no.69 "On protected Landscape Areas" (23 February 1999).

In Lithuania the general laws dealing with landscape are: "Law on Environmental Protection" and "Law on Construction and Territorial Planning".

In Malta the most relevant general laws dealing with landscape are: "Development Planning Act" (1992, amended through Act XXI of 2001, chapter 356), "Environmental protection Act" (Act XX, 18 September 200, chapter 435).

In The Netherlands the general laws dealing with landscape are: "Nature Conservation Act", "Land Redevelopment Act" and "Spatial Planning Act".

In Norway the general laws dealing with landscape are: "Planning and Building-Act", "Nature Conservation Act", "Cultural Heritage Act", "Land Act" and "Forest Act".

In Poland the general laws dealing with landscape are: "Nature Conservation Act", "Spatial Planning Act" and "Environmental Protection Act".

In Portugal the general laws dealing with landscape are: "Environmental Law" (n°11/87, 1987; article 4 al.b, article 5 n°1 al.d - n°2 al.c, article 17 n°3, al.d and articles 18, 19 and 20), "Law on Spatial Planning and Urbanism" (n°48/98, 11 August 1998; article 3 al.d, article 6 n°1 al.a - n°3 al.a - n°3 al.c), "Decree-Law on the instruments for spatial planning" (n°380/99, 22 September 1999; article 54 (n°2 al.b)), "Cabinet of Ministers resolution on the National Programme for spatial planning and its elaboration principles" (n°76/2002, 11, April 2002; articles n° 9 al.b, n°10 al.b1 – al.b2, n°12 al.d and n°13 al.i), "Decree-Law on the juridical system of urbanization and construction" (n°555/99, 16 December 1999 and n°177/2001, 4 June 2001; articles 24 n°2 al.a, 31 n°3 al.a), "Decree-Law on regulations for geo-thermal resources" (n°87/90, 16 March 1990; article 43 al.a), "Decree-Law on regulations for mineral depots" (n°88/90, 16 March 1990; articles

27 n°2 al.k, 55 al.a), "Decree-Law on regulations fore stone quarries" (n°89/90, 16 March 1990; articles 13 n°1 al.h, 36, 40 n°2, 43, 45 al.a), "Decree-Law on the general condition and exploitation of geological resources" (n°90/90, 16 March 1990; article 38 n°1), "Decree-Law on the regulation concerning the network of National Protected Areas" (n°19/93, 23 January 1993; articles 1 n°1 – n°2, 2 n°4, 3 al.g, 5 n°1, 7, 9), "Decree-Law on the Protected Landscape of Serra do Açor" (n°67/82, 3 March 1982), "Decree-Law on the Protected Landscape of the fossilized cliffs of the Costa da Caparica" (n°186/84, 22 May 1984), "Decree-Law on the Protected Landscape of the coast of Esposende" (n°357/87, 17 November 1987) and there also other regulation about spatial planning where you can find articles related to landscape.

In San Marino the general law dealing with landscape is: "Legal text on town planning and buildings" (No.87, 19 July 1995).

In the Slovak Republic the general law dealing with landscape is: "Law on the acknowledgement of the environmental influences" (127/1994)

In Slovenia the general laws dealing with landscape are: "Spatial Planning Act", "Nature Conservation Act" and "Cultural Heritage Act".

In Sweden the general laws dealing with landscape are: "Mijöbalken" (=environmental legislation) and "Plan –och Bygglag" (=social planning).

In Switzerland the most relevant general laws dealing with landscape are: "Spatial Planning Act" (22 June 1976) and other ones we can find in laws concerning the regions.

In the Former Yugoslav Republic of Macedonia the general laws dealing with landscape are: "Laws on National Park Protection" (Official Gazette SRM no.33/80), "Law on Ohrid, Prespa and Dojran lake Protection" (Official Gazette SRM no.45/77), "Law on Proclaiming the Ornithological Locality of 'Ezerani' on Prespa Lake as a strict Natural Reserve" (Official Gazette of RM no.37/96), "Law on Proclaiming the Ornithological locality 'Tikves' in the Crna Reka Gorge as a strict Natural Reserve" (Official Gazette RM no.35/97), "Law on proclaiming part of wood areas of the Mountain Pelister as a National Park" (Official Gazette of RM no.38/48;16/65), "Law on proclaiming the forest areas around the Mavrovo Pole field as a National Park" (Official Gazette of RM no.10/49; 23/52; 16/65), "Law on Proclaiming the forest areas of the Mountain Galicica as a National Park" (Official Gazette of RM no.31/58; 16/65) and "Law on Forests" (Official Gazette of RM no.47/97; 7/00).

In Turkey the general laws dealing with landscape are: "Law on Municipality" (no.1580), "Law on development" (no.3194), "Law on Administration of Metropolitan Municipalities" (no.3030), "Law on Grazeland" (no.4342), "Law on Protection of Cultural and Natural Assets", "Law on National Parks" (no.2873), "Laws on mass Housing" (no.2985), "Law on Tourism Incentives" (no.2634), "Law on environment" (no.2872), "Law on forestry" (no.6831/4569), "Law on hunting", "Law on Coastal" (no.3621), "Law on Village" (no.442), "Law on Waters" (no.831), "Agricultural Reform Law on Land Management on Irrigation Areas" (no.4626), "Law on the Establishment and duties of the General Directorate of agricultural Reform" (no.3155), "Law on the Improvement of Olives and Vaccinating the Wild Ones" (no.3573) and "Law on the Protection of Cemeteries" (no.3998).

In the United Kingdom the general laws dealing with landscape are: "The National Park and Access to the Countryside Act" (1949) and "The Countryside and Rights of Way Act" (2000).

In Austria and Romania landscape is not a subject of one or more provisions embodied in laws of a more general nature.

Belgium (Flemish region) did not answer this question.

- **Is landscape covered by any regional laws? (If so, which laws?)**

In Austria landscape is a matter of the federal states and they have their own laws on nature conservation.

In Belgium (Flemish region) landscape is covered by these Flemish regional laws: "Decree on the protection of sites (landscapes)" (16 April 1996, amended by decrees of 8 December 2000 and 21 December 2001), "Decree on conservation of nature and environment" (21 October 1997) and "Decree on organisation of spatial planning" (18 May 1999).

In Italy landscape can be covered by a regional law, because every region and the two autonomous province of Trente and Bolzano have an own and a specific statute which enables them to constitute a law if it is in conformity with the national laws.

In Switzerland landscape is covered by these regional laws: “Spatial Planning Act” and “Nature, Landscape and Heritage Protection Act” and these are different for each of the 26 cantons.

In Turkey landscape is covered by these regional laws: “Decree on the establishment of the Authority for Special Areas” (no.383), “Law on Bosphorus” (no.2960), “Law on Establishment of Ataturk Forest Farm” (no.5659/2823/6947/7310/2015) and “Law on Water and Sewerage Administration for Istanbul” (No.2560).

In Andorra, Armenia, Croatia, Latvia, Lithuania, Poland, Portugal, Romania, the Slovak Republic, Slovenia, Sweden and the United Kingdom landscape is not covered by any regional law.

Cyprus, Denmark, Finland (except the Åland Islands), Hungary, Malta, Norway, San Marino and the Former Yugoslav Republic of Macedonia have no regional laws in their respective countries.

In France, Greece and The Netherlands landscape is not covered by any regional law, but the Spatial Planning Act is being adopted and used for the regional level.

c. Administrative organisation

- Which ministry is responsible for landscape?

In Andorra the Ministry of Agriculture and Environment is responsible for landscape.

In Armenia, Denmark, Finland, Lithuania, Norway, the Slovak Republic and Sweden the Ministry of Environment is responsible for landscape.

In Austria the Federal States have each a Ministry of Education, Science and Culture that is responsible for landscape.

In Belgium (Flemish region) the Ministry of the Flemish Community has a department for Environment and Infrastructure with a Service for Monuments and Sites responsible for landscape.

In Croatia the Ministry of Environmental Protection and Spatial Planning is responsible for landscape.

In Cyprus the Ministry of Interior Affairs (department Town Planning and Housing) and the Ministry of Agriculture, Natural Resources and Environment (Environment Service) are responsible for landscape.

In France the Ministry of Ecology and Sustainable Development is responsible for landscape.

In Greece, Slovenia and the Former Yugoslav Republic of Macedonia the Ministry of Environment and Spatial Planning are responsible for landscape and in Greece the Ministry of Public Works is also responsible for landscape.

In Hungary the Ministry of Environment, the Ministry of Cultural Heritage and the Ministry of Agriculture and Physical Development are responsible for landscape.

In Italy the Ministry of Environment and Culture is responsible for landscape, but she delegates the work to the different regions.

In Latvia the Ministry of Environmental Protection and Regional development is responsible for landscape.

In Malta the Ministry of Interior Affairs and the Ministry of Environment are responsible for landscape.

In The Netherlands the Ministry of Agriculture, Nature Management and Fisheries is responsible for landscape.

In Poland the Ministry of Environment in co-operation with the Ministry of Culture and the Ministry of Infrastructure are responsible for landscape.

In Portugal the Ministry of Towns and Spatial Planning and the Ministry of Environment are responsible for landscape.

In Romania the Ministry of Public Works, Transport and Housing and the Ministry of Culture and Cults are responsible for landscape.

In San Marino the State Secretariat of Territory, Environment and Agriculture is responsible for landscape.

In Switzerland each Federal State has a Ministry of Environment, Transport, Energy and Communication (Department of Environment, Forests and Landscape) responsible for landscape.

In Turkey the Ministries of Environment, Culture, Forestry, Tourism, Agriculture, Public Works and Settlement, Village Affairs, Development and Housing are responsible for landscape.

In the United Kingdom the Ministry of Environment, Food and Rural Affairs is responsible for landscape.

- **Does this ministry have other responsibilities (which)?**

In Andorra and Armenia the ministry is also responsible for agriculture and cattle breeding, the environment, the use of water and waste, the (noise) pollution, etc. to quote only a few of the other responsibilities.

In Austria the federal ministry is also responsible for education and science.

In Belgium (Flemish region,) the Flemish Community ministry is also responsible for many other things in relation to the Flemish region like spatial planning, housing, environment etc.

In Croatia, Finland and Latvia the ministry is also responsible for nature protection, environmental protection, spatial planning, building and housing.

In Cyprus the Department of Town Planning and Housing is responsible for spatial aspects of regional planning and environmental policy, heritage preservation and rehabilitation policy, cultural landscapes, local planning and transportation policy, as well as development control, plan implementation, planning enforcement, and public housing for refugees etc. The Environment Service is responsible for environmental protection policy and implementation, including environmental impact assessment and nature protection etc.

In Denmark and Lithuania the ministry is also responsible for environment, nature protection, forest management, planning, environmental protection and pollution control etc.

In France the ministry is also responsible for protection measures for nature, landscapes and sites; protection of biodiversity, protection of coastal and mountain areas; the policy and management of hunting and fishing in fresh water; in accordance with other involved ministries they elaborate an environmental policy for the exploitation of stone quarries and for dangerous plants; the protection, the policy and management of water; quality of air and the problem of climate change; in accordance with other involved ministries they tackle the problem of sound pollution; the prevention of major natural and technological disasters; rational use of energy resources and the development of renewable energy; issues related to urbanism, transport and big infrastructures in particularly to avoid and to diminish ecological risks; spatial planning and forestry; issues related to health and environment; in accordance with other involved ministries they tackle the problem of waste treatment; take necessary measures towards industry and environmental services and to take actively part in the political search after new incentives in environmental concerns and matters.

In Hungary the ministry of Cultural Heritage is also responsible for arts, cultural affairs related to ethnic minorities, church relations, protection of historic monuments and archaeological sites, world heritage sites, public collections like museums, libraries, archives and public education.

In Italy the ministry is also responsible for the inspection of agricultural licenses.

In Malta the ministry is also responsible for police, immigration, airport security, civil protection, prisons, passports, ID cards, citizenship and expatriate affairs, planning authority, government property division, joint office, notary to government, public registry, land registry and environment.

In The Netherlands the ministry is also responsible for agriculture policy, nature policy and fisheries policy.

In Norway the ministry is also responsible for nature management and biological diversity, cultural heritage, outdoor-recreation, planning, geomantic, environmental impact assessment, waste and recycling, air and water pollution, noise, climate changes, the state of the polar areas and environmental monitoring.

In Poland the ministry is also responsible for environmental protection, management of natural resources, nature protection and forestry.

In Portugal the ministry is also responsible for spatial planning, urbanism, conservation of nature, environment, cartography, the control and the relation between municipalities.

In San Marino the ministry is also responsible for environment, town planning and agriculture.

In the Slovak Republic the ministry is also responsible for spatial planning and environmental issues.

In Slovenia the ministry is also responsible for the protection of environment, nature protection, water protection, energy, mining and spatial planning.

In Sweden the ministry is also responsible for natural resources, nature conservation, biological diversity, water and air pollution control, environmental protection, co-ordination of the governments environmental policy, community planning etc.

In Switzerland the ministry is also responsible for spatial planning.

In the Former Yugoslav Republic of Macedonia the ministry is also responsible for the monitoring of environmental conditions; water, soil, flora, fauna, air and ozone layer protection against pollution; protection against noise and radiation; protection of biodiversity, geodiversity, national parks and protected areas; rehabilitation of the polluted parts / segments of the environment; proposing measures for solid waste treatment; spatial planning; Geographical Information System; monitoring of its competence and other works determined by law.

In Turkey the ministry of environment is also responsible for other UN and ECE Conventions, environmental protection, prevention of environmental pollution and environmental impact assessment. The ministry of Culture is also responsible for research, preservation, rehabilitation, evaluation of national, archaeological, historical, cultural and natural heritage. The Authority for Specially Protected Areas is responsible for the conservation of wildlife and habitats, natural and archaeological sites and biodiversity in the specially protected areas. The Ministry of Forestry is also responsible for the in situ conservation of national parks, nature reserves, natural monuments, wildlife reserve areas and forest recreational areas.

In the United Kingdom the ministry is also responsible for agriculture, environment and rural affairs.

In Greece the ministries concerned with landscape have no other responsibilities then landscape and landscape related problems.

Romania did not answer this question.

- Does this ministry have a specific document to assist in framing landscape policy? If so, please give its title.

In Belgium (Flemish Region) the specific document to assist in framing landscape policy is the magazine "Landscapes and Monuments" since 1982, which deals with all aspects related to conservation of monuments and landscapes in Flanders. There is also another document "New Impulses in landscape care - a landscape atlas: a point of reference in a broadened policy", this is a book edited by the Division on Monuments and Sites after a symposium that was held to stipulate a new policy and strategy concerning the protection, the maintenance, the restoration and the management of Flemish landscape.

In Croatia the specific documents to assist in framing landscape policy are "National Biodiversity Strategy Plans", "Landscape Strategy Plans" and "Actions plans".

In Cyprus the specific document to assist in framing landscape policy is a "Policy Statement for the Control of Development and the Protection of the Environment in villages and rural areas".

In France the specific document to assist in framing landscape policy is an index explaining the three main pillars of the policy

In Greece the specific documents to assist in framing landscape policy are "Strategic Plans" (national and specific and regional), these plans are very important in the policy concerning sustainable development and it is through these plans that the dimension of the landscapes appear.

In Hungary the specific document to assist in framing landscape policy is the "Parliamentary Decree on the National Program of environmental Protection".

In Italy the specific document to assist in framing landscape policy is the agreement between the ministers of Culture and the responsible persons of the different regions and the autonomous provinces of Trente and Bolzano regarding the new instruments dealing with landscape planning.

In Latvia the specific document to assist in framing landscape policy is a "National Programme on Biological Diversity".

In Malta the specific document to assist in framing landscape policy is being compiled with assesses to the Maltese landscape. The study will lead to a revision of the structure plan for the Maltese Islands and is a policy for the next twenty years and will be revised every ten years.

In The Netherlands the specific documents to assist in framing landscape policy are "Nature for People, People for Nature" (policy for nature, forest and landscape in the 21st century), "The Belvedere Memorandum" (policy concerning the relationship between cultural history and

spatial planning), "Policy Programme Biodiversity International", "Architecture Policy Plan" and "Structure Plan for Rural Areas II".

In Slovenia the specific document to assist in framing landscape policy is a part of the Spatial Plan of the Republic of Slovenia, which is explicitly dedicated to landscape and landscape policy.

In Switzerland the specific documents to assist in framing landscape policy are the "Swiss Landscape Draft" and "Landscape 2020" (a strategy that is being developed).

In the Former Yugoslav Republic of Macedonia the specific document to assist in framing landscape policy is the "National Environmental Action Plan".

In Turkey the specific documents to assist in framing landscape policy are the "National Environmental Action Plan" and "National Agenda 21".

In Finland and Portugal there are no specific documents in framing landscape policy but the landscape policy goals are mentioned in several other policy documents.

In Norway there are no specific documents in framing landscape policy but the Directorates for Cultural Heritage and for Nature Management have recently formed a strategy for their work on landscape.

Andorra, Armenia, Austria, Denmark, Lithuania, Poland, Romania, the Slovak Republic, Sweden and the United Kingdom don't have a specific document for the ministry to assist in framing landscape policy.

San Marino did not answer this question.

- Is this ministry represented at the level of the regional and local authorities? If so, what are these decentralised offices called?

In Belgium the ministry responsible for landscape is represented at the level of local and regional authorities by provincial centres (5) of the Division of Monuments and Sites. Each centre has a number of specialised inspectors for monuments, landscapes and interiors.

In Croatia the ministry responsible for landscape are represented at the level of local and regional authorities by county offices of spatial planning, housing and environment protection (20) and by public institutions of protected areas at county level (4).

In Finland the ministry responsible for landscape is represented at the level of local and regional authorities by regional environment centres.

In France the ministry responsible for landscape are represented at the level of local and regional authorities by regional environmental administrations in the 23 administrative regions and by the departmental administrations of equipment, agriculture and forests, architecture and patrimony.

In Greece the ministry responsible for landscape are represented at the level of local and regional authorities by regional and prefectural authorities.

In Hungary the ministry responsible for landscape are represented at the level of local and regional authorities by regional offices of cultural heritage, by directorates of national parks and by the office of the county senior architect (in each county).

In Italy the ministry responsible for landscape is represented at the level of local and regional authorities by regional administrations and by district administrations.

In Latvia the ministry responsible for landscape is represented at the level of local and regional authorities by regional environmental boards.

In Lithuania the ministry responsible for landscape are represented at the level of local and regional authorities by regional departments of environmental protection and by local agencies of environmental protection.

In The Netherlands the ministry responsible for landscape is represented at the level of local and regional authorities by regional policy departments of the ministry of agriculture, nature management and fisheries.

In Norway the ministry responsible for landscape are represented at the level of local and regional authorities by county departments of environmental affairs, by regional authorities for cultural heritage, by the council for Sami cultural heritage, by administrative museums and by the governor's office on Svalbard.

In Portugal the ministry responsible for landscape are represented at the level of local and regional authorities by regional administration for environment and spatial planning (5) and by local municipalities who have a great autonomy concerning landscape but they have to respect the national laws and rules.

In the Slovak Republic the ministry responsible for landscape are represented at the level of local and regional authorities by regional administrations and by district administrations.

In Slovenia the ministry responsible for landscape is represented at the level of local and regional authorities by administrative units on the local level.

In Sweden the ministry responsible for landscape is represented at the level of local and regional authorities by independent, central government agencies.

In Switzerland the ministry responsible for landscape is represented at the level of local and regional authorities by canton administrations concerned with the implementation of the laws and with landscape and spatial planning.

In Turkey the ministry responsible for landscape are represented at the level of local and regional authorities by provincial directorates of environment, by directorates for specially protected areas (local level), by regional directorates of forestry and by regional councils for the preservation of cultural and natural heritage.

In Denmark the ministry responsible for landscape have no representatives on regional or local level, but the Danish forest agency is represented at local level by 25 state forest districts.

In Poland the ministry responsible for landscape have no representatives on regional or local level, but in the voivodeships there are divisions of environmental protection and nature conservators.

In Romania the ministry responsible for public works, transport and housing have no regional or local representatives, but the ministry responsible for culture and cults have regional and local representatives.

In the Former Yugoslav Republic of Macedonia the ministry responsible for environment and spatial planning have no regional or local representatives, but they have local project offices to realise certain projects on local level.

In Andorra, Armenia, Austria, Cyprus, Malta, San Marino and Sweden the responsible ministries for landscape are not represented at the regional or local level.

The United Kingdom did not answer this question.

- **Which are the regional and local authorities expressly vested with responsibility for landscape policies?**

In Andorra the regional or local authorities expressly vested with responsibility for landscape policies are municipalities.

In Austria the regional or local authorities expressly vested with responsibility for landscape policies are the governments of the federal states.

In Belgium (Flemish region) the regional or local authorities expressly vested with responsibility for landscape policies is the ministry of the Flemish Community.

In Denmark the regional or local authorities expressly vested with responsibility for landscape policies are the counties.

In France the regional or local authorities expressly vested with responsibility for landscape policies are the municipalities, the departments and the regions.

In Greece the regional or local authorities expressly vested with responsibility for landscape policies are regional and prefectural authorities.

In Italy the regional or local authorities expressly vested with responsibility for landscape policies are the regions, the provinces, the municipalities, the mountain communities and the institutions for national and regional parks.

In Latvia the regional or local authorities expressly vested with responsibility for landscape policies are the regional authorities and local municipalities.

In Lithuania the regional or local authorities expressly vested with responsibility for landscape policies are the county administration, local municipalities and in some cases the ministry of environment.

In The Netherlands the regional or local authorities expressly vested with responsibility for landscape policies are provinces and municipalities.

In Norway the regional or local authorities expressly vested with responsibility for landscape policies are the county governors (appointed by the King) and the regional authorities (politically elected).

In Poland the regional or local authorities expressly vested with responsibility for landscape policies are voivodes and gmina's authorities responsible for their territories.

In Portugal the regional or local authorities expressly vested with responsibility for landscape policies are the municipalities and for the autonomous regions of Madeira and the Azores the respective governments of these regions.

In the Slovak Republic the regional or local authorities expressly vested with responsibility for landscape policies are the municipalities.

In Slovenia the regional or local authorities expressly vested with responsibility for landscape policies are the municipalities on local level.

In Sweden the regional or local authorities expressly vested with responsibility for landscape policies are the 21 county administrative boards.

In Switzerland the regional or local authorities expressly vested with responsibility for landscape policies are the cantons.

In Finland there are no regional or local authorities expressly vested with responsibility for landscape policies, but the regional planning authorities and the municipalities have an important role in landscape policies.

In the Former Yugoslav Republic of Macedonia there are no regional or local authorities expressly vested with responsibility for landscape policies, but the "Administration of National Parks and Hunting Sites" was formed for the protection and promotion of the areas within National parks.

In Turkey there are no regional or local authorities expressly vested with responsibility for landscape policies, but municipalities are responsible for planning, construction and protection of landscape areas within their boundaries. However, regional and local authorities in Turkey are responsible for conservation of protected areas and the implementation of long-term development plans approved by the ministry of forestry.

For Cyprus, Malta and San Marino this question is not applicable.

In Armenia, Hungary and Romania there are no regional or local authorities responsible for landscape policies.

In Croatia these regional and local authorities are not defined yet.

The United Kingdom did not answer this question.

- Is landscape policy the subject of specific programmes (on approaches, scientific study, observation or evaluation)? Please mention the principal programmes

In Austria landscape policy is the subject of a specific programme: "Cultural Landscape Programme".

In Belgium (Flemish region) landscape policy is the subject of individual and characteristic studies by experts of the service for monuments and sites on the value of landscapes in order to establish a good management and protection of the landscapes and sites. In addition to this they have also a scientific project of an atlas on Relics of Traditional Landscapes in Flanders, which is a historical approach of the landscape. This project (methodology, results and preferable policy) is presented in a book: "New impulses in landscape care – a landscape atlas: a point of reference in a broadened policy", also available on CD-ROM.

In Croatia landscape policy is the subject of a specific programme: "National Project on Croatian Landscape Evaluation".

In Denmark landscape policy is the subject of several scientific landscape programmes from the 90'ties, but now the area is in lack of money and political awareness; however there is a project ongoing about landscape classification and evaluation.

In France landscape policy is the subject of specific programmes: "Landscape Atlas – identification and classification", "Photographical lookout of landscape", "Plans, charters and contracts on landscape" and "Public authorities and landscape: analysis, comparison and evaluation".

In Greece landscape policy is the subject of specific programmes published by the administration for spatial planning and the protection of environment.

In Hungary landscape policy is the subject of specific programmes: "Governmental decree on the assessment of environmental effects" and "Ministerial decree on the assessment of effects on cultural heritage" (in phase of preparation).

In Italy landscape policy is the subject of a specific programme: "Agreement between the ministers of Culture and the responsible persons of the regions and the autonomous provinces regarding the new instruments dealing with landscape planning".

In Lithuania landscape policy is the subject of several specific programmes on landscape survey, landscape protection, management planning etc. been carried out by the ministry responsible for landscape.

In Malta landscape policy is the subject of a specific programme: "Structure Plan for the Maltese Islands review programme".

In The Netherlands landscape policy is the subject of several specific programmes: "Landscape development plans", "National programme for land development plans", financial support of landscape and several scientific research programmes.

In Norway landscape policy is the subject of observation and evaluation, so 276 cultural landscapes were registered, 46 landscape-categories were registered and the ministry of agriculture also supports farmer for the upkeep of the cultural landscapes.

In Poland landscape policy is the subject of a specific programme: "Second national environmental policy".

In Romania landscape policy is the subject of a specific programme: "A guide on spatial planning based on the European landscape convention" (in phase of preparation).

In San Marino landscape policy is not yet the subject of a specific programme, but there is a specific programme in phase of preparation.

In the Slovak republic landscape policy is the subject of several methodologies and several scientific researches.

In Slovenia landscape policy is the subject of several studies on landscapes, landscape planning and spatial planning.

In Switzerland landscape policy is the subject of specific programmes: "Swiss Landscape Draft" and "Landscape 2020" (in phase of preparation).

In the Former Yugoslav Republic of Macedonia landscape policy is the subject of several studies on spatial planning, nature protection and landscape.

In Turkey landscape policy is the subject of several specific programmes: f.eg. a registration and inventory programme for cultural and natural heritage, a programme on landscape protection areas etc.

In Finland and Portugal there are no specific programmes on the subject of landscape policy, but landscape considerations are included in certain other programmes.

In Andorra, Armenia, Cyprus, Latvia, Sweden and the United Kingdom there are no specific or relevant programmes on the subject of landscape policy.

- Does landscape feature in secondary education syllabi (prior to senior leaving year or equivalent)? If so, in which field of study?

In Andorra landscape is a feature in secondary education for students between 8 and 12 years in the natural sciences.

In Armenia landscape is a feature in secondary education in geography and the natural sciences.

In Belgium (Flemish region) landscape is a feature in secondary education in geography where there are two themes being tackled: "Landscape and maps" and "Mankind and landscape".

In France landscape is a feature in secondary education in geography.

In Hungary landscape is a feature in secondary education where the Hungarian Association for Environmental Education has published a document on the strategy for environmental education which can be used by natural science teachers in their lessons.

In Malta landscape is a feature in secondary education in geography, history and social studies.

In The Netherlands landscape is a feature in secondary education in nature and environmental education programmes.

In Norway landscape is a feature in secondary education in geography.

In Poland landscape is a feature in secondary education in specialised schools that deal with the following subjects: agriculture, forestry, environmental protection and landscape architecture.

In the Slovak Republic landscape is a feature in secondary education in lessons on protection of nature and landscapes.

In the Former Yugoslav Republic of Macedonia landscape is a feature in secondary education in educational programmes for primary schools and high schools, and in interdisciplinary studies for environmental protection.

In Turkey landscape is a feature in secondary education in ecology and biodiversity lectures and in environment and human lectures.

In Croatia, Cyprus and Finland and landscape does not feature in secondary education syllabi.

In Austria, Denmark, Italy, Latvia, Lithuania, Portugal, Romania, Slovenia and Sweden landscape is also not included in secondary education syllabi, but these countries enumerated the possible fields of study at their universities in relation with landscape.

In the United Kingdom the department for education and skills are currently investigating this question.

Greece, San Marino and Switzerland did not answer this question.

- Is landscape the subject of official programmes on communication, awareness raising or information aimed at public? Please give some examples

In Austria landscape is communicated to the public through landscape ideals in some federal states, but these are still partially in development.

In Belgium (Flemish Region) landscape is communicated to the public through the magazine 'Monuments & landscapes'.

In Cyprus landscape is communicated to the public through the European Heritage Days and through educational and activity events e.g. vineyard landscapes.

In France landscape is communicated to the public through a grand prix and a trophy for landscape and through the television programme 'Landscape' produced by Arte.

In Greece landscape is communicated to the public through awareness raising campaigns, but they are still in their initial phase.

In Hungary landscape is communicated to the public through the framework activities of the National Office of Cultural Heritage and the Directorates of National Parks and through awareness raising campaigns on television and radio.

In Italy landscape is communicated to the public through an awareness raising campaign concerning landscape protection, through television programmes on the public channel RAI and through a national week dedicated to culture.

In Lithuania landscape is communicated to the public through assessment and proper management of aesthetically valuable landscape sites, preparation of planning documents as well as developing EIA policies and procedures etc.

In Malta landscape is communicated to the public through a series of discussions on radio and through awareness raising campaigns on the television.

In The Netherlands landscape is communicated to the public through Nature and Environment Education Programmes, through financial support to NGO's to develop public information and through co-operation between several ministries on landscape policy.

In Poland landscape is communicated to the public through governmental education programmes: "Aware landscape shaping programme" and "Protection of the historical landscape programme".

In Romania landscape is communicated to the public through seminars held by Urbanproject and the University of architecture and urbanism of Bucharest in co-operation with the ministry of public works, transport and housing and the documentation centre of the Council of Europe in Bucharest.

In the Slovak Republic landscape is communicated to the public through expositions and through seminars.

In Slovenia landscape is communicated to the public through the organisation of conferences concerning landscape issues, through the magazine 'Landscape 21' and through books and professional manuals published by the National Office for Spatial Planning and the Ministry of the Environment and Spatial Planning.

In Switzerland landscape is communicated to the public through the framework activities of special services.

In the Former Yugoslav Republic of Macedonia landscape is communicated to the public through the Environmental Information Centre and Public Communications Office which diffuse public awareness campaigns in the field of environment and nature protection. Other ways of communication are NGOs engagement, publication of scientific and environmental magazines, organisation of educational institutions and international happenings and festivals.

In Turkey landscape is communicated to the public through meetings and symposiums on management, planning, preservation of natural and cultural heritage and archaeological and historical sites organised by the Ministry of Culture. Other means of communication are educational programmes on nature education, projects of ecotourism and education of local people involved in ecotourism.

In the United Kingdom landscape is communicated to the public through e.g. the magazines 'Your countryside', 'You're welcome' and various guidance notes and publications.

In Armenia, Croatia, Denmark and Latvia landscape is not a subject of official programmes on communication, awareness raising or information aimed at public.

In Finland, Norway and Portugal also landscape is not a subject of official programmes on communication, awareness raising or information aimed at public, but landscape considerations are included in certain other programmes aimed at the public.

In Sweden landscape is communicated to the public through 'Living Landscape' a programme for farmers, but there do not exist general programmes concerning landscape for the general public.

In Andorra official programmes on communication about landscape are in preparation
San Marino did not answer this question

3. CONCLUSION

Territorial policies are of fundamental importance for human rights to sustainable development. The Ljubljana Declaration on the territorial dimension of sustainable development adopted in 2006 emphasizes territory as the indispensable medium and framework for man's settlement and activity and, as a result, a basis for sustainable development. The role of spatial development policies for environmental sustainability, human surroundings and terrestrial and maritime landscape protection and enhancement will be one of the themes of the 15th Session of the European Conference of Ministers responsible for Spatial/Regional planning to be held in Russian Federation in 2010 on "*Challenges of the Future: Sustainable Spatial Development of the European Continent in a Changing World*".⁴⁷⁵

A thoroughly modern concept, landscape combines all four elements of sustainable development: natural, cultural, social and economic. It is also a constantly evolving story, the main thread of which may be grasped by examining the history, characteristics and modern reality of a particular area, and the way society perceives it. A unique setting and meeting place for populations, landscape is a key factor in the physical, mental and spiritual well-being of individuals and societies. A source of inspiration, it takes us on a journey, both individual and

⁴⁷⁵ The Work Programme comprises a series of thematic issues:

- Demography, migrations and their territorial impacts;
- Territorial impacts in Europe of the new energy paradigm (energy supply, conservation and security, new geography of energy systems);
- Territorial impacts of the accelerating globalisation process;
- Creation of new transport and trading corridors (including maritime transport) and Europe-wide sustainable integration. Access to essential services;
- Territorial impacts of climate change; adaptation, management and prevention measures, especially in relation with natural hazards;
- The role of spatial development policies for environmental sustainability, human surroundings and terrestrial and maritime landscape protection and enhancement;
- Transfrontier interactions and territorial integration of the European Continent.

collective, through time, space and imagination. Any government wishing to implement the principles of good governance needs to give due emphasis to landscape in its national and international policies.

The European Landscape Convention represents also an important contribution to the implementation of the Council of Europe's objectives, namely to promote democracy, human rights and the rule of law and to seek common solutions to the main problems facing European society today. By taking into account landscape qualities, the Council of Europe seeks to protect Europeans' quality of life and individual and collective well-being.

For more information:

<http://www.coe.int/europeanlandscapeconvention>

<http://www.coe.int/CEMAT>

<http://www.coe.int/naturopa>



Characterisation Methodology and Landscape Evaluation

Graham Fairclough

Archaeologist, English Heritage, UK

1. NEW CHALLENGES TO SPATIAL PLANNING

It is often said that the world is changing today more than ever. In the historical long-term of the past few thousand of human history, this is debatable, as change in the past has often been just as sweeping as today, but the scope, speed, scale and complexity of today's change is certainly very great. Integrated spatial planning is needed more in the 21st century than it has ever been.



There are many factors that characterise modern change, from environmental change to agricultural decline. Taken together they emphasise the need for spatial planning to operate on a more extensive scale and more strategically than ever before. To do this it needs new and different kinds of information and evidence.

This paper describes the role that some recent methodological developments in the UK are starting to play new spatial planning approaches that might be relevant elsewhere. They start from the assumption that there is a need for better high level strategic information on the change that has already taken place. In England a programme called 'Countryside Quality Counts' has developed a method for doing this with respect to landscape character at a strategic scale, using the 159 national landscape character areas into which the country has been divided as a monitoring, measuring, and 4-yearly reporting framework for the extent and direction of changes in landscape character (<http://www.cqc.org.uk/>). 'Heritage Counts' is a report published annually on both the condition of the historic environment and on progress in understanding and managing it (www.helm.org.uk).

Some of the main factors driving modern change might be summarised as:

- Growing populations - and (more important) the increasing urbanisation of these populations. More than half the planet's human population now lives in urban contexts; the proportion must be significantly higher in large parts of Europe. At the same time, urbanisation is changing, and types of settlement which are not yet properly named – peri-urban, urban sprawl, the 'neo-rural' – are becoming dominant
- Globalisation, so that the forces for change and the dynamics of change are no longer local nor even national and cannot be 'switched off' at a tactical ;

strategic overviews are ever more important to mitigate them; linked to this is the continued rise in the influence of the marketplace, not just in Americanised countries like UK

- Tourism and the other consequences of prosperity and mobility such as second homes and increasing travel-to-work distances are changing how people live in many important ways; this contrasts with the decline in many European countries of agriculture and industry
- Democratisation, a greater public involvement in the processes of development and spatial planning; the new UK definition of the purpose planning is to 'shape where people live and work; the focus at the very heart of the European Landscape Convention is democracy and landscape quality objectives that reflect the 'aspirations of the public'.

In practice, all these factors revolve around people, just as the ELC's definition of landscape revolves around people. The connection between lifestyle and landscape is sometimes overlooked. Protecting landscape, managing landscape, planning landscape are in essence not environmental tasks but cultural tasks. The ELC speaks of quality of life and the term *cadre de vie* is gaining increasing prominence in the debate. How people see landscape depends on their relationships to it, and increasingly (in England as elsewhere) that relationship is changing. There is a move towards urban living in rural areas – converted farmsteads, village extensions, widened and improved roads. Part time farming, hobby farming, 'horsiculture' all change the face of the land. In short, landscape itself becomes ever more urban because seen through urban eyes, but it becomes no less important for that, merely different.

The questions that spatial planning needs to answer is what sort of landscape is suited to a mainly urban population? What do these urban people want the gaps between built up areas (what we used to call rural and now are 'peri-urban' or 'countryside') to look like? Equally important, what do they 'see', what are their perceptions? Some undoubtedly think that these green areas are natural, others invest them in the rural idyll, while the urban incomers complaining of noises and smells long ago became an urban myth.

2. SCALES OF RESPONSE

The way spatial planning responds to all this needs to be different. Reaction to individual proposals is insufficient. In heritage, for example, to use this sectoral activity as a microcosm of spatial planning more widely, it is not enough any more to worry about individual special buildings or important monuments, to take a museum-type approach to saving few highlights. Spatial planning in the 21st century surely needs to find ways to look at the whole of the inherited landscape and at the role can or could play in the making of future landscapes. This comprehensive and therefore generalised depiction of the historic dimension of landscape is what Historic Landscape Characterisation (Fig 1) was first designed to do, in parallel with the mainly visual appreciations offered by landscape character assessments.

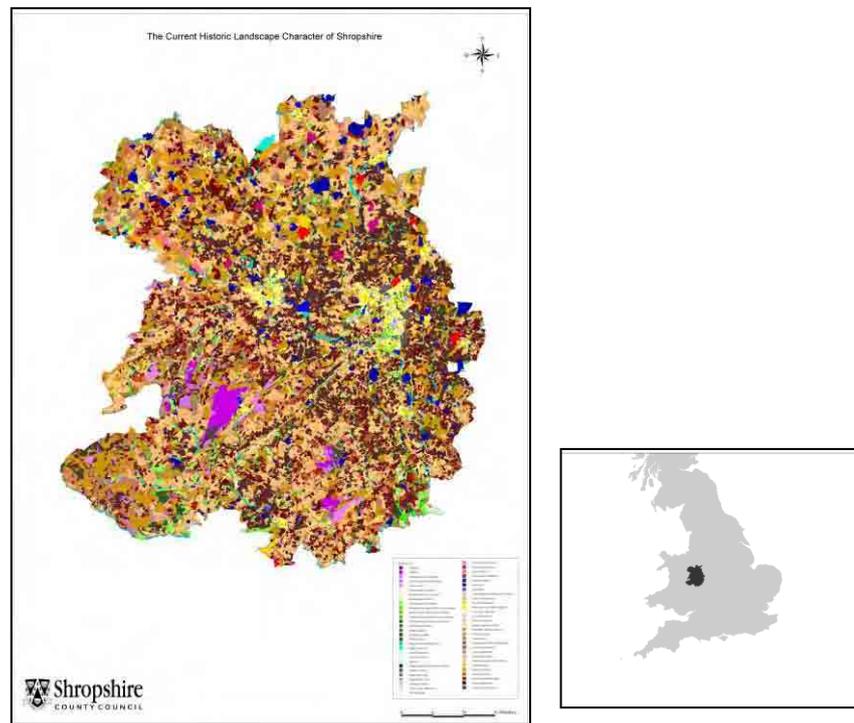


Fig 1: An example of HLC
 (Shropshire, in the English West Midlands, UK)
 produced from a HLC GIS by Dr Andy Wigley.
 See also: www.english-heritage.org.uk/characterisation)

As development becomes larger and more extensive, spatial plans need to be 'keep ahead of the game', to be ready to offer a considered framework before detailed development proposals are defined, not after – to lead not to react. So its scales of operation need to enlarge; its objectives need to grow, its perspectives need to become more to strategic. Thus, for example, when the outline proposals were first announced to build almost half a million new houses in the along the estuary east of London – the 'Thames Gateway' – our first step in English Heritage was to commission a Gateway-wide strategic overview of historic landscape in the sub region (English Heritage 2005a) (Fig 2). This has acted a platform for discussion and as a framework and contribution to continuing more detailed studies.

3. NEW APPROACHES

This paper describes one set of approaches and ideas that have been developed in the past decade or so in the UK to try to provide information at strategic and general scales for spatial planning (see eg Fairclough 2006a). To an extent, the approach is multi-disciplinary, but the description here largely concentrates on applying these new ideas in the sphere of the historic environment (or heritage). These have largely been informed by an archaeological viewpoint, but as will be seen this is 'archaeology' defined very broadly, a practical, applied discipline

concerned with understanding the modern world and trying to shape its future as much as with studying the past.

This approach is based first on two parallel, and in fact overlapping, concepts – character and landscape.

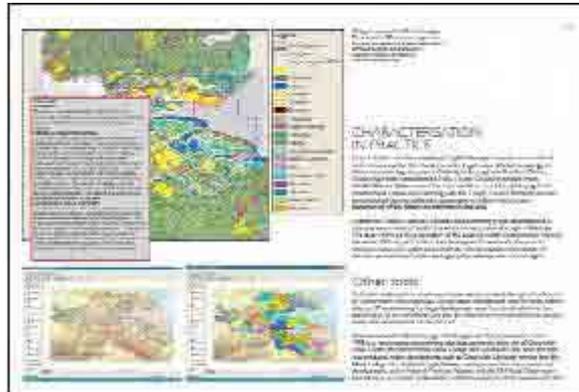


Fig 2:

The use of characterisation to raise the profile of the historic environment in the 'Thames Gateway', a major regional-scale government-championed development to the east of London (English Heritage 2005)

3.1 Characterisation

Characterisation is an approach which generalises. It generalises at area scale rather than at individual sites or buildings scale, and this gives it an immediate relevance to spatial planning as opposed to merely heritage protection.

It generalises too in terms of overall character – the combination of attributes that make a place what it is, and different to other places, rather than simply considering the fabric of a place it considers its meaning, and is quite analogous to landscape in that respect. It has a very strong link to landscape, in that character, like landscape, is a way of capturing how people perceive the land and they live and have being in their world.

Behind the process of characterisation, however, is a recognition that the character of places is dynamic, always changing. The aim of characterisation is therefore to find ways to manage change not to oppose it. The ELC, with its forward-looking attitude, does the same.

3.2 Landscape

Landscape is a concept that is a perfect match for characterisation; landscape is an idea, a perception not a thing. It is contingent on the person who is seeing it, appreciating it, thinking about it (because landscape is not only visual) and for whom it lives in the present on its way to the future; it is at large scale; it carries within it the idea that change is not only an impact but an attribute, a characteristic – change in past and present, dynamism, etc is what makes landscape.

There is a strong case to be made that 'landscape' can be the unifying principle that spatial planning needs. It unites disciplines, and takes a holistic view of the use and significance of the land. It has the potential to bring people and communities into the heart of the decision-making process; if spatial planning is not democratic it will not be successful. Landscape is not a thing to be protected, like a castle or a wetland, but a means of managing all parts of the environment through the filter of people's needs and desires (Fairclough 2006b). At the centre of the ELC stands the idea of 'landscape quality objectives', which are the 'aspirations of the people' for their future landscape.

It seems to quite often the case that so-called landscape policies are in fact borrowed from other peoples' agendas. The promotion, preservation or enrichment of biodiversity, for example, is a justifiable aim in its own terms; it is not necessarily a landscape aim, however, least of all in places where current biodiversity depends for its survival on both past and continuing cultural activity. It has been said (putting aside whether the concept of 'nature' is anything more than cultural) that a good test of whether a landscape is 'natural' is to ask whether removing the people would change it. In almost all of Britain this test produces the answer that it is not natural.

3.3 Change and Creation

Change and Creation is an English Heritage programme that aims to encourage people in the heritage sector to think in some new ways. First, for the reasons give above, it encourages people to think at landscape scale rather than only at site scale. Second (because the newest landscape feature will 'eventually' (50years?) become heritage, and all landscape has always been dynamic), it suggests that we should think about modern (recent) as well as older things and to think about them as material culture that can speak to us about our times as a form of archaeological evidence. It is possible to look at recent landscape change not just aesthetically, but as material culture, that explains our recent past to us; above all to look in recent landscape change for creation as well as loss (Bradley et al 2004, Penrose et al 2007, EH 2007)

Change and Creation is concerned to suggest to people that the recent change to landscape is just that - change. Some might regard recent and current change only as the loss of inherited and 'better' landscapes, but normally past and present continue to exist side by side, merely in different combinations, indissolubly intertwined. Recent change simply creates new types of landscape character, new landscapes, even if we do not yet value them.

Modern landscape change, however disconcerting, always therefore involves creation as well as loss. Landscape (and this is where landscape management differs from building or monument protection) is not only intrinsically dynamic and subject to change; landscape needs to change if it is to keep its basic characteristic of continual evolution. The past is thus always present with us. We can take it to the future, but we cannot return to it, and we can only preserve it as part of the present. Like Time, landscape travels in only one direction.

Behind all this lies the lesson that understanding our past, the archaeology of landscape, the extent to which all landscape is historic need not lead us to an unseeing desire to preserve the fabric of the past. It can equally lead us to celebrate the process of change and to find other less literal to preserve the past; more to the point to find ways to ensure that future landscape is equally as full of time-depth, that its history (and in time our own contribution to the future) is as 'legible' to our successor's as our own landscape is to us.

4. INHERITED CONTEXTS

This emphasis on change, however, only works well when married to a full recognition of the extent to which almost all spatial planning, and all development as well, operates unavoidably in the context of inherited landscape. This is true globally, but is perhaps most demonstrably and evidently true in Europe.

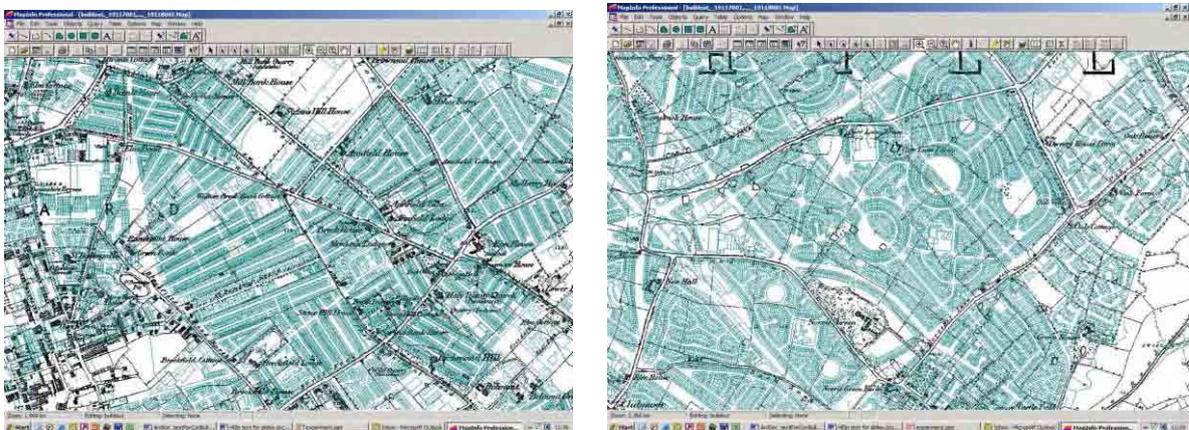


Fig 3: Liverpool –

in Anfield, (left) most of the pattern of pre-urban fields (shown as black lines from the 1850s map) survives within roads and boundaries of 19th century housing, in Norris Green, in the mid 20th the spirit of modernism erased almost all traces of the preceding landscape, apart from main historic roads

Maps prepared by Mark Hart (Merseyside Archaeological Service). OS mapping is © Crown Copyright, All rights reserved. Liverpool City Council, LA-076228

Developers and planners have no blank sheets – almost every development will directly affect something inherited, and more importantly the context it has to fit into if it is to be sustainable is already dictated by previous human lives, patterns, landscape. We might look at two parts of modern Liverpool, for example, and consider how differently they fitted into the pre-existent landscape (Fig 3). That is, after all, why spatial planning is difficult – there is so much to take into account. Even if we were ever able to fully understand the eco-systems that lie behind our world, that understanding would not in itself be a guide to how we should shape the future world. Humanly-led change needs to be at the forefront of our evidence base.

As one example, in England there has been a policy since c 1950 of locating new buildings in rural areas only in existing villages. This is because it was thought we had inherited a landscape of villages, and therefore we should keep that patter,

where this is true, it is also sustainable – by definition and historic function, villages sat at the centre of infrastructure of roads, access, markets and farmland which are useful for 21st new houses as for older ones. But the policy was applied to parts of England without villages with dispersed settlements and clustering new houses in such areas means they lack an appropriate infrastructure (Fig 4).

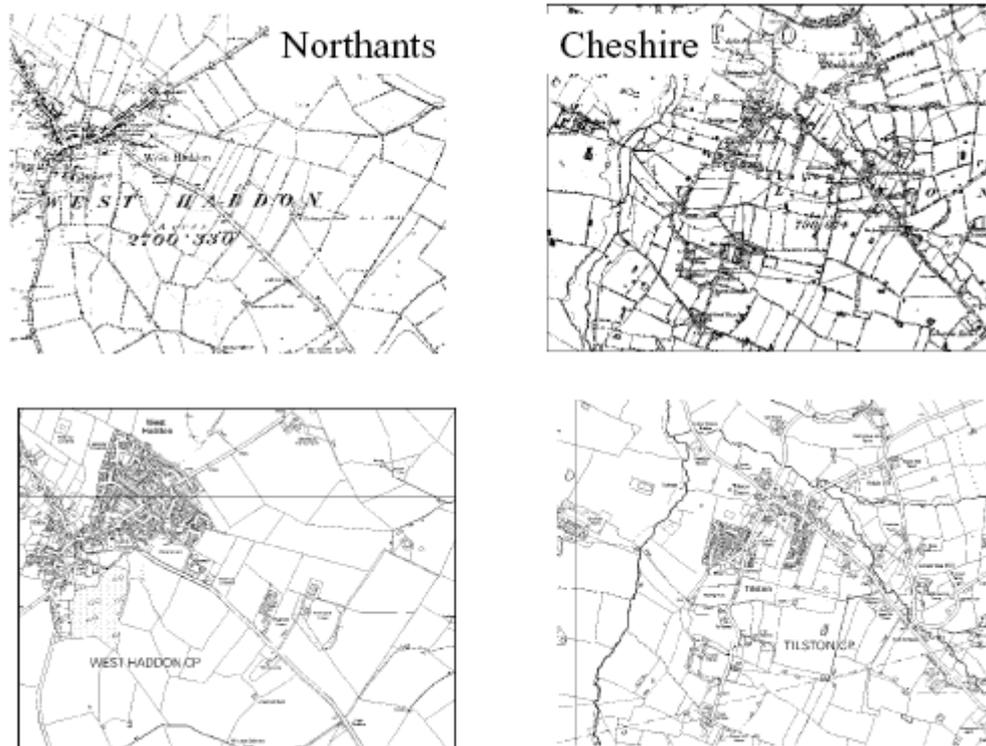


Fig 4:

The differential effects of the 'village' policy on landscape – on the left in a region of nucleated settlement (Northamptonshire, UK), right in a region of dispersed settlement (Cheshire, UK).

Maps are of c1880 (top) and c2000 (bottom) date © Crown Copyright. All rights reserved. English Heritage 100019088. 2006

The equally old policy of what Britain are called we call 'green Belts', designed to prevent big cities sprawling outwards and absorbing surrounding towns, has had as many unintended consequences as it has had achieved remarkably well it's original goal. New approaches are needed, not least because the bulk of historic farmsteads are becoming redundant and their sensitive and well-planned re-use offers one way to absorb rural development into existing historic landscape character.

4.1 Heritage, the historic environment, culture

All landscape has a historic dimension, not just in selected areas, and therefore conventional ways of mapping known sites and buildings did not do full justice to it, English Heritage and its partners in local government developed a method that in

England is called Historic Landscape Characterisation (HLC) to start to tease out this time-depth. HLC is the term used in England for establishing archaeological and historical views of landscape character that are culture- and heritage-led. Similar methods are used in the other countries of the UK.

This paper cannot describe HLC in detail, but there is now an extensive literature about it - see for example, with bibliographies: Clark et al 2004, Fairclough & Macinnes 2003, Rippon 2004, Fairclough & Wigley 2006, Fairclough 2007, and www.english-heritage.org.uk/characterisation).

HLC can provide a freestanding view of landscape, or, better, it can be set alongside other views such as visual appreciation. HLC is a close relation to landscape character assessment (Countryside Agency & SNH, 2002), and indeed one of its aims is to contribute to a more comprehensive and more holistic understanding of landscape (that still escapes us, as perhaps it always will). HLC uses GIS, which gives it great flexibility and power but which also risks a misleading impression of objectivity when it is essentially an interpretation, as subjective as befits something that concerns people and their actions.

What HLC most sets out to do is to show that the prehistory and history of the land are not merely interesting sidelines to landscape but that they are a central part of its character. Historic landscape and its character is an important part of the backdrop for spatial planning. Any new development or change will cause an impact, negative or positive, on the historic landscape; as said before, development never has a blank sheet but is always being fitted into a complex set of past actions and their results.

Characterisation, however, assessment to move away from the conventional question 'is this part of the landscape specially valuable' to different questions: 'is it sensitive to this particular type of change; does it have the capacity to absorb such a level of change and still retain an acceptable but perhaps different historic character'. Our mechanism for doing this includes character-based sensitivity mapping (as for example in West Berkshire, a local authority west of London in an area of intense development pressure) and historic character area description such as in the towns of Cornwall in SW England (Fig 5). There are moves away from only mapping constraints to mapping opportunities. Even if amenity tree planting is thought to be a good thing, its location still needs thought; sometimes it can negatively change landscape. In parts of England therefore, HLC has been used to produce 'woodland opportunity' maps, highlighting the capacity for trees.

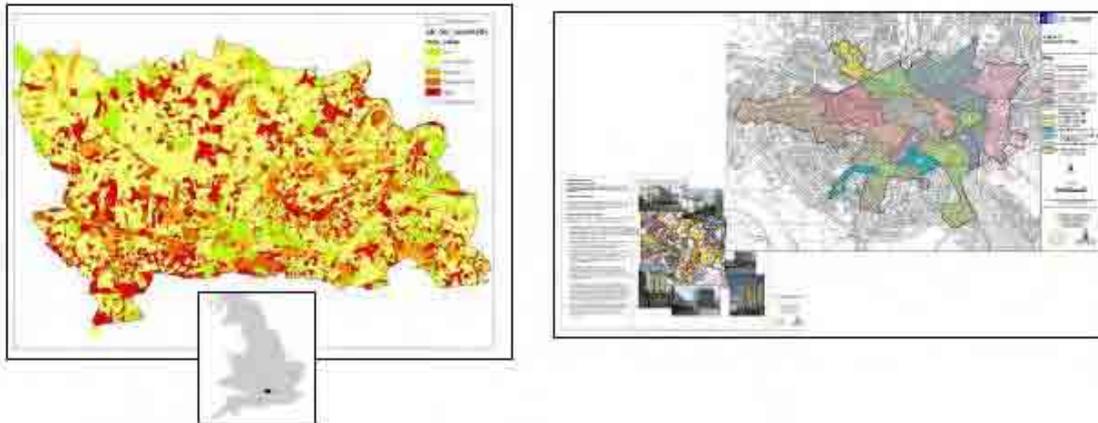


Fig 5: New uses of HLC –

Left - The definition and mapping of sensitivity to change (as opposed to significance), still in the UK an experimental process, in West Berkshire (Melissa Conway & Duncan Coe);

Right - historic analysis of townscape assists in forward planning – this example is St Austell in Cornwall (in the south west region of the UK) (Cornwall HES)

4.2 The past in the Present

Using characterisation, in HLC for example, we are ‘doing’ heritage as a part of landscape; we are drawn into recognising, as we did following our early engagement with sustainable development, that the past sits within the present, not separate. It can tell us about the past, but it also tells us about the present and it helps us to ‘write’ the future. The past is relevant today, as well as yesterday – understanding it, using it, re-using, re-cycling, modifying, removing it - is a part of the spatial planning and development procedure

Landscape history neither has an end, nor to all practical intents and purposes any beginning. More readily than other ways of looking at the past ‘landscape’ forces us to recognise that all archaeological remains and knowledge exist in a present day context. It is one of the ways that ‘archaeology’ differs from ‘history’. The remains of the past were created and used in the more or less distant past, but they exist in the here and now, they contribute to our world and our landscapes. Artefacts have biographies too, and their post-use lives up to and including their perceptual re-use as modern symbol or educational resource are part of them. They are a part of the present as well as having been a part of the past, and we hope that they will in some shape and form be a part of the future as well, so that our successors can also read stories in their landscape.

This idea of the presence of the past is an important concept, among other things allowing us to revisit some of the concepts of heritage.

5. MANAGING CHANGE

Knowing about the past, understanding history in the landscape, might fuel a seemingly human urge to adopt a protectionist or preservationist stance; we seem to value most what we perceive as threatened or 'at risk'. This after all is how over the past century we have developed our formal legal systems in Britain for protecting archaeological sites (interestingly termed 'monuments', they commemorate the past rather than shape the present). But whilst the Convention recognises protection as an instrument for looking after landscape, in practice protective instruments are only truly appropriate for the components – the fabric – of landscape, those things within landscape that comes closest to being the monuments and habitats for which traditional legal measures have been developed. The distinction can be seen in the contrast between the traditional sitebased data and the character-based sensitivity data for one of south-east England's 'Housing Growth Areas', between London and Cambridge (Fig 6).

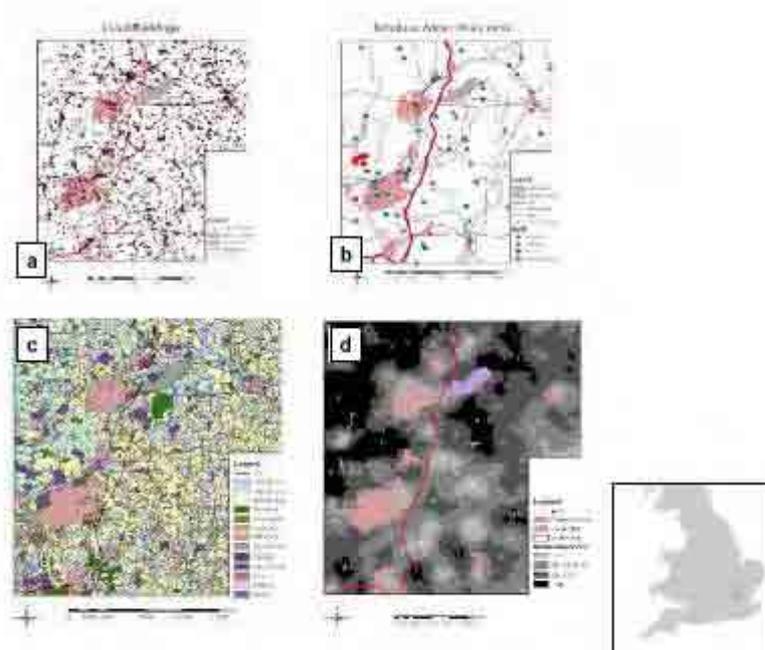


Fig 6:

An early attempt to use characterisation for strategic spatial planning in part of a Growth Area between London and Stansted): the contrast between traditional site-centred approaches (specially protected buildings [a] and archaeological sites [b]) and area-based landscape character [c] or sensitivity [d]. (Went et al 2003)

If a deeper look is taken, it might be noticed that 'landscape' is not only quantitatively different (bigger!) to a monument or a site or a building or a habitat, but it is qualitatively different – for example (the list can be almost endless once one starts)

- landscape is a perception not a thing,
- it is bigger than its parts,
- it is measured in something intangible called character rather than something tangible like fabric,

- it has no chronological starting point nor a finishing point so authenticity is problematic or not relevant;
- it is dynamic, ever-changing and 'living' (in rural landscape it is the trees and land cover that form a large part of character, in urban landscape it is use and activity);
- it requires ongoing processes that in turn need a socio-economic context.

These differences also mark the difference between characterisation and designation.

We might thus see that change is not only inevitable and largely unavoidable, but, more than that, that it is necessary because the character of landscape is that it changes: it changes, in nested layers, hourly, daily, monthly, by generations, across decades, centuries and millennia. Understanding the processes of change that have shaped landscape, seeing how their results and remains are still extant in modern landscape, brings home to us the way in which change is actually a characteristic or attribute of landscape as well as also an impact on the landscape that we have inherited. We can continue to treat it as such with the full panoply of environmental assessment, and monitoring, but this is only to react to proposals for change not to try to shape and direct them. Change is what actually makes landscape; further change is essential for future landscape. Without change, it might be said, a landscape can cease to be a landscape.

The Convention promotes two other instruments as well as 'landscape protection'. These are landscape 'management' and landscape 'planning', and it is these that seem to hold out most for future landscape. They are both quintessentially forward-looking tools: the former focuses on 'upkeep' the continuation of the processes that created landscape; the latter focuses on the need to take decisions about the direction of change. Together they offer ways to negotiate cope with, rather than only trying to stop, change. Perhaps this is why the Thames Gateway work we carried out found one of its strongest uses in the 'Green Grid', a very proactive initiative to establish a green space and cultural infrastructure before house-building began.

6. CONCLUSIONS

One of the key lessons of historical and archaeological studies of landscape is that change is a defining characteristic of landscape as much as it is an impact. It is necessary to decide, as a society, a community and as individuals, what sort of change is acceptable, but we are coming to see that it is rarely right to simply oppose change without reason. But increasingly it seems that the heritage aims and tools of the past century created to preserve the physical fabric of buildings and monuments are inadequate to manage change on the scale and with the aspirations of landscape that are now needed. What, then, should we use instead to manage change? The approach suggested here, is landscape-based characterisation in the context of spatial planning, which has for its main purpose the shaping of a future world. It might be said that landscape is the missing unifying principle that spatial planning needs to make it function in a democratic way.

The future is inescapable in landscape, just as much as the past is. Celebrating the past in landscape does not mean we have to go backwards: the concept of 'restoration' (problematic enough for monuments and buildings) is not generally appropriate to the complexity of landscape, especially when it has very rich time depth: too much has happened since even the 1950s to make it simple to go back even such a short time. It is spatial planning surely, with its forward looking agenda for shaping the places where people live and work, that offers the best future for the historic landscape. The ELC does not need to be interpreted as asking us to protect inherited landscape but to manage landscape as it evolves into its future form. How can we define landscape quality objectives that recognize change as positive?

But by the same token, a deeper understanding of the cultural dimension of landscape, by which I mean not just the historic depth within landscape's physicality but the cultural layers and indeed frame that people's perceptions of the land in making landscape add to it, can support and guide spatial planning.

Adding to or subtracting from something which has taken nearly 10,000 years to create requires a good understanding of how it works and thus how it was made. We can measure it against current notions of beauty, or wildness or tranquillity. Just as ecologists can set biodiversity objectives, or to create new habitats, archaeologists can establish objectives to ensure that future landscapes like the ones we enjoy today should contain the past within them, its time depth should be legible: in other words, a cultural rather than a green agenda. This is about being able to see the past in the present, and knowing how that affects the present.

Many new ways of achieving these blends of new and old are currently being developed, and there is a growing number of examples in the UK of the use of landscape and of area-based characterisation in spatial planning. Some are published in books such as *Using HLC* (Clarke et al 2004) and in English Heritage's *Conservation Bulletin* (EH 2005) and on the EH web page; a more generalised and political case is made in documents such as recent guidance on tall buildings in historic contexts (Cabe / EH 2007) and in 'Growing Places' on the Thames Gateway (EH 2005). There is new national landscape-based guidance on fitting new roads into landscape in ways that enhances our appreciation of the existing historic landscape (Highways Agency 2007). Experimental work is underway by English Heritage and 'English Partnerships' (the government property development agency) on how to design new housing areas that reflect past land division, settlement patterns and movement routes seeing the past as part of an ongoing journey into the future, not as something fixed and handed down (EH/EP 2007).

Paradoxically, it might be said, studying the landscape history can lead our gaze forwards not backwards. It need not create a preservationist perspective. The more we know about humanly-led change in the past, the more we realise that change is not just something that happens to landscape; it is also very firmly a crucial part of landscape's character, and the more easily sustainable directions for future change might be found. Recognising the time element of landscape also

makes us more conscious of the essentially provisional and intermediate nature of today's landscape. It reminds us that no landscape is ever finished and that the main task is to plan the way to a future landscape. As in fiction, "What happens next?" is as powerful a narrative device as "The story so far".

7. BIBLIOGRAPHY

Bradley, A; Buchli, V; Fairclough, G; Hicks, D; Miller, J. & Schofield, J. 2004: Change and Creation: historic landscape character 1950-2000, London: English Heritage (www.changeandcreation.org and http://www.helm.org.uk/upload/pdf/Change_and_Creation_historic_landscape_character_1950-2000.pdf).

Cabe and EH 2007: Guidance on Tall Buildings, London: The Council for architecture and the Built Environment & English Heritage, http://www.helm.org.uk/upload/pdf/tall_buildings07.pdf

Clark, J., Darlington, J. and Fairclough, G.J. 2004: Using Historic Landscape Characterisation, London & Preston: English Heritage & Lancashire County Council

Countryside Agency & Scottish Natural Heritage, 2002: Landscape Character Assessment: Guidance for England and Scotland, Cheltenham. www.countryside.gov.uk/ccl/guidance and <http://www.landscapecharacter.org.uk/resource.html>

English Heritage 2005a: Growing Places – Heritage and a sustainable future for the Thames Gateway, London: English Heritage, http://www.helm.org.uk/upload/pdf/GPp1_10.pdf; (and /GPp11 20.pdf; /GPp21 30.pdf)

English Heritage 2005b: Characterisation, Conservation Bulletin 46 Winter 2004/05 (<http://www.englishheritage.org.uk/server/show/nav.11241>)

English Heritage 2007: Modern Times, Conservation Bulletin 56, Autumn 2007 (<http://www.englishheritage.org.uk/server/show/nav.11241>)

English Heritage Characterisation team web page: 31 October 2007: www.english-heritage.org.uk/characterisation

English Heritage and English Partnerships: 'Graylingwell' and 'Hanham Hall', www.english-heritage.org.uk/characterisation > masterplanning

European Environmental Agency 2006: Urban Sprawl in Europe – The ignored challenge, EEA Report No 10/2006, Copenhagen

Fairclough, G.J. 2006a: From assessment to characterisation, in Hunter, J. & Ralston, I. (eds), Archaeological Resource Management in the UK, Second Edition, 250-270. Stroud: Sutton.

Fairclough, G.J. 2006b: A new landscape for Cultural Heritage Management: characterisation as a management tool in Lozny, L. (ed), Landscapes under Pressure: Theory and Practice of Cultural Heritage Research and Preservation, Springer, New York, 55-74

Fairclough, G.J. 2007: L'histoire et le temps: gérer paysage et ses perceptions, in Berlan-Darque, M, Terrasson, D., and Luginbuhl, Y. (eds): Paysage: de la connaissance à l'action, Editions Quae, Paris

Fairclough, G.J. and Macinnes, L. 2003: Understanding Historic Landscape Character, Topic Paper 5, Landscape Character Assessment Guidance for England and Scotland, Countryside Agency, Scottish Natural Heritage, Historic Scotland and English Heritage

Fairclough, G.J. and Sarlov Herlin, I. 2005: The meaning of countryside: what are we trying to sustain?, in McCollin, D. and Jackson, J.J. 2005: Planning, People and Practice – The landscape ecology of sustainable landscapes, Proceedings of 13th IALE(UK) Conference, IALE(UK), Northampton, 11- 19

Fairclough, G.J. and Wigley, A. 2006: Historic Landscape Characterisation: An English approach to landscape understanding and the management of change, in del Arbo, M-R & Orejas, A. (eds) 2005: Landscapes as Cultural Heritage in the European Research, Proceedings of COST A27 Workshop, Madrid 2004. 87-106

Highways Agency / English Heritage 2007: Assessing the Effect of Road Schemes on Historic Landscape Character, (<http://www.helm.org.uk/upload/pdf/Road-Schemes2.pdf>)

Penrose, S. and contributors 2007: Images of Change- An archaeology of England's contemporary landscape, London: English Heritage

Rippon, S. 2004: Historic Landscape Analysis: deciphering the countryside. CBA, York

Went, D., Dyson-Bruce, L. and Vindedal, K. 2003: Historic Environment Issues in the proposed London – Stansted – Cambridge growth area: an indicative study of the Harlow – Stansted area), London: English Heritage (www.english-heritage.org.uk).



Paisaje y territorio. Un desafío teórico y práctico

Rafael Mata Olmo

Departamento de Geografía, Universidad Autónoma de Madrid

1. EL PAISAJE, CARÁCTER Y PERCEPCIÓN DEL TERRITORIO



Coincidiendo con un decenio de extensos y profundos cambios en los usos del suelo, el paisaje ha ido incorporándose tímidamente en España a la agenda política y al debate ciudadano sobre el territorio. Lo ha hecho, sobre todo, en las comunidades autónomas y en un número escaso todavía de municipios, es decir, en las escalas en las que preferentemente se configuran y se viven los paisajes, en las que se producen también buena parte de las transformaciones espaciales de significado paisajístico, y en las que reside la competencia constitucional para el gobierno del territorio.

Frente a la considerable demora del Estado español en ratificar el Convenio Europeo del Paisaje (CEP), y a las dificultades para incorporar siquiera leves menciones y compromisos paisajísticos en determinadas leyes recientemente aprobadas por las Cortes Generales, numerosas comunidades autónomas han avanzado en la línea trazada por el CEP. Lo han hecho aprobando en algunos casos normas específicas de paisaje; en otros, reforzando su presencia en los estatutos de autonomía reformados, y en normas urbanísticas y de planificación territorial; y, de forma más general, aunque todavía incipiente, introduciendo compromisos paisajísticos en los instrumentos que concretan la ordenación del territorio a distintas escalas, desde la regional a la local.

Como es sabido, la presencia del paisaje en la legislación española y en las políticas públicas no es nueva. Como tampoco lo es en el ámbito del conocimiento científico y de la práctica profesional. La conservación de la naturaleza cuenta de hecho, desde sus orígenes, con objetivos y figuras específicas para la protección de paisajes naturales valiosos. Desde los argumentos paisajísticos que inspiraron la primera ley de parques nacionales de 1916 (MATA OLMO, 2000) hasta las normas promulgadas en los dos últimos decenios por las comunidades autónomas sobre espacios protegidos, el paisaje aparece como una constante de la política conservacionista administración central del Estado y de las regiones, si bien es verdad que con un nivel muy modesto de concreción y con ausencia de un concepto claro y compartido sobre la figura de “paisaje protegido”, presente en

la ley 4/89 y trasladada con algunos matices interesantes a la mayor parte de las normas conservacionistas autonómicas⁴⁷⁶.

Implícitamente, la defensa del paisaje también ha estado y está presente en la legislación de patrimonio cultural. La más alta norma existente hoy, la Ley 16/1985, del Patrimonio Histórico Español⁴⁷⁷, no habla de paisaje, pero sí de “entorno”; esta última noción tiene un claro alcance paisajístico referida a monumentos, conjuntos y sitios históricos o zonas arqueológicas, y pone de manifiesto que “la noción de patrimonio cultural ha seguido una evolución expansiva que ha ido desde la protección del monumento aislado a la del entorno urbanístico, y de ahí a la protección de los bienes culturales dentro del ordenamiento del medio ambiente” (MARTÍNEZ NIETO, 1993: 35; véase también, CASTILLO RUIZ, 1997; AGUDO GONZÁLEZ, 2007: 217 y ss.).

Sin embargo, tanto las disposiciones sobre conservación de la naturaleza como las de defensa del patrimonio cultural hasta aquí comentadas se refieren a ámbitos o a elementos singulares del espacio geográfico; tienen, por tanto, un objetivo y un campo acotado de intervención. Lo mismo ocurre incluso con los instrumentos de planificación especial que para la salvaguarda de determinados paisajes o estructuras paisajísticas ofrece la legislación urbanística (MATA, GÓMEZ y FERNÁNDEZ, 2001: 31-32), desde la primera Ley del Suelo de 1956 a los textos reformados posteriores y a los que en los últimos años han aprobado todas las comunidades autónomas

Esa concepción de paisaje y una acción pública circunscrita a configuraciones naturales y culturales excepcionalmente valiosas, se han visto superadas por una renovación profunda del concepto y por la ampliación consiguiente del horizonte de la política paisajística. Aquí radica, a nuestro modo de ver, el reto teórico y práctico que da nombre a esta ponencia: en una noción de paisaje que, enraizada en la tradición de los enfoques disciplinares y de los estudios de paisaje del último siglo y medio, se concibe como una característica del territorio -de todos los territorios-, como percepción social de su *carácter*.

Sobre la renovación del concepto me he ocupado ya *in extenso* en otro lugar (MATA OLMO, 2006a) ; no obstante, es preciso reiterar aquí algunas ideas para comprender el alcance de los “retos prácticos” de la política de paisaje. Lo que hemos denominado “territorialización” del paisaje, es decir, el reconocimiento de que cada territorio se manifiesta paisajísticamente en una fisonomía singular y

⁴⁷⁶ Supone un avance la Ley 47/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, pues además de mantener la figura de “Paisaje Protegido” y señalar la protección del paisaje como uno de los principios de la misma, reconoce que la política de paisaje no puede circunscribirse a esa norma y se requieren, por tanto, “instrumentos de gestión como los establecidos, con carácter de mínimos, en el Convenio Europeo del Paisaje” (Ley 47/2007, *Preámbulo*).

⁴⁷⁷ Su predecesora, la Ley republicana de 1933, con paralelismos cronológicos e intelectuales con la Ley de Parques de 1916 y con otras iniciativas coetáneas en países europeos de protección de lo pintoresco, adjudicaba a la Dirección General de Bellas Artes “cuanto atañe a la defensa, conservación y acrecentamiento del Patrimonio histórico-artístico nacional”. Para ello se creaba el Catálogo de Monumentos Histórico-Artísticos de “cuantos edificios lo merezcan, como asimismo de los conjuntos urbanos y de los *paisajes pintorescos* que deban ser preservados de destrucciones o reformas perjudiciales...” (artículo 3, énfasis nuestro).

dinámica y en plurales imágenes sociales, responde a un contexto de movilidad creciente y de relación cada vez más habitual y prolongada con el paisaje en las sociedades urbanas desarrolladas (ESPAÑOL ECHÁNIZ, 2007), tanto con los paisajes “ordinarios” y cotidianos de los desplazamientos metropolitanos, como con los paisajes “buscados” en el tiempo y la movilidad del ocio y el turismo.

La Estrategia Territorial Europea (ETE), acordada por los ministros responsables de ordenación del territorio de la UE en 1999, constituye un paso importante en el proceso de apertura del interés social y político por el paisaje a espacios cada vez más extensos. Cuando la ETE trata de las “amenazas sobre los paisajes culturales” y de la necesidad de una “gestión creativa” de los mismos como objetivo y opción política para el territorio de la Unión, está refiriéndose de hecho a muchos de los paisajes rurales y urbanos de Europa, y no sólo al catálogo de los más notables o mejor conservados. Sin embargo, la Estrategia no entiende todavía el paisaje como una cuestión que implica a todo el territorio.

No obstante, es el Convenio Europeo del Paisaje (CONSEIL DE L'EUROPE, 2000) el que asume plenamente el sentido territorial de la cuestión paisajística, es decir, la idea innovadora desde el punto de vista jurídico y político, de que todo territorio es paisaje, de que cada territorio se manifiesta en la especificidad de su paisaje, independientemente de su calidad y del aprecio que merezca. Paisaje es, según el Convenio, “cualquier parte del territorio, tal y como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos” (traducción del *Instrumento de Ratificación del Convenio Europeo del Paisaje*, BOE de 5 de febrero de 2008). Se trata de una definición basada en preocupaciones a la vez ambientales y culturales, con una motivación eminentemente social y que, implícitamente, plantea la necesidad de superar los desencuentros disciplinares inherentes a la polisemia del paisaje -concretamente los referidos a objetividad-subjetividad-, de aprovechar todas las potencialidades de una noción abierta e integradora, y de avanzar desde un instrumento jurídico hacia la construcción de un proyecto transdisciplinar que responda al derecho al paisaje de la gente y al compromiso político con la acción paisajística. Tres nociones –y la relación entre ellas- resultan esenciales en la definición de paisaje del Convenio: territorio, percepción y carácter.

... Cualquier parte del territorio

La definición se refiere en primer lugar al territorio, a “cualquier parte del territorio”. El paisaje tiene, pues, una base material concreta, referida no a nociones más abstractas como espacio, área o suelo, sino a territorio, es decir, al espacio geográfico entendido como marco de vida, como espacio contextual de los grupos sociales. Como hecho territorial el paisaje tiene también escalas diferentes, que afectan tanto a su estudio, -a cómo intervienen, se jerarquizan y se relacionan sus elementos constitutivos (BOLÒS, 1992: 47 y ss.)-, como al sentido y alcance de las determinaciones de ordenación y del proyecto paisajístico.

La política de paisaje que el Convenio preconiza incumbe además a todo el territorio, a “cualquier parte” del mismo. Ahí reside de hecho su innovación mayor y las implicaciones que se derivan para la política del paisaje, una política que no

puede reducirse ya a la protección y a la tutela de lo notable, sino también a la gestión de los cambios y a la ordenación de tantos paisajes no sobresalientes. Por eso mismo el Convenio no define lo que es bello o feo, y no asocia, como ha escrito Ricardo Priore (2002), paisaje a una experiencia estética necesariamente positiva. Las diferencias con la consideración del paisaje en las normas de conservación de la naturaleza vigentes o en la propia legislación urbanística saltan a la vista.

... tal y como la percibe la población

Pero el territorio del paisaje no consiste sólo en su configuración material, en su fisonomía; el paisaje surge de la relación sensible, de la percepción sensorial (principalmente visual, aunque no sólo) del territorio observado por el ser humano, o, en palabras del ecólogo Fernando González Bernáldez, de “la percepción multisensorial de un sistema de relaciones ecológicas” (GONZÁLEZ BERNÁLDEZ, 1981). Ahí radica la diferencia esencial y, al mismo tiempo, la proximidad entre los conceptos de territorio y paisaje. El paisaje es el territorio percibido, con toda la complejidad psicológica y social que implica la percepción, desde los aspectos simplemente visuales a los más profundos relacionados con la experiencia estética de la contemplación reflexiva y el estudio consiguiente de “las variables relevantes para la explicación del juicio estético de los paisajes”, que ha interesado particularmente a la psicología (GILMARTÍN CASTRO, M.A., 1996; CORRALIZA, 1993).

El paisaje como territorio percibido constituye, por eso mismo, un punto fundamental de encuentro entre objeto y sujeto, entre el *ser* y su *visibilidad*. Entre una posición subjetivista y estetizante, que pone el acento en el papel constituyente de la mirada, y otra realista, que destaca la existencia de algo más allá de la representación, cabe –como dice el filósofo Jean-Marc Besse- un concepto que sintetiza la tensión entre, “por una parte, la actividad del espectador y, por otra, el hecho de que hay algo que ver, algo que se ofrece a la vista” (BESSE, 2000:100).

En la percepción, a partir de miradas múltiples y cambiantes en el tiempo, reside una parte muy importante de la carga cultural del paisaje, una carga que se manifiesta tanto en la materialidad de cada fisonomía modelada por la acción humana, como en sus imágenes y representaciones sociales. Desde la perspectiva de un concepto de paisaje implicado en la gestión sostenible del territorio, las diferentes representaciones de grupos y actores sociales interesan, sobre todo, como “expresión en el juego social” (GUISEPELLI, 2002), en el debate y la confrontación entre distintas maneras de ver, de interpretar y de formular aspiraciones sobre el paisaje, como espacio de encuentro y diálogo disciplinar (TARROJA, 2004), como “herramienta de negociación en las acciones de planificación territorial” (LUGINBÜHL, 1998)

Percepción en el concepto de paisaje remite, pues, a la participación social como vía para conocer –dice el Convenio- “las aspiraciones de las poblaciones” en materia de paisaje y la formulación de los denominados “objetivos de calidad paisajística”. No se trata con ello de una frívola propuesta de elaboración de

paisajes a la carta. No es cuestión tampoco, como ha escrito Michel Prieur, de “ceder a la moda (...). Si el Convenio de Florencia insiste tanto en la cuestión participativa –dice Prieur– es para traducir jurídicamente la especificidad del ‘paisaje’ del mejor modo posible. El paisaje no existe más que a través de lo que se ve. Una política que implicase exclusivamente a los expertos y a la administración, produciría un paisaje *soportado* por la gente, al igual que en el pasado pudo ser producido por y para una élite. La democratización del paisaje no está sólo vinculada al nuevo campo de acción introducido por la Convención de Florencia, sino que se expresa a través de esta apropiación colectiva e individual de todos los paisajes, que necesitan para su transformación, para el seguimiento de su evolución y para la prevención de su destrucción desconsiderada, una participación directa de todos en todas las fases de decisión” (PRIEUR, 2004).

... cuyo carácter sea el resultado de la acción e interacción de factores naturales y/o humanos

La última parte de la definición de paisaje propuesta por el Convenio señala que el carácter de cada paisaje es resultado de la acción de factores naturales y humanos y de sus interrelaciones. La palabra “carácter”, como la de territorio, es significativa en la definición de la CEP. Carácter es, según el Diccionario de la Lengua Española, “señal o marca que se imprime, pinta o esculpe en algo” y, así mismo, “conjunto de cualidades o circunstancias propias de una cosa, de una persona o de una colectividad, que las distingue por su modo de ser u obrar, de las demás”. De hecho “*character*” es el término que la Countryside Commission inglesa utiliza para denominar a sus unidades de paisaje (*character areas*) y para referirse a la diversidad paisajística de su territorio: *The Character of England* (COUNTRYSIDE COMMISSION, 1998). El sentido de carácter como seña o marca que se imprime en algo -en este caso en el territorio-, está muy próximo a la idea de “huella” que Jean-Marc Besse ha destacado recientemente en su ensayo sobre la aportación geográfica al entendimiento del paisaje como fisonomía del territorio (BESSE, 2000: 104-106). El paisaje es, en su configuración formal, la huella de la sociedad sobre la naturaleza y sobre paisajes anteriores, la marca o señal que imprime “carácter” a cada territorio. De aquí arranca justamente el entendimiento del paisaje como patrimonio, un hecho que tanto aproxima hoy a las políticas paisajísticas y de patrimonio cultural.

Como expresión morfológica de las relaciones entre naturaleza y sociedad, el paisaje que define el CEP es al mismo tiempo un indicador y un objetivo de sostenibilidad; indicador por cuanto constituye la manifestación visible y sensible de los procesos territoriales que actúan sobre los recursos naturales y culturales. En la faz del territorio no están todas las explicaciones de los problemas que le aquejan, pero un diagnóstico territorial desde el paisaje permite, como señalara hace años Jean-Pierre Deffontaines refiriéndose a los paisajes rurales, detectar problemas que de otro modo podrían pasar inadvertidos (DEFFONTAINES, 1986). Pero además, el paisaje, configuración e imagen de los lugares, y elemento de calidad de vida y del bienestar de las poblaciones, constituye, como señala el Convenio, un objetivo del desarrollo sostenible; un desarrollo que debe

garantizar a largo plazo la identidad y la diversidad de los territorios, sus bases ecológicas y culturales, integrando los cambios derivados del crecimiento en las tramas de los paisajes heredados, y salvaguardando los valores paisajísticos más apreciados.

La referencia a las relaciones entre lo natural y lo humano en el carácter de cada paisaje incorpora implícitamente otro aspecto esencial tanto para la interpretación del hecho paisajístico (realidad material y percibida), como para su ordenación. Me refiero al carácter dinámico del paisaje (porque dinámicas son tales relaciones) y a la necesidad de considerar el tiempo, histórico y reciente, en la *compresión* de la diversidad paisajística y en las propuestas para su gestión. La historia se convierte así en una vía fundamental de indagación paisajística y, en ocasiones, como ha planteado Daniel Marcucci (2000), en un objetivo explícito de planificación, en el sentido de que en la identidad paisajística del territorio debieran enraizarse los proyectos territoriales y arquitectónicos, porque, con palabras de Joaquín Sabaté, “en la identidad del territorio está su alternativa” (SABATÉ, 2002).

Muchos paisajes aparecen ante el observador como un magno documento territorial para ser leído e interpretado, herencia transmitida a lo largo del tiempo, producto histórico de la cultura y de la acción humana sobre la naturaleza, fundamentando la memoria de cada lugar (SCHAMA, 1995) y de la diversidad cultural del territorio. Asumir esta visión patrimonial del paisaje implica ciertamente abrir el interés paisajístico a todo el territorio y no sólo a los entornos pintorescos, pero supone al mismo tiempo superar un concepto sectorial y atomizado de los llamados bienes culturales, ampliando el campo de actuación desde los objetos singulares a las tramas complejas de las relaciones que estructuran y dan forma visible al territorio. En esa línea ha avanzado en los últimos años el tratamiento del patrimonio arqueológico, superando incluso la idea de “entorno” y tratando de integrar, no sin dificultades, el conjunto arqueológico en su paisaje y considerándolo un tipo de paisaje cultural (OREJAS, 2001); AMORES CARREDANO, 2002). A través del paisaje como huella de civilización en el espacio geográfico la gestión del patrimonio natural y cultural mira también al territorio, hasta considerarse, como ha dicho Jordi Padró, que “el futuro del patrimonio está en el territorio” (PADRÓ, 2002).

El contenido histórico del paisaje, es decir, el hecho de que cada paisaje es lugar de lectura del mundo en su complejidad, “el espacio donde contemplar nuestra historia”, tiene además implicaciones estéticas relevantes. Como ha señalado Venturi Ferraiolo (1999) y recuerda Lionella Scasozzi (2002), los valores estéticos que reconocemos hoy en cada territorio están estrechamente ligados a la posibilidad de contemplar y leer en sus paisajes la complejidad de la historia del mundo que se expresa estéticamente en el sentido de cada lugar. En los paisajes -señala Venturi Ferraiolo- “son individualizables las mutaciones sociales, la modificación de los modos de producción, de las formas urbanas, de los modos de vida, de la actividad laboral y económica, sobre todo de la visión del mundo y de la vida” (VETURI FERRAIOLO, 1999: 59).

Pero junto al papel decisivo del tiempo histórico en la configuración paisajística, asumir la naturaleza dinámica del paisaje supone también dirigir nuestra atención a los procesos recientes, que hacen del paisaje un sistema funcional en permanente movimiento, en el que circulan flujos de materiales, de energía, de organismos vivos –incluyendo a los seres humanos- y de información. Este entendimiento sistémico y funcional, decisivo en la formulación de una ciencia moderna del paisaje (BOLÒS, 1992), es el que sustenta la aproximación ecológica al conocimiento del paisaje. Para la Ecología “el paisaje no es tan sólo una estructura determinada –la foto fija- que cambia con el tiempo, sino un sistema funcional en el que se dan flujos resultantes de procesos naturales o antrópicos” (RODÀ, 2003: 43) .

La concepción patrimonial del paisaje a la que nos hemos referido antes, implica al mismo tiempo su entendimiento como recurso, como elemento “valorizable” en las estrategias de desarrollo territorial (ORTEGA VALCÁRCEL, 1999; SANZ, 2000). Este es otro aspecto esencial del concepto de paisaje para la gestión sostenible del territorio que defendemos aquí. En esa línea se manifiesta explícitamente la Estrategia Territorial Europea cuando se refiere a la “gestión creativa de los paisajes culturales”. La Estrategia destaca que los paisajes culturales contribuyen “a través de su singularidad, a la identidad local y regional”, pero a renglón seguido se señala su interés como elemento de atracción turística, hasta el punto de que “la conservación de estos paisajes es importante, pero no puede obstaculizar en exceso o incluso hacer imposible su explotación económica”.

En una posición similar se sitúa el Convenio, que en su Informe Explicativo incardina la política de paisaje dentro de los objetivos de desarrollo sostenible de la Conferencia de Río de 1992, y considera el paisaje, justamente por su carácter de patrimonio natural y cultural, reflejo de la identidad y la diversidad europea, un recurso económico creador de empleos y vinculado a la expansión de un turismo sostenible.

2. LOS DESAFÍOS Y COMPROMISOS DE UNA POLÍTICA DE PAISAJE

El desafío mayor de la renovada concepción de paisaje del Convenio de Florencia consiste, como se ha dicho, en la necesidad de actuar políticamente sobre todo el territorio. Proteger, gestionar y ordenar⁴⁷⁸ son los objetivos de la política paisajística, dependiendo de las características y el estado del paisaje en cada lugar. En unos casos será preciso proteger áreas o elementos del paisaje por su elevado interés, por su representatividad o, simplemente, por el aprecio social que merecen; en otros, ante situaciones de manifiesto deterioro, será necesario restaurar, rehabilitar o crear (“ordenar”); en muchos paisajes será sólo cuestión de gestionar procesos de transformación, de modo que los cambios puedan integrarse en el paisaje sin menoscabo de su carácter. Como cualidad de todo el territorio, ningún suelo tendría que resultar, pues, ajeno a la acción paisajística.

⁴⁷⁸ “Ordenar” en la traducción al castellano de *aménager* o *management*.

Esa es, a mi modo de ver, la potencialidad mayor para la gestión sostenible del territorio de un concepto de paisaje integrador, dinámico, participativo (por percibido) y ligado, ante todo, a la calidad de vida; el poner de manifiesto que *todo el territorio* precisa *gobierno*, superando la sacralizada separación entre lo protegido (ya sea natural o urbano) y *el resto*, donde todo cabe.

El compromiso genérico de una política de paisaje con todo el territorio se concreta en cinco grandes objetivos que el propio Convenio señala y que conducen desde las tareas de conocimiento y estudio, a la acción. Son los siguientes:

- Conocer y cualificar los paisajes para educar, sensibilizar y actuar.
- Reconocer jurídicamente el paisaje como componente esencial del marco de vida de la población, componente de su identidad y expresión de la diversidad de su patrimonio común, natural y cultural
- Definir y aplicar políticas específicas de paisaje para la protección, gestión y ordenación de los paisajes
- Integrar el paisaje en las políticas de ordenación del territorio y urbanismo, cultural, ambiental, agraria y turística, y en todas aquellas que puedan tener un efecto directo o indirecto sobre el paisaje
- Desarrollar y aplicar procedimientos de participación pública

2.1. Conocer los paisajes para educar, sensibilizar y actuar: desafíos metodológicos

La defensa y gestión de los valores del paisaje ha de venir precedida de conocimiento, de un conocimiento ajustado a la escala de trabajo y a los objetivos paisajísticos que se pretenden alcanzar. La polisemia del paisaje y la existencia consiguiente de diversos enfoques disciplinares hacen que los estudios de paisaje orientados a la acción presenten todavía un panorama metodológico bastante abierto. No obstante, considero que en los últimos años se está avanzando hacia el desarrollo de una metodología operativa y crecientemente compartida, impulsada precisamente por la necesidad de dar respuesta a los compromisos de la política de paisaje que el Convenio de Florencia establece. Esta opinión se fundamenta en la experiencia paisajística de agencias públicas que aúnan análisis y acción, como ha ocurrido en el Reino Unido con The Countryside Agency y Scottish Natural Heritage (SWANWICK, 2003a; SCOTTISH NATURAL HERITAGE-THE COUNTRYSIDE AGENCY, 2002) o Countryside Council for Wales.

a) Un método para comprender el *carácter* y la diversidad de los paisajes

La trayectoria británica en ese sentido a lo largo de los últimos tres decenios es reveladora. Durante bastantes años, especialmente durante los setenta, en el Reino Unido se centró la atención en la idea de la “evaluación del paisaje” (*landscape evaluation*⁴⁷⁹), en la medición de aquello que hace a un paisaje mejor que otro. El énfasis en las aproximaciones supuestamente objetivas, “científicas” y a menudo cuantitativas para la determinación del valor del paisaje (*landscape value*), que llegaron a estar muy de moda⁴⁸⁰, provocaron un alto grado de desilusión con este tipo de trabajos y fueron muchos los que consideraron inadecuado reducir algo tan complejo como el paisaje a una serie de valores numéricos y fórmulas estadísticas (SWANWICK, 2003b). Los cambios en la forma de hacer de la Countryside Commission se advierten ya en la década siguiente, de modo que a mediados de los ochenta se formula la herramienta del *landscape assessment* con un conocido estudio piloto en Mid Wales Upland y otros posteriores, en los que adquiere un creciente protagonismo la tarea de descripción y clasificación del carácter del paisaje (*landscape character*), es decir, de lo que hace a un área distinta o diferente de otra (y no necesariamente más valiosa que otra). La experiencia adquirida en esos años se concretaría en un documento metodológico y práctico en Escocia (COUNTRYSIDE COMMISSION FOR SCOTLAND, 1992) y en otro algo posterior de la Countryside Commission inglesa (1993).

En el último decenio se ha fortalecido la idea de *landscape character* como concepto central del análisis y la acción paisajística a todas las escalas, consolidándose como principal instrumento paisajístico el *Landscape Character Assessment* (LCA), debiendo entenderse este último término, a veces utilizado o traducido al castellano como “evaluación”, como el proceso que permite formarse una opinión fundada sobre el carácter del paisaje tras haber sido estudiado cuidadosamente. De la consolidación del LCA en la práctica actual de la Countryside Agency quisiera destacar cinco aspectos principales en los que fundamentar un método extrapolable a otros territorios, atento siempre a sus peculiaridades:

- El interés por el “carácter del paisaje” (de cada paisaje), es decir, por lo que hace a un paisaje diferente de otro, y la necesidad de su estudio en profundidad.
- El establecimiento de relaciones estrechas entre el carácter y la dimensión histórica del paisaje.
- La vinculación del estudio y caracterización del paisaje a la emisión de juicios y toma de decisiones, aunque con plena autonomía de la primera fase analítica del proceso.
- El énfasis en el potencial de uso del paisaje a diferentes escalas.

⁴⁷⁹ En el sentido de cantidad de valor de algo, en este caso el paisaje, distinto del concepto de *assessment*, que se impondrá años después (*Oxford Advanced Dictionary*, 2003, pp. 428 y 61).

⁴⁸⁰ Se convirtió en una referencia obligada el *Manchester Landscape Evaluation Study*. ROBINSON et alii (1976).

- La necesidad de incorporar a los agentes sociales implicados en la construcción y el uso del paisaje.

El énfasis en el carácter del paisaje como objeto de la acción paisajística, de todo aquello que hace a cada parte del territorio distinta de otra, al margen de su calidad o valor, está promoviendo estudios sistemáticos de caracterización del paisaje. En este aspecto la escala condiciona grandemente la naturaleza del estudio paisajístico, más allá incluso del alcance operativo de sus posibles determinaciones. A escalas pequeñas, para el tratamiento de territorios medios y grandes, los métodos están dirigidos, preferentemente, hacia la identificación, caracterización y expresión gráfica y cartográfica de la diversidad paisajística del territorio. Por su escala, son estudios habitualmente realizados por equipos de especialistas, basados sobre todo en el conocimiento experto, en el manejo de bases cartográficas y de datos, y en el trabajo sistemático de campo, pero con dificultades obvias para incorporar la participación pública e, incluso, para un tratamiento exhaustivo de las dinámicas y de la calidad del paisaje. La Countryside Agency ha reconocido, en relación con la propuesta tipológica de *The Character of England*, que se trata de estudios “top-down” (de arriba abajo), pero con la virtualidad de ofrecer una panorámica de la diversidad paisajística para un gran territorio y de servir de marco a estudios de identificación de mayor detalle, concretamente a los *Landscape Character Assessments* de las demarcaciones subregionales y locales (THE COUNTRYSIDE AGENCY-SCOTTISH NATURAL HERITAGE, 2002, capítulos 2 y 6)⁴⁸¹.

En la tarea de identificación y caracterización, la experiencia aconseja abordar por una parte los elementos constitutivos del paisaje y por otra, lo que es propiamente la diversidad paisajística del territorio, expresada en unidades de paisaje, “áreas de carácter” –o simplemente en paisajes-, que resultan de una particular articulación y organización de los elementos citados. Unidad de paisaje es una noción de uso frecuente y creciente, cuya definición y tratamiento metodológico no está, sin embargo, definitivamente cerrado (PÉREZ-CHACÓN, 2002). Caben, entre otros, entendimientos de signo ecológico, morfológico o visual, que ponen el acento, respectivamente, en las relaciones funcionales del mosaico de manchas del territorio (FORMAN, 1995; TERRADAS, 2003: 66-67), en la fisonomía y en el orden de la configuración territorial, o en la articulación espacial de las panorámicas y las cuencas visuales (TÉVAR, 1996).

No obstante la definición integradora de paisaje de la Convención de Florencia y numerosas experiencias de ordenación paisajística desde una perspectiva territorial conducen hacia un concepto de unidad de paisaje que, además de claro y operativo en el marco cada proyecto, debería expresar ante todo el carácter y la identidad de cada paisaje a una determinada escala. Una unidad de paisaje debiera ser, pues, aquella combinación de elementos que genera una fisonomía particular, una organización morfológica diferenciada y diferenciable que hace a una parte del territorio distinta de otra. Este entendimiento de unidad de paisaje implica que la dimensión paisajística del territorio reside en su particular

⁴⁸¹ Un procedimiento similar ha guiado la obra *Regional Distribution of Landscape Types In Slovenia* (MARUSIC, J. y JANCIC, M., 1998) o el *Atlas de los paisajes de España* (MATA OLMO y SANZ HERRÁIZ, 2003).

fisonomía, en una determinada disposición y articulación de las partes que componen la faz del territorio y le otorgan su peculiar carácter.

El énfasis en lo morfológico -en la configuración- no es ajeno, más aún cuando el paisaje se aborda con intención de actuar, al funcionamiento y a las relaciones de los elementos que modelan la forma, y a la organización visual de las fisonomías. Lo funcional (o, si se quiere, lo sistémico) y lo perceptivo constituyen aspectos fundamentales en la explicación y en la prognosis de la diversidad paisajística expresada en unidades de paisaje. Así debe entenderse el Convenio Europeo, cuando señala que el “carácter” del paisaje “resulta de la acción de factores naturales y/o humanos y de sus interrelaciones”.

b) El tratamiento de los aspectos visuales: de la evaluación de la fragilidad al acceso público al paisaje

Un asunto muy importante en los estudios del paisaje, sobre todo en los orientados a la acción es, como se ha señalado, el de los aspectos visuales, pues el paisaje es la percepción del carácter del territorio. En este terreno es preciso considerar tanto lo relacionado con la *fragilidad*, como con el acceso a la visión y a la interpretación de la diversidad paisajística del territorio, garantizando en lo posible una accesibilidad pública. Este último aspecto requiere mayor atención de la que hasta ahora se le ha prestado, para responder adecuadamente a la puesta en valor de los recursos paisajísticos y a la educación y sensibilización en los valores del paisaje.

El cruce de la calidad del paisaje con las presiones que gravitan sobre el mismo y los impactos producidos o previsibles conducen al tratamiento de la *fragilidad del paisaje*. Es un asunto de interés para la ordenación paisajística, tanto para el establecimiento de áreas de protección y criterios de integración, como para la indicación de ámbitos con capacidad de acoger usos del suelo -incluidos los desarrollos edificatorios- sin impactos significativos. En la experiencia de la Countryside Agency del Reino Unido se han utilizado las nociones de “capacidad” y “sensibilidad” (*capacity & sensitivity*), en ocasiones empleadas como sinónimos, para señalar (SWANWICK, 2003b), por una parte, el grado en el que un tipo o unidad de paisaje puede acoger cambios sin efectos significativos en su carácter (*capacity*), y, por otra, la mayor o menor vulnerabilidad a la pérdida de carácter de un paisaje (de algunos de sus elementos constitutivos o del conjunto) como consecuencia de determinadas presiones (*sensitivity*).

En los proyectos de ordenación del paisaje en España el uso de la noción de “fragilidad” y los métodos para su estimación se han asociado a las aproximaciones más visuales (ESCRIBANO y otros, 1987), con un detallado desarrollo, por ejemplo, en la *Guía para la elaboración de estudios del medio físico*, publicada en diversas ediciones por el Ministerio de Medio Ambiente; “fragilidad” podría entenderse aquí casi como sinónimo de la idea de *visual sensitivity*, ampliamente experimentada en diversos *Landscape Character Assessments* en Inglaterra y Escocia. No obstante, la propia experiencia británica, y en cierto modo también la acumulada en Francia, Suiza u Holanda en materia de vulnerabilidad del paisaje, aporta hoy un cuerpo de conocimientos

y de método que, aunque no cerrado, resulta útil para el tratamiento de un asunto ineludible en la acción paisajística, tanto en las de carácter más estratégico, propias de documentos de ordenación subregionales, como en las que se han de abordar los efectos de un determinado uso o implantación sobre un paisaje concreto.

En ese último sentido son de interés las precisiones que diversos trabajos de The Countryside Agency y de Scottish Natural Heritage han planteado en torno al concepto de *Landscape Sensitivity*⁴⁸² –insistimos, el más próximo en España al de “fragilidad del paisaje”⁴⁸³-. Aunque es evidente que las nociones de “sensibilidad” o de “vulnerabilidad” del paisaje tienen una dimensión claramente visual, se ha considerado oportuno diferenciar, dentro de los estudios e instrumentos que atienden prioritariamente a la salvaguarda del carácter del paisaje, entre la “sensibilidad general del paisaje” y la “sensibilidad” en relación con un tipo específico de cambio o de presión. A su vez, dentro del primer tipo de “sensibilidad” o “fragilidad” –y esto es importante- debe distinguirse la “sensibilidad del carácter del paisaje” (*landscape character sensitivity*), es decir, la que tiene que ver con la configuración del paisaje como un todo, con su calidad e integridad, con la vulnerabilidad al cambio de cada uno de sus elementos constitutivos y de su aspecto estético, de la “sensibilidad visual” (*visual sensitivity*) del paisaje, que afecta a su visibilidad y a su capacidad potencial para mitigar los efectos visuales de cualquier cambio que pudiera tener lugar. La visibilidad, como bien sabemos, estará en relación con la forma y disposición del relieve y, en detalle, con la capacidad de apantallamiento de la cubierta vegetal, pero también con la cuantía de la población que previsiblemente percibirá los cambios del paisaje, es decir, con lo que hemos denominado nivel de frecuentación del paisaje, tanto por razones de visita como de desplazamiento habitual.

Nuestra experiencia en instrumentos de ordenación del paisaje de escala subregional, dentro de figuras de planificación territorial integral o en forma de directrices específicamente paisajísticas, nos lleva a afirmar que para esos ámbitos lo más conveniente es abordar lo que la práctica en Inglaterra ha denominado *general landscape sensitivity*, o “fragilidad general del paisaje”, resultado de la consideración conjunta de la fragilidad del carácter o intrínseca a su configuración, elementos y calidad, y la fragilidad visual. Esa “fragilidad general”, que no responde a ningún cambio de uso o implantación concretos, puede representarse cartográficamente y referirse a las unidades de paisaje o a subunidades y patrones más reducidos.

No obstante, las recomendaciones de carácter estratégico o las limitaciones de obligado cumplimiento de un instrumento de ordenación del paisaje en materia de fragilidad (o, *sensu contrario*, de capacidad de parte del territorio para acoger usos de alta incidencia paisajística), no evita la necesidad de estudios de fragilidad específicos y con el detalle que sea preciso para determinados usos e

⁴⁸² Hay que tener presente que en el Reino Unido, la cuestión de *landscape sensitivity* y *landscape capacity* es abordada específicamente, además de por *Landscape Character Assessment Guidance*, por el documento *Guidelines for Landscape and Visual Impact Assessment*, difundidos casi al mismo tiempo.

⁴⁸³ En el sentido de que “puede deteriorarse con facilidad” (segunda acepción del diccionario de la RAE).

implantaciones⁴⁸⁴. En este aspecto, el procedimiento estaría más próximo al de la Evaluación de Impacto Ambiental, pero atendiendo a las cuestiones de contenido esenciales del *General Landscape Sensitivity*, es decir, yendo más allá de la pura “fragilidad visual” (*visual sensibility*) y considerando la incidencia sobre el carácter del paisaje. En esa línea se ha trabajado en la Estrategia de Energía Renovable de la Región Suroeste de Inglaterra (LAND USE CONSULTANTS, 2003) y ese fue también el criterio que nos guió en la redacción del Plan Especial de Antenas de Telefonía Móvil de Menorca antes mencionado. Algunas administraciones públicas se están dotando, de hecho, de instrumentos, recomendaciones o guías específicas para la integración paisajística de determinadas implantaciones de elevado impacto, como los grandes parques de aerogeneradores, que concitan hoy debates sociales acalorados exigentes de concertación. El documento recientemente difundido por el Ministerio de Recursos Naturales y de la Fauna del Gobierno de Québec para la armonización de ese tipo de implantaciones constituye en lo metodológico y en sus propuestas concretas una iniciativa de mucha utilidad (MRNF, 2007).

Pero junto a la evaluación de la fragilidad, el estudio de los aspectos visuales del paisaje debe conducir también a una propuesta razonada y jerarquizada de rutas y miradores que permitan la observación y la interpretación de la diversidad paisajística. La experiencia adquirida en España en distintos estudios de análisis y ordenación del paisaje de escala comarcal permite establecer algunos criterios para fundamentar propuestas de calidad tanto en los aspectos meramente visuales como en los interpretativos. El objetivo último del establecimiento de este tipo de itinerarios persigue una experiencia placentera en la observación de panorámicas, pero también y sobre todo, un ejercicio de interpretación de los distintos planos y paisajes observados.

En la medida de lo posible, para reforzar el interés de las rutas de paisaje y para engarzar en ellas elementos singulares de valor patrimonial, tanto cultural como natural, es muy recomendable utilizar caminos históricos, que han constituido ejes tradicionales de articulación regional o comarcal. Estos caminos suelen integrar pueblos, parajes y paisajes de elevado aprecio social, en los que no faltan edificios de interés patrimonial e histórico, que en ocasiones cuentan ya con algún tipo de protección. Lo interesante es que algunos de estos edificios –iglesias, ermitas, castillos, torres defensivas, grandes construcciones agrícolas, etc.- puedan convertirse, cuando reúnan condiciones, en los miradores del paisaje. De esa forma, la visión y la lectura del paisaje se convierten en el argumento de la experiencia patrimonial de un territorio, superando visiones frecuentemente fragmentadas y muy polarizadas en lo monumental (rutas del gótico, ruta de la sal, ruta de la molinería...) y proponiendo una valoración del patrimonio territorial en su integridad a través de la experiencia paisajística.

⁴⁸⁴ De esa forma procedimos, por ejemplo, en la redacción del Plan Especial de antenas de telefonía móvil de Menorca (CONSELL INSULAR DE MENORCA, 2002), considerando, además de la fragilidad general del paisaje (méritos intrínsecos y visibilidad del paisaje), los ámbitos de mayor accesibilidad en relación con las carreteras más frecuentadas y las implantaciones ya existentes con capacidad de acoger, sin impactos significativos, las instalaciones de la red.

Esa fue ya nuestra opción en la propuesta en la promoción de itinerario paisajístico de primera categoría conocido como el Camí de Cavalls, en la isla de Menorca. Se trata de un camino perimetral de comunicación y defensivo, que se atribuye a la presencia inglesa y francesa en la isla durante el siglo XVIII. Sus potencialidades paisajísticas son excepcionales, integrando la interesante red de faros insular, aunque con el paso del tiempo el abandono en unos casos, y la ocupación privada de determinados tramos, había llevado en los últimos años a su deterioro y desuso. Ante las posibilidades de una ruta de esta naturaleza y el aprecio local que la misma merece, el Plan Territorial Insular, con una clara fundamentación paisajística, propuso entre sus acciones de fomento de acceso al paisaje, la recuperación y puesta en valor del Camí de Cavalls, con un uso restringido a peatones y caballerías. Esa propuesta ha dado lugar al Plan Especial del Camí de Cavalls, aprobado hace algunos años.

c) La consulta pública: los paisajes “reconocidos”, los problemas paisajísticos, las aspiraciones en materia de paisaje

La participación social, desde las iniciativas de consulta sobre caracterización, uso y valoración del paisaje, hasta la toma de decisiones, constituye un aspecto esencial del concepto y de las propuestas de paisaje que formula el Convenio de Florencia. Casi todo está por hacer en este terreno. ¿Cuál es el objetivo y el alcance que debe tener la participación en un proyecto de paisaje? No hay una respuesta sencilla ni única a esta cuestión; varía según las características sociales de cada territorio y el nivel de compromiso político con la participación ciudadana y, en todo caso, se enfrenta a la insuficiente experiencia en la formulación y aplicación de iniciativas de prospección social en planes de gestión paisajística (FERNÁNDEZ MUÑOZ, 2006). Con frecuencia la primera y principal dificultad de los procesos participativos no es técnica, sino política. La participación no es fruto de la decisión de expertos, sino una opción política que luego se concreta mediante diversas herramientas (REBOLLO, 2001).

La primera cuestión que debe ser resuelta al inicio del proceso de participación son los asuntos que merecen ser tratados en una iniciativa de prospección paisajística. Se ha ido generando alguna experiencia en diversos trabajos realizados en estos últimos años -por nuestra parte en la Región de Murcia-, y han sido significativos también los avances en la consulta pública promovidos para la elaboración de los catálogos de paisaje por el Observatori de Paisatge de Cataluña. En el recuadro ajunto incluimos un guión tentativo –y ya experimentado– de los ejes de la consulta, referidos tanto a la caracterización del paisaje, como al diagnóstico de sus valores y problemas, y al planteamiento de propuestas.

Un guión para la consulta pública sobre paisaje y territorio:

- **El carácter y la identidad del paisaje**: elementos o aspectos que permiten la caracterización del paisaje; denominaciones locales; lugares más representativos y preferidos
- **La visión del paisaje**: itinerarios, miradores y lugares más frecuentados
- **Procesos, cambios y problemas del paisaje**: identificación y jerarquía de las dinámicas territoriales que generan cambios y problemas en el paisaje.
- **Las aspiraciones paisajísticas y las propuestas**: definición de elementos y paisajes que merecen ser protegidos, mejorados o recuperados, acciones específicas de otra naturaleza

Al mismo tiempo, es importante también decidir a quiénes es conveniente involucrar. El término *partes interesadas*, utilizado con frecuencia en la literatura sobre participación, es relativamente ambiguo en un plan de paisaje, pues la práctica totalidad de la población puede considerarse *interesada*. Se debe optar primero entre una vía de participación de base individual, que recoge opiniones del conjunto de la ciudadanía sobre muestras estadísticamente fiables, o por formas de consulta dirigidas prioritariamente a los actores y agentes sociales. No se trata de opciones excluyentes, ya que es posible y, en muchos casos recomendable, combinar ambos métodos. El objetivo es, en todo caso, contar con una muestra representativa de la sociedad, que aporte sus distintas representaciones y aspiraciones paisajísticas, y construir sobre esa base, en diálogo con el juicio experto, un proyecto de paisaje social y políticamente asumido, y viable en su gestión.

Nuestra experiencia en diversas iniciativas de consulta pública en tres estudios de directrices de paisaje de otras tantas comarcas de la Región de Murcia (FERNÁNDEZ MUÑOZ y MATA OLMO, 2007), pone de manifiesto cuánto aporta la participación, aunque sólo sea en forma de consulta, al conocimiento dinámico del paisaje visto por la población local, cómo se jerarquizan y justifican socialmente los problemas del paisaje, y hasta dónde llegan las “aspiraciones paisajísticas de la gente”. Las consultas se han mostrado como un espejo que refleja la relación de la sociedad local con su territorio y la conciencia que dicha sociedad tiene de su entorno. En ese sentido, el planteamiento de problemas y de preferencias paisajísticas resultantes del proceso de participación ha de entenderse como un elemento muy importante para la elaboración del proyecto territorial de paisaje y, en concreto, para la definición de los “objetivos de calidad paisajística”, pero no como argumento exclusivo de las propuestas.

De hecho la consulta pública en los casos murcianos indicados ha servido para poner de manifiesto, por una parte, distintos modelos sociales de percepción del paisaje, distintas representaciones que deberían converger en la formulación del proyecto; y, por otra, algunas incoherencias entre lo que se desea en materia de paisaje y el juicio que merecen ciertos procesos (socioeconómicos, ecológicos) que actúan en sentido contrario a lo que se desea. La participación detecta también en ocasiones un conocimiento local limitado de los recursos paisajísticos

existentes en el ámbito comarcal objeto de ordenación, incluso de recursos que responden a las imágenes paisajísticas más apreciadas, pero que sólo se conocen y frecuentan cuando tienen accesibilidad fácil y preferentemente motorizada.

Con todo ello quiere decirse que la participación en materia de paisaje no se concibe como la única base para elaborar inventarios de actuaciones o como “buzones de sugerencias”, sino como procesos en los que incorporar “interlocutores sensibles y perceptivos y no meros contenedores de preferencias” (FIN ARLER, 2000), procesos en los que se explicitan deseos, pero también contradicciones y representaciones a menudo divergentes. El papel del experto no se reduce al de mero anotador de solicitudes y aspiraciones, o al de árbitro en la confrontación de imágenes enfrentadas, siendo esto último muy importante.

En definitiva, como han puesto de manifiesto los procesos de participación ciudadana en la ordenación del paisaje que promueve el Observatori de Catalunya a través de los catálogos, de la participación puede y debe esperarse adquisición de información (en especial de los aspectos y valores “intangibles” del paisaje); contraste y reciprocidad con el trabajo de los técnicos y expertos; y sensibilización de la gente a lo largo del propio proceso de consulta y participación. Por el contrario, no cabe esperar resultados cuantitativos, ni suplir el trabajo técnico, ni siquiera “concertar” objetivos de calidad paisajística.

d) Valorar el carácter del paisaje en el contexto de cada lugar

Hemos señalado ya en otro lugar (MATA, 2006) que la tarea de determinar la calidad del paisaje es delicada y compleja, pero necesaria en las iniciativas de ordenación paisajística; compleja porque son numerosos los factores que intervienen en la configuración y en el uso de cada paisaje y, por tanto, numerosos también las propiedades que permiten juzgar su valor; delicada porque, en la medida en que el paisaje resulta de la percepción de las fisonomías del territorio, la atribución de valor está cargada de imágenes y de filtros culturales, cambiantes en el tiempo y en el espacio. La información procedente de la participación pública es en este aspecto esencial para conocer las preferencias, relacionarlas con los distintos agentes, grupos y prácticas sociales, y confrontarlas con el juicio experto, del que no puede prescindirse.

Por la experiencia adquirida en los últimos tiempos en Europa y por la nuestra propia, el asunto de la valoración debiera además tener presente tres cuestiones principales:

- En primer lugar, que los valores que se atribuyen al paisaje no son universales, sino que se identifican y asignan en cada contexto territorial, es decir, atendiendo a la realidad de cada lugar, al carácter e integridad de su paisaje, y a las formas de aprecio y uso social del mismo; quiere eso decir que, al margen de paisajes especialmente significados y reconocidos, que requerirían un tratamiento específico más propio de las políticas de conservación que de las territoriales, la valoración paisajística cabe para

todo tipo de territorios, rurales o periurbanos, turístico-litorales o de montaña.

- En segundo término, que la determinación de la calidad tendría que considerar los aspectos específicamente paisajísticos del territorio, es decir, todo cuanto el paisaje incorpora a la realidad territorial, en la que están también presentes otras propiedades merecedoras de valoración e intervención. Queremos decir con ello que el proceso de calificación⁴⁸⁵ del paisaje, especialmente dentro de instrumentos de ordenación globales, no debería convertirse en un cajón de sastre en el que se consideren todos los aspectos ambientales, culturales y hasta productivos presentes en el territorio (como se hace, por ejemplo, con las denominadas “unidades ambientales” o “unidades territoriales de síntesis”), sino prioritariamente aquellos que definen el carácter de la configuración de paisaje, su estado y su visión.
- Por último, que esta manera de abordar la calidad del paisaje, atendiendo ante todo a su carácter y al estado de conservación del mismo, es, a nuestro modo de ver, la de más clara proyección en los objetivos y en las propuestas y medidas de los proyectos territoriales del paisaje.

Por todo ello, sin ignorar otras formas de proceder y sin entrar en el detalle de los atributos valorables, nos parece que para la determinación de la calidad del paisaje como carácter e imagen del territorio, tres son los factores o grupos de factores que requerirían mayor atención. Junto a ellos, será preciso considerar el nivel de conservación o integridad que el paisaje presenta, que junto a la calidad atribuida por los factores considerados, orientarán en cada caso las medidas de protección, gestión u ordenación que el paisaje pueda requerir. Los aspectos o factores de valoración a considerar son los siguientes:

(1) La *estructura ecológica del paisaje*, es decir, la configuración morfológica de los ecosistemas y su disposición en el territorio.

(2) En segundo lugar, lo que denominamos coherencia del paisaje, es decir, el grado de adecuación de la forma paisajística, su funcionamiento y su gestión a las condiciones geoecológicas y a la evolución histórica del territorio; es el aspecto más próximo a la idea de carácter, y tiene la virtud de integrar las dimensiones natural y cultural del paisaje y de hacerlo funcionalmente. Este aspecto resulta a nuestro modo de ver fundamental en la tarea de valorar el carácter de cada paisaje, es decir, su especificidad e identidad en el contexto geoecológico e histórico en el que se ha modelado.

(3) Por último, los *aspectos estéticos y los visuales* o escénicos del paisaje.

Junto a los aspectos o factores de valoración señalados en los apartados anteriores, es preciso considerar el estado de conservación o integridad (integrity en la metodología de la Countryside Commission inglesa, así como en el proyecto de la SIU para el Ministerio de Bienes Culturales de Italia, CLEMENTI, 2002); para

⁴⁸⁵ En el sentido de apreciar y determinar las cualidades del paisaje (DLE).

el caso de la valoración de los paisajes de la Comunidad de Madrid, cuya administración territorial y ambiental nos requería una evaluación numérica de cada unidad de paisaje, el factor de nivel de conservación o de integridad ha sido utilizado como un índice de ponderación (de 1 –muy bien conservado- a 0 –profundamente alterado-), que multiplicaba el sumatorio de los valores numéricos adjudicados a los factores anteriormente mencionados.

Sabemos bien por distintos trabajos realizados que la calidad y la atribución de valores al paisaje por parte de expertos, en los términos que acaban de señalarse o similares, no siempre son coincidentes con las percepciones locales. Es preciso por ello confrontar y complementar estas valoraciones con los resultados de la participación pública. En ocasiones los niveles más altos de aprecio y valoración social coinciden con los de calidad paisajística estimados por los expertos. En otras, por el contrario, el alto valor otorgado socialmente a un paraje, a un elemento o a un paisaje como conjunto recae sobre áreas fuertemente degradadas, que han perdido coherencia y valores estéticos.

e) Conocer las dinámicas: indicadores de cambio en el carácter y en la calidad del paisaje

Las nuevas políticas de paisaje que se aplican en Europa ponen de manifiesto la necesidad de contar con indicadores que permitan seguir periódicamente la evolución y el estado de los paisajes, medir también la efectividad de las iniciativas públicas y privadas en la mejora de los mismos y conocer la satisfacción de la población. El pasado mes de noviembre, organizado por el Observatori del Paisatge tuvo lugar en Barcelona un seminario sobre indicadores de paisaje en Europa, que entre otras cosas sirvió para poner manifiesto la complejidad y la apertura metodológica del asunto, pese a los avances observados. A la polisemia del paisaje y a la diversidad de factores –incluidos los perceptivos- que intervienen en su estado, evolución y valoración social, se une la relativa novedad de esta política y la carencia en muchos casos de indicadores territoriales adecuados y contrastados, no sólo ya sólo para evaluar las dinámicas del paisaje, sino del territorio en general.

En el ámbito del conocimiento y la evaluación cuantificada de los cambios en el paisaje, nos parece ilustrativo y experimentado el método seguido en Inglaterra por Countryside Quality Counts (CQC), promovido por The Countryside Agency y English Nature, y, por tanto, en la línea de Landscape Character Assessment⁴⁸⁶. Se trata de una iniciativa que responde a la necesidad de comprender adecuadamente los cambios paisajísticos en el espacio rural, a partir de las recomendaciones del Rural White Paper del Reino Unido del año 2000. Para desarrollar un indicador de cambio de calidad, y aunque se reconoce que habría sido necesario considerar atributos tales como biodiversidad, tranquilidad, patrimonio y carácter, se opta por una serie de variables espaciales (HAYNES-

⁴⁸⁶ CQC, 2007:Tracking Change in the Character of the English Landscape. 1999-2003. Final Report. Para cada Character area o unidad de paisaje de Inglaterra se cuantifica la magnitud de los cambios de una serie de elementos o estructuras paisajísticas (bosques y elementos arbóreos, límites parcelarios, cobertura agrícola, asentamientos, hábitats seminaturales, rasgos históricos, aspectos de los ríos y costas, etc.), y si tales cambios son o no “consistentes” o “coherentes” con la visión del paisaje

YOUNG y otros, 2004), disponibles para cada una de las unidades de paisaje de Inglaterra (156 *joint character areas*), que resultan identificadoras del carácter del paisaje y de su calidad. Son las que se recogen en la figura adjunta.

Con la cuantificación en un periodo determinado de los cambios de tales factores o *themes* se pretende evaluar la “magnitud del cambio” y la “dirección del mismo”, concluyendo si la tendencia del paisaje es estable o dinámica y, lo que es relevante desde el punto de vista del carácter del paisaje, si tales tendencias son “consistentes” o coherentes (o, en caso contrario, inconsistentes) con la configuración visual del paisaje. La aplicación de este método al estado de los paisajes en 1998 y 2003 permite contar con una útil panorámica de las tendencias del *countryside* inglés y, sobre todo, con una apreciación bastante certera del cuál ha sido la repercusión de tales tendencias en el carácter del paisaje como conjunto, y sobre cada una de sus estructuras o factores constitutivos.

En el caso andaluz (RODRÍGUEZ y VILLA, 2007), a partir de los datos del Mapa de los Paisajes de Andalucía (2005), se ha desarrollado un conjunto de indicadores básicos para analizar el estado y las dinámicas del paisaje de la región, que se publicaron en los Informes de Medio Ambiente de Andalucía (años 2004, 2005 y 2006) y permiten realizar algunas consideraciones preliminares en relación con la situación y la evolución reciente de los paisajes andaluces. Por otra parte, con los datos proporcionados por proyecto *Corine Landcover*, ha sido posible un primer análisis diacrónico del paisaje en Andalucía considerando las unidades fisonómicas o de cobertura que los integran. Aprovechando esta circunstancia; de ello da cuenta el último Informe de Medio Ambiente de Andalucía, que incluye algunas consideraciones sobre la evolución del paisaje durante el periodo 1956 -1999.

En el caso andaluz (RODRÍGUEZ y VILLA, 2007), a partir de los datos del Mapa de los Paisajes de Andalucía (2005), se ha desarrollado un conjunto de indicadores básicos para analizar el estado y las dinámicas del paisaje de la región, que se publicaron en los Informes de Medio Ambiente de Andalucía (años 2004, 2005 y 2006) y permiten realizar algunas consideraciones preliminares en relación con la situación y la evolución reciente de los paisajes andaluces. En Cataluña, por su parte, el Observatori del Paisatge ha considerado también la pertinencia de un sistema de indicadores de paisaje integrados, estructurados y aplicables de forma sistemática, con objeto de evaluar la eficacia de las políticas de paisaje, incorporar los indicadores en la revisión de los catálogos y servir de base para el informe sobre el estado del paisaje que debe elaborar el Observatorio del Paisaje cada cuatro años para el Parlament de Cataluña (SALA, 2007)⁴⁸⁷.

3. LA ACCIÓN PAISAJÍSTICA: NORMAS, INSTRUMENTOS Y ÁMBITOS PARA LA ORDENACIÓN Y PUESTA EN VALOR DEL PAISAJE

⁴⁸⁷ El Observatori está considerando los siguientes indicadores: transformación del paisaje; evolución de la diversidad paisajística; fragmentación paisajística; valor económico del paisaje; conocimiento del paisaje; satisfacción paisajística; sociabilidad paisajística; comunicación en el paisaje; actuación pública y privada de conservación, gestión y ordenación del paisaje; y aplicación de los instrumentos de la Ley de Paisaje.

3.1. El marco normativo: con ley y sin ley de paisaje

Aunque hasta aquí se han recogido ya referencias a estudios del paisaje derivados de la política paisajística, la intención de este último epígrafe es sintetizar, en lo posible, la acción pública en materia de paisaje atendiendo a las normas y a los instrumentos que la promueven, y a los ámbitos preferentes de coordinación y cooperación de políticas públicas para la defensa y puesta en valor del patrimonio paisajístico.

En los últimos años se aprecia claramente un avance en el terreno normativo. Dos comunidades autónomas, como es sabido -Comunidad Valenciana y Cataluña-, se han dotado, en 2004 y 2005, respectivamente, de leyes específicas de paisaje (de Ordenación del Territorio y protección del paisaje en caso de la Comunidad Valenciana). Ambas normas asumen literalmente la definición y los compromisos del Convenio. Se cuenta además, en el momento de redactar este texto, con un proyecto de ley de protección del paisaje en Galicia, promovido por la administración ambiental, y es conocida la voluntad de disponer de una norma similar en otras comunidades autónomas durante la presente legislatura autonómica. Por otra parte, y aun sin leyes específicas, se ha fortalecido la referencia al paisaje en normas urbanísticas y de ordenación territorial de reciente aprobación y, de modo todavía incipiente, empiezan a incorporarse diagnósticos y compromisos paisajísticos en los instrumentos que concretan la ordenación del territorio a distintas escalas, tanto regional como subregional e insular.

Disponer de una norma específica de paisaje con rango de ley (y de su desarrollo reglamentario) ha permitido, en los casos citados de la Comunidad Valenciana y de Cataluña, convertir la noción de paisaje en un concepto jurídico determinado, regular los procedimientos de la política paisajística, incluidos los instrumentos que la desarrollan y el alcance normativo de los mismos, indicar los ámbitos de coordinación y cooperación interadministrativa y fijar recursos y fondos públicos para la política de paisaje. Todo ello ha hecho posible, en mayor o menor medida, avanzar en el terreno de lo concreto, especialmente en la catalogación y valoración del paisaje –sobre todo en Cataluña-, en el establecimiento de las grandes líneas de acción y menos, hasta el momento, en la aplicación de propuestas.

Pero carecer de ley de paisaje no supone necesariamente inacción política en la materia. Numerosas comunidades autónomas e islas han comenzado a desarrollar actuaciones paisajísticas a partir del marco jurídico de la ordenación del territorio y el urbanismo⁴⁸⁸ y, especialmente, de los instrumentos que lo desarrollan, ya se trate de directrices y estrategias regionales, como, sobre todo, de planes subregionales e insulares. En el caso de las Islas Canarias, dentro de la arquitectura jurídica de la ordenación territorial y de los recursos naturales establecida por Decreto Legislativo 1/2000 y por su modificación de 2006 (Ley

⁴⁸⁸ Las referencias al paisaje suelen ser aún muy genéricas y eminentemente proteccionistas en las leyes de urbanismo y ordenación del territorio. Son por tanto los planes los que deben concretar los valores, los objetivos y las estrategias paisajísticas.

4/2006 del Parlamento de Canarias), se están elaborando Planes Territoriales Especiales del Paisaje, que concretan las determinaciones de los planes insulares de ordenación (PIO) en materia paisajística. Según la información disponible, se encuentran en fase de avance los de Tenerife y Gran Canaria.

A las normas y planes de ordenación del territorio hay que sumar, como continuidad del tratamiento proteccionista del paisaje, las figuras y planes emanados de las normas de conservación de la naturaleza. En unos casos se trata de la aplicación de la figura de “Paisaje protegido” de la Ley estatal 4/89 (mantenida por la Ley Orgánica 42/2007, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad), incluida en todas las leyes autonómicas de espacios naturales, pero de escasa y muy desigual concreción, sobre todo en comparación con la figura de parque natural. En otros, simplemente de la consideración de los valores paisajísticos como una cualidad propia de las distintas figuras de protección, ya se trate de parques, reservas o simplemente de espacios incluidos dentro de la Red Natura 2000. Frente a las frecuentes alusiones de las comunidades autónomas a la legislación de espacios protegidos cuando se refieren a su políticas de paisaje, sorprenden las escasas menciones a las normas de patrimonio histórico-artístico, pese a la potencialidad paisajística de determinados bienes culturales y de sus “entornos”, cada vez más abiertos al territorio y al paisaje en las más recientes leyes autonómicas sobre patrimonio cultural. Hay en este terreno un largo camino de cooperación por recorrer entre las políticas de paisaje y de patrimonio.

Sean cuales sean las normas e instrumentos de aplicación de la incipiente política de paisaje, el panorama que ofrecen las comunidades autónomas y la propia administración central del Estado en este terreno se caracteriza aún hoy por una elevada dispersión e indeterminación de la cuestión paisajística, por la intencionalidad mayoritariamente proteccionista de las iniciativas en marcha y por una escasa incorporación del derecho ciudadano al paisaje; a la vez, resultan todavía excepcionales –con avances significativos en suelo no urbanizable en Cataluña- las referencias a los paisajes comunes u “ordinarios”, a los “paisajes de los territorios intermedios” entre la naturaleza protegida y los conjuntos históricos, con los que el Convenio de Florencia está especial y novedosamente comprometido.

Ese marco de indefinición y de dispersión no ha impedido que en los últimos años se haya avanzado significativamente en el conocimiento sistemático de la diversidad paisajística a través de catálogos, inventarios y atlas. En unos casos se trata de estudios de escalas medias (1:50.000, 1:25.000), centrados frecuentemente en comarcas, territorios subregionales e insulares, y orientados directa o indirectamente a la acción paisajística en el marco de la ordenación del territorio, en ocasiones la integración de estos estudios comarcales está dando lugar a atlas regionales a menor escala, como el de la Región de Murcia. En otras comunidades autónomas se ha optado por cartografías y caracterizaciones generales de ámbito regional, como las de Andalucía, la Comunidad de Madrid y la que tiene en marcha la Comunidad Valenciana, de las que pueden derivarse inventarios o catálogos de paisajes sobresalientes y singulares, como ocurre en el País Vasco y La Rioja.

Se aprecia en esos estudios diversidad de enfoques, de origen frecuentemente disciplinar, con mayor énfasis en unos casos en los aspectos visuales, frente a orientaciones más morfológicas y funcionales en otros. No obstante, los trabajos de caracterización de unidades, tipos o ámbitos paisajísticos han progresado en la integración de las dimensiones visual, morfológica y funcional, de acuerdo con la concepción holística del Convenio. También son diversos los criterios y métodos de valoración, desde los más clásicos de tipo numérico o *evaluation* (alto, medio, bajo), a los que pretenden la valoración del carácter, en la línea de *landscape character assessment*. El progreso de conocimiento paisajístico dentro de los límites de cada comunidad autónoma contrasta con la falta absoluta de coordinación y cooperación en el tratamiento del paisaje en los espacios de frontera interregionales, tanto en la labor de conocimiento como en las acciones de incidencia paisajística.

3.2. Las propuestas para el paisaje y la ordenación del territorio

Sin perjuicio de que la política de paisaje pueda plantearse desde otros ámbitos de la administración pública, se considera aquí que el enfoque y los compromisos del Convenio de Florencia encajan mejor en la política urbanística y de ordenación del territorio y en los planes que la desarrollan (ZOIDO NARANJO, 2002). La consideración del paisaje como cualidad de todo el territorio, sus sinergias con numerosos procesos territoriales y la necesidad de proceder a acciones, no sólo de protección, sino también de gestión y mejora, conducen inevitablemente a la ordenación territorial.

En las dos comunidades autónomas que hasta el momento se han dotado de leyes de paisaje, los instrumentos de ordenación paisajística tienen entidad propia, aunque se coordinan y vinculan en sus determinaciones a los planes de ordenación del territorio. Así ocurre en Cataluña con las Directrices de Paisaje, ligadas a cada uno de los siete Planes Territoriales Parciales, así como a los Planes Directores Territoriales, a partir de los resultados analíticos y propositivos de los llamados Catálogos de Paisaje.

Los Catálogos son definidos por el artículo 9 de la Ley de 2005 como “documentos de carácter descriptivo y prospectivo que determinan la tipología de los paisajes de Cataluña, identifican sus valores y estado de conservación y proponen los objetivos de calidad que han de cumplir”. Lo importante de la opción catalana es que se garantiza la coordinación y la integración –no sin problemas en la práctica- del instrumento paisajístico –el Catálogo- en la figura reglada de planificación subregional, es decir, en el Plan Territorial Parcial, en forma de Directrices de Paisaje; se le reconoce especificidad a la ordenación del paisaje, pero dentro de y a la misma escala de la planificación territorial integral, con una proyección muy necesaria también hacia las políticas sectoriales de incidencia territorial a través las recomendaciones paisajísticas para los Planes Directores Territoriales.

En la Comunidad Valenciana, más allá del Plan de Acción Territorial de Paisaje, previsto en el artículo 11.2 de la ley 4/2004 como instrumento para identificar y proteger los paisajes de relevancia regional en el territorio valenciano, son los Estudios de Paisaje a los que la citada Ley confía el control paisajístico de cualquier actuación con incidencia en el territorio y, por lo mismo, los que mayor complejidad presentan en su desarrollo reglamentario. Los artículos 30.1 y 2 y 11.1 de la citada Ley les otorgan una función coadyuvante –en esta materia– de la planificación territorial y de la urbanística de ámbito municipal –o supramunicipal en su caso-. Deben acompañar, por tanto, a los Planes de Acción Territorial, a los Planes Generales y a los instrumentos de planificación urbanística que prevean un crecimiento urbano.

En ambos casos, pues, en Cataluña y en la Comunidad Valenciana, la caracterización y atribución de valores al paisaje como paso previo al establecimiento de objetivos paisajísticos y a la integración de estas propuestas en los instrumentos de planificación territorial se lleva a cabo mediante figuras específicas (catálogos y estudios de paisaje, respectivamente), que en el caso catalán conducen a las Directrices de Paisaje de los Planes Territoriales Parciales, y en el valenciano, forman parte integrante de los Planes de Acción Territorial y de los Planes Generales, que se redactan conjuntamente con sus respectivos Estudios de Paisaje.

En la mayor parte de las comunidades autónomas, sin leyes de paisaje, la incorporación de objetivos paisajísticos a los planes de ordenación del territorio, especialmente a los de ámbito subregional y a los insulares en el caso de los archipiélagos, se lleva a cabo –cuando la consideración del paisaje tiene lugar- en los propios planes, a lo largo de su elaboración y formulación, sin que medie ningún instrumento específico. A nuestro juicio, las normas que actualmente regulan la ordenación del territorio y el urbanismo en España, y los planes correspondientes, disponen de suficiente espacio para impulsar una política de paisaje ambiciosa y comprometida con sus valores, siempre que se cuente con voluntad política para ello y con equipos técnicos capacitados a tal fin. Las experiencias van menudeando en ese sentido, aunque es largo el camino que queda por recorrer. Así se ha hecho, por ejemplo, en distintos planes territoriales de Andalucía (hay aprobados hasta el momento un total de ocho), en el Plan Territorial Insular de Menorca, aprobado en 2003 y, en menor medida, en el de Mallorca, de 2005, y, como se ha dicho en la nota 12, en otros planes subregionales de distintas comunidades autónomas, ya aprobados o en fase de tramitación. Aunque se aprecian ciertas diferencias de método y de alcance normativo, debido tanto a razones técnicas como de marco jurídico, la inclusión del paisaje en este tipo de documentos presenta a mi modo de ver, y sobre el papel al menos, ventajas significativas.

Los planes territoriales tienen teóricamente la capacidad de superar la controversia entre planteamientos estructurales o “de fondo” en materia de salvaguarda de los valores del paisaje y planteamientos de carácter más formal o epidérmico. Me he referido ya a este asunto en otro lugar, señalando la polémica entre quienes piensan que no hay problemas exclusivamente paisajísticos, porque el paisaje es el resultado formal de los elementos y procesos subyacentes, y

quienes defienden la necesidad de una acción específicamente paisajística para intervenir sobre la apariencia del paisaje sin necesidad de alterar su base funcional. Un plan territorial tiene en su mano la capacidad de orientar y controlar muchos de los procesos que provocan la pérdida de carácter y de calidad del paisaje, y, al mismo tiempo, de intervenir sobre sus aspectos más fisonómicos o epidérmicos. Esta ha sido nuestra experiencia en el PTI de Menorca, y es la que se advierte también, no sin problemas (SÁNCHEZ BIEC, 2002), en algunos planes andaluces o italianos (PCT SIENA, 2000).

Sea como fuere lo que advertimos es que tanto en los casos de instrumentos derivados de normas de paisaje, como en los planes territoriales con contenido paisajístico, el proceso implica siempre una primera fase de caracterización y valoración del paisaje, y, a partir de ahí, el establecimiento de objetivos paisajísticos. Tales objetivos podrían asimilarse a los denominados en el Convenio "objetivos de calidad paisajística", aunque allí se señala que tales objetivos deben responder a las aspiraciones de la población, circunstancia todavía excepcional en la planificación territorial que se hace en España.

Los trabajos llevados a cabo en distintas comarcas de la Región del Murcia como propuesta de directrices paisajísticas cumplirían, en principio, el papel de plantear los objetivos paisajísticos para cada uno de los territorios que serán objeto (algunos de ellos lo están siendo en estos momentos) del instrumento de planificación subregional establecido por la legislación murciana de ordenación del territorio. En este caso, sin embargo, a diferencia de los que ocurre en Cataluña o la Comunidad Valenciana, no se ha formulado normativamente el modo de integración de la propuesta de ordenación del paisaje en las Directrices de Ordenación Territorial, quedando tal integración a criterio de la administración competente.

La propuesta de directrices realizada para la Huerta de Murcia (Comarcas del Área Metropolitana de Murcia y de la Vega Media), que se resume en el siguiente cuadro, viene a responder a los grandes objetivos paisajísticos de las futuras Directrices de Ordenación Territorial de la comarca. Los epígrafes I y II del citado resumen deberían formar parte de la estructura del modelo territorial, por lo que implican de salvaguarda y conservación de determinados paisajes (selección y criterios de ordenación), y de gestión, recualificación y mejora de otros paisajes y estructuras paisajísticas, competencia en unos casos del propio plan, y en otros, de directrices y recomendaciones para políticas sectoriales dentro del ámbito espacial del mismo (MATA OLMO y FERNÁNDEZ MUÑOZ, 2004).

PROPUESTA DE DIRECTRICES DE PAISAJE DE LA HUERTA DE MURCIA

I. Programa de sensibilización social: conocimiento y difusión del patrimonio paisajístico.

- ✓ Creación de un centro de interpretación del paisaje de la Huerta.
- ✓ Redacción de un programa específico de educación ambiental

basado en los paisajes de la Huerta (los que existen en la actualidad se refieren a la diversidad biológica).

- ✓ Organización de una exposición sobre los paisajes de la Huerta de Murcia
- ✓ Redacción y publicación de una guía de los paisajes de la Huerta

II. Salvaguarda y conservación: zonas y elementos de alto interés paisajístico (ZAIP). Criterios de ordenación.

- Criterios de selección de las ZAIP (resumen):

- ✓ Unidades de paisaje de alto valor objetivo y elevado aprecio social (*Rincones del Segura* y *Sierra de la Cresta del Gallo*)
- ✓ Primeros planos y planos medios de los principales miradores (apreciación de la trama del espacio agrícola y de gran fragilidad)
- ✓ Entornos de los miradores (acciones de conservación y reordenación)
- ✓ Elementos sobresalientes de la 'Huerta' y sus entornos, destacados en el proceso de participación pública (*azud de La Contraparada*, norias de *Alcantarilla* y *La Ñora*, molinos de *Funes* y *Alfatego* -siglos XVII y XVIII- y Palacio de la Seda).

- Criterios de ordenación varían en detalle en función de las zonas, pero en todos los casos comprenden (resumen):

- ✓ Regulación estricta de los usos a fin de salvaguardar las tramas características del paisaje rural
- ✓ Prioridad para la rehabilitación de edificios de interés patrimonial en las ZAIP, así como de las actuaciones de recuperación paisajística, y el desarrollo de un programa agroambiental
- ✓ Intervención patrimonial de la Administración (compra selectiva de tierras).

III. Mejora, regeneración y gestión del paisaje

- ✓ Regeneración de los paisajes del agua.
- ✓ Regeneración de elementos y enclaves de interés especialmente degradados (meandros abandonados, rincones del Segura, entorno inmediato de miradores).
- ✓ Criterios para el tratamiento de linderos de parcelas, cierres y caminos.
- ✓ Tratamiento de algunas fachadas urbanas de las pedanías de la costera sur y del pie de los cabezos.
- ✓ Criterios para la integración de espacios verdes metropolitanos en la trama del paisaje rural e hidráulico.
- ✓ Tratamiento de las principales vías de comunicación.

IV. Puesta en valor: Programa para la mejora de la visión e interpretación del paisaje de la Huerta

- ✓ Aprovechar y poner en valor las excelentes posibilidades de observación de la Huerta a diferentes escalas.
- ✓ Mejorar el estado de los miradores existentes y de otros lugares apreciados y frecuentados por la población (se incluye propuesta).
- ✓ Elaborar una oferta de interpretación del paisaje y de itinerarios de interés paisajístico:
 - a) Tratamiento integral de la red de miradores de primer orden ya existentes (formalización, promoción y señalización), así como la reordenación de los accesos, aparcamientos, información paisajística y entorno de los miradores).
 - b) Creación de nueva red de miradores y de itinerarios paisajísticos para aumentar la accesibilidad y la calidad de la observación de los principales paisajes de la llanura (se incluye propuesta).

V. Gestión urbanística y agroambiental

- ✓ Directrices Paisajísticas del instrumento jurídico de planificación subregional (Directrices de Ordenación del Territorio) de la Ley 1/2001, de Ordenación del Territorio.
- ✓ Un Programa Agroambiental para el mantenimiento y la promoción de las actividades agrarias, tanto en calidad de actividad principal como secundaria. Apoyo a iniciativas de salvaguarda y recuperación de los elementos del tejido rural (linderos vegetales, árboles dispersos, límites y cerramientos de parcelas, mantenimiento y recuperación de artefactos y construcciones agrícolas e hidráulicas).

Fuente: Análisis, diagnóstico y propuestas sobre el paisaje del Área Metropolitana de Murcia (Comarcas de la Huerta de Murcia y de la Vega Media). Consejería de Turismo y Ordenación del Territorio de la Región de Murcia (2001-2002), 3 vols. III.

La otra posibilidad es, como se ha dicho, abordar el análisis y la ordenación del paisaje dentro de los instrumentos reglados de planificación territorial de ámbito subregional. ¿Cómo se formulan y se concretan en estos casos los objetivos paisajísticos del plan? Seguiremos brevemente el procedimiento adoptado en el PTI de Menorca, que presenta semejanzas con algunos de los instrumentos antes citados.

El paisaje constituye en el Plan de Menorca un argumento central, tanto en el análisis y diagnóstico territorial como en sus propuestas. Se partía en este caso de un reconocimiento explícito de los valores del paisaje como objeto de

ordenación por parte de las DOT de las Illes Baears; a ello que se unió el hecho de que en el primer proceso de participación pública del PTI (un *Delphi* ambiental) el paisaje resultó ser el aspecto más valorado, junto al litoral. El compromiso cívico con los valores del paisaje y el acuerdo entre el Consell Insular y el equipo técnico redactor sobre la defensa del carácter del paisaje como prioridad del Plan y como recurso esencial del POOT (Plan de Ordenación de la Oferta Turística) se hace patente en todo el proceso de elaboración del PTI (MATA, 2003) y se concreta en la propuesta de ordenación, con directrices y actuaciones implícita y explícitamente paisajísticas. En este último aspecto queríamos insistir para terminar.

La normativa del PTI incluye entre sus “objetivos generales”, la salvaguarda, gestión y mejora del paisaje, y la “utilización prudente de los recursos paisajísticos”. Asumido este objetivo, un plan de ordenación del territorio integral como el de Menorca desarrolla dicho objetivo a través de dos vías: (1) mediante determinaciones de ordenación sectoriales de incidencia paisajística, que asumen el compromiso con los valores del paisaje, y (2) a través de directrices y líneas de actuación específicamente paisajísticas. A diferencia, pues, de otros instrumentos de ordenación del paisaje que plantean, con diferente alcance normativo, criterios y medidas paisajísticas para ser incorporadas a la planificación territorial (por ejemplo, a las Directrices de Ordenación del Territorio de ámbito comarcal en el caso de la Región de Murcia o a los Panes Territoriales Parciales en Cataluña) y a las políticas sectoriales (agraria, forestal, industrial, energética, de infraestructuras, etc.), el Plan incluye ya la defensa de la calidad del paisaje en sus propuestas de carácter sectorial, con sinergias entre modelo territorial y paisaje. Se recogen a continuación algunas de las propuestas del modelo territorial de repercusión más clara sobre la calidad del paisaje.

ALGUNAS PROPUESTAS SECTORIALES DEL PTI DE MENORCA CON INCIDENCIA POSITIVA SOBRE LA CALIDAD DEL PAISAJE

Racionalización y control en el tiempo y en el espacio del crecimiento residencial y turístico:

- Techo de crecimiento de plazas turísticas en diez años y programación del proceso edificatorio y de uso del suelo (Título VI).
- Delimitación y régimen de las Zonas Turísticas (Títulos VI y VIII).
- Acotamiento de los procesos extensivos de ocupación turística del suelo.
- Ordenación de los aprovechamientos en las Zonas Turísticas atendiendo a criterios de calidad de la oferta turística (POOT) y de conservación de los recursos paisajísticos.
- Consideración de los valores ecológicos y paisajísticos en el régimen especial de la ordenación de las Áreas de Reconversión Territorial (Esponjamiento y Reordenación) (Título VIII).
- Directivas sobre sostenibilidad ambiental de las actuaciones urbanísticas (Título V, cap. 2).

Movilidad sostenible e infraestructura viaria adecuada a los valores ecológicos y paisajísticos (Tít. IV, cap. II):

- Criterio general: mantenimiento y mejora del trazado existente, frente a nuevas carreteras.
- Prevalencia de la seguridad vial y conservación del paisaje sobre “ganancia de velocidad en los trayectos”.
- Criterios funcionales especiales para las “carreteras de interés paisajístico”.

Regulación y control de los denominados “Núcleos rurales” y “Huertos de ocio” (Tít. IX, cap. II)

La clasificación de suelos rústicos de especial protección por sus altos valores ecológicos y paisajísticos y buen estado de conservación (Tít. IX, cap. III):

- Las Áreas Naturales de Interés Territorial: la salvaguarda de los valores ecológicos del paisaje y la conservación de la biodiversidad: (teselas forestales, conectores ecológicos y márgenes de espacios naturales protegidos).
- Las Áreas de Interés Paisajístico: configuraciones rurales de singular valor y aprecio social; algunos elementos destacados del relieve.

Junto a las propuestas de carácter sectorial implicadas en la calidad del paisaje, y al establecimiento de suelos rústicos de protección de base explícitamente paisajística, un plan de ordenación del territorio puede y debe plantear objetivos, estrategias y acciones específicas sobre el paisaje. Así lo ha hecho el PTI, partiendo de un principio u objetivo general dirigido a los Planes de Ordenación Urbanística (incluidos los Planes Especiales) y enunciado en la normativa en los siguientes términos: “Establecimiento de la propia ordenación desde la perspectiva global del mantenimiento de la calidad y diversidad paisajística y de la imagen de Menorca y la consideración del paisaje como patrimonio, recurso y seña de identidad” (artículo 62, 1.ª).

La propuesta del Plan en esta materia, dentro de sus posibilidades y teniendo presente la carga paisajística que presentan ya otras de sus determinaciones sectoriales, se han dirigido sobre todo a la gestión y mejora de ámbitos concretos o elementos de alto significado paisajístico, a la indicación de criterios para la integración de determinados usos (concretamente de infraestructuras de telefonía y energéticas), y a fomentar el acceso al paisaje. Sintéticamente tales propuestas, que figuran en la Memoria y la Normativa del Plan, se resumen como sigue:

PROPUESTAS ESPECÍFICAMENTE PAISAJÍSTICAS DEL PTI DE

MENORCA

1) Minimización del impacto de los equipamientos e infraestructuras:

- Elaboración de un Plan Especial de Antenas de Telefonía Móvil (aprobado).
- Ordenación especial de instalaciones radioeléctricas y de comunicación del Monte Toro (Plan Especial con aprobación definitiva).
- Apoyo a las energías alternativas (eólica, solar) a pequeña escala y limitación de grandes implantaciones en ANEI, ANIT, AIP. Hasta el momento, sólo se ha autorizado uno de los parques eólicos, de los varios propuestos, en un área relativamente degradada al norte de Port Maó y con carácter experimental para medir su grado de aceptación social.
- Soterramiento de infraestructuras generales en red como criterio general.

2) Conservación y mejora de elementos valiosos de la trama rural y fomento de la actividad agropecuaria con objetivos de calidad de la producción y gestión del paisaje rural:

- Incorporación al PTI de los objetivos y líneas de actuación de la Iniciativa LEADER +, Programa Agroambiental de Baleares y de programas sectoriales en materia de agricultura del Consell Insular⁴⁸⁹.
- El paisaje rural, un destino preferente de la fiscalidad ambiental o de otras vías recaudatorias (tasas sobre infraestructuras, actividad edificatoria, subasta plazas hoteleras).
- Indicación desde el PTI de las áreas y aspectos de preferente orientación de la política sectorial agropecuaria y forestal con objetivos de calidad ambiental y paisajística.

3) Mantenimiento de la calidad de las fachadas urbanas y de los entornos más representativos y frecuentados

- Regulación de actividades, infraestructuras y equipamientos de incidencia paisajística, con objeto de evitar apantallamientos, contaminación visual y banalización del paisaje.
- Establecimiento de medidas específicas de ordenación de los frentes urbanos y de sus entornos que eviten la transformación, el deterioro o el empobrecimiento de los valores paisajísticos.

⁴⁸⁹ En el año 2005, el Consell de Menorca aprobó el Contracte Agraria de la Reserva de la Biosfera (CARB), para fomentar prácticas agropecuarias y forestales coherentes con los valores de la biodiversidad y el paisaje, de acuerdo con los objetivos de la Reserva y las prioridades del PTI, y para impulsar al mismo tiempo un cambio del modelo agropecuario orientado a competir en calidad y no en cantidad, como hasta ahora (MATA OLMO y SEVILLA CALLEJO, 2007)

- Desarrollo de criterios y normas de actuación que permitan la integración de elementos o actuaciones en el entorno de los núcleos.
- Tratamiento paisajístico del tejido periurbano de los núcleos, orientado a la recualificación formal de dichos espacios.
- Establecimiento de medidas específicas de ordenación para las edificaciones aisladas en medio rural y para la conservación de las ya existentes según criterios de integración paisajística y mantenimiento de la tipología constructiva tradicional.

4) Fomento del acceso al paisaje y de la sensibilización social a través del conocimiento y la divulgación

- Integración de las iniciativas de recuperación de la red de caminos rurales en el diseño de itinerarios de interés paisajístico (Camí de Cavalls, Camí d'en Kane y Camí de Ferreríes, entre otros): *Plan Especial del Camí de Cavalls* (aprobado).
- Creación de un centro de estudio e interpretación u observatorio de paisaje, enfocado a los paisajes mediterráneos y vinculado a las líneas de actuación de la Reserva de la Biosfera.
- Elaboración de un Plan de Paisaje, con inclusión de criterios específicos de gestión y buenas prácticas paisajísticas, y una guía interpretativa.

Esta es una manera de aprovechar las potencialidades de un plan territorial para velar por los valores del paisaje e integrar sus cambios en el carácter del territorio. La ordenación de los procesos y de las formas no se excluyen, sino que se refuerzan en el común objetivo de proyectar un territorio de calidad.

3.3. Ámbitos preferentes de cooperación y desarrollo de la política de paisaje: espacios protegidos; patrimonio cultural; desarrollo rural

En la presentación pública de la ponencia durante las sesiones del congreso en Málaga, tuve ocasión de señalar y de mostrar con imágenes los que a mi modo de ver son algunos de los ámbitos preferentes de cooperación de las políticas públicas para la defensa, gestión y puesta en valor del paisaje. Son ciertamente muchas las políticas sectoriales de incidencia paisajística, y numerosas las iniciativas e implantaciones derivadas de tales políticas que inciden en la dinámica de los paisajes, en su fisonomía, en su funcionamiento y en su percepción. No es ahora momento de mencionarlas, pero sí de concluir estas páginas con algunas referencias a tres políticas que pueden cooperar de modo muy efectivo a la gestión de los valores del paisaje. Me refiero concretamente a las de espacios naturales protegidos, a de patrimonio histórico-artístico y de desarrollo rural.

Es mucho y queda mucho por hacer en la integración de objetivos paisajísticos dentro de la política de espacios protegidos. Si bien es verdad que la actuación

paisajística a partir de las normas de conservación de la naturaleza está acotada a los espacios naturales protegidos (no sólo a los “paisajes protegidos”, sino, en general, a todas las figuras de protección, y en especial a los parques), el importante aumento de las áreas protegidas, que superan ya los cuatro millones de hectáreas, hace que la política conservacionista y los instrumentos de ordenación y gestión de los espacios naturales cuenten con un potencial de intervención en materia de paisaje muy notable, y hasta ahora poco aprovechado. Esa potencialidad se acrecienta con la declaración de espacios cada vez más humanizados, modelados y gestionados por actividades agropecuarias y forestales, densamente poblados en algunos casos, y en los que, por consiguiente, el método y los objetivos paisajísticos debieran constituir criterios prioritarios de planificación, de intervención y de desarrollo territorial dentro de los mismos.

La experiencia francesa de ordenación y valorización del paisaje en los parques naturales regionales resulta en este sentido ejemplar e ilustrativa de lo que podría hacerse en los parques nacionales de España y, sobre todo, en los parques naturales, creados y gestionados por las comunidades autónomas. El territorio de los 44 parques naturales regionales franceses, que suma más de siete millones de hectáreas y una población que supera 3 millones de habitantes, sobre espacios altamente humanizados, ha sido concebido como ámbito de conocimiento y ordenación del paisaje a través de los llamados *Plans de Paysage* y *Charte Paysagère*, a los que se asocian *Contrats pour le paysage* (contratos con particulares y entidades públicas, que constituyen programas de acciones concretas). Esta iniciativa, encuadrada en una norma de 1992 sobre intercomunalidad, que dotó de nuevas competencias a las comunidades de ayuntamientos en materia de planificación territorial y de medio ambiente, e incorporada posteriormente a la Ley del Paisaje de 8 de enero de 1993 (BREDA, 1999, 44-49; VV.AA, 1995), ha hecho de la defensa y mejora del paisaje uno de los objetivos principales de la actuación de los parques, desde las tareas de estudio y diagnóstico hasta las propuestas de ordenación y las iniciativas de aprovechamiento económico, facilitando además la participación de la población y de los agentes sociales en torno a la idea del *proyecto de paisaje*⁴⁹⁰.

La segunda política que constituye otro ámbito de cooperación, lleno de posibilidades, con las iniciativas paisajísticas promovidas desde el urbanismo y la ordenación territorial, es la de patrimonio cultural. Las normas de patrimonio histórico-artístico han venido incorporando tradicionalmente, de modo explícito o implícito, consideraciones y objetivos de naturaleza paisajística. Junto a bienes de interés cultural de claro significado y “escala” paisajística (sitios históricos, conjuntos históricos, áreas o zonas arqueológicas, etc.), a la inclusión del propio concepto de “paisaje cultural” en algunas normas autonómicas, y a la pertinencia del proyecto de Plan de Paisajes Culturales del Instituto del Patrimonio Histórico

⁴⁹⁰ Entre los muchos ejemplos disponibles de *Plan de Paisaje* en los parques naturales regionales, con métodos de estudio, objetivos, propuestas y acciones, puede verse PARC NATUREL RÉGIONAL DES BALLONS DES VOSGES (1998): *Réussir un plan de paysage*. Munster, Parc Naturel des Ballons des Vosges, 24 pp.

Español⁴⁹¹, se añade la potencialidad del concepto de “entorno” y de “área territorial” de BIC de las normas de patrimonio. El tratamiento del entorno y con el entorno de determinados bienes de interés cultural, tanto en medio urbano como rural, constituye una vía muy interesante de actuación paisajística⁴⁹².

Se está avanzando por esta vía en la salvaguarda de los bienes culturales y del paisaje como un todo patrimonial (AMORES CARREDANO, 2002). El Plan de conservación y restauración integral de iglesias románicas y *entornos* (énfasis nuestro) en la antigua Merindad de de Campoo (Cantabria) constituye un buen ejemplo al respecto (FUNDACIÓN CAJA MADRID, 2002). Como lo es también el recientemente aprobado Plan Especial de Protección de la Sierra de los Molinos de Campo de Criptana, que hemos tenido ocasión de dirigir. En el corazón de La Mancha, la Sierra de los Molinos de Campo de Criptana (Ciudad Real) alberga un conjunto patrimonial de singular interés, constituido por tres molinos de viento históricos rehabilitados, que conservan su estructura arquitectónica y parcialmente su maquinaria original, y por otros siete molinos completamente reconstruidos en el decenio de 1960. El conjunto fue declarado Bien de Interés Cultural (BIC), con la categoría de Sitio Histórico en 2002.

El interés del Ayuntamiento de Campo de Criptana por la restauración de tan significativos monumentos condujo a la firma en 2005 de un Convenio con la Fundación Caja Madrid, por el cual, junto a la iniciativa restauradora, se acuerda la pertinencia de la ordenación global del conjunto de la Sierra de los Molinos y del barrio del Albaicín, mediante un Plan Especial, abarcando el entorno que en función del valor y de las características del conjunto patrimonial se estimara técnicamente necesario. El Plan Especial constituye, a su vez, el instrumento urbanístico que da cumplimiento a lo previsto en el art. 8 de la Ley 4/1990, de 30 de mayo, del Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha, según el cual “*los planes urbanísticos deberán recoger los BIC “y la definición de sus entornos”*. Si la declaración del BIC no incluye la definición del entorno, “*los planes urbanísticos propondrán su delimitación*”. Se pretende suplir así a través de Plan Especial, como figura urbanística adecuada, la indefinición del entorno del Sitio Histórico de la Sierra de los Molinos, tanto en el momento de su declaración, como en el Plan de Ordenación Municipal vigente, aprobado por Decreto 63/2002.

Fundamenta el sentido y el alcance de este Plan Especial un entendimiento del entorno patrimonial⁴⁹³ abierto al concepto territorial de paisaje. El Plan se propone, pues, innovar en el terreno conceptual y metodológico propiciando la convergencia entre patrimonio y paisaje cultural a través de la gestión del territorio. Para ello se aprovechan todas las potencialidades de los Planes

⁴⁹¹ De interés también en este sentido la iniciativa del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico, que ha creado recientemente el Laboratorio del Paisaje Cultural, para contribuir a un mejor conocimiento de los paisajes culturales andaluces, tanto urbanos como rurales, y para el desarrollo de criterios para su análisis, conservación, intervención y uso, a partir de la experiencia de la *Guía del Paisaje Cultural de la Ensenada de Bolonia* (VVAA, 2004).

⁴⁹² Sobre la evolución conceptual y las implicaciones metodológicas y estratégicas de la noción de *entorno*, véase la obra fundamental de CASTILLO RUIZ (1997) y el reciente artículo de AGUDO GONZÁLEZ (2007).

⁴⁹³ Sobre la evolución conceptual y las implicaciones metodológicas y estratégicas de la noción de *entorno*, véase la obra fundamental de CASTILLO RUIZ (1997).

Especiales con finalidad de protección (artículos 82, 83 y 84 del Decreto 248/2004) para desarrollar así los objetivos de salvaguarda y gestión del paisaje que preconiza el Convenio Europeo del Paisaje (CEP).

A partir de estas bases, el Plan Especial ha definido el *entorno* del Bien de Interés Cultural con finalidad y criterios paisajísticos. Asumiendo los principios y objetivos del Convenio Europeo del Paisaje, el instrumento urbanístico establece criterios de protección y de gestión para un sector del casco urbano estrechamente ligado al conjunto monumental de los molinos, pero también –y ahí reside su novedad y su compromiso con una nueva cultura del territorio- para una parte significativa del espacio rural contiguo al perímetro urbano por el hecho de constituir el contexto paisajístico (histórico-cultural y visual) en el que se integra, se percibe y se interpreta el monumento ya protegido. Acompaña al instrumento urbanístico un Plan Estratégico de gestión integral del Plan Especial, con iniciativas para explotación económica y turística, y para la generación de alianzas con el sector vitivinícola local y con otros productos y servicios turísticos de la región o del entorno inmediato a Campo de Criptana (MATA OLMO, 2007).

Sobre los espacios rurales, sobre los agricultores y ganaderos, y sobre las actividades agropecuarias y forestales, que han modelado históricamente muchos paisajes y han gestionado su funcionamiento, recae una parte muy importante de la política de paisaje. De este asunto nos hemos ocupado ya extensamente desde la perspectiva de la política agraria y de desarrollo rural de la Unión Europea (MATA OLMO, 2004), destacando las complicidades entre las nociones de multifuncionalidad agraria, producción de bienes públicos y externalidades positivas⁴⁹⁴ –entre ellas, de modo destacado, el paisaje- y la nueva concepción de desarrollo rural, iniciada con la reforma de la PAC de 1992 y fortalecida con la de 2003. Hemos señalado también, aprendiendo de experiencias europeas, la necesidad de vincular iniciativas innovadoras de fomento de la calidad agropecuaria con la gestión del paisaje (MATA OLMO, 2006e), asumiendo a la vez el inevitable abandono de determinados paisajes, para los que en muchos casos son precisas medidas de acompañamiento, que orienten tal abandono.

Sorprende, por eso, sin negar sus indudables avances, el escaso tratamiento de la cuestión paisajística en la recién aprobada Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, después de que el Anteproyecto de dicha norma incluyera sólo una mención muy secundaria al paisaje en relación con el Plan Estratégico Nacional del Patrimonio Natural y la Biodiversidad. En el fundamental Capítulo IV sobre Medidas para el desarrollo rural sostenible, la única referencia al paisaje aparece en la letra g) del Artículo 20 sobre diversificación económica, en relación con “los recursos geológicos que existen en el entorno rural y que pueden ser utilizados para un desarrollo sostenible (sic), dando

⁴⁹⁴ De interés en este sentido, el estudio de estimación de los *beneficios de la conservación* del paisaje rural en los bosques de áreas de montaña de Galicia (integrantes de la Red Natura 2000), que demuestra que los servicios ambientales sin mercado –en concreto, los paisajísticos- habitualmente superan la valoración de los productos maderables y debieran, por ello, tener un peso decisivo en su gestión (PRADA y otros, 2005).

prioridad a la conservación del medio ambiente, el paisaje y el patrimonio natural y cultural”.

Confiemos en que los Planes por zona rural, establecidos también por la citada Ley, constituyan un instrumento en el que se refuerce la presencia del paisaje y de los objetivos paisajísticos en las áreas rurales, y que sean también un ámbito concreto de cooperación interadministrativa, especialmente con las administraciones urbanística, territorial y de conservación de la naturaleza. Cada una de ellas, desde su especificidad, tiene encomendada la misión de velar por los valores del paisaje, pero requieren el concurso del desarrollo rural para hacer efectiva y positiva esa tarea.

Hay, por supuesto, otras muchas políticas, implantaciones y usos del suelo especialmente implicados en la gestión del paisaje, que requieren impregnarse de sensibilidad paisajística y cooperar con los objetivos de calidad del paisaje. Las obras públicas, por ejemplo, y más concretamente, las carreteras, los viaductos o los caminos de hierro de la modernidad, y los caminos del pasado. Ambos, como se expone en otro texto de esta obra, son al mismo tiempo componentes importantes del paisaje construido, focos de atención y vías de acceso a la visión del paisaje. Muchas son, en ese sentido, las potencialidades de los caminos históricos, como invitación al reconocimiento del paisaje desde su propio viario secular, que tan decisivo fue siempre para la organización del territorio.

Pero también tienen trascendencia paisajística usos banales y cada vez más extensos, como los polígonos industriales y las denominadas áreas de actividad económica, que definen el carácter de territorios metropolitanos y periurbanos, y que colonizan hoy entornos de ciudades medias, de cabeceras rurales y hasta de pequeños pueblos. De ahí el interés para estos espacios y sus paisajes de criterios y guías para la integración paisajística, como la que recientemente ha editado la Generalitat de Catalunya (2007). De ahí, también, la esperanza de que la evaluación ambiental estratégica prevista por la Directiva comunitaria 2001/42/CE, trasladada a la normativa española por la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas sobre el medio ambiente, conceda a los valores del paisaje la importancia que merecen en los correspondientes Informes de Sostenibilidad Ambiental. Este es un auténtico “desafío teórico y práctico” –por terminar donde empezábamos-, para todas las administraciones y para todos los lugares, porque el paisaje es elemento de calidad de vida, percepción y carácter de cada territorio. Se abre con la Ley 9/2006 una vía para que el patrimonio paisajístico sea considerado en numerosas actuaciones, planes y proyectos de muy distintas escalas espaciales y competenciales, por ejemplo, en la planificación hidrológica, que pese a estar inspirada por la Directiva Marco del Agua, apenas ha prestado atención hasta ahora a sus implicaciones paisajísticas. Será preciso velar por el cumplimiento de esta norma, en un país en el que hay escasa tradición de considerar los valores paisajísticos en los grandes proyectos territoriales. La reciente ratificación por el Reino de España del Convenio Europeo del Paisaje constituye un acicate -y un compromiso- para que todas las administraciones del Estado, desde la central a la local, asuman sus responsabilidades paisajísticas. Es una nueva y estimulante oportunidad para el buen gobierno del territorio.

4. BIBLIOGRAFÍA

AGUDO GONZÁLEZ, J. (2007): « Paisaje y gestión del territorio ». *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, n. 15, pp. 197-237.

AMORES CARREDANO, F. (2002): « Paisajes con valores patrimoniales: objetivos y estrategias para su ordenación y gestión ». En *Paisaje y Ordenación del Territorio*. Sevilla, Junta de Andalucía. Consejería de Obras Públicas y Transporte. Fundación Duques de Soria pp. 58-70.

ANTROP, J. (1999): « Background concepts for integrated landscape analysis ». *Agricultural, Ecosystems and Environment*, n. 77, pp. 17-28.

ARLER, F. (2000): «Aspects of landscape or nature quality». *Landscape Ecology*, 15, pp. 291-302.

AYUNTAMIENTO DE CAMPO DE CRIPTANA (2007): *Plan Especial de protección de la Sierra de los Molinos* (Convenio Ayuntamiento de Campo de Criptana-Fundación Caja Madrid-Fundación General de la Universidad Autónoma de Madrid para los "Estudios previos y propuesta de ordenación de la Sierra de los Molinos y su entorno paisajístico", dir. R. Mata, 4 vols.).

BERTRAND, G. (1998): «L'image social du paysage: rationalité et irrationalité ». *Convegno Valori e Interpretazioni di paesaggio*. Interpretazioni di paesaggio Maratea, Istituto Italiana di Studi Filosofici (cit. por GAMBINO, R.).

BESSE, J-M. (2000): *Voir la Terre. Six essais sur le paysage et la géographie*. Arlés, Actes du Sud ENSP/Centre du Paysage, 161 pp.

BOLÒS I CAPDEVILA, M. DE (dir.) (1992): *Manual de ciencia del paisaje*, Barcelona, Masson, 273 pp.

BRIFFAUD, S. (2002): «Pour une pédagogie de la médiation paysagère. Une problématique pour la formation des professionnels du paysage ». Communication au Colloque de Florac (en prensa).

CADIOU, N. y LUGINBÜHL, Y. (1995): «Modèles paysagères et représentations des paysages en Normandie Maine ». En *Paysage au Pluriel. Pour une approche ethnologique du paysage*. Paris, Édition de la Maison des Sciences de l'Homme. Coll. Ethnologie de la France, cahier 9, pp. 19-34.

CANEVARI, A. y PALAZZO, D. (2001): *Paesaggio e territorio. Strumenti di pianificazione e modi del governo*. Milano, Franco Angeli.

CASTILLO RUIZ, J. (1997): *El entorno de los bienes inmuebles de interés cultural*. Granada, Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico-Universidad de Granada.

CEPAGE (2004): *Enseigner le paysage*. Bourdeaux, CEPAGE-École d'Architecture du Paysage de Bourdeaux, 40 pp.

CLEMENTI, A. (2002): *Interpretazioni di paesaggio*. Roma, Meltemi editore, 335 pp.

COMISIÓN EUROPEA (1999): *Estrategia Territorial Europea*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 89.

CONSEIL DE L'EUROPE (2000) : *Convention Européenne du Paysage*.

CONSELL INSULAR DE MENORCA (2003) : *Plan Territorial Insular de Menorca*. Maó, 2 vols. (www.cime.es).

CORRALIZA, J. A. (1993): «Reacciones psicológicas a la estimulación escénica». *Ecosistemas*, 6, pp. 46-49.

COUNTRYSIDE COMMISSION (1998): *Countryside Character. The Character of England's natural and man-made landscape*. London, Countryside Commission, vol 3: Yorkshire and The Humber.

COUNTRYSIDE COMMISSION FOR SCOTLAND (1992): *Landscape Assessment: Principles and Practices*. Battleby, Perth, Countryside Commission for Scotland.

CQC, 2007: *Tracking Change in the Character of the English Landscape*. 1999-2003. Final Report.

DE LUCIO FERNÁNDEZ, J.V. (1999): "El vínculo con el paisaje. Convergencia de criterios ecológicos y estéticos en la calidad paisajística". En *Libro homenaje a Ángel Ramos Fernández*. Madrid, Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, Academia de Ingeniería y ETSI Montes, pp. 573-586.

DEFFONTAINES, J.-P. (1986) : «Un point de vue d'agronome sur le paysage », en *Lectures du paysage*. Paris, Foucher, Collection INRAP, pp. 33-52.

DEWARRAT, J. P.; QUICEROT, R.; WEIL, M. y WOEFFRAY, B. (2003) : *Paysages ordinaires. De la protection au project*. Sprimont (Belgique), Pierre Mardaga, 95 pp.

ESCRIBANO, M.ª M. y otros (1987): *El paisaje*. Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, 107 pp.

EEA-EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (1999): *European Landscapes. Classification, Evaluation and Conservation*. Copenhagen, EEA Environmental Monographs, 89 pp. y 3 anexos.

ESPAÑOL ECHÁNIZ, I. (2002): "El paisaje en los sistemas de ordenación territorial: revisión y base de una propuesta". *OP, Ingeniería y Territorio*, n. 60, pp. 102-111.

ESPAÑOL ECHÁNIZ, I. (2007): *Infraestructure and Landscape*. Council of Europe, Strasbourg, 2007 (T-FLOR (2007) 10).

FERNÁNDEZ MUÑOZ, S (2006): "La participación pública en la ordenación del paisaje. Una reflexión a partir de tres proyectos en la Región de Murcia", en MATA OLMO, R. y TARROJA, A. (eds.): *El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo*. Barcelona, Diputació de Barcelona-UIMP, 303-329.

FERNÁNDEZ MUÑOZ, S. y MATA OLMO, R. (2007): « L'intégration de la participation publique à trois projets d'aménagement du paysage dans la région de Murcie (Espagne) », en Berlan-Darqué, M., Luginbühl, Y. et Terrasson, D.: *Paysages: de la connaissance à l'action*. Editions Quae. Update Sciences & Technologies, Versailles, 2007, pp. 239-250

FOLCH, R. (coord.) (2003): *El territorio como sistema. Conceptos y métodos de ordenación*. Barcelona, Diputació de Barcelona, 291 pp.

GONZÁLEZ BERNÁLDEZ, F. (1981): *Ecología y paisaje*. Madrid, Blume, 250 pp.

GUISEPELLI, E. (2002): "Les représentations sociales du paysage comme outils de connaissance préalable à l'action ». Communication au Colloque de Paysage de Florac (inérito).

HAYNES-YOUNG, R.; MARTIN, J.; TANTRAM, D. and SWANWICK, C. (2004): *Constructing an Indicator of Change in Countryside Quality*. Nottingham University Consultants Limited, 83 pp.

LUGINBÜHL, Y. (1994): *Méthode pour des Atlas de Paysages. Identification et qualification*. Paris, Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement et des Transports, 76 pp.

LUGINBÜHL, Y. (1998): "Les paysages, projets d'une Europe plurielle". *Naturopa*, 86, p. 4.

MARCUCCI, D.J. (2000): "Landscape history as a planning tool", *Landscape and Urban Planning* 49(2000), pp. 67-81.

MARTÍNEZ DE PISÓN, E. (1997): "El paisaje, patrimonio cultural". *Revista de Occidente*, 194-195, pp. 37-49.

MARTÍNEZ NIETO, A. (1993): "La protección del paisaje en el derecho español". *Revista de Derecho Ambiental*, n.º 10, pp. 8-45.

MARUSIC, J. y JANCIC, M. (1998) : *Regional Distribution of Landscape Types in Slovenia*. Ljubljana, Ministry of the Environment and Physical Planning, 117 pp.

MATA OLMO, R. (2000): "Los orígenes de la conservación de la naturaleza en España". Estudios sobre el paisaje. Madrid, Fundación Duques de Soria-Servicio de Publicaciones de la Universidad Autónoma de Madrid, pp. 259-279.

MATA OLMO, R. (2004): "Agricultura, paisaje y gestión del territorio". Polígonos. Revista de Geografía, n.º 14, pp. 97-137.

MATA OLMO, R. (2006): "Desarrollo sostenible, insularidad y gobierno del territorio: la experiencia del PTI de Menoría". Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, n.º 41, pp. 183-198.

MATA, R. (2006a): "Un concepto de paisaje para la gestión sostenible del territorio", en MATA OLMO, R. y TARROJA, A. (2006): El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo. Barcelona, Diputació de Barcelona-CUIMP, pp. 17-40.

MATA, R. (2006b): "Métodos de estudio del paisaje e instrumentos para su gestión. Consideraciones a partir de experiencias de planificación territorial", en MATA OLMO, R. y TARROJA, A. (2005): El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo. Barcelona, Diputació de Barcelona-UIMP, pp. 199-239.

MATA OLMO, R. (2006c): "Sobre el paisaje de Menorca: calidad de vida, identidad, patrimonio y recurso", en Jornades sobre els 10 anys de la reserva de la biosfera de Menoría. Maó. Institut Menorquí d'Estudis, col·lecció recerca, 339 pàgs., pp. 141-154.

MATA OLMO, R. (2006d): "Desarrollo sostenible, insularidad y gobierno del territorio: la experiencia del PTI de Menorca". Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, n.º 41, pp. 183-198.

MATA OLMO, R. (2006e): "El paisaje, patrimonio y recurso: una oportunidad para la montaña cantábrica", en DELGADO VIÑAS, C. (ed.): La montaña cantábrica. Una montaña viva. Santander, Parlamento de Cantabria-Universidad de Cantabria, pp. 39-60.

MATA OLMO, R. (2007): "Ordenación y gestión del patrimonio cultural y el paisaje. La experiencia del Plan Especial de la Sierra de los Molinos en Campo de Criptana", en Patrimonio y Territorio. Actas del V Congreso Internacional 'Restaurar la Memoria'. Valladolid, Junta de Castilla y León, pp. 125-160.

MATA OLMO, R. y FERNÁNDEZ MUÑOZ, S. (2004): "La Huerta de Murcia. Landscape guidelines for a Peri-urban territory". Landscape Research, vol. 29, n.º 4, pp. 385-397.

MATA OLMO, R. y SANZ HERRÁIZ, C. (dirs.) (2003): *Atlas de los paisajes de España*. Madrid, Ministerio de Medio Ambiente, 788 págs. (Premio de Investigación de la Sociedad Geográfica Española, 2004).

MATA OLMO, R. y SEVILLA CALLEJO, M. (2007): "Ordenación del territorio y paisaje rural. El caso del Plan Territorial Insular de Menorca y los Contratos agrarios", en III Coloquio Hispano-Francés de Geografía Rural. Baeza, Universidad Internacional de Andalucía, 17 pp. (en prensa).

MRNF-Ministère des Ressources Naturelles et de la Faune (2007): *Guide pour la réalisation d'un étude d'intégration et d'harmonisation paysagères*. Project d'implantation de parc éolien sur territoire public. Gouvernement du Quebec, 26 pp.

NOHL, W. (2001): "Sustainable landscape use and aesthetic perception- preliminary reflections on future landscape aesthetics". *Landscape and Urban Planning* 54(2001), pp. 223-237.

OFEFP (2003): «Nature et Paysage. Paysage 2020. Analyses et tendances ». *Cahier de l'Environnement*, n.º 352, 152 pp.

OREJAS SACO DEL VALLE, A. (2001): "Los parques arqueológicos y el paisaje como patrimonio", en De Arqueo Web (3)1, 10 pp.

ORTEGA CANTERO, N. (2003): "La imagen literaria del paisaje de España". En MATA OLMO, R. y SANZ HERRÁIZ, C. (dirs.): *Atlas de los Paisajes de España*. Madrid, Minitsrio de Medio Ambiente, 683 pp.

ORTEGA VALCARCEL, J. (1998): "El patrimonio territorial: El territorio como recurso cultural y económico". Ciudades, 4, Universidad de Valladolid, pp. 33-48.

PADRÓ WERNER, J. (2002): "Territorio y gestión creativa del patrimonio natural y cultural". Ábaco, 34 (edición digital).

PÉREZ-CHACÓN ESPINO, E. (2002): "Unidades de paisaje: aproximación científica y aplicaciones". En Paisaje y Ordenación del Territorio, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía-Fundación Duques de Soria, pp. 122-135.

PRADA, A.; VÁZQUEZ RODRÍGUEZ, M^o J. y SOLIÑO MILLÁN, M. (2005): *Los beneficios y costes sociales en la conservación de la Red Natura 2000*. Fundación Caixa Galicia, 262 pp.

PRIEUR, M. et DUROUSSEAU, S. (2004) : « Étude de droit comparé sur la participation du public en matière de paysage dans le contexte de la mise en œuvre de la Convention Européenne du Paysage ». Strasbourg, Conseil de l'Europe, T-FLOR 3 (2004) 6, 47 pp.

PRIORE, R. (2002): « Derecho al paisaje, derecho del paisaje». En *Paisaje y Ordenación del Territorio*, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía-Fundación Duques de Soria, pp. 92-99.

PTC SIENA (2000): Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Siena. Amministrazione Provinciale di Siena (www.provincia.siena.it/ptc/files_html/progetti/homegdl.html).

REGIÓN DE MURCIA (2002): Análisis, diagnóstico y propuesta de directrices de paisaje del Área Metropolitana de Murcia (Huerta de Murcia y Vega Media). Murcia, Consejería de Obras Públicas y de Ordenación del Territorio, 3. vols. (Convenio FGUAM-Consultores de Administraciones Públicas- Consejería de Obras Públicas y de Ordenación del Territorio de la Región de Murcia; director: Rafael Mata Olmo; autores: S. Fernández Muñoz (coord.), M. Sevilla Callejo y J.A. Rodríguez Esteban (cartografía).

RIESCO CHUECA, P. (2001): "La interpretación de perturbaciones en el paisaje rural. Propuestas de atenuación". Andalucía Geográfica. Boletín de la Asociación de Geógrafos Profesionales de Andalucía, n. 6, pp. 27-36.

ROBINSON, D. G.; LAURIE, I. C. ; WAGER, J. F. and TRAILL, A. L. (1977): *Landscape Evaluation*. Manchester, University of Manchester.

RODÀ, F. (2003): "La matriz del paisaje". Funciones ecológicas y territoriales". En FOLCH, R. (coord.) (2003): *El territorio como sistema. Conceptos y métodos de ordenación*. Barcelona, Diputació de Barcelona, pp. 43-55.

RODRÍGUEZ RODRIGUEZ, J. y VILLAR LAMA, A. (2007): Indicadores de paisaje para Andalucía. Propuesta para el Informe de Medio Ambiente. Observatori del Paisatge de Catalunya. http://www.catpaisatge.net/fitxers/seminari_ind/presentacions/RODRIGUEZ_VILLAR.pdf.

SABATÉ, J. (2002): "En la identidad del territorio está su alternativa", *OP ingeniería y territorio*, 60, pp. 12-19.

SALA, P. (2007): "Els indicadors de paisatge de Catalunya". Observatori del Paisatge de Catalunya, http://www.catpaisatge.net/fitxers/seminari_ind/presentacions/SALA.pdf.

SÁNCHEZ BIEC, J.M. (2002): "Problemática y complejidad de la ordenación del paisaje en los planes de ordenación del territorio". *Andalucía Geográfica*. Boletín de la Asociación de Geógrafos Profesionales de Andalucía, n. 9, 9 pp.

SANZ HERRÁIZ, C. (2000): "El paisaje como recurso". En MARTÍNEZ DE PISÓN, E. (dir.): *Estudios sobre el paisaje*. Madrid, Fundación Duques de Soria, UAM, pp. 281-291.

SASSO, A. (1999): "Conservazione, valorizzazione e sviluppo del paesaggio in Olanda", en SCAZZOSI, L. (a cura di): *Politiche e cultura del paesaggio. Esperienze internazionali a confronto*. Roma, Gagime editore, pp. 131-156.

SCAZZOSI, L. (2002): "Valutari i paesaggi", en CLEMENTI, A.: *Interpretazioni di paesaggio*. Roma, Meltemi editore, pp. 217-241.

SCHAMA, S. (1995): *Landscape and Memory*. New York, Alfred A. Knopf.

SKANES, M. H. (1997): "Towards an integrated ecological-geographical landscape perspectiva. A review of principal concepts and methods". *Norsk Geogr.*, n. 51, pp. 145-171.

SCOTTISH NATURAL HERITAGE-THE COUNTRYSIDE AGENCY (2002): *Landscape Character Assessment. Guidance for England and Scotland*, 86 pp.

SWANWICK, C. (2003a): "Recent practice and the evolution of Landscape Character Assessment". *Landscape Character Assessment. Guidance for England and Scotland*. The Countryside Agency and Scottish Natural Heritage, 9 pp.

SWANWICK, C. (2003b): "Techniques and Criteria for Judging Capacity and Sensitivity". *Landscape Character Assessment. Guidance for England and Scotland*. The Countryside Agency and Scottish Natural Heritage, 19 pp.

TARROJA, A. (2004): "Paisaje y gestión del territorio: transformaciones territoriales y valoración social del paisaje". *Paisaje y gestión del territorio*. Colegio de Geógrafos (www.geografos.org).

TERRADAS, J. (2003): "El paisaje y la ecología del paisaje". En FOLCH, R. (coord.) (2003): *El territorio como sistema. Conceptos y métodos de ordenación*. Barcelona, Diputació de Barcelona, pp. 57-72.

TORT, J. (2006): "Del pagus al paisaje: cinco apuntes y una reflexión", en MATA OLMO, R. y TARROJA, A. (2005): *El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo*. Barcelona, Diputació de Barcelona-UIMP, pp. 699-712.

VENTURI FERRAILOLO, M. (1996): "Leggere il mondo. Il paesaggio documento de della natura e della historia", en *Giardino e paesaggio. Conoscenza, conservazione, progetto*. Firenze, Alinea.

VENTURI FERRAILOLO, M. (1999): *Estetica del paesaggio*. Milano, Guerini.

WASCHER, D. M. (ed.) (2005): *European Landscape Character Areas*. Oxford, Landscape Europe, 148 pp.

ZANCCINI, E. (2002): "Paessaggi e partecipazione", en CLEMENTI, A. (ed.): *Interpretación di paesaggio*. Roma, Meltemi, pp. 292-310.

ZOIDO NARANJO, F. (2002): "El paisaje y su utilidad para la ordenación del territorio", en *Paisaje y Ordenación del Territorio*, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía-Fundación Duques de Soria, pp. 21-32.

ZOIDO NARANJO, F. y POSOCO, F. (1998): "Política de paisaje: protección, ordenación y gestión". En ARIAS ABELLÁN, J. y FOURNEAU, F. (eds.): *El paisaje mediterráneo. Le paysage méditerranéen. Il paesaggio mediterráneo*. Granada, Universidad de Granada-Junta de Andalucía, pp. 155-166.

VV.AA (2002): *Integración territorial de los espacios naturales protegidos y conectividad ecológica en paisajes mediterráneos*, Junta de Andalucía, 113 pp.

Paisaje y grandes obras públicas.

Ignacio Miguel Español Echániz

Dr. Ingeniero de Caminos, Profesor Titular de Paisaje



*Foto 1: Viaducto de Los Tilos al amanecer con el Teide al fondo
(foto de José Tomás Rodríguez de Paz)*

ABSTRACT

This paper reviews the role of big Public Works in the landscape. It assumes public works as fruitful keys to understand the existing interaction between society and landscape processes. This approach is taken to move attention from large public works to those other soft public works which relate positively to landscape processes. Size in public works relates to capacity, thus big public works are artefacts devised to serve to massive development models. Appraisal of public works monumental realizations in the landscape should lead to a deeper and more responsible understanding of the context they take part in, its landscape and the socioeconomical and environmental models they support. Actual greatness of public works does not depend on their size but in the way they relate to landscape processes. Soft civil engineering (such as discreet low capacity, reform projects, public works for



sustainability, environmental recovery, demand management, etc.), should be paid more attention as a landscape value.

1. INTRODUCCION

Esta ponencia revisa el papel de las grandes obras públicas en el paisaje incidiendo en su cualidad como claves de lectura de la relación existente entre la sociedad a la que sirven y los procesos del paisaje. A partir de esta idea se cuestiona la fascinación por las obras de grandes dimensiones y se apunta hacia el aprecio por otro tipo de obras. En este sentido, se señala que las grandes obras civiles no son otra cosa que infraestructuras de gran capacidad que sirven a modelos territoriales masivos. El aprecio y fascinación que inspira la contemplación de estas realizaciones constructivas monumentales debería conducir a un entendimiento más completo y responsable del contexto en el que se enmarcan, del paisaje y del ideario que las inspira, en especial, de los modelos ambientales y socioeconómicos de los que estas obras son resultado. La verdadera grandeza de las obras públicas no radica en sus dimensiones, sino en la manera en la que se integran en los procesos del paisaje sin dañarlos,



Foto 2. El arco del viaducto de Los Tilos, en Los Sauces (La Palma) descarga el peso sobre las laderas Barranco del Agua con un espectacular desarrollo simple y geométrico, en contraste con los rasgos orgánicos del vano en el que se sitúa (foto Ignacio Español Echániz).

2. LAS OBRAS PÚBLICAS EN EL PAISAJE

Las obras públicas no son meros artefactos que se sitúan inertes sobre el territorio sino que, por lo contrario, han sido diseñadas con el objetivo intencionado de alterar algunos procesos del medio, modificar así la dinámica territorial y ponerla al servicio de determinados intereses sociales, generalmente de carácter colectivo. La presencia de estas actuaciones en el paisaje y cómo la percibimos tiene que ver con esta intención ambiental que las guía y justifica.

Las obras civiles no han sido concebidas en sí mismas sino que por el contrario se diseñan y construyen a partir de las condiciones y mecanismos del entorno en que se sitúan. Aunque las nuevas tecnologías tanto constructivas como de diseño

permitan abstraer al ingeniero civil de las condiciones del medio, incluso la obra civil más indiferente e impositiva se integra en los procesos del medio e interactúa con ellos. La presencia de estas actuaciones en el territorio lo modifica y transforma generando así una nueva organización de los sistemas ambiental y socioeconómico a los que se incorpora hasta el punto que a menudo es difícil distinguir los límites precisos entre obra pública y entorno.

Como ocurre con las demás formas y objetos que apreciamos en un paisaje, las obras públicas están estrechamente ligadas a los procesos del medio en los que se integran condicionándolos, forman parte de ellos de una manera muy especial y es así como deben ser entendidas y valoradas, es decir, han de ser vistas en términos de cómo se relacionan con su contexto.

Claro está que muchas de ellas presentan desarrollos constructivos espectaculares que llaman poderosamente la atención del observador del paisaje. A veces las obras civiles son sólo simplemente vistosas o atraen la curiosidad del espectador por su aspecto pero rara vez dejan de ser llamativas. Es fácil dejarse llevar por la fascinación de sus formas, por sus cualidades escénicas o por sus dimensiones, especialmente en el caso de las llamadas grandes obras públicas.



Foto 3. Sistemas de sujeción de los tensores del puente atirantado sobre la A-6 en Las Rozas (Madrid). La estética de la obra pública es mecánica y funcional connota eficacia, capacidad y progreso en contraste con los significados más apreciados en el paisaje que suelen referir a naturalidad e identidad cultural (foto Ignacio Español Echániz).

La funcionalidad de sus diseños se traduce en realizaciones formales de geometrías puras, en las grandes proporciones de los elementos construidos y en una estética general que sugiere su operatividad y eficacia. El contraste con los demás elementos del paisaje, de aspecto orgánico, de funcionalidad mucho más compleja refuerza por contraste esa espectacularidad de las formas simples de las grandes obras públicas. Las estructuras resistentes de los grandes puentes levantan su artificio geométrico sobre vanos de aspecto y composición irregulares.

Además, las obras públicas, especialmente las más grandes suelen disfrutar de una poderosa cualidad escénica. Esta condición escénica tiene mucho que ver con el papel que juegan al modificar el contexto en el que se sitúan y aunque este papel es diferente para cada tipo de obra (hidráulica, litoral, lineal de transporte, estructuras, etc.) guardan todas sin embargo un gran efecto escénico. Las actuaciones en el litoral (puertos, faros, paseos litorales, etc.), por ejemplo, se

ubican en el delicado espacio escénico que se abre frente al mar con una gran fuerza visual. Los muros de presa completan el espacio estrecho de la angostura del valle y sus embalses rellenan con la lámina de agua el paisaje del vaso desde abajo. Los desarrollos lineales de carreteras, ferrocarriles y tendidos eléctricos dan desarrollo a la profundidad imponiéndose en la escena.

Las cualidades de la presencia de la obra pública en el paisaje las convierten en objetos de interés paisajístico. No obstante, una vez reconocido su llamativo papel en la estética y escenografía del paisaje, la fascinación por los vistosos elementos contruidos de la obra pública debería avanzar hacia un entendimiento y aprecio más profundo de la especial condición que tienen estas intervenciones. Estas actuaciones tienen un alcance mayor del que demuestra la mera presencia de sus componentes en el paisaje. En primer lugar, la visión formalista no debiera entorpecer el necesario entendimiento de su funcionalidad, sino que debiera colaborar con ella, permitiendo desentrañar su utilitaria razón de ser. Hay quién piensa que la simple observación de las formas de las obras civiles delata como evidente sus funciones, aunque es posible que sea sólo la mirada del experto, pues no son tan obvias al ojo no informado del ciudadano.



Foto 4: La carretera espigón que conduce hasta el Castillo de San Sebastián en La Caleta (Cádiz) tiene un impresionante desarrollo escénico que tiene que ver con su relación con la rasa marina sobre la que discurre y a partir de ella con su relación con la costa y el mar (foto Ignacio Español Echániz).

En segundo lugar, el interés por su aspecto tampoco debiera oscurecer la relación que la obra tiene con el medio en el que se localiza, relación muchas veces minusvalorada por el excesivo efecto de su grandiosidad. En tercer lugar, no se debiera desviar la atención del objetivo para el que fueron concebidas y puestas en funcionamiento, su razón social. En cualquier caso, hay que reconocer que como ocurre en otros casos de aprecio del paisaje existe esta paradójica contraposición entre aspecto y entendimiento, un desequilibrio que tiende a favorecer al primero a costa del segundo en vez de complementarse productivamente⁴⁹⁵.

En este sentido, hay que señalar la larga tradición geográfica que destaca el valor semántico del paisaje y las partes que lo componen⁴⁹⁶. Más ampliamente se puede hablar de su valor hermeneútico, de interpretación de sus rasgos, de su carácter, de cada uno de los elementos que lo forman y de la unidad de su

⁴⁹⁵ **TURRI** Eugenio, La conoscenza del territorio. Metodologia per un'analisi storico-geografica, Marsilio Editori, Venezia, 2002.

⁴⁹⁶ **BERGER** John, Ways of seeing, Penguin books Ltd, Londres, 1.974

conjunto⁴⁹⁷. Las obras públicas pueden ser vistas así como enriquecedoras claves del paisaje del que forman parte. Su presencia en él delata no sólo la tecnología que las generó (a través de la interpretación de su funcionalidad) sino sobretudo, si se sabe interpretarlos adecuadamente, aspectos esenciales de la sociedad a la que sirven y de su ideario.

La condición ambiental de las obras públicas, es decir, la manera que tienen de plantearse y llevar a cabo el aprovechamiento de los procesos del entorno proporciona una primera aproximación a su lectura. El servicio que prestan a la demanda social que las generó, un fin, generalmente de carácter colectivo, está estrechamente relacionado entre otras cosas con la visión que la sociedad a la que sirven tiene de su medio ambiente.

Las dimensiones, estructuras y solución funcional que haya adoptado la obra pública traduce así un determinado entendimiento de los procesos del medio que se produce desde un prisma social dado.



Foto 5: Ruinas de la ciudad de Calatrava La Vieja (Ciudad Real) construida en la margen del Guadiana sobre una ambiciosa obra de ingeniería hidráulica hispano-musulmana (un modelo ambiental integral) que tras la conquista hubo de ser abandonada por la falta de salubridad (foto Ignacio Español Echániz).

Esta cualidad semántica o hermeneútica de la obra pública ha sido tratada en recientes trabajos⁴⁹⁸ y aunque presenta no pocos problemas en el desarrollo de la interpretación, incide directamente sobre los modelos territoriales y ambientales que se plantea la comunidad a la que sirve.

La mirada sobre las obras públicas y, esto es lo verdaderamente interesante de su dimensión paisajística, puede abarcar el ideario del que son su producto directo: las ideas a las que están directamente asociadas ya sea en términos tecnológicos, sociales o ambientales, ideas que son las responsables en primer término de la presencia, ya sea grandiosa o discreta, de sus construcciones en el paisaje y que son las que debieran determinar su percepción y aprecio paisajístico.

⁴⁹⁷ **CABALLERO SÁNCHEZ**, Juan Vicente, Consideraciones sobre la naturaleza hermenéutica de la descripción geográfica. Ponencia en el XX Congreso de Geografía, 2007.

⁴⁹⁸ **ESPAÑOL ECHANIZ** Ignacio, **MUÑOZ ESPINOSA** Elena, El valle del Alto Besaya. Una lectura del paisaje desde las obras lineales del transporte. Cuadernos de Ingeniería y Territorio nº9, ETSICaminos C y P de Ciudad Real, UCLM., 2006

3. DIMENSION Y CAPACIDAD

3.1 La dimensión de la obra pública.

Frecuentemente, el aprecio por la estética de las grandes obras públicas responde a interpretaciones grandilocuentes propias de la retórica de los representantes públicos. En realidad, el responsable de este tipo de aprecio es el propio carácter público de estas obras del que difícilmente pueden enajenarse estas actuaciones. Las obras civiles son cuestión de todos no sólo por que sirven a intereses colectivos sino porque implican recursos que son de todos. Existe una cierta lógica en el proceso que conduce al aprecio público de la monumentalidad de las actuaciones constructivas públicas de grandes dimensiones. Generalmente, son el resultado de un gran esfuerzo inversor económico-financiero o simplemente político. El esfuerzo se plantea sobre la base de un beneficio colectivo y público que necesita la aprobación pública, cuando no su apoyo político directo.



Foto 6: Presa del Cenajo en el Río Segura, levanta su muro monumental justo sobre en el límite provincial de Albacete con Murcia. Fue levantada por presos represaliados de la guerra civil e inaugurada por Franco con un auto de fe, proporciona el agua para los regadíos de la vega del Segura (foto Ignacio Español Echániz).

Las grandes piezas funcionales de la actuación constructiva como aliviaderos, estribos, arcos, plataformas y tirantes; eficaces, efectistas y monumentales, materializan así en el plano formal, la grandiosidad que se pretende en la operación política que las generó. Se podría decir “*grandes esfuerzos realizados para los grandes beneficios sociales que proporciona el funcionamiento de un gran artefacto*”. Tampoco son despreciables los enormes beneficios económico-financieros que arrastra una gran inversión pública constructiva. Pese a ser muy localizados, geográfica y socialmente, y casi exclusivamente de corto plazo, mm, son una dimensión del interés privado de un determinado sector empresarial de la sociedad, que tiende a soslayar los perjuicios ambientales, sociales e incluso los económicos en los que se incurre en estas obras.

El fenómeno es tal que no es excepcional que grandes obras públicas se hayan llevado a cabo sin una sólida justificación de su funcionalidad o de sus beneficios

públicos. La fuerza de la visión estética reduccionista es tan fuerte que se han llegado a justificar costosas inversiones por el mero valor icónico del artefacto que se construye: “*también aquí nos merecemos un puente singular*”. Sobre premisas equívocas se plantean así obras civiles, más a menudo grandes equipamientos culturales, como grandes operaciones de lavado de imagen de ciudades y territorios que persiguen ingenuamente su renovación.

Es así que en un evidente sofisma la percepción de la monumentalidad tiende a dirigir la atención hacia las grandes dimensiones de sus beneficios. Está claro que grandes obras pueden producir pequeños beneficios sociales y viceversa. Hay que entender que este aprecio no es otra cosa que el resultado de una determinada lectura, muy limitada, propia de una visión en exceso simplista de la realidad que toma las formas y las considera aisladamente, ignorando que son parte de complejos procesos territoriales y diacrónicos, y en el caso de las grandes obras públicas, actuaciones colectivas en el entorno para la obtención de beneficios públicos. El entendimiento de estas relaciones se ve muy dañado por la espectacularidad de sus manifestaciones formales.



Foto 7: Vista de la A-6 en los accesos a Madrid. Es una vía de gran capacidad que canaliza simultáneamente los tráficos de largo recorrido, de penetración, interurbanos y de agitación en el noroeste del área metropolitana de Madrid (foto Ignacio Español Echániz).

Esta interpretación evidentemente superficial bloquea una aproximación más responsable a la lectura del papel que verdaderamente desempeñan las obras públicas en el modelo territorial que propone cada sociedad, en su paisaje. Para avanzar en esta aproximación es necesario profundizar en el verdadero sentido que tiene la grandiosidad de estas actuaciones públicas, pues curiosamente en esa grandiosidad radica su relación con el modelo que sostienen.

3.2 La capacidad de la obra pública.

En ingeniería las dimensiones de una actuación, particularmente de sus elementos construidos, son superfluas si no se entienden supeditadas a su funcionalidad. Las grandes dimensiones son en realidad el resultado directo de un aspecto crucial en el planteamiento de una obra civil, su capacidad.

Las vías de altas prestaciones, grandes autovías y autopistas, desarrollan anchas plataformas con grandes movimientos de tierras, profundos túneles e

impresionantes viaductos porque sirven a un flujo de vehículos muy elevado al que se le permite circular a gran velocidad y con fluidez, es decir con un elevado nivel de servicio. Las grandes presas tienen la capacidad de embalsar enormes volúmenes de agua que abastecerán a grandes ciudades, a extensos sistemas de regadío o a ambos. Cuando son elevadas permiten el aprovechamiento hidroeléctrico del salto de agua, de la caída de su carga hidráulica.

De la misma manera, el sistema de transferencia de caudales de una cuenca a otra reclama, por movilizar grandes recursos, grandes embalses que acojan el volumen a trasvasar y canales de secciones suficientes que los comuniquen y luego distribuyan el agua hacia sus destinos de consumo. Las dársenas de los grandes puertos, encajadas en la costa se diseñan para poder proteger con su abrigo grandes buques, buques de gran calado que encuentran en las dársenas profundas refugio adecuado. La expresión más adecuada no es tanto “grandes obras públicas” sino “obras públicas de gran capacidad” siendo sus vistosos elementos construidos los que proporcionan las formas que captan la atención del observador del paisaje cuando enfrenta en él una gran obra civil.



Foto 8: Embalse del Talave (Albacete) el gran depósito receptor de los caudales del Trasvase Tajo Segura que se acumulan aquí antes de ser distribuidos por la cuenca del Segura genera su propio paisaje (foto Ignacio Español Echániz).

Como se ha dicho, estos elementos construidos son verdaderamente impresionantes en sus dimensiones absolutas y relativas al entorno en el que se encajan y sobre el que además actúan interactivamente. No en vano generan elementos y procesos intermedios como las dársenas, los embalses o los movimientos de tierra lineales, llegando a construir con estas transformaciones su propio paisaje.

Además, está el resto de los efectos visibles sobre el entorno un heterogéneo conjunto de procesos de origen natural pero ahora reconducidos por la intervención de la ingeniería como son las bandas áridas de los embalses, los taludes erosivos de las autovías o las bolsas de aguas más estáticas y turbias de las radas portuarias.

También están ahí en el paisaje los efectos que se manifiestan a largo plazo y/o a gran distancia como las superficies regadas con caudales provenientes de los embalses, la erosión de las playas inducidas por actuaciones portuarias, la promoción inmobiliaria favorecida por autovías o el aislamiento y declive de poblaciones que pueden producir las infraestructuras ferroviarias de alta

velocidad. En fin, los mecanismos del territorio que reflejan la intervención, intencionada o no, de la ingeniería civil.

3.3 Al servicio de un modelo territorial.

La cuestión está entonces en el por qué de las elevadas capacidades que mantienen estas grandes obras públicas. La respuesta es obvia, existe un modelo territorial extenso y masivo que opera con grandes volúmenes de recursos del cual estas obras son su manifestación más vistosa en el paisaje. Los sistemas territoriales metropolitanos de Europa occidental necesitan cada vez desplazar mayores volúmenes de población y recursos diariamente de un lado al otro del territorio, en parte por el abandono en la planificación de los modelos urbanos integrales en parte por la realidad de los mercados de suelo urbano que están desmembrando el hábitat humano en lugares especializados para cada función: áreas residenciales, lugares de trabajo, zonas de equipamiento y centros comerciales.



Foto 9: Centro comercial del centro intermodal de transporte Príncipe Pío (Madrid). Los centros de transporte, equipamientos del bien común, son vistos sólo como oportunidad de negocio produciendo este paisaje que comercializa el propio espacio colectivo (foto Ignacio Español Echániz).

El funcionamiento del sistema se sostiene sobre grandes infraestructuras de transporte que deben dar salida a estos desplazamientos recurrentes de personas y productos. La masificación y congestión son óptimas oportunidades de negocio comercial que van tomando el espacio colectivo quien a su vez va perdiendo así su función social. Los paisajes de los centros de transportes convertidos ahora en centros comerciales son una muestra palpable de la orientación que mantiene el sistema.

Los ejemplos contemporáneos son numerosos. Las grandes ciudades necesitan incorporar grandes caudales de agua y energía que son producidos a grandes distancias y transportados por poderosas infraestructuras de abastecimiento y distribución de energía. En algún lugar apartado grandes embalses y poderosas centrales térmicas producen los recursos necesarios para mantener en marcha esta costosa maquinaria de la congestión. La actividad agrícola masificada requiere costosas inversiones en regadío que han de generar la producción internacionalizada a distribuir por extensos territorios. Sus grandes obras públicas son la materialización de este modelo territorial.

4. OTRA MIRADA AL PAISAJE Y OTRAS OBRAS PÚBLICAS.

4.1 Una mirada responsable al paisaje.

La fascinación por las grandes operaciones constructivas de las obras civiles no puede ignorar el modelo territorial que soportan. Como en otras actitudes sociales existe una responsabilidad ética en la actitud de la mirada⁴⁹⁹. Detrás de esas vistosas obras civiles está la sociedad que las reclama para servir a su modelo desagregado y masivo que viene siendo costosamente insostenible y masivo. Si es verdad que otro mundo es posible es porque existe otra manera de aproximar las cosas, una mirada renovada sobre el paisaje y sus artefactos, responsable, sensata y comedida. No es idealismo. Existe otra manera de hacer obra pública que responde a un entendimiento más completo y medido del territorio, de sus verdaderas capacidades y de sus valores.



Foto 10: El mar de nubes desde la carretera de la cumbre (La Palma) (foto I. Español Echániz).

Es una ingeniería civil que es ambiciosa en sus planteamientos de eficacia y costes integrales y no exclusivamente en sus aspectos formales. Estas obras públicas reclaman una merecida atención de nuestra mirada. Aunque siempre es arriesgado establecer clasificaciones y generalizaciones, se identifican distintas actitudes en este sentido positivo. Están las obras pequeñas casi imperceptibles que, intencionadamente o no, sacan partido de las condiciones del sitio con una mínima alteración. En segundo lugar, existe toda una amplia actividad en ingeniería civil relacionada con el aprovechamiento de las infraestructuras ya existentes, planteándose imaginativas reformas que consolidan los modelos a los que sirven sin expandir sus capacidades en exceso. Como tercer grupo, se pueden encontrar, numerosas obras de ingeniería que conscientes de la necesidad de reducir las costosas condiciones del transporte, se plantean favorecer modos energéticamente más eficaces y de mayor valor social añadido. Finalmente, un cuarto grupo serían todas esas acciones de la ingeniería civil que,

⁴⁹⁹ **ESQUIROL** Josep M., *El respeto o la mirada atenta. Una ética para la era de la ciencia y la tecnología*. Gedisa editorial, 2006

apoyando estrategias de gestión de los recursos, persiguen actuar sobre la demanda conteniéndola y encauzándola.

Siguen algunos ejemplos que son también espectaculares y llamativos pero no a la manera convencional, sino de otro modo muy singular el que responde a una visión del paisaje más atenta, consciente y responsable.

4.2 Obras discretas e integradas en el paisaje.

Primeramente, están las pequeñas obras, limitadas en sus dimensiones y capacidades que sirven a modelos territoriales sostenibles, que se integran sacando partido de las condiciones del medio y no supeditándolo a demandas que exijan grandes prestaciones. Un buen ejemplo, es una modesta carretera de montaña, incómoda y aparentemente ineficaz que reclama el esfuerzo y habilidad del conductor para sortear la baja calidad de sus parámetros de trazado y las limitaciones de su visibilidad, debe ser vista también por su positiva capacidad de relacionarse con el medio por el que discurre, al que nos da acceso y con el que nos pone en contacto.



Fotos 11 y 12 .Paseo litoral de Cabo Menor en Santander, con una intervención espectacular por lo muy modesta que es en términos constructivos (foto izqda.). Sin embargo, saca un grandioso partido de las condiciones del sitio, las pone en servicio de los ciudadanos sin grandes costes, pasando desapercibida con elegancia (foto Ignacio Español Echániz).

No se trata de un planteamiento más o menos romántico o pintoresco que prefiera las obras civiles pequeñas y arcaicas, sino que consiste en plantear actuaciones que posean positivos perfiles ambientales y sociales, a menudo a costa de limitar sus prestaciones, aunque este no sea explícitamente su primer criterio de diseño o intervención (si lo es del último grupo de ingenierías positivas mencionadas aquí, el de la ingeniería civil que pretende incidir sobre la demanda y controlarla).

4.3 El paisaje como criterio: la ingeniería civil de reforma.

En segundo lugar, existe toda una amplia actividad en ingeniería civil relacionada con el aprovechamiento de las infraestructuras ya existentes, planteándose imaginativas reformas que consolidan los modelos a los que sirven sin expandir sus capacidades en exceso. La creación *ex novo* es siempre más agradecida para el ingeniero civil que encuentra la oportunidad de desarrollar su idea libremente y al completo. Este agradecido perfil de la construcción de nueva planta es bien

recibido por el proyectista, más libre en su diseño, por el contratista, por el director de obra y por el político, que componen un artefacto enteramente nuevo y por ello más atractivo. También es muy bien recibido por la cuenta de resultados de la empresa constructora y de su financiera.

Sin embargo, a menudo la verdadera dificultad y el ingenio se agudizan en los proyectos de ingeniería de reforma que se ven obligados a resolver situaciones preconcebidas, a actualizar condiciones y dar salida a las nuevas necesidades sobre la realidad de situaciones pasadas y con limitaciones presupuestarias y operativas.

Esta ingeniería tiene mucho de esforzada aproximación arqueológica en su sentido más positivo por que inevitablemente parte del aprovechamiento que le propone el análisis de la obra del pasado y es a partir de este análisis como se plantea el avance hacia el futuro. El paisaje y su interpretación diacrónica y ambiental son sus principales recursos tecnológicos.



Fotos 13 y 14. Puente del Barranco de La Galga (La Palma). Construido sobre el puente de hormigón existente que se puede observar en su interior (izqda. foto Ignacio Español Echániz), las estructuras laterales y la plataforma lo envuelven (dcha. foto de José Tomás Rodríguez de Paz) aprovechando el trazado de la carretera y su túnel evitando así una actuación mayor.

También forma parte de este grupo la ingeniería de recuperación ambiental, la que interviene sobre la reconversión de obras públicas abandonadas o en desuso, una interesante área de trabajo que no acaba de consolidarse del todo aunque cada vez existen ejemplos más positivos en este sentido.

4.4 Ingeniería civil que mejora la sostenibilidad.

Un tercer grupo lo forman las obras públicas que se plantean mejorar la eficacia energética y social de los procesos territoriales a los que sirven. Que aprovechan su capacidad para corregir, canalizar y modular los excesos de los actuales modelos socioeconómicos, tratando de favorecer una mejor relación entre la sociedad la demanda y sus recursos.

Esta área de actividad de la ingeniería actúa en los límites que le impone el modelo vigente de desarrollo, pues sólo cambios radicales en los planteamientos

de los modelos territoriales y de desarrollo pueden conducir a la verdadera reforma de sus perfiles de consumo energético y huella ecológica.

Nuevos modelos de obras públicas no pueden trastocar por sí mismos la organización esencial de las grandes áreas metropolitanas, la disgregación funcional del territorio o la dinámica de despilfarro de las pautas de consumo contemporáneas. No obstante, en el estrecho margen de su funcionalidad pueden operar con eficacia hacia sus objetivos.

Muchas obras públicas relacionadas con la gestión de residuos y su tratamiento está tomando esta orientación, obligados por los elevados costes energéticos de los tratamientos de depuración de las aguas. En el área de transporte, numerosas iniciativas persiguen favorecer los modos de transporte más blandos y energéticamente más eficaces, mientras que en otro campo las propias limitaciones de la disponibilidad de agua están estimulando soluciones de ahorro.



Foto 15. Boca de salida del carril de Alta Ocupación de la A-6 en Madrid. Un elemento que favorece el uso de vehículos colectivos y de alta ocupación, una modesta iniciativa, muy positiva, a favor de una mayor eficacia social y energética del transporte (foto Ignacio Español Echániz).

La parte medio llena de la botella tiene desafortunadamente su parte medio vacía en las infraestructuras de reciente implantación que se siguen construyendo y que no sólo mantienen sino que estimulan los modelos socioeconómicos y territoriales del despilfarro y congestión. Los ejemplos están a mano: las grandes terminales aeroportuarias que supeditan el servicio público a las ventajas de las compañías aéreas; las grandes vías urbanas, subterráneas o no, que incrementan su capacidad, congestionando el espacio urbano aún más; las autovías inmobiliarias que propagan la especulación inmobiliaria a grandes distancias; o las inversiones portuarias deportivas que consumen recursos exclusivos compitiendo entre sí al tiempo que encubren operaciones inmobiliarias en el trasdós de sus muelles.

4.5 La gestión de la demanda y su ingeniería civil.

Finalmente, un cuarto grupo serían todas esas acciones de la ingeniería civil que, apoyando estrategias de gestión de los recursos, persiguen actuar sobre la demanda conteniéndola y encauzándola. Limitar la capacidad de las infraestructuras viene siendo un criterio muy eficaz para contener el crecimiento de las demandas pues la falta de capacidad fuerza al sistema a contener su desarrollo desmedido.

Los ejemplos aquí también son numerosos pero también modestos y aislados. Las infraestructuras del paisaje urbano, siempre enfrentado a sus propias limitaciones funcionales, vienen siendo un modelo de referencia para las medidas de reducción de capacidad. Carreteras urbanas recuperadas como calles, limitaciones en la capacidad de aparcamiento, restricciones temporales o permanentes del acceso, mejoran el perfil de estos paisajes urbanos con intervenciones infraestructurales pequeñas y discretas pero de gran alcance en su contención del crecimiento.

El modelo de restricción de capacidad ya utilizado en los centros urbanos, encuentra una aplicación directa en la gestión de la demanda de territorios de otra naturaleza que se podrían beneficiar de las limitaciones de capacidad y servicios. Son claros los ejemplos del ámbito del litoral o los espacios naturales que tan urgentemente lo reclaman pero también modelos territoriales más amplios y ambiciosos que pueden asumirlos.

5. CONCLUSIONES.

El aprecio y fascinación que inspira la contemplación de las monumentales realizaciones constructivas de las grandes obra públicas debería conducir a un entendimiento más completo y responsable del contexto en el que se enmarcan, del paisaje y del ideario que las inspira, en especial, de los modelos ambiental y socioeconómico del que son resultado. La verdadera grandeza de las obras públicas no radica en sus dimensiones, sino en la manera en la que se integran en los procesos del paisaje.

En este sentido, obras formalmente más modestas reclaman el aprecio de una mirada más sensata y responsable sobre el paisaje. Aquellas que con un positivo perfil ambiental y social nos acercan a la realidad del territorio de una manera discreta. Las obras de ingeniería de reforma que intervienen actualizando los sistemas existentes y recurriendo a las aportaciones que proporciona una visión positiva del pasado. También están las obras de ingeniería que intencionadamente persiguen mejorar la eficacia energética y ambiental del sistema. Finalmente, un último grupo lo forman aquellas infraestructuras que al reducir su capacidad fuerzan al sistema a controlar sus dinámicas de despilfarro haciéndolas más conscientes y selectivas.

área de Paisaje

V CIOT

Ponencias aceptadas



fundicot
ASOCIACIÓN INTERPROFESIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO



Estudio de Recuperación Ambiental de la Zona Marismal de los Ríos Guadalete y San Pedro (Cádiz)

José Luis Almazán Gárate, Andrés Ortega Cuenllas, José Raúl García Montes

Dr. Ing. de Caminos, Canales y Puertos

M. Carmen Palomino Monzón

Dra. en CC. Físicas

RESUMEN

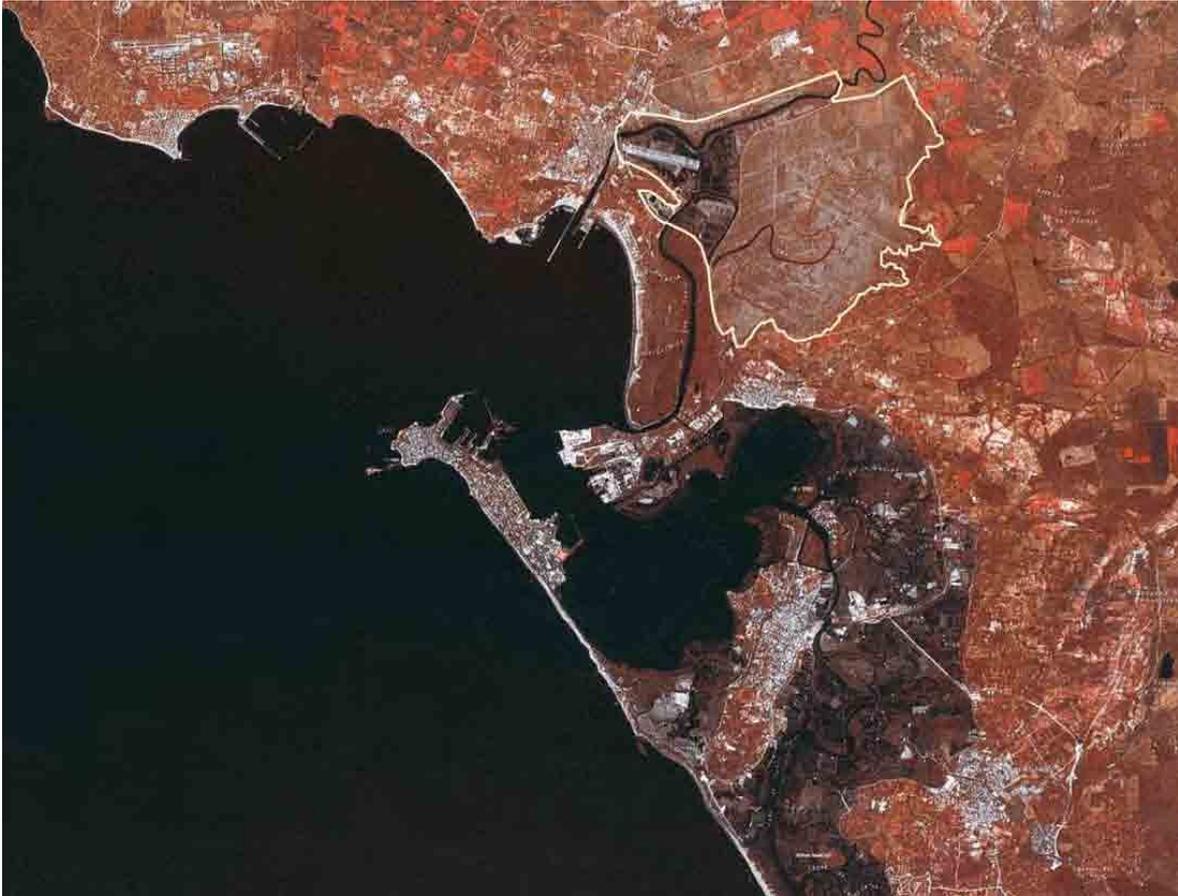
En tiempos precuaternarios, la zona de estudio se encontraba cubierta por las aguas marinas formando el antiguo estuario de los ríos Guadalete y San Pedro. En tiempos más recientes estas marismas de los ríos Guadalete y San Pedro forman parte del sistema de humedales necesarios para el anidamiento y migración de multitud de aves en la ruta entre los continentes europeo y africano, presentando así un indudable valor ecológico.

La limitada inundación mareal debida a las numerosas acciones antrópicas sufridas por esta zona han provocado la desecación de la marisma. La presente comunicación presenta una propuesta de regeneración ambiental que pretende solucionar estos problemas, generando una zona ecológicamente estable que garantice además su desarrollo socioeconómico sostenible a largo plazo del entorno en el que se ubica.

Las soluciones propuestas se basan en la regeneración hídrica de la zona buscando el ascenso del agua salina en pleamar por el río San Pedro y en la bajada de las aguas dulces por el río Guadalete y el arroyo Saladillo, reconectándose los cauces de los ríos San Pedro y Guadalete. Además, se propone la creación de un centro de investigación zoológica y de una reserva natural de unas 300 Has.

1. INTRODUCCIÓN.

La Zona Marismal de los Ríos Guadalete y San Pedro se ubica en el marco de la Bahía de Cádiz. La posición privilegiada de esta región como cruce de caminos entre el continente europeo, asiático y americano, ha caracterizado la importancia histórica de la zona y permitido su desarrollo económico. Se trata de una zona húmeda situada en la parte norte de la Bahía de Cádiz, en la desembocadura del río Guadalete y su antiguo brazo el río San Pedro que durante el periodo aluvial cuaternario se fue colmatando hasta cubrir una extensión de 4.000 Has. Se extiende en los Términos Municipales de El Puerto de Santa María, Puerto Real y en menor medida en Jerez de la Frontera.



1. Situación de la zona marismal objeto de estudio enmarcada en la Bahía de Cádiz

Morfológicamente es una interfase entre el mar y la tierra formada por las aportaciones de limos y arcillas del río Guadalete y San Pedro, que, en mayor o menor medida, son inundables en mareas altas permitiendo la configuración de la marisma actual.

La importancia histórica de la zona viene dada por su posición privilegiada. Destaca el Puerto Fenicio de Menesteo, y la posterior canalización del río Guadalete para formar un puerto en la desembocadura actual. Desde dicho puerto se produjo la salida de las Carabelas del 2º viaje de Colón, y es también desde donde se aprovisionaba la flota de galeras de Castilla con base en el Puerto de Santa María. Además, desde hace más de 200 años esta zona se han ubicado importantes salinas.



2. Reservas naturales en el entorno de las marismas de los ríos Guadalete y San Pedro.

Por otra parte, la importancia como hábitat natural de este espacio se ha revalorizado con la nueva filosofía ambiental, vigente en todo el mundo, han hecho que estas marismas pasen a formar parte del sistema de humedales necesarios para el anidamiento, migración y reposo de multitud de aves en la ruta entre los continentes europeo y africano (imagen 3). Por ello merecieron ser catalogadas como humedales de Importancia Internacional (humedales RAMSAR) y merecen ser incluidas dentro del entorno del Parque Natural Bahía de Cádiz.



3. Rutas de migración de aves con base en Huelva y Cádiz.

2. PROBLEMAS IDENTIFICADOS.

Actualmente, en el interior de la Zona Marismal del Río Guadalete y San Pedro, nos encontramos con:

- Varios polígonos industriales.
- Presencia de actuaciones antrópicas que segregan el territorio, fundamentalmente los diques del IRYDA.
- Corta del río San Pedro que impide la inundación natural del agua a través de dicho cauce.
- Desdoblamiento de la autovía de la N – IV que atraviesa la marisma, la cual se puede ver en la imagen 4.
- Líneas de alta tensión.
- Instalaciones de irrigación en estado de abandono. Imagen 5.
- Instalación de naves para la Sociedad Anónima Municipal de Basura e Incendios dentro del Dominio Público.
- Proximidad de los núcleos urbanos de Puerto Real y El Puerto de Santa María, que dan lugar a vertederos incontrolados.
- Cultivos del IARA.
- Carácter salino de los suelos resultando no aptos para el desarrollo productivo de cultivos agrarios.
- “Polvero” de la marisma de Cetina.

•



4. Variante de la N-IV atravesando la zona marismal



5. Canales de riego en desuso.

3. PROPUESTA DE ACTUACIÓN.

La definición de las propuestas de actuación, busca racionalizar al máximo la utilización de los recursos naturales, didácticos y recreativos de la zona de acuerdo con su capacidad de acogida. Los criterios esenciales seguidos para la determinación de las actuaciones han sido los siguientes:

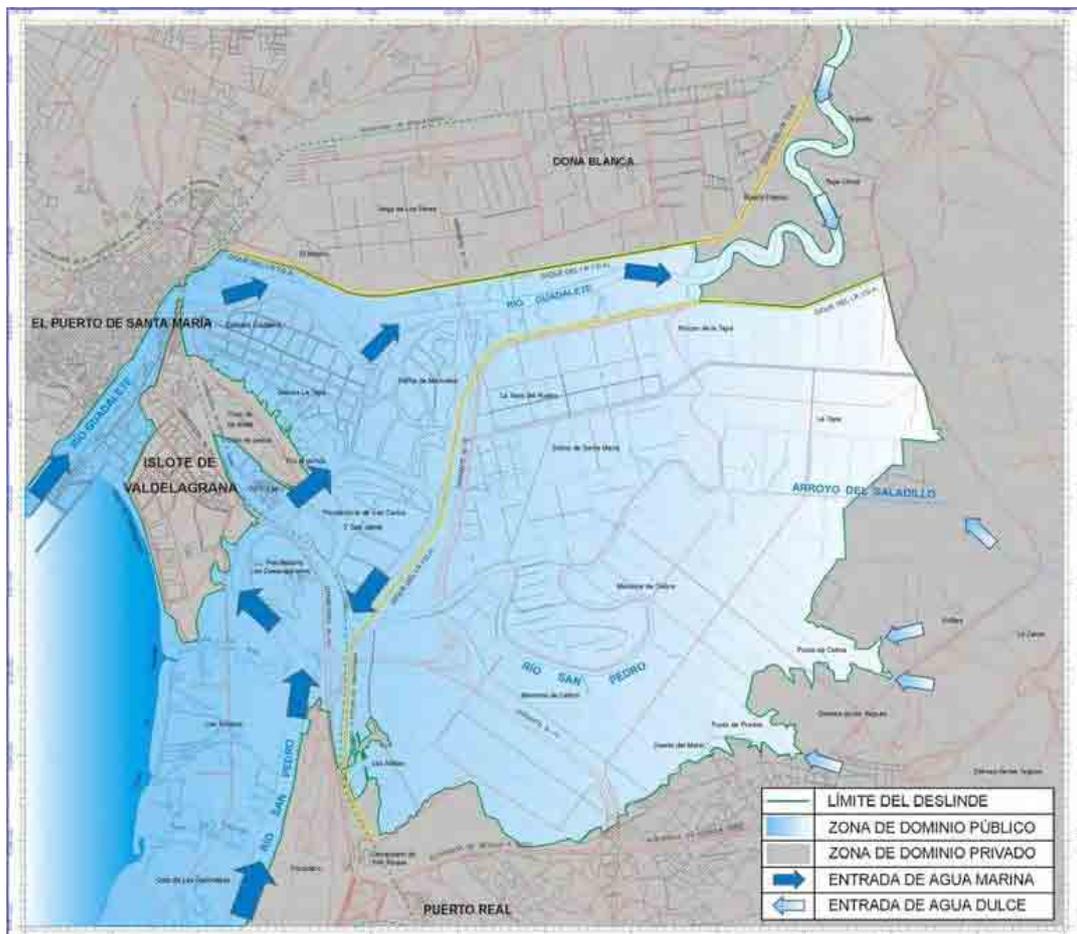
- Recuperación de la circulación hídrica existente en los años 50 (el aspecto de esta zona en 1953 se puede apreciar en la imagen 6), regenerando las zonas de dominio marítimo con objeto que la acción del tiempo produzca una regeneración natural en su estado primitivo, y buscando tanto el ascenso de las aguas salinas marinas en las pleamares por el río San Pedro como la bajada de las aguas dulces por el río Guadalete y el arroyo Saladillo, recuperándose así el ancestral conflicto entre las aguas dulces y salinas y forzando la inundabilidad de estos terrenos (imagen 7).



6. Aspecto de la zona marismal en 1953.

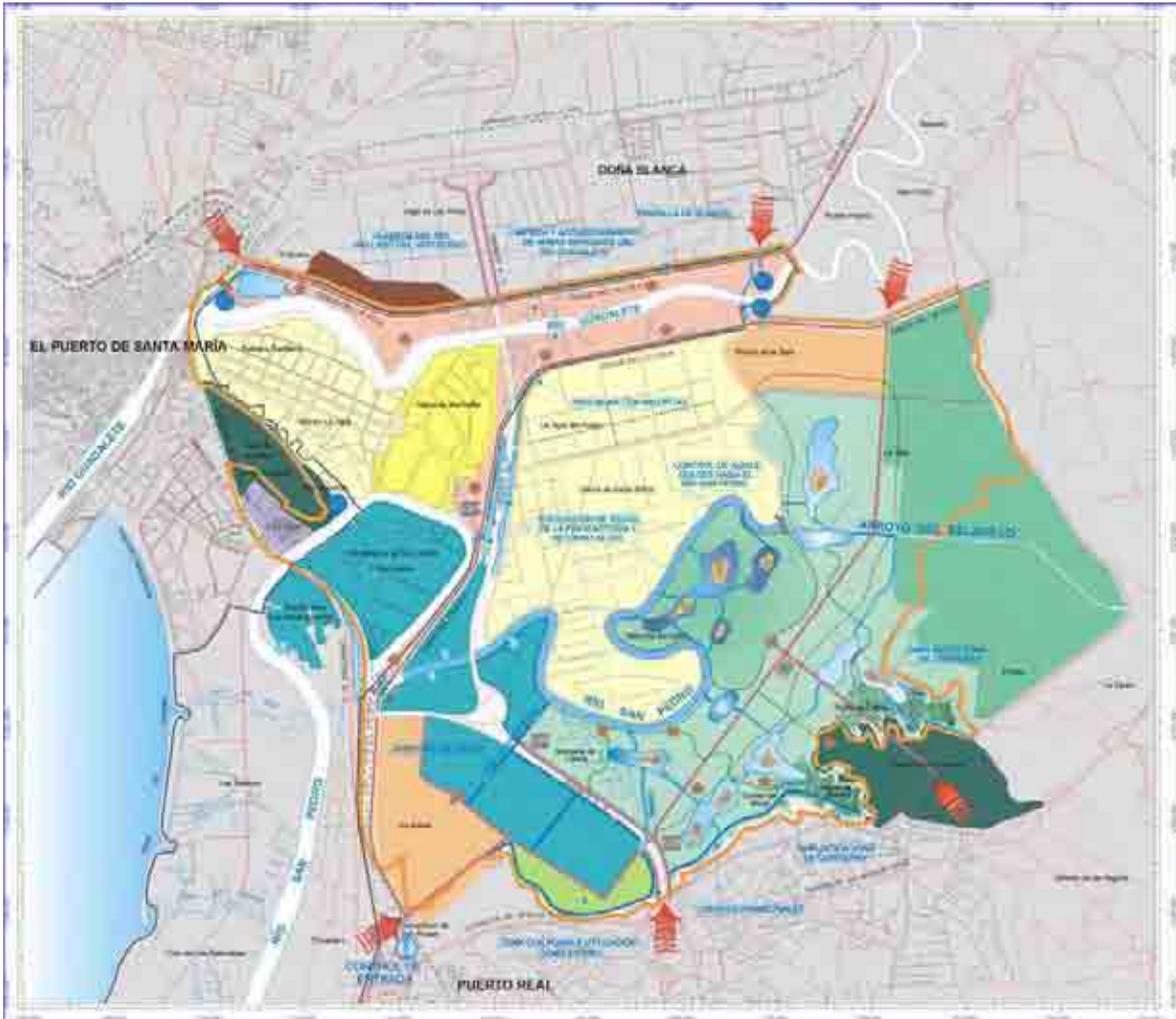
- Se trata de concentrar el mayor número de visitantes en lugares situados en el perímetro del Parque Natural, procurando sólo actuar en espacios del interior cuando estos posean un elevado valor patrimonial a recuperar, y/o un claro interés interpretativo para mostrar la realidad de los valores de la zona. Además, se prevé rehabilitar los molinos del Caño del Molino y del Caño de Goyena como escaparate históricos y medioambientales de la zona.
- Aprovechar, en la definición de las rutas o espacios lúdicos, la tendencia de los actuales usuarios del espacio que con una mayor o menor asiduidad, utilizan determinados lugares para el desarrollo de sus actividades lúdicas (paseo, footing, bicicleta, remo, etc.). En este sentido se plantea la construcción de un carril bici y peatonal que sirva también como refuerzo del actual límite de la zona deslindada para el Dominio Público.
- Regular la situación legal y administrativa que afecta a este espacio, con determinados conflictos entre la administración pública y los antiguos “concesionarios-propietarios”, con relación a la entrada en vigor de la vigente Ley de Costas y de la aplicación de los nuevos deslindes aprobados por sucesivas órdenes ministeriales que definieron el actual espacio como dominio público.

- La necesidad de proceder a una limpieza y retirada de escombros, además de los drenajes actuales del IARA y de los canales de riego, los cuales han de retirarse ya que están rotos y fuera de servicio • Instalación de observatorios de aves según el modelo propuesto en el estudio y que ya ha sido empleado en zonas próximas por la Jefatura de Costas.
- Las tierras, fangos y productos sólidos de los derribos, dragados y ensanches, se utilizarán para formar islas artificiales en los estanques de los lucios, buscando un equilibrio entre los volúmenes de material excavado y de relleno, de forma que el saldo neto resulte nulo.



7. Aspecto de la regeneración hidráulica de la marisma tras la regeneración.

Las actuaciones se han planteado en tres niveles, correspondientes a tres fases de implantación, siendo el conjunto de las mismas el incluido en la imagen 8.



8. Actuaciones planteadas para la regeneración de la zona marismal

3.1. Actuaciones Nivel I.

- Restablecimiento del régimen hídrico del San Pedro. La actuación principal consiste en el restablecimiento del régimen hídrico del San Pedro, actualmente cortado, apertura del cauce a 50 m. de ancho y dragado hasta un metro de profundidad.
- Restablecimiento de servicios. Construcción de un puente de madera dando continuidad al camino del IARA existente sobre el dique del IRYDA en el lugar de apertura del cauce del San Pedro.
- Recuperación del cauce del Arroyo del Saladillo. El arroyo del Saladillo se conecta al río San Pedro mediante la apertura de un canal que será dragado, restableciendo los taludes primitivos y retirando las zonas cegadas y la vegetación presente en el interior del cauce, permitiendo una mejor circulación del agua.
- Recuperación de caños anejos al río San Pedro. Se recuperarán los caños anejos al río San Pedro permitiendo una mayor entrada de agua a los lucios proyectados de agua salobre.
- Excavación de un canal entre Las Aletas y Cetina, así como otro canal para el abastecimiento de la zona de acuicultura. El trazado de los dos

canales previstos implica una perforación de la variante de nueva construcción, la construcción de una obra de paso y la correspondiente restitución de servicios.

- Excavación de dos canales perimetrales en el sector sur de la marisma para la captación de aguas dulces.
- Permeabilización al agua del camino del IARA y de la variante. Se perforarán el dique existente y la variante para dar acceso de agua a los dos lucios alargados. Por otra parte se realizarán dos obras de paso en la variante.
- Se recuperará el caño del Molino mediante un dragado del mismo. Además se creará un lago en la zona posterior al molino de marea con alimentación a través de dicho caño.
- La caseta de compuertas en la apertura del cauce del río San Pedro será demolida.

3.2. Actuaciones nivel II.

- Construcción de caminos y circuitos. Se mantendrá el camino central del eje de la marisma de Cetina y se construirán caminos nuevos, uno de ellos paralelo a la variante y aprovechando el trazado del antiguo cauce del caño de Las Aletas para la construcción de un camino de acceso a las nuevas instalaciones acuícolas de la zona, a su vez se dará acceso a la entrada próxima al cementerio. Análogamente se construirá un circuito para bicicletas con 4 obras de paso sobre los canales de nueva excavación y una pasarela de madera a través del lucio.
- Centro de acogida de turismo. Se aprovechará el edificio situado en la zona del IMUCONA que será acondicionado como escuela taller. También se prevé la instalación de un puesto de socorro y primeros auxilios dotado con zodiacs y todoterrenos.
- Observatorios ornitológicos. Se dispondrá de 13 observatorios de aves en la marisma.
- Áreas de descanso y entretenimiento. Se aprovechará como área de descanso y entretenimiento la ampliación del pinar de Las Yeguas, en el que se efectuarán plantaciones de pinos autóctonos y tarays en los cauces artificiales de agua de la zona de las lagunas.
- Obras singulares. Los efectos de la reinundación de la Zona Marismal del Río Guadalete sobre las obras ya construidas en el interior de la marisma pueden ser apreciables, provocando la inestabilidad de las cimentaciones proyectadas, nuevos estados de sollicitación de cargas, etc.

Se propone un estudio del comportamiento de dichas obras y su refuerzo posterior en caso de necesidad, entre las que destaca las vueltas afuera del muro de la salina nueva y la carretera de nuevo trazado.

- Tratamiento de vertederos. Se propone el sellado del vertedero situado al norte del dique del IRYDA en la margen derecha del río Guadalete con tierras de excavación de los rebajes de cotas en las zonas destinadas a la acuicultura.
- Control de aguas dulces. Se instalará un azud de control de caudales de aguas dulces en la conexión entre el río San Pedro y el Arroyo del Saladillo, con materiales resultantes de la excavación de los lucios. El control de aguas dulces se realizará mediante una doble conducción de diámetro 1.200 mm. y regulada por válvulas compuerta o similares.
- Centro de investigación zoológica. Se construirá un centro de investigación zoológica en el interior de la Marisma de Cetina donde se dispondrá de salas de información.

3.3. Actuaciones nivel III.

- Lucios. Se excavarán tres tipologías de lucios que se caracterizan por la salinidad de las aguas: los de predominancia de agua dulce, de agua salada y de agua salobre. La ubicación y conexiones hídricas de los lucios determinarán su naturaleza. Se establecerá una red de interconexión de canales entre los diferentes lucios de predominancia de agua dulce, en los que, para mantener un sentido de circulación del agua se adoptarán las pendientes pertinentes. Se crearán tres lucios alargados sirviendo dos de ellos como lugares de evacuación de las aguas de las piscifactorías.
- Islas. Se crearán en el interior de los lucios proyectados y estarán provistas de vegetación autóctona.
- Distribución de usos económicos.
 - Piscicultura semiextensiva. Dadas las características del terreno, tanto hidrológicas como geológicas, y junto con el auge económico de esta actividad, se proponen crear cuatro zonas donde se desarrolle este tipo de acuicultura.
 - Marisqueo. Se llevará a cabo una limpieza y acondicionamiento de las dos márgenes del río Guadalete que están comprendidas en la zona de estudio. Estas zonas rehabilitadas, una vez que se completen de nuevo los ciclos de inundación mareal, y junto con los fangos que contiene, son idóneas para una actividad como es el marisqueo. Se habilitará también para este uso la zona localizada en la margen izquierda del río, siguiendo el dique existente hasta la altura del codo del San Pedro.
 - Cultivos agrícolas sobre suelo salino. Se ubican dos zonas, una al oeste en la marisma de Las Aletas, y la otra en el rincón de la Tapa. Ambas zonas pueden utilizar la inundación mareal tanto del Guadalete como del San Pedro.

- Cultivos agrícolas sobre suelo endulzado. Aprovechando la existente red de canales de la zona y la acción que estos han venido llevando a cabo a lo largo de los años, se aprovechará la zona situada más al este de la zona de estudio para el desarrollo de distintos cultivos, tales como lechugas, remolacha, etc.
- Creación de una Reserva Natural.
- Uso recreativo. Se crearán senderos y caminos que recorrerán la zona de estudio, y con los cuales se podrá acceder a los observatorios de aves, lagunas, etc. Con un uso parecido al anterior se acondicionarán diversas rutas ciclistas en las cuales se pondrá de manifiesto la riqueza de la zona. Con un uso recreativo pero también cultural se dispondrán tres embarcaderos con la embarcación típica de las salinas. Uno de ellos se localiza en el rincón de La Tapa, a cada margen del río, junto al dique del IRIDA, y el otro se encuentra en el núcleo urbano del Puerto de Santa María. Se ampliarán las zonas arboladas situadas al este de la zona de estudio, Punta de Cetina, de Prados, etc., para un uso recreativo a cargo de la población.
- Uso didáctico educativo. El molino de marea situado en el caño del Molino será rehabilitado para un uso cultural (como museo, escuela taller, etc.). Como centro de acogida de turistas, se pretende utilizar y adaptar el existente en la actualidad ubicado en el coto de la isleta y en él pueden llevarse a la instalación de un centro de interpretación del Parque Natural.
- Zona para experimentación. Para un mejor desarrollo de las diversas actividades tanto ambiental como económico, se propone crear dos zonas de investigación. Una es la piscifactoría de los Toruños, dedicada a la investigación acuícola. La otra se encuentra en el sudeste de la marisma de Las Aletas, y se dedicaría a la investigación de cultivos agrícolas en suelos salinos.
- Desmantelamiento de caminos. El desmantelamiento de caminos existentes se realizará mediante una explanación de los mismos con motoniveladora o empujadora. El objetivo es la reducción de la cota de dichos caminos para permitir una mejora en la inundación mareal reduciendo su efecto segregador del territorio.
- Se realizarán implantes de vegetación autóctona en la zonas explanadas para fomentar una recuperación más rápida de la zona marismal.
- Pantallas vegetales. Se instalarán pantallas vegetales en ciertos tramos de los distintos caminos de acceso y carreteras a fin de aislar lo más posible las zonas ambientalmente más sensibles.

4. CONCLUSIÓN.

Este amplio espacio al que se refiere el estudio en la actualidad oferta un puesto de trabajo fijo y es una confirmación de que el territorio en estado natural o altamente degradado tiene una reducida capacidad de acogida.

El caso que nos ocupa es un buen ejemplo de cómo la evolución política ha ido afectando al territorio, y de como la voluntad política está limitada por la realidad fisiográfica e hidrológica en este caso, pudiendo ser en otros las limitaciones de otro tipo. Así, aquí la política agraria de la Administración Central del Estado quiso transformar una marisma, salobre, en tierra de cultivo para crear empleo y riqueza pero no contó con los recursos hídricos suficientes para desalinizar el suelo y hacerlo cultivable, por lo que lo único que consiguió fue un “polvero”, salino.

La zona es un claro ejemplo de cómo la acción del hombre ha ido transformando el terreno y los cauces fluviales, habiendo sido en alto beneficio propio cuando las cosas se han hecho bien, y en claro perjuicio cuando se han hecho mal, pues en los procesos naturales no es lo mismo hacer las cosas bien que mal, aunque hacerlas bien exija un esfuerzo reservado solo a aquellos que están dispuestos, y tienen el tiempo suficiente y/o los conocimientos necesarios.

El estrangulamiento del cauce de entrada del prisma de marea vuelve a ser un buen ejemplo de cómo una acción mala para muchos es buena para unos pocos, en este caso los pocos pescadores que conocen y se aprovechan de esta situación. Ciertamente es que esta estrangulación, una vez transformado el espacio en polvo, no es responsable de nada o de casi nada, aunque si facilita los discursos demagógicos de cómo las infraestructuras afectan a los espacios naturales, lo cual, siendo cierto, resulta injusto si no va acompañado de una cuantificación o, cuanto menos, una calificación relativa. Aquí también hay buenos ejemplos de cómo la acción antrópica puede mejorar los usos territoriales, incluso en espacios tan sensibles y frágiles como resultan ser los humedales. En este caso también debemos destacar el hecho de que la milenaria costa onubense, hace pensar al lector no entendido que estamos ante una costa antigua cuando en realidad estamos en uno de los tramos litorales más jóvenes de la costa peninsular española, y como joven, y precisamente por ello, una de las costas más activa y moldeable de nuestro litoral.

5. BIBLIOGRAFÍA.

- 1. Almazán Gárate, J.L. (Fundación Agustín de Betancourt – E.T.S.I. C.C. y P.), e INITEC. (1999).** “Estudio de Recuperación Ambiental de la Zona Marismal de los Ríos Guadalete y San Pedro”.
- 2. Almazán Gárate, J. L. y Palomino Monzón, M. C. (2000).** “Descripción, medida y análisis del oleaje”. E.T.S.I. Caminos, Canales y Puertos. Servicio de Publicaciones.
- 3. Almazán Gárate, J. L, Palomino Monzón, M. C. y García Montes, J. R.. (2000).** “Introducción a la dinámica de las formas costeras”. E.T.S.I. Caminos, Canales y Puertos. Servicio de Publicaciones.
- 4. Gavala Laborde, J. (1992).** “Geología de la Costa y Bahía de Cádiz”. Diputación de Cádiz.



Calidad paisajística en el medio rural: una reflexión a partir de la experiencia europea

Juan Vicente Caballero Sánchez

Doctor en Geografía, investigador del Centro de Estudios Paisaje y Territorio

1. INTRODUCCIÓN

Es bien conocido que el Convenio europeo del paisaje contiene, en su artículo 1, un conjunto de definiciones básicas sobre política de paisaje, la cual es entendida como la “formulación por las autoridades públicas competentes de los principios generales, las estrategias y las orientaciones que permiten adoptar medidas particulares para la protección, la gestión y la ordenación de los paisajes.”

El concepto más conocido y más presente en las políticas públicas es el de protección de los paisajes. Esta es definida como “las actuaciones para la conservación y el mantenimiento de los aspectos significativos o característicos de un paisaje, justificados por su valor patrimonial que proviene de su particular configuración natural y/o de la intervención humana”.

En cuanto a la gestión paisajística, consiste en “las actuaciones dirigidas, en la perspectiva del desarrollo sostenible, al mantenimiento del paisaje con el fin de guiar y armonizar las transformaciones inducidas en él por la evolución social, económica y ambiental”. Éste es sin duda el concepto más novedoso y el más sujeto a interpretación. Para precisar su significado puede ser útil acudir al *Rapport Explicatif* relativo a la Convención. Según este documento, las medidas de gestión paisajística “podrán afectar a la organización de los paisajes y a los elementos que los componen”. En cuanto al objetivo de estas medidas, se dice que se orientará a “garantizar el mantenimiento regular del paisaje y a vigilar a que evolucione armoniosamente y de manera que satisfaga las necesidades económicas y sociales”.

En cuanto a la ordenación paisajística, “comprende las actuaciones que presentan un carácter prospectivo particularmente acentuado y encaminadas a la mejora, la restauración o la creación de paisajes”. Se trata pues de una estrategia orientada prioritariamente a aquellas áreas especialmente degradadas o desvalorizadas: canteras abandonadas, paisajes agrarios banalizados, espacios periurbanos, entradas de ciudades, etc. Según los casos, puede aplicarse desde una corrección puntual, como la restauración paisajística de una cantera, hasta la creación de un nuevo paisaje en un espacio muy deteriorado. Las estrategias concretas pueden ser diversas: medidas de diversificación paisajística, como la forestación de espacios agrarios banalizados; actuaciones de corrección de

impactos en espacios degradados paisajísticamente (restauración de canteras abandonadas, mejora paisajística en entradas de ciudades); o bien actuaciones de valorización, como el tratamiento paisajístico de carreteras.

Junto a este marco conceptual básico, el Convenio europeo del paisaje define los objetivos de calidad paisajística como “la formulación para un paisaje específico, por parte de las autoridades públicas competentes, de las aspiraciones de las poblaciones en los que concierne a las características paisajísticas de su entorno”. De esta definición se deduce claramente que se trata del modo que adopta la gobernanza territorial en el contexto específico de la política de paisaje, entendiendo por aquélla “un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales, de instituciones para lograr metas definidas colectivamente en entornos fragmentados y caracterizados por la incertidumbre”, (Le Galès, 1998).

Sin embargo, la cuestión de los objetivos de calidad paisajística no remite en exclusiva a la cuestión de la gobernanza y la participación social en el contexto de la política de paisaje. Es evidente que en el propio término “objetivos de calidad paisajística” y la definición del mismo, considerados conjuntamente, tienen una intencionalidad determinada: la calidad paisajística es el fin al que se aspira y la participación social el medio para alcanzar dicho fin. Dicho de otro modo, la participación social no es un fin en sí mismo, sino que se justifica en función del logro de una mejora o mantenimiento en la calidad del paisaje.

En consecuencia, se hace necesario plantear reflexiones sobre qué criterios y valores definen la calidad paisajística, y sobre cuándo se puede hablar realmente de objetivos de calidad paisajística.

En este contexto, la presente ponencia tiene como objetivo plantear una reflexión general acerca de la naturaleza de la calidad paisajística en el medio rural, partiendo de tres documentos de índole diversa cuyo hilo conductor es la atención preferente que prestan a dicho medio desde la óptica de la política de paisaje: *La Charte paysagère* (Francia, 1995), *Landscapes Working for the Vale of Glamorgan* (Gran Bretaña, 1999) y *Agriculteurs et paysages* (Francia, 1999).

2. TRES EXPERIENCIAS EUROPEAS

2.1. *La Charte paysagère*

La Charte paysagère (GORGEU y JENKINS (dirs.), 1995) es un documento dirigido a los entes territoriales locales de Francia, especialmente a las agrupaciones supramunicipales de áreas rurales interesadas en integrar la dimensión paisajística en sus estrategias de desarrollo local. Su objetivo explícito es “ayudar a los cargos electos de agrupaciones supralocales a estructurar su reflexión y a definir, en común, un proyecto para el paisaje de su territorio”(p. 8).

El hilo conductor del documento es el propio concepto de “charte paysagère”. No se trata de un instrumento de planificación reglado, sino de un conjunto de compromisos voluntarios mediante los que se vinculan las instituciones y agentes sociales de un determinado ámbito. Se trata de una metodología integradora en

un doble sentido: en relación con las propuestas, pues engloba un modelo de ocupación del espacio con propuestas concretas de protección, ordenación y gestión paisajística; por otra parte, en relación con los métodos de actuación, pues se asocian una serie de métodos complementarios: proyecto paisajístico, sensibilización de los habitantes y de los agentes sociales, incentivos financieros y acuerdos contractuales (pp. 117-129).

En síntesis, una “charte paysagère” es “el documento contractual que establece por escrito las orientaciones y las opciones estratégicas que los socios han fijado para la evolución de su paisaje” (p. 45). Dado su carácter contractual y voluntario, el documento “es firmado por cada cargo electo de la agrupación supramunicipal y las partes que éstos han asociado a su iniciativa”. Por tanto, en virtud de este documento, los firmantes se comprometen “a respetar en su acción cotidiana las orientaciones definidas en común y a ejecutar el programa”. Se trata, en definitiva, de un auténtico pacto social por el paisaje, basado en un proyecto de paisaje definido y en una serie de compromisos concretos de las partes firmantes.

Además, este documento aporta elementos concretos en relación con las exigencias y metodología de la política de paisaje en el medio rural, de interés para diversos contextos, tales como la ordenación del territorio en ámbitos subregionales, planificación de espacios naturales protegidos o planificación del desarrollo local:

- A nivel general, contiene consideraciones de interés acerca de la relación entre calidad paisajística y desarrollo rural.
- Incluye una metodología para el diagnóstico paisajístico y la realización de planes y proyectos paisajísticos para ámbitos subregionales del medio rural, especialmente en espacios naturales protegidos.

Respecto a la relación entre calidad paisajística y desarrollo local, el capítulo 2 de la primera parte (pp. 27-34) comienza con la idea de que el paisaje es un tema transversal que debe estar presente en el conjunto de la reflexión sobre el desarrollo de un ámbito rural. Según este documento el paisaje se relaciona con varios temas clave de la planificación del desarrollo local:

- Con la preservación y transmisión del patrimonio colectivo que representa el territorio.
- Con la vertiente identitaria del desarrollo local. La reflexión sobre el paisaje permite “reforzar la identidad existente o latente, o bien favorecer la emergencia de una identidad comunitaria trabajando sobre nuevos modos de gestión del espacio” (p. 29).
- Con la toma correcta de decisiones territoriales, en la medida en que la existencia de un proyecto paisajístico “permite orientar de forma responsable las decisiones de ordenación y de desarrollo respecto a su territorio” (p. 31)

Junto a esto, se insiste en que “la calidad paisajística es una riqueza y un argumento de promoción económica que aporta bazas para un mejor desarrollo” (p. 33), como prueban diversos hechos: la calidad del entorno como factor de localización empresarial y de atracción de nueva población residente; la utilización de imágenes paisajísticas en la promoción de productos, en la captación de inversores o en el mercado turístico, o bien el mantenimiento del paisaje como fuente de empleo.

Respecto a los planteamientos metodológicos del documento, tienen interés como muestra de la problemática que deriva de integrar la protección, ordenación y gestión paisajísticas en ámbitos subregionales rurales. La secuencia básica es la elaboración del diagnóstico paisajístico (4) y la elaboración del proyecto paisajístico (5). Dentro del primero se distinguen a su vez varias etapas:

1) Caracterización del conjunto del ámbito, tanto en cuanto a datos objetivos (relieve, hidrografía, clima, vegetación, estructuras agrarias, urbanización) como mediante una lectura sensible, orientada a poner de relieve las impresiones y emociones que transmite.

2) Inventario y delimitación de unidades de paisaje (“entités paysagères”): si bien el documento no contiene ninguna reflexión metodológica sobre esta operación, todo indica que se trata de un planteamiento ecléctico entre la delimitación de unidades de paisaje y la identificación y localización de tipos de paisaje, con la peculiaridad añadida de que la operación se realiza en un ámbito subregional (pp. 58-61).

3) Análisis de las diferentes unidades de paisaje: en esta fase el diagnóstico se orienta hacia una “comprensión fina de cada una de las unidades de paisaje”(p. 62). El planteamiento de partida en esta fase es que “cada entidad paisajística se caracteriza por elementos dominantes que las caracterizan y por elementos específicos que aportan los matices” (p. 63). Por otra parte, el análisis de una unidad de paisaje debe tener en cuenta elementos diversos: las formas naturales, la evocación del tiempo (símbolos del pasado y de la modernidad), las formas de ocupación del suelo, los materiales y los colores, las formas de gestión o manejo del espacio, y la dinámica de los movimientos del agua y del relieve. Se trata en definitiva de una descripción en profundidad de cada unidad de paisaje, que permita comprender su constitución y su lógica interna.

4) Diagnóstico de los factores de evolución del paisaje: en este apartado, la cuestión de mayor interés es la relación de elementos, actuaciones o procesos que degradan la calidad paisajística en el medio rural y los que, por el contrario, contribuyen a su valorización. Los primeros, denominados “factores de degradación de la calidad paisajística” son los siguientes (p. 68):

- La urbanización difusa de colinas
- La arquitectura banal de las nuevas construcciones
- Las zonas de actividad (polígonos industriales, parques empresariales) mal diseñadas
- La publicidad exterior mal gestionada
- Las canteras visualmente agresivas

- La repoblación forestal masiva que clausura el paisaje
- Los efectos del abandono de tierras agrícolas
- La implantación de infraestructuras de tamaño desproporcionado o mal diseñadas
- La artificialización de los cursos de agua.

Entre los “factores de valorización del paisaje” se incluyen:

- Las lindes forestales nítidas y homogéneas, que contrasten con prados o campos cultivados
- Formas de repoblación forestal adaptadas a la morfología
- Prados naturales o cultivos de gran amplitud
- Plantaciones lineales
- Plantación de setos cortavientos
- Zonas húmedas
- Riberas de cursos de agua protegidas o valorizadas
- Entradas de poblaciones bien gestionadas paisajísticamente
- Crestas montañosas mantenidas en su estado natural
- Laderas con cultivos agrícolas
- Carreteras integradas en el paisaje
- Zonas de actividad bien implantadas

5) Diagnóstico de los puntos fuertes y los problemas paisajísticos (p. 75): esta fase es la síntesis de todas las observaciones y análisis anteriores y sirve para poner de relieve los temas principales que el proyecto paisajístico deberá abordar.

En cuanto a la elaboración del proyecto, el documento plantea los contenidos básicos del mismo: principios de intervención, programa de acción, vocaciones dominantes de las unidades de paisaje y reglas de ocupación del espacio.

Los principios de intervención se definen como “líneas de conducta que constituirán el conjunto común de referencias en las que cargos electos, planificadores (...) se apoyarán al realizar actuaciones territoriales en el curso de los años” (p. 93). Dicho en otros términos, se trata del conjunto de criterios de gestión paisajística que deberán seguir las futuras actuaciones y actividades que se implanten en el ámbito. El programa de acción aborda las acciones concretas a realizar, centrándose en las actuaciones de protección y ordenación paisajística.

El segundo bloque de contenidos del proyecto paisajístico tiene especial interés, pues plantea la relación entre gestión paisajística y decisiones propias de la planificación física, como puede ser la zonificación y la formulación de criterios territoriales. En síntesis, lo que se propone es, en primer lugar, determinar el uso dominante que debe darse a cada una de las unidades de paisaje delimitadas en la fase de diagnóstico y, en segundo lugar, definir un régimen específico de ocupación del espacio en cada unidad de paisaje, mediante criterios relativos a las diversas actividades con incidencia territorial (p. 103). Llevar a cabo este planteamiento supone formular un modelo territorial basado en criterios paisajísticos o, en los términos del documento, “definir opciones de ordenación basadas en la calidad paisajística” (p. 104). En relación con un caso concreto (una

unidad de paisaje del *la vallée de La Bruche*, en Alsacia), se incluyen estas opciones de ordenación, cuya inclusión resulta ilustrativa (p. 105):

- “- preservar y mantener la zona de inundación de La Bruche, y conservar la vegetación que se encuentra en sus riberas,
- mantener la carretera principal (N420) libre de toda urbanización, como eje de apertura del valle, más que como eje de desarrollo urbano,
- mantener las cesuras verdes visuales (por mínimas que sean) entre los núcleos,
- gestionar bien los valores paisajísticos tradicionales de cada núcleo, en particular los pastos que se encuentran por encima de ciertos núcleos, así como las huertas y jardines familiares.”

En definitiva, las consideraciones sobre el contenido de los proyectos muestran una secuencia que puede ser de interés en otros contextos de tratamiento paisajístico del medio rural: formulación de criterios de gestión paisajística, en relación con los impactos visuales; a continuación, actuaciones de protección y ordenación, para terminar en la gestión paisajística, en relación con la organización general de los paisajes.

2.2. *Landscapes Working for the Vale of Glamorgan*

Esta iniciativa (VALE OF GLAMORGAN COUNCIL y WHITE CONSULTANTS, 1999) es el resultado de la acción conjunta de tres entidades del País de Gales: *the Vale of Glamorgan Council*, *the Welsh Development Agency* y *the Countryside Council for Wales*. Su objetivo básico es proporcionar políticas y directrices para conservar y realzar los paisajes de este ámbito de carácter rural y periurbano. Es decir, no responde a ningún instrumento reglado, sino que responde a planteamientos similares a los de las *chartes paysagères* francesas: formulación de una política de paisaje para un ámbito rural, integrando la protección, la ordenación y la gestión, e implicando al mayor número posible de entidades y agentes sociales.

La estructura del documento tiene interés metodológico, por cuanto supone opciones muy concretas en la presentación de una política de paisaje para un ámbito rural subregional:

- El volumen 1 (*The Main Strategy*) expone los objetivos y criterios paisajísticos desde una perspectiva territorial: para el valle en su conjunto, para las áreas sometidas a mayores presiones y cambios (*Key Areas*) y, finalmente, para las unidades de paisaje en las que se ha dividido el ámbito (*Landscape Character Areas*);
- El volumen 2 (*The Design Guidelines*) está dedicado en exclusiva a los criterios de gestión paisajística que deben seguir las diversas actividades implantadas en el valle;
- El volumen 3 (*The Action Programme*) contiene un conjunto de actuaciones de ordenación paisajística, en sus diversas variantes;

- Finalmente, el volumen 4 (*The Technical Annex*) contiene las fuentes de información utilizadas para elaborar las propuestas incluidas en los tres volúmenes restantes.

En cuanto a los aspectos de mayor interés del documento cabe comenzar por las estrategias que, en el volumen 1, se formulan para el conjunto del valle. Constituyen un buen ejemplo de objetivos generales para una política de paisaje en el medio rural, entre los que se incluyen algunos objetivos medioambientales (pp. 20-34):

- Hacia un desarrollo sostenible
- El paisaje como apoyo al desarrollo económico
- Proteger la tranquilidad
- Reforzar la identidad del ámbito
- Conservar la costa
- Conservar el espacio rural
- Realzar los espacios periurbanos
- Conservar el patrimonio natural del ámbito
- Conservar el patrimonio cultural del ámbito
- Mejorar la accesibilidad
- Elaborar una estrategia para los espacios forestales
- Mejorar la gestión paisajística

Tras esto, el documento aborda la identificación de áreas de actuación prioritaria, en función de que están sometidas a mayores presiones y cambios que el resto, y la formulación de una estrategia específica para las mismas (*Strategy themes for Key Areas*). Tiene especial interés la expresión cartográfica de estas estrategias, incluyendo ésta contenidos tanto de diagnóstico como de formulación de objetivos. Estos mapas son un buen referente para la incorporación de objetivos y criterios paisajísticos a modelos territoriales, como los de los planes subregionales de ordenación del territorio, o a zonificaciones, como las propias de los planes de ordenación de los recursos naturales.

Respecto a las unidades de paisaje se formula una política de paisaje integrada para cada una de ellas (*Landscape Character Area Strategies*). Esta política se estructura en una serie de aspectos que son considerados temas clave de la política de paisaje:

- Aspectos escénico-visuales
- Geología, Geoformas y recursos hídricos
- Paisajes históricos (patrimonio histórico y arqueológico)
- Lugares y rasgos paisajísticos connotados culturalmente

Este marco conceptual tiene interés en tanto que supone un planteamiento definido sobre los recursos paisajísticos identificables en cada unidad. Junto a esto, es utilizado en el volumen 1 para realizar un diagnóstico global del ámbito. Así pues, también es aplicable como secuencia de análisis y evaluación paisajística para ámbitos rurales subregionales, considerados en su conjunto.

El volumen 2 contiene la formulación de criterios de gestión paisajística para el conjunto del ámbito y para algunos puntos concretos. El interés de estos contenidos para otros contextos de planificación reside en que se abordan sistemáticamente para un medio rural las cuestiones de gestión paisajística que pueden afectarle, en relación con los impactos visuales. Los aspectos abordados son:

- Costa: integración paisajística del crecimiento
- Costa: directrices de diseño
- Diseño de instalaciones de ocio
- Minimización de impactos visuales prominentes
- Vías urbanas
- Carreteras rurales
- Polígonos industriales y comerciales
- Canteras
- Ríos: gestión e integración de los crecimientos urbanos
- Bordes urbanos
- Núcleos rurales
- Construcciones agrarias
- Acceso a explotaciones agrarias
- Bosques y setos
- Diseño y gestión para la conservación de la naturaleza
- Espacios comunales

2.3. *Agriculteurs et paysages*

Entre 1993 y 1998 el Ministerio de Agricultura francés desarrolló un programa experimental, mediante el cual se aplicaban, a nivel de explotaciones agrarias, los denominados *plans de développement durable* (PDD) de forma voluntaria (7). Este programa tuvo como objetivo ensayar experiencias en las que se conjugaran las tres funciones que debería asumir la agricultura: producción, gestión del medio ambiente, y actores del mundo rural. En el curso de esta experiencia, la cuestión del paisaje fue ampliamente abordada, de forma que, en el momento de la promulgación de la *Loi d'orientation agricole* de 1999 se contaba con una amplia experiencia relativa a las funciones paisajísticas de la agricultura en tipos de paisajes muy diversos. Esto ha contribuido a que la reflexión sobre la relación entre agricultura y paisaje trascienda el ámbito de los paisajes considerados destacados, propio de la política agroambiental.

Este documento es pues una síntesis de los proyectos paisajísticos realizados en el marco de este programa experimental. El grueso del documento se dedica pues a exponer diez estudios de casos sobre la problemática paisajística de sendas explotaciones agrarias acogidas al mencionado programa experimental.

Cada capítulo sigue la misma secuencia metodológica:

A) Diagnóstico paisajístico de la unidad de paisaje (*petite région*) en la que se sitúa la explotación: procesos e impactos paisajísticos, estructuras paisajísticas, análisis por capas temáticas (arbolado, agua, ocupación del suelo y elementos construidos);

B) Proyectos y políticas de paisaje actualmente en aplicación en la unidad;

C) Por último, se aborda el análisis y diagnóstico paisajístico de la explotación. Para ello se siguen los siguientes pasos:

- análisis paisajístico de la explotación, inserta en su contexto (lectura global y, en ciertos casos, también por elementos paisajísticos)
- contenidos del proyecto PDD de la explotación
- repercusiones paisajísticas del proyecto PDD
- *parti paysager*, es decir, evaluación paisajística del proyecto PDD y, en ciertos casos, formulación de objetivos y criterios paisajísticos para el mismo.

El documento tiene numerosos puntos de interés acerca de diversos aspectos conceptuales y metodológicos, entre los cuales cabe destacar en primer lugar la caracterización de las repercusiones paisajísticas de los procesos de cambio agrario. Las situaciones reseñadas pueden sintetizarse en cuatro situaciones-tipo:

1) Los procesos de concentración parcelaria dan lugar siempre a una simplificación del paisaje, provocada por la regresión de estructuras paisajísticas anteriores, más complejas visualmente. El análisis de los casos permite identificar diversos matices y gradaciones en este doble proceso de regresión y simplificación: desaparición casi completa de las estructuras anteriores y simplificación radical (*Petite Wœvre, Le Saosnois, Val d'Agout*); convivencia entre estructuras paisajísticas emergentes y regresión de las anteriores, lo cual produce un efecto de desestructuración o desorganización del paisaje (Vallée de l'Authion). Finalmente, en otros casos pervive una determinada estructura paisajística, pero a expensas de una simplificación progresiva de la misma (*Pays de Caux, Le Segréen*).

2) Una variante de esta situación es su combinación con procesos de periurbanización, por lo que a los impactos mencionados se une la contaminación visual (*mitage*) provocada por la vivienda dispersa (*Comtat Venaissin*).

3) Procesos de ocupación forestal de fondos de valle, en la medida en que clausuran excesivamente el paisaje y suponen una pérdida de diversidad paisajística (Les Vosges du Nord).

4) El abandono agrícola (*déprise agricole*) implica la pérdida de los elementos que dotan de identidad a un paisaje (*Le pays de la Châtre, Le Vallespir-Conflent*)

Un segundo aspecto de interés metodológico es la secuencia de análisis y diagnóstico paisajístico aplicado a las unidades de paisaje en las que se localizan

las explotaciones estudiadas. Se abordan de forma separada lo que se consideran los cuatro factores básicos que conforman un paisaje agrario (8):

- el conjunto de elementos construidos (edificaciones, puentes, muros, taludes, etc.)
- el conjunto de elementos vegetales (pequeños bosques, plantaciones de alineación, setos vivos, etc.)
- la estructura parcelaria y de aprovechamientos
- los recursos hídricos (ríos, arroyos, canalizaciones)

Se trata pues de un método de análisis y diagnóstico paisajístico, idóneo para la descomposición analítica de unidades de paisaje y la identificación de los conflictos paisajísticos de las mismas. Por otra parte, tiene interés para llegar a la formulación de criterios paisajísticos en otros contextos de planificación, como la planificación de espacios naturales protegidos, la planificación física subregional o la política agroambiental.

Como ya se señaló, en cada estudio de caso se incluye un *parti paysager* (opción paisajística), como evaluación paisajística del proyecto PDD y formulación de objetivos para el mismo, bien por parte de los autores del estudio, bien por parte del propio agricultor. Tienen interés en tanto que suponen una formulación de objetivos paisajísticos para explotaciones agrarias. Algunos ejemplos son los siguientes:

- Expresar en el espacio el papel de la agricultura en la calidad de los paisajes (*La Petite Wœvre*, p. 55)
- Definir una nueva identidad a partir de la valorización del patrimonio local (*Le Saosnois*, p. 71)
- Ofrecer un nuevo espacio de luz al valle (*Les Vosges du Nord*, p. 89)
- Conservar el “bocage” expresando su modernidad (*Le pays de la Châtre*, p. 105)
- Realizar un proyecto individual de “bocage maraîcher” destinado a hacer escuela (*La vallée de l'Authion*, p. 121)
- Recrear un paisaje multifuncional de montaña (*Le Vallespir-Conflent*, p.

137)

3. A MODO DE CONCLUSIÓN: LA CUESTIÓN DE LA CALIDAD PAISAJÍSTICA EN EL MEDIO RURAL

Los tres documentos reseñados tienen una naturaleza e intencionalidad diversas, pero son un buen punto de partida para plantear una reflexión básica acerca de la calidad paisajística en el medio rural.

¿Qué define pues la calidad paisajística en el medio rural, partiendo de estos tres ejemplos?:

1) En los tres documentos reseñados se constata una especial preocupación por la gestión de los paisajes. La protección y la ordenación, si bien están presentes,

tienen un papel secundario. En la medida en que la gestión se orienta a la totalidad del territorio, se convierte en el vehículo esencial para el logro de la calidad paisajística en el medio rural.

2) La gestión de los paisajes se articula a través de la formulación de objetivos, relativos tanto a la organización de los paisajes como a las actividades que los conforman. Se observan dos hilos conductores en la formulación de estos objetivos:

- Los relativos a la organización de los paisajes se centran en la búsqueda de una legibilidad global, de una nitidez o claridad en el orden espacial, de forma que éste sea además ampliamente visible; de ahí la insistencia en eliminar los elementos que clausuran el paisaje.

- Los relativos a las actividades, insisten en dos puntos clave: por un lado, la integración visual con el entorno de elementos que pueden originar contaminación visual; por otro, se insiste en evitar la banalización y la simplificación que acompañan a determinados procesos de cambio agrario.

3) Las consideraciones anteriores nos llevan a una tercera, de especial importancia: la calidad paisajística en el medio rural parece residir, sobre todo, en una determinada combinación de orden y complejidad: orden en cuanto a la organización global del paisaje, la cual debe ser en todo momento visible e inteligible; junto a ello, la complejidad, tanto funcional como visual, propia de aquellas actividades que se basan en una elaboración cultural de la naturaleza, o, si se quiere, en un diálogo entre sociedad y medio.

4. BIBLIOGRAFÍA

AMBROISE, R.; BONNEAUD; BRUNET-VINCK, V. (2000): *Agriculteurs et paysages. Dix exemples de projets de paysage en agriculture*, Educagri éditions, Dijon.

CABALLERO SÁNCHEZ, J.V. (2001): *Políticas públicas y paisaje rural: el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía (1981-2000)* (inédito)

CONSEJO DE EUROPA (2000a): *Convention Européenne du Paysage*.

CONSEJO DE EUROPA (2000b): *Rapport Explicatif de la Convention Européenne du paysage*

GORGEU, Y JENKINS, C (Dirs.) (1995): *La Charte Paysagère. Outil d'aménagement de l'espace intercommunal*, Mairie Conseils-Fédération des parcs naturels régionaux-La Documentation Française, Paris.

LE GALÈS, P. (1998): "Régulation, gouvernance et territoire", en Commaille, J. y Jobert, B. (dirs.): *La régulation politique à paraître*, Paris, Presses de Sciences Politiques.

VALE OF GLAMORGAN COUNCIL y WHITE CONSULTANTS (1999): *Landscapes Working for the Vale of Glamorgan* (4 Vols.).

ZOIDO NARANJO, F. (1998): "Paisaje y actuación pública. Inserción en la legislación y planificación europeas", en *Paisaje y Medio Ambiente*, Valladolid, Universidad de Valladolid.

ZOIDO NARANJO, F. y POSOCCO, F. (1998): "Política del paisaje: protección, ordenación y gestión", en ARIAS ABELLÁN, J. Y FOURNEAU, F. (eds.): *El paisaje mediterráneo*, Granada, Universidad de Granada-Junta de Andalucía, pp. 155-166.



Aplicación de conceptos espaciales a escalas múltiples en la planificación ecológica del paisaje: un ejemplo en el NE de Galicia

Díaz Varela, Emilio R.

Doctor Ingeniero Agrónomo, investigador de la subárea de Proyectos y Planificación de la Universidad de Santiago de Compostela.

Marey Pérez, Manuel

Doctor Ingeniero de Montes, profesor de Proyectos y Planificación de la Universidad de Santiago de Compostela

Álvarez López, Carlos J.

Doctor Ingeniero Agrónomo, profesor de Proyectos y Planificación de la Universidad de Santiago de Compostela

1. RESUMEN

La planificación ecológica del paisaje, que responde a una búsqueda de la compatibilidad entre actividades humanas y conservación de recursos naturales, precisa para ser operativa de ser desarrollada en diferentes escalas o niveles funcionales del sistema territorial. En este trabajo se propone una aplicación de estrategias o conceptos espaciales a múltiples escalas que procura coherencia entre diferentes ámbitos territoriales de planificación. Para ello se analizan en primer lugar ejemplos exitosos de planificación espacial, para determinar los conceptos espaciales que resultan denominadores comunes en los mismos. A continuación, se desarrolla un esquema multiescala que responde a la estructura y dinámica de usos del suelo de una comarca del NE de Galicia. Como resultado se obtiene un modelo de planificación espacial, adaptado a las características y necesidades de uso del suelo en el territorio considerado, y que interconecta tres niveles espaciales: micro-, meso- y macroescala.

2. INTRODUCCIÓN

La planificación ecológica del paisaje busca la integración entre actividades humanas y conservación de los recursos naturales mediante la inclusión de principios ecológicos y paisajísticos en la planificación de los usos del suelo, especialmente en paisajes rurales (van Langevelde, 1994; Hawkins & Selman, 2002). La operatividad de la planificación ecológica del paisaje depende en gran medida de la distinción entre diferentes niveles o escalas espaciales con diferentes características funcionales, dependientes de los objetivos de la planificación, y desarrollados con el fin aportar soluciones adaptadas a las propiedades específicas de cada nivel. La utilidad de considerar al menos tres niveles jerárquicos en la interpretación del paisaje ha sido puesta de manifiesto en

la aplicación de la teoría de jerarquía a ecosistemas y paisajes (O'Neill et al., 1986; O'Neill et al., 1989; King, 1997). Tal jerarquización puede asimismo ser útil en la planificación ecológica. Dramstad et al. (1996) han utilizado una triple consideración espacial para la descripción de estudios de caso en la aplicación de principios ecológicos en la planificación de usos del suelo, describiendo los posibles casos como de *microescala* (o escala de sitio), *mesoescala* (o escala de paisaje) y *macroescala* (o escala regional). Mander et al. (2003) han seguido un esquema similar para su aplicación a redes ecológicas multi-escala, describiendo las dimensiones de los elementos característicos para cada nivel (diámetro de áreas centrales y anchura de corredores), y añadiendo la escala continental o global (*megaescala*) al esquema jerárquico.

El establecimiento de una jerarquía de niveles de planificación contribuye de esta forma al diseño de estrategias espaciales que permitan la compatibilización del aprovechamiento de los recursos naturales con la conservación de la integridad ecológica del sistema paisajístico. Este tipo de diseños, denominados genéricamente conceptos espaciales (van Langevelde, 1994; van Lier, 1998; Ahern, 1999), dirigen de manera estratégica y precisa las acciones a puntos concretos del sistema territorial, y pueden ser considerados como una de las formas más habituales, en la planificación espacial, de armonizar la oposición entre conservación y desarrollo (van Lier, 1998). Asimismo, no sólo son referencias estáticas para la planificación, sino que permiten el desarrollo de estrategias que eviten la desaparición de elementos de importancia ecológica con la evolución en los usos del suelo.

3. OBJETIVOS

Los objetivos de este trabajo son el desarrollo de una metodología de planificación ecológica multiescala del paisaje para una comarca del NE de la Comunidad Autónoma de Galicia. La base para la misma es, por una parte, el análisis de ejemplos exitosos en planificación espacial del paisaje, para la obtención de conceptos espaciales de interés genérico que puedan ser combinados en una estrategia de planificación multiescala. Por otra, la diferenciación de escalas o niveles de planificación a partir del análisis estructural del paisaje. El posterior análisis de la dinámica de usos del suelo en el área considerada, permitirá determinar los conceptos necesarios para la planificación en cada nivel.

4. MATERIAL Y MÉTODOS

4.1. Zona de estudio

La zona de estudio es la comarca de A Mariña Oriental, en la parte nororiental de la Comunidad Autónoma de Galicia (España, UE). Esta comarca presenta una gran diversidad en sus características geográficas debido a un marcado gradiente interior-costa, así como desequilibrios entre zonas agrícolas y forestales con diferentes intensidades de producción. Tal diversidad se refleja en el patrón

paisajístico, constituyendo una interesante fuente de estudio para la planificación a diferentes escalas en zonas heterogéneas.

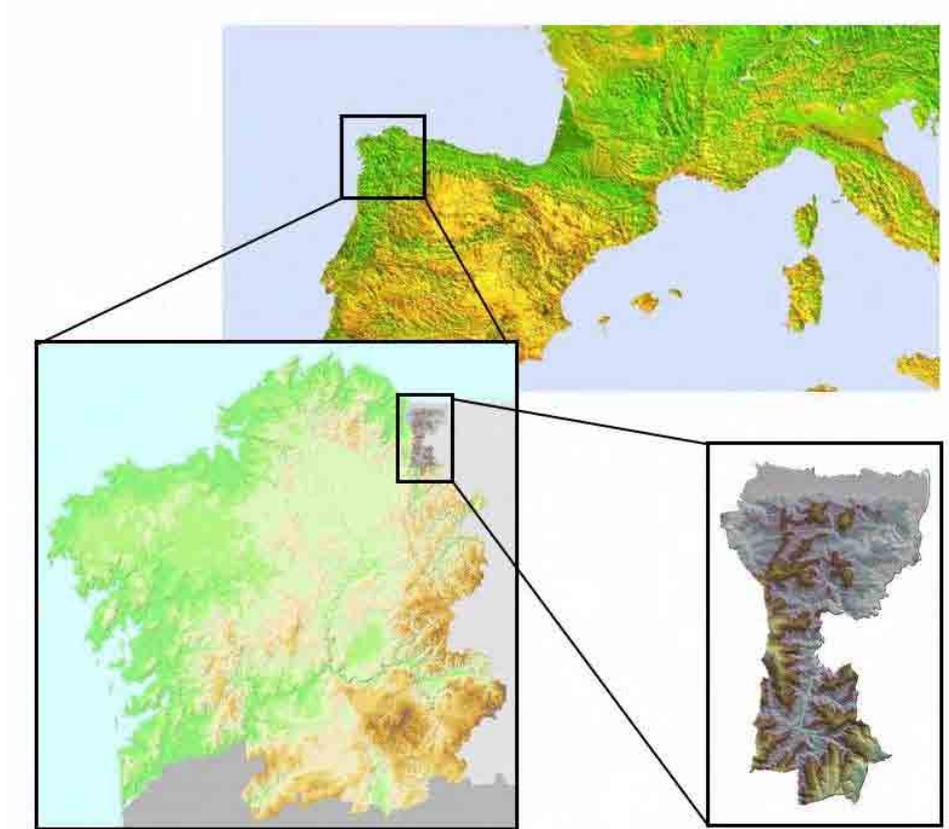


Figura 1: Localización del área de estudio (Comarca de A Mariña Oriental – Galicia)

4.2. Cartografía empleada

Para el análisis del área de estudio se ha utilizado cartografía digital de coberturas del suelo en formato raster, obtenida a partir de interpretación de fotografías aéreas escala 1:18.000 y posteriores comprobaciones en campo (Marey, 2002) procesada con el software ArcView 3.3 ®. El tamaño de píxel es de 10x10m, y el Área Mínima Cartografiada de 400 m².

4.3. Identificación de escalas adecuadas para la planificación

La identificación de escalas adecuadas para la planificación en la zona de estudio parte de trabajos realizados con anterioridad (Díaz-Varela, 2005; Díaz-Varela & Crecente, 2007), mediante un análisis de heterogeneidad espacial realizado sobre la cartografía digital previamente descrita. Para el mismo, se aplicó el índice de Shannon-Wiener (Shannon & Weaver, 1949) al mapa de usos del suelo mediante ventanas móviles de diferentes tamaños, lo que permitió generar mapas de distribución espacial de la heterogeneidad paisajística en la zona de estudio. Para

ello, se ha utilizado el software FRAGSTATS (McGarigal et al., 2002). Como resultado, se definieron tres escalas de interés: “*microescala*”, constituida por áreas de variación en la heterogeneidad del paisaje en pequeñas extensiones (entre 4 y 40 ha), insertas en unidades más amplias, que definen una “*mesoescala*”, y que dividen el área de estudio en áreas diferenciadas por su heterogeneidad paisajística (ver Figura 2). Un tercer nivel, “*macroescala*”, define el contexto regional de la zona de estudio. El modelo multiescala de planificación responderá, por tanto, a estos tres niveles.

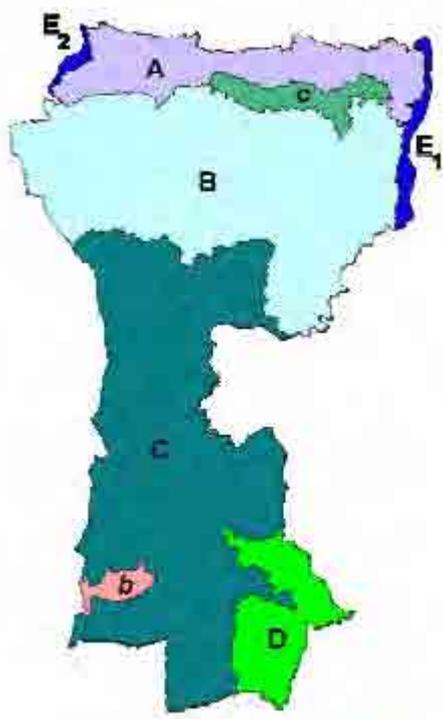


Figura 2: Unidades de paisaje diferenciadas a mesoescala. “A”, mosaico homogéneo. “B”, mosaico agroforestal homogéneo. “C” mosaico agroforestal heterogéneo. “D”, grandes manchas seminaturales. E1 y E2, marismas. “b” y “c” se corresponden, respectivamente, a pequeñas áreas heterogéneas y homogéneas en mosaicos de tendencia contraria en cuanto a heterogeneidad.

4.4. Identificación de estrategias espaciales de planificación

4.4.1. Revisión bibliográfica relativa a conceptos espaciales

Un análisis detallado de conceptos espaciales como las redes ecológicas (Cook & van Lier, 1994; Jongman, 1995; Jongman et al., 2004), los sistemas territoriales de estabilidad ecológica (Petch & Kolejka, 1993; Miklős, 1996; Sustek, 1998), el concepto marco (van Langevelde, 1994; Vrijlandt & Kerkstra, 1994; Van Lier, 1998), o la solución espacial (Forman, 1995 a, b; Forman & Collinge, 1996; Forman & Collinge, 1997; Forman, 2004), permite diferenciar una serie de principios genéricos comunes, que fundamentan la base para su aplicación. Estos podrían resumirse en:

- Estabilización ecológica: Protección de la función ecológica en ecosistemas naturales y seminaturales, zonas de protección de recursos hídricos, o áreas con dinámicas poco intensivas en cuanto al uso del suelo, formando zonas compensación frente a otros usos del suelo más intensivos.

- Disposición espacial estratégica: Utilización de la configuración espacial de los elementos del paisaje para favorecer la función ecológica en el mismo.
- Conectividad: Garantía para el movimiento de especies o procesos entre zonas de interés ecológico.
- Segregación: Separación del territorio en distintas áreas en función de sus características diferenciales, que protegerán mediante intervención administrativa.
- Protección: Elaboración de estrategias espaciales para la protección de elementos de interés de una ambiente circundante hostil o incompatible.
- Divergencia de escalas: Alternancia de elementos o áreas de grano fino y grueso en el mosaico de paisaje.

La utilización de estos principios en la generación de diseños espaciales permite la adaptación de éstos a las características, necesidades y oportunidades existentes en cada nivel jerárquico del paisaje.

4.5. Clasificación del paisaje y sus elementos

4.5.1. Clasificación dinámica del paisaje

Con el fin de facilitar el proceso de diseño del concepto espacial, se han clasificado las diferentes coberturas en función de la dinámica de usos del suelo que las ha generado. Esto permitirá diferenciar áreas según su dinámica, optimizando la localización de los elementos del concepto espacial de acuerdo a su correspondencia con áreas con una alta dinámica de uso del suelo, o bien de tendencia más estable. El criterio de clasificación se ha basado en el desarrollado por Naveh (1998; 2004) que diferencia entre:

1. Bio-paisajes: paisajes basados fundamentalmente en el aprovechamiento de la energía solar y su conservación biológica. Incluyen, además de paisajes naturales, los paisajes seminaturales y culturales como son los sistemas agrosilvo- pastorales, y los agroecosistemas tradicionales explotados con baja cantidad de insumos.
2. Paisajes agro-industriales: paisajes agrarios cultivados, fertilizados y tratados químicamente de forma intensiva. Si bien dependen en parte de la energía solar y sus transformaciones asociadas, precisan de grandes inputs de energía fósil, fitosanitarios y fertilizantes.
3. Paisajes de tecnosfera: compuestos por elementos artificiales de control y fabricación enteramente humana. Incluyen infraestructuras, urbanizaciones, etc.

A partir de la clasificación de Naveh, se han distinguido cinco clases, para una mejor adaptación a las características de la zona de estudio, y a los criterios evaluados para su aplicación en el diseño espacial. Estas cinco clases son las siguientes:

- Metaestable: la dinámica se basa en ciclos biogeoquímicos naturales, y en perturbaciones de origen no humano. La intervención del hombre, aunque existente, es escasa y apenas afecta al desarrollo del ecosistema (Bosques de caducifolias seminaturales, vegetación de marisma, etc.).
- Transición: coberturas asociadas al abandono o falta de gestión en los usos del suelo. Se constituyen fundamentalmente por matorral arbolado con especies seminaturales, mezclas forestales de especies seminaturales y de producción intensiva.
- Baja intensidad: Dinámica intensiva pero con lapsos temporales de cierta extensión (12-50 años) entre ciclos de producción. Constituida, en general, por actividades de producción forestal.
- Alta intensidad: Dinámica intensiva con lapsos temporales cortos entre ciclos de producción (0-3 años). Zonas agrícolas de producción de forraje, hortícolas, frutales, etc.
- Artificial: Zonas urbanas e infraestructuras.

Una vez definida esta leyenda básica, se reclasifica el mapa de coberturas del suelo original obteniéndose un mapa de la intensidad en los usos del suelo. Dicho mapa representa la distribución espacial de áreas en función de su dinámica de uso. A partir del mismo, la ubicación de los componentes de los conceptos espaciales puede realizarse con precisión en función de la dinámica espacial detectada.

5. RESULTADOS

5.1. Conceptos espaciales aplicados a microescala

Centros de estabilización ecológica [1].- Manchas de mayor metaestabilidad, gran tamaño y continuidad espacial, alto porcentaje de área interior (para minimizar efectos borde), y un borde adaptado a las características de los usos del suelo circundantes. Se diferencian cuatro tipos: centros de bosques de caducifolias autóctonas [1a]; centros de matorral [1b]; centros de agricultura no intensiva [1c]; y centros de vegetación de marisma [1d].

Zonas de estabilización [2].- Agrupación de manchas de ecosistemas seminaturales con áreas adyacentes, no seminaturales, que se pretenden llevar a un estado más metaestable mediante un descenso en la dinámica de uso del suelo (Ver Figura 3).

Zonas de transición [3].- Son zonas abundantes en manchas de coberturas de transición que, sin ser directamente adyacentes a zonas seminaturales, su posición las convierte en estratégicas para dar continuidad al concepto espacial. Se trata fundamentalmente de un elemento conectivo, basado en manchas de coberturas cuyo uso presenta un descenso en la dinámica de uso del suelo (Ver Figura 3).

Zonas de expansión [4].- Se han determinado a partir de la detección de zonas heterogéneas a microescala, insertas en zonas homogéneas de elevada intensidad en usos del suelo, y con presencia de coberturas indicadoras de abandono. Se sitúan en conexión con zonas de transición, para la expansión de tales zonas en aquellos casos en que se produzca un aumento de las superficies abandonadas o con dinámicas descendentes.

Manchas de apoyo [5].- Son pequeñas manchas, insertas en el mosaico, aisladas o bien asociadas a elementos tales como corredores fluviales. Se encuentran circundadas por áreas con tendencias más dinámicas en los usos del suelo. Su función es la de constituir lugares de paso (“stepping stones”), incrementando la conectividad en el concepto espacial, y la complejidad y diversidad del mosaico paisajístico.

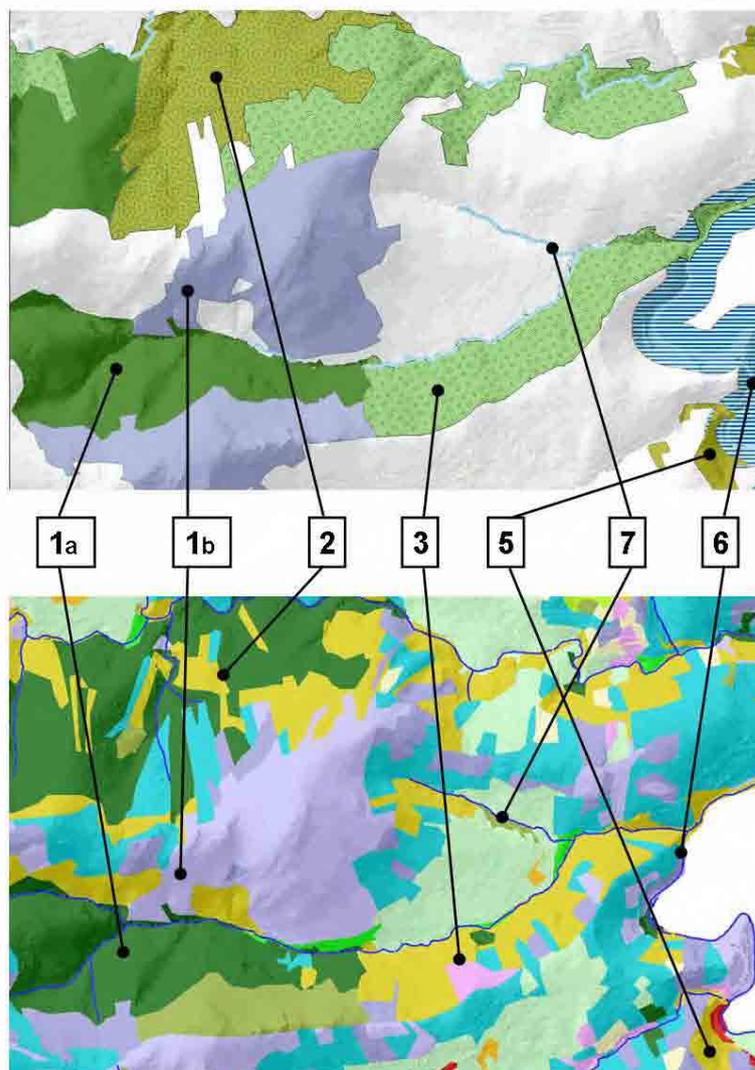


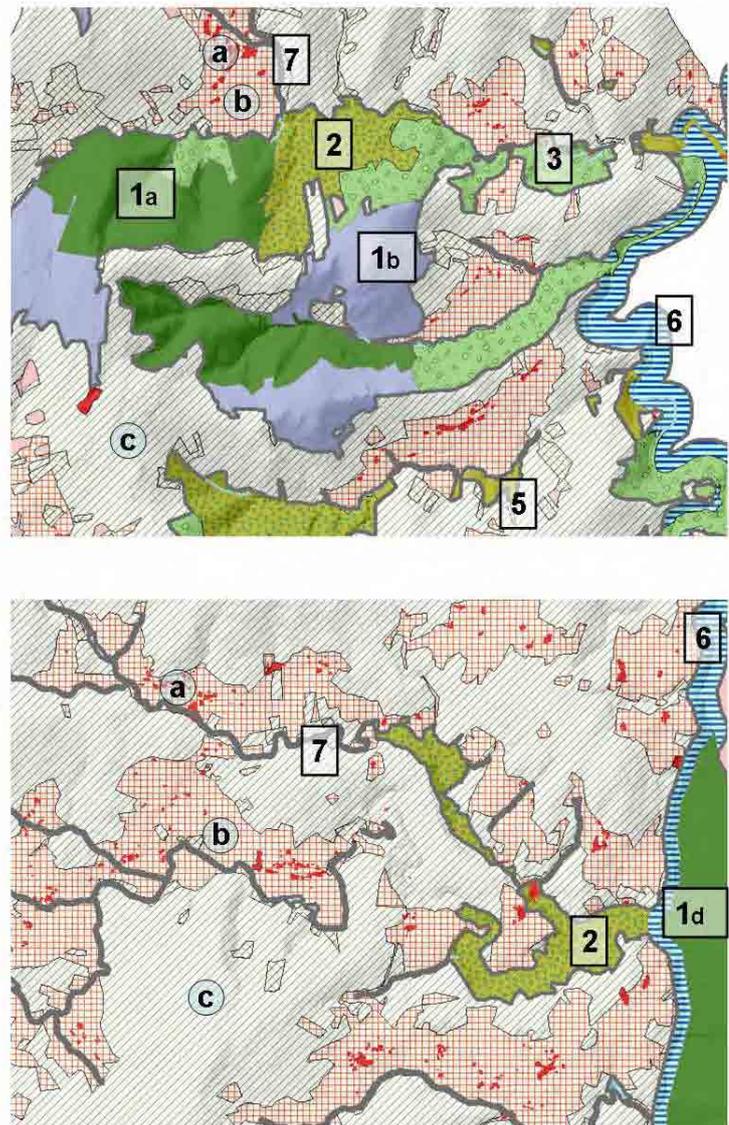
Figura 3.- Correspondencia entre elementos del concepto espacial a microescala y el patrón paisajístico. Obsérvese el propósito homogeneizador de las zonas de estabilización [2], y el de conservación de mosaico y actuación como elemento de conexión de las zonas de transición [3]. La numeración se corresponde con la descripción del texto.

Corredores de conexión [6].- Elementos utilizados para el aumento de la capacidad conectiva entre elementos constituyentes del concepto espacial.

Filtros / Barreras [7].- Elementos lineales utilizados principalmente para la protección de cauces en zonas agrícolas intensivas. El objetivo es el aprovechamiento de su función como barrera para los flujos de contaminación difusa de origen agrícola.

Puntos críticos [8].- Se trata de zonas que, a pesar de su pequeña extensión, comprometen la función ecológica de zonas más amplias. Se pueden considerar como tales desembocaduras de ríos, collados, intersecciones entre red viaria y manchas con alto valor ecológico, etc.

Figura 4.- Comparación entre elementos del concepto espacial a mesoescala. Arriba, red de estabilización. Los elementos a microescala se utilizan como marco para zonas urbanas (a), y de alta y baja dinámica de usos del suelo (b y c, respectivamente). Abajo, red de protección en Unidad A, de alta intensidad en usos del suelo. Los elementos actúan como protección contra las influencias de usos del suelo intensivos y expansivos, dentro de la propia unidad y entre unidades



5.2. Conceptos espaciales aplicados a mesoescala

Los elementos descritos arriba se combinan espacialmente en función de las características del patrón paisajístico y de cada unidad de paisaje identificada a mesoescala. La combinación de elementos da lugar a las estructuras que se describen a continuación (Ver figuras 4 y 5 para ejemplos):

Núcleos de estabilización.- Estructuras formadas por un conjunto de centros y zonas de estabilización ecológica, cuya principal función es la segregación y conservación de zonas de alta metaestabilidad que ocupan una elevada extensión.

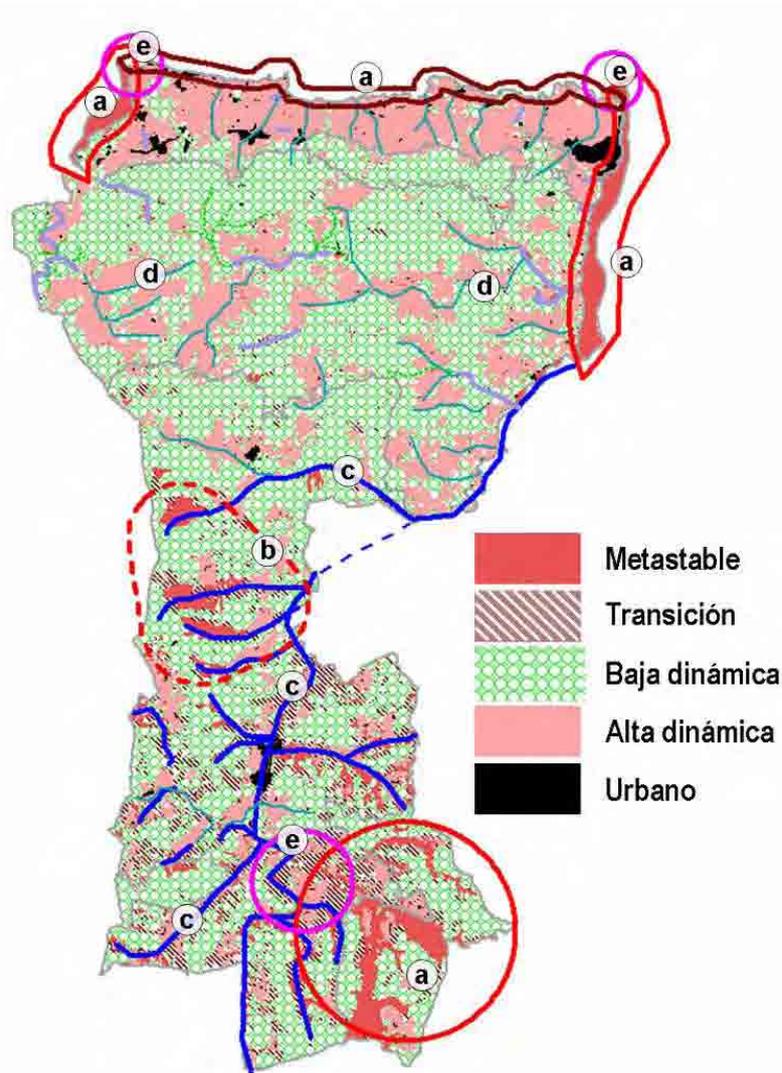


Figura 5.- Descripción de elementos a mesoescala, sobre mapa clasificado en función de la intensidad en la dinámica de usos del suelo. a, núcleos de estabilización; b zonas de estabilización tendientes a formación de un núcleo; c, redes de estabilización; d, redes de protección; e, zonas de contacto

Redes de estabilización.- Estructuras continuas formadas por la combinación de centros y zonas de estabilización, corredores de conexión, etc. con el fin de formar un marco de estabilización en torno a otros usos del suelo más dinámicos.

Redes de protección.- Estructuras concebidas para la protección de elementos en aquellas zonas en que la simplificación asociada al desarrollo de usos del suelo intensivos limita los elementos disponibles para una red de estabilización.

Zonas de contacto.- Puntos de contacto entre diferentes elementos del concepto espacial, y entre diferentes unidades de paisaje cuya función es fundamental para el funcionamiento del conjunto.

5.3. Conceptos espaciales aplicados a macroescala

Las unidades de paisaje constituyen los elementos fundamentales del concepto espacial a *macroescala* (Ver Figura 6), funcionando como:

Unidades de estabilización.- La función fundamental es la estabilización ecológica, sobre la base de estructuras que promueven para toda la unidad de baja dinámica en usos del suelo, con intervención humana que afecte mínimamente a procesos naturales.

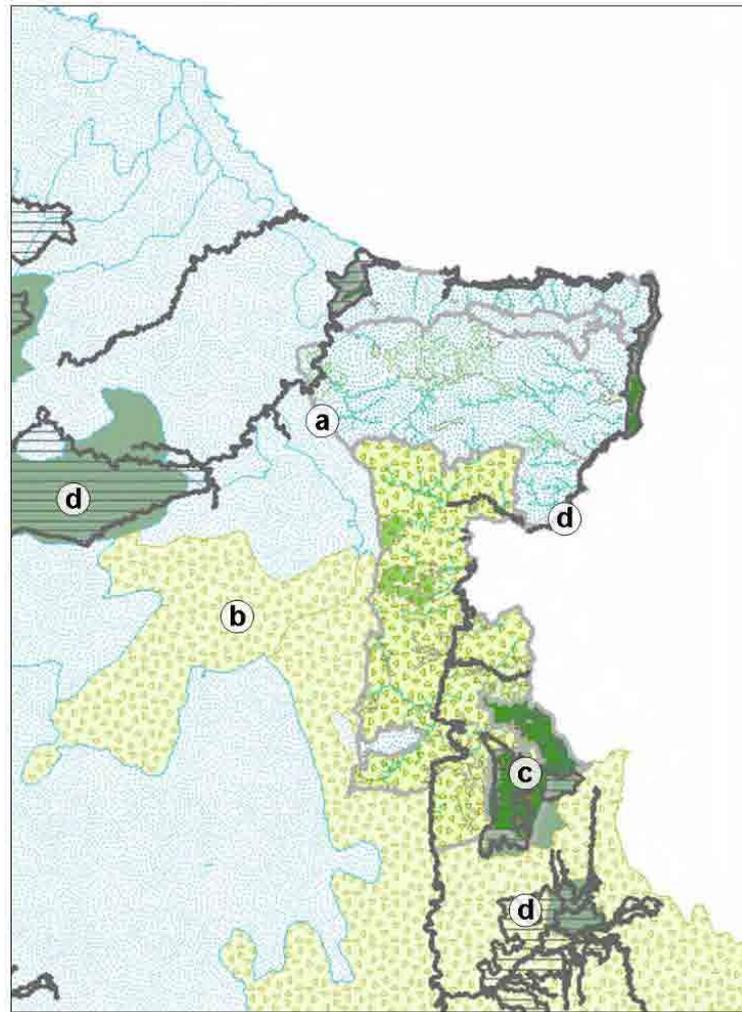


Figura 6.- Concepto espacial a macroescala. a, unidades de uso intensivo del suelo; b, unidades de transición; c, unidades de estabilización; d, elementos de la red Natura 2000.

Unidades de transición.- Unidades en las que se compatibiliza el uso intensivo del suelo (agricultura, actividades forestales, urbanización) con usos extensivos (agricultura tradicional, ecológica, etc.) y la conservación de recursos naturales, a través de los conceptos espaciales desarrollados en escalas inferiores. El resultado es una zona de transición entre unidades de estabilización y otras de uso intensivo del suelo.

Unidades de uso del suelo intensivo.- Están constituidas por zonas con vocación productiva destacable, tanto agrícola como forestal. En consecuencia, son zonas con un gran desarrollo de la urbanización y de las infraestructuras. Su función principal es la producción agrícola y forestal, pero se busca el desarrollo de estrategias de protección y conservación de elementos importantes para la función ecológica del paisaje.

En la Figura 6 se ofrece una imagen esquematizada de contexto a macroescala de la zona de estudio. Las unidades no incluidas dentro del perímetro de la comarca han sido delimitadas de forma esquemática a partir de mapas de usos del suelo escala 1:25.000, y de fotografía de satélite.

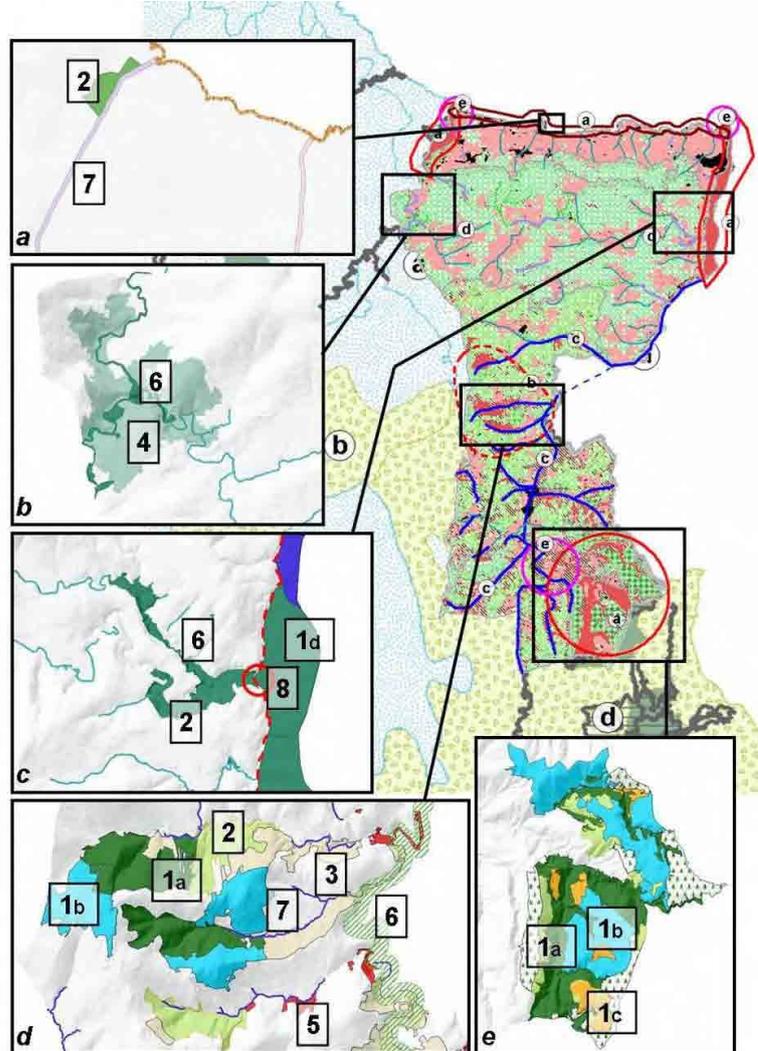


Figura 7.- Integración de la estrategia espacial a micro-, meso- y macroescala

5.4. Integración en un modelo multiescala

La integración de los conceptos espaciales desarrollados para cada nivel o escala diferenciada inicialmente resulta fundamental para la validez del modelo. La estructuración del modelo sobre estrategias espaciales coordinadas con las dinámicas de uso del suelo a varias escalas permite la coherencia del mismo en los diferentes ámbitos en los que se interviene mediante la planificación. En la Figura 7 se muestra esta integración mediante la superposición a través de los diferentes modelos abarcados.

6. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

La diferenciación de unidades de paisaje en función de la variación de su heterogeneidad es uno de los fundamentos de la metodología expuesta, y ha permitido la identificación de las escalas relevantes en la planificación de la zona de estudio (Díaz-Varela, 2005). El presente estudio ha permitido articular los aspectos descriptivos respecto la organización jerárquica del paisaje, en una metodología de planificación a escalas múltiples. Así, la caracterización del mosaico paisajístico y su estructuración en niveles jerárquicos ha permitido el desarrollo de estrategias en cada uno de los niveles espaciales considerados. Situaciones de intensificación han requerido estrategias de protección; las de abandono, de estabilización frente a los posibles cambios futuros. La identificación de grandes manchas de vegetación autóctona (bosques, marismas) permite su designación como centros de estabilización. Asimismo, la variación en la funcionalidad característica de los elementos del paisaje define la estrategia en cada nivel. El diseño a microescala se centra en las propiedades individuales de las manchas, corredores, y otros elementos constituyentes del concepto espacial. A mesoescala, las propiedades de interés son las derivadas de la estructura espacial formada por los elementos, es decir, en cómo la configuración del concepto espacial se adapta a las diferentes condiciones locales de uso del suelo en la zona. A macroescala, las estructuras se adaptan a dinámicas de tipo regional, reflejadas en el uso del suelo en la forma de dinámicas socioeconómicas y condiciones geográficas y climáticas propias de este nivel. El resultado obtenido es una estructura multinivel adaptada a las peculiaridades locales del paisaje, y con capacidad para coordinarse con otras estrategias espaciales de planificación.

Esta estructuración facilita la realización de una planificación consonante tanto con integridad ecológica del sistema paisajístico, como con el aprovechamiento multifuncional de los recursos naturales, mediante la combinación simultánea de una perspectiva analítica para cada uno de los niveles, y sintética para el sistema en su conjunto. La conservación de ecosistemas viables y de la integridad ecológica a través de una jerarquía de escalas espaciales a través del tiempo ha sido considerada una aproximación más proactiva y eficiente que, por ejemplo, la de crear condiciones de hábitat específicas para especies en peligro (Poiani et al, 2000; Freemark et al., 2002).

La implementación del modelo espacial presentado precisa de la atención a dos aspectos fundamentales. En primer lugar, es preciso considerar la titularidad (pública o privada) de los terrenos afectados por el diseño del concepto espacial.

La implementación precisará de un gran esfuerzo de negociación y participación pública, en el cual lo deseable es la implicación de los propietarios en los esfuerzos de conservación. Será asimismo precisa la coordinación de la planificación ecológica con otros instrumentos de ordenación territorial, especialmente con la concentración parcelaria agrícola y forestal, complementada con medidas relativas a la comercialización de derechos de propiedad o uso del suelo.

En segundo lugar, la utilización de conceptos espaciales presupone una gestión adaptativa en la fase de post-implementación. Al constituir una hipótesis sobre la influencia de una determinada estructura espacial sobre los procesos ecológicos, existe un cierto grado de incertidumbre sobre el resultado de su aplicación. En consecuencia, se precisa de flexibilidad para la incorporación de los nuevos conocimientos adquiridos a partir de los resultados obtenidos (Ahern, 1999; Botequilha & Ahern, 2002).

La orientación multifuncional de los conceptos espaciales puede, no obstante, facilitar el proceso de implementación. En muchas ocasiones, las funciones de ecoestabilización son compatibles e incluso sinérgicas con otras actividades (Dover, 2000; Brandt, 2003; Jongman et al., 2004; Von Haaren & Reich, 2004).

Por otra parte, muchos de los elementos constituyentes del diseño espacial no requieren una protección estricta, sino más bien una conservación activa integradora de las actividades de la población rural. La metodología de diseño expuesta se convierte así en una estrategia territorial para afrontar los desafíos ligados a la evolución de los actuales paisajes rurales.

7. BIBLIOGRAFÍA

AHERN, J. (1999): "Spatial concepts, planning strategies and future scenarios: a framework method for integrating landscape ecology and landscape planning". In: J. Klopatek and R. Gardner (Editors). *Landscape ecological analysis: issues and applications*. Springer-Verlag Inc. New York, pp. 175 – 201.

BOTEQUILHA LEITAO, A.; AHERN, J. (2002): "Applying Landscape Ecological Concepts and Metrics in Sustainable Landscape Planning". *Landscape and Urban Planning*, 59: 65-93.

BRANDT, J. (2003): "Multifunctional landscapes-perspectives for the future". *Journal of Environmental Sciences*, 15(2): 187-192.

COOK, E.A.; VAN LIER, H.N. (1994): *Landscape Planning and Ecological Networks*. Elsevier Science B. V. Amsterdam.

DÍAZ VARELA, E. (2005): *Planificación ecológica multiescala con sistemas de información geográfica para la sostenibilidad de los paisajes: aplicación a la comarca de A Mariña Oriental (NE de Galicia-España)*. Tesis doctoral. Universidade de Santiago de Compostela, Servizo de Publicacións e Intercambio Científico. Santiago de Compostela.

DÍAZ-VARELA, E.; CRECENTE, R. (2007): "Delineation of landscape units at diverse scales using moving windows for heterogeneity analysis". In R.G.H. Bunce, R.H.G. Jongman, S. Weel, L. Hojas: *25 Years of Landscape Ecology: Scientific Principles in Practice. Proceedings of the 7th IALE World Congress. Wageningen, Holland*.

DOVER, J.W. (2000): "Human, environmental and wildlife aspects of corridors with specific reference to UK planning practice". *Landscape Research*, 25(3): 333–344.

DRAMSTAD, W.; OLSON, J.D.; FORMAN, R.T.T. (1996): *Landscape Ecology Principles in Landscape Architecture and Land-Use Planning*. Island Press, Washington.

FORMAN, R.T.T. (1995a): *Land mosaics: The ecology of landscapes and regions*. Cambridge University Press, Cambridge.

FORMAN, R.T.T. (1995b): "Some general principles of landscape and regional ecology". *Landscape Ecology*, 10 (3): 133-142.

FORMAN, R.T.T. (2004): *Mosaico territorial para la región metropolitana de Barcelona*. Editorial Gustavo Gili, S.A., Barcelona.

FORMAN, R.T.T.; COLLINGE, S.K. (1996): "The "Spatial Solution" to Conserving Biodiversity in Landscapes and Regions". In R.M. DeGraaf; R.I. Miller (Eds.): *Conservation of Faunal Diversity in Forested Landscapes*. Chapman & Hall, London, pp. 537-568.

FORMAN, R.T.T.; COLLINGE, S.K. (1997): "Nature conserved in changing landscapes with and without spatial planning". *Landscape and Urban Planning*, 37: 129-135.

FREEMARK, K.; BERT, D.; VILLARD, M.-A. (2002): "Patch-, Landscape-, and Regional-Scale Effects on Biota". In K.J. Gutzwiller (Ed.): *Applying Landscape Ecology in Biological Conservation*. Springer-Verlag, New York, 53-58.

HAWKINS, V.; SELMAN, P. (2002): "Landscape scale planning: exploring alternative land use scenarios". *Landscape and Urban Planning*, 60:211-224.

JONGMAN, R.H.G. (1995): "Nature conservation planning in Europe: developing ecological networks". *Landscape and Urban Planning*, 32: 169-163.

JONGMAN, R.H.G.; KÜLVIK, M.; KRISTIENSEN, I. (2004): "European ecological networks and greenways". *Landscape and Urban Planning*, 68:305-319.

KING, A.W. (1997): "Hierarchy theory: a guide to system structure for wildlife biologists". In J. A. Bissonette (Ed): *Wildlife and Landscape Ecology: Effects of Pattern and Scale*. Springer-Verlag, New York, pp. 185-212.

MANDER, Ü.; KÜLVIK, M.; JONGMAN, R.H.G. (2003): "Scaling in territorial ecological networks". *Landschap*, 20(2): 113-127.

MAREY, M.F. (2002): *Tenencia de la tierra en Galicia. Modelo para la caracterización de los propietarios forestales*. Tesis doctoral. Edición digital (CD). Servicio de Publicaciones de la Universidad de Santiago de Compostela.

MCGARIGAL, K. ; CUSHMAN, S.A.; NEEL, M.C.; ENE, E. (2002): FRAGSTATS: Spatial Pattern Analysis Program for Categorical Maps. Disponible en internet, URL: www.umass.edu/landeco/research/fragstats/fragstats.html.

MIKLÖS, L. (1996): "The concept of the territorial system of ecological stability in Slovakia". In: R.H.G. Jongman (Ed.): *Ecological and landscape consequences of land use change in Europe. Proceedings of the first ECNC seminar on land use change and its ecological consequences, Tilburg 16-18 February 1995*. ECNC publication series on Man and Nature, vol. 2. European Centre for Nature Conservation, Tilburg, pp. 385-406.

NAVEH, Z. (1998): "From biodiversity to ecodiversity – Holistic conservation of the biological and cultural diversity of Mediterranean landscapes". In: P.W. Rundel; G. Montenegro; F. Jaksic (Eds.): *Landscape Disturbance and Biodiversity in Mediterranean-Type Ecosystems*. Ecological Studies 136, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, pp. 23-54.

NAVEH, Z. (2004): "Multifunctional, self-organizing biosphere landscapes and the future of our total human ecosystem". *World Futures*, 60: 469-503.

O'NEILL, R.V.; DE ANGELIS, D.L.; WAIDE, J.B.; ALLEN, T.F.H. (1986): *A Hierarchical Concept of Ecosystems*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

O'NEILL, R.V. ; JOHNSON, A.R.; KING, A.W. (1989): "A hierarchical Framework for the analysis of scale". *Landscape Ecology*, 3 (3/4): 193-205.

PETCH, J.R.; KOLEJKA, J. (1993): "The tradition of landscape ecology in Czechoslovakia". In R. Haines-Young; D.R. Green; S.H. Cousins: *Landscape Ecology and GIS*. CRC Press, Boca Raton-Florida, pp. 39-56.

POIANI, K.A.; RICHTER, B.D.; ANDERSON, M.G.; RICHTER, H.E. (2000): "Biodiversity conservation ant multiple scales: functional sites, landscapes and networks". *Bioscience*, 50(2): 133-146.

SHANNON, C. E.; WEAVER, W. (1949). *The mathematical theory of communication*. University of Illinois Press, Urbana, Illinois.

SUSTEK, Z. (1998): "Biocorridors. Theory and practice". In J.W. Dover; R.G.H. Bunce (Eds.): *Key concepts in landscape ecology*. IALE (UK), Preston, pp. 281-296.

VAN LANGEVELDE, F. (1994): "Conceptual integration of landscape planning and landscape ecology, with a focus on the Netherlands". In E.A. Cook; H.N. van Lier: *Landscape Planning and Ecological Networks*. Elsevier, Amsterdam, pp. 27-69.

VAN LIER, H.N. (1998): "The role of land use planning in sustainable rural systems". *Landscape and Urban Planning*, 41:83-91.

VON HAAREN, C.; REICH, M. (2004). "The German way to greenways and habitat networks". *Landscape and Urban Planning*, 76:7-22.

VRIJLANDT, P.; KERKSTRA, K. (1994): "A strategy for ecological and urban development". In T. Cook; H.N. van Lier (Eds.): *Landscape Planning and Ecological Networks*. Elsevier, Amsterdam, pp. 71-88.



Concepto y ámbitos del Paisaje

Luis Ermeta Altarriba

Lcdo. en Biología. Personal Investigador en Formación

Juan José Pons Izquierdo

Dr. en Geografía. Profesor Adjunto Dpto. Geografía y Ordenación del Territorio. Universidad de Navarra.

Pocas palabras como paisaje han sido tan indistintamente empleadas por expertos y profanos. Por esta razón el término posee numerosos significados y acepciones que le otorgan una cierta falta de concreción (Nogué i Font, 1985). Sin embargo, dicha complejidad semántica se ha convertido en su mejor cualidad, ya que supone una constante fuente de inspiración, así como una oportunidad única de desarrollar un lugar de encuentro multidisciplinar.

El paisaje es aquí entendido como concepto unitario, aplicado a un conjunto de elementos característicos de una unidad geográfica sobre el plano físico y humano (George y Verger, 1996). Se trata, por tanto, de un término —muchas veces de carácter abstracto— que supone la síntesis de una realidad global, en la que se unen los rasgos del territorio y las aportaciones acumuladas por las civilizaciones que han ido modelando e interpretando el espacio a lo largo de la historia.

1. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE PAISAJE

Atendiendo a la diversidad de ámbitos en los que se emplea dicho concepto, es muy difícil establecer una definición universal que permita expresar de manera completa las características singulares de un término tan amplio, a la vez mantenga el grado de precisión para emplearlo rigurosamente.

La gran mayoría de las definiciones lingüísticas recogen la doble significación, territorial y artística. La Real Academia Española lo define, en su primera acepción como un elemento físico exclusivamente visual, “extensión de terreno que se ve desde un sitio”, para posteriormente indicar en otras dos acepciones más, el componente subjetivo de su concepción: como área o espacio de representación “extensión de terreno considerada en su aspecto artístico” o elemento iconográfico, bien pictórico o fotográfico, “pintura o dibujo que representa cierta extensión de terreno” (R.A.E., 2007). Algo parecido ocurre en otras lenguas, de forma que diccionarios internacionales de referencia como el francés Le Robert (2006) o los anglosajones Oxford Dictionary⁵⁰⁰ o Merriam Webster⁵⁰¹, recogen igualmente esta doble significación.

⁵⁰⁰ The Concise Oxford Dictionary of English Etymology 1996, originally published by Oxford University Press 1996. [http://www.askoxford.com/concise_oed/landscape] Fecha de consulta: 25/07/2007.

⁵⁰¹ The Merriam-Webster Online. 11th edition, 2007 originally published by Merriam-Webster [<http://www.m-w.com/dictionary/landscape>] Fecha de consulta: 25/07/2007.

Lejos de las definiciones lingüísticas, necesariamente generalistas, se encuentran otras que, aunque no tan formales, quizás sean más relevantes debido a que por su nivel internacional de difusión suelen convertirse en instrumentos de referencia de gran aplicación. Son mayoritariamente documentos supranacionales tales como la *Carta del Paisaje Mediterráneo* (1992) o el *Convenio Europeo del Paisaje* (2000).

En el primero, este concepto se define como la “Manifestación formal de la relación sensible de los individuos y las sociedades, en el espacio y el tiempo, con un territorio más o menos moldeado por los factores sociales, económicos y culturales”. Mientras que unos años después, en el *Convenio Europeo del Paisaje*, se describe como la “parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción de factores naturales y/o humanos” (C.O.E., 2000). Una definición que atiende mucho más a las condiciones individuales y en la que, por primera vez, se reconoce plenamente el valor de la percepción personal y de la participación ciudadana, tanto para su mantenimiento como en su mejora, convirtiéndolo en un derecho más dentro de una sociedad democrática y respetuosa con el entorno (Zoido, 2003).

2. LA INTEGRACIÓN DEL PAISAJE: RECEPCIÓN Y PERCEPCIÓN

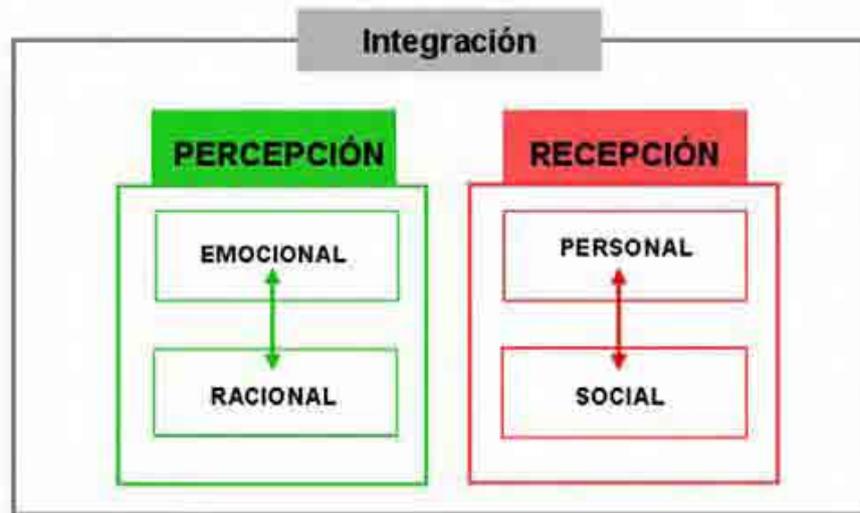
Se podría decir que el paisaje es más bien algo pensado que vivido (Cebrián Abellán, 1993) sin restar por ello valor al hecho de que está ligado a una realidad física del territorio y, por tanto, no se trata de una idea abstracta o inalcanzable en la que no existe la posibilidad de consenso, sino que puede ser parcialmente medible y comparable.

Por lo tanto, existe un componente valorativo en su definición, sobre él subyace un sustrato real de constituyentes físicos e históricos que en definitiva, constituyen el andamiaje con el que los observadores establecen su visión particular. Es decir, existen unos elementos “objetivos” sobre los que el paisano construye su percepción del espacio territorial (Ramos, 1993).

Ahora bien, la aceptación de la capacidad perceptiva del paisaje, de este derecho individual, trae consigo el deber ético de la consideración de la importancia de la educación, de manera que la sociedad bien enseñada sea capaz de reconocer, valorar y defender los elementos de su entorno por sí misma (Zoido, 2000, 2002, 2003)

De esta forma, desde el punto de vista sensible, se puede caracterizar al paisaje por su dualidad constitutiva en la que son integradas dos dimensiones: la perceptual, marco que podrá ser racional o emocional y la receptiva, el ámbito en el que se contextualiza, que puede ser social o personal (Fig.1).

Fig. 1 Dualidad constitutiva: integración de la percepción y recepción

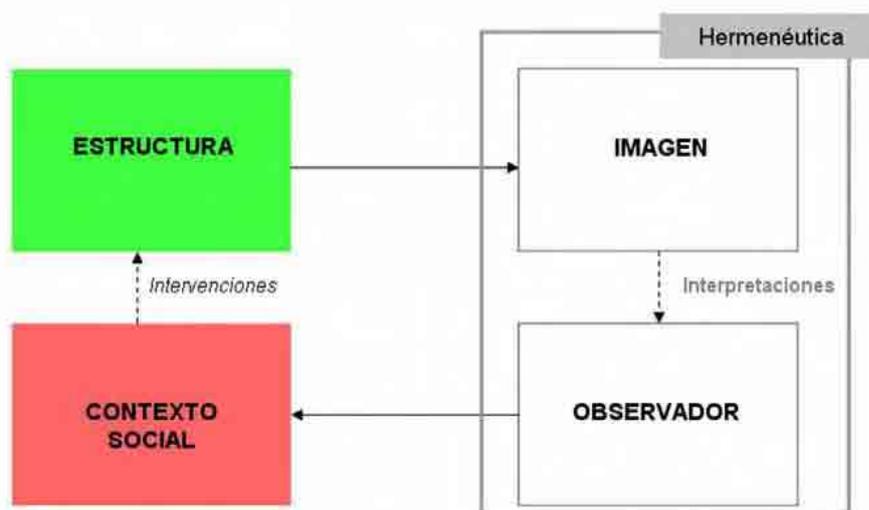


Fuente: Elaboración propia

Estas percepciones como define Ramos se refieren a todo el conjunto de “actitudes, valoraciones y preferencias desarrolladas frente al paisaje” (1993: 436). A menudo no tenidas en cuenta en los ámbitos de decisión debido a su —en teoría— excesiva subjetividad. Este supuesto problema ha hecho que se desarrolle todo un campo de investigación con el que se intentan conocer las características escénicas que promueven los sentimientos estéticos en el hombre. De modo que el paisaje podría entonces definirse como una síntesis perceptiva de un conjunto de experiencias sensoriales. Una realidad hermenéutica⁵⁰²3 en la que se combina el significado racional y emocional.

⁵⁰² Teoría de la recepción e interpretación, que estudia la universalización y contextualización del texto. Nació en el ámbito literario y ha sido empleada como procedimiento metodológico de análisis de la intencionalidad del autor en el proceso comunicativo, en el que interfieren tanto el contexto como la historia personal del receptor. La hermenéutica se ha aplicado también en otros ámbitos del conocimiento humanístico tales como la filosofía, el teatro, la historia o el arte.

Fig. 2 Diagrama del proceso de integración del paisaje



Fuente: Elaboración propia. Modificado de Pérez-Chacón (1999)

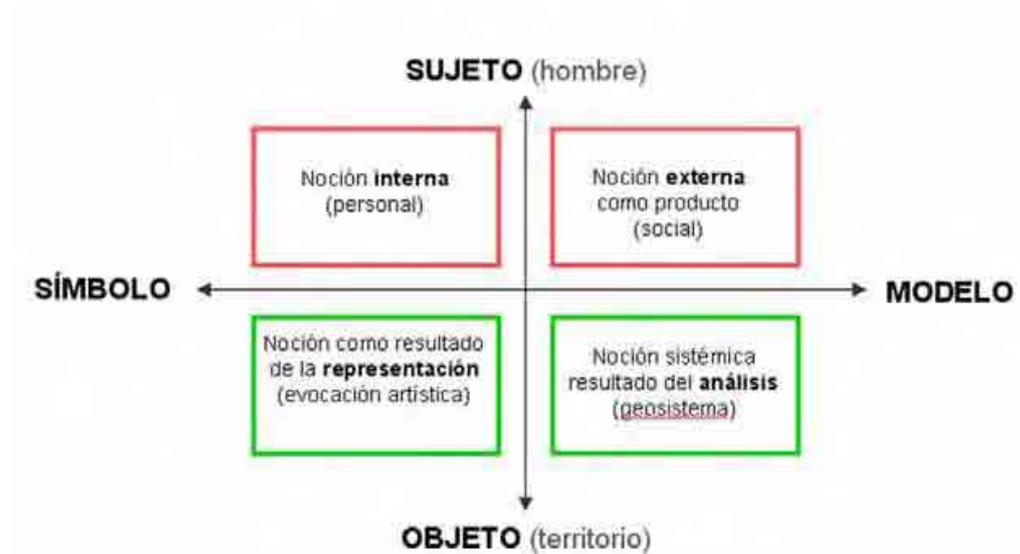
La recepción del paisaje puede entenderse, como se muestra en el esquema (Fig.2), como un proceso comunicativo entre el sujeto —la persona— y el objeto —el espacio geográfico—. La configuración territorial constituye una estructura que proyecta una imagen que es interpretada por el observador quien, a su vez, implementa su significado en un contexto social. En éste ámbito se toman las decisiones oportunas para desarrollar intervenciones sobre la estructura del paisaje, lo que nuevamente modificará la imagen proyectada sobre el observador.

Se trata, en consecuencia, de un mecanismo de retroalimentación positiva en el que el hombre participa activamente en la génesis del paisaje, como receptor y productor.

Dematteis (1989) explora lo que él denomina “particiones” que conforman la concepción del paisaje, mediante un modelo de relaciones en el que también se analizan los distintos posicionamientos teóricos respecto al paisaje (Fig. 3). De una manera esquemática muestra cómo se desarrolla todo el complejo sistema de significación a partir de dos ejes de coordenadas definidos: la relación entre sujeto y objeto, por una parte, y entre símbolo y modelo, por otra.

Además, a partir de estos cuatro puntos de referencia, el autor muestra como se han establecido las diferentes tendencias conceptuales según el área sobre la que graviten sus planteamientos teóricos. De este modo, las visiones histórico-fenomenológicas se situarán principalmente sobre la noción externa social, haciendo hincapié en el establecimiento de modelos sobre el sujeto, el hombre; mientras que las más estructuralistas se situarán sobre los principios racionales basados en las concepciones sistémicas, próximas a una visión de modelo basado no el sujeto sino en el objeto, en el medio físico que constituye el paisaje.

Fig. 3 Modelo teórico de particiones del paisaje



Fuente: Elaboración propia. Modificado de Dematteis (1989)

El paisaje tiene un doble carácter cognoscitivo, el percibido como verdad inmediata, cuantificable y constituida principalmente por la descripción morfológica de sus componentes elementales; y el resultante de la emoción, el sentimiento y finalmente, la reflexión humana. “La valoración de lo observado, [...] es esencial para comprender el término paisaje, ya que el paisaje requiere entonces no sólo de lo que podría existir neutramente, como un algo o parte del territorio, sino que también de alguien, que pueda leerlo e interpretarlo” (Maderuelo, 2005: 10).

El principal escollo a la hora de entender el significado de paisaje se debe principalmente su carácter ideográfico. Todos los paisajes son hechos o fenómenos singulares e irrepetibles, en cierto modo, no susceptibles de poder ser utilizados para elaborar leyes con ellos (Plans y Ferrer, 1993). El paisaje es una “situación única, [...] caracterizada por una determinada distribución de formas y objetos” (Santos, 2000: 87). Además, atendiendo al valor perceptivo habría que añadir que “el paisaje nace de la contemplación humana, [de manera que] cada paisaje vuelve a ser creado —recreado—, en el observador” (Ramos, 1993: 435).

No obstante, aunque nunca encontremos un paisaje igual a otro, su identificación siempre se ve apoyada sobre el sustrato nomotético de carácter generalista, que nos permite encontrar los elementos comunes para su comprensión, clasificación y tipificación. Un paisaje es bello en la medida en que hay otros que no lo son, del mismo modo que un paisaje puede estar degradado en comparación con otro que no lo está.

Por este motivo, gran parte de las clasificaciones paisajísticas se han hecho como fruto de la comparación territorial y muchas veces se ha dicho también que los viajeros han sido los principales estudiosos del paisaje (Ortega Cantero, 1987, 1990, 2004)

También es visible esa dualidad en la Ecología del Paisaje, donde éste es fruto de la fusión de dos realidades, mejor dicho, de dos niveles de un mismo sistema: el fenosistema, como parte sensorial del paisaje, realidad que podría ser simplificada en lo que el hombre ve; y el criptosistema, abstracción del paisaje, esa parte que el hombre no aprecia directamente pero que de una manera indirecta se ve reflejada sobre su estructura (González Bernáldez, 1981).

Otra manera más sencilla para llegar a entender esta bidimensionalidad perceptual podría venir de la mano de la concepción del paisaje como analogía de un lenguaje simbólico en el que sus elementos constituyentes son los signos lingüísticos. Una comparación en la que la doble vertiente conceptual se comporta del mismo modo que en un idioma el significante y significado para un mismo término lingüístico. El significante, “fonema o secuencia de fonemas que asociados [...] constituyen un signo lingüístico”, permite el desarrollo de un significado, “contenido semántico de cualquier tipo de signo, condicionado por el sistema y por el contexto” (R.A.E., 2007). Paralelamente, en el paisaje, los elementos fisiográficos son el sustento de significados subjetivos añadidos por el hombre.

Es así como ocurre por ejemplo con el término “olmo”, que ya no sólo es un árbol, sino todo un símbolo de atemporalidad gracias a Machado o las “montañas”, que no son únicamente una distribución asimétrica de curvas de nivel, sino todo un mundo mágico y misterioso para el poeta romántico (Martínez De Pisón, 2003; Ortega Cantero, 2002).

En resumen, el significante hace referencia a una idea real, un conjunto de símbolos específicos que se identifican con un elemento del mundo conocido, reconocible por todos. Mientras que el significado es todo ese conjunto de asociaciones que bien pueden estar determinados de una manera específica por el consenso de una sociedad o por la propia situación, el contexto o la persona que lo interpreta.

Al igual ocurre con el paisaje. En primer lugar, podríamos definir un componente material del paisaje, un primer nivel perceptual accesible para todos, que en muchas ocasiones, sirve como mensajero a acepciones “más complejas” que son resultado de la interpretación personal de receptor.

Por lo tanto, el componente físico del paisaje podría ser calificado en sí como un lenguaje, al igual que lo consideraron los pintores chinos en las primigenias obras pictóricas paisajísticas (Rowley, 1981). En ellas el artista intentaba evocar determinados sentimientos sobre el hombre a través de la representación del espacio, completando de este modo, su significado para elevarlo de territorio a paisaje (Berque, 1996).

Así lo experimenta el propio Petrarca cuando asciende al Mont Ventoux, quien se siente extasiado por la comunión entre la vista de un extenso horizonte y la lectura de un pasaje de las Confesiones de San Agustín, en las que ensalza la naturaleza, y que por azar alcanza a leer en el momento cumbre de la ascensión

(Berque, 1997; Calvo Serraller, 1993). Para él esa maravilla, es fruto de la labor de un creador, es la plasmación de la divinidad sobre el mundo terrenal.

En el fondo, el estudio de la concepción del paisaje requiere del análisis de la noción cultural de la naturaleza y el sentido del hombre en ella y por lo tanto, su investigación se debe encuadrar dentro de los distintos ámbitos culturales desarrollados en la historia.

No obstante, el conjunto lexicológico y conceptual que ahora manejamos es principalmente occidental y aunque con notorias influencias exteriores orientales (chinas e indias, sobre todo) su desarrollo y fijación se deberá primordialmente al movimiento científico generado en el ámbito europeo a partir los siglos XVI y XVII (De Bolós i Capdevilla, 1992). Es entonces cuando el paisaje deja de ser simplemente un concepto idealizado en sus diferentes dimensiones (teológica, artística o territorial) para ser objeto de estudio científico y, por tanto, de descripción analítica (Maderuelo, 2005).

Partiendo de una visión que tradicionalmente fue reducida a la percepción del espacio más próximo, en un primer momento, el concepto de paisaje, fue recogido por la Geografía y se ha ido enriqueciendo poco a poco por el estudio de otras muchas disciplinas, que han generado un entramado teórico de conocimientos botánicos, zoológicos, geológicos, antropológicos, históricos... capaces de aportar solidez a su desarrollo conceptual.

En cierto modo, es a partir de entonces cuando se construyen las ciencias empíricas sobre las que se sustenta el estudio de los elementos racionales que constituyen el paisaje, y a su vez, éstas son la base común que sirve de argumento para el nacimiento de la Ciencia del Paisaje como disciplina independiente (De Bolós i Capdevilla, 1981, 1987, 1992; Martínez De Pisón, 1983).

A lo largo del tiempo la concepción del paisaje ha ido variando notablemente. Y al igual que otras cuestiones, se ha visto influenciada por las tendencias ideológicas predominantes en cada época. De este modo, el positivismo moderno lo verá despojado de su componente perceptual y valorativo, para ser considerado únicamente como marco físico del entorno (Ortega Cantero, 1987). En el extremo opuesto, se desarrollarán tesis basadas exclusivamente en el carácter antropológico del paisaje, entendido entonces como un ámbito exclusivamente humano, en el que es el hombre el único artífice de sus delimitaciones (Ortega Valcárcel, 2004; Unwin, 1992).

3. ÁMBITOS DEL PAISAJE

Ante semejante complejidad y en base a los planteamientos expuestos por otros muchos especialistas en el tema, el paisaje podría ser definido como el conjunto de elementos que constituyen el espacio de vida del hombre. Un conglomerado de cultura, medio ambiente y territorio (Fig.4). Una unidad en la que dichos ámbitos se entremezclan de manera equilibrada para construir una realidad única.

Fig. 4 Ámbitos del paisaje



Fuente: Elaboración propia

3.1. Paisaje y cultura

Los paisajes son percibidos e integrados a nivel personal y social y pasan a formar parte de la consciencia del grupo de sus pobladores (Martínez De Pisón, 1998). Es así como se crea un especie de geografía simbólica, desarrollada a partir de percepciones colectivas de la naturaleza (Bertrand, 1968).

El hombre carga el espacio de connotaciones culturales: delimita, nombra, cartografía y transforma. Moldea el territorio añadiéndole un significado, una lengua, una nacionalidad, una determinada política... todos ellos complementos que participan en su definición. Lo que Navarro Bello (2004a) define como el “constructo mental” del espacio para una sociedad. Es el caso de la toponimia, mediante la que el hombre realiza un tatuaje lingüístico sobre el espacio identificándolo, colonizándolo, haciendo suyo el medio que le rodea.

Este hecho es un fenómeno singular en el hombre, fruto de su característica inespecificidad, que ha hecho de su inteligencia la mejor herramienta de adaptación y que ha permitido crear su propio hábitat —su nicho ecológico— con libertad.

Tal y como escribió Montesquieu en su obra *Voyages*⁵⁰³: “Los países no son cultivados en razón de su fertilidad sino en razón de su libertad [...] Los hombres, con sus cuidados y por sus buenas leyes, han convertido la tierra en un lugar más apto [limpio] para ser su morada” (1994: 532-534).

⁵⁰³ Libro XVIII: De las leyes en tanto su relación con la naturaleza del terreno. Capítulo Primero: De cómo la naturaleza del terreno influye sobre las leyes

En consecuencia, el paisaje, en su componente estético y fisionómico, depende directamente del ámbito cultural en el que se desarrolla, tanto desde el punto de vista temporal como espacial.

Gracias a la labor investigadora de historiadores, antropólogos y filósofos sabemos que no todas las civilizaciones han visto el paisaje como lo hacemos en la actualidad. Para Berque “una de las pruebas de esta diferencia es que el concepto de paisaje no ha existido siempre en todas las latitudes” (1997: 8). Sobre este último aspecto han versado las múltiples investigaciones de este especialista. Una referencia fundamental (Maderuelo, 2005) que ha estudiado profundamente las culturas orientales, en las que la evolución del concepto de paisaje es totalmente distinto al analizado en el mundo occidental⁵⁰⁴ (Navarro Bello, 2004b). El autor propone un conjunto de premisas que permiten definir lo que él denomina como “culturas paisajísticas”. Los cuatro principios del paisaje, que de modo sintético son: la existencia de un término lingüístico que lo recoja, su presencia en la evocación literaria, con especial interés en el ámbito poético; su representación artística de carácter pictórico y finalmente su imitación mediante la construcción y desarrollo de la jardinería (Berque *et al.*, 1994)

Tal y como recoge Reboratti (1993: 17) “el paisaje humano es una combinación de varios tiempos presentes”. El paisaje es historia, es una acumulación, una fuente enormemente rica de datos sobre las gentes y las sociedades que lo 4. 5 poblaron y lo crearon. De modo que el espacio, el territorio, es la matriz sobre la cual, las nuevas acciones sustituyen a las acciones pasadas. “Es por tanto, presente, porque es pasado y futuro” (Santos, 2000: 87). El paisaje es una especie de palimpsesto de la memoria de un pueblo, en el que mediante la superposición, acumulación y sustitución de las acciones de las diferentes generaciones, sobre un mismo territorio, se desarrolla un espacio vivido que crea un paisaje específico, único e irrepetible.

El paisaje es, en parte, un contenedor cultural que recoge los elementos sociales con connotación territorial. No obstante, la cultura es un término mucho más amplio que engloba otras muchas manifestaciones humanas. En la medida en que el hombre conoce el espacio y lo hace suyo lo integra en su cultura, de manera que todo territorio conocido pasaría a ser paisaje y en consecuencia cultura. Por este motivo, decir “paisaje cultural” es redundante, pues todos los paisajes en mayor o menor medida son culturales (Aguiló, 1996).

⁵⁰⁴ Véanse al respecto las siguientes publicaciones del francés Agustín Berque: BERQUE, A. *et al* *Paysage, milieu, histoire*, Champ Vallon, Seyssel. 1995; BERQUE, A. 1995, “Éthétique et esthétique de l’environnement: la lumière re peut-elle venir d’Orient?” *Critique*, 577/578 pp. 421-436; BERQUE, A. “El nacimiento del paisaje en China”. Maderuelo, J. [Dir.] *En: Paisaje. Arte y Naturaleza. Actas del II Curso del Paisaje*, Diputación de Huesca, Huesca. pp.15-21, 1996; BERQUE, A. 1997, *El origen del paisaje*. Revista de Occidente, Fundación José Ortega y Gasset, (189) pp. 7-21.

3.2. Paisaje y Medioambiente

A lo largo de la historia se ha asemejado el término paisaje al de medio ambiente, haciendo referencia de manera implícita a los elementos naturales que se encuentran en el territorio. La concepción medioambiental aunque ya existe desde principios del siglo XX, adquiere mayor peso debido a que entre los años 50 y 70 se produce el desarrollo del movimiento conservacionista, así como que determinados geógrafos con gran influencia como Bertrad, que asimilara la “ciencia del paisaje” a la “ciencia del medio ambiente” (1968). En cierta medida, esta visión reducida del paisaje a sus elementos materiales, carentes de mayoritariamente de contenido humanístico, simplifica su definición, algo por otro lado lógico en el ámbito cuantitativista de la segunda mitad del pasado siglo.

Por este motivo, el estudio de este ámbito ha cristalizado de una forma más sectorial, de manera que su análisis se ha dividido en cada una de las disciplinas que estudian específicamente los componentes elementales que constituyen el medio físico.

La integración de dichos componentes llegaría de la mano de la teoría de sistemas así como de la visión global del medio en la Ecología del Paisaje por parte de diversos investigadores como entre otros, Troll o Schmithüen (De Bolós i Capdevilla, 1992). Martínez de Pisón hace referencia a que la concepción de medio ambiente “suele encerrar preferentemente una noción de equilibrio [...] abarcando todos los componentes, estados y dinámicas de la naturaleza” (1998: 10)

Es por ello que en la Ecología del Paisaje éste se defina en analogía al ecosistema donde lo verdaderamente relevante es el establecimiento de interrelaciones, de flujos de energía y materia, en definitiva, de información. El paisaje es entendido como el “mosaico formado por las variaciones de las muchas combinaciones de sistemas vivos e inertes que interactúan en la ecosfera que envuelve nuestro planeta” (Hills, 1974: 340) o como una superficie de territorio homogénea compuesta de un conjunto de ecosistemas en interacción que se repite de forma similar en el espacio (Forman y Godron, 1986).

Una vez más nos encontramos con escalas conceptuales diferentes, el paisaje permite una visión más global en el que el hombre no sólo posee una dimensión sistémica dentro del conjunto, sino también, por qué no decirlo, espiritual.

3.3. Paisaje y Territorio

El ámbito territorial hace referencia a la delimitación espacial del paisaje, entendiendo como un concepto multiescalar que se puede y debe adaptar a los diferentes objetivos del contexto de estudio en el que se aplique.

En primer lugar es necesario recordar que paisaje y territorio no son sinónimos, ya que el “territorio es independiente a lo que el hombre perciba” (Puig i Baguer, 1994: 95), mientras que el paisaje no es sólo la apariencia, sino una configuración fruto de la contemplación y vivencia del hombre (Martínez De Pisón, 2003).

Por otro lado, dentro de la epistemología de la Geografía el paisaje se ha comparado, e incluso asimilado, al término de región. No obstante, este concepto tan común y generalmente concebido como el objeto formal de la ciencia geográfica no presenta una total aceptación. Es más, su definición ha sido durante décadas fuente de encontradas discusiones dentro del ámbito de esta disciplina (Ortega Valcárcel, 2004).

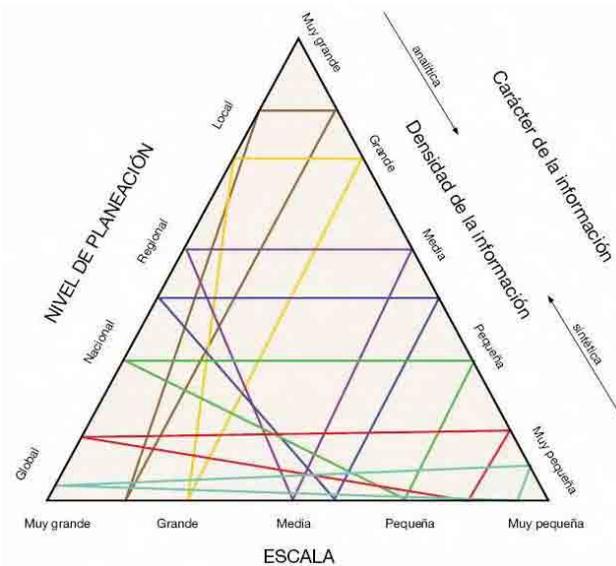
Del mismo modo que ocurre al delimitar las regiones, con los paisajes los resultados podrán ser también distintos en función del conjunto de factores que se hayan tenido en consideración (De Terán, 1982), sin que por ello se hipoteque el rigor científico del estudio.

Así es como cada ciencia ha adaptado el concepto a los objetivos de su estudio, de manera, que no es difícil encontrar expresiones tales como “paisajes barrocos”, “paisajes de guerra”, “paisajes agrarios”, “paisajes botánicos”, “paisajes mediterráneos”... y otros muchos como los “paisajes imaginados” o irreales tan propios de la postmodernidad, que muestran una imagen sintética, un sucedáneo de una realidad que se ha convertido en un objeto de consumo más (Sabaté, 2004).

Por este motivo, alejados de discusiones inconclusas, lo que sí se puede afirmar es que existen distintas regiones e igualmente, distintos paisajes, según el ámbito y objetivo del estudio, así como según la escala de trabajo.

El planteamiento multiescalar fue ampliamente descrito por Bartkowski (1979) en sus estudios en el campo de la Ecología del Paisaje. El autor establece que los objetivos se deben de ajustar al nivel de planificación y a la densidad de información disponible, lo que a su vez define un grado de resolución con un error específico para cada escala paisajística. Estos planteamientos fueron la base para que la ecología del paisaje fuera definida posteriormente como ciencia transdisciplinar de escala regional y local por Naveh y Lieberman (1984).

Fig.5 Esquema de Bartkowski



Fuente: Imagen tomada de Colín, et al. (2006: 2)

Este esquema ha sido empleado en el diseño y planteamiento de hipótesis de trabajo en el campo de la fisiografía (Aguiló *et al.*, 2000), así como en el análisis de la diversidad de especies en el espacio (Colín *et al.*, 2006).

El paisaje es un concepto global que permite dar respuesta integrada a las tensiones actuales que tienen lugar en el territorio. Es, precisamente en este marco en el que juega un papel fundamental en el análisis de la relación del hombre con el entorno, aunando elementos de carácter ambiental, cultural y perceptual. Por lo tanto, su estudio no debe quedar reducido a la esfera teórica, sino que puede considerarse una herramienta de futuro, un reto para la conservación y la ordenación del territorio.

4. BIBLIOGRAFÍA

AGUILÓ, A., et al. (2000): *Guía para la elaboración de estudios del medio físico: contenido y metodología*. Col. Serie monografías, Ministerio de Medio ambiente, Madrid. pp.

AGUILÓ, M. (1996): "El paisaje desde la acción". En: Paisaje. Arte y Naturaleza. Actas del II curso del Paisaje. Maderuelo, J. [Ed.] Diputación de Huesca, Huesca: 209-233.

BARTKOWSKI, T. (1979): *Kształtowanie ochrony środowiska*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe (PWN), Warszawa (Polonia). 454 pp.

BERQUE, A. (1996): "El nacimiento del paisaje en China". En: Paisaje. Arte y Naturaleza. Actas del II curso del Paisaje. Maderuelo, J. [Ed.] Diputación de Huesca, Huesca: 15-21. **BERQUE, A. (1997):** "El origen del paisaje". *Revista de Occidente* (189): 7-21.

BERQUE, A., et al. (1994): *Cinq propositions pour une théorie du paysage*. Seyssel. 122 pp.

BERTRAND, G. (1968): "Paysage et géographie physique globale". *Revue de géographie des Pyrénées et du Sud-Ouest (Sud-Ouest Européen)*. Université de Toulouse-LeMirail. 39 (3): 249-272. **C.O.E. (1992):** Carta Europea del Paisaje. Consejo de Europa, Sevilla

C.O.E. (2000): *Convenio Europeo del Paisaje*. Consejo de Europa, Florencia Universidad de Valencia, [http://www.mma.es/secciones/biodiversidad/desarrollo] Fecha de consulta: 20/07/2007.

CALVO SERRALLER, F. (1993): "Concepto e historia de la pintura de paisaje". En: Los paisajes del Prado. Fundación Amigos del Museo del Prado, Editorial Nerea, Madrid: 11-27.

CEBRIÁN ABELLÁN, A. (1993): *Las regiones del sistema mundo*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia, Murcia. 383 pp. COLÍN, J., et al. (2006): "Análisis de la riqueza de especies". Biodiversitas, Boletín bimestral de la Comisión Nacional para el conocimiento y uso de la Biodiversidad. Secretaría de Estado de México. (68): 6-10.

DE BOLÓS I CAPDEVILLA, M. (1981): "Problemática actual de los estudios de paisaje integrado". Revista de Geografía. Universidad de Barcelona, Universidad de Lleida, Universidad Rovira i Virgili. (15): 45-68.

DE BOLÓS I CAPDEVILLA, M. (1987): "Nuevos conceptos en los estudios aplicados de paisaje integrado". Anales de Geografía. Universidad Complutense de Madrid. (7): 15-19.

DE BOLÓS I CAPDEVILLA, M. (1992): *Manual de Ciencia del Paisaje. Teoría, métodos y aplicaciones*. Masson, Barcelona. 273 pp. DE TERÁN, M. (1982): Pensamiento geográfico y espacio regional en España. Servicio de publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid. 454 pp.

DEMATTEIS, G. (1989): "I piani paesistici. Uno stimolo a ripensare il paesaggio geografico". Rivista Geografica Italiana (96): 445-457.

FORMAN, R. T. T. y GODRON, M. (1986): *Landscape ecology*. Wiley & Sons, New York. 619 pp. GEORGE, P. y VERGER, F. (1996): Dictionnaire de la Géographie. Press Universitaires de France (PUF), Paris. 500 pp.

GONZÁLEZ BERNÁLDEZ, F. (1981): *Ecología y paisaje*. Blume, Barcelona. 250 pp. HILLS, G. A. (1974): "A philosophical approach to Landscape Planning". Landscape Planning: 339-371.

MADERUELO, J. (2005): *El paisaje*. Génesis de un concepto. Abada, Madrid. 341 pp.

MARTÍNEZ DE PISÓN, E. (1983): "Cultura y ciencia del paisaje". Agricultura y sociedad. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Gobierno de España. (27): 9-32.

MARTÍNEZ DE PISÓN, E. (1998): "El concepto de paisaje como instrumento de conocimiento ambiental". En: Paisaje y medio ambiente. Martínez De Pisón, E. [Ed.] Servicio de publicaciones de la Universidad de Valladolid, Fundación Duques de Soria (FDS), Valladolid: 9-28.

MARTÍNEZ DE PISÓN, E. (2003): "Significado cultural del paisaje". En: I Seminario Internacional sobre el Paisaje. Observatorio del Paisaje, Olot. [http://www.catpaisatge.net/esp/documentacio_seminari.php]
Fecha de consulta: 02/07/2007.

MONTESQUIEU, C. S. (1994): *Montesquieu oeuvres complètes. Voyages*. Texte présenté et annoté par Roger Caillois. Vol. II, Gallimard, Lagny. 1675 pp.

NAVARRO BELLO, G. (2004a): "La importancia del paisaje como valor patrimonial". Revista de diseño urbano y paisaje. Universidad Central de Chile: Centro de estudios arquitectónicos, urbanísticos y del paisaje (CEAUP). (2): 1-6.

NAVARRO BELLO, G. (2004b): "Una aproximación al paisaje como patrimonio cultural, identidad y constructo mental de una sociedad. Apuntes para la búsqueda de variantes que determinen la patrimonialidad de un paisaje". Revista de diseño urbano y paisaje. Universidad Central de Chile: Centro de estudios arquitectónicos, urbanísticos y del paisaje (CEAUP). (1): 3-13.

NAVEH, Z. y LIEBERMAN, A. (1984): *Landscape Ecology: theory and application*. Col. Springer Series Environmental Management, Springer, New York. 356 pp.

NOGUÉ I FONT, J. (1985): "Geografía humanista y paisaje". Anales de Geografía. Universidad Complutense de Madrid. (5): 93-107. ORTEGA CANTERO, N. (1987): Geografía y cultura. Las dimensiones del pensamiento geográfico. Alianza, Madrid. 123 pp.

ORTEGA CANTERO, N. (1990): "El paisaje de España en los viajeros románticos". Eria. Revista cuatrimestral de Geografía. Universidad de Oviedo. (22): 121-138.

ORTEGA CANTERO, N. (2002): *Estudios sobre historia del paisaje Español*. Servicio de publicaciones de la Universidad Autónoma de Madrid, Catarata, Madrid. 186 pp.

ORTEGA CANTERO, N. (2004): *Naturaleza y cultura del paisaje*. Servicio de publicaciones de la Universidad Autónoma de Madrid, Madrid. 221 pp.

ORTEGA VALCÁRCEL, J. (2004): *Horizontes de la Geografía. Teoría de la Geografía*. Ariel, Barcelona. 604 pp.

PÉREZ-CHACÓN, E. (1999): "*Líneas metodológicas en los estudios del paisaje*". En: III Congreso de Ciencia del Paisaje y turismo. Servicio de publicaciones de la Universidad de Barcelona. Equip d'Investigació del Paisatge (l'EQUIP), Servei C.T. de Gestió i Evolució del Paisatge, Barcelona. I.

PLANS, P. y FERRER, M. (1993): *Introducción a la geografía general. Geografía física. Geografía humana*. Eunsa, Pamplona. 802 pp.

PUIG I BAGUER, J. (1994): *Planificación del Paisaje (Landscape Planning): una herramienta para armonizar las relaciones del hombre en su entorno territorial* (según Landscape Planning y otras fuentes). Tesis Doctoral Inédita. Dpto. de Proyectos y Planificación Rural. Escuela Superior de Ingenieros de Montes. Universidad Politécnica de Madrid. Madrid. 849 pp. R.A.E. (2007): *Diccionario de la Lengua Española*. Real Academia Española de la Lengua. Real Academia Española, Espasa Calpe, Madrid

RAMOS, A. (1993): *Diccionario de la naturaleza: hombre, ecología, paisaje*. Espasa-Calpe, Madrid. 1016 pp.

REBORATTI, C. E. (1993): *La Geografía en la escuela secundaria: de inventario intrascendente a herramienta de comprensión*. Geographikós. Universidad de Buenos Aires. 3 (4): 7-32.

REY-DEBOVE, J. y REY, A. (2006): *Le nouveau petit Robert: dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*. Dictionnaires Le Robert, Paris. 2837 pp. ROWLEY, G. (1981): *Principios de la pintura china*. Alianza, Madrid. 169 pp. [Traducción de: Martínez Benito, A. y Pérez Arroyo, J.]

SABATÉ, J. (2004): "*¿Paisajes culturales, consecuencia de la postmodernidad?*" En: I Seminario Internacional sobre el Paisaje. Observatorio del Paisaje, Olot. [http://www.catpaisatge.net/esp/documentacio_seminari.php] Fecha de consulta: 02/07/2007.

SANTOS, M. (2000): *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Col. Ariel Geografía, Ariel, Barcelona. 348 pp.

UNWIN, T. (1992): *El lugar de la geografía*. Col. Geografía menor, Cátedra, Madrid. 342 pp. [Traducción de: García Bonafé, J.] ZOIDO, F. (2000): "El paisaje, ideas para la actuación". En: Colección de estudios sobre el paisaje. Martínez De Pisón, E. y Sanz Herráiz, C. [Eds.], Servicio de publicaciones de la Universidad Autónoma de Madrid, Fundación Duques de Soria (FDS), Madrid: 294-311. ZOIDO, F. (2002): *Paisaje y ordenación del territorio*. Junta de Andalucía, Fundación Duques de Soria (FDS), Sevilla. 353 pp. ZOIDO, F. (2003): "Un nuevo horizonte para la Geografía en los estudios y aplicaciones sobre el paisaje". Banco de Buenas Prácticas en Geografía (1): 3-5. Colegio de Geógrafos, [http://www.geografos.org/BOLETIN/banco/portada.htm] Fecha de consulta: 20/08/2007.



El paisaje, el agua y la evolución de la percepción de la energía hidráulica en España⁵⁰⁵

Marina Frolova

Doctora en Geografía, Investigadora Programa Ramón y Cajal, Instituto de Desarrollo Regional, Universidad de Granada

1. INTRODUCCIÓN

Desde el inicio del proceso de reforma de los sectores eléctricos y la política energética de la Unión Europea los paisajes “emergentes” de la generación de electricidad utilizando energías renovables suscitan un creciente interés. No obstante, en la última década, la aceptabilidad social se ha convertido en el mayor obstáculo para el cumplimiento de los objetivos de la política comunitaria de energías renovables. De hecho, las preocupaciones por las transformaciones paisajísticas relacionadas con el desarrollo de energías renovables se han convertido en un asunto importante que influye en las actitudes públicas en Europa, en general, y en España, en particular⁵⁰⁶.

Mi comunicación se centra sobre algunos aspectos importantes de la evolución en las relaciones entre el paisaje, la energía hidroeléctrica y las políticas del agua en España, destacándose el estrecho vínculo que existe entre la aceptabilidad social de las transformaciones paisajísticas relacionadas con las infraestructuras hidroeléctricas y la evolución de las políticas de gestión del agua.

2. ENERGÍA HIDROELÉCTRICA Y PERCEPCIÓN TRADICIONAL DE SUS IMPACTOS EN EL PAISAJE

En España la energía hidroeléctrica ha tenido una posición privilegiada en la generación de electricidad en el siglo XX, que se ha mantenido en un 80% del total de la producción nacional de electricidad hasta el año 1975. Aunque la hidráulica tenga ventajas evidentes desde el punto de vista medioambiental frente a las energías no renovables, estas se ven mitigadas cada vez con más frecuencia por importantes conflictos sociales. De hecho, la hidráulica no es considerada como energía limpia (salvo la minihidráulica) debido a sus impactos ambientales.

Las obras hidráulicas han transformado drásticamente el paisaje español, no obstante, su impacto paisajístico hasta hace poco se veía en España de una manera muy positiva. Este hecho se explica por la incidencia del modelo de gestión del agua español en la percepción de las obras hidráulicas. Este modelo no tenía en consideración las dimensiones culturales, estéticas, emocionales y

⁵⁰⁵ Este trabajo ha sido posible gracias a la concesión de un contrato del Programa Ramón y Cajal, financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia de España.

⁵⁰⁶ En el ámbito nacional, el paisaje toma cada vez más importancia científica y política, desde el 20 de octubre de 2000, cuando España firma la Convención Europea del paisaje.

ecológicas del agua y de los paisajes de ribera, limitándose a una aproximación instrumental a los recursos naturales (MORAL et al., 2003).

Algunos de los condicionantes de este modelo se explican, por muchos autores, por la distribución irregular de los recursos de agua en España, las fuertes irregularidades pluviométricas y una evapotranspiración persistente o por una tradicional percepción del agua en España, al igual que en otros países mediterráneos, como un medio hostil, fluctuante, incierto y amenazante. Sin embargo esta "hostilidad del medio natural hidráulico se vuelve riqueza y belleza gracias a la intervención humana. De ahí la valoración de los paisajes hidráulicos antrópicos [...] como imágenes ideales del dominio hidráulico" (MORAL, 2000, p. 617). Estas imágenes se veían reforzados por el Estado.

3. LAS ACTITUDES HACIA LAS CENTRALES HIDROELÉCTRICAS.

El cambio en las actitudes hacia las obras hidráulicas es una consecuencia de varios factores: rápido realce de las identidades regionales en la España democrática y descentralizada, entrada de España en la Unión Europea, desarrollo de una nueva sensibilidad ambiental, importantes conflictos sobre los usos del agua, etc.

En primer lugar, la generación de energía hidráulica en grandes centrales se convierte en un asunto conflictivo desde el punto de vista social y medioambiental. Más adelante, aparece una oposición incluso a la minihidráulica, a pesar que esta está considerada como energía limpia, necesaria para la diversificación de la energía, y que, además, a menudo las minicentrales se consideran como elementos de patrimonio.

Se podría detectar dos tipos opuestos de discursos sobre la energía hidroeléctrica:

- Oficialmente se insiste en la necesidad de incrementar la generación de energía hidroeléctrica, que se presenta como una de las energías más "limpias" ecológicamente, y se destaca que hay que aprovechar las grandes potencialidades de muchos ríos españoles para generar energía hidráulica. Los embalses se presentan como unos lagos artificiales que compensan la escasez de lagos naturales en España. Se señala su alto valor paisajístico, recreativo e, incluso, natural (MMA, 1996; Flores, 2004).

- Los opositores a las obras hidráulicas para la generación de energía indican sus limitaciones económicas y ambientales en España. Afirman, que la actitud tradicional hacia las presas y embalses no toma en consideración las crisis profundas y prolongadas del sistema hidrológico e hidráulico español, consecuencia del régimen mediterráneo de sus ríos y de sobreexplotación del recurso agua. Además, insisten en que las centrales hidroeléctricas perjudican a los ecosistemas acuáticos, a la vegetación riparia y al paisaje.

4. LA EMERGENCIA DE UNAS PREOCUPACIONES PAISAJÍSTICAS.

Como resultado de la aplicación en España de la Convención Europea del Paisaje de 2000 y de la Directiva Marco Europea del Agua del Parlamento y del Congreso Europeo (2000/60/EC) con un fuerte énfasis sobre la protección de los paisajes riparios, algunas comunidades autónomas, por un lado, están incorporando la figura del paisaje como una base para su ordenación territorial y, por otro lado, empiezan a considerar al agua en sus leyes, no solamente como una simple condición de desarrollo económico, sino como un elemento patrimonial y identitario. Así, se podría citar la Ley 5/2006, de 30 de junio, para la protección, la conservación y la mejora de los ríos gallegos que aunque no utilice directamente el término de protección del paisaje, introduce los valores paisajísticos en la apreciación de los ríos gallegos: “Los paisajes de Galicia están determinados por sus ríos. El agua y los ríos han tenido desde siempre un alto valor simbólico en Galicia [...] Alrededor de los usos tradicionales del agua surgieron relaciones sociales y culturales integradoras, que permanecen en forma de recursos histórico-culturales y etnográficos” (BOE, 2006: 30731). Esta Ley presenta el efecto negativo en los paisajes gallegos como un argumento importante contra la construcción de infraestructuras hidroeléctricas. Esta ley es un primer ejemplo de introducción de una dimensión cultural en la visión del impacto paisajístico de la generación hidroeléctrica en la legislación española, superándose algunas limitaciones de los discursos tradicionales que presentaban las infraestructuras hidroeléctricas sólo como objetos de alto valor paisajístico.

5. CONCLUSIONES.

Durante un período considerable los discursos sobre la hidráulica en España estaban marcados por una aproximación instrumental al agua y no tenían ninguna consideración verdaderamente paisajística. Aunque esta actitud todavía tenga una cierta continuidad en España, recientemente las relaciones entre la política de energía hidráulica y la de aguas han entrado en España en una fase nueva de emergencia de nueva conciencia paisajística. Una manifestación interesante de esta nueva fase es la citada Ley para la protección, la conservación y la mejora de los ríos gallegos.

6. BIBLIOGRAFÍA

BOE (2006): Ley 572006, de 30 de junio, para la Protección, la Conservación y la Mejora de los Ríos Gallegos, 198, 30731-30733.

FLORES, F.J. (ed.) (2004): *50 años de la Confederación Hidrográfica del Tajo*. Ministerio del Medio Ambiente, Confederación Hidrográfica del Tajo.

MMA, Ministerio del Medio Ambiente (1996): *Embalses y medio ambiente*. Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas, Madrid.

MORAL. L., del (2000): “Problemas y tendencias de la gestión del agua en el marco de la organización autonómica del Estado español”. En *¿Vivir la Diversidad en España. Aportación Española al XXIX Congreso de la Unión Geográfica Internacional*. Madrid: Asociación de Geógrafos Españoles. p. 617-636.

MORAL, L. del, WERFF, P. van der, BAKKER, K. y HANDMER, J. (2003): "Global trends and water policy in Spain". *Water International*, International Water Resources Association, 28, 3. p. 358-366.

NADÄ A., HORST, D. van der, Wolsink, M., Wüstenhagen, R, Dracle, D. y Afonso, A.I. (2007): *Emerging Energies, Emerging landscape: Revisioning the Past, Constructing the Future*. Exploratory Workshop. CIRED, Nogent-sur-Marne (inedito).



Paisaje y Ordenación del Territorio en la Costa Oriental de Granada

Jiménez Olivencia, Yolanda

Doctora en Geografía, Directora del Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Granada

Camacho Castillo, Jesús

Licenciado en Geografía

Porcel Rodríguez, Laura

Licenciado en Geografía, Becaria del Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Granada

Gómez Zotano, José

Doctor en Geografía, Profesor-Investigador del Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Granada

INTRODUCCIÓN

En este texto presentamos parte de los resultados del estudio de paisaje realizado en el marco del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa de Granada. El objeto del mismo ha sido el conocimiento profundo de los paisajes del litoral granadino y la identificación de sus valores y de sus necesidades de manejo. La protección y la mejora del paisaje constituyen pues, dentro del plan, argumentos sólidos a tomar en consideración durante el proceso de zonificación y compatibilización de usos en el territorio.

Este trabajo, en buena medida de orden práctico, nos ha obligado a reflexionar a cerca de cual deba ser la consideración dada al paisaje en los planes de ordenación del territorio. También ha sido necesario plantearse el modo de abordar metodológicamente esta cuestión considerando, por otra parte, las especificidades del espacio costero de Granada.

Nos limitamos aquí a presentar el sector más oriental de esta costa que es, por otra parte, el ámbito que se ve afectado por contradicciones más profundas en el modelo de usos del suelo y, consecuentemente, por un mayor deterioro paisajístico territorial.

1. EL DERECHO AL PAISAJE

La conceptualización del paisaje, intrínsecamente antropocéntrica, es una construcción subjetiva, simplificada y abstracta del conocimiento que tenemos del territorio, determinada, fundamentalmente, por el contexto sociocultural en el que se concibe.

Las aproximaciones relativas a este concepto son múltiples. Éstas van desde lo popular hasta lo artístico, lo científico o lo profesional y se traducen en una ambigua utilización y en una crónica indefinición semántica que confiere al paisaje una notable complejidad conceptual.

Al mismo tiempo, las últimas décadas han sido punto de partida de una reinterpretación integral de los valores de los sistemas territoriales. Basado en la lógica económica global y determinado por la enorme capacidad de los medios de transformación, este reajuste supone la quiebra del equilibrio territorial tradicional y se erige en principal amenaza para múltiples recursos tanto ambientales como culturales entre los que se encuentra el paisaje.

La reivindicación del paisaje, del derecho al mismo, surge más como pretensión cultural que ecológica o económica, estableciéndose desde este posicionamiento los fundamentos de un nuevo vínculo territorial que habrá de enfrentarse a un constatado deterioro y homogenización territorial.

Otro importante inconveniente para concretar las aspiraciones sobre el paisaje y para el arbitraje de políticas destinadas a hacerlas posibles, es la excesiva tolerancia conceptual que se mantiene alrededor del propio término "paisaje" y que afecta incluso a la propia comunidad científica.

Por ello se hace precisa la creación de un concepto unitario e integrador, de amplio consenso multidisciplinar, que permita, entre otras cosas, un tratamiento jurídico sistemático y específico que aún no se ha logrado. En apoyo de la necesaria creación de un marco de referencia, el Consejo de Europa en la Convención Europea del Paisaje aprobada en el año 2000, define los conceptos de paisaje, gestión de paisaje y ordenación de paisaje y establece unos objetivos de calidad paisajística socialmente compartidos. Se quiere promover de este modo la sensibilización social hacia el valor de los paisajes, sus funciones y sus mecanismos de transformación. Así mismo, se plantea la necesidad de integrar al paisaje en las políticas de ordenación del territorio, pasando éste de ser un elemento meramente analítico a ser un instrumento de planificación.

A pesar del reciente amparo institucional persisten diversas problemáticas en torno a esta cuestión. Por un lado sigue sin existir una metodología de aceptación multidisciplinar que permita una sistematización general en la gestión y ordenación del paisaje. Por otro, muchas de las acciones emprendidas tienen un marcado carácter proteccionista, museístico, de mayor tradición y respaldo social, pero claramente parcial e insuficiente frente a la coyuntura territorial actual.

2. CRISIS DEL BORDE LITORAL

El paisaje de la cuenca mediterránea constituye una realidad secularmente participada por la acción antrópica. Cuna de la civilización occidental, el Mediterráneo conserva, sin embargo, las constantes de su paisaje pese a la intensa y generalizada desarticulación territorial a la que se está viendo sujeto.

Este espacio presenta una serie de condicionantes físico-ambientales que, a pesar de la intensa antropización sufrida, continúan estando en la base de una singular y elevada heterogeneidad paisajística. El accidentado relieve circunmediterráneo junto a la excepcionalidad climática de la región son rasgos dominantes en la identidad de este ámbito. De ellos se derivan otros como la

elevada complejidad litológica y estructural, las fuertes pendientes, la inestabilidad de vertientes, el carácter torrencial de las escorrentías, la elevada erosión, la escasez de suelos evolucionados, etc.

El paisaje mediterráneo tradicional constituía un rico entramado agroforestal basado en un ordenamiento de los aprovechamientos de carácter global, en el que los usos y la intensidad de los mismos se ajustaban en función de la diversidad del potencial productivo del territorio y de sus limitaciones ecológicas.

La puesta en práctica de diversas estrategias de gestión del espacio ajustadas a las peculiaridades de cada tramo costero supuso la continuidad del poblamiento y de la explotación fundamentalmente agraria y, por ende, el predominio de los paisajes culturales. No obstante, las escasas áreas llanas de esta abrupta cuenca, sitas en su mayoría en el borde litoral, han concentrado mayoritariamente la población y las infraestructuras dadas sus favorables condicionantes naturales (elevada productividad agrícola, facilidad de comunicaciones, abundancia de materias primas, etc.). Esto ha condicionado que en la actualidad exista un complejo entramado de actividades e infraestructuras, altamente densificado, que, asentado sobre las planas litorales, contrasta enérgicamente con los relieves aledaños socioeconómicamente marginales.

A partir de los setenta, en el borde litoral mediterráneo se comienzan a implantar nuevas funciones productivas más acordes con el nuevo contexto económico: actividades terciarias y de servicios (turismo) junto con explotaciones agrarias más intensivas y tecnificadas (cultivos bajo plástico). La implantación y concentración de las nuevas actividades en esta estrecha franja de riqueza ha generado graves desequilibrios internos, generando una profunda desarticulación del ordenamiento territorial y por ende del paisaje. Son múltiples los procesos sinérgicos que se pueden observar: suburbanización creciente, abandono del hábitat y agricultura tradicional, sobreexplotación de recursos, etc.

El paisaje litoral Mediterráneo, otrora paradigma de un manejo equilibrado del territorio, sucumbe hoy al ritmo impuesto por el modelo socioeconómico actual, siendo un paisaje desarticulado y, en muchos casos con escaso valor funcional. Su poca capacidad de regeneración y su intrínseca fragilidad ponen en peligro los valores colectivos que contiene, haciéndose necesaria tanto su conservación como su puesta en valor.

3. LOS PAISAJES DE LA COSTA ORIENTAL DE GRANADA COMO RECURSO TERRITORIAL

El paisaje de la costa oriental granadina constituye un recurso territorial de grandes potencialidades que está siendo escasamente valorado a tenor del fuerte deterioro que ha venido sufriendo en las últimas décadas. Deterioro que puede asociarse en gran medida, a una importante dinámica de crecimiento económico y a una escasa sensibilidad frente al rico patrimonio natural y cultural de la región.

Las peculiares condiciones fisiográficas de este espacio de topografía enérgica que conecta súbitamente con el mar, unidas al variado mosaico de coberturas del

suelo generadas en el transcurso de una larga ocupación humana del espacio, explican la gran diversidad paisajística actual de este tramo de la costa mediterránea.

Los paisajes de definición marcadamente natural no son aquí los más abundantes, aunque ciertamente aún persisten importantes extensiones de ellos en las sierras de Sierra de Lujar y en pequeños tramos costeros como los acantilados de Calahonda, en donde su alta calidad se debe al nivel de conservación que mantienen sus valores de bio y geodiversidad (fig. 1).

Pero la mayor proporción del espacio litoral se corresponde con paisajes fuertemente humanizados, construidos por el hombre durante el proceso secular de ocupación del espacio y explotación de los recursos. Muchos de ellos constituyen una herencia histórica resultado de la sucesión de distintos modelos socioterritoriales que han llegado hasta nosotros como expresión de la cultura tradicional. Éste es el caso de paisajes tales como los de la Baja Alpujarra.



Figura 1. Karst de Calahonda.

Otros tipos paisajísticos proceden de la extensión indiscriminada de actividades fuertemente especulativas causantes de multitud de impactos sobre los valores naturales, culturales y estéticos del territorio. Nos referimos, básicamente, a los paisajes de la agricultura bajo plástico y a los de los grandes bloques de apartamentos y urbanizaciones compactas ligadas a las actividades de ocio.

Las diferentes alternativas de manejo del territorio y la mayor o menor vinculación de las mismas con las condiciones del entorno son pues, una de las claves interpretativas determinantes en el análisis y diagnóstico de los paisajes y están en el fondo de la diversidad de los mismos.

Dicha diversidad tiene, sin embargo, otras causas destacadas que se relacionan básicamente con factores del medio natural tales como la particular configuración del relieve, la relación de intervisibilidad entre la tierra y el mar o las matizaciones del clima.

En primer lugar el carácter abrupto de las formas determina la existencia de una gran cantidad de elementos articuladores de la percepción que aparecen repartidos por todo el ámbito. Se trata de hitos paisajísticos, que corresponden a elevaciones singulares o asentamientos elevados, y de umbrales situados en las cuerdas o “visos” de las lomas.

En segundo término la proliferación de espacios serranos de pequeño tamaño unida a la profusión de ríos y ramblas fuertemente encajados en laderas de marcada pendiente, condicionan una intensa compartimentación del espacio, lo que produce un efecto de multiplicación de cuencas visuales de mediano y pequeño tamaño. Ello abre un sinfín de escenarios diferentes, más o menos confinados o expuestos visualmente, dependiendo de las características particulares de cada una de las cuencas que los contienen. Muchas de estas cuencas enlazan con el borde marítimo lo que implica la posibilidad de contemplar un buen número de escenas panorámicas que participan de magníficas vistas al mar desde una posición elevada. Esta fuerte interrelación visual con el agua contribuye decisivamente al incremento de la calidad paisajística de todo el borde costero y en especial de los numerosos acantilados, cualificados como destacados observatorios o miradores, tal como viene a poner en evidencia la sucesión de antiguas torres almenaras. Al mismo tiempo esta costa elevada ofrece una rotunda exposición visual si nos situamos del lado del mar, de modo que cualquier impacto o cambio en la fisonomía de las vertientes litorales puede contribuir a la degradación del paisaje que se avista desde el mar como gran telón de fondo.

En general las vertientes costeras conforman una gran solana lo que contribuye a que la luz sea un elemento particularmente destacado en la impresión visual de los distintos paisajes litorales acentuando la viveza de la imagen, la cantidad de matices que se pueden apreciar y la intensidad del color en todos ellos.

Como contrapartida de los efectos sobre la calidad estética, lo abrupto del terreno y la fuerte iluminación solar significan un aumento de la fragilidad de los paisajes, circunstancia que debe ser considerada como elemento decisivo en la prevención de posibles nuevos impactos.

Por su parte, las características bioclimáticas actúan también como un factor de diversidad ya que se mueven entre las condiciones de xericidad dominantes en el tramo costero y los tipos subhúmedos de las sierras prelitorales.

Se reconocen así paisajes de carácter erosivo en las laderas bajas de la Sierra de la Contraviesa, frente a los forestales de las cabeceras hidrográficas. En definitiva, la riqueza paisajística de la costa deriva, en buena medida, de la referida diversidad interna de los escenarios que se configuran en ella por efecto combinado de elementos naturales y culturales, pero también de la excepcionalidad de los mismos en el marco regional. Se puede afirmar pues que a la diversidad del paisaje hay que añadir como importante valor asociado el carácter singular de algunos de los paisajes más conocidos de la costa.

Por otra parte, tanto los paisajes ligados a la excepcional termicidad del clima y la práctica intensiva de regadío, como los relacionados con el secano tradicional de la Baja Alpujarra constituyen una importante seña de identidad comarcal ya que en su confección ha participado activamente la población. Estos son hoy un patrimonio colectivo a la vez que un importante recurso económico y de calidad de vida. La componente natural resulta protagonista en los paisajes serranos de las cumbres calizas de Lujar, si bien no dominan los ambientes forestales sino los

de aspecto lítico propios de las morfologías kársticas. El cordal de la Sierra de la Contraviesa está a menor altura y los paisajes son más alomados y de marcado carácter agrícola. Las cuencas visuales coinciden aproximadamente con las principales ramblas que se orientan perpendicularmente al borde litoral conformándose un claro eje de orientación visual entre las cabeceras y el mar. En general el paisaje presenta aquí un aspecto más estepario y grandes extensiones del entorno de las ramblas e incluso de las empinadas laderas están absolutamente marcadas por el fuerte impacto de los invernaderos. El proceso urbano ha conllevado en la mayoría de los casos la construcción de edificaciones con bajos estándares de calidad que se mezclan sin solución de continuidad con los invernaderos generando paisajes de muy baja calidad. Una presentación resumida de los diferentes tipos paisajísticos del litoral granadino oriental podría llevarnos al siguiente esquema interpretativo:

- Cumbres calizas de Sierra de Lujar.
- Paisajes de la Baja Alpujarra en las laderas de la Sierra de la Contraviesa.
- Sierras del Jaral y Jolucar.
- Llanos de Carchuna.
- Ramblas cubiertas por cultivos bajo plástico.
- Acantilados y playas del borde litoral.

La calidad de estos paisajes costeros ha llegado a verse seriamente comprometida por el acelerado proceso de transformación que éstos han sufrido en las últimas décadas, empujados por un nuevo contexto económico, que ha supuesto el declive de las comunidades rurales y el consecuente abandono de las prácticas agrícolas tradicionales y de los espacios productivos de los valles serranos. Paralelamente se ha producido la incursión brusca y desordenada de la actividad residencial en medio rural.

Por otra parte la progresión de diferentes fórmulas de explotación agrícola intensiva en fuerte competencia por el uso del suelo y del agua con la actividad urbano-turística en la franja más propiamente litoral, ha supuesto la transformación radical de una importante porción de paisajes rurales tradicionales y, sobre todo, una pérdida neta de valores paisajístico-escénicos y ambientales en la franja de acantilados y playas.

No sólo la cubierta vegetal sino también el propio perfil de los terrenos ha sido adaptado a las exigencias de las nuevas actividades agrícolas y residenciales así como de las nuevas infraestructuras viarias, siguiéndose prácticas insostenibles ambientalmente y carentes de una mínima inserción paisajística.

4. LA ORDENACIÓN ACTIVA DEL PAISAJE A ESCALA SUBREGIONAL

4.1. Introducción

Los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional constituyen un instrumento fundamental del gobierno andaluz para establecer los elementos básicos de la organización y estructuración espacial del territorio y se plantean, entre sus grandes objetivos, tanto la preservación como el aprovechamiento de aquellos espacios con valores medioambientales, paisajísticos, productivos e histórico culturales. En este marco abordamos el análisis de los paisajes del litoral granadino (Plan de Ordenación del Territorio de la Costa de Granada) en un esfuerzo por identificar sus valores y marcar luego unas pautas de gestión de los mismos que contribuyesen a su protección, mejora y puesta en valor.

La necesidad de plantear unos objetivos de calidad del paisaje parte de la aspiración común a gozar de un escenario de vida agradable y, en el caso de la costa granadina, de la urgencia de frenar los rápidos procesos de deterioro paisajístico-ambiental que están significando una pérdida neta del patrimonio natural y cultural y por tanto de recursos territoriales valiosos.

La formulación de los objetivos de calidad pasa por la identificación de aquellos paisajes que, por contener destacados valores ambientales, culturales y estéticos, gozan de un mayor aprecio social y no gozan, sin embargo, de ninguna medida de protección. Asimismo es necesario identificar los factores que implican cambios radicales conducentes al deterioro de la calidad del paisaje actual y que, consecuentemente, constituyen sus principales amenazas. A partir de ello deben plantearse en el marco de la ordenación paisajística del ámbito las líneas generales de actuación para cada unidad de paisaje. Éstas pueden corresponder a medidas de conservación, restauración, diseño o puesta en valor.

4.2. Metodología

La metodología utilizada para el análisis paisajístico de este ámbito se ha apoyado inicialmente en un estudio integrado del ámbito siguiendo los fundamentos del método geosistémico desarrollado por G. Bertrand, que considera al paisaje como una entidad compleja compuesta por múltiples elementos naturales y antrópicos que interactúan entre si y que se caracteriza por su constante evolución en el tiempo.

El desarrollo de este método se realizó con el apoyo de las distintas herramientas de los Sistemas de Información Geográfica, que ofrecen una serie de ventajas en el análisis y tratamiento de información cartográfica agilizando las tareas propias de este método de trabajo.

Una vez identificadas y cartografiadas las distintas unidades de paisaje se procedió a la estimación de los valores de cada una de ellas, a la identificación de la problemática que les afecta y al estudio de propuestas para su gestión.

La secuencia metodológica completa determinó las siguientes fases de trabajo:

Fase 1. Estudio de los componentes del paisaje para la delimitación de unidades homogéneas:

→ Análisis de los elementos físico-naturales: relieve, contacto tierra-mar, clima, vegetación, etc.

→ Análisis de los componentes socioeconómicos: núcleos de población, prácticas agronómicas, patrimonio histórico, etc.

→ Síntesis de las unidades homogéneas.

Fase 2. En cada una de las unidades resultantes, se realizó una valoración detallada que contemplaba la consideración simultánea de los valores naturales, valores históricos-culturales y valores estéticos y perceptuales.

Fase 3. La fase anterior permitió la selección de aquellos paisajes que requerían algún tipo de protección por su fragilidad, belleza, originalidad, etc.

Fase 4. Estudiando cada una de las unidades de paisajes seleccionadas anteriormente, se identificaron las amenazas que suponen un riesgo para la conservación de ese paisaje.

Fase 5. En función del grado de cada una de las amenazas identificadas en la fase anterior, se determinaron las actuaciones recomendadas para frenar el deterioro del paisaje.

4.3. Clasificación de las Unidades de paisaje

Los espacios de especial calidad paisajística del litoral granadino han sido delimitados como tales en el mapa de protección del paisaje por distintas razones que difieren según el caso (fig. 2):



Figura 2. Clasificación de los paisajes de la costa oriental de Granada.

Paisajes Sobresalientes. Su valor estético y su singularidad les hace destacar como paisajes de carácter extraordinario. La calidad estética es siempre en ellos una respuesta a condiciones ecológicas equilibradas y/o a un modelo de aprovechamiento adecuado al entorno cuyo ordenamiento espacial de los usos permite una composición equilibrada y armoniosa.

Paisajes Tipo (Alpujarra Baja; Sierra De Lujar). Son considerados como paisajes comarcales tipo los que hayan contribuido de forma clara al proceso de construcción de la identidad del territorio. Estos son básicamente los paisajes histórico-culturales de la Baja Alpujarra en las sierras litorales de Lujar y Contraviesa.

Paisajes Degradados con Alto Valor Potencial. Corresponden a aquellos paisajes con un alto potencialidad de calidad que han sufrido deterioros significativos pero son aún susceptibles de recuperar esa excepcional calidad aplicando medidas de restauración.

4.3.1. Paisajes sobresalientes

En la zona se han destacado 8 unidades de este tipo:

4.3.1.1 *Sierra de Lújar*

Se trata de un imponente macizo calizo que alza sus casi 2.000 m de altitud a orillas del mar de Alborán, ejerciendo de telón de fondo de la costa de Granada. Su abrupto y

deforestado paisaje conserva valores naturales y culturales, vestigios de un antiguo aprovechamiento antrópico.

VALORES NATURALES: Geodiversidad. Elevado interés geológico/geomorfológico (karstificación, dinámica de vertientes). Gran amplitud bioclimática. Elevada biodiversidad. Flora endémica.

Comunidades vegetales: predominio de las etapas seriales del encinar bético basófilo (pisos termo, meso y supramediterráneo). Elevada riqueza florística: matorral xeroacántico y tomillares dolomítcolas de las zonas cacuminales.

VALORES HISTÓRICO-CULTURALES: paisaje testimonio del aprovechamiento histórico de este territorio. Construcciones singulares ligadas a los usos tradicionales: cortijos, corrales, fuentes, aljibes, pozos de nieve, caleras, red de caminos tradicional. Actividad minera secular con multitud de vestigios: minas, pozos, fundiciones, etc. Valores educativos.

VALORES ESTÉTICOS Y PERCEPTUALES: Relieve, hito paisajístico sobresaliente, elevado consumo visual por tierra y por mar. Elevada intervisibilidad, vistas al mar y a Sierra Nevada. Luminosidad, presencia ocasional de nieve, orden y legibilidad en la composición; armonía. Capacidad de ocultación de impactos baja.

4.3.1.2 *Karst de Calahonda*

Valioso paisaje natural formado por una secuencia de laderas masivas bajo modelado kárstico cubiertas por matorrales termófilos. Sus estribaciones descienden hasta el mar dando lugar a una costa acantilada de topografía vigorosa con pequeñas ensenadas y calas de gran belleza.

VALORES NATURALES: Interés geomorfológico elevado tanto por las formaciones exokársticas (lapiaces, dolinas) como por las endokársticas (cavidades). Cerro del Águila. Rica morfología litoral, pequeñas calas (La Rijana, Calahonda, Ensenada de Zacatín), acantilados con vestigios de fósiles y farallones. Numerosas comunidades seriales termófilas bien conservadas. Biodiversidad alta. Flora endémica. Corredor natural para la fauna entre la Sierra de Lújar y el mar.

VALORES HISTÓRICO-CULTURALES: torres atalayas del s. XVI y XVIII en el borde litoral. Yacimientos arqueológicos neolíticos en el pico del Águila (Sima de Los Intentos, Cueva de La Campana). Frente de Combate en la Guerra Civil (trincheras, parapetos...). Edificaciones singulares: Cortijo del Moral, antiguo molino de viento, mina de agua.

VALORES ESTÉTICOS Y PERCEPTUALES: carácter agreste, amplias panorámicas, profundidad de las perspectivas, vistas al mar, hitos visuales (Pico del Águila, Torre Rijana). Originalidad, luminosidad y armonía. Capacidad de ocultación de impactos baja. Elevado consumo visual tanto por tierra como por mar.

4.3.1.3 *Cerro de Castell de Ferro*

Conocido promontorio que se yergue en el seno de la desembocadura de la Rambla de Gualchos. Coronado por las ruinas de un castillo, este hito de la costa de Granada es depositario de importantes valores históricos y culturales.

VALORES NATURALES: Interés Geomorfológico: exokarts (lapiaces) y endokarst (cueva del Calor). Comunidades seriales termófilas. Pinar de repoblación.

VALORES HISTÓRICO-CULTURALES: Paisaje de reminiscencias medievales. Escenario clave en las rebeliones moriscas. Ruinas de fortificación medieval de origen árabe (ribat) de la que se conservan la torre del homenaje, dos pequeñas torres laterales y una batería terraplenada semicircular.

VALORES ESTÉTICOS Y PERCEPTUALES: composición original, posición relativa elevada, elevado potencial panorámico, dominancia visual elevada, consumo visual alto

por tierra y por mar, hito comarcal, vistas al horizonte marino, vistas a los telones de cierre serranos, singularidad. Capacidad de ocultación de impactos baja.

4.3.1.4 Alcornocal de la Sierra del Jaral

La vertiente oriental de la Sierra del Jaral alberga al único alcornocal termófilo de la provincia y el más oriental y meridional de Andalucía. Acantonado en este lugar, donde no se suelen alcanzar los requerimientos hídricos de esta especie, subsiste gracias a su favorable emplazamiento, a las criptoprecipitaciones y al microclima nemoral del propio bosque.

VALORES NATURALES: Formación vegetal paraclimática: Masa madura mixta de alcornoque y pino carrasco, algo transformada florísticamente, pero próxima a su óptimo evolutivo. Sotobosque rico en especies propias del matorral noble mediterráneo. Matorral serial (jaral) en las zonas más degradadas. Elevada singularidad y rareza (ombroclima seco). Ruta de paso aves migratorias.

VALORES HISTÓRICO-CULTURALES: Construcciones singulares (cortijos tradicionales). Aprovechamiento forestal: extracción de corcho y caza. Red de caminos tradicional. Valores educativos.

VALORES ESTÉTICOS Y PERCEPTUALES: Cuenca visual bien definida. Composición original, singularidad en el entorno, paisaje vegetal frondoso en ambiente semiárido, microclima nemoral, ejemplares arbóreos de gran belleza, diversidad morfológica de la vegetación. Armonía.

4.3.1.5 Rambla de Olías

Singular entramado agroforestal resultado del contacto ambiental y paisajístico de las Sierras de Lújar y la Contraviesa. Constituye un eje vertebrador que ejerce de transición entre ambas unidades físicas.

VALORES NATURALES: Interés geológico (mantos de cabalgamiento, contactos litológicos), interés geomorfológico (escarpes, cuevas, etc.). Formaciones vegetales: matorral serial del encinar bético mesófilo, pies dispersos de encina. Comunidades riparias. Pinares de repoblación.

VALORES HISTÓRICO-CULTURALES: Paisaje agrícola tradicional: asociaciones de cultivos leñosos en secano, trama parcelaria, microsistemas de regadío, red de caminos, etc. Arquitectura popular (cortijadas). Construcciones singulares (molinos, aljibes, secaderos...). Antigua ruta trashumante. Valores educativos.

VALORES ESTÉTICOS Y PERCEPTUALES: panorámicas profundas, vistas al mar, luminosidad, variedad interna; fenofacies contrastadas, cromatismo variado, orden y legibilidad en la composición; armonía; capacidad de ocultación de impactos baja.

4.3.1.6 Alcornocal de la Haza del Lino

Paisaje protagonizado por una mancha aclarada de alcornoques sobre la cabecera del barranco del Haza del Trigo. Ésta constituye la aureola del alcornocal mesófilo del Haza del Lino, el de mayor altitud y posición más oriental de Andalucía.

VALORES NATURALES: Interés geomorfológico (cabecera, dinámica de vertientes), formación vegetal paraclimática: masa madura aclarada de alcornoques y encinas con abundante matorral serial.

VALORES HISTÓRICO-CULTURALES: Construcciones singulares (cortijos tradicionales, molinos, aljibes, etc.). Aprovechamiento forestal: extracción de corcho y caza. Compleja red de caminos. Valores didácticos.

VALORES ESTÉTICOS Y PERCEPTUALES: cuenca visual bien definida, profundidad de las perspectivas, paisaje vegetal frondoso en ambientes semiáridos, ejemplares arbóreos de gran belleza y porte (castaño, alcornoques), vistas al mar, luminosidad, orden y legibilidad en la composición; armonía. Capacidad de ocultación de impactos baja.

4.3.1.7 *Rambla de Alforfón*

La rambla de Alforfón y la cuenca intermontana del mismo nombre acogen a un rico mosaico agroforestal dominado por una agricultura de vertiente basada en cultivos leñosos en secano.

VALORES NATURALES: Singularidad microclimática: Fuertes inversiones térmicas. Geodiversidad; Interés geológico (ventana tectónica – frente de mantos de corrimiento) y geomorfológico (dinámica de vertientes). Rodales de bosque esclerófilo mediterráneo (encinar y alcornocal), comunidades seriales del encinar y comunidades riparias.

VALORES HISTÓRICO-CULTURALES: Paisaje agrícola tradicional muy bien conservado (trama parcelaria, asociaciones de cultivos, microsistema de regadío, abancalamientos, red de caminos). Conservación de asentamientos y tipología tradicional concentrada (Alforfón) y dispersa. Construcciones singulares (Molino hidráulico, lagares, etc.). Valores educativos.

VALORES ESTÉTICOS Y PERCEPTUALES: Cuenca visual bien definida. Composición original, variedad interna, fenofacies contrastadas, orden y legibilidad en la composición. Capacidad de ocultación de impactos media.

4.3.1.8 *Cañones calizos de la Contraviesa*

Profundas angosturas que constituyen verdaderas ventanas naturales en el paisaje agrícola de la Contraviesa fruto de la intensa y episódica acción fluvial semiárida. Aglutinan valores ambientales, culturales y paisajísticos dignos de protección.

VALORES NATURALES: Geodiversidad; elevado interés geológico (ventana tectónica) y geomorfológico (garganta fluvial en medio semiárido). Comunidades vegetales paraclimáticas: fruticedas, retamales y matorrales mediterráneos termófilos.

VALORES HISTÓRICO-CULTURALES: Restos arqueológicos de amplio espectro temporal: Cueva de los Murciélagos (Neolítico), Castillo de la rambla del Valenciano (Medieval). Secular actividad minera (plomo). Elevado valor didáctico.

VALORES ESTÉTICOS Y PERCEPTUALES: composición singular, gran espectacularidad escenográfica, carácter agreste, contrastes cromáticos y formales, juego de sombras, orden y legibilidad en la composición. Armonía. Corredor visual, capacidad de ocultación de impactos baja.

4.3.2. Paisajes tipo: Sierra de Lújar

En la zona se han destacado 2 unidades de este tipo:

4.3.2.2 *Lomas de Jolúcar*

El pueblo de Jolúcar junto a su ruedo agrícola, constituye una representativa instantánea del agrosistema mediterráneo tradicional. Paisaje donde conviven los predominantes cultivos leñosos en secano con los minúsculos pero feraces regadíos, asociados en este caso a una surgencia cárstica.

VALORES NATURALES: bella surgencia kárstica (Fuente de Jolúcar) y comunidades rupícolas riparias asociadas. Comunidades seriales termófilas. Ejemplares aislados de pino carrasco (*Pinus halepensis*), algarrobo (*Ceratonia siliqua*).

VALORES HISTÓRICO-CULTURALES: Paisaje agrario tradicional depositario de fuertes valores etnológicos; patrón y tipología urbana del pueblo; estructura parcelaria, organización de regadío tradicional (fuente, acequias, albercas, bancales), red de caminos tradicional. Edificaciones singulares (iglesia, cortijos, etc.)

VALORES ESTÉTICOS Y PERCEPTUALES: Cuenca visual bien definida. Composición original, Jolúcar hito paisajístico en el conjunto de la escena, luminosidad, fenología rica;

cromatismo variado; orden y legibilidad en la composición, armonía. Capacidad de ocultación de impactos baja.

4.3.2.2 *Entorno agrícola de Lújar y Tablones*

Paisaje agrícola formado por el núcleo rural de Lújar y su entorno, que queda enmarcado entre las estribaciones meridionales de la Sierra homónima y los característicos tablones formados por el encajamiento de la red fluvial.

VALORES NATURALES: Geodiversidad. Emplazamiento singular. Interés geomorfológico: lechos fluviales colgados de morfología plana (tablones), cuevas, travertinos, etc. Comunidades seriales termófilas. Ejemplares aislados de alcornoques, algarrobos, olivos centenarios. Vegetación riparia en los barrancos.

VALORES HISTÓRICO-CULTURALES: Paisaje agrario tradicional con valores etnológicos; patrón y tipología urbana del pueblo; estructura parcelaria, organización de regadío tradicional (fuentes, acequias, albercas, paratas, bancales), red de caminos tradicional. Cultivos leñosos de secano sobre los tablones.

VALORES ESTÉTICOS Y PERCEPTUALES: Singularidad, diversidad interna. Cuenca visual bien definida. Vistas al mar y a la Sierra de Lújar, elevado consumo visual. Buenas panorámicas desde el interior. Fenofacies contrastadas, fenología rica. Cromatismo variado. Orden y legibilidad en la composición.

4.3.3. Paisajes tipo: Alpujarra Baja

En la zona se han destacado 3 unidades de este tipo:

4.3.3.3 *Alta Contraviesa*

Paisaje agrícola tradicional se extiende sobre las geoformas cimeras del arco central de la Sierra de la Contraviesa, constituido por un abigarrado mosaico de cultivos leñosos en secano, salpicados por un profuso hábitat disperso. Así, las cortijadas se erigen como verdaderos hitos paisajísticos por la atracción visual que ejercen sobre el conjunto de la escena.

VALORES NATURALES: Interés geomorfológico (cumbres y cabeceras, modelado de vertientes), manchas de bosque mediterráneo esclerófilo (encinar), comunidades seriales. Comunidades riparias.

VALORES HISTÓRICO-CULTURALES: Paisaje testimonio de la historia rural de la comarca. Conserva un rico agrosistema tradicional: asociaciones de cultivos leñosos en secano, trama parcelaria, microsistemas de regadío, red de caminos. Asentamientos y tipología tradicional tanto dispersa (cortijadas) como concentrada (Albondón). Construcciones singulares (lagares, secaderos, etc.). Valores educativos.

VALORES ESTÉTICOS Y PERCEPTUALES: Grandes panorámicas, vistas al mar y a Sierra Nevada, luminosidad, variedad interna, fenofacies contrastadas, cromatismo variado. Orden y legibilidad en la composición; armonía. Presencia ocasional de nieve. Capacidad de ocultación de impactos baja.

4.3.3.3 *Entorno de Rubite*

Típico paisaje de la Alpujarra Baja compuesto por un rico mosaico agroforestal que mantiene interesantes restos de vegetación autóctona y un importante legado histórico-cultural.

VALORES NATURALES: Interés geomorfológico (cabecera, dinámica de vertientes), formaciones vegetales: manchas de bosque mediterráneo esclerófilo (encinar–alcornocal aclarado), comunidades seriales. Comunidades riparias. Pinares de repoblación.

VALORES HISTÓRICO-CULTURALES: Paisaje agrícola tradicional: asociaciones de cultivos leñosos en secano, trama parcelaria, microsistemas de regadío, red de caminos, etc. Asentamientos y tipología tradicional tanto dispersa (cortijadas) como concentrada (Rubite). Construcciones singulares (molinos, aljibes árabes, secaderos). Antigua ruta trashumante. Valores didácticos.

VALORES ESTÉTICOS Y PERCEPTUALES: panorámicas profundas, vistas al mar y a Sierra Nevada, luminosidad, variedad interna; fenofacies contrastadas, cromatismo variado, orden y legibilidad en la composición; armonía; hito visual: Rubite. Capacidad de ocultación de impactos baja.

4.3.3.3 *Contraviesa litoral*

Sucesión rítmica de cordales y barrancos de fuertes pendientes que descienden hacia el mar cubiertos por matorral y secanos leñosos. Incluye un pequeño borde litoral compuesto por playas.

VALORES NATURALES: Interés geomorfológico (dinámica de vertientes, dinámica litoral). Borde litoral y playas en buen estado de conservación. rango altitudinal, comunidades vegetales: espinales semiáridos litorales, bosque mediterráneo esclerófilo (encinar –alcornocal), comunidades seriales del encinar silicícola. Comunidades riparias. Pinares de repoblación.

VALORES HISTÓRICO-CULTURALES: Paisaje agrario tradicional depositario de fuertes valores etnológicos. Asociaciones de cultivos leñosos en secano, enarenados costeros tradicionales, trama parcelaria, microsistemas de regadío, red de caminos. Asentamientos y tipología tradicional tanto dispersa (cortijadas) como concentrada (Sorvilán - Polopos). Restos arqueológicos (torre atalaya de Melicena) y de arquitectura popular (lagares, molinos, aljibes, secaderos), destacando el Cortijo de Los Guiterillos y el Lagar del Barranco Cerro Gordo. Valores educativos.

VALORES ESTÉTICOS Y PERCEPTUALES: Gran excelencia panorámica, vistas al mar, sonido de aves/silencio. Luminosidad, variedad interna; fenofacies contrastadas, cromatismo variado, orden y legibilidad en la composición; armonía; hito visual: Torre atalaya de Melicena, Polopos, Sorvilán.

4.3.4. Paisajes degradados con alto valor potencial

En la zona se ha identificado 1 unidad de este tipo:

4.3.4.1. *Contraviesa litoral Acantilados y playas del borde litoral oriental*

Franja litoral continua de morfología escarpada y fuertes pendientes, en la que las ramblas instaladas en los barrancos han formado pequeños deltas, enriqueciendo las calas existentes. Gran potencial como parque litoral.

VALORES NATURALES: Geodiversidad. Relieve abrupto. Geomorfología litoral. Playas de chinarrales. Reducidas manchas de vegetación de especies riparias mediterráneas en las ramblas (tajares, adelfas, gramíneas). Fauna: Refugio natural de aves marinas de gran interés.

VALORES HISTÓRICO-CULTURALES: Asociaciones de cultivos leñosos en secano, enarenados costeros tradicionales, trama parcelaria, microsistemas de regadío, red de caminos. Valores educativos por el interés en el relieve. Interés turístico.

VALORES ESTÉTICOS Y PERCEPTUALES: carácter agreste, roquedos y formas originales. Sonido de las aves. Luminosidad, amplia cuenca visual marina y terrestre en

acantilados. Originalidad, fragilidad del entorno. Elevado consumo visual tanto por tierra como por mar.

4.4. Amenazas paisajísticas

Tras un análisis pormenorizado de cada una de las unidades anteriores, las principales amenazas que se identifican en este paisaje costero granadino tienen que ver con la fuerte dinámica de cambio del contexto socioeconómico y se relacionan con las siguientes cuestiones clave:

Extensión de los cultivos intensivos bajo plástico en imparable competencia con los usos tradicionales por todo el ámbito en su conjunto y, con especial impacto, en los bordes montañosos marítimos del sector oriental en donde introducen un fuerte factor de inestabilidad y riesgo degradando intensamente la cuenca visual marítimo-terrestre. Se extienden indiscriminadamente por los fondos aluviales de las ramblas, escalando laderas de fuerte pendiente, ocupando zonas de playa e incluso tramos acantilados. Estas actividades se comportan como depredadoras de los recursos y suponen una desestructuración del orden territorial generando paisajes desequilibrados e insostenibles.

Rápido crecimiento de la urbanización planificada en espacios de gran calidad paisajística aplicando modelos edificatorios densos y mostrando una tendencia clara hacia la conurbación del tramo litoral. Tanto los acantilados, de singular belleza paisajística y valor botánico-faunístico, como las pequeñas playas y ensenadas, sufren la invasión urbanística acompañada de la densificación del viario. Una de las afecciones más destacadas es el fuerte apantallamiento o efecto barrera de las construcciones elevadas, paralelas a la línea de costa, desarticuladas entre sí y con los núcleos tradicionales y realizadas a costa de un fuerte consumo de suelo litoral que llega a invadir en muchos lugares la zona marítimo terrestre.

Urbanización difusa incontrolada que poco a poco se hace visible en el paisaje por su escaso respeto a los patrones urbanísticos y arquitectónicos tradicionales y por la constante apertura de nuevos trazados de acceso y otras infraestructuras de uso particular. Todo ello como resultado de la debilidad de las comunidades rurales sujetas a una doble presión, la necesidad de reconvertir la agricultura con parámetros de estricta rentabilidad y modelos agresivos con el entorno y la oportunidad de obtener beneficios a partir de la venta de terrenos agrícolas para su reconversión urbano-residencial, debido al constante crecimiento de la demanda exterior. Este contexto socioeconómico favorece un proceso de aculturación urbana que conduce a la homogenización del paisaje y a la pérdida de los valores de identidad del espacio comarcal.

Construcción de nuevas infraestructuras viarias, especialmente el último tramo el costero de A-7, que resulta de difícil ejecución por lo escarpado del terreno y que implica fuertes correcciones del perfil de las laderas, grandes desmontes y multiplicación de taludes artificiales. El impacto es particularmente fuerte dada la gran incidencia visual que presentan estos paisajes y dado que la construcción se lleva a cabo sin medidas y acciones de integración paisajística.

Deterioro de los paisajes avistados desde el mar por acumulación de actuaciones estéticamente negativas en el tramo costero considerando la gran exposición de la tierra frente al mar y el elevado consumo visual de embarcaciones turísticas, lo que conlleva una gran fragilidad de la cuenca marítimo terrestre. Las actuaciones más visibles son los grandes edificios de apartamentos en las inmediaciones de las playas, las urbanizaciones de chalets en los acantilados y las casas aisladas sobre promontorios, las cubiertas de plástico de los invernaderos que tapizan llanos aluviales y vertientes acantiladas sobre el mar y las carreteras, muy próximas al borde marítimo, que rompen el perfil de las vertientes y aterran las pequeñas playas con materiales procedentes de los grandes taludes que se extienden desde su borde (fig. 3).



Figura 3. Invernaderos vistos desde el mar.

Contaminación visual que afecta a paisajes de gran calidad por relación de intervisibilidad de las zonas altas de las cuencas con el tramo litoral cubierto por un mosaico muy degradado de invernaderos, carreteras y urbanizaciones. Desde las sierras de Lujar y Contraviesa se puede observar el blanco y estridente campo de plásticos que precede al azul del mar. Además, a pesar del alejamiento físico de los parajes serranos respecto a estas zonas de cultivo intensivo, el curso de las ramblas funciona como un eje de rápida penetración hacia el interior.

4.5. Medidas de actuación

La consideración simultánea del valor de calidad de los paisajes, de su fragilidad visual y de la presión que significan las principales amenazas que les afectan nos han llevado a definir, para cada unidad delimitada en el mapa de protección, una serie de recomendaciones de actuación con el objetivo de hacer efectiva la protección de estas unidades, a través de medidas restrictivas que junto a otras mejoren su aspecto actual muy deteriorado por algunas actuaciones antrópicas y la regeneración de zonas altamente degradadas ambientalmente. Se distribuyen en tres tipos de actuaciones:

1.- Medidas de conservación: Conservación de la arquitectura popular; estricto control de la construcción ilegal; control apertura de pistas; cortafuegos (apertura,

conservación, mejora); prohibición de cultivos forzados bajo plástico; eliminación de vertidos y limpieza del entorno; etc.

2.- Medidas de restauración: Regeneración de la vegetación autóctona; restauración de bancales y otras infraestructuras agrícolas tradicionales; reforestación; deslinde de cañadas reales; soterramiento de la red de alta tensión; revegetación de vertientes y cauces; etc.

3.- Medidas de puesta en valor: Señalización de elementos de interés históricocultural; señalización de itinerarios, miradores y áreas recreativas para uso público; habilitación de miradores; etc.

Aunque muchas medidas se repiten en la gran mayoría de unidades, la pertenencia a una u otra tipología de paisaje hace cada una se oriente hacia un determinado perfil de actuaciones:

En los paisajes clasificados como sobresalientes, se promueve una conservación estricta por los valores ambientales que reúnen, junto con medidas restrictivas de uso y de regeneración de vegetación en las zonas más degradadas. Por ejemplo, en la Sierra del Jaral se propone el desmantelamiento del parque eólico que se ha instalado sobre una cañada real.

Para los paisajes tipo de la Alpujarra Baja y Sierra de Lújar se promociona la actividad agroforestal, y se insiste en la conservación de la arquitectura tradicional y en la adaptación de las nuevas edificaciones a esta tipología.

En los paisajes degradados con un alto valor potencial se ha insistido en las medidas de restauración del paisaje, con actuaciones que van encaminadas a restablecer sus condiciones ambientales de partida. Así, en los acantilados y las playas del borde litoral oriental se propone el desmantelamiento y prohibición de invernaderos junto con la eliminación de vertidos y la limpieza del entorno.



One Try of Reconstruction for Hydro-Geomorphological Conditions of Shallows of Paleo Water Flows in the West Siberia (An Late Neo-Pleistocene- Start Holocene' Case)

A.V. Khon

Institute of Monitoring for Climatic and Ecological Systems, Russian Academy of Sciences, Siberian Branch, Tomsk

V.A Zagorulko

Institute of Monitoring for Climatic and Ecological Systems, Russian Academy of Sciences, Siberian Branch, Tomsk

The Experimental Laboratory of Renewable Energy and Landscape Ecology, Tomsk

The problem of descent and migrations of ancient man is essentially connected with a question of paleo-topography dynamics. Late Neo-Pleistocene (the appearance of modern type man 40-50 thousand years ago) is the interesting period for investigations. This time period corresponds to precipitations of Karginsk interglacial horizon, with a radiocarbon age in the range from 50-55 to 23 thousand years ago. According to views of B.F. Warren (1885) and B.G. Tilak (1893, 1903) the legendary Hyperborea - an ancestral home of Indo-Europeans could exist in circumpolar areas. Its ecosystems represented the high-productive periglacial area of a stable glacial block [1]. The huge fluvioglacial system existing at that time periodically drained waters through internal flows of the modern West Siberian Plain on adjoining territories by the through valleys [2]. Warming caused degradation of the glacier and forced people to leave the native land and to migrate to the south from the striking ocean. The fall of temperature was caused by the last glacial epoch conditions (23-10 thousand years ago) stimulated the further migration. It was going both throughout Siberia and the European north of Russia.

According to opinions of M. Eving and U. Donn (1956), J.G. Bennett (1963) and N.R. Guseva (2002) at present it is necessary to speak about a polar hypothesis as about the theory. Traces of man migrations were impressed in toponyms and national folklore. In the north of Eurasia in a domination area of no Indo-European languages the ancient layer of Indo-European toponyms (paleo-Siberian or paleo-Eurasian) is known. Attempts of A.A. Shakhmatov (1916) to explain this fact generated the ethnogenetic hypothesis saying that Indo-European ethnos was formed in the beginning of last glacial period (26-17 thousand years ago) on Dnieper-Baltic plains as a result of migrations from the north of Eurasia.

The role of relief in formation of paleo-migration roots is very important. We are suppose, it is possible to made a correlation between paleo-reservoirs' levels (of Later Neo-Pleistocene time) and placing of surviving archaeological monuments. As some aims of such correlations are modeling and indication of landscapes' conditions and directions for new archaeological investigations. They will possibly serve as an additional argument in favor of the very contradictory idea of the

Hyperborea as well. We followed ideas J.G. Wood (1981), T. Heyerdahl (1982), A.A. Seibutis (1982, 1984, 1987), L.N. Gumilev (1995), N.R. Guseva (2002) in archeological computations, used materials of the Northern Kazakhstan atlases (1970) and Kostanay region (1964); used materials of I.A. Volkov (1963), V.V. Reverdatto (1965), S.A. Arhipov, etc (1980), A.A. Seibutis [1, 2], P.E. Tarasov et al. (1995), M.G. Grosswald [3], etc at paleo-geographical modeling. The key moments of research are following:

- 1) Migrations should pass along the main water objects. It were the huge paleo-glacier-dammed lakes and seas separated from Arctic ocean by the Kara glacial sheet (with main place in present Kara Sea) and connected against each other with system of straits in West Siberia [3]. Periodic emergence of the glacial sheet caused violent fluctuations of their level especially on the plain. Water rise, fluctuations of huge standing waves, catastrophic water release in through valleys under conditions of Western Siberia flat landscapes would break coastal migration ways and settlements. It is obvious the man should live on flat spaces far from the large open reservoirs which could start moving and displace it; followed swamping of periodically floodable spaces complicated the movement still more. In our opinion the movement and settlement should occur on ridges of positive elements of a relief: the elevated relief allowed controlling of space in all things, raising safety. On the reverse slopes (with regard to vast water flows) the threat of huge waves became weaker and the paths could go down nearer water. The stay near water is caused by not only the need of water but also the presence of driftwood.
- 2) One of the key parts of paleo-flows was the Tourgaj strait which had drained paleo-reservoirs of West Siberia in Turan lowland. It is tectonically related with the Tourgaj downfold (or Tourgaj shallow); there is a chain of lakes and small rivers on it's place now. In geological plan Tourgaj downfold is related with Tourgaj plateau and West Siberia plain. Watershed height in its central part of Tourgaj downfold is 126 m up sea level. Water level fluctuations probably did not destroy the potential archeological monuments on heigh places of the Tourgaj plateau in contrast to plain areas. In case of a strait activity the triangle of the plateau became a blind path for movement and people had to move along open water on new routes (in particular - to site of ancient settlement Arkaim and Alandskoe) but at a shallowing the strait could be available for a man passage. Steady throw time, stone settlements play the leading role for searches: stone on Tourgaj plateau is the widespread and more favorable building material; under conditions of existing tundra-steppe at that time the trees with a small growth and strong wood are hard worked; first of all the wood should be considered as fuel.
- 3) The change of traditional migration ways on the hostile territory even after the release of internal reservoirs should take a lot of time. Therefore the settlements and migration ways of the Stone and Iron Age on the Tourgaj plateau should be more stable through the space and time in contrast to that which on adjoining the West Siberia plain. As may be supposed a wide

cultural belt rich in monuments and artifacts basically stone ones along reservoirs should exist. Their location should be subconcentric, repeating the drop of paleoglaciars-dammed lakes. But their age can give only a top (not later) estimation of the formation time of a local reservoir. More ancient settlements should exist on watersheds and along the territories with a stable regime (there can be the deviations caused by the catastrophic phenomena), younger settlements should exist lower. They can have the certain marking for the age determination of waters standing.

The paleo-flows problem also attracts careful attention because the hollows where they once flew can be used for economic activities with the further development of natural resources use. First of all they have a communication function: in XIX-XXs one of the such hollows in Tomsk region was used for navigation (the Ob-Yenisei channel), the main traffic artery connecting Russia and Mongolia passes through a bottom of the paleo-hollow connected two reservoirs of Chuya-Kuray limnological system (Altai Mountains), it is supposed to make the water channel: Caspian Sea - Don River through the Manych cavity (Kalmykia), it is planned to throw over flows of northern rivers to Central Asia in connection with lack of fresh water here trough the Tourgaj shallow (Kostanay region, Kazakhstan) still since Soviet times. At present time transport of water from the Ob basine into Central Asia through the Tourgaj shallows is reappear again. However at development of paleo-shallows the height changes along their longitudinal and cross-section structure are not always taken into account that accordingly can lead to the undesirable processes of move channels silting and a contamination of hydraulic power stations with a finely dispersed material. Channels priming with a friable material took place for example on sluices of the Ob-Yenisei channel now deserted one: on head lock the layer of silt exceeds the thickness of water layer in 5-12 times more!

Flow rates can serve as an important parameter of height changes in paleo-shallows during its last functioning. Information about erosion of the sides and bottom of a valley and also the data of absolute marks of a water level in lake can be a support for their reconstruction in the Tourgaj strait. The absolute mark of 130 m [3] causes width of paleo-flow in headwaters up to 15 km and depth - not less than 5 m. This is the spread flow with rather slow change of the flow rate along width. Basing on a calculation procedure of not erosive flow rates suggested by V.N. Goncharov [4] and general geological data the values of flow rates in the strait were determined from 0,2-0,45 km/s up to 1,1-1,6 km/s. Behavior of rates change along the length and width of a flow is determined taking into account hydraulic researches of modern meanders [5]. The line of the alluvial sediments confidently marking a flow with essential flow velocity (higher then 0.2 km/s) is changing from 15 km to the north of Shiili Lake up to 40.5 km on a place from Shiili Lake up to an adjunction to Tourgaj strait of the river Tourgaj valley. Then the line of alluvial sediments again is narrowed up to 15 km.

On geological map of Tourgaj downfold (1969) it is possible to mark two distinctly expressed flow meanders separated by rather rectilinear part of meridian direction. The first meander with step of 180 km (on a place: Tengis Lake – Kushmurun one) has the left leading coast that allows locally increasing the possible flow rates up to 2 km/s. Downstream from the meander (at movement paleo-flow from the north on

the south) the extended on a southwest Kushmurun Lake is placed. The lake location and its outlines allow making the assumption that it is the rest (плесовой stretch) hollow of the quaternary paleo-flow. The sizes of the hollow are caused by concentration of the channel paleo-flow into rather compact jet-mixed flow caused by valley narrowing up to 7,5 km in the narrowest place (4 km to the south Taly Lake). Similar genesis can be assumed also for the Sarymoiin and Sarykopa lakes, Sarykopa Lake is placed downstream from the second mega-meander and upstream in it from a rectilinear part can be assumed by the Aksuat Lake. The relief allows assuming that as a consequence of standing waves influence in paleo-reservoirs the blind channels are formed and the channel of Tourgaj strait is extended.

The similar overflowing from one lake pool in another one occurred during the long lowering of Chuya-Kuray limnological system trough the formed valley of the Chuya River (Altai Mountain). Differences are lower flow velocity and larger flow depths [6].

As level of West Siberia' main (paleo-) Mansi Lake, hypsometric line 130 m is approximately according to archaeological monuments placing and stable migration roots. However, we suppose that 150 m is more preferable due to episodic oscillation of Mansi Lake. There are many Bronze and Iron Ages' monuments are situated at the Tourgaj Strait place namely between 150-200 m (data of Dr. V.S. Slavinsky, Institute of Archaeology and Ethnography SB RAS and Atlas of the Northern Kazakhstan (1970)).

This work is executed within the framework of the Institute of Monitoring for Climatic and Ecological Systems SB RAS' project № 31.3.4, with partial support of the Suomen Kulttuurirahasto grant (2004).

We express deep gratitude to A.A. Seibutis, M.G. Grosswald and Y.N. Loskutov for their help and many thank colleague V.S. Slavinsky for kindly given field information.

1. REFERENCES

Seibutis A.A. Migrations of Last Glacial period' Man as reflection of environment' changes // Sci. proc. of Lith.SSR' Universities. 1982. Vol. XVIII. Pp. 89-108.

Seibutis A.A. Paleogeography on ethnogenetic ties between Indo-Europeans and American Indians // Science, Arts and Lithuania, 1992. №1. Pp.11-20.

Grosswald M.G. Eurasian hydrospherical catastrophes and Arctic' glaciation. Moscow, 1999.-118 p.

Goncharov V.N. Dynamics or channel streams. Leningrad, 1962.- 374 p.

Chalov R.S., Zavadsky A.S., Panin A.V. River meanders. Moscow, 2004.- 371 p.

Pozdnyakov A.V., Khon A.V., Okishev P.A., Timopheev D.A., Guslova N.V., Matvvev D.I., Putchkin A.V. Geomorphology and origin of dune relief in the Kuray hollow, Altai Mountains // Actual problems of geography. Proc. of the III Interregional Conf. Gorno-Altai, 2006. Pp. 45-65.



Estudio de la evolución del estado de conservación de las áreas recreativas en un espacio natural protegido de la Comunidad de Madrid: El Parque Regional del Curso Medio del Río Guadarrama y su entorno

Martín Castro, B. & Vacas Rodríguez, A. M.

Investigadoras del Centro de Investigaciones Ambientales de la Comunidad de Madrid "Fernando González Bernáldez"

1. RESUMEN

En este trabajo se analiza el estado de conservación de las áreas recreativas de un espacio natural protegido de la Comunidad de Madrid con características periurbanas, el Parque Regional del Curso Medio del río Guadarrama y su Entorno, en relación con el impacto ambiental que ocasionan sus usuarios y visitantes.

Para ello se utiliza el enfoque de Límite de Cambio Aceptable (LCA) mediante el cual se definen las condiciones de degradación máxima permitida en cada área teniendo en cuenta tanto cuestiones ambientales como criterios de gestión.

A partir de estos parámetros se proponen una serie de medidas de gestión enfocadas a disminuir la presión de los visitantes en aquellas áreas en las que el valor de impacto obtenido sea superior al estimado como máximo.

2. INTRODUCCIÓN

Los impactos que producen los usuarios en un espacio natural son heterogéneos y diversos, lo que hace que sea difícil definir qué número de personas puede soportar un determinado lugar.

Además, la relación entre el número de usuarios y el volumen de impactos que producen no se relacionan de forma directa, ya que estos daños están relacionados con un amplio espectro de variables, entre las que destacan: las características sociológicas y actitudes ambientales de los visitantes, la duración y estacionalidad de la visita, su distribución en el espacio, las medidas de gestión contempladas, la fragilidad ecológica del entorno y la capacidad de respuesta del medio ante los impactos sufridos (Gómez-Limón, 1996).

A partir del concepto de límite de cambio aceptable (LCA), esbozado por Lime, Frissell y Stankey en la década de los setenta, se concibe una metodología mixta en la que se combina la evaluación técnica de las condiciones ambientales de un

área con los juicios subjetivos de los gestores sobre lo que constituye el uso apropiado de la misma.

En primer lugar se definen las condiciones ambientales en las que un determinado área de recreo es aceptable o no, determinando las condiciones de uso aceptables requeridas en un área.

De la comparación entre las condiciones inventariadas con los estándares, saldrá la identificación de los problemas y las acciones de gestión necesarias. Las áreas cuyas condiciones ambientales sean mejores que las estándar, no tendrán necesidad de incluir cambios en su gestión, mientras que si las condiciones del área son peores que las establecidas como mínimo aceptable será preciso considerar nuevas medidas de gestión.

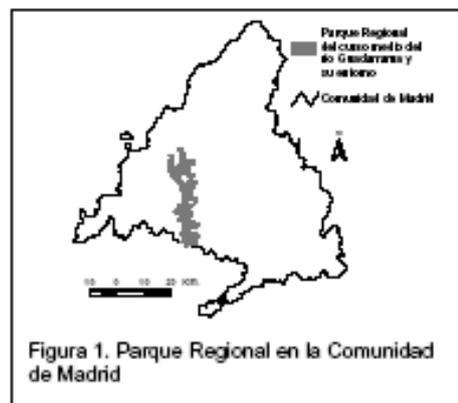
Mediante el LCA es posible definir hasta qué punto el gestor de un espacio natural protegido está en disposición de aceptar cierto deterioro a cambio de permitir el disfrute del recurso (Gómez-Limón, 1996).

La estimación de los impactos producidos por el uso recreativo es muy compleja debido a la forma difusa en la que se producen y a la lentitud con la que, en algunos casos, inciden en el territorio. Los estudios del impacto ocasionado por los visitantes son relativamente recientes en el mundo anglosajón y muy poco frecuentes en nuestro país. Entre los aspectos estudiados pueden señalarse los daños en árboles y en las raíces expuestas (Marion & Merrian, 1985), pérdida de la cubierta vegetal (Marion, 1984), aumento de la compactación del suelo (Cole, 1982).

2.1. **Ámbito de estudio**

El Parque Regional del Curso Medio del Río Guadarrama y su entorno tiene una extensión aproximada de 22.116 Ha. Está constituido por terrenos situados al Oeste de la Comunidad de Madrid que abarcan márgenes y riberas de los ríos Guadarrama y Aulencia. El Guadarrama desde aguas arriba del embalse de Las Nieves hasta el límite de la provincia con Toledo, y el Aulencia desde el embalse del Valmayor hasta su desembocadura en el Guadarrama (figura 1).

Es un espacio con forma muy alargada: ocupa cuarenta Km. en dirección Norte- Sur, aunque en algunos tramos no más de cien metros en dirección Este-Oeste. Incluye terrenos de dieciocho municipios madrileños, que tienen una población total de 539.165 habitantes a 1 de enero de 2005 (INE).

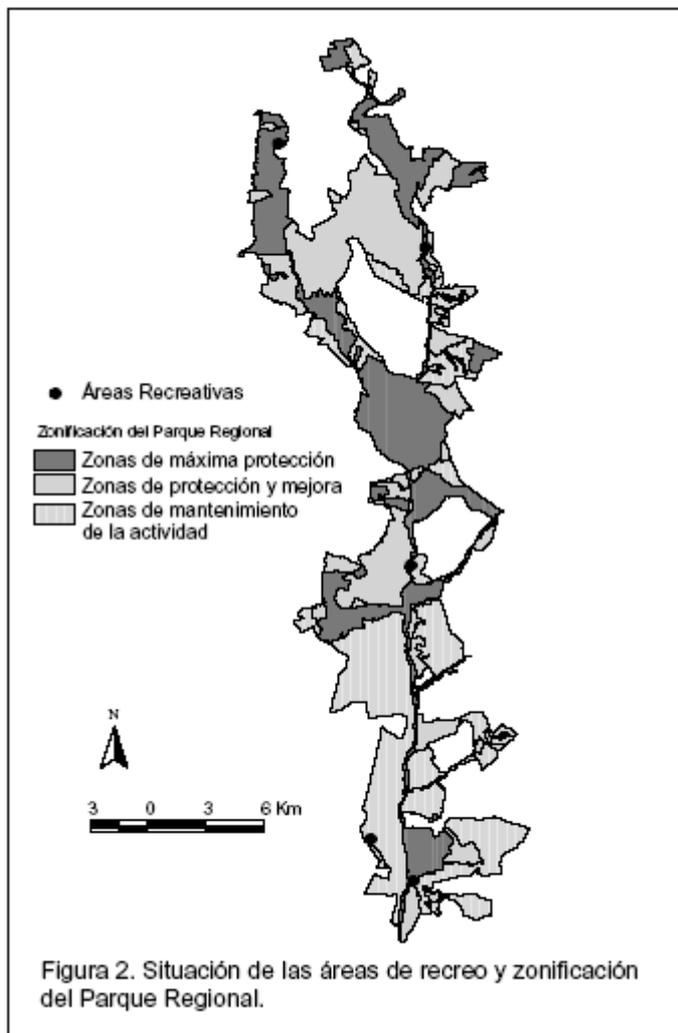


Este espacio incluye, no obstante, áreas de alto valor ecológico, geomorfológico y paisajístico, en particular el eje que constituye la vegetación de ribera, que actúa

como corredor ecológico en esta zona. Asimismo posee numerosos valores históricos y culturales, en algunos casos únicos en la Comunidad de Madrid.

En cuanto al uso público, dentro de los límites del Parque Regional, se cuenta con cinco áreas de recreo, tres de las cuales pertenecen a la red de áreas recreativas de la Comunidad de Madrid: la del Puente del Retamar, perteneciente al municipio de las Rozas de Madrid, al noreste del Parque, la del “Sotillo”, en Villaviciosa de Odón, en la zona central del mismo; y la del Picnic de Batres, en su parte sur. Otras dos están dentro de sus límites, aunque su mantenimiento y gestión pertenece al ayuntamiento del municipio al que pertenecen, son La Ermita de Colmenarejo, muy cerca de la Cañada Real Segoviana, en el extremo noroeste del Parque Regional, y el Parque Forestal “San Isidro Labrador” en El Álamo, al suroeste del mismo.

Dentro del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) del Parque Regional se plantea una zonificación del mismo, dividiendo los terrenos en tres tipos de zona: zona de máxima protección, zona de protección y mejora y zona de mantenimiento de la actividad.



Esta zonificación se corresponde con la fragilidad del medio natural, y las actividades que en ellas se pueden realizar son diferentes en cada caso.

De las cinco áreas del Parque, cuatro de ellas se encuentran en zonas de ribera, y se incluyen en la zona de máxima restricción de actividades (máxima protección), y la quinta está en una zona de protección y mejora.

Los usos encontrados en las distintas áreas son muy similares unos a otros, aunque hay diferencias por una clara polarización de los mismos. De manera general, se puede aseverar que cuanto más al norte las áreas se utilizan menos para la recreación de tipo “picnic” y

más como parques periurbanos, los usuarios tienden a permanecer menos tiempo en ellas, y por tanto, los impactos por las actividades son también distintos.

3. METODOLOGÍA

Diferentes estudios (Marion & Merrian, 1985; Marion, 1984; Gómez-Limón & De Lucio, 1995; Gómez-Limón, 1996; Garcías Gomila, 1999) han demostrado que las actividades recreativas generan una serie de impactos, que son más importantes y conspicuos en la vegetación y en el suelo.

En cuanto a la vegetación, el uso recreativo causa cambios ecológicos en dos sentidos principalmente: de forma directa por procesos mecánicos o indirectamente a través de cambios en los suelos en los que se asientan. (Garcías Comilla, 1999). Los efectos directos se evidencian por la mutilación o daño a las especies arbóreas así como por la exposición de las raíces de los árboles por pisoteo. Los indirectos por la pérdida de suelo y la cantidad de tierra descubierta del área.

El método aplicado en este trabajo consistió en la recogida de una serie de datos indicadores del grado de degradación de cada una de las cinco áreas recreativas estudiadas.

Los impactos son estimados a través de una ficha que recoge aspectos ambientales de fácil observación susceptibles de ser transformados como consecuencia del uso recreativo (Gómez-Limón & de Lucio, 1995; Gómez-Limón, 1996).

Los parámetros recogidos fueron seis: daño al arbolado (DA), raíces expuestas (RE), densidad de sendas (DS), amplitud de la senda principal (ASP), pérdida de suelo (PS) y presencia de residuos o basuras (B).

Cada uno de ellos fue evaluado en cuatro clases (impacto ausente, leve, moderado o severo), a cada una de las cuales fue asignado un valor (de 0 a 3). El valor total del impacto (IT) fue determinado por la siguiente expresión matemática:

$$IT = (DA+RE+DS+ASP+PS+B)/6$$

En esta fórmula se relacionan los diferentes factores de caracterización de impacto puntuados según una escala que toma los valores más altos para los mayores efectos, siendo el máximo valor posible de 3, correspondiente a un área muy severamente impactada, y el menor de 0, correspondiente a un área completamente natural.

El límite de cambio aceptable (LCA) se situó en distintos puntos para los distintos grados de protección que debían tener las áreas en relación con la zona en la que estuvieran ubicadas (tabla 1).

<i>Zonificación del PORN</i>	<i>IT máximo</i>
Zona de máxima protección	0,5
Zona de protección y mejora	1,0
Zona de mantenimiento de la actividad	1,5

Tabla 1. IT máximo para cada una de las zonas descritas en el PORN

Basándose en este criterio, las áreas ubicadas en una determinada zona cuyo valor de IT sea superior al IT máximo propuesto, deberían sufrir modificaciones en su gestión destinadas a disminuir el impacto de los visitantes sobre ellas.

En otoño de 2007 se hizo un muestreo cuyos resultados se compararon con los obtenidos en otro anterior (Martín & Benayas, 2004).

4. RESULTADOS

Los resultados obtenidos del muestreo de otoño de 2007 así como los del de 2004 aparecen resumidos en la tabla 2, se encuentran en negrita los valores superiores al LCA asumidos en este trabajo.

<i>Área de recreo</i>	<i>2004</i>	<i>2007</i>	<i>zona</i>
Ermita de Colmenarejo	0,5	0,83	máxima protección
Puente del Retamar	0,58	0,83	máxima protección
El Sotillo	0,75	0,42	máxima protección
P.F. San Isidro Labrador	1	0,67	protección y mejora
Picnic de Batres	0,67	0,67	máxima protección

Tabla 2. Valores de IT para cada área en los muestreos de 2004 y 2007.

Se puede observar que el 60% de las áreas de recreo presentan valores de IT mayores de los fijados, y sólo dos (40%) están dentro de los límites propuestos.

Los valores de IT del año 2007 son, en media, ligeramente menores que los de 2004, lo que daría una relativa mejora de las condiciones ambientales de las áreas de recreo, sin embargo, si comparamos las áreas que se encuentran en zonas de máxima protección el IT medio ha aumentado, debido, básicamente a los aumentos en las áreas de recreo de la zona norte del Parque (Ermita de Colmenarejo y Puente del Retamar).

Desde que se realizó el estudio de 2004, varias áreas recreativas han sufrido cambios en su gestión, destinados a reducir el número de visitantes y las actividades que en ellas se realizaban. Este es el caso del Parque Forestal "San Isidro Labrador", del área recreativa "Picnic de Batres", y del área recreativa "El Sotillo", en las que se ha acotado el número de coches que pueden aparcar,

reduciendo así el número de visitantes que pueden permanecer en el área al mismo tiempo.

Se puede apreciar una disminución o mantenimiento del IT de estas tres áreas, dos de las cuales han alcanzado un valor que permite mantener el uso que hasta ahora se les está dando. Sin embargo, en las áreas en las que se ha sostenido el número posible de visitantes, el IT ha aumentado, lo que deviene en un aumento continuo de la degradación ambiental del área.

Otra actuación que han llevado a cabo los gestores del Parque Regional ha sido disminuir el número de contenedores y de papeleras, como se puede observar en la tabla 3, estas actuaciones han tenido diferentes respuestas sociales de forma que se han mantenido o disminuido la cantidad de residuos o basuras en las distintas áreas de recreo.

En general, se puede decir que los impactos más importantes en las áreas de recreo de la zona de estudio son los daños en el suelo, ya que los factores con valores más altos son la amplitud de la senda principal y la pérdida de suelo, que aparecen en todas las áreas con valores mayores de cero.

Año	DA		RE		DS		ASP		PS		B	
	04	07	04	07	04	07	04	07	04	07	04	07
Ermita de Colmenarejo	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	1,0	1,0	3,0	1,0	1,0	0,0	0,0
Puente del Retamar	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	3,0	3,0	0,0	1,5	0,5	0,0
El Sotillo	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5	0,0	1,5	1,0	1,0	1,0	0,5	0,5
Picnic de Batres	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	2,3	2,3	1,7	1,3	0,0	0,0
P. F. San Isidro Labrador	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	0,7	2,3	2,0	1,7	1,3	1,3	0,0

Tabla 3. Comparación de los valores de cada parámetro de impacto en los distintos años del estudio

5. CONCLUSIONES

A partir de los resultados de este trabajo se puede concluir que las áreas recreativas del Parque Regional están muy impactadas por la presencia y actividad de los usuarios y visitantes del Parque, y que es necesario aplicar medidas de gestión amparadas en criterios científicos para mantenerlas en unas condiciones de conservación adecuadas.

No hay que olvidar que debido al escaso suelo público del Parque Regional las áreas de recreo se encuentran principalmente en el margen de los ríos, siendo zonas muy frágiles. Tanto es así que, en su mayor parte están incluidas en las áreas de máxima protección dentro de la zonificación de este espacio protegido. Por eso en estas zonas, hay que dar prioridad a la función de conservación frente a las de esparcimiento e incluso educación ambiental, interpretación e información mencionadas en los objetivos del Parque Regional.

En general se puede decir que las actuaciones de disuasión realizadas desde el órgano gestor del Parque han servido para disminuir el impacto total en las áreas de recreo, ya que en las que no se ha producido ninguna actuación de este tipo la presión de los visitantes así como el impacto total han aumentado.

En este sentido se recomienda aplicar esta serie de medidas a las áreas de recreo a las que aún no se han aplicado, es decir, al área recreativa de la “Ermita de la Virgen de la Soledad” de Colmenarejo y al área Recreativa del “Puente del Retamar” en las Rozas de Madrid.

En las tres áreas que sobrepasan los valores de impacto estimados habría que realizar otra serie de actuaciones relacionadas no sólo con la disminución del número de visitantes que simultáneamente hagan uso del área, sino también con el cambio de actividades que estos realicen. Sería interesante disminuir el tipo de actividad “estancial” o de “picnic” e incrementar las actividades de carácter naturalista y educacional. Para ello se ha comenzado a disminuir el número de mesas y merenderos y aumentar el número de sendas y circuitos deportivos.

Si tras realizar este tipo de actuaciones no se consigue disminuir convenientemente el IT en alguna de las áreas, se propondría desligar ese espacio concreto del uso recreativo eliminando por completo las infraestructuras de uso público, con objeto de preservar su valor natural.

La metodología aplicada en este estudio permite deducir, a partir de parámetros ambientales, la presión realizada por los visitantes y usuarios de las áreas de recreo, lo que resulta especialmente útil en espacios como en el que nos encontramos, donde la frecuentación de los usuarios es muy difícil de cuantificar por ser un espacio abierto y fragmentado, y servir de paso entre dos áreas del territorio.

El gestor puede, conociendo el estado de cada área tomar decisiones y realizar actuaciones que se correspondan con una determinada problemática hasta lograr tener las áreas de recreo en el estado que considere oportuno. Además, el IT puede ir cambiando con el tiempo, a medida que avance la gestión del espacio, e ir ajustándose a los cambios de modelo en cada caso.

6. BIBLIOGRAFÍA

BLANCO, R. & GÓMEZ-LIMÓN, J. (2000). *Capítulo sobre Uso Público. En: Plan de acción para los espacios naturales protegidos del Estado Español.* Europarc-España.

COLE, D.N. (1982). *Wilderness campsite impacts: effect of amount of use.* USDA Forest Service Research. Paper INT-284. Intermountain Research Station, Ogden, Utah.

COMUNIDAD DE MADRID. (1999). Ley 20/1999 de 3 de mayo del Parque Regional del Curso Medio del Río Guadarrama y su entorno. B.O.C.M.

COMUNIDAD DE MADRID. (1999). Decreto 26/1999 de 5 de febrero por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Regional del Curso Medio del Río Guadarrama y su entorno

COMUNIDAD DE MADRID. (2002). Decreto 124/2002 de 5 de julio por el que se aprueba la ampliación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Regional del Curso Medio del Río Guadarrama y su entorno. B.O.C.M. Nº 184 PP.52-82.

GARCÍAS GOMILA, D. (1999). "Uso recreativo en los espacios naturales de Mallorca: El área natural de especial interés (ANEI) de Es Carnatge d'es Coll Den Rabassa". *Papeles de Geografía* nº 30. pp 47-65.

GÓMEZ-LIMÓN & DE LUCIO, J.V. (1995). *Uso de las áreas recreativas en espacios naturales de entornos metropolitanos*. II Simposium sobre espacios naturales en áreas metropolitanas y periurbanas. Barcelona, del 25-27 de octubre de 1995.

GÓMEZ-LIMÓN ET AL. (1993). "El impacto de las actividades recreativas al aire libre sobre los espacios naturales". *Quercus* nº 90, pp. 18-23.

GÓMEZ-LIMÓN ET AL. (1994). *Áreas recreativas de La Comunidad de Madrid: afluencia de visitantes y actividades desarrolladas*. Serie Documentos nº 14. Centro de Investigaciones Ambientales de la Comunidad de Madrid "Fernando González Bernáldez".

GÓMEZ-LIMÓN ET AL. (1996). *Uso recreativo de los espacios naturales en Madrid. Frecuentación, caracterización de visitantes e impactos ambientales*. Serie Documentos nº 19. Centro de Investigaciones Ambientales de la Comunidad de Madrid "Fernando González Bernáldez".

GÓMEZ-LIMÓN, J. (1996). *Usos Recreativos en los espacios naturales: Frecuentación, factores explicativos e impactos asociados. El caso de la Comunidad de Madrid*. Tesis Doctoral. Universidad Autónoma de Madrid. Facultad de Ciencias. Departamento Interuniversitario de Ecología.

LÓPEZ SANDOVAL, M. & ANDRÉS ABELLÁN, M. (2000). "Estudio de la capacidad de acogida y planificación de las áreas recreativas de Calasparra (Murcia)". *Cuadernos de Turismo*, nº6, pp. 103-121.

MARION, J.L. (1984). *Ecological changes resulting from recreational use: A study of backcountry campsites in the Boundary Waters Canoe Area Wilderness, Minnesota*. PhD disertation. University of Minnesota, St. Paul.

MARION, J.L. & MERRIAN, L.C. (1985). *Recreational impacts on well-established campsites in the Boundary Waters Canoe Area Wilderness*. Station Bulletin Ad- 5B-2502. Agricultural Experiment Station, University of Minnesota, St. Paul.

MARTÍN, B. & BENAYAS, J. (2004). *Estudio de las posibilidades de uso público del Parque Regional del Curso Medio del Río Guadarrama y su entorno*. Proyecto final de Master en Espacios Naturales Protegidos. Universidad Autónoma de Madrid, Universidad Complutense de Madrid, Universidad de Alcalá, Fundación Fernando González Bernáldez & Europarc-España.

MARTÍN, B. & BENAYAS, J. (2001). *Diagnóstico del Uso Público en el Parque Regional del Curso Medio del Río Guadarrama y su entorno*. Proyecto final del curso de Especialistas en Espacios Naturales Protegidos. Universidad Autónoma de Madrid, Universidad Complutense de Madrid, Universidad de Alcalá, Fundación Fernando González Bernáldez & Europarc-España.

MÚGICA, M. (1994). *Modelos de demanda paisajística y uso recreativo de los espacios naturales*. Serie Documentos nº 16. Centro de Investigaciones Ambientales de la Comunidad de Madrid "Fernando González Bernáldez".



Ordenación del Territorio desde la Perspectiva de la Sostenibilidad y la Conectividad: una Propuesta desde Andalucía.

Saturnino Moreno Borrell.

Ldo. en Geografía. Coordinador de la Agenda 21 Provincial de Málaga. Servicio de Medio Ambiente de la Diputación de Málaga.

1. RESUMEN:

Los procesos de Ordenación del Territorio precisan una nueva perspectiva donde los criterios de sostenibilidad conjuntamente con los de conectividad constituyan el núcleo de las propuestas para una gestión ecosistémica del territorio y de los recursos naturales. Para apoyar la propuesta se realiza un análisis de aquella legislación que de forma integrada podría establecer un escenario más acorde con los compromisos hacia un desarrollo sostenible según el Programa 21 de la Cumbre de la Tierra de 1992 y en consonancia con los convenios sobre biodiversidad y cambio climático en un contexto de nueva cultura del territorio, frente a la predominante visión utilitaria que lleva al agotamiento del mismo por la invasión urbanística, de infraestructuras y actividades que conducen a cambios intensivos en el uso del suelo.

Palabras clave: Ordenación del Territorio, P.O.T.A., conectividad, sostenibilidad, Directiva Marco de Aguas, Costas, Vías Pecuarias, corredores ecológicos.

La fragmentación del espacio como consecuencia de la profusión de actividades humanas sobre el territorio supone una interferencia negativa sobre los procesos ecológicos, la integridad paisajística y la ordenación territorial.

Las medidas que se vienen adoptando a partir de las primeras iniciativas proteccionistas suponen la delimitación de áreas como consecuencia de unos valores geomorfológicos o bióticos excepcionales que con la pretensión de salvaguardarlos de amenazas derivadas de los cambios de usos del suelo ya sea por la urbanización, actividades agrícolas, instalaciones industriales o producción forestal entre otras.

El escenario actual es expresivo acerca de esta “insularidad”, no sólo en lo relativo a las áreas protegidas sino que alcanza al conjunto del territorio cuya ordenación se presenta como un mosaico de propuestas que abarcan toda la superficie sin embargo hay una evidente ausencia de la plasmación de una visión integrada del territorio, la biodiversidad y la población humana a través

de la perspectiva de la sostenibilidad de forma que en la conectividad se encuentren las claves para la ordenación del territorio.

En este sentido y en el actual escenario parece oportuno analizar si los instrumentos legales que disponemos pudieran configurar un entramado que de una manera coordinada contribuyera a proporcionarnos un marco coherente frente a la actual situación de normativas sectoriales, administraciones públicas desconexas, a la vez que con acciones y programas que entran en conflicto con la mencionada gestión sostenible de la ordenación del territorio.

La sostenibilidad, es el nuevo paradigma, no sólo supone un compromiso con el medio ambiente sino con la participación activa de la sociedad permitiendo abordar de manera multidisciplinar y sustentada en criterios de equidad social, económica y ambiental cuantos aspectos concurren en la calidad de vida, entre ellos cabe destacar la ordenación del territorio, la determinación de los modelos de ciudad, así como los flujos metabólicos.

Podemos señalar que las vías hacia escenarios ecológicamente más sostenibles se asientan en criterios como los enunciados por Herman E. Daly y Jorge Riechmann de aprovechamiento sostenible, emisión sostenible, irreversibilidad cero, eficiencia tecnológica y de precaución. En este contexto cabe preguntarse si ¿es sostenible el vigente Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía?

El 29 de diciembre de 2006 se publicaba el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (P.O.T.A.), el Sistema Hidrológico-Hidráulico aparece como uno de los Sistemas de Articulación Regional junto al Intermodal de Transportes, el de Telecomunicaciones y el Energético.

A la vista de las actuaciones llevadas a cabo por las distintas administraciones públicas no es posible advertir un cambio en los criterios sobre la gestión del territorio basada en una planificación sostenible más bien se mantiene el uso perverso del término desarrollo sostenible para mantener inadmisibles formas de gestión y en concreto acerca del recurso que estamos tratando es evidente.

Abordar los aspectos propuestos desde una nueva cultura del territorio implica adoptar un criterio integral sobre la gestión del agua no limitativo a la cantidad del recurso ni a su calidad, ya que ambos dependen de cómo se gestiona el territorio, la cuenca hidrográfica de los ríos. Algunos de los cambios más importantes que están pasando en los ecosistemas acuáticos tiene su origen en la modificación acelerada en el uso del territorio (Prat Fornell, N., 2005). La progresiva urbanización hace que parte de los ecosistemas acuáticos desaparezcan y muy especialmente las riberas, perdiéndose biodiversidad.

Las mayores afecciones se producen por el efecto barrera de las infraestructuras y las urbanizaciones y por la ocupación de las riberas (Mallarach, 2001), teniendo en consideración un hecho fundamental como el

que gran parte de las conexiones entre espacios se hace por los ríos que progresivamente se llenan de infraestructuras lineales, que son barreras para muchas especies. La destrucción de riberas por el riesgo de inundaciones o para la construcción de infraestructuras lineales, polígonos industriales o nuevas zonas residenciales lleva aparejada, dentro de la concepción ingenieril de la gestión del agua, la canalización de los ríos y el aumento de la velocidad de escorrentía. Según los criterios de la Directiva Marco de Aguas debiera elaborarse un programa de restauración de riberas ligado a la reconsideración que juegan las infraestructuras en el territorio y la recuperación de los márgenes inundables de los ríos ahora canalizados, con el objeto de recuperar el estado ecológico de los ríos. Sin embargo la administración de las aguas sigue obstinada en realizar las llamadas eufemísticamente "obras de acondicionamiento y recuperación de los cauces y márgenes de los ríos", como sucede en la Cuenca Mediterránea Andaluza dando como resultado la eliminación de vegetación de ribera, rectificando, encauzando y constriñendo las zonas de descarga fluvial con el consiguiente incremento de los riesgos que pretenden eliminarse.

En su Título I el POTA en cuanto a la naturaleza, ámbito y finalidad del Plan señala que "la finalidad general del Plan es definir la organización física espacial para las funciones territoriales de Andalucía adecuadas a sus necesidades y potencialidades actuales y diseñar una estrategia territorial andaluza globalDicha organización en su desarrollo y ordenación detallada debe cumplirc) Que haga posible la sostenibilidad regional y su contribución al equilibrio ecológico global" y entre los objetivos del POTA señala: "c) El establecimiento de una estrategia de desarrollo territorial de Andalucía que permita movilizar su potencial urbano y productivo, garantizar unos niveles de calidad de vida equivalentes para el conjunto de la población, y avanzar hacia un modelo de desarrollo sostenible.". La sostenibilidad en un auténtico eje transversal del POTA pero se presenta vacío de contenido, no se han previsto mecanismos de seguimiento y medición dada la carencia de bases de datos amplias y sobre todo fiables, sólo aproximaciones a su medición, por lo que debiera contar con un diagnóstico previo del desarrollo del POTA, así como un panel de indicadores específicos sobre sostenibilidad, a la vez que un eficaz órgano de participación social.

La Sección 4 referida al Sistema Hidrológico-Hidráulico del POTA permite observar que el discurso de la administración del territorio acerca del agua ha sufrido un cambio sustancial incorporando una dura autocrítica: "El actual modelo de uso y gestión del agua es claramente insostenible, desde la perspectiva ecológica y desde la perspectiva de viabilidad técnica, económica y social". La situación no admite más demoras, no puede quedar como papel mojado, apuntando especialmente a las administraciones locales a través de sus planes de urbanización en cuanto a modificaciones en los usos del suelo, se trataría de conjurar una situación paradójica en la pretensión del cambio de orientación sobre la política hidráulica cuando se afirma: "La importancia ecológica del agua, especialmente en una región mediterránea como Andalucía hace que los objetivos de protección del recurso, y de los ecosistemas asociados al agua, no deban ser una parte más de la política hidráulica sino su

objetivo principal y prioritario toda vez que la sostenibilidad a largo plazo tanto del abastecimiento humano como del propio regadío dependerá de la preservación de los recursos y su calidad".

La entrada en vigor de la Directiva Marco sobre Política del Agua (DMA) se sitúa en el núcleo de lo que debiera ser el modelo de ordenación territorial sostenible ya que tiene como objetivos el buen estado ecológico de las aguas superficiales así como el buen estado cuantitativo y químico de las subterráneas, además de alcanzar la recuperación y conservación de los "paisajes culturales mediterráneos", también supone la DMA aplicar nuevas metodologías mediante protocolos ecológicos, económicos e institucionales así como una participación social activa para una transición hacia una nueva cultura del agua y del territorio (del Moral, L., 2005).

La consustancial interacción entre agua y territorio viene siendo tratada por autores procedentes de distintas áreas de conocimiento, concurrentes en el criterio que la planificación hidrológica es necesaria pero no puede plantearse



rigurosa y coherentemente si no es en el marco de una estrategia territorial de referencia, hecho cierto para la gestión de cualquier recurso básico, como también lo es la energía. En el caso del agua la gestión integrada en el territorio se hace imprescindible por sus funciones básicas en todos los sistemas naturales, en las actividades humanas, en la dimensión cultural y simbólica. Es

más " ...no hay gestión del agua sin gestión del territorio, de la misma manera que no nos apropiamos sólo de recursos sino de ecosistemas" (Aguilera Klink, F.,1998).

. del Moral para Andalucía señala que la Ordenación del Territorio, como resultado de un proceso de cooperación y coordinación con las políticas sectoriales con incidencia territorial y los actores sociales implicados, debería incorporar los siguientes contenidos hidrológicos, que son a los que más directamente afecta esa demanda de referente territorial para la planificación del agua.

1. Previsión de las demandas en los diferentes sectores de usos en el ámbito de la ordenación, con especial atención a los usos agrícolas y a los procesos de desarrollo del sector ocio-turismo.
2. Definición de objetivos de calidad en relación con los diferentes usos actuales y previstos en cada zona, como son los Caudales ambientales y la Definición de zonas sensibles.
3. Aspectos territoriales de la evaluación de recursos, comprendiendo las Posibilidades de regulación superficial, así como la Ordenación de recursos subterráneos.
4. Fijación por zonas del orden de preferencias para la asignación del recurso, basada en criterios hidrológicos, ecológicos, económicos y sociales adecuados a las circunstancias del ámbito de planificación.
5. Defensa de avenidas.
6. Uso social del dominio público.
7. Articulación territorial de los sistemas de abastecimiento y saneamiento urbano del agua.

Dicho esto el objetivo consiste en incorporar el criterio de conectividad como "la cualidad del paisaje que hace posible el flujo de materiales e individuos entre distintos ecosistemas, comunidades especies o poblaciones". Pero al mismo tiempo y tal como afirma Francisco Rodríguez (2005) "...propugnamos, sobre todo, la necesidad de integrar los contenidos paisajísticos no sólo en los análisis sectoriales sino como pieza clave de la política articulada sobre el territorio".

La declarada Red Natura 2000, cuya creación viene establecida a través de la Directiva 92/43/CEE del Consejo relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, traspuesta al mediante el R.D. 1997/1995 ha permitido, tras numerosas vicisitudes en la selección de las Propuestas de Lugares de Interés Comunitario (LIC) para los espacios de la Región Biogeográfica mediterránea declarados en julio de 2006 con el objeto de crear una red de espacios naturales basada en criterios científicos. Su finalidad es asegurar la conservación de hábitats y especies, entre las que se encuentran muchas seriamente amenazados por un desarrollo carente de planificación.

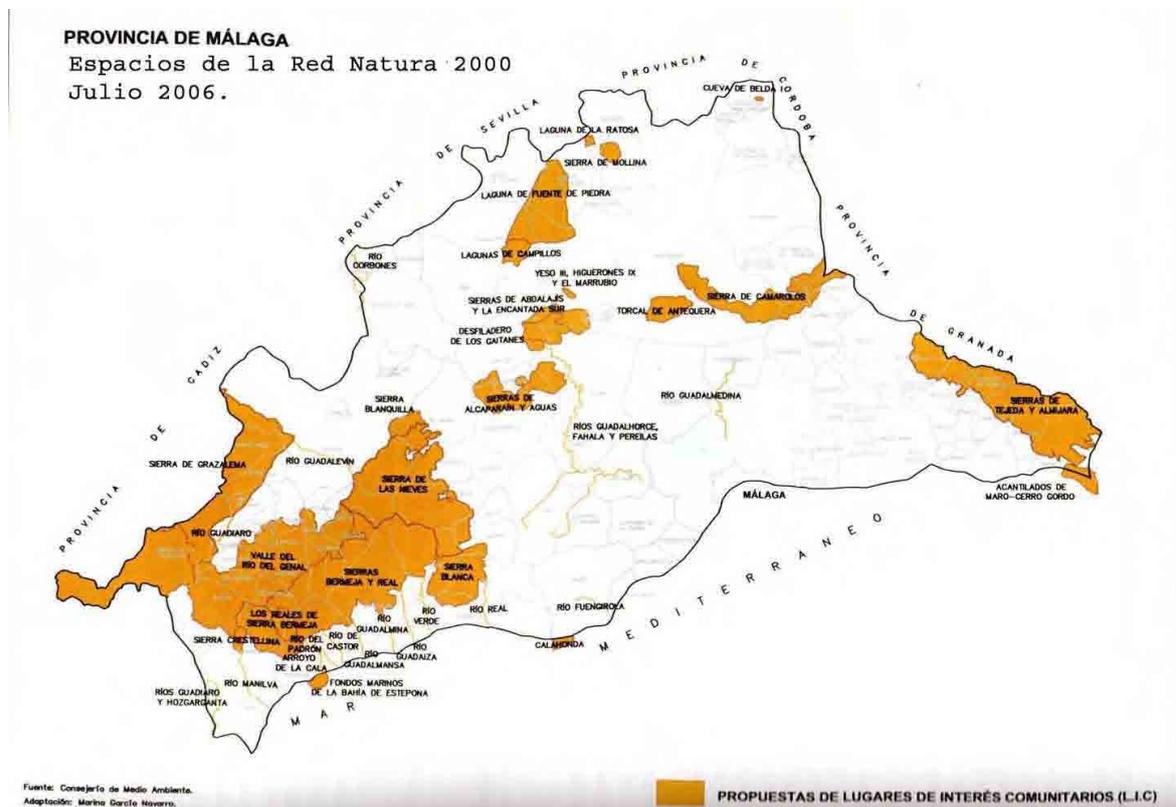
En la Red Natura 2000 se integran los espacios designados como ZEPAS por la Directiva de Aves (79/409/CEE) y los espacios designados para el cumplimiento de la Directiva de Hábitats (92/43/CEE), conocidos en su primera fase como Lugares de Importancia Comunitaria o LIC. Esta normativa ha sido

traspuesta a la legislación española a través del Real Decreto 1997/1995, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

Como escenario de partida se indica que el porcentaje de territorio protegido en Málaga, a través del Inventario de Espacios Naturales Protegidos es del 10,8%, cuando en Andalucía se alcanza un 18,14 %, por otro lado en el contexto de España se tiene el 8,4% y a escala de la Unión Europea el territorio protegido alcanza un 8,06 %.

La Red Natura 2000 a pesar de ser una propuesta con criterios más objetivos y que afecta a un mayor porcentaje del territorio provincial, concretamente el 22,8% ya que se protegen 166.619,17 has -para Andalucía supone el 28,69% y para el conjunto de España el 22,21% de sus respectivas superficies territoriales- la selección efectuada no alcanza a la totalidad de cada una de las cuencas fluviales o los acuíferos de las áreas lacustres propuestas, con la finalidad de incorporar el principio del mantenimiento de los procesos del agua.

Cabe destacar sobre la importancia de estas propuestas como LICs que además de incluir unos hábitats prioritarios se ha introducido paralelamente el criterio de conectividad entre áreas de interés ecológico potenciando la función de los cauces fluviales como un tipo de corredores lineales. Entre sus características se aprecia un amplio rango en cuanto a la extensión de las



áreas protegidas así en Málaga nos encontramos con las 30.932,27 has del complejo Sierra Bermeja y Real hasta las 7,14 has del Río Guadalmanza.

Por otro lado la Ley de Costas de 1988, supuso equiparse de una legislación integrada de enorme trascendencia en la ordenación del territorio, la protección de los recursos naturales a la vez que ajustarse a la normativa comunitaria y los diferentes acuerdos internacionales a los que España se había adherido.

Con relación a las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía, aprobadas por Decreto de la Junta de Andalucía 118/1990, tal como recoge el preámbulo tiene por finalidad ser marco de referencia para el desarrollo de las políticas sectoriales y el planeamiento urbanístico que sobre él se efectúen, servir para su más adecuada gestión, siendo el objetivo último establecer la máxima compatibilidad entre los distintos usos y aprovechamiento de las potencialidades del litoral y la preservación y renovación de sus recursos. El ámbito definido en las Directrices encierra un territorio en el que se identifican y delimitan unidades territoriales que caracterizan al dominio litoral como son: Sierras Litorales y Prelitorales; Acantilados; Dunas y Arenales Costeros; Ramblas; Lagunas; Playas; Estuarios y Marismas; Provincia Nerítica y Plataforma Continental. Dicho ámbito queda definido internamente por la línea que une los términos municipales ribereños más aquellas zonas que participan de las unidades litorales contempladas, y externamente por el borde del mar territorial (doce millas náuticas a partir de las líneas de base recta).

Territorialmente el interés del documento es indudable ya que en Andalucía afecta a una fachada marítima de 812 Km, distribuyéndose por sesenta y un municipios, suponiendo el 12,8 % de la superficie total regional y una población superior a los 2 millones de habitantes que representa el 32% de la demografía de Andalucía.

La ley de Costas también ha permitido, junto con la normativa de Espacios Naturales Protegidos la declaración de áreas litorales protegidas tanto al amparo de la Ley 4/89 como del Real Decreto 1997/1995 que traspone la Directiva de Hábitats, aplicándose distintas figuras y zonificaciones cuyo análisis sería cuestión de un tratamiento particular dado que incorpora en las distintas fases de delimitación, declaración y gestión criterios de Ordenación del Territorio.

En este sentido las conexiones para relacionar los procesos que tiene lugar en el interior de la provincia con el litoral, caso de los sistemas fluviales, o la supervivencia de numerosas especies de la fauna exigen una la gestión integrada del territorio y de una coordinación interadministrativa eficaz, al considerar las posibilidades que ofrecen tanto la red de vías pecuarias, como el sistema de cursos fluviales y ramblas, junto con la zona de dominio

público litoral. Este entramado de corredores lineales, gestionado como áreas protegidas, recogiendo lo reglamentado en desarrollo de las leyes de Vías Pecuarias, Aguas y Costas configuraría un escenario más sostenible hacia el mantenimiento de la biodiversidad.

Las vías pecuarias son un elemento más en la estrategia diseñada de política de conservación de la naturaleza y por tanto se inserta entre las aportaciones para la conectividad territorial, en este sentido Ley de Vías Pecuarias 3/1995 de ámbito estatal junto con el Reglamento andaluz que la desarrolla, aprobado por el Decreto 155/1998 que además les otorga un tipo específico de dominio público. En conjunto supone, para Andalucía, una extensión superior a 33.000 kilómetros. Conformando para este territorio un proyecto de corredores y puertas verdes en municipios de más de 50.000 habitantes con el propósito de vincular el medio urbano con el natural.

Para el caso concreto de la provincia de Málaga el litoral se extiende por 163,78 Km bañados por el mediterráneo mar de Alborán y las 526 vías pecuarias censadas suponen 3015 km.



En una contexto mundial donde se han aprobado en la Cumbre Mundial de Río de Janeiro de 1992 el Convenio de Biodiversidad, el Convenio sobre Cambio Climático y el Programa 21 de Naciones Unidas o Plan de Desarrollo Sostenible para la Tierra la actual situación con respecto a sus cumplimientos

en España es más que preocupante y por supuesto como hemos venido exponiendo incide de forma directa en el actual escenario errático de la ordenación territorial.

Es oportuno referir alguno de los acuerdos del V Congreso Mundial de Parques de la UICN celebrado en septiembre de 2003 en Durban (Sudáfrica) incide en asegurar que las áreas protegidas están vinculadas a un paisaje mucho más extenso, deben verse como los componentes básicos del desarrollo sostenible e incorporar los intereses de los distintos grupos en la gestión, por otro lado ha propuesto dedicar un mayor énfasis a las áreas protegidas marinas y favorecer el establecimiento de redes entre ellas. El enfoque ecosistémico propugnado como marco básico por el Convenio sobre la Diversidad Biológica (Decisión V/6) respalda la diversidad de tipos de gobernanza, pues reconoce el carácter central de los factores sociales, culturales, económicos e institucionales para promover la conservación y recomienda encarecidamente la descentralización de la gestión en el nivel apropiado más bajo y la participación de los interesados directos en las iniciativas de conservación. El reconocimiento de diferentes tipos de gobernanza es importante para satisfacer los requisitos de los sistemas de áreas protegidas nacionales definidos en el artículo 8a del Convenio sobre la Diversidad Biológica, y en particular para asegurar la conectividad biofísica esencial para conservar la diversidad biológica. Así pues, los sistemas de áreas protegidas que combinan diferentes modelos de gobernanza tenderán a ser más flexibles, receptivos y adaptables ante diversas amenazas que se ciernen sobre la conservación, y por lo tanto más sostenibles y eficaces a largo plazo. Una de las funciones de los espacios naturales protegidos consiste en garantizar, contando con la actitud favorable de la sociedad, la conservación de una serie de valores naturales y culturales así como el disfrute y conocimiento de la naturaleza. En la actualidad los espacios protegidos se proponen como instrumentos de planificación integrada en la ordenación del territorio, incorporando el modelo de desarrollo sostenible especialmente en las áreas declaradas Parque Natural dado su posible efecto demostrativo sobre el resto del territorio.

En el documento Plan de Acción para los Espacios Naturales Protegidos se incide en el criterio según el cual "Los espacios naturales no pueden concebirse de forma estática, sino que han de incorporar los avances científicos y tecnológicos, y han de dar respuesta a los cambios sociales y económicos del entorno en el que están insertos."

Recordemos que en Andalucía la administración competente en materia de Ordenación del Territorio es la Consejería de Obras Públicas, que a la Consejería de Medio Ambiente están encomendadas las competencias en materia de agua, espacios naturales, calidad de aguas litorales, vías pecuarias, que la Consejería de Agricultura y Pesca lo es en los asuntos agropecuarios gestionando el mayor sector consumidor de recursos hídricos como es la agricultura y que a la Consejería de Turismo le concierne la avasalladora política turística, además de las administraciones locales en cuanto al ciclo integral urbano del agua y el urbanismo en el ámbito municipal

de ahí la gran importancia de reforzar la cooperación y coordinación interadministrativas.

Se trataría de reelaborar las propuestas de ordenación territorial implicándose en una acción integrada sobre el territorio en lugar de acumular y encajar las distintas iniciativas en función de las exigencias implícitas a las competencias de cada administración pública, donde la preeminencia de las iniciativas urbanísticas, como las amparadas por la anterior Ley del Suelo de 1998, o las infraestructuras y redes de transporte así como las políticas turísticas tanto en los espacios costeros y como del interior han alcanzado cotas que permiten observar un acelerado proceso de desestructuración territorial.

2. BIBLIOGRAFÍA.

AGUILERA KLINK , FEDERICO (1998): Hacia una nueva economía del agua: cuestiones fundamentales. Ciudades para un futuro más sostenible. Versión digital.

BARRAGAN, JUAN M. (2004): Las Áreas litorales de España; del análisis geográfico a la gestión integrada. Ed Ariel/Planeta. Madrid.

CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE (2002): Integración territorial de espacios naturales protegidos y conectividad ecológica en paisajes mediterráneos. Sevilla.

CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE (2003): Conectividad Ambiental. Las áreas protegidas en la cuenca mediterránea. Sevilla.

DEL MORAL ITUARTE, LEANDRO (2001): El tratamiento del agua en la ordenación del territorio. Consideraciones sobre su concreción en Andalucía. Edición digital S cripta Vetera.

EUROPARC-España (2002): Plan de Acción para los espacios naturales protegidos del Estado Español. Ed. Fundación Fernando González Bernáldez. Madrid.

LÓPEZ ORNAT, A. & ELENA CORREAS (2003): Gestión de Áreas Protegidas Mediterráneas. Análisis y Posibilidades de las Redes y los Planes de Acción. UICN, Gland, Suiza y Cambridge, GB.

MARULL, J. y JOSEP M. MALLARACH (2002): "La conectividad ecológica en el Área Metropolitana de Barcelona". Ecosistemas, 2002/2, Versión digital.

MORENO BORRELL, S. (2003): La sostenibilidad como paradigma. Aproximación a su análisis en la provincia de Málaga. Comunicación XVIII Congreso AGE. Barcelona.

MORENO, S. Y ATENCIA, C. (2002): Espacios Naturales y conectividad ecológica en Málaga. Rev Jábega nº 90, pgs.:63-89.

PRAT FORNELLS, NARCIS (2002): La Nueva Cultura del Agua y la Gestión y Ordenación del Territorio. III Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación del Agua.

PUCHE, F.(2006): El agua en Málaga, Airon y ed. del Genal, Málaga

RIECHMANN, JORGE (1995): Desarrollo sostenible: la lucha por la interpretación. En De la Economía a la ecología. Trotta. Madrid

RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, FRANCISCO (2005): Montañas y Paisajes del sur de España. Editorial Universidad de Granada.

U.I.C.N. (1994): "Parques para la vida. Plan de acción para las áreas protegidas de Europa.". ICONA.

ZOIDO, F. Y V. FERNÁNDEZ (1996): Las relaciones ciudad-río en Andalucía. Estudio de su evolución reciente a partir del planeamiento urbanístico y as territorial. II Jornadas de Geografía Urbana. Universidad de Alicante.



Optimización del Uso del Paisaje Agrícola: el Caso del Olivar Marginal

Nekha, O.,

Licenciado en Economía Agraria, investigador del IFAPA Junta de Andalucía

Arriaza, M.

Doctor Ingeniero Agrónomo, investigador del IFAPA Junta de Andalucía

González-Arenas, J.

Doctor Ciencias Ambientales, investigador del IFAPA Junta de Andalucía

RESUMEN

En el presente estudio se realiza una propuesta metodológica para la evaluación del territorio agrícola con el fin de recuperar el hábitat para la flora y la fauna silvestre. La metodología propuesta se basa en el conocimiento de los expertos, explicitado a través del método *Proceso de Análisis Jerárquico* (AHP), sobre la influencia de algunos elementos del paisaje en la diversidad ecológica. La integración de la evaluación a través de AHP en los Sistemas de Información Geográfica (SIG) permite aplicar esta metodología a un territorio determinado. En este caso la metodología propuesta ha sido aplicada a las plantaciones de olivar (*Olea europea L.*) de montaña que se encuentran en el municipio de Montoro (Córdoba, España). Estas plantaciones olivareras de montaña tienen un bajo nivel de producción por lo que corren el riesgo de ser abandonadas después del desacoplamiento de las ayudas a la producción de aceite de oliva.

En este trabajo se han utilizado los datos, en formato raster, para realizar la superposición ponderada de las diferentes capas temáticas en un sistema de información geográfica, consiguiendo identificar las zonas más validas para la restauración en ellas del hábitat para la flora y fauna silvestre. Los resultados obtenidos muestran que los bordes de la mayoría de las áreas cultivadas (plantaciones olivareras), las zonas adyacentes al Parque Natural de la Sierra de Cardeña y Montoro y las márgenes de los cauces fluviales, serían los espacios más adecuados para la restauración del hábitat. Estos resultados coinciden con otros estudios realizados sobre biodiversidad, basados en la evaluación de las preferencias de una especie o un grupo de especies indicadoras.

Palabras claves: AHP, SIG, olivar, restauración de hábitat.

1. INTRODUCCIÓN

La recuperación del hábitat para la flora y la fauna silvestre y su coexistencia con las actividades agrarias es uno de los objetivos fundamentales en los proyectos dedicados al medioambiente a nivel mundial (World Resources Institute, 2000). En relación a las áreas dedicadas a las actividades agrarias en la Unión Europea (UE) se han identificado tres importantes tendencias que caracterizan la evolución de estas (Wolters, 1999):

- Intensificación de la agricultura en los países recién incorporados a la U.E. (Europa Central y Oriental)
- Extensificación de uso de las tierras agrícolas como resultado de los programas de protección medioambiental
- Abandono de las actividades agrarias, particularmente importante en las zonas mediterráneas de montaña

Después de la última reforma de la Organización Común de Mercado del Aceite de Oliva y del desacoplamiento de las ayudas a la producción, los agricultores ya no están obligados a seguir cultivando todas sus plantaciones olivareras para continuar cobrando las subvenciones. A raíz de esto, ciertas zonas olivareras poco productivas, especialmente en las zonas de montaña, pueden ser abandonadas. No obstante estas zonas marginales con alta probabilidad de abandono pueden ser utilizadas con el objetivo de restaurar el hábitat para la flora y la fauna silvestre. Sin embargo existe el problema de la evaluación de las áreas marginales para encontrar las zonas más convenientes para la restauración de la biodiversidad en ellas. La competencia entre las actividades agrarias (lo que se acentúa en el caso de la agricultura intensiva) y el mantenimiento de los hábitats para la flora y la fauna silvestre ha sido estudiada por varios autores (Donald *et al.*, 2006; Osinski, 2003; Santelmann *et al.*, 2006; Waldhardt, 2003). La influencia negativa de las actividades agrarias sobre la calidad del hábitat para la flora y la fauna silvestre por el uso de los agroquímicos está bien documentada (Pimentel *et al.*, 1992; Sullivan y Sullivan, 2006).

Ante el progresivo interés de la agricultura por la conservación de la biodiversidad, se han realizado algunos esfuerzos para establecer índices cuantitativos de la biodiversidad como indicadores del uso sostenible (Duelli *et al.*, 1999; Duelli y Obrist, 2003; Hill *et al.*, 2005). En este sentido es importante destacar los trabajos de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) que recomiendan centrarse en los elementos realizados por el hombre y su influencia en la calidad del hábitat (OCDE, 1997; 2001). Este tipo de procedimiento está en la base de la metodología del presente estudio.

Existen varias posibilidades de evaluar la potencialidad de recuperación del hábitat natural para la flora y la fauna silvestre (Bräuer, 2003; Polomé *et al.*, 2005; Bayliss *et al.*, 2005; Santelmann *et al.*, 2006). Sin embargo se ha optado por el paradigma del análisis multicriterio, y en concreto por uno de los métodos de la toma de decisión con criterios múltiples, el Proceso de Análisis Jerárquico (*Analytic Hierarchy Process- AHP*). Este método utiliza la opinión de los expertos

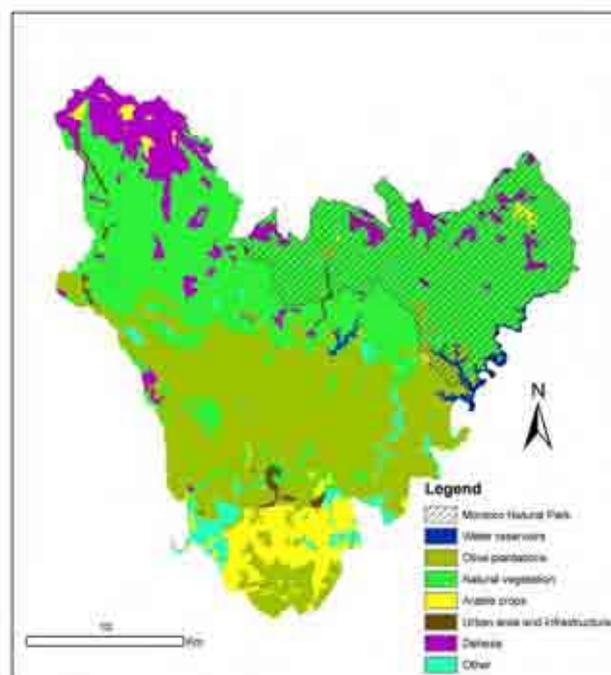
sobre la importancia de una serie de criterios como *input* en el modelo de evaluación de las alternativas (Saaty, 1980).

En el presente estudio, a través del conocimiento de los expertos, se determina la importancia relativa para cada uno de los criterios escogidos, para evaluar la potencialidad de recuperación del hábitat. La aplicación de los métodos de evaluación multicriterio para solución de los problemas espaciales complejos ha sido propuesta por Malczewski (1999). En los estudios de este tipo los Sistemas de Información Geográfica (SIG) se utilizan como la plataforma para combinar y representar los datos espaciales. Actualmente se conocen muchos estudios que utilizan la combinación entre el paradigma multicriterio y el SIG para resolver los problemas espaciales complejos de diferente índole, entre ellos Hctor *et al.* (2000), Store y Kangas (2001), Thirumalaivasan *et al.* (2003), Ayalew *et al.* (2005), Neaupane y Piantanakulchai (2006).

2. OBJETIVOS

El presente estudio es una parte del proyecto INIA–RTA 04-086 “Optimización social del uso del territorio agrícola”, cuyo objetivo principal consiste en valorar las externalidades del sistema agrario del olivar de montaña. El proyecto ha realizado una evaluación de las externalidades agrarias y para-agrarias de la zona de estudio seleccionada (Montoro, Córdoba) (Figura 1).

FIGURA 1. Mapa de usos del término municipal de Montoro (Córdoba, España)



Fuente: Junta de Andalucía, 2001

En este análisis se realiza una evaluación de la externalidad “*mantenimiento de la diversidad ecológica*”, a través de la valoración de la potencialidad de recuperación del hábitat para la flora y la fauna silvestre del

territorio olivarero de Montoro. El objetivo principal de la presente comunicación es dar a conocer una metodología innovadora para la evaluación de la potencialidad de un territorio determinado, con objeto de recuperar el hábitat para la flora y la fauna en él. La realización de dicha evaluación en la zona de estudio es otro objetivo de importancia, así como la posibilidad de inclusión de los resultados de dicha evaluación en un posterior análisis.

3. METODOLOGÍA

La metodología propuesta consiste en tres fases. La primera corresponde a la realización del inventario de los elementos naturales y humanos, que influyen sobre el hábitat de la flora y la fauna silvestre. La segunda consiste en la aplicación del método multicriterio AHP mediante las evaluaciones realizadas por los expertos. Y finalmente la fase tercera se basa en la aplicación de los SIGs para combinar y representar espacialmente las dos fases anteriores concluyendo en un mapa de evaluación de la zona de estudio.

3.1. Los elementos naturales y humanos como indicadores para la potencialidad de recuperación del hábitat

Algunos estudios previos al que ahora se presenta (ver Osinski, 2003) han utilizado los elementos humanos para determinar la calidad de los paisajes. Forman y Godron (1986) y Forman (2001) han desarrollado una teoría según la cual el paisaje es una matriz de diferentes elementos: carreteras, áreas urbanas, vegetación natural, terrenos agrícolas y otros. Según Turner (1989) los diferentes elementos de paisaje (humano y natural) inciden de una u otra forma sobre los procesos ecológicos.

En el presente trabajo se han combinado las teorías de Forman, Gordón y Turner junto con el conocimiento de los expertos para separar todos los elementos cartografiados del paisaje de la zona de estudio en dos grupos, “positivos” y “negativos”, según su influencia sobre la diversidad ecológica y el hábitat para la flora y la fauna.

Tabla 1. Elementos “positivos” y “negativos” del paisaje en relación con la biodiversidad.

Elementos positivos	Elementos negativos
Los cursos de agua existentes en el territorio	Los núcleos urbanos
La vegetación natural	Las carreteras e infraestructura viaria
La protección del Parque Natural	El cultivo de olivar según el grado de intensificación
	Las líneas de electricidad de alta tensión

3.2. La técnica de análisis multicriterio: el Proceso de Análisis Jerárquico

El Proceso de Análisis Jerárquico (AHP en sus iniciales inglesas) pertenece a la familia de técnicas de toma de decisión con múltiples criterios. El AHP fue desarrollado a finales de los años 70 del siglo pasado por Thomas L. Saaty con el objetivo de apoyar a la decisión de reducción de los armamento nucleares entre la Unión Soviética y los Estados Unidos (Saaty, 1980). Él propuso desarrollar una estructura jerárquica del problema de toma de decisión, con el objetivo de estructurar y ordenar todo el proceso. En los últimos años se han sugerido diferentes actualizaciones del método AHP: AHP multiplicativo, supermatrices, etc. En su último trabajo Saaty (2005) propone una generalización del método AHP con el nombre de ANP (Analytic Network Process) Proceso de Análisis de Redes, que ofrece solucionar el problemas de la toma de decisión teniendo en cuenta la interdependencia entre los diferentes niveles de las estructuras del problema de decisión. La revisión de las aplicaciones realizadas a través de este método se puede encontrar en Vaidya y Kumar (2006).

En el caso del presente estudio la técnica AHP se ha utilizado para determinar el peso relativo de cada uno de los elementos del paisaje según la opinión de los expertos. Dado que en el trabajo se han utilizado elementos “positivos” y “negativos” ha sido necesario tenerlos en cuenta según las recomendaciones teóricas de Saaty y Ozdemir (2003) y el ejemplo de una aplicación práctica de Millet y Schoner (2005) que trata sobre los valores negativos, lo que no es habitual en el modelo AHP clásico.

En la fase final se ofrece un análisis de sensibilidad (Saaty, 1980) con el objetivo de evaluar la estabilidad del modelo.

3.3. Aplicación de los Sistemas de Información Geográfica

Se ha utilizado el programa ArcGis 9.1. como plataforma para la representación, el manejo y el análisis de la información espacial. La información espacial que se ha utilizado en el estudio ha sido la siguiente:

- Mapa de usos (1999; 1:50.000) (Junta de Andalucía, 2001)
- Ortofotos en blanco y negro (2001-2002; 1:5.000) y de color (2005; 1:10.000)
- Mapa de las parcelas agrícolas de Montoro (2004; 1:25.000)
- Mapa de la infraestructura viaria (1999; 1:25.000)

Estos materiales han sido facilitados por el Instituto Cartográfico de Andalucía de la Junta de Andalucía.

4. RESULTADOS

Siguiendo las sugerencias de Saaty y Ozdemir (2003) y de Millet y Schoner (2005) los elementos “positivos” y “negativos” del paisaje han sido procesados por separado. Se ha asignado una importancia igual a ambos grupos. Después se ha

realizado una encuesta a seis expertos sobre la importancia de los elementos de paisaje al respecto de su influencia en la biodiversidad y en el hábitat para la flora y la fauna silvestre. Las respuestas agregadas de los expertos están representadas en las tablas 2 y 3 junto con los pesos relativos derivados de sus repuestas a través de AHP.

Tabla 2. Matriz agregada de las evaluaciones para elementos “positivos” del paisaje

	Cursos de agua	Vegetación natural	Área del Parque Natural	Pesos
Cursos de agua	1	1.21	1/1.16	0.3332
Vegetación natural	1/1.21	1	1/1.58	0.2647
Área del Parque Natural	1.16	1.58	1	0.4021

CR=0.0015; CI=0.0078; λ_{\max} =3.0016

Tabla 3. Matriz agregada de las evaluaciones para elementos “negativos” del paisaje

	Núcleos urbanos	Carreteras	Zonas agrícolas	Líneas eléctricas A.T.	Pesos
Núcleos urbanos	1	2.61	7.86	7.98	0.5913
Carreteras	1/2.61	1	3.91	4.83	0.2698
Zonas agrícolas	1/7.86	1/3.91	1	1.82	0.0815
Líneas eléctricas A.T.	1/7.98	1/4.83	1/1.82	1	0.0573

CR=0.0181; CI=0.0161; λ_{\max} =4.0483

Por otra parte se han realizado las evaluaciones de las zonas de influencia de cada elemento del paisaje elegido (Tablas 4 y 5). Dichas evaluaciones han sido realizadas en base a las referencias bibliográficas y a las opiniones de los expertos consultados.

Tabla 4. Evaluación de las zonas de influencia de los elementos “positivos”

Elementos del paisaje	Evaluación relativa de las zonas de influencia en alrededor (x 100m)								
	1=Min	2	3	4	5	6	7	8	9=Max
Cursos de agua					5-4	4-3	3-2	2-1	<1
Vegetación natural				5-4	4-3	3-2	2-1	<1	Vegetación natural
Protección por el Parque Natural				5-4	4-3	3-2	2-1	<1	Parque Natural

Tabla 5. Evaluación de las zonas de influencia de los elementos “negativos”

Elementos del paisaje	Evaluación relativa de las zonas de influencia en alrededor (x 100m)								
	1=Min	2	3	4	5	6	7	8	9=Max
Núcleos urbanos				9-8	8-7	7-6	6-5	<5	Urbano
Infraestr. viaria					5-4	4-3	3-2	2-1	<1
Líneas electr. AT					<1				
Intensific. olivar		baja			moderada		alta		

Debido a las exigencias del método AHP de utilizar una escala de 0 a 1 se ha hecho una reconversión de la escala de 1 a 9 a la escala exigida (tabla 6).

Tabla 6. Resultados de reconversión de escala 1 a 9 a escala 0 a 1

Valores anteriores	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Valores nuevos	0	0.125	0.250	0.375	0.500	0.625	0.750	0.875	1.000

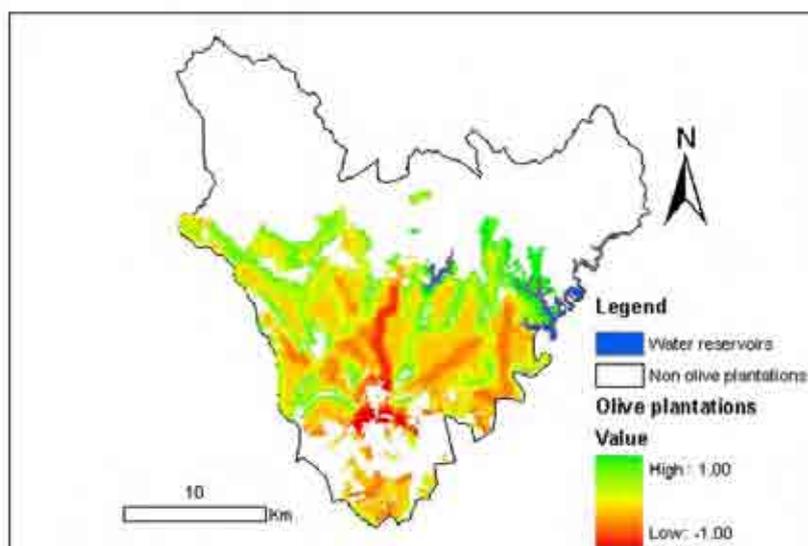
Con el objetivo de aplicar el modelo se ha realizado un reclasificación del territorio en siguientes clases: vegetación natural, terrenos agrícolas, núcleos urbanos, lagos y embalses. Los ríos y arroyos han sido considerados como estructuras lineales del paisaje. Las parcelas olivareras han sido separadas en tres tipos según el nivel de intensificación, el cual ha sido determinado a partir de su productividad y de la densidad de árboles.

A continuación se han generado las zonas de influencia de los elementos de paisaje considerados, a través de una rutina de ArcGis 9.1 llamada “*Buffer creation*”.

Una vez asignado el valor relativo a cada área de influencia dependiendo de donde se encuentra, el siguiente paso consiste en el cálculo de valor para las jerarquías negativa y positiva por separado. Esta operación se ha realizado a través de la suma lineal ponderada, recomendada por Saaty (1980) y por Malczewski (1999) para la aplicación del AHP en los SIG.

La fase final del análisis ha consistido en la superposición cartográfica de las jerarquías positiva y negativa utilizando para este fin la calculadora de álgebra de mapas en análisis *raster*. Dadas las consideraciones de las prioridades negativas ciertas partes del mapa resultante han obtenido valores negativos. Las zonas con estos valores pueden ser interpretadas como sitios menos adecuados para la restauración del hábitat, debido a las fuertes influencias de los factores humanos sobre estos territorios. Los valores relativos en el mapa final varían desde $-1,568$ hasta $1,333$. Para tener la posibilidad de comparar diferentes escenarios en el análisis de sensibilidad y facilitar la comprensión de los valores se ha hecho una reclasificación en una escala de -1 a $+1$ que es más familiar para la mayoría de las personas (Figura 2).

FIGURA 2. Mapa de evaluación de la potencialidad de recuperación del hábitat para la flora y fauna silvestres



Como puede observarse, las plantaciones olivareras más cercanas a los elementos naturales obtienen valores más altos, lo que indica su relativa conveniencia para la restauración de la flora y la fauna silvestre.

4.1. Análisis de sensibilidad

El análisis de sensibilidad está recomendado en cualquiera valoración de tipo multicriterio. Este tipo de análisis pretende responder a la pregunta “¿que pasaría si...?”. En el presente estudio se ha realizado el análisis de sensibilidad con el objetivo de ver la estabilidad del resultado en el caso de cambios de los parámetros de entrada. Otro uso del análisis de sensibilidad es representar las consecuencias de los diferentes escenarios del desarrollo territorial. Entre un gran

número de posibilidades se han elegido cuatro casos de cambios en los parámetros del modelo:

Caso 1º: Todos los factores tienen una importancia igual (0,3333 para los factores positivos y 0,2500 para los factores negativos).

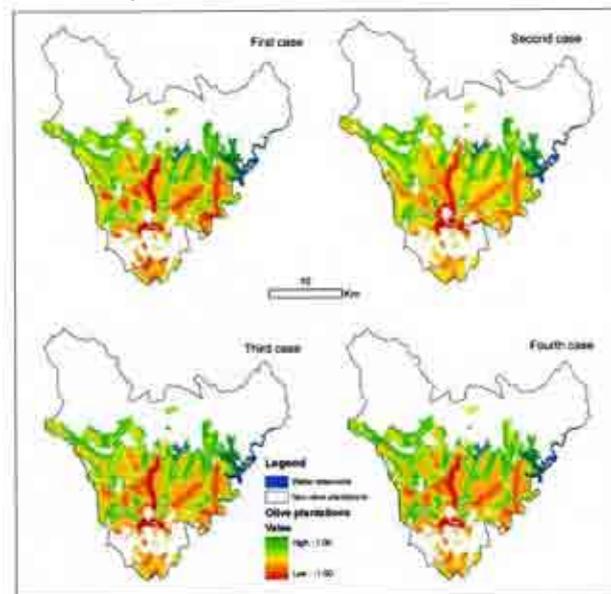
Caso 2º: Los elementos negativos del paisaje obtienen una importancia superior. En este caso se asume que los elementos negativos del paisaje tienen una influencia superior (0,7) sobre el hábitat para la flora y la fauna silvestre que los elementos positivos (0,3).

Caso 3º: Se han intercambiado los pesos relativos de la vegetación natural y del Parque Natural.

Caso 4º: Se ha considerado el caso de desaparición de la protección del Parque Natural.

El objetivo de los dos últimos casos del análisis de sensibilidad ha sido el siguiente: en primer lugar tener en cuenta las dudas y desacuerdos revelados por los expertos durante la fase de evaluación AHP, y en segundo, evaluar el efecto de la política protectora del Parque Natural de la Sierra de Cardena y Montoro.

FIGURA 3. Mapa de análisis de sensibilidad del modelo



De acuerdo con estos cuatro mapas es razonable admitir la estabilidad del modelo dado que los cambios observados en cada una de ellos no contradicen a las tendencias del mapa de la figura 2.

5. DISCUSIÓN

Debido a la competencia que se produce entre las actividades humanas y el hábitat para la flora y la fauna silvestre en las áreas montañosas de Andalucía, es importante ser capaces de encontrar las zonas más convenientes para la recuperación de la biodiversidad en ellas, especialmente en este momento cuando la viabilidad de muchas plantaciones olivareras está en peligro.

Muchos estudios señalan la inexistencia de modelos generales para la diversidad ecológica y la imposibilidad de aplicación de los mismos indicadores en diferentes escalas temporales y espaciales (Wadhardt, 2003; Jeanneret *et al.*, 2003). Otros estudios se concentran en la búsqueda de las zonas más convenientes para una especie determinada, o para un grupo de especies con unas exigencias similares para el hábitat (Store y Kangas, 2001; Pedersen *et al.*, 2004; Van der Horst y Gimona, 2005).

La metodología propuesta en el presente estudio se basa en la consideración de los elementos de la matriz paisajística, la base teórica de la cual procede, del pensamiento de Forman (2001) sobre el mosaico de paisaje y de los estudios realizados por la OCDE sobre la influencia de los elementos humanos en el medioambiente y se pretende realizar una aproximación a las exigencias hacia el hábitat para toda la flora y la fauna silvestre.

Los SIGs tienen un papel muy importante en este estudio como una plataforma para la preparación, el manejo y la presentación de la información espacial. Una vez más los SIGs han probado su valor para los estudios a nivel de paisaje. Combinando las posibilidades de los SIGs con el análisis multicriterio AHP se posibilita la comprensión del valor potencial de los paisajes olivareros para la recuperación del hábitat para la flora y la fauna silvestre.

La metodología aquí propuesta constituye una novedad en dos aspectos. Primero la utilización de los elementos de paisaje como criterios para el análisis multicriterio para la evaluación del potencial de recuperación de la flora y la fauna silvestre. Segunda, consiste en la consideración de las prioridades negativas en el modelo AHP a través de la división de los elementos del paisaje en dos jerarquías de “positivos” y “negativos”. Introduciendo los valores negativos se han evitado los posibles errores que pueden aparecer como resultado de transformación de los valores negativos en pequeños positivos.

El modelo propuesto aquí está totalmente abierto para los cambios o adiciones de algunos componentes y tiene unas exigencias relativamente pequeñas para la información entrante. Esto posibilita su implantación en otras zonas, siempre y cuando se tenga en cuenta las condiciones específicas de cada lugar. Después, los resultados obtenidos pueden ser utilizados para un análisis posterior.

Se han observado similitudes entre los resultados obtenidos en este modelo y los de Van der Horst y Gimona (2005), que al contrario del presente método utiliza los requerimientos de un grupo de especies “claves” procesados a

través del análisis multicriterio para determinar las zonas más convenientes para la implantación de acciones de planes para la biodiversidad en los territorios agrícolas.

Finalmente se indican algunas líneas para futuras investigaciones. Una de ellas podría ser la combinación del modelo presentado aquí con los modelos basados en los datos empíricos para las especies con el objetivo de determinar sus hábitats. Otra línea de investigación podría ser la utilización de las funciones no lineales. La consideración de las interdependencias y relaciones entre los criterios del modelo con las prioridades negativa a través del Proceso de Análisis de Redes es otra línea de investigación de gran interés.

6. BIBLIOGRAFÍA

- AYALEW, L., YAMAGISHI, H., MARUI, H. y KANNO, T. (2005)** Landslides in Sado Island of Japan: Part II. GIS-based susceptibility mapping with comparisons of results from two methods and verifications. *Engineering Geology* 81, pp. 432-445.
- BAYLISS, J. L., SIMONITE, V. y THOMPSON, S. (2005)** The use of probabilistic habitat suitability models for biodiversity action planning. *Agriculture Ecosystems and Environment* 108, pp. 228-250.
- BRÄUER, I. (2003)** Money as an indicator: to make use of economic evaluation for biodiversity conservation. *Agriculture Ecosystems and Environment* 98, pp. 483-491.
- DONALD, P. F., SANDERSON, F. J., BURFIELD, I. J. y VAN BOMMEL, F. P. J. (2006)** Further evidence of continent-wide impacts of agricultural intensification on European farmland birds, 1990-2000. *Agriculture Ecosystems and Environment*. 116, pp. 189-196.
- DUELLI, P. y OBRIST, M. (2003)** Biodiversity Indicators: the choice of values and measures. *Agriculture Ecosystems and Environment* 98, pp. 87-98.
- DUELLI, P., ORBIST, M. y SCHMATZ, D. R. (1999)** Biodiversity evaluation in agricultural landscapes: above-ground insects. *Agriculture Ecosystems and Environment* 74, pp. 33-64.
- FORMAN, R. T. T. (2001)** Land mosaics: the ecology of landscapes and regions. Cambridge University, Cambridge.
- FORMAN, R. T. T. y GODRON, M. (1986)** Landscape Ecology. John Wiley and Sons, New York.
- HILL, D., FASHAM, M., TUCKER, G., SHEWRY, M. y SHAW, P. (Eds.) (2005)** Handbook of Biodiversity Methods, Survey, Evaluation and Monitoring. Cambridge University Press, Cambridge.
- HOCTOR, T. S., CARR, M. H. y ZWICK, P. (2000)** Identifying a linked reserve system using a regional landscape approach: the Florida Ecological Network. *Conservation Biology* 14 (4), pp. 984-1000.
- JEANNERET, PH., SCHUPBACH, B. y LUKA, H. (2003)** Quantifying the impact of landscape and habitat features on biodiversity in cultivated landscapes. *Agriculture Ecosystems and Environment* 98, pp. 311-320.
- JUNTA DE ANDALUCIA (2001)** Usos de Suelo de Andalucía. Consejería de Medio Ambiente, Sevilla.
- MALCZEWSKI, J. (1999)** GIS and Multicriteria Decision Analysis. John Wiley & Sons, New York.
- MILLET, I. y SCHONER, B. (2005)** Incorporating negative values into the Analytic Hierarchy Process. *Computers and Operations Research* 32, pp. 3163-3173.
- NEAUPANE, K. M. y PIANTANAKULCHAI, M. (2006)** Analytic network process model for landslide hazard zonation. *Engineering Geology* 85, pp. 281-294.
- OCDE (1997)** Environmental Indicators for Agriculture. OCDE, Paris.

- OCDE (2001)** Environmental Indicators for Agriculture, vol. 3, Methods and Results. OCDE, Paris.
- OSINSKI, E. (2003)** Operationalisation of a landscape-oriented indicators. *Agriculture Ecosystems and Environment* 98, pp. 371-386.
- PIMENTEL, D., ACGUAY, H., BILTONEN, M., RICE, P., SILVA, M., NELSON, J., LIPNER, V., GIORDANO, S., HAROWITZ, A. y D'AMORE, M. (1992)** Environmental and economic cost of pesticide use. *Bioscience* 42 (10), pp. 750-760.
- PLOMÉ, P., MARZETTI, S. y VAN DER VEEN, A. (2005)** Economic and social demands for coastal protection. *Coastal Engineering* 52 (10-11), pp. 819-840.
- SAATY, T. L. (1980)** The analytic hierarchy process: Planning, priority setting, resource allocation. McGraw-Hill, New York.
- SAATY, T. L. (2005)** Theory and Applications of the Analytic Network Process: Decision Making with Benefits, Opportunities, Costs, and Risks. 3rd ed., RWS Publications.
- SAATY, T. L. y OZDEMIR, M. S. (2003)** Negative priorities in the Analytic Hierarchy Process. *Mathematical and Computer Modelling* 37, pp. 1063-1075.
- SANTELMANN, M., FREEMARK, K., SIFNEOS, J. y WHITE, D. (2006)** Assessing effects of alternative agricultural practices on wild habitat in Iowa, USA. *Agriculture Ecosystems and Environment* 113, pp. 243-253.
- STORE, R. y KANGAS, J. (2001)** Integrating spatial multi-criteria evaluation and expert knowledge for GIS-based habitat suitability modelling. *Landscape and Urban Planning* 55, pp. 79-93.
- SULLIVAN, T. P. y SULLIVAN, D. S. (2006)** Plant and small mammal diversity in orchard versus non-crop habitats. *Agriculture Ecosystems and Environment*. 116 (3-4), pp. 235-243.
- THIRUMALAIVASAN, D. KARMEGAM, M. y VENUGOPAL, K. (2003)** AHP-Drastic: software for specific aquifer vulnerability assessment using DRASTIC model and GIS. *Environmental Modelling and Software* 18(4), pp. 645-656.
- TURNER, M. G. (1989)** Landscape ecology: the effect of pattern on process. *Ecol. Syst.* 20, pp. 171-197.
- VAIDYA, O. S. y KUMAR, S. (2006)** Analytic hierarchy process: An overview of applications. *European Journal of Operational Research* 169, pp. 1-29.
- VAN DER HORST, D. y GIMONA, A. (2005)** Where new farm woodlands support biodiversity action plans: a spatial multi-criteria analysis. *Biological Conservation* 123, pp. 421-432.
- WALDHARDT, R. (2003)** Biodiversity and landscape- summary, conclusions and perspectives. *Agriculture Ecosystems and Environment* 98, pp. 305-309.
- WOLTERS, R. (1999)** Strategic actions for European landscapes. In D. M. Wascher (ed.), *Landscape and sustainability. Proceedings of the European workshop on landscape assessment as a policy tool.* Strasbourg, 25-26 March, pp. 12-19.
- WORLD RESOURCES INSTITUTE (2000)** World Resources 2001-2002: People and Ecosystems: The Fraying Web of Life. Elsevier Science, UK.



La aplicación práctica de los estudios de paisaje en los planes generales de ordenación urbana: el caso de la participación ciudadana

Juan Antonio Pascual Aguilar

Doctor en Geografía, Técnico Superior de Investigación

Maria del Carmen Pérez

Licenciada en Biología, Técnico en medioambiente en SOLUMED CONSULTORS, S.L.

Manuel Madolell Pedrajas

Gerente de la empresa SOLUMED CONSULTORS, S.L.

1. INTRODUCCIÓN

El paisaje ha sido empleado a lo largo del tiempo con muy diversos significados. A nivel de planificación y gestión de los usos del territorio, el paisaje se contempla como un elemento comparable al resto de los recursos y ello exige considerarlo en toda su amplitud. Es por esto que la inclusión del paisaje en los estudios de planificación se justifica, en primer lugar, atendiendo a la categoría de recurso natural que él mismo ha alcanzado, debido a que se ha convertido en un elemento natural escaso como consecuencia de la presión humana sobre el medio ambiente. Asimismo, y como se pone de manifiesto en la concepción de paisaje de las nuevas legislaciones incorporadas en la jurisprudencia autonómica, el paisaje es un todo en el que su dimensión cultural e histórica tiene también un alto significado, constituyendo un punto esencial de las valoraciones.

Es por ello que el paisaje constituye un patrimonio común de todos los ciudadanos y elemento fundamental de su calidad de vida. Por ello, la legislación relativa al medio ambiente y a la ordenación del territorio ha actuado como motor en el desarrollo del estudio del paisaje como fuente de información para conseguir una adecuada gestión del territorio y un equilibrado mantenimiento de las características de los paisajes.

1.1. La legislación de paisaje y la ordenación del territorio

Esta creciente sensibilidad sobre la importancia del paisaje, ha conducido a la existencia de una serie de instrumentos administrativos al amparo de la firma en Florencia del Convenio Europeo de Paisaje (CONSEJO DE EUROPA, 2000). El objetivo de la firma del Convenio fue “promover la protección, gestión y ordenación de los paisajes, así como organizar la cooperación europea en este campo” y para la consecución del mismo, se establecieron una serie de líneas de actuación definiéndose el paisaje como “cualquier parte del territorio tal y como lo percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos”.

A partir de este momento, y dentro de ámbitos geográficos nacionales y autonómicos, surgen los instrumentos que recogen los principios básicos establecidos en el Convenio Europeo de Paisaje, adaptando estos criterios a las características propias de cada región (ZOIDO, 2001). Así, la Comunidad Valenciana, a través de la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje aborda este nuevo concepto de paisaje estableciendo las medidas necesarias para el control de la repercusión que tiene sobre el mismo cualquier actividad con incidencia territorial, diseñando una serie de instrumentos para protegerlo, ordenarlo y permitir su recuperación, como acciones que debe perseguir la política de paisaje (GENERALITAT VALENCIANA, 2004).

Posteriormente, con el fin de reforzar los principales aspectos señalados en la Ley y proporcionar un documento que concrete más específicamente las medidas establecidas para la evaluación de un determinado paisaje, se desarrolla el Reglamento de Paisaje de la Comunidad Valenciana 2006/9858 (GENERALITAT VALENCIANA, 2006).

El Reglamento de Paisaje regula los instrumentos para la protección, ordenación y gestión del paisaje, siendo los estudios de paisaje los que presentan una mayor complejidad en el desarrollo reglamentario.

Los estudios de paisaje, establecen los principios, estrategias y directrices que permitan adoptar medidas específicas destinadas a la catalogación, valoración y protección del paisaje en su ámbito de aplicación. Con tal fin, el Reglamento de Paisaje propone una metodología para su elaboración que parte de la caracterización de las denominadas unidades de paisaje y recursos paisajísticos, las cuales deben ser valoradas individualmente considerando tres factores principales: la calidad de cada una de ellas atribuida por el equipo de profesionales que realiza el estudio, las preferencias visuales manifestadas por la población que quedan recogidas en el documento de participación ciudadana y la visibilidad de las mismas.

Los pasos a seguir en los estudios de paisaje comprenden el establecimiento de los objetivos de calidad paisajística y las medidas y acciones necesarios para alcanzarlos de forma que se obtenga finalmente un todo que caracterice el ámbito de estudio y permita desarrollar un planeamiento más sostenible, más respetuoso con el entorno y, en suma, más sensato.

1.2. Participación ciudadana, paisaje y legislación

El reglamento considera la participación ciudadana como uno de los factores clave que permite la valoración de un determinado paisaje. Esta se articula a través de un Plan de participación, que forma parte de todo instrumento destinado a la protección, gestión y ordenación del paisaje.

El objetivo básico de este Plan es garantizar eficazmente la participación ciudadana en la valoración de las unidades de paisaje y de los recursos paisajísticos para definir posteriormente los objetivos de calidad paisajística. De

este modo, se obtiene una valiosa información sobre el paisaje objeto de estudio aportada por los ciudadanos a la vez que se les hace participe en la toma de decisiones que afectan al entorno en el que viven (PRIEUR, 2001).

El hecho que el peso del Plan de participación ciudadana en los estudios de paisaje sea asimilable al que presentan los documentos más técnicos que se emplean en los estudios de paisaje – calidad paisajística y visibilidad –, se debe a la importancia de adaptarse a los criterios del Convenio Europeo de Paisaje, según el cual “la participación social efectiva ha de pasar, necesariamente, por un proceso de educación y concienciación de la población con relación a los valores paisajísticos adoptados, de forma que permitan el bienestar individual y social, y el desarrollo económico de las sociedades”.

1.3. Hacia una evaluación de la participación ciudadana en la valoración del paisaje: objetivos del presente trabajo

La incorporación de criterios participativos en la valoración del paisaje implica la creación de métodos que puedan integrarse plenamente en los estudio, exigiendo en ocasiones la utilización de nuevas estrategias (DE SAN EUGENIO, 2006). El objetivo principal de este análisis se basa en evaluar la importancia “real” del peso de la intervención ciudadana dentro de los estudios de paisaje, a escala municipal. Para ello, se ha realizado un estudio en un municipio de interior, perteneciente a la provincia de Castellón, Caudiel, basado en la realización de encuestas a sus habitantes sobre determinados escenarios de su entorno y que, por tanto, conocen.

Estas encuestas también se han realizado por un segundo grupo, caracterizado por ser una población con estudios universitarios sin ningún contacto ni conocimiento del ámbito geográfico que evaluaban, tan sólo valoraban los escenarios presentados.

1.4. La zona de estudio

El municipio de Caudiel, con una población de 697, se localiza en la comarca del Alto Palancia, Provincia de Castellón. Está situado en la zona norte de la comarca, justo en el límite con la comarca del Alto Mijares, en el enlace entre la Sierra de Espina y la Sierra de Espadán (Figura 1).

Al igual que el resto de la Comunidad Valenciana, el término municipal de Caudiel se enmarca en el dominio regional de clima mediterráneo. La zona se inserta en un ambiente típico de montaña, muy determinado por la sucesiva progresión de las sierras de Espina y Espadán al norte del término, con precipitaciones anuales cercanas a los 550 mm y temperaturas medias anuales que no suelen sobrepasar los 16°C.

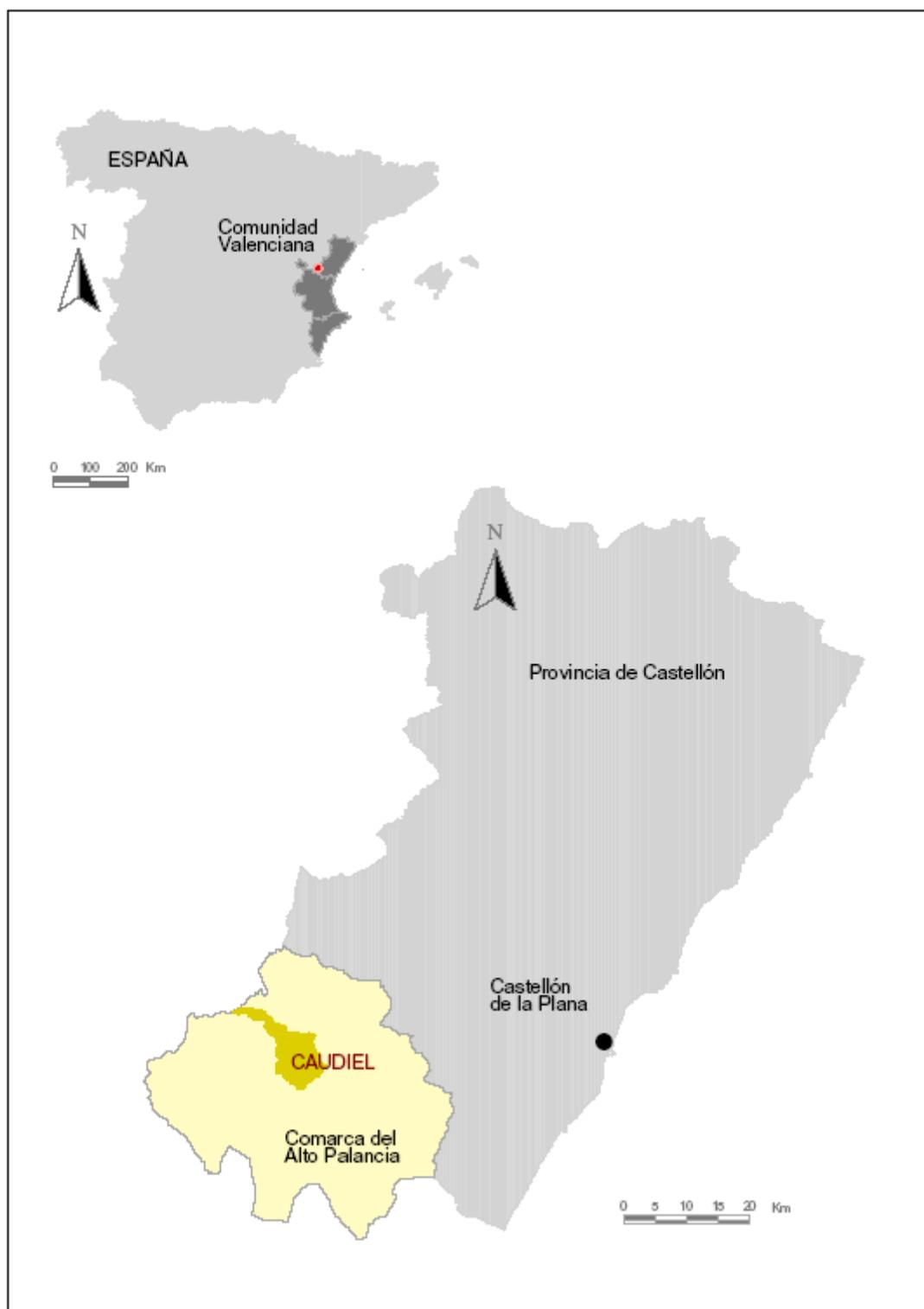


Figura 1: Localización del área de estudio.

El casco urbano se localiza sobre un pequeño cerro y se encuentra partido en dos por el Barranco de Juésar, que lo divide en las zonas conocidas por sus habitantes como el Lugar y el Barrio. Debido a su situación geográfica, entre dos sierras, el término municipal es abrupto con destacadas alturas como el Pico del Buitre (1.158 m), las Palomas (1.150 m) o el Tejavana (1.074 m). Como

consecuencia de este relieve accidentado, numerosos barrancos surcan el término, desaguando la mayoría de ellos en el río Palencia.

La actividad económica del municipio se ha centrado desde siempre en la agricultura. A pesar del predominio del secano, el uso de las abundantes fuentes y manantiales ha facilitado la existencia del regadío con predominio del cultivo del cerezo (*Prunus cerasus*), aunque también existen pequeñas parcelas dedicadas al cultivo de hortalizas y tubérculos, generalmente para consumo propio.

Asimismo, cabe mencionar el aprovechamiento que se ha dado al agua para el movimiento de numerosos artefactos como molinos harineros, de aceite, batanes, y para generar electricidad.

El secano se localiza en la franja de contacto de las zonas con mayores pendientes donde predomina la vegetación natural. Constituye un sector determinado del territorio siendo principalmente arbolado de olivo (*Olea europaea*) y almendro (*Prunus dulcis*) que se reparten las tierras, alternándose en mosaicos de parcelas, bien intercalados en un mismo campo, y en ocasiones, como cultivo dominante.

De la misma manera, la ganadería ha marcado su presencia en el municipio como se refleja por la multitud de construcciones dispersas por el término (en distinto estado de conservación) en las que se guardaba el ganado.

2. METODOLOGÍA

El proceso metodológico aplicado para el desarrollo del Plan de Participación Pública en el término municipal de Caudiel, fue llevado a cabo en tres fases:

- i) Identificación de ambientes de paisaje.
- ii) Diseño de la encuesta de participación ciudadana.
- iii) Análisis de los datos obtenidos en las encuestas de participación.

2.1. Identificación de los ambientes de paisaje

En esta primera fase, como paso previo a la realización del estudio de paisaje en el municipio, se prepararon una serie de visitas por el término municipal con el fin de obtener una primera información visual que permitiera la delimitación de las principales características del paisaje del territorio objeto de estudio.

De esta forma, en Caudiel se identificaron tres ambientes principales – natural, agrícola y urbano – diferenciados en base a elementos y factores naturales y/o humanos que les proporcionaban características singulares (Figura 2). En cada uno de estos ambientes, se detectaron una serie de escenarios particulares centrados en aquellos caracteres que marcaban su importancia o representatividad.

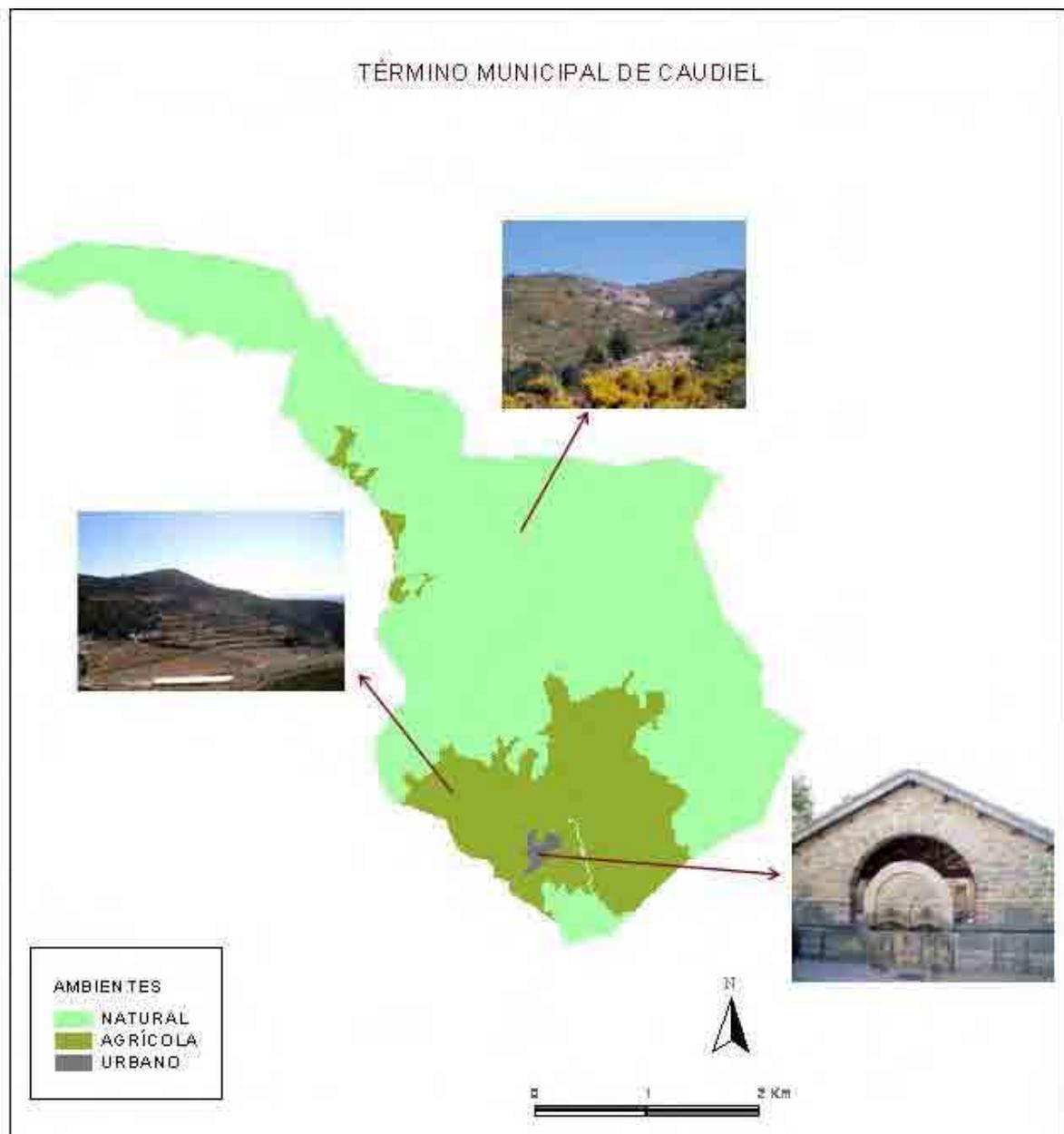


Figura 2: Ambientes diferenciados en el término municipal de Caudiel.

2.2. El diseño de la encuesta de participación ciudadana

De entre estos escenarios, se seleccionaron aquellos que reflejaban características determinadas de los ambientes previamente delimitados, incluyendo implícita o explícitamente los elementos considerados en el Reglamento de Paisaje:

a) Unidades de paisaje, definidas como “las áreas geográficas con una configuración estructural, funcional o perceptivamente diferenciada, única y singular, que ha ido adquiriendo los caracteres que la definen tras un largo periodo de tiempo”.

b) Recursos paisajísticos, definidos como “los elementos lineales o puntuales singulares de un paisaje o grupo de éstos que definen su individualidad y que tienen un valor visual, ecológico, cultural y/o histórico”.

c) Sistema de Espacios Abiertos, definidos en parte como “todas aquellas conexiones ecológicas y funcionales o franjas de terreno que conectan diferentes espacios y que aún sin tener elementos de singularidad manifiesta paisajística o incluso se encuentren degradados, se consideran necesarios como áreas de conexión entre los espacios de interés para lograr una continuidad física, ecológica y funcional. En cualquier caso, incluye la red hídrica, senderos históricos, infraestructuras y similares, así como corredores verdes”.

Del total de los 116 escenarios iniciales localizados en los tres ambientes mencionados anteriormente – 48 escenarios del ambiente natural; 37 escenarios del ambiente agrícola y 31 escenarios del escenario urbano –, se seleccionaron finalmente 30 que fueron los incluidos en la encuesta de participación pública presentada a ambos grupos objeto de análisis.

Los dos grupos de población escogidos para el estudio conformados por 20 encuestados/grupo, se dividieron en los denominados locales (grupo 1), esto es, aquel colectivo formado por habitantes del término municipal y conocedores, por tanto, del entorno que evalúan y no sólo de los escenarios presentados, y no locales (grupo 2), formado por estudiantes mayoritariamente universitarios, que desconocían por completo el área de estudio, centrándose de forma más objetiva únicamente en los escenarios presentados.

2.3. El análisis de los datos

La encuesta se dividió en tres bloques temáticos, habiéndose utilizado en este trabajo el correspondiente a la valoración de los escenarios. Así, el estudio consistió en la evaluación de los mencionados escenarios mediante clases o categorías (Tabla 1) que oscilaron de 1 (valoración muy baja) a 5 (valoración muy alta) por parte de ambos grupos de población.

CLASE	RANGO20	RANGO19	RANGO18
1 (Muy Baja)	36	34,2	32,4
2 (Baja)	52	49,4	46,8
3 (Moderada)	68	64,6	61,2
4 (Alta)	84	79,8	75,6
5 (Muy Alta)	100	95	90
INTERVALOS	16	15,2	14,4

Tabla 1: Rangos establecidos en el análisis de los escenarios seleccionados.

Los resultados alcanzados se sometieron a un análisis estadístico, estableciéndose previamente unos intervalos de evaluación determinados que permitieron describir cuantitativa y cualitativamente los escenarios a valorar. De esta forma, el rango 20 comprende aquella situación en la que el grupo completo de población ha realizado la encuesta para todos los escenarios, el rango19

considera la posibilidad de una abstención en alguno de los escenarios y el rango18, la de dos abstenciones, que son las máximas dadas durante el proceso de evaluación.

En el cálculo de los intervalos empleados para el análisis, se consideró tanto el máximo potencial – todos los encuestados evaluaron un determinado escenario con su máxima clase – como el mínimo potencial – todos los encuestados evaluaron un determinado escenario con su mínima clase –de forma que se obtuvieron los rangos equivalentes para cada una de las clases originales tal y como se observa en la tabla adjunta.

3. RESULTADOS

Los resultados obtenidos en la evaluación de paisaje por parte de ambos grupos de población se presentan de manera conjunta en la tabla 2. En primer lugar, se muestran las valoraciones cualitativas y cuantitativas para cada uno de los grupos individualmente, seguidas de los resultados obtenidos al someter las valoraciones a un análisis de dispersión.

ESCENARIO	VALORACIÓN		CALIDAD CUALITATIVA	
	GRUPO 1	GRUPO 2	GRUPO 1	GRUPO 2
001	59	75	Moderada	Alta
002	63	64	Moderada	Moderada
003	76	61	Alta	Moderada
004	58	79	Moderada	Alta
005	59	53	Moderada	Moderada
006	90	62	Muy Alta	Moderada
007	58	52	Moderada	Baja
008	69	72	Alta	Alta
009	54	28	Moderada	Muy baja
010	78	51	Alta	Baja
011	58	52	Moderada	Baja
012	62	67	Moderada	Moderada
013	78	66	Alta	Moderada
014	49	71	Moderada	Alta
015	92	73	Muy Alta	Alta
016	54	84	Moderada	Alta
017	79	82	Alta	Alta
018	60	58	Moderada	Moderada
019	74	72	Alta	Alta
020	64	46	Moderada	Baja
021	63	52	Moderada	Baja
022	58	51	Moderada	Baja
023	64	64	Moderada	Moderada
024	62	59	Moderada	Moderada
025	76	68	Alta	Moderada
026	69	62	Alta	Moderada
027	78	85	Alta	Muy Alta
028	65	74	Alta	Alta
029	82	63	Alta	Moderada
030	63	48	Moderada	Baja

Tabla 2: Valoración cuantitativa y cualitativa de ambos grupos.

3.1. La valoración de escenarios de paisaje según grupos de población

Los resultados obtenidos para la valoración de los 30 escenarios seleccionados del término municipal de Caudiel, reflejan como ambos grupos coinciden en un 30% de los casos, que se corresponden con el escenario 002 – valoración moderada –; escenario 005 – valoración moderada –; escenario 008 – valoración alta –; escenario 012 – valoración moderada –; escenario 017 – valoración alta –; escenario 018 – valoración moderada –; escenario 019 – valoración alta –; escenario 023 – valoración moderada –; escenario 024 – valoración moderada –. Estos escenarios coincidentes, se corresponden con los tres ambientes descritos, perteneciendo tres de ellos al ambiente considerado natural (escenario 002; 008; 012), tres al ambiente agrícola (escenarios 005; 018; 024) y tres al ambiente urbano (escenarios 017; 019; 023).

La figura 3 muestra como la mayor parte de las valoraciones efectuadas por ambos grupos de población, se mantienen dentro del rango 60-80, lo que equivale a unas clases cualitativas que oscilan de moderadas a altas, observándose como es el grupo 2 – no locales – el que confiere a determinados escenarios valoraciones dentro de los rangos de baja a muy baja, mientras que el grupo 1 – locales – valora los escenarios seleccionados más positivamente, no obteniéndose en ningún caso evaluaciones dentro de la clase baja o inferior.

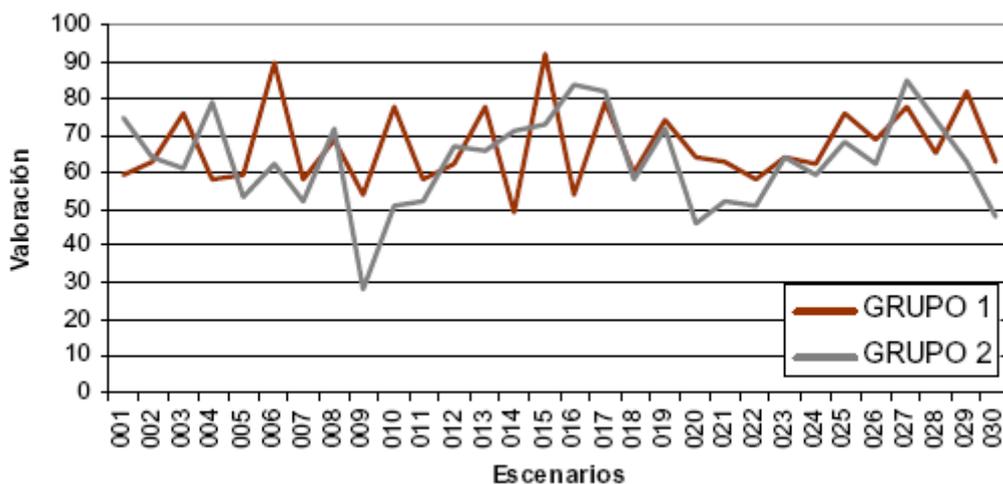


Figura 3: Valoración cuantitativa de los escenarios de paisaje.

Concretamente, el 55% de los escenarios sometidos a evaluación presentan una valoración alta en el grupo 1 de población, frente al 45% del grupo 2, mostrando esta mayor subjetividad en el primero de los casos como consecuencia de su conocimiento e implicación en el entorno objeto de estudio tal y como se refleja en la figura 4.

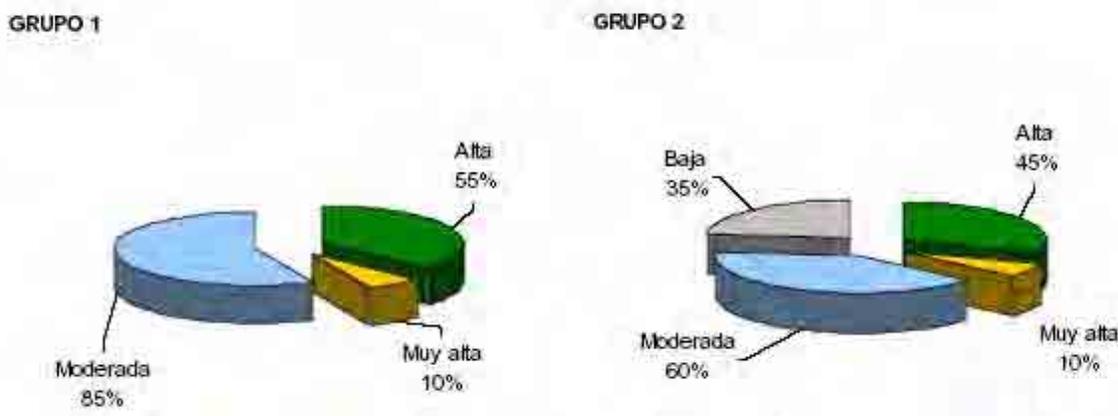


Figura 4: Valoración global de los escenarios por grupos de población.

3.2. La dispersión entre grupos de población en la valoración de los escenarios de paisaje

El diagrama de dispersión (figura 5) de los datos obtenidos, denota una nube de puntos sin correlación definida, reflejo de la no relación entre los dos grupos de datos. Igualmente, el valor del coeficiente es síntoma de esa falta de coincidencia mencionada anteriormente.

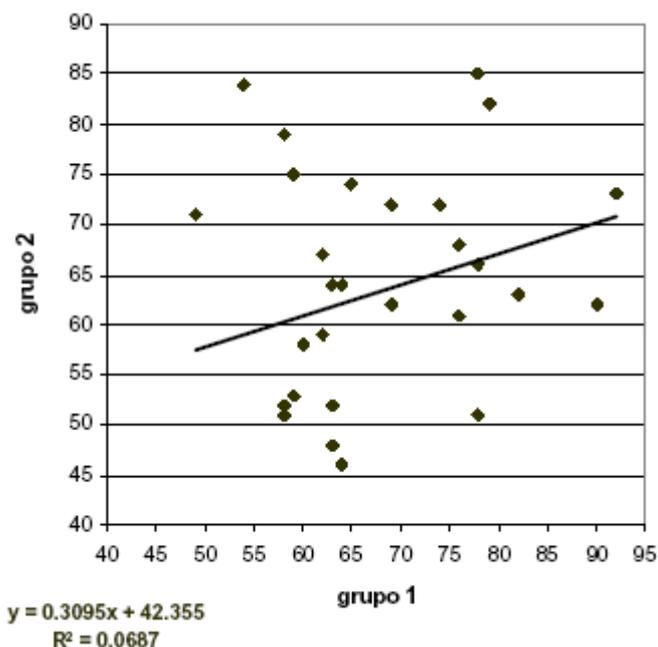


Figura 5: Dispersión de los datos de valoración de los escenarios por grupos de población.

Aunque se da una no coincidencia de valores entre ambos grupos generalizada por toda la superficie de la figura, se refleja esa relativa agrupación de los valores centrales comentada anteriormente.

4. CONCLUSIONES

El trabajo presentado plantea la importancia de la participación ciudadana dentro de los instrumentos de ordenación y gestión del territorio, en base a la legislación vigente en la actualidad.

A partir de una serie de encuestas realizadas por dos grupos de población diferentes, se somete la valoración de determinados escenarios pertenecientes a un paisaje del interior de la Comunidad Valenciana.

La aplicación de una metodología estadística sencilla, refleja como aparecen notables diferencias en ambas evaluaciones, aunque el grupo compuesto por los habitantes del término municipal se muestra menos restrictivo en sus valoraciones

que el grupo compuesto por un colectivo mayoritariamente universitario, desconocedor del ámbito geográfico de los escenarios que evalúan.

Sin embargo, se observa de forma general una tendencia a valorar los escenarios dentro del rango que podría considerarse intermedio, esto es, la clase denominada *moderada*.

Con todo, se hace necesario un análisis más exhaustivo de la implicación de la población dentro de los estudios de paisaje, dejando constancia de la necesidad de una guía de participación pública del paisaje que defina las actividades y métodos de consulta que mejor expresen la importancia que los paisajes tienen para el público interesado a partir de los valores, deseos y preferencias que les son atribuidos, tal y como se recoge en el Reglamento de Paisaje de la Comunidad Valenciana.

5. BIBLIOGRAFÍA

CONSEJO DE EUROPA (2000): “Convenio Europeo de Paisaje”. *European Landscape Convention*, Florencia.

DE SAN EUGENIO VELA, J. (2006) “La interpretación del paisaje como instrumento de comunicación con la sociedad. Aportaciones de la semiótica y de los procesos de participación ciudadana”. *Revista F@ro*, Año 2 (4), pp. 1-13.

GENERALITAT VALENCIANA. (2004): *LEY 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje*. [2004/6916], Valencia.

GENERALITAT VALENCIANA. (2006): *Decreto 120/2006, de 11 de agosto, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Paisaje de la Comunitat Valenciana*, Valencia.

PRIEUR, M. (2001): “ La Convention européenne du Paysage: portée juridique en droit comparé et en droit international ”. *Proceedings Awareness to the landscape: from perception to protection*, 52, pp. 36-39.

ZOIDO, F. (2001): “La Convención Europea del Paisaje y su aplicación en España”. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 128, pp. 275-281.



Estructura de un paisaje agro-urbano: propuesta de análisis nodal.

Pérez Campaña, Rocío.

Lda. Ciencias Ambientales. D.E.A. Urbanismo, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, Investigadora predoctoral Área Urbanismo y Ordenación del Territorio. Universidad de Granada.

1. PAISAJES ENTRE DOS TIERRAS: LA SINGULARIDAD DE LOS PAISAJES AGRO-URBANOS

Los paisajes agro-urbanos son espacios de gran interés que suponen un reto para la planificación urbana y territorial. Cuando todavía hoy se está inmerso en el debate sobre la condición física y jurídica del paisaje, la realidad de los procesos territoriales avanza y dibuja nuevos escenarios en los que las diferentes funciones urbanas y agrarias (para el caso que aquí nos ocupa), aparecen entretreídas formando paisajes difícilmente clasificables según las tipologías tradicionales: paisaje urbano, paisaje agrario. Los paisajes agro-urbanos constituirían una fase en el gradiente espaciotemporal entre ambos tipos, por lo que aúnan una gran diversidad de elementos, procesos, actores... y con ellos sus necesidades de gestión y problemáticas asociadas.

La situación se hace aún más compleja, considerando la desatención que históricamente ha caracterizado el tratamiento de los suelos agrícolas, en general los “suelos no urbanizables”, desde el punto de vista de la planificación, centrada casi en exclusividad en el contexto urbano, y que muchos autores han ido exponiendo desde sus diferentes campos de estudio (Gutiérrez Colomina, 1990), (Jordano Fraga, 1992), (Fernández Fernández, 1996), (García-Bellido, 2002), (Benabent Fernández de Córdoba, 2006).

Al desarrollo de posibles herramientas para la planificación de estos paisajes, ha de preceder el análisis de los mismos, la caracterización morfológica del territorio, que ayude a entender no solo la estructura actual del paisaje, sino la trama agrícola histórica, con importantes funciones productivas, ecológicas y de referente cultural, sobre la que se han ido asentando nuevos usos, generalmente sin seguir criterios adecuados de idoneidad, compatibilidad y menos aún complementariedad.

Imagen 1. Entre el espacio urbano y el espacio agrario



Fte- López Ontiveros (1999) y elaboración propia.

Para el caso concreto de la Vega del Guadalfeo, en la costa granadina, hay una presencia de cultivos subtropicales y caña de azúcar, de elementos de interés patrimonial ligados a la herencia agrícola, de espacios de alta biodiversidad asociados a humedales...que conviven con núcleos urbanos y turísticos en expansión, así como cultivos intensivos bajo plástico que con frecuencia se desarrollan sin unos criterios de ordenación que garanticen la preservación de este paisaje tan singular, así como los valores sociales, culturales y ambientales que atesora.

2. ESTRUCTURA DEL PAISAJE AGROURBANO DE LA VEGA DE MOTRIL.

En el paisaje se pueden identificar determinados patrones de distribución, unas funciones y unos flujos de materia, energía e información (Forman y Godron, 1986). Los patrones de distribución constituyen la estructura, integrada por elementos de diferente naturaleza, variables en tipo, extensión, forma y configuración (Rodà, 2003) y su análisis es de suma importancia además para entender la dinámica del paisaje. Estudiar la estructura de un territorio supone realizar un análisis morfológico del mismo, que permite identificar las pautas que han regido su construcción histórica, y que, por lo tanto, inciden directamente en la determinación de los nuevos criterios de ordenación (Sabaté Bel, 1994). En este sentido, la Vega del Guadalfeo tiene una estructura peculiar que intentaremos abordar a continuación y que guarda estrecha relación con los usos que históricamente se han desarrollado en sus suelos, así como aquellos más recientes que se han ido instalando. Todos ellos, impulsados por sus respectivas casuísticas sociales, económicas y políticas, son los que han ido conformando el paisaje construido de la Vega tal y como podemos percibirlo hoy en día.

Sobre la zona de estudio se ha realizado un extenso y minucioso análisis de la estructura, tanto a nivel de parcelario como de la red de caminos. Al objeto de esta comunicación, solo se van a incluir algunas de las notas más características e imágenes que representen la estructura de dicho paisaje agro-urbano.

2.1. La estructura parcelaria actual de la Vega del Guadalfeo.

La estructura parcelaria de la Vega del Guadalfeo informa sobre cuál ha sido la morfología de la ocupación de este espacio agrícola. El diseño parcelario es uno de los elementos fisionómicos que contribuye a caracterizar de una manera específica los distintos paisajes rurales (Moya García, 1998), de manera que el tamaño, forma y disposición de las parcelas será lo que imprima al territorio agrario un dibujo propio y característico, permitiendo diferenciar a unos paisajes de otros (Ferrer Rodríguez, 1982). El mosaico agrícola existente actualmente, se dibuja en la siguiente imagen:

Imagen 2. Mosaico agrícola de la Vega del Guadalfeo



Fte- Elaboración propia.

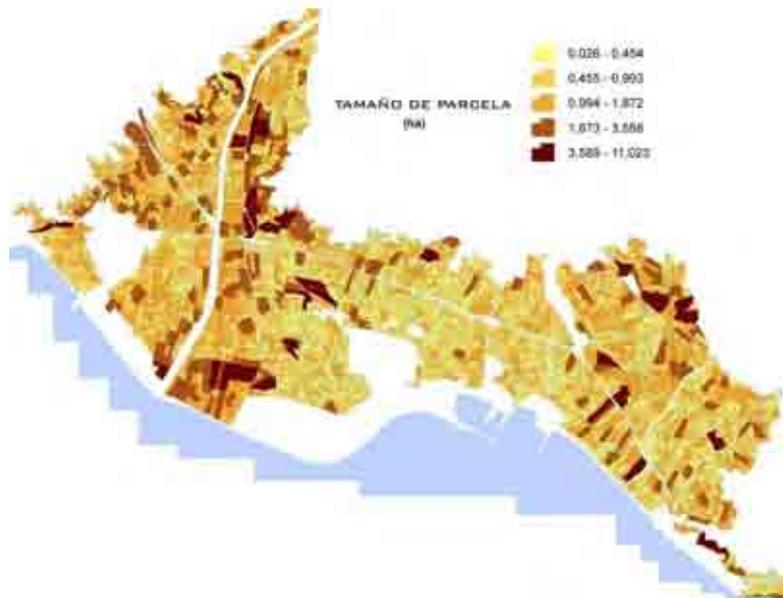
Los porcentajes de cada uso sobre la superficie agrícola total son: 32% subtropicales, 32% regadío-huertas, 14% caña de azúcar, 13% invernadero, 7% erial y 2% matorral.

2.1.1. Tamaño de parcelas

Al estudiar la trama parcelaria, es de sumo interés analizar el tamaño de las parcelas, puesto que influye notablemente en la estructura del paisaje y permite además generar una idea de la forma de apropiación del espacio por los diferentes usos agrícolas. Como puede verse en la imagen 3, en general son parcelas de pequeño tamaño, inferiores a las 2 ha, concentrándose sobre todo en valores incluso inferiores a 1 ha. El número total de parcelas es de 4890.

El tamaño medio calculado de las parcelas es de 0,56 ha, uno de los valores más bajos del litoral andaluz, como hemos podido comprobar con datos de ESECA.

Imagen 3. Tamaño de parcelas por intervalos.



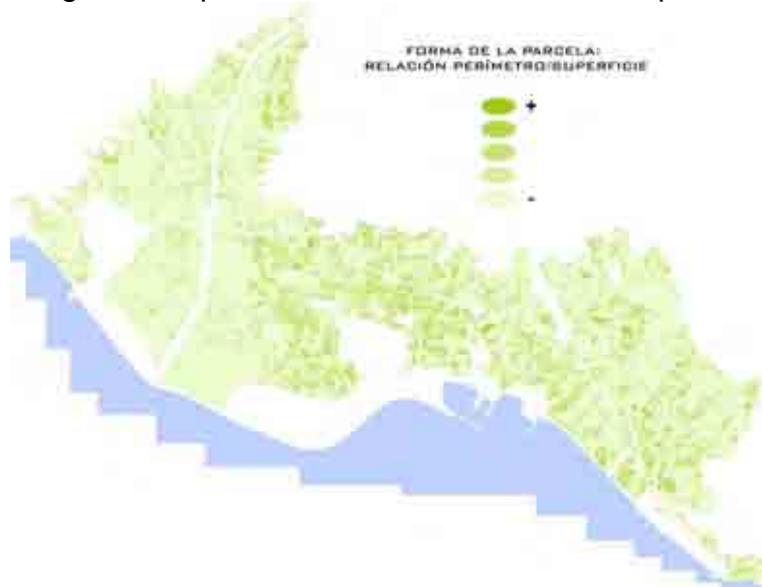
Fte-Elaboración propia.

En el trabajo realizado por García Manrique (1972) hemos encontrado algunas notas sobre el número de parcelas y el tamaño de las mismas referidas a la tasmía de 1969. Concretamente, Motril contaba con un total de 2830 parcelas (actualmente son 3.862) de las cuales el 55,47% eran inferiores a 31 áreas (0,31 ha). Este aumento puede tener dos explicaciones: o bien son parcelas agrícolas que se han ampliado ganando superficie en suelos de secano o de vegetación natural o el aumento de parcelas se debe a un fenómeno de segregación de parcelas. En Salobreña, con 1844 parcelas (en la actualidad 1028), este porcentaje era del 71,31%. En este caso, la explicación a la disminución de parcelas puede estar en la ocupación urbana o, probablemente, en un proceso de concentración parcelaria que ya señalaba García Manrique y que iba buscando, sobre todo, mejorar las posibilidades de mecanización de la caña de azúcar.

2.1.2. La forma del parcelario

La forma de las parcelas es una de las métricas más comunes en ecología del paisaje, por sus implicaciones respecto a su estructura, biodiversidad... e informa también sobre cómo se ha producido la apropiación del espacio. Concretamente, utilizaremos la métrica denominada SHAPE, que relaciona el perímetro del patch (tesela) con su área. A mayor sea esta relación, indicará que las parcelas presentan formas más alargadas o irregulares.

Imagen 4. Representación de la forma de las parcelas.



Fte-Elaboración propia.

2.1.3. El parcelario edificado

En relación a la edificación de las parcelas, podemos ver la relación tamaño de parcela/edificación, lo que puede ser indicativo de un proceso de edificación dispersa que acompaña al proceso de abandono de parcelas localizando además aquellas zonas que están registrando con mayor intensidad este fenómeno y las implicaciones que ello puede tener.

Imagen 5. Parcelas edificadas en la Vega del Guadalfeo.



Fte-Elaboración propia.

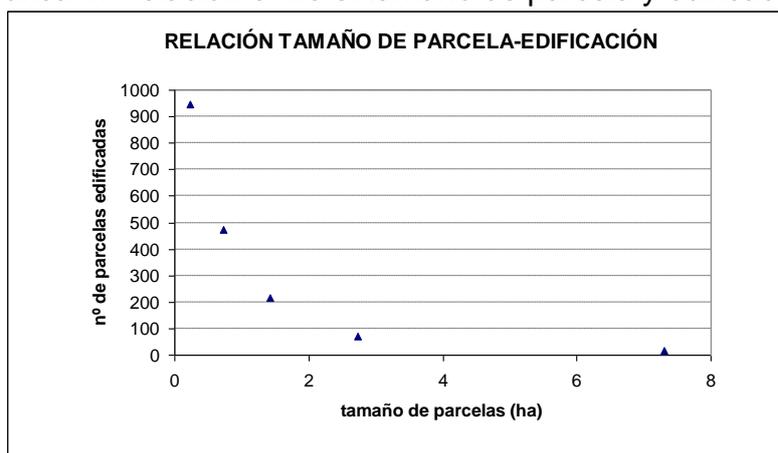
El tamaño de las parcelas guarda relación con lo establecido en la Orden Ministerial de 27 de mayo de 1958, que fijaba la superficie mínima para las explotaciones familiares. En la mayoría de las comunidades autónomas, tal y como recoge García-Bellido (2002) las dimensiones dadas en esta orden fueron adaptadas sin modificación, entre ellas Andalucía. Esta Orden, fijaba las siguientes superficies para los municipios de Motril y Salobreña; para cultivos de secano: 3,00 ha; para cultivos de regadío intensivo: 0,25 ha; para cultivos de regadío extensivo: 0,50 ha. Estas superficies y sobre todo su aceptación sin modificaciones (otras comunidades aumentaron estas superficies), han marcado de base las dimensiones de las explotaciones agrarias, sumado ello, al conflicto siempre existente respecto a los usos edificatorios en suelo no urbanizable y su relación con otras normativas sectoriales.

Existen un total de 1722 parcelas agrícolas edificadas en la Vega del Guadalfeo, sobre un total de 4890, lo que supone el 35,21%. El mayor porcentaje de parcelas edificadas corresponde a las parcelas de erial (56,67% de parcelas de erial edificadas).

Parte de estas edificaciones pueden haber sido construidas al amparo del *ius aedificandi*, lo que se encuadraría dentro del uso edificatorio legal de estos suelos. Sin embargo, la falta de coordinación entre la legislación agraria y la urbanística, provoca situaciones de vacío legal que llevan a la edificación en suelo no urbanizable (además de las situaciones propiamente ilegales).

Podemos comprobar cómo existe una relación inversa entre el tamaño de la parcela y si la misma está edificada:

Gráfica 1. Relación entre el tamaño de parcela y edificación.



Fte-Elaboración propia.

Este hecho demuestra una vez más cómo hay una tendencia a la edificación conforme menor es el tamaño de la parcela, lo que implica en muchos casos usos no agrícolas de la misma (precisamente por ese mismo tamaño) o en todo caso el dedicarse a huertos familiares de pequeña entidad y sin función económicamente productiva.

2.2. La red de caminos en la Vega del Guadalfeo.

La red de caminos y su análisis, nos ofrece nueva información sobre la morfología de la Vega, a través del estudio de su longitud, orientación, tipología...

2.2.1. Tramos. Número y longitud.

En la siguiente imagen aparecen dibujada la red de caminos en los que cada tramo, entendido como la sección de camino comprendida entre dos intersecciones (nodos) se adscribe a una clasificación en función de su longitud.

Imagen 6. Clasificación de los tramos por su longitud.



Fte-Elaboración propia.

Predominan los tramos inferiores a 500 metros (aproximadamente el 80%) siendo muy escasos los de mayor longitud. De forma general, los tramos superiores a 1000 m se localizan en el entorno del propio Río Guadalfeo, en el que de hecho existen tramos en los que no se localiza ninguna intersección en un largo recorrido, al no haber acceso a parcelas (responden quizá a caminos que se usaron durante las obras de encauzamiento y que se utilizan para labores de mantenimiento).

2.2.2. Tipología y orientación de los caminos.

La tipología de caminos en la Vega del Guadalfeo es muy variada, no solo en longitud, como hemos podido comprobar, sino en anchura, capa de rodadura,

orientación relativa y sobre todo al respecto de la diversidad de elementos que pueden acompañarlos o de zonas que pueden articular.

La orientación de los caminos guarda estrecha relación con la estructura paisajística de la Vega, además de la distribución de las parcelas a lo largo de los mismos e informa de su dependencia con respecto a otros elementos o factores de la Vega. Las principales orientaciones identificadas, son las de caminos paralelos al Río Guadalfeo, paralelos a la red hidrográfica secundaria, condicionados por la topografía, adyacentes al viario, perpendiculares a la costa y paralelos a ella.

Imagen 7. Orientación de los caminos en las proximidades del Río Guadalfeo



Fte- Elaboración propia.

3. EL ANÁLISIS NODAL COMO SÍNTESIS DE LA ESTRUCTURA

En nuestro interés por profundizar en el conocimiento de la Vega del Guadalfeo, hemos querido realizar un análisis lo más cercano posible a la escala a la que se produce el mayor grado de interacción entre el ser humano y su entorno. La metodología aquí propuesta se basa en el estudio de los nodos de la Vega, entendidos como las intersecciones de la red de caminos que la circula, de forma parecida a como definió Lynch (1960) para ámbitos urbanos: *los nodos son los focos estratégicos a los que puede entrar el observador, tratándose típicamente de confluencias de sendas o de concentraciones de determinada característica.*

Imagen 8. Esquema: diversidad de elementos en un nodo.



Fte-Elaboración propia.

Estos nodos, no son únicamente causalidad de un cruce de caminos, sino que a través de ellos, es posible reconocer un paisaje diverso, puesto que ahí también suceden (o deberían suceder, en determinados casos) otros encuentros con elementos existentes en la Vega del Guadalfeo y por lo tanto podemos conocer

mejor cuáles son las funciones que se desarrollan en ella. Esta metodología pretende servir para identificar diferentes elementos y/o zonas de la Vega en las que sería necesario activar, desarrollar o preservar, según los casos, en el marco de una planificación integral de esta unidad ambiental. El estudio realizado permitirá caracterizar la Vega desde el punto de vista agrícola, urbano y ecológico que permitiría identificar posteriormente las conexiones necesarias.

3.1. La estructura nodal de la Vega del Guadalfeo

A partir de la red de caminos hemos podido identificar un total de 532 nodos. Para poder analizar qué es lo que sucede en esos nodos, definimos un alcance de los mismos y por lo tanto una superficie, realizando un buffer de 50 metros a cada nodo; 100 m de diámetro. Se ha elegido esta distancia y no otra, ya que el trabajo de campo nos dio la experiencia de que se trata, aproximadamente, de la longitud visual máxima considerando los elementos que hay en la vega: edificaciones, arbolado, cultivos, setos...

Imagen 9. Nodos en la Vega del Guadalfeo.



Fte-Elaboración propia.

Una vez localizados los nodos, establecemos una clasificación en función de los diferentes elementos que podemos encontrar en su ámbito. Los elementos posibles se han simplificado a un total de 12, clasificados a su vez en tres categorías diferentes:

-Elementos agrícolas: usos agrícolas principales; subtropicales, regadío tradicional (huertas), caña de azúcar y acequias.

-Elementos urbanos: edificaciones (dispersas o núcleos), viario, industria e invernadero (se incluye en esta categoría por su carácter semi-industrial y su propia morfología, más próxima a la urbana que a las formas agrícolas).

-Elementos naturales/naturalizados: hidrografía, zonas húmedas (charcas), playas y arbolado, setos, linderos y jardines. Elementos por cuya morfología y funciones se incluyen en esta categoría al estar más próximos a lo que sería el funcionamiento ecológico de la Vega. Se han considerado elementos que aunque se encuentren típicamente asociados a otros de tipo urbano, como son los jardines, cumplen una función ecológica (y también simbólica) más cercana a los sistemas naturales.

En el siguiente triángulo se sitúan los diferentes elementos en sus categorías, de manera que podríamos establecer una clasificación de los nodos en función de qué elementos se localizan en los mismos (ver imagen 9)

Imagen 10. Triángulo para la clasificación de nodos.



Fte-Elaboración propia.

Así, según los elementos presentes en cada nodo, podríamos establecer diferentes clasificaciones: nodos agrícolas, urbanos, naturales, agrourbanos... De esta forma podrían darse todos los casos posibles: desde nodos en los que sólo localizamos elementos únicamente de tipo agrícola, urbano o natural, o bien combinaciones entre ellos con mayor o menor proporción de cada uno.

Si analizamos la frecuencia con la que cada uno de los elementos estudiados aparece en los nodos, en el 67% de los mismos se intersecta con parcelas de regadío, seguido del 66% con acequias y el 60 % con subtropicales. Las menores coincidencias se dan para el caso de las zonas húmedas y para el suelo industrial.

3.2. Definición de la estructura agraria, urbana y natural a partir de los nodos.

Obviamente, en un mismo nodo, podríamos encontrar varios de los 12 elementos. Podríamos establecer entonces diferentes grados de heterogeneidad, considerada como número de elementos diferentes.

Los nodos de mayor heterogeneidad, serían entonces aquellos en que se localizaran los 12 elementos seleccionados de la Vega. Mediante lo que en SIG se conoce como selección por localización, comprobamos que no existe ningún nodo de estas características, por lo que habrá que realizar diferentes consultas al respecto de las diferentes combinaciones posibles entre los elementos.

Las combinaciones posibles, responden estadísticamente a selecciones de r objetos de n , dados sin atender a la ordenación de los mismos.

$$\binom{n}{r} = \frac{n(n-1)\dots(n-r+1)}{r!} = \frac{n!}{r!(n-r)!}$$

De esta forma hemos sabido cuántas consultas realizar en cada caso según el número de elementos que busquemos en los nodos.

3.2.1. La estructura agraria

Podemos comenzar por identificar los nodos de tipo agrario, que serían aquellos en que se produce el encuentro de los elementos considerados en esta categoría: acequias, subtropicales, caña de azúcar y cultivos de regadío. A partir de la distribución espacial de estos nodos y considerando la red de caminos estudiada anteriormente, podríamos identificar la estructura agraria de la Vega. Los nodos más heterogéneos, desde el punto de vista agrario, serían aquellos en que localizamos los cuatro elementos. A estos nodos los denominaremos nodos de cuarto nivel de la estructura agraria y a partir de ellos obtendríamos las líneas principales de la estructura agraria. Combinaciones de tres y dos elementos, respectivamente, definirían nodos de tercer y segundo nivel y sus líneas correspondientes.

Imagen 11. Nodos de cuarto y tercer nivel y líneas principales y secundarias.



Fte-Elaboración propia.

El principal vacío de la estructura agraria se localiza en la zona central de la Vega de Granada, precisamente allí donde se localizan los suelos industriales y algo más al sur, en las inmediaciones de las instalaciones portuarias y las áreas residenciales tanto de Motril como de Salobreña.

Esta estructura agraria, debería ser considerada a la hora de realizar intervenciones en la red de caminos en cuanto a su mejora y adecuación para facilitar el acceso a las explotaciones agrícolas, de forma que se prioricen dichas actuaciones (consistentes en general en la ampliación de la plataforma del camino y su asfaltado) permitiendo la preservación de otros caminos de tierra que pudieran estar más relacionados con funciones ecológicas de la Vega.

3.2.2. La estructura urbana

La estructura urbana guardará estrecha relación con los propios suelos urbanos de los núcleos y pueden informar incluso de hacia qué zona se localizan las principales conexiones de la ciudad con la Vega y de qué lugares de la misma constituyen corredores urbanos. Mediante el mismo procedimiento que seguíamos en el caso anterior, definimos la estructura urbana de la Vega:

Imagen 12. Nodos de tercer y segundo nivel y líneas principales y secundarias de la estructura urbana.



Fte-Elaboración propia.

En la estructura urbana, las líneas principales coinciden prácticamente con el viario. Las conexiones son más directas, resultando más geométrica y presentando menos sinuosidad que para el caso de la estructura agraria lo que indica la relación existente entre los diferentes elementos considerados de tipo urbano y las infraestructuras de comunicación. En este caso, sí localizamos gran cantidad de nodos en las inmediaciones de las zonas residenciales del municipio de Motril (en el propio núcleo y en la playa). El gran vacío de esta estructura en Salobreña, puede explicarse por una menor superficie de invernaderos, de suelo industrial y la presencia de una única vía transversal de comunicación principal.

3.2.3. La estructura natural

Lo primero que podemos extraer al analizar los nodos de la estructura natural es que hay un número muy reducido de los mismos y de hecho, hemos de recurrir a los nodos de segundo nivel (combinación de tan solo dos elementos de tipo natural) para poder dibujarla. Es con diferencia, la estructura menos desarrollada en la Vega, comparada con las estructuras urbana y agrícola (puede verse en las correspondientes tablas de combinaciones entre elementos en los nodos) siendo esta última la más compleja, indicativo de un área que sigue siendo eminentemente agrícola, al menos en cuanto a su expresión paisajística.

Imagen 13. Nodos de tercer y segundo nivel y líneas principales y secundarias de la estructura natural.



Fte-Elaboración propia.

Está claramente condicionada por la presencia de vegetación asociada a las ramblas y al Río Guadalfeo y carece de conexiones transversales, dando como resultado una estructura muy débil.

4. CONCLUSIONES Y APLICABILIDAD DEL ANÁLISIS NODAL

Teniendo en cuenta la complejidad de los paisajes agro-urbanos, el estudio de sus nodos pretende servir de síntesis para su análisis de forma que permita trabajar conjuntamente con sus elementos, identificando y localizando espacialmente la estructura urbana, agraria y natural. Tal y como se ha planteado este análisis, supone la caracterización a nivel de los nodos de la diversidad de elementos del paisaje, permitiendo valorar su estado actual (o pasado, realizando el análisis sobre cartografía histórica), realizar un seguimiento en su variación y establecer por ejemplo la necesidad de posibles actuaciones que permitan la conexión entre las estructuras señaladas para los casos en que pueda ser necesario. La flexibilidad de la metodología aquí propuesta, en cuanto a la infinidad de elementos que pueden ser considerados, los diferentes grados de heterogeneidad en la clasificación de nodos, las múltiples escalas posibles de trabajo... permite su aplicación a cualquier paisaje y orientarlo a la consecución de objetivos también muy variados.

En la Vega del Guadalfeo, el análisis nodal, ha permitido localizar y caracterizar determinados puntos de la red de caminos en que confluyen los elementos que previamente hemos definido para la Vega. La unión de esos nodos estableciendo diferentes grados de heterogeneidad, permite identificar la estructura urbana, que hemos podido comprobar que es altamente dependiente de las principales infraestructuras de comunicación, la estructura agraria, muy ligada a la red de

caminos agrícolas y al sistema de acequias existente y finalmente la estructura natural, muy débil, en cuyos nodos se localizan muy pocos de los elementos definidos como naturales.

Mediante el análisis nodal, podemos evaluar el estado en que se encuentran dichas estructuras, valorando posibles intervenciones de refuerzo o desaturación en las mismas, jerarquizando y priorizando la intervención sobre sus elementos: sobre el acondicionamiento de infraestructuras urbanas, o en la red de caminos (localizando por ejemplo los caminos principales agrícolas a la hora de realizar su acondicionamiento), o sobre las necesidades de conectividad ecológica (que puede tener relación con la presencia de determinados elementos cuya presencia en el paisaje podría identificarse en los nodos)...

Estas estructuras podrían ser muy útiles a la hora de realizar determinadas intervenciones sobre la Vega, encaminadas por ejemplo al establecimiento de una red de espacios libres que conecte ciudad y vega y permita reconocer un lugar diverso en el que es posible mantener múltiples funciones que aseguren su pervivencia y facilitando su aprovechamiento por parte de los habitantes de la zona.

Así, a través de la definición de tipos concretos de nodos atendiendo a su heterogeneidad, se podrían identificar aquellas zonas más propicias para el desarrollo de estrategias de hibridación de espacios y usos en la Vega: agro-turísticas, agro-ecológicas, eco-turísticas, deportivas... que diversifiquen las opciones para su desarrollo estratégico.

Otro ejemplo de aplicación de esta metodología sería a la identificación de la *ecoestructura* (Pérez Campaña, Matarán Ruiz & Valenzuela Montes, 2007), configurada a partir de elementos tanto naturales, como agrícolas y urbanos y que supondría una base innovadora para la planificación de paisajes agro-urbanos como es el caso de la Vega del Guadalfeo.

BIBLIOGRAFÍA

BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M. (2006): *La ordenación del territorio en España. Evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX.* Universidad de Sevilla. Consejería de Obras Públicas y Transportes.

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G.R. (1996): *Estudio sobre el urbanismo y la protección de los recursos naturales.* Ministerio de Fomento. Dirección General de la Vivienda, Arquitectura y el Urbanismo. Serie Monografías.

FERRER RODRÍGUEZ, A. (1982): *Paisaje y propiedad en la tierra de ALhama (Granada, siglos XVIII-XX).* Universidad de Granada.

FORMAN, R. T. T. y GODRON, M. (1986): *Landscape ecology.* John Wiley & Sons. New York.

GARCÍA-BELLIDO, J. (2002): "La cuestión rural: patología urbanística del espacio rústico". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* 132, pp. 277-323.

GARCÍA MANRIQUE, E. (1972): *Los cultivos subtropicales de la costa granadina.* Departamento de Geografía. Facultad de Letras. Universidad de Granada.

GUTIÉRREZ COLOMINA, V. (1990): *Régimen jurídico urbanístico del espacio rural. La utilización del suelo no urbanizable*. Montecorvo. Madrid.

JORDANO FRAGA, J. (1992): "Régimen jurídico del suelo no urbanizable". *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 128, pp. 195-199.

LÓPEZ ONTIVEROS, A. (1999): "El reto de la protección y gestión de los paisajes rurales andaluces". *Cuadernos Geográficos*, 20, pp. 69-83.

LYNCH, K. (1960): *La imagen de la ciudad*. Gustavo Gili. Barcelona.

MOYA GARCÍA, G. (1998): *Cambios económicos y comportamientos sociales en la agricultura de la costa granadina. Distorsiones y pervivencias de una comunidad campesina (1930-1981)*. Tesis Doctoral. Departamento de Historia Contemporánea.

PÉREZ CAMPAÑA, R., MATARÁN RUIZ, A. & VALENZUELA MONTES, L.M. (2007): "Eco-structure cartography in a Mediterranean Delta". *Proceedings of the 7th IALE World Congress*, Part 1, pp. 60-61. R.G.H. Bunce, R.H.G. Jongman, L.Hojas & S. Weel. Wageningen, The Netherlands.

RODÀ, F. (2003): *La matriz del paisaje. Funciones ecológicas y territoriales*. En: *El territorio como sistema. Conceptos y herramientas de ordenación*. CUIIMPB. Diputación de Barcelona.

SABATÉ BEL, J., y C.C.R.S. ARQUITECTOS (1994): *Plan Insular de Ordenación del Territorio. Avance*. Excmo. Cabildo Insular de Tenerife.



Incidencia en el Paisaje de Parques Eólicos y Plantas Fotovoltaicas. Escalas de Análisis.

Belén Pérez Pérez

Licenciada en C. Ambientales, Consultora de Sostenibilidad.

Juan Requejo Liberal

Economista y Geógrafo, Consultor de Planificación.

César Ballesteros Llorente

Geógrafo, Consultor de Planificación. Asistencias Técnicas Clave s.l.

1. RESUMEN

En esta ponencia se traslada una reflexión del equipo consultor de la empresa Asistencias Técnicas Clave s.l. en relación con la trascendencia social de la incidencia paisajística de las instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes renovables en suelo no urbano y su diferente significación para los distintos colectivos de referencia. La ponencia reivindica la necesidad de dotar a la planificación de instrumentos para tratar la valoración del paisaje como una expresión de la construcción social de la realidad.

Asimismo, se pone de manifiesto las muy diferentes utilidades para este fin de las herramientas correspondientes a la planificación de escala territorial y a la escala de proyecto y se hace referencia a una propuesta de instrumento intermedio (estudio sectorial) puesto en práctica en La Janda (Cádiz).

2. ANTECEDENTES

La sociedad actual se encuentra en una etapa de cambios de intensidad elevada, tanto en su intensidad como en su velocidad. En este contexto mutante, la dimensión ambiental y territorial de las decisiones públicas cobra un protagonismo creciente y, en muchas ocasiones, se convierte en el factor crítico de viabilidad institucional de los proyectos.

Durante el siglo XX se configuró y consolidó un modelo de producción de energía eléctrica altamente eficaz, con incrementos exponenciales en su desarrollo y en sus niveles de consumo. El sistema se desarrolló, y alcanzó su madurez, gracias a la existencia de centrales térmicas y nucleares que producen gran cantidad de energía de forma controlada y con gran capacidad de respuesta a la demanda.

Estas centrales son causantes, sin embargo, de riesgos o de significativos efectos contaminantes como la emisión de gases de efecto invernadero, la lluvia ácida y otros. La masiva utilización de combustibles fósiles y sus consecuencias (dependencia exterior de aprovisionamientos, contaminación) han impulsado una política energética europea y española de apoyo a las energías renovables para la producción de energía eléctrica.

La implantación industrial de instalaciones que generan energía eléctrica a partir de fuentes renovables (sol y viento) se ha concentrado en España en espacios rurales, no urbanos, para aprovechar las facilidades de disponibilidad de grandes extensiones de terreno con un bajo o nulo nivel de aprovechamiento productivo. El uso de otras energías renovables (biomasa, geotérmica....) tiene otra lógica de implantación espacial.

La implantación de los aerogeneradores en lugares de elevada visibilidad y la proliferación de placas fotovoltaicas en espacios agrícolas o improductivos, constituye un hecho novedoso en la escena "campestre" que ha generado un intenso debate social. Es obvio que estos "artefactos" se ven, y algunos de ellos se ven mucho, pero para poder debatir sobre la incidencia paisajística es preciso además, introducir otros factores en el análisis tales como la incidencia sobre valores preexistentes, la densidad admisible de nuevos elementos o el significado iconográfico del objeto. De hecho, hasta el momento no se ha discutido abiertamente cual es el significado que la sociedad otorga a estas infraestructuras.

3. ÁMBITO DE ACTUACIÓN Y OBJETIVOS

El presente escrito se ubica en el ámbito no urbano, no teniendo una concreción espacial determinada por tratarse de una reflexión metodológica en la que se han analizado diversos casos para estandarizar y pautar sus criterios y metodología.

El objeto fundamental se centra en cómo resolver los problemas que socialmente se presentan como preocupación ante la nueva presencia en el ámbito rural, principalmente, de dos tipos de instalaciones para la producción de energía eléctrica a partir de fuentes renovables: los aerogeneradores y las placas fotovoltaicas.

En este contexto, se pretende plasmar la utilidad de incorporar criterios paisajísticos para la ordenación de estas infraestructuras a escala territorial y a escala de proyecto, siendo, en el primer caso, análisis que determinan la idoneidad y/o compatibilidad de la implantación de infraestructuras en el ámbito de los planes de ordenación territorial y urbanística, manifestándose, en el segundo, la mejor manera de actuar a escala de proyecto para que la implantación de las instalaciones energéticas alcance cierto grado de compatibilidad con el entorno.

Existe una escala intermedia entre las anteriores, que organiza el análisis de varios proyectos de forma conjunta para minimizar las afecciones y compartir las

infraestructuras de evacuación, tal como fue de hecho planteado en la ordenación eólica de la Janda (Cádiz).

4. MATERIAL Y MÉTODOS

Para apoyar la reflexión realizada, se analizan diversos casos prácticos relacionados con la incorporación de criterios paisajísticos en los estudios de implantación de instalaciones eólicas y fotovoltaicas, en los cuales se han realizado trabajos de consultoría para su planificación y ordenación.

- Plan Especial Supramunicipal de Ordenación de los Recursos Eólicos en la Comarca de La Janda (Cádiz) que fue el primero que se elaboró en España. La escala de referencia para la ordenación es territorial, aunque el Plan habilita unos instrumentos de escala intermedia, denominados esquemas sectoriales de programación.
- Plan Especial de Ordenación de Infraestructuras de los Recursos Eólicos de Jerez de la Frontera (Cádiz). La escala es igualmente de tipo territorial, si bien en este caso adquiriría el rango urbanístico municipal.
- Proyectos concretos de implantación de Huertos Solares, Complejos Fotovoltaicos y Parques Eólicos.

A su vez, se ha revisado la legislación específica relacionada con el tema, incluyendo la de Evaluación Ambiental de Planes y Programas y Evaluación de Impacto Ambiental.

En cada uno de los trabajos que han sido objeto de análisis se han utilizado sistemas de información geográfica como herramientas integradoras de los elementos y/o componentes fundamentales, además de obtener mapas de visibilidad y simulaciones fotorrealistas en 3D. Para ello se procede a la construcción de un modelo digital del terreno basado en coberturas de altimetría que se cruzan con otras de infraestructuras o vegetación, y corregido con la información práctica a escala real recopilada en las visitas de campo.

5. PROCESO DE DISCUSIÓN Y RESULTADOS

Las técnicas que se utilizan para integrar elementos extraños en el medio son técnicas de intervisibilidad, de compatibilidad con las unidades, hitos y elementos singulares, de integración de colores y texturas, y de incorporación de la participación pública tratando de que la población se exprese a través de la elaboración de modelos fotorrealistas en 3D.

5.1. Análisis del paisaje a escala territorial.

Con estos análisis se pretende responder a los requerimientos que deben ser recogidos en la planificación con respecto a la ordenación de instalaciones eólicas. No se ha realizado, por nuestra parte, todavía, ningún trabajo de planificación territorial sobre las fotovoltaicas.

Las técnicas que se utilizan para integrar elementos nuevos, de gran porte, en el medio, son técnicas basadas en la intervisibilidad, en la compatibilidad con las unidades, hitos y elementos singulares, en la integración de colores y texturas, y en la incorporación de la participación pública, facilitando la comprensión del fenómeno por parte de la población y la valoración sobre el mismo gracias a la elaboración de modelos fotorrealistas en 3D.

Los principales objetivos del análisis del paisaje a gran escala o escala de planificación son:

- Señalar los paisajes característicos del ámbito de actuación del Plan y sus enclaves o hitos de especial interés.
- Evaluar el paisaje en relación a la capacidad de acogida que presenta para este tipo de instalaciones.
- Definir los criterios que deben inspirar la planificación con el fin de propiciar una adecuada integración de las obras e infraestructuras y reducir a niveles razonables las repercusiones sobre el paisaje.
- Representar mediante simulación geográfica la situación futura del paisaje tras la materialización de las infraestructuras energéticas planteadas.

El enfoque de los análisis del paisaje será integral y horizontal, preventivo (ya que identifica los posibles efectos a priori), integrador (permite integrar las diversas infraestructuras de la mejor forma posible), holístico (como expresión sintética de los procesos ecológicos y socioeconómicos) y dirigido (para integrar el paisaje como un componente más de la planificación).

Los contenidos del análisis quedan establecidos por el siguiente esquema:

- Recursos del paisaje, que quedan definidos por las unidades, singularidades e hitos.
- Organización del espacio visual donde se determinaran los horizontes externos e internos.
- Sistema de relaciones visuales donde se estudian los escenarios visuales y la visualización del paisaje desde los núcleos de consumo visual, hitos panorámicos e itinerarios secuenciales.

- Evaluación del paisaje, que permite obtener un valor de sensibilidad o fragilidad paisajística, o en sentido inverso una compatibilidad o capacidad de acogida de infraestructuras.
 - o La fragilidad del paisaje que queda determinada por criterios diversos como las propias unidades de paisaje, el terreno, las formas del relieve, la pendiente, el agua, la vegetación, los usos del suelo, la gestión o manejo del territorio, las emergencias visuales e hitos, las vistas, los procesos modificadores, los recursos culturales y el hábitat rural.
 - o La compatibilidad determinará la capacidad de acogida de infraestructuras de cada unidad ambiental.

- Criterios técnicos para la ordenación del paisaje y condiciones constructivas de las infraestructuras energéticas, para su mejor integración paisajística. Se establecerán zonas de incompatibilidad paisajística, zonas de incompatibilidad selectiva para actividades, además de una serie de criterios generales para la intervención sobre el paisaje.

Como pauta general para la planificación de las infraestructuras de energías renovables, se considera que las instalaciones no pueden ocupar dimensiones tales o afectar a elementos identitarios de forma que desaparezca la identidad territorial del ámbito objeto de estudio, repercusiones que podrían guardar semejanza con la construcción masiva de viviendas que tanto ha degradado el litoral.

Ejemplo: Unidades de Paisaje, Fragilidad y Compatibilidad del Análisis del Paisaje del Plan Especial Supramunicipal de Ordenación de Infraestructuras de los Recursos Eólicos en la Comarca de la Janda Litoral. Cádiz. Coordinador Juan Requejo Liberal. Arenal Grupo Consultor. Análisis del paisaje de At Clave

Unidades de Paisaje Janda Litoral		
U. Paisaje	U. Paisaje Homogéneas	Principales características paisajísticas
Colinas	Colinas forestales	Paisajes montañosos con contenido de carácter ganadero – forestal.
Campañas	Campañas del arroyo Salado	Paisaje agrícola extensivo sobre campiña madura. La vegetación residual introduce la diversidad y singularidad en los paisajes.
	Campañas Ganaderas	Paisajes ganaderos organizados por pautas racionales de distribución de los recursos: paisajes dominantes, matorrales y dehesas ralas.
	Campiña de Vejer	Paisaje agroganadero sobre campiña joven, compartimentado visualmente y fragmentado en numerosos escenarios independientes.
	Campiña Litoral	Campiña agrícola extensiva, muy madura, homogénea, amplia y panorámica. Los Cabezos determinan su referencia.
La Muela	Plataforma	Paisajes agrícolas y forestales sobre montera plana, cuyos bordes definen lugares con potencialidad panorámica.
	Vertientes de la Muela	Paisajes ganaderos y forestales organizados según pautas racionales. Se define como el plano de fondo más característico y representativo.
Cuesta de Vejer	Cuerda	Cuerda plana y de gran continuidad que define una de las referencias geográficas y paisajísticas. Hito de gran potencialidad panorámica.
	Vertientes	Paisajes agrícolas y ganaderos organizados según pautas racionales. Se define como el plano de fondo mejor representado
Litoral	Plataforma litoral y Loma de la Vigía	Paisajes agrarios con gran peso del poblamiento en diseminado desarrollados sobre un plano ligeramente inclinado desde la Vigía hacia el litoral de Conil.
	Llano litoral	Paisajes agrícolas y turísticos sobre contexto llano y ribereño del mar.
Paisajes forestales	Paisajes forestales	Paisaje de pinares emplazados en las vertientes de la Cuesta de Vejer.

Síntesis de la fragilidad del Paisaje en la Janda Litoral							
Unidades o elementos del paisaje		Actividades					
Unidades	Subunidades	Aerogeneradores	Plataformas de montaje	Viarios	Subestación	Tendidos	Vertederos
Colinas forestales	Colinas	Alta	Muy alta	Media	Muy alta	Alta	Media
Campiñas y vegas	Laderas < 10%	Baja	Baja	Baja	Baja	Baja	Alta
	Laderas 10-30%	Media	Alta	Media	Muy alta	Baja	Media
	Laderas > 30%	Alta	Muy alta	Alta	Muy alta	Alta	Baja
	Cerros y cabezos	Media	Alta	Alta	Muy alta	Media	Muy alta
	Horizontes o cuerdas	Media	Media	Muy alta	Muy alta	Media	Muy alta
Vegas	Cañadas y cauces	Alta	Alta	Muy alta	Muy alta	Media	Muy alta
Horizontes principales	Cuerdas y coronaciones	Alta	Baja	Baja	Muy alta	Alta	Muy alta
Fondos escénicos	Plataformas	Baja	Baja	Baja	Media	Media	Alta
	Vertientes	Alta	Muy alta	Alta	Muy alta	Alta	Media
Llano litoral	Playas y dunas	Muy alta	Muy alta	Muy alta	Muy alta	Muy alta	Muy alta
	Llano litoral	Alta	Baja	Baja	Alta	Alta	Alta
Entornos urbanos	Entornos urbanos	Baja	Media	Media	Muy alta	Muy alta	Muy alta
Hitos panorámicos	Hitos y singularidades	Alta	Muy alta	Alta	Muy alta	Muy alta	Muy alta

Síntesis de la compatibilidad del paisaje en la Janda Litoral						
Unidades o elementos del paisaje		Actividades				
Unidades	Subunidades	Aerogeneradores	Plataformas de montaje	Viarios	Subestación	Tendidos
Colinas forestales	Colinas	Incompatible	Incompatible	Incompatible		Incompatible
Campiñas y vegas	Laderas < 10%	Buena	Buena	Buena	Buena	Mala
	Laderas 10-30%	Media	Media	Incompatible	Buena	Media
	Laderas > 30%	Incompatible	Mala	Incompatible	Buena	Buena
	Cerros y cabezos	Media	Mala	Incompatible	Mala	Incompatible
	Horizontes o cuerdas	Buena	Buena	Incompatible	Mala	Incompatible
Vegas	Cañadas y cauces	Incompatible	Mala	Incompatible	Mala	Incompatible
Horizontes principales	Cuerdas y coronaciones	Buena	Buena	Incompatible	Mala	Incompatible
Fondos escénicos	Plataformas	Buena	Buena	Incompatible	Media	Mala
	Vertientes	Incompatible		Incompatible	Mala	Media
Llano litoral	Playas y dunas	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible
	Llano litoral	Incompatible	Buena	Incompatible	Mala	Incompatible
Entornos urbanos	Entornos urbanos	Incompatible	Buena	Incompatible	Mala	Incompatible
Hitos panorámicos	Hitos y singularidades	Incompatible	Mala	Incompatible	Mala	Incompatible

5.2. Análisis del paisaje a escala de proyectos.

En un proyecto de un parque eólico o de un parque fotovoltaico el paisaje queda incorporado como un apartado más del estudio, realizado con un enfoque integrador, ya que es producto de la unión de diversos componentes y de las relaciones que se establecen entre ellos, quedando circunscrito a un ámbito de entre 5 y 10 km. en función del tipo de infraestructura considerada (planta fotovoltaica, línea de evacuación, aerogeneradores, etc.).

Estos análisis se constituyen a partir de dos partes fundamentales, una de caracterización del paisaje y otra de valoración de la incidencia paisajística sobre el entorno:

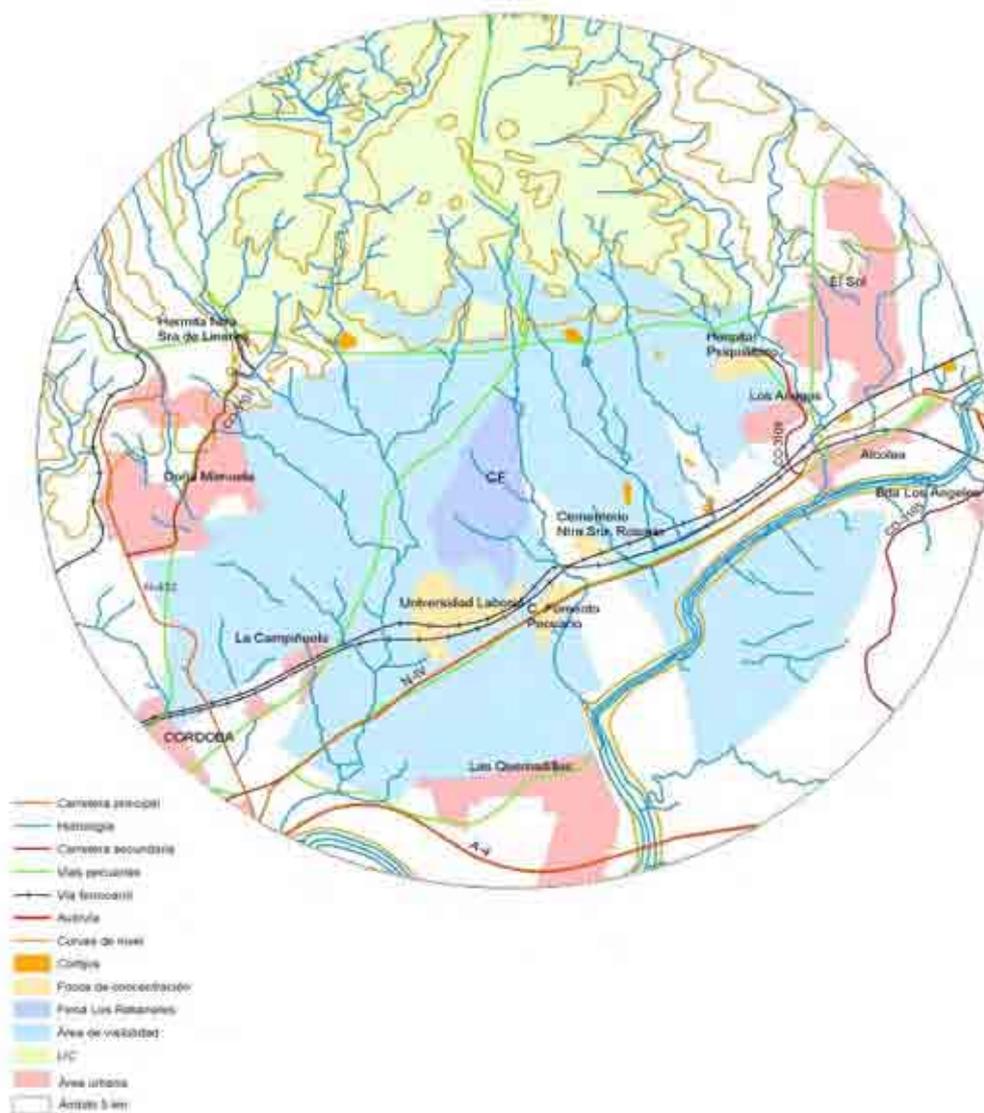
La primera etapa o de caracterización del paisaje engloba:

- La descripción del paisaje, en la que se define el ámbito en el que se integra, las relaciones que se establecen, los principales componentes del mismo (entre los componentes del paisaje se incluyen atributos naturales como espacios protegidos, histórico-culturales como haciendas y cortijos, y socioeconómicos) y las unidades del paisaje (basadas en las ecorregiones andaluzas), elementos singulares e hitos.
- La estructura y organización del paisaje, aquí se determina como se integran y organizan los diferentes componentes que conforman el paisaje.
- El sistema de relaciones visuales que se establecen entre los núcleos de población, focos de concentración e itinerarios secuenciales (se incluyen carreteras, rutas de senderismo y cicloturismo, itinerarios paisajísticos y vías pecuarias habilitadas para el uso público), y las infraestructuras proyectadas.
- La valoración del paisaje que permite establecer su calidad en función de sus atributos intrínsecos, sus atributos estéticos o formales y sus atributos culturales.
- Y por último la fragilidad del paisaje que determina la capacidad de absorción de infraestructuras en función de la calidad y de la capacidad de acogida del mismo.

En la segunda etapa o de valoración de la incidencia paisajística sobre el entorno, se consideran los impactos visuales (extensión de la cuenca visual) y paisajísticos (incidencia sobre las características y atributos del paisaje) generados por las infraestructuras planteadas.

Mapa de Visibilidad y Síntesis de la Incidencia Visual del Complejo Fotovoltaico y Línea de Evacuación proyectados en la Finca Rabanales en las inmediaciones de Córdoba.

Mapa de visibilidad



SÍNTESIS DE LA INCIDENCIA VISUAL						
	Tipo	Frec.	Distancia (Km)	Condiciones de observación	Duración	Visión del proyecto
Núcleos de población						
Córdoba	NP	297.405	Próxima	Poco favorable	Continua	Parcial
Alcolea	EMP	2.755	Próxima	No visible	--	--
La Campiñuela	EMP	257	Próxima	Favorable		Parcial
El Sol	EMP	285	Próxima	No visible	--	--
Encinares de Alcolea	EMP	377	Próxima	No visible	--	--
Los Amigos	EMP	--	Próxima	Poco favorable	Continua	Parcial
Doña Manuela	EMP	165	Próxima	Poco favorable	Continua	Parcial
Las Quemadillas	EMP	410	Próxima	Poco favorable	Continua	Parcial
Barriada del Ángel	EMP	1089	Lejana	No visible	--	--
Focos de concentración						
Universidad Laboral	FC	16 P	Inmediata	Favorable	Continua	Total
Centro de Fomento Pecuario	FC	--	Inmediata	Favorable	Continua	Total
Cementerio Nuestra Señora del Rosario	FC	--	Inmediata	Favorable	Continua	Total
Hospital Psiquiátrico	FC	51 P	Próxima	Poco favorable	Continua	Parcial
Ermita Nuestra Señora de Linares	FC	846 P	Próxima	No visible	--	--
Montón de Tierra	FC	237 P	Inmediata	Favorable	Continua	Total
Itinerarios secuenciales						
A- 4	IT	Muy Alta	Inmediata	No visible	--	--
N-IV	IT	Alta	Inmediata	Favorable	Discontinua	Parcial
Vías de ferrocarril	IT	Muy Alta	Inmediata	Favorable	Discontinua	Parcial
CO-3101	IT	--	Próxima	No visible	--	--
CO-3104	IT	--	Próxima	Poco favorable	Discontinua	Parcial
CO-3105	IT	--	Próxima	No visible	--	--
Camino de la Choza del Cojo	IT	--	Inmediata	Favorable	Discontinua	Parcial
Cañada Real Soriana	IT	Media	Próxima	Poco favorable	Discontinua	Parcial
Vereda de Linares	IT	--	Inmediata	Favorable	Discontinua	Parcial
Vereda de la Alcaldía	IT	--	Inmediata	Favorable	Discontinua	Parcial

5.3.- Diferencias y similitudes entre ambas escalas

Ambas metodologías, territorial y de proyecto, tienen requisitos y exigencias diferentes derivadas de su finalidad, promotor y naturaleza de la planificación. El análisis y valoración del paisaje, tiene en cada caso tratamientos muy diferentes, pero que deben descansar en bases conceptuales y metodológicas coherentes y consistentes.

	ESCALA	
	TERRITORIAL	PROYECTO
FINALIDAD	Ordenar uso y red de infraestructuras	Autorización administrativa Optimizar soluciones
PROMOTOR	Administración pública	Empresa promotora
ALCANCE	Establecer condiciones para la posible implantación Fijación de criterios de valoración social del paisaje y la significación del nuevo objeto en la escena	Demostrar la viabilidad ambiental y territorial Aplicar criterios comarcales al caso concreto del proyecto
DECISIONES	Establecer incompatibilidades relacionadas con hitos y valores preexistentes Establecer compatibilidad condicionada relacionada con efectos sinérgicos (acumulativos)	Incorporar criterios al diseño constructivo del proyecto para lograr su mejor integración Autorización ambiental y urbanística
PAPEL SOCIAL	Establecer el criterio de valoración social y significación	Juzgar la correcta aplicación del criterio comarcal

El problema que se plantea en la consideración de la valoración y significado del paisaje en la escala territorial es ¿cuál es la escala social de referencia? ¿quién es el interlocutor? (Ayuntamiento, sociedad local, regional, europea...). Para nuestro equipo, el criterio básico de valoración de la incidencia del paisaje, una vez descartadas situaciones de afecciones a hitos, elementos relevantes y efectos de apropiación del paisaje, es la significación de los nuevos objetos en el panorama. El paisaje es una realidad socialmente construida. Esta significación debe otorgársela la sociedad, puesto que es un atributo de valor cambiante con el tiempo y según los territorios. De hecho, es muy frecuente que los aerogeneradores sean valorados de forma indiferente o positiva por los residentes rurales (modernidad, obtención de rentas), muy negativa por los residentes en medios urbanos relativamente próximos o de frecuentación veraniega (alteración del paisaje bucólico) y positiva por los residentes europeos en espacios urbanos congestionados (solución de viabilidad para nuestro modo de vida).

Para abordar el análisis sistemático y consistente de estas valoraciones sociales es preciso desarrollar herramientas que actualmente no existen o se utilizan en otros ámbitos (análisis de marketing, por ejemplo) y otros procedimientos de elaboración de planes.

A escala de proyecto se analiza el paisaje como factor de contraste, de validación y de optimización en la aplicación de criterios de proyecto. Por ejemplo: un empeño en utilizar al máximo el potencial eólico localizando los aerogeneradores en los pequeños promontorios de un paisaje alomado puede tener un efecto paradójico, puesto que la explanación de la plataforma de sustentación elimina el promontorio y altera señas de identidad sin la menor justificación funcional. El paisaje, en el proyecto, es uno de los factores de viabilidad, pero no puede analizar los efectos a la escala de perspectivas comarcales a las que afecta. El análisis debe contar con criterios elaborados a la escala territorial. El análisis del paisaje contribuye a optimizar el diseño de proyecto y a aportar valor al mismo y a la empresa promotora (Responsabilidad Social Corporativa).

Es importante destacar sin embargo, que en el análisis de paisaje de los proyectos, no se podrá resolver la integración satisfactoria de la infraestructura en el medio si no existen criterios procedentes de la planificación territorial (o urbanística), ya que el proyecto no es una referencia válida para valorar la significación social de significación y además, en esta escala no es posible valorar los efectos sinérgicos.



En esta diatriba cobra especial interés la utilización de la escala intermedia, tal como se hizo con los Esquemas Sectoriales de Programación de la Janda. El

Plan territorial estableció la necesidad de que todos los promotores asociados a una misma infraestructura de evacuación (50 Mw como mínimo) abordaran conjuntamente la ordenación de sus infraestructuras e instalaciones, resolviendo en lo concreto factores condicionantes tales como la avifauna o el paisaje. De esta forma es posible valorar los efectos sinérgicos de los proyectos de una misma cuenca visual y es posible valorar conjuntamente la incidencia paisajística a la escala adecuada, todo ello en un marco de planificación que ya ha fijado aptitudes y compatibilidades para el uso y los trazados de las principales infraestructuras de evacuación.

6. CONCLUSIONES

A lo largo de esta reflexión se muestran las particularidades de las dos escalas básicas de referencia del paisaje, observando que ambas son necesarias para que la integración de las instalaciones e infraestructuras energéticas renovables reduzcan su posible conflictividad social. Los análisis a escala territorial se utilizan para determinar los factores de compatibilidad, la existencia de hitos y valores preexistentes que determinan la incompatibilidad, las áreas menos frágiles en las que resulta compatible este tipo de aprovechamiento y sus condiciones de implantación, además de para avanzar en la ordenación integral bajo la supervisión de los criterios paisajísticos. El problema de la planificación territorial es que adopta decisiones y criterios sobre realidades no definidas (no se sabe donde estarán y como serán finalmente los proyectos).

La escala de análisis de proyectos, tiene la ventaja de que opera con realidades simulables, siendo determinable de forma cierta su visibilidad y su incidencia, pero carecen de capacidad para valorar los efectos sinérgicos o para determinar valores sociales sobre el significado de los nuevos objetos en el paisaje.

La importancia de la escala territorial radica en que parte como un análisis preventivo y global que va a permitir la mejor integración y compatibilización de usos, posibilitando la sostenibilidad del territorio tratado, la pequeña escala permite la concreción y el acercamiento a lo local, sin embargo, en ausencia de la primera, el ejercicio de análisis y justificación de la integración paisajística del proyecto se convierte en una actividad banal y carente de utilidad para el proyectista y para la administración. Únicamente le resta el dudoso valor de aportar una buena simulación “realista” de cómo quedará el paisaje, una vez ejecutado el proyecto.

Las soluciones de planificación basadas en la escala intermedia, que aúnan criterios de ordenación y valoración de realidades proyectadas (Esquemas Sectoriales de la Janda) aportan mucho al proceso.

El paisaje, entendido como una construcción social de la realidad, no es valorable en términos absolutos, intrínsecos a la interacción formal entre territorio y artefacto, sino que debe estar unido a la interpretación que le otorga la población, al significado que la misma asigna a estos aparatos (aerogeneradores

y placas), y como el significado es distinto en función de la escala. Así por ejemplo los técnicos de la Comisión Europea que promueve alcanzar determinadas cuotas en el abastecimiento energético a partir de energías renovables tendrá una percepción distinta que los residentes urbanos en grandes urbes cercanas, cuyo territorio de esparcimiento en días festivos se ve interrumpido por estos artefactos y con ello su imagen bucólica del paisaje.

Como reflexión final es de resaltar que el surgimiento de unos nuevos artefactos en el espacio rural genera un conflicto que se traslada a las distintas formas de valorar socialmente el valor del paisaje, según se parta de la condición de agricultor, de usuario recreativo del campo (fines de semana y veraneante) o de residente en la compleja red urbana europea.

En todo caso, este equipo consultor, considera que es necesario establecer una nueva definición de herramientas técnicas para dar respuesta a estos problemas y dar respuesta a la pregunta ¿cuál es la escala de sociedad que debe prevalecer a la hora de valorar la pertinencia o no de las alteraciones paisajísticas?

7. BIBLIOGRAFÍA

At. CLAVE, (2001): Estudio de paisaje para Plan Especial Supramunicipal de Ordenación de Infraestructuras de los Recursos Eólicos en la Comarca de la Janda (Cádiz). Diputación Provincial de Cádiz.

At. CLAVE, (2005): Esquema Sectorial de Programación Janda Litoral. Cádiz. Agrupación de Interés Económico.

BORJA, F. y ROMÁN, J. M. (2002): Propuestas para la clasificación de ecosistemas y la regionalización ecológica de Andalucía. Ed. Consejería de Medio Ambiente. Junta de Andalucía. Sevilla. p. 26.

CARAVACA, C (2004): El Paisaje Europeo. Un Patrimonio Común. Ed. Revista Ambientum. pp. 50 – 56.

CASTEJÓN ACIÉN, L. (2004): Descubriendo el entorno inmediato. Actividades de educación ambiental para adultos. Ed. Consejería de Medio Ambiente. Junta de Andalucía. Granada. p. 328.

Consejería de Medio Ambiente:

www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/web/

Consejería de Obras Públicas y Transportes:

www.juntadeandalucia.es/obraspublicasytransportes/www/

Consejo de Europa (2000): Convenio Europeo de Protección del Paisaje. Florencia. Ed. Unión Europea.

Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental. BOJA nº 143 de 20 de julio de 2007.

MATA, R. y TARROJA A. (2006): El paisaje y la gestión del territorio. Ed. Diputació de Barcelona. Barcelona p. 716.

MENOR TORIBIO, J. (2000): Reflexiones acerca de los modelos productivistas y postproductivistas de la Vega. Cuadernos Geográficos nº 30.. Ed. Universidad de Granada. Granada. pp. 415 - 427.

ZOIDO NARANJO, F (2006): Bases para la aplicación del convenio europeo de paisaje en España. Sevilla.



Desarrollo Local, gestión del paisaje y del patrimonio como estrategias para reducir la presión sobre las aguas subterráneas en La Mancha. El caso de Alcázar de San Juan.

Julio Plaza Tabasco

Geógrafo, Profesor Asociado Dpto. Geografía y Ordenación del Territorio, Concejal de Urbanismo y Promoción Económica Ayuntamiento de Alcázar de San Juan

1. INTRODUCCIÓN

Tratar sobre la situación ambiental de la Cuenca Alta del Guadiana se ha convertido en un tópico entre los estudiosos de la Ordenación del Territorio (PLAZA, 2006: 33-47). Las repercusiones ambientales, sociales y económicas que pudieron avanzar Naredo y Gascó en 1990 (NAREDO Y GASCÓ, 1990) son, en estos momentos, un tema de candente actualidad, cuando se afronta la materialización del Plan Especial del Alto Guadiana, documento profundamente revisado desde 2001 (www.chguadiana.es).

El enjuiciamiento que provoca aún todavía la sobreexplotación de los acuíferos subterráneos, en particular, el acuífero 23 o Unidad Hidrogeológica de La Mancha Occidental, cuestiona cualquier modelo de desarrollo territorial cuyos objetivos sean, como exige la Directiva Marco del Agua, la recuperación del sistema hidrológico. Este caso puede considerarse paradigmático del valor estratégico que tiene el agua en zonas áridas y semiáridas.

En este contexto, el término municipal de Alcázar de San Juan constituye un ámbito de estudio que recoge los principales paisajes agrarios y culturales que genera el agua en La Mancha. Al mismo tiempo, el municipio concibe estrategias de Desarrollo Local, Gestión del Paisaje y Valorización del Patrimonio en la idea de fomentar un alto nivel de diversificación económica que reduzca en la mayor medida posible la presión agraria sobre los recursos hídricos y fomente un modelo territorial más compatible con el objetivo de restauración del hidrosistema.

2. PRIMEROS PASOS EN LA TOMA DE CONCIENCIA A NIVEL LOCAL

Realmente, la declaración de sobreexplotación de 1988 no fue tan eficaz para llamar la atención sobre el problema hídrico como la sequía de los años inmediatamente siguientes, que desembocó en la puesta en marcha del Programa de Compensación de Rentas de los acuíferos 23 y 24, y un avance en la

sensibilización de la sociedad local y sus instituciones (CRUCES DE ABIA Y OTROS, 1998; VELASCO, 2005; RUIZ, 2007).

Desde aquellos momentos, el Ayuntamiento de Alcázar de San Juan ya fue sensible por este tema, creando con los recursos disponibles, en el marco de un Módulo de Promoción y Desarrollo del Instituto Nacional de Empleo (INEM) una experiencia piloto denominada “Centro del Agua”, que pretendía la formación de técnicos y puesta a punto de tecnología SIG y métodos de análisis territorial orientados a facilitar la toma de decisiones en Ordenación del Territorio (VARIOS AUTORES, 1992; FMPEE, 1994; RODRIGUEZ, 1994; GETACHEW, 1994).

En el mismo sentido de promover los recursos locales en iniciativas económicas, se creaba el Centro de Empresas con el objetivo de facilitar la aparición de un tejido empresarial innovador basado en el desarrollo tecnológico y el aprovechamiento de yacimientos de empleo. El concepto de “capital territorial” incluía las actividades económicas menos agresivas al sistema hidrológico: las nuevas tecnologías, la atención social, el turismo, y la recuperación del patrimonio, además del fomento de un tejido participativo de agentes locales en estos temas y la creación de distintas redes de cooperación sobre estos temas (p.e. ACEVIN, Red de Ciudades del Vino –www.ciudadesdelvino.com -).

3. FORMACIÓN OCUPACIONAL: PRIMEROS HITOS PARA LA RECUPERACIÓN DEL PATRIMONIO Y SU PUESTA EN VALOR

Entre 1987 y 1991 se gestionó la primera Escuela-Taller en Alcázar de San Juan, centrada en la restauración del Convento de Santa Clara. Actualmente, este lugar es hoy un Hotel de calidad integrado en una cadena hotelera de nivel internacional. Otros programas de Escuela-Taller participaron en la rehabilitación y construcción de edificios orientados a albergar oficinas técnicas de promoción económica y crear espacios con servicios e infraestructuras comunes para nuevas de empresas (viveros de empresas).

Entre 2005 y 2007, la Escuela-Taller “Casa del Hidalgo” ha permitido formar a más jóvenes en ocupaciones con alta demanda, teniendo como objeto una casa del siglo XVI, que servirá a futuro para albergar un Centro de Interpretación sobre la sociedad y cultura cervantina. En total, más de 270 personas han recibido formación, con niveles del 70% de ocupación inmediata.

Por la escasa duración y el propio carácter del Programa de Casas de Oficios, estas iniciativas se han centrado en temas de atención social y autoempleo, si bien desataca la rehabilitación de un edificio como centro de ocio joven.

En cualquier caso, ambas iniciativas ocupacionales no sólo han supuesto la recuperación de elementos patrimoniales de gran valor para la localidad, sino también la concienciación de un numeroso grupo social que, de otra manera, no sería consciente del valor del mismo y de las oportunidades que esconde su rehabilitación para el tejido empresarial de la ciudad y la comarca.

4. DESARROLLO TURÍSTICO A PARTIR DEL CENTENARIO DEL QUIJOTE Y LA ORDEN DE SAN JUAN.

Alcázar de San Juan es una ciudad de interesantes recursos patrimoniales. A los mosaicos romanos se suma su vinculación con la Orden de San Juan desde su repoblación en el siglo XIII, y con la cultura cervantina, ya que dispone de una partida de bautismo a nombre de Miguel de Cervantes. El casco antiguo está cargado de señas de identidad rural manchega, y constituye un paisaje latente para su aprovechamiento turístico.

Es a partir de 2003, cuando se inician los trabajos para celebrar el V Centenario de la publicación de Don Quijote de La Mancha, el momento de un nuevo avance en la concienciación de Alcázar de San Juan como referente turístico. Se aprueban dos iniciativas locales: “La locura del Quijote” y “Pretérito Perfecto”, que se centran en la organización de eventos para el aniversario, pero con la decisión de hacer de este trabajo una nueva de desarrollo económico y cultural.

En este sentido se crea un Centro de Iniciativas Turísticas que integra todo el tejido empresarial más cercano, incluyendo entre otros a bodegueros y artesanos; y promueve la apertura de una Oficina Local de Turismo y el diseño de una página web (www.turismoalcazar.org). Al mismo tiempo, es la primera ocasión en la que se dedican recursos de planes de empleo para que jóvenes historiadores locales recuperen la documentación más relevante de la ciudad.

Fruto de este empuje institucional por el turismo, se celebran distintos acontecimientos culturales a lo largo del año, entre los que destacan la Feria de Los Sabores, en el último fin de semana de abril, dirigida a recuperar los antiguos mercados comarcales, con especial atención a los productos gastronómicos, y la Universidad de Verano Alonso Quijano, que programa distintos cursos estivales sobre los sectores económicos y los recursos culturales más estratégicos de la ciudad.

Podemos asumir el éxito de dicho planteamiento cuando analizamos la evolución de la capacidad hotelera de la ciudad y el nivel de ocupación. Se dispone de más de 500 plazas de hotel, el 40% de ellas de hoteles de tres y cuatro estrellas, y un amplio conjunto de establecimientos de restauración y agencias de viaje que garantizan la actividad complementaria durante el tiempo de estancia.

5. LA GESTIÓN DEL PAISAJE Y DEL AGUA

Un proyecto territorial turístico basado en la cultura no puede prescindir de sus paisajes. En el caso de La Mancha, su paisaje está íntimamente vinculado al agua y a las zonas húmedas, consecuencia de su organización topográfica y

características geológicas y geomorfológicas, destacando tablas, llanuras de inundación y campos de dunas.

También está embebido en el acervo cultural de la literatura cervantina y de los viajeros románticos del XIX, e incluye proyectos arquitectónicos como el Canal del Gran Prior diseñado por Juan de Villanueva a finales del XVIII, o edificios más tradicionales como los bombos o las quinterías y herraderos (RUEDA, 1992; PILLET, 2001; PLAZA, 2003; PILLET Y PLAZA, 2006). Además, La Mancha es conocida igualmente por la mayor concentración de viñedos de Europa.

El urbanismo, o la ordenación del territorio a escala local, deben orientarse en consecuencia a diseñar un modelo territorial que responda positivamente a la gestión prudente y sostenible del patrimonio y del paisaje, como defiende la Estrategia Territorial Europea. Para ello se precisa de una zonificación espacial del municipio que responda a las distintas funciones y dinámicas que se suceden en él. Por ejemplo, el paisaje manchego muestra grandes oportunidades para instalar actividades energéticas solares por su potencialidad intrínseca y también por su capacidad de ocultamiento, pero al mismo tiempo requiere un tratamiento más sensible de aquellas zonas que constituyen la esencia del paisaje tradicional de La Mancha: los viñedos, los humedales, las construcciones tradicionales.

En este sentido, las técnicas tradicionales de planificación física, los análisis multicriterio y el uso de indicadores de gestión de los recursos y del paisaje son fundamentales. El escenario que se propone a nivel local es un modelo de usos del suelo donde los recursos hídricos que se consuman no superen a los que por recarga de lluvia se realizan en el propio término. Ello significa un ajuste del aprovechamiento hídrico a las condiciones climáticas y edáficas locales, que solo puede ser posible con amplio consenso del tejido social y con una justa contraprestación para garantizar los niveles de renta y empleo existentes (PLAZA, 2006; PLAZA Y RUIZ, 2007).

6. CONCLUSIONES

El Plan Especial del Alto Guadiana incluye mecanismos de participación y de inversión para articular lógicas locales. La experiencia de Alcázar de San Juan puede servir de referencia para reducir la presión agraria y ordenar la gestión de los recursos hídricos de forma sostenible. La definición de estrategias de este tipo puede ser una vía operativa para facilitar una rápida transición del modelo agrarista existente hasta la fecha por un nuevo modelo de desarrollo más integrado y compatible con la recuperación del Alto Guadiana.

7. BIBLIOGRAFÍA

CRUCES DE ABIA, J. y otros (coords.)(1998): *De la noria a la bomba. Conflictos sociales y ambientales la cuenca alta del río Guadiana*. Bilbao, Bakeaz

FMPEE. FUNDACIÓN MUNICIPAL PARA LA PROMOCIÓN ECONÓMICA Y EL EMPLEO (1994): Jornada sobre aplicación de Sistemas de Información Geográfica en el acuífero 23. Nueve páginas mecanografiadas.

GETACHEW, H. (1994): *Hydrogeological study of an over exploited aquifer system using mathematical ground water flow simulation model. A case study in the La Mancha Occidental ground water basin, La Mancha, Spain*. Enschede (Holanda). International Institute for Aerospace Survey and Earth Sciences (ITC).

NAREDO, J. M. y GASCÓ, J. M. (1990): "Enjuiciamiento Económico de la gestión de los humedales. El caso de las "Tablas de Daimiel", en *Estudios Regionales* nº 26. pp. 71-110.

PILLET CAPDEPÓN, F. (2001): *La Mancha. Transformaciones de un espacio rural*. Ciudad Real. Editorial Celeste.

PLAZA TABASCO, J. (2003): "Paisajes y espacios geográficos agrarios en Alcázar de San Juan", en VELASCO, M. (Coord.): *Alcázar y el agua*. Alcázar de San Juan. Aguas de Alcázar, EMSA. pp. 25-42.

PLAZA TABASCO, J. (2006): *Paisajes agrarios, usos del agua y sostenibilidad en Alcázar de San Juan*. Proyecto de Investigación. Departamento de geografía y Ordenación del Territorio, Facultad de Letras, Universidad de Castilla-La Mancha, 302 pp.

PLAZA, J. – RUÍZ, A.R. (2007): "Las explotaciones y los usos agrarios", en PILLET, F. (coord.): *Geografía de Castilla-La Mancha*. Ciudad Real. Editorial Celeste.

RODRIGUEZ, E. A. (1994): *Decisión support análisis for water resources management. A case study of Alcázar de San Juan district in the aquifer 23, La Mancha, Spain*. Enschede (Holanda). International Institute for Aerospace Survey and Earth Sciences (ITC).

RUIZ PULPÓN, A. R. (2005): *Tipología territorial de la agricultura de regadío en los municipios de la cuenca hidrográfica del Guadiana: propuesta espacial previa a la toma de decisiones en Castilla-La Mancha*. Tesis Doctoral. Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha, Toledo.

RUEDA SAGASETA, F. (1992): "Las relaciones históricas hombre-agua en La Mancha", en VARIOS AUTORES: *La Mancha: un espacio del agua. Conferencias organizadas por el Módulo de Promoción y Desarrollo (1989-1992)*. Escuela Taller Santa-Clara. Alcázar de San Juan. pp. 41-52.

VARIOS AUTORES (1992): *La Mancha: un espacio del agua. Conferencias organizadas por el Módulo de Promoción y Desarrollo (1989-1992)*. Escuela Taller Santa-Clara. Alcázar de San Juan.

VELASCO LIZCANO, M. (2005): *100 años en el desarrollo de la cuenca alta del río Guadiana (1898-1998)*. Guadalajara. Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha. Julio Plaza Tabasco



El paisaje cultural de la región de las Misiones / Rio Grande do Sul / Brasil

Vladimir Fernando Stello

Arquitecto, máster en Ingeniería Civil, especialista en Preservación del Patrimonio, jefe de la Oficina Técnica del Instituto do Patrimonio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN en las Missões - Brasil

M^a Matilde Villegas J.

Arquitecta, especialista en Preservación del Patrimonio, profesora de la Universidade de Cruz Alta - Brasil

RESUMEN

Hablar del Paisaje Cultural de la Región de las Misiones es recordar a los pueblos mágicos y escenarios de la naturaleza exuberante en los cuales las comunidades han conservado sus testimonios en los sitios arqueológicos, ruinas, imágenes sacras, utensilios, alimentos y costumbres. Pero, hablar de Misiones también es hablar de ciudades y comunidades que fueron fundadas por pueblos diferentes de los guaraní y jesuitas. Europeos llegados al Brasil por diversas razones y sus descendientes, que ocuparon los territorios de las antiguas Reducciones, crearon nuevas comunidades que conservan tradiciones, celebraciones religiosas, arquitectura, artesanías, paisajes y que por diversos factores del tipo social, económico y cultural están en un preocupante proceso de estagnación y alteración de su estructura urbana y rural.

1. EL PAISAJE DE LA REGIÓN MISIONERA A TRAVÉS DEL TIEMPO

De acuerdo con RAPPAPORT (1982)⁵⁰⁷ es necesario considerar que la forma por la cual los hombres participan de cualquiera ecosistema depende no solo de la estructura y composición del ecosistema, pero también del bagaje cultural de los que en él entran. La naturaleza es observada por el hombre a través de una tela compuesta de creencias, conocimientos e intenciones, y los hombres actúan a partir de sus imágenes culturales de la naturaleza y no a partir de la estructura real de ella.

Para hablar del paisaje cultural de la Región de las Misiones de Rio Grande do Sul, debemos hacer un paseo no solo geográfico, pero también temporal por ella, como afirma DELPHIM (2006)⁵⁰⁸: "El valor de un paisaje cultural resulta de su función y de su capacidad para retener huellas y registros antrópicos, lo que comprende sus actividades pasadas. El hombre es un elemento significativo del

⁵⁰⁷ RAPPAPORT, R. A. Natureza, cultura e antropologia ecológica. In: SHAPIRO, Harry L. Homem, cultura e sociedade. São Paulo: Martins Fontes, 1982.

⁵⁰⁸ DELPHIM, C. F. de M., El patrimonio natural en Brasil. In: Revista Apuntes. vol. 19. Bogotá/Colombia: Pontificia Universidad Javeriana, 2006, pp. 58-73

paisaje, muchas veces el principal. Desde la perspectiva cultural, a lectura y la comprensión del paisaje no se limita al espacio, también es temporal”

El espacio de esta Región, posee una geografía natural con un área de extensas planicies y vegetación rastrera, lo que propició el desenvolvimiento de la pecuaria. En otra área de la región, específicamente en los altos del Planalto Riograndense, es característica las partes húmedas de mata y un relevo suave, propio para la práctica de la agricultura, y con algunas partes bastante accidentadas. En la hidrografía se destacan los ríos Ijuí y Uruguay y sus afluentes. Se trata, entonces, de una región formada por abundante hidrografía mezclada con áreas de bosque y planicies de vegetación baja.

Las primeras interferencias del hombre en el ambiente natural de esta región ocurrieran a por lo menos diez mil años, con los nativos que aquí vivían. Los primeros inmigrantes fueron los Guaraní que vinieran de la Región Amazónica a aproximadamente dos mil años e introdujeran nuevos costumbres, como el manejo de florestas y el plantío de coivara⁵⁰⁹. Ese período se caracteriza por la relativa armonía y el uso sostenible, garantizado por la posibilidad de rotación de las áreas y por la baja presión poblacional. De acuerdo con FALCADE & BACHI (1989)⁵¹⁰: “...las relaciones de reciprocidad que constituía, la propia concepción teórica del mundo, en una vida cotidiana igual y comunitaria donde prepasaba la idea de no separación entre hombre y naturaleza: lo que explica a vida del indígena, explica la vida de la naturaleza.”

En el inicio del siglo XVII la región empieza a tener nuevos contornos con la llegada de los Jesuitas. Inicialmente con las Misiones itinerantes que no dieran muchos resultados y posteriormente, por vuelta de 1680, con la fundación de las Reducciones, espacios permanentes de conversión de los nativos. En ese período fueran introducidas las construcciones que formaban los poblados, así como el ganado, varias especies vegetales traídas de Europa y la domesticación de especies americanas. Las formas de plantío fueran modificadas con la introducción del arado de bueyes y en mayor escala. Permanece un relativo respeto entre el hombre y la naturaleza.

Con el abandono del sistema de las reducciones, en meados del siglo XIX, el paisaje de la región pasa a poseer un nuevo elemento: los remanentes de los poblados misioneros, formado por predios en ruinas, plantaciones mal tenidas, algunos indígenas dispersos por la región y muchas leyendas. Conforme DREYS (1927)⁵¹¹: “Los Siete Pueblos pasarán rápidamente al estado de lugares abandonados (...) Allí, la civilización retrogradó; el silencio del desierto se extiende poco a poco sobre tales villas otrora florecientes, e el trabajo lento, mas incansable de la destrucción que ya no se ve paralizado por la mano reparadora

⁵⁰⁹ Forma de plantar utilizado por los guaraní que consistía en la retirada de vegetación y quema del área, se sembraba con la apertura de huecos con un palo para introducir las semillas.

⁵¹⁰ **FALCADE, I.; BACHI, L. C.** O espaço do índio na Província Jesuítica do Paraguai antes das reduções. In: Anais do VIII Simpósio Nacional de Estudos Missionários. Santa Rosa: UNIJUI, 1989, pp. 34-47

⁵¹¹ **Dreys, N.** Notícia descritiva da Província do Rio Grande de São Pedro do Sul. Rio Grande: Biblioteca Rio-Grandense, 1927.

del hombre, va de día en día desmoronando estos templos elegantes y las moradas numerosas y regulares que lo circundan.”

En medios del siglo XIX se inicia una nueva ocupación de la región, por brasileros provenientes principalmente de São Paulo, que recibieran tierras del gobierno imperial como recompensa por servicios prestados. Pero solamente en las últimas décadas del siglo XIX es que el paisaje pasó por una profunda modificación. Inmigrantes alemanes, italianos y poloneses entre otros llegaron a la región, modificando la realidad económica y cultural, fundando nuevos núcleos rurales y urbanos utilizando las referencias constructivas europeas aliadas a la disponibilidad de la materia prima regional. Estos colonizadores iniciaron el derrumbe de las matas para dar lugar a las construcciones y plantíos, introdujeron el cultivo de nuevos productos agrícolas y la creación de animales para el consumo de la población, así como la instalación de industrias caseras, establecimientos comerciales y escuelas. El período se caracterizó por la ampliación y consolidación de las fronteras, por la pequeña propiedad y por la diversificación de la agricultura.

En la década de 1960 una nueva modificación ocurrió con el inicio de la mecanización de la agricultura. La producción que era basada en la pequeña propiedad y en la diversificación pasó a basarse en la monocultura extensiva, principalmente en la cultura del trigo, del soya y del maíz. Nuevas culturas como la canola y el girasol pasaron a dar un nuevo colorido a la región a partir de la última década del siglo XX pero sin cambiar la escala del paisaje. La multiplicación y el crecimiento de los núcleos urbanos, la concentración de la tierra en manos de unos pocos propietarios y una grande falta de respeto a la naturaleza son características que marcan este período.

2. CONCLUSIÓN

En el transcurso de los últimos 350 años el paisaje cultural de la Región de las Misiones pasó por profundos cambios, pero algunos trazos permanecen como la geomorfología, la hidrografía, las suaves elevaciones con vegetación rastrera, pastos y cultivos, recortadas por pequeños bosques de fauna y flora variadas, nativas y exóticas. Varios costumbres utilizados por los guaraní, como el mate, la carne asada y la charla alrededor del fuego se juntan a las diferentes tradiciones traídas por los colonizadores europeos y son rasgos característicos del gaucho misionero.

Como todo el paisaje cultural, ella es dinámica, y va a seguir siendo modificada, cabe a nosotros, técnicos y comunidades, encontrar una manera de que esta dinámica de los cambios no desfiguren los elementos esenciales que caracterizan la región.



Motivos y argumentos para innovar en el plan-proyecto de las vegas litorales.

Valenzuela Montes, Luis Miguel (*Profesor de Urbanística y Ordenación del Territorio. Universidad de Granada*).

Matarán Ruiz, Alberto (*Profesor de Urbanística y Ordenación del Territorio. Universidad de Granada*).

Pérez Campaña, Rocío (*Ambientóloga, Investigadora Predoctoral del Área de Urbanística y Ordenación del Territorio. Universidad de Granada*).

1. DEL ESCENARIO DE CRISIS A LA ALTERNATIVA PARA LOS ESPACIOS DE ALTO VALOR AGROAMBIENTAL

Motril como otros espacios litorales e interiores del mediterráneo se encuentra en un momento de encrucijada tanto por las transformaciones sociales, económicas y paisajísticas que ha propiciado la agricultura en las últimas décadas, como por las previsibles transformaciones que cabe esperar como consecuencia del nuevo PGOU (2003), el plan subregional del litoral granadino pendiente de redacción e implementación, y la puesta en servicio de las nuevas autovías y de la presa de Rules. Sin embargo, estas circunstancias han de ser también entendidas dentro del escenario global de estos espacios (tabla 1).

Ante dicho escenario, cabe proponer nuevos modelos para el plan-proyecto de las vegas litorales, tal y como se aborda en el proyecto “Estrategia multifuncional y modelo de uso y gestión del parque agro-urbano de la Vega de Motril” (Excmo. Ayuntamiento de Motril-Universidad de Granada, 2005-2007) del cual no mostramos aquí sus propuestas finales, sino los motivos y argumentos que dan pie a los instrumentos diseñados desde una visión alternativa local a la crisis por la que atraviesan los espacios de alto valor agroambiental.

Considerando este contexto de pérdida de funcionalidad y devaluación del paisaje surge la estrategia de uso y gestión multifuncional de la Vega de Motril, que podría desembocar en un instrumento que desarrollase tal fin, como podría ser un “parque agro-urbano”. En ese sentido, mostramos en este documento diversos aspectos en progreso relacionados esencialmente con la estructura ambiental de la Vega del Guadalfeo en Motril, la dinámica del planeamiento en lo que respecta al Suelo no Urbanizable, la eficiencia productiva y ambiental de la actividad agraria mediante la comparación de diferentes cultivos del litoral granadino y la generación de criterios para el dibujo territorial de la estrategia de uso multifuncional.

Tabla 1. DAFO de los espacios de alto valor agroambiental.

DEBILIDADES	AMENAZAS	FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
a) Carencias en la Política Agraria Común.	a) Mercantilización total de la tierra y los alimentos.	a) El Tratado de Roma y la Constitución Española	a) Mayor sensibilidad ciudadana con respecto a la
b) Como efecto de a), ausencia de una Política Agraria Estatal propiamente dicha.	b) El proceso descontrolado de urbanización y construcción de infraestructuras.	contemplan y exigen medidas de política agraria en relación con el desarrollo sostenible.	necesidad de protección de los equilibrios ecológicos, pero con poca traducción aún en el modo de vida y de consumo.
c) Ausencia de coordinación entre las diferentes Administraciones implicadas.	c) Las políticas de privatización de los individuos que provocan desigualdad social y económica.	b) La legislación de montes (estatal y autonómica) constituye hoy la muestra más avanzada en la tutela de espacios con alto valor agroambiental.	b) Respuesta, aunque tímida, de los poderes públicos ante las exigencias de tutela de los recursos naturales y la lucha contra el hambre y la pobreza.
d) Los Acuerdos sobre Agricultura en el marco de la Organización Mundial del Comercio.	d) La falta de respuesta ante el minifundismo. Medidas insuficientes en retractsos y unidades mínimas de cultivo.	c) Las medidas de desarrollo rural en cuanto crean condiciones para el mantenimiento de explotaciones agrarias y tejido social en el medio rural.	c) Posibilidad de orientar la innovación y los recursos tecnológicos en un uso más razonable de los recursos naturales.
e) Debilidad de las organizaciones agrícolas en su capacidad de conexión con el resto de los ciudadanos.	e) El envejecimiento de la mayor parte de la población activa agraria y la falta de sucesores.	d) Medidas que potencian el uso de los recursos más sostenible y la agricultura ecológica.	d) Las contradicciones y límites del modelo actual de crecimiento caótico, cuyos daños y perjuicios son cada vez más perceptibles para la mayoría de los ciudadanos.
f) Ausencia de medidas efectivas de protección del suelo rústico en general.	f) La total conversión del sector productivo agrario en un apéndice de la industria agroalimentaria.	e) Signos distintivos (denominaciones de origen...)	e) La posibilidad de reorientar la PAC.
g) Ausencia de disposiciones más adherentes a las formas de organización de la empresa agraria.	g) La próxima disminución de ayudas por parte del presupuesto de la UE al desarrollo rural y el posible desmantelamiento de ayudas a las rentas.	f) Mejora de los seguros agrarios.	f) La evidencia del fracaso en la OMC de una política de intercambios comerciales que considera los alimentos como cualquier otra mercadería.
h) Atención insuficiente a la política de instalación de jóvenes agricultores.	h) Desaparición de especies y variedades, erosión, desertización, agotamiento de acuíferos, favorecidos por la agricultura intensiva e industrial.	g) Medidas de apoyo a las agrupaciones de productores de cara a la comercialización de productos.	
i) Insuficiencia de las medidas para contrarrestar el oligopolio de la distribución y comercialización de productos agroalimentarios.		h) Medidas sobre trazabilidad y etiquetado.	
		i) La articulación de actividades complementarias (cinegéticas, conservación del paisaje, agroturismo, artesanía) con las actividades agrarias.	

2. MOTIVOS PARA UNA GESTIÓN MULTIFUNCIONAL DE LA VEGA DE MOTRIL.

Una vez apuntada la dinámica del paisaje agrario tanto en caso local periurbano, que estudiamos, como en el escenario global, político, social y económico. Pasamos a introducir los “motivos” que justifican la necesidad de desarrollar una estrategia de gestión diferenciada de las “tradicionales” para la Vega del Guadalfeo. Esta justificación se basa en una serie de procesos identificados:

- 1º. El proceso de pérdida y deterioro del paisaje agrario identitario de la Vega del Guadalfeo por la desaparición inminente del cultivo de la caña de azúcar, sin que de momento existan alternativas.

- 2º. La creciente urbanización turística, residencial e ilegal de la Vega del Guadalfeo en Motril.
- 3º. Las innovaciones o expectativas que se abren con algunos cultivos, como son los ornamentales y la agricultura ecológica.
- 4º. La alteración de usos tradicionales, tanto la ya descrita que afecta a la caña de azúcar como otras que, por ejemplo, afectan a las huertas tradicionales.
- 5º. La monofuncionalidad que sugiere y está implementando el PGOU de 2003, es contraria a una revalorización multifuncional de los espacios de alto valor agroambiental, como la Vega de Motril.
- 6º. La separación o “frontera” entre la Vega y el núcleo urbano, como consecuencia de la urbanización y/o degradación de la Vega, es retroalimentada por la ausencia de transiciones adecuadas tanto en la relación campo-ciudad, como entre usos y actividades en la propia Vega.
- 7º. El vacío instrumental en la gestión agroambiental del SNU, que no es un sumidero “protegido” o un espacio expectante ante la especulación, sino un ámbito que requiere para su desarrollo medidas de activación multifuncional.
- 8º. El proceso de fragmentación institucional, ambiental y, social, de la Vega, como consecuencia de todos los procesos anteriores, está sostenido por la ausencia de directrices subregionales de gestión integrada de los paisajes agrarios de alto valor. La indefinición del modelo territorial mancomunado del litoral, alimenta opciones de desarrollado municipal desmesurado.

3. ARGUMENTOS PARA PROPONER EL PARQUE AGRO-URBANO DE LA VEGA DE MOTRIL.

3.1. Por el fracaso del planeamiento en el tratamiento del Suelo No Urbanizable.

Los problemas derivados de una planificación obsoleta y centrada en las cuestiones urbanas, desde el reduccionismo de la edificabilidad, se acentúan aún más cuando se quieren fomentar alternativas como, por ejemplo, la multifuncionalidad. En los planes se suele olvidar que existen otros usos; agrícolas, ganaderos, forestales...(en suelos clasificados como no urbanizables) que trascienden en ocasiones los límites municipales conformando unidades de escala regional, que escapan por tanto de un planeamiento general local, de cuyo sometimiento pueden resultar degradadas sus funciones económicas, culturales, ambientales y paisajísticas...

Como señala Fernández (1996), existe una “provisionalidad temporal” y “decisional” al respecto del suelo no urbanizable, cuestión que puede comprobarse al estudiar su tratamiento normativo a lo largo de los diferentes documentos aparecidos desde la propia Ley de 1956 hasta los planeamientos municipales más recientes. La imprecisión, por una parte, de muchos términos y

enunciados relativos al suelo no urbanizable, junto a la problemática planteada anteriormente, sitúa a esta tipología de suelo en una posición crítica en cuanto a su supuesta “inmunidad” frente a las actividades urbanizadoras.

El suelo no urbanizable en la Vega de Motril y concretamente en el ámbito de estudio, contiene una extensa zona del parcelario agrícola además de la Charca de Suárez y el área correspondiente al dominio público marítimo-terrestre. En total, una superficie de 1644,68 ha (aproximadamente el 15% de la superficie del término municipal). Sin embargo, toda la zona (1644,68 ha), pese a haber estado clasificada como suelo no urbanizable por el actual planeamiento y los anteriores, está afectada por numerosas actividades y elementos que contribuyen al deterioro de las funciones agropaisajísticas de estos suelos y de los elementos que constituyen su estructura ambiental. Las afecciones se han resumido y cuantificado en la siguiente tabla:

Tabla 2. Cuantificación de afecciones en suelo no urbanizable.

AFECCIÓN	SUPERFICIE APROXIMADA (ha)	%
Parcelas en estado de abandono	108,78	6,61
Invernaderos	279,65	17,00
Edificaciones	22,93	1,39
Red viaria principal	16,41	0,99
Total	427,77	26,01
Infracciones ambientales (escombreras, almacenes ilegales, acopios de tierra, vehículos abandonados, basuras...)	37 infracciones	

3.2. El argumento espacial: la ecoestructura de la vega de Motril.

La planificación urbana y territorial, integrada y coherente, requiere necesariamente la identificación de aquellos elementos de interés ambiental presentes en su ámbito de actuación. Este proceso suele presentar dos deficiencias fundamentales:

- **Respecto a la gestión**, suele ser contraproducente, ya que generalmente se atiende más a criterios de simple protección que a otros de activación y promoción, que sin embargo, responderían mejor a las necesidades de mantenimiento y aprovechamiento de los beneficios que comportan estos elementos. Quedaría así reservada la protección para casos muy concretos de absoluta incompatibilidad de usos.
- **Respecto a la componente espacial**, la identificación espacial de estos elementos plantea a su vez también dos problemas, dado que con frecuencia se hace de forma aislada (sin considerar la conexión entre ellos dentro del propio ámbito de actuación del plan) y de forma localizada: restringido al ámbito de actuación del plan, sin tener en cuenta las relaciones existentes

entre estos elementos dentro de unidades ambientales (que no suelen responder a las unidades administrativas municipales propias del planeamiento general).

Es, sobre todo, al respecto de esto último (aunque obviamente termina condicionando también las actividades de gestión) que cobra interés la “ecoestructura”, como soporte físico que articula las funciones y beneficios ambientales. La forman una serie de elementos para cuya identificación resulta de gran utilidad recurrir a la traslación de algunos conceptos y modelos de la ecología del paisaje. No se presenta como antítesis de la estructura urbana e infraestructural y de las funciones económicas, sociales y culturales, sino, muy al contrario, su identificación responde a la necesidad de integrar ambas estructuras para que coexistan de forma sinérgica en beneficio de todos los elementos puestos en juego. Es más, no necesariamente los elementos de la ecoestructura han de tener un carácter estrictamente natural, sino que pueden ser resultado de la interacción humana. Conecta valores ecopaisajísticos que no quedan aislados en pos de la conservación, sino que son articulados para consolidar su funcionamiento y fomentar sus externalidades positivas. No supone pues, introducir factores limitativos, en tanto que sí correctivos, aportando además los beneficios derivados de la puesta en valor de los elementos componentes de la ecoestructura y que atienden no sólo a demandas ecológicas sino también sociales y urbanas.

En la Vega de Motril, serían todavía reconciliables estas dos estructuras, ya que, pese a que el crecimiento urbano y el abandono agrícola han degradado notablemente su entorno, se pueden aún recuperar aquellos elementos clave para la articulación de las funciones ecológicas y paisajísticas y las urbanas. Los elementos que integrarían nuestra visión propositiva de la ecoestructura serían (ver resumen en tabla 3):

Tabla 3. Elementos de la ecoestructura, funciones y posibilidad de integración.

ELEMENTOS DE LA ECOESTRUCTURA	FUNCIÓN	POSIBILIDAD DE INTEGRACIÓN EN LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA Y TERRITORIAL
Zonas húmedas (charcas)	Área fuente de biodiversidad o gran riqueza productiva.	Zonas protegidas pero con uso didáctico, científico, con equipamientos adaptados a estas necesidades y que podrían incluirse en los sistemas generales del municipio.
Caña de azúcar	Área fuente de biodiversidad o gran riqueza productiva.	Zonas de interés agrícola y cultural. Potencia el paisaje característico de la Vega.
Arbolado/setos/linderos	Área tampón que filtra y ralentiza los flujos de materia, energía e información.	Posibilidad de conexión con espacios verdes de los suelos urbanos e integración en los de futuros desarrollos o bien en sistemas generales. Generación de pantallas en suelos industriales y urbanos.
Ríos/ramblas/arroyos	Corredores de articulación y difusión de la malla natural y agraria.	Integración en sistemas generales formando parte de la red de espacios libres del municipio.
Acequias	Corredores de articulación y difusión de la malla natural y agraria.	Integración en sistemas generales formando parte de la red de espacios libres del municipio. Posibilidad de inclusión en espacios verdes. Mantenimiento de recursos naturales. Fomento de externalidades agrarias.
Caminos	Corredores de articulación y difusión de la malla natural y agraria. Conexión entre el paisaje agrario.	Integración en sistemas generales formando parte de la red de espacios libres del municipio. Se puede jerarquizar la red existente facilitando las tareas de gestión de infraestructuras de la Vega (en relación sobre todo a las necesidades de la agricultura).

Los siguientes planos (figura 2) corresponden a la cartografía de la ecoestructura. En uno de ellos se ha realizado un “negativo” de la ecoestructura de manera que pueda verse con mayor claridad cuáles son las líneas principales, lo que permite identificar las zonas de mayor interés a la hora de establecer medidas de conservación, activación e integración en el proceso de planificación.

3.3. Por el valor económico y la eficiencia comparativa de las agriculturas y el turismo.

3.3.1. De la eficiencia productiva y la creación de empleo de los cultivos de la Vega de Motril

Las siguientes tablas (4 y 5) resumen el papel que pueden jugar las agriculturas de la Vega de Motril en el desarrollo económico en función de una selección de indicadores de eficiencia productiva, económica y social. En este momento sólo se incluyen los datos medios de las plantaciones para poder realizar una comparativa entre ellas, ya que los datos del conjunto del sistema productivo van a ser tratados más adelante para su comparación en este caso con los datos obtenidos para la urbanización turística.

Tabla 4. Los indicadores de rendimiento y productividad de los cultivos en la Vega de Motril referidos a 2003.

CULTIVO	A	B	C=A/B	D	E=C-D
	PRODUCTIVIDAD Tm/Ha	PRECIO €/Tm	INGRESO €/Ha	COSTES €/Ha	RENDIMIENTO NETO €/Ha
CAÑA DE AZÚCAR	80	36,29	2903,61	2.363	541
PATATA	35	260	9.100	4.277,61	4.822,39
LECHUGA	30	430,32	12.909,6	5.080,05	7.829,6
CHIRIMOYO	11,8	903	10.655	3.000	7.655
AGUACATE	7	1090	7.630	1.721	5.909
INVERNADEROS					
TOMATE	97	290	21.750	18.030	3.720
PEPINO	98	330	29.700	17.730	11.970
PIMIENTO	70	540	37.800	16.828	20.972
JUDÍA	22	1090	23.980	15.626	8.354
ORNAMENTALES	10 Miles de plantas/Ha	19.718 €/ 1000 Plantas	197.180	168.832	28.348
ECOLÓGICO					
CHIRIMOYO	11.6	600	6.989	3.505	3.484
COL CHINA	113 Miles de plantas/Ha	320 €/ 1000 Plantas	36.143	15.526	20.617
TOMATE INVERNADERO	74	400	29.475	12.198	17.277
PEPINO INVERNADERO	53.2	600	31.901	15.650	16.251
PIMIENTO INVERNADERO	13	1200	15.625	8.797	6.828
JUDÍA INVERNADERO	16,1	2400	38.636	9.204	29.432

Tabla 5. Los indicadores en relación con la creación de empleo.

CULTIVOS	F	G=F/A	H=E/F
	CREACIÓN DE EMPLEO Jornales/ha	NECESIDAD DE MANO DE OBRA SEGÚN LA PRODUCCIÓN Jor/Tm	NECESIDAD DE MANO DE OBRA €/ Jor
CAÑA DE AZÚCAR	75	0,94	7,21
PATATA	150	4,29	32,15
LECHUGA	250	8,33	31,32
CHIRIMOYO	140	11,86	54,68
AGUACATE	120	17,14	49,24
INVERNADEROS			
TOMATE	424,5	4,38	8,76
PEPINO	565,4	5,77	21,17
PIMIENTO	514	7,34	40,80
JUDÍA	706,75	32,13	11,82
ORNAMENTALES	1,285	128,5	22,06

Como complemento a las tablas anteriores hemos querido aportar la siguiente figura que detalla los principales actores del sistema económico existente en torno a las agriculturas de la comarca litoral, lo que evidencia el complejo entramado económico que, aunque no siempre visible, se genera y existe alrededor de esta actividad.

Figura 1. Redes y agentes en el ciclo económico hortícola.



Aunque el desarrollo de las agriculturas se suele potenciar en zonas agroganaderas donde existe despoblación y depresión económica, también es factible atender a este concepto en zonas dinámicas como la Vega de Motril. Los principales argumentos para esta propuesta estarán basados en la necesidad de una diversificación económica y en la importancia relativa de los sistemas agrarios en la economía regional y local. Aunque existen otras actividades económicas más lucrativas (en el corto plazo) en las zonas dinámicas, sería poco inteligente renunciar a estos valores, máxime cuando la acumulación de infraestructuras y de capital social de las agriculturas constituye una fortaleza del sistema económico regional y local.

3.3.2. De la eficiencia productiva de los diferentes tipos de alojamiento turístico.

Para poder comparar el coste de oportunidad al optar por uno u otro uso del suelo, se han resumido en la Tabla 6 los indicadores de generación de renta y de creación de empleo descritos en este texto para las agriculturas y el turismo. Los datos de partida son de 2001 para el caso turístico y de 2003 para el caso de las agriculturas. Los cálculos para el medio y el largo plazo se han desarrollado sin la consideración de factores de depreciación, lo que no impide realizar, con las salvedades oportunas, la comparativa que se describe a continuación.

Una visión detallada del cuadro siguiente habrá supuesto una importante sorpresa para el lector ante la misma posibilidad de comparar los datos de generación de renta y empleo por unidad de superficie de dos actividades como la agricultura y el turismo a las que a priori se les asignan valores económicos muy dispares a tenor de las opiniones sociales y de las tendencias de la planificación y de la inversión que predominan tanto en los países centrales, como en las regiones periféricas (por ejemplo Andalucía) y otras zonas del Mediterráneo.

Gran parte de la importancia económica de la urbanización turística proviene de las rentas generadas en el momento de la construcción de los edificios, algo que se acentúa sobremanera cuando se trata de la segunda residencia. Aunque la magnitud de los beneficios socioeconómicos sea mayor en el turismo, la concentración en el tiempo de la demanda de empleo y la generación de rentas dificulta el desarrollo local sostenible, máxime cuando se trata de la urbanización turística, cuyas rentas de mantenimiento son muy escasas en comparación con las generadas por las agriculturas más dinámicas cuyos beneficios son comparables con la segunda residencia en el largo plazo y son mucho mayores si no se tienen en cuenta los datos de la construcción. Además, la urbanización genera la mayor parte de sus beneficios socioeconómicos en el inicio de su actividad pero produce una fuerte carga sobre el territorio y sobre los municipios a lo largo de toda su vida útil, ya que demanda unos servicios propios de personas de rentas altas (turistas o inmigrantes climáticos) y consume de forma constante e intensiva diversos recursos escasos como el suelo, el paisaje y el agua.

Tabla 6. Comparativa de generación de rentas y creación de empleo en las agriculturas y en el turismo.

	INCLUYE CONSTRUCCIÓN		SIN CONSTRUCCIÓN		INCLUYE CONSTRUCCIÓN		INCLUYE CONSTRUCCIÓN	
Actividad	Generación de renta anual media en 10 años por cada 10 has	Generación de empleo anual medio en 10 años por cada 10 has	Generación de renta anual media en 10 años por cada 10 has	Generación de empleo anual medio en 10 años por cada 10 has	Generación de renta anual media en 20 años por cada 10 has	Generación de empleo anual medio en 20 años por cada 10 has	Generación de renta anual media en 50 años por cada 10 has	Generación de empleo anual medio en 50 años por cada 10 has
Turismo Hotelero	10,60	267,50	6,54	267,50	8,57	176,75	7,35	122,30
Turismo 2ª Residencia	4,10	220,00	0,14	220,00	2,12	131,50	0,93	78,40
Vega Mixta	0,11	8,89	0,11	8,89	0,11	8,89	0,11	8,89
Caña Azúcar	0,03	3,33	0,03	3,33	0,03	3,33	0,03	3,33
Subtropicales	0,09	5,78	0,09	5,78	0,09	5,78	0,09	5,78
Ornamentales	1,97	57,11	1,97	57,11	1,97	57,11	1,97	57,11
Invernaderos	0,33	22,22	0,33	22,22	0,33	22,22	0,33	22,22
Subtropical Ecológico	0,03	Sin datos						
Hortícola Ecológico	0,21	Sin datos						
Invernadero Ecológico	0,17	Sin datos						

Fte.: Elaboración propia a partir de Requejo Liberal (2001), Matarán Ruiz (2005) y entrevistas. Datos de renta en millones de €.

3.4. Por la comparativa de la eficiencia ambiental de las agriculturas y el turismo.

Se defiende a lo largo de este texto la importancia de considerar el valor multifuncional de las agriculturas. Sin embargo, se debe tener en cuenta la producción conjunta de este tipo de paisajes pero también las externalidades negativas que se resumen en la siguiente tabla comparativa, pues las agriculturas, como cualquier otra actividad humana, tienden a producir impactos ambientales de grado diverso que deben ser abordados cuando se propone un nuevo contexto de planificación y diseño de los espacios litorales.

Al igual que las agriculturas, la urbanización, y en particular, la urbanización turística que está amenazando seriamente a los valores ambientales de la comarca litoral granadina. Aunque ya se ha tratado a lo largo de este texto la afección del planeamiento y de determinados elementos urbanos, la siguiente tabla comparativa resume un análisis más pormenorizado de la afección ambiental de la urbanización turística como actividad consumidora de territorio, y del turismo como actividad económica generadora de externalidades negativas.

Tabla 7. Principales impactos ambientales producidos por las agriculturas y el turismo litorales.

Impactos ambientales	Residuos sólidos	Residuos líquidos	Consumo energía	Consumo de agua	Extracción de arena y suelo	Impacto paisajístico	T
Hoteles	Incremento y variedad en residuos sólidos (residuos orgánicos, plásticos)	Alta contaminación	Alta contaminación por residuos orgánicos y plásticos	Alta contaminación por residuos orgánicos y plásticos	Alta contaminación por residuos orgánicos y plásticos	Alta contaminación por residuos orgánicos y plásticos	18
Segunda Residencia	Incremento de residuos sólidos	Alta contaminación	Alto consumo de energía por hectárea	Alta contaminación por residuos orgánicos y plásticos	Alta contaminación por residuos orgánicos y plásticos	Alta contaminación por residuos orgánicos y plásticos	17
Regadío Tradicional	Pequeña cantidad que se incorpora al suelo (residuos orgánicos y plásticos) y mucha verde para abovar al ganado	Consumo variable de pesticidas y fertilizantes que producen problemas ambientales	Alto consumo de energía derivado del transporte y del consumo de inputs	Según norma de riego: de 6000 a 9000 m ³ /ha año. Generalmente agua superficial	Utilizan el suelo disponible en las plantaciones	Alto y medio	7
Caña de Azúcar	Grandes cantidades de residuos verdes quemados, asustando a la vaca	Alto consumo de pesticidas y fertilizantes	El consumo de energía deriva del transporte y del consumo de inputs	Más de 1.000 m ³ /ha año. Más en invierno. Generalmente agua superficial	Utilizan el suelo disponible en las plantaciones	Alto y medio	8
Subtropicales	Pequeña cantidad quemada e incorporada al suelo. Residuos verdes para el ganado o como abono del suelo	Alto consumo de fertilizantes durante todo el año. Baja cantidad de pesticidas varias veces al año	El consumo de energía deriva del transporte y del consumo de inputs	Más de 4.500 m ³ /ha año. Más en verano. Agua subterránea y/o Doble y superficial en verano	Utilizan suelo disponible en la plantación. Si se planta en terraza hay que aportar una pequeña cantidad	Alto y medio	9
Invernadero	Alta contaminación por residuos orgánicos y plásticos	Alta contaminación por residuos orgánicos y plásticos	El consumo de energía deriva del transporte y de un alto consumo de inputs	Plantaciones de alta eficiencia consumen de 6000 m ³ /ha año. Más en verano	Alta contaminación por residuos orgánicos y plásticos	Alta contaminación por residuos orgánicos y plásticos	16
Ornamentales	Alta contaminación por residuos orgánicos y plásticos. Alta cantidad de residuos orgánicos y plásticos	Consumo alto por exceso de pesticidas y fertilizantes en función del tipo de cultivo	El consumo de energía deriva del transporte y de un alto consumo de inputs	Plantaciones de alta eficiencia consumen de 6000 a 9000 m ³ /ha y año. Más en verano	Utilizan suelo disponible en la plantación, importa pequeña cantidad de suelo o sustrato	Alta contaminación por residuos orgánicos y plásticos	12
Agr. Ecológica	Pequeña cantidad quemada e incorporada al suelo. Residuos verdes para abovar al ganado	No utilizan ni pesticidas ni fertilizantes sintéticos	El consumo de energía deriva del transporte	Dependiendo del sistema de riego varía de 6000 a 9000 m ³ /ha año	Utilizan el suelo disponible en las plantaciones	Alta contaminación por residuos orgánicos y plásticos	1

Fte.: Elaboración propia a partir de Matarán (2005) y de Ministerio de Medio Ambiente (2005). Niveles: 1 bajo, 2 medio y 3 alto impacto ambiental.

La magnitud de los impactos generados y la escasez de datos (que además son muy diversos) dificulta en gran medida la determinación de la eficiencia ambiental del turismo, sin embargo atendiendo a los análisis realizados en materia productiva y económica, es evidente que el turismo como actividad económica ligada a la expansión urbana mantiene una eficiencia ambiental menor de la que se ha estimado para las agriculturas e incluso produce unos impactos cuya magnitud es mucho mayor de los producidos por las agriculturas más agresivas (invernaderos y ornamentales). Los estudios consultados (Ministerio de Medio Ambiente, 2005) (ELOITTE-EXCELTUR, 2005) (Plan Andaluz de Turismo Sostenible, 2008-2011) describen también un escenario desalentador donde el incremento de los impactos generados por el turismo es proporcionalmente mayor al incremento de los beneficios obtenidos por esta actividad aunque la ocupación urbano-turística vaya a crecer en gran medida. Por lo tanto, la conclusión más importante es que la magnitud del daño producido por el turismo crece de forma exponencial en función de la expansión urbana. Todo lo cual indica de nuevo es necesario limitar el crecimiento urbano ligado al turismo. Aunque al mismo tiempo

se deberá fomentar la regeneración urbana y la puesta en valor de los espacios periurbanos.

Esta limitación es complementaria con la necesidad de mantener las agriculturas que se ha defendido a lo largo de todo este trabajo, aunque la necesaria planificación de los espacios agrarios también tendrá que tratar de reducir los impactos ambientales producidos por las agriculturas, promoviendo la diversidad y beneficiando a aquellas que tengan una mayor eficiencia. En este sentido, los cultivos ecológicos cumplen una excelente labor ya que no generan apenas impactos ambientales y llegan a producir mejores resultados económicos que el resto de las agriculturas.

3.5. Por el valor multifuncional de las agriculturas como base para la planificación del parque agrourbano.

Según los economistas Atance, Bardají, y Tió, (2001) el término multifuncionalidad referido a los espacios agrarios “recoge la incorporación a la función tradicional de producción de materias primas y alimentos la consideración de todas aquellas funciones realizadas por la agricultura que van más allá de ésta y por las cuales el agricultor no obtiene un bien intercambiable en los mercados”.

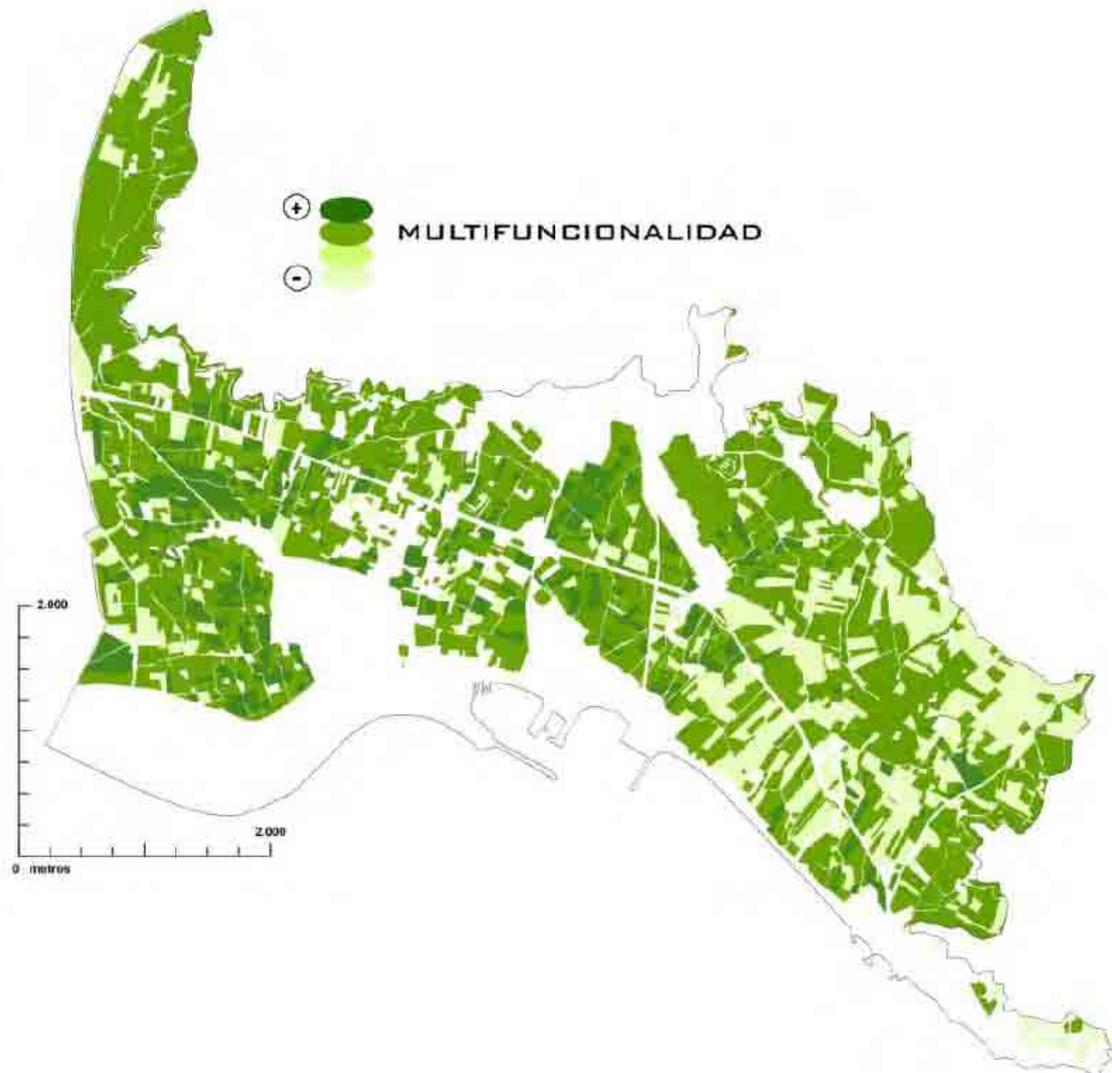
Del análisis de las externalidades positivas y su valoración paisajística surge la tabla 9 que establece una comparativa de los valores para la multifuncionalidad que se han descrito de forma diferenciada para aportar una diferenciación espacial de los argumentos esbozados en este trabajo.

Tabla 8. Valoración para la multifuncionalidad de las externalidades ambientales producidas por las agriculturas de la Vega de Motril

Actividad	Paisajes con valor escénico	Generación de espacios abiertos	Patrimonio cultural	Reservorio de biodiversidad	Formación de suelo	Valor total
REGADÍO TRADICIONAL	Es factible el uso público de las estructuras agrarias que bordean los paisajes	2 Paisaje plano o con matas de baja altura	3 Estructura y cultivos tradicionales valiosos	2 Especies y paisajes tradicionales relacionados con los espacios colindantes	2 Los sistemas modernos basados en la química forman menos suelo que la agricultura tradicional que recircula los residuos orgánicos.	2 11
SUBTROPICALES	Es factible el uso público de las estructuras agrarias que bordean los paisajes y en algunos casos de las propias plantaciones	3 Arbolado de baja altura	2 Cultivos contemporáneos cuyo valor patrimonial proviene de su escasez en estas latitudes	1 El arbolado permite la existencia de especies y paisajes relacionados con los espacios colindantes	2 La recirculación de los residuos orgánicos aporta materia al suelo.	3 11
CAÑA DE AZÚCAR	Es factible el uso público de las estructuras agrarias que bordean los paisajes	2 Paisaje uniforme a diferentes alturas en función de la fase de crecimiento	2 Estructura y cultivos tradicionales valiosos en las últimas plantaciones europeas	3 Especies y paisajes tradicionales relacionados con los espacios colindantes	2 La quema de los residuos de la caña dificulta su reintegración en el suelo.	0 9
INVERNADEROS	Es factible el uso público de las estructuras agrarias que bordean los paisajes.	0 Paisaje agresivo por el contraste del plástico	0 Cultivos contemporáneos con escaso valor patrimonial	0 Cultivos aislados del medio que no aportan biodiversidad	0 Ni siquiera utilizan el suelo del lugar donde se establecen y no recirculan los residuos orgánicos.	0 0
ORNAMENTALES	Es factible el uso público de las estructuras agrarias que bordean los paisajes.	1 Paisaje diverso y agresivo por el contraste del plástico	0 Cultivos contemporáneos con escaso valor patrimonial excepto los cultivos florales tradicionales	0 Cultivos aislados del medio que no aportan biodiversidad excepto los cultivos sin cubrir que sí aportan diversidad	1 No suelen utilizar el suelo del lugar donde se establecen y no recirculan los residuos orgánicos.	0 2

Fte.: Elaboración propia. Nota: La asignación de valores numéricos mantiene las siguientes equivalencias: 0 valor bajo o negativo para la multifuncionalidad; 1 valor medio; 2 valor alto; y 3 valor muy alto.

Figura 2. Representación espacial de la multifuncionalidad de los diferentes cultivos de la Vega de Motril (el color oscuro significa un mayor valor).



4. CONCLUSIONES.

Este proyecto surge del compromiso de un grupo universitario con el territorio de la costa de Granada, y más en concreto, con el patrimonio ambiental, urbanístico y cultural que constituye la vega litoral del Delta del Guadalfeo. La visión de este territorio como un capital multifuncional fundamenta la exploración de argumentos alternativos para innovar en los instrumentos de ordenación de estos paisajes, lo que llega a tomar cuerpo en la propuesta de “parque agrourbano” que se hace para el municipio de Motril.

El conjunto del litoral granadino, y en particular el delta del Guadalfeo y las Vegas y Valles de Almuñécar, se encuentran en un momento crucial en el que es fundamental pararse a realizar un análisis profundo sobre los usos del suelo y la estrategia de planificación territorial, que marcará indefectiblemente el futuro de “nuestro” litoral (y recalcamos el valor de la palabra “nuestro” en representación de la colectividad).

En el caso particular de Motril, la redacción del nuevo Plan General de Ordenación Urbana, aprobado en el 2003, lejos de paliar y ordenar el crecimiento desmesurado, en bastantes ocasiones ilegal y depredador, lo que hace es proponer un modelo muy agresivo con el territorio y, especialmente, con la franja litoral y la vega, unidades de gran valor histórico y agro-biológico. En el resto de municipios de la costa de Granada también se apuesta por crecer de forma excesiva atendiendo a propuestas que favorecen principalmente el turismo residencial y el negocio inmobiliario sin tener en cuenta factores de diversificación económica, protección paisajística, equilibrio comarcal o cohesión social. Los instrumentos de planificación territorial, al uso y en vigor, no han sido capaces de afrontar con garantías los procesos transformadores acontecidos, fomentando crecimientos desmesurados sin perspectiva alguna de ordenación espacial integrada, como queda puesto de manifiesto en el trabajo.

Así, el Delta del Guadalfeo –Municipios de Motril y Salobreña- y, particularmente, la Vega perteneciente al municipio de Motril, constituyen un espacio singular que necesita definir su futuro, tras –entre otros motivos- haberse iniciado la desaparición definitiva de la caña de azúcar, lo que puede precipitar el abandono agrícola y subsecuentemente la presión urbanística. De ahí la necesidad de buscar alternativas y de realizar proyectos piloto que puedan asegurar y activar el paisaje, las funciones ecológicas, y el capital natural, o lo que es lo mismo, el uso eminentemente agrícola y productivo de ciertas áreas de la Vega de Motril.

Por lo tanto, ante el cuadro situacional descrito, las opciones estratégicas y las acciones que se lleven a cabo tienen un indudable interés para proponer acciones territoriales de carácter público, aunque con una consistente base civil, que promuevan y aseguren la actual naturaleza agraria de paisaje como la Vega del Guadalfeo, que es el contexto local que nos ocupa. Acciones de este tipo, pueden tener antecedentes análogos en diferentes planes especiales o parques metropolitanos desarrollados, con mayor o menor éxito, en otras Vegas, Huertas y espacios rururbanos del mediterráneo.

BIBLIOGRAFÍA

ATANCE, I., BARDAJÍ, I., y TIÓ, C. (2001): *“Fundamentos económicos de la multifuncionalidad agraria e intervención pública (una aplicación al caso de España)”*. IV Coloquio Hispano-Portugués de Estudios Rurales, La Multifuncionalidad de los Espacios Rurales de la Península Ibérica. Santiago de Compostela.

AYUNTAMIENTO DE MOTRIL (2003): *Plan General de Ordenación Urbana*.

BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M. (2006): *La ordenación del territorio en España. Evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX*. Universidad de Sevilla. Consejería de Obras Públicas y Transportes.

CONSEJERÍA DE TURISMO Y DEPORTES: (2007). “Plan Andaluz de Turismo Sostenible, 2008-2011”. JUNTA DE ANDALUCÍA. Sevilla.

ELOITTE y EXCELTUR: (2005). *“Impactos sobre el entorno, la economía y el empleo de los distintos modelos de desarrollo turístico del litoral Mediterráneo español, Baleares y Canarias”*. ELOITTE y EXCELTUR.

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G.R. (1996): *Estudio sobre el urbanismo y la protección de los recursos naturales*. Ministerio de Fomento. Dirección General de la Vivienda, Arquitectura y el Urbanismo. Serie Monografías.

FORMAN, R. T. T. y GODRON, M. (1986): *Landscape ecology*. John Wiley & Sons. New York.

GARCÍA-BELLIDO, J. (2002): "La cuestión rural: patología urbanística del espacio rústico". *Ciudad y Territorio*. *Estudios Territoriales* 132, pp. 277-323.

GARCÍA MANRIQUE, E. (1972): *Los cultivos subtropicales de la costa granadina*. Departamento de Geografía. Facultad de Letras. Universidad de Granada.

GUTIÉRREZ COLOMINA, V. (1990): *Régimen jurídico urbanístico del espacio rural. La utilización del suelo no urbanizable*. Montecorvo. Madrid.

JORDANO FRAGA, J. (1992): "Régimen jurídico del suelo no urbanizable". *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 128, pp. 195-199.

MATARÁN, A. (2005): "La valoración ambiental-territorial de las agriculturas de regadío en el litoral mediterráneo: el caso de Granada". Tesis Doctoral. Universidad de Granada.

Ministerio de Medio Ambiente: (2005). "Perfil Ambiental de España 2005". Servicio de Publicaciones del Ministerio de Medio Ambiente. Madrid.

MOYA GARCÍA, G. (1998): *Cambios económicos y comportamientos sociales en la agricultura de la costa granadina. Distorsiones y pervivencias de una comunidad campesina (1930-1981)*. Tesis Doctoral. Departamento de Historia Contemporánea.

PÉREZ CAMPAÑA, R. (2007): *Nuevos instrumentos en la planificación de paisajes agro-urbanos. Aplicación a la Vega del Guadalfeo*. Investigación Diploma Estudios Avanzados. Universidad de Granada.

REQUEJO LIBERAL, J. (2001): "La segunda residencia lanza una opa sobre el litoral andaluz. Una grave amenaza sobre el modelo de ordenación territorial para el litoral". Comunicación III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. Gijón.



The methodical value of landscape-climatic lines in background monitoring of mountain areas and in preproject investigations

V.A. Zagorulko

Institute of Monitoring for Climatic and Ecological Systems of Siberian Branch of Russian Academy of Sciences, Tomsk

Experimental Laboratory of the Renewable Energy and Landscape Ecology, Tomsk

The economy of the Republic of Altai (a Siberian region of Russia) is mostly based on harvesting and working of timber as well on tourism. At present day there are exist some big projects in mining, energy, transport network, timber cutting etc. Forest areas with glaciation plots are promising for a multifunctional forest exploitation (most of all for the recreation forest use). However, the mountain nature management intensive development under conditions of very rare weather stations and biospheric reserves in mountain areas of Russia can be lead to inadequate assessment of the anthropogenic interference effects into mountain ecosystems. Under conditions of the climate change this may lead to considerable risks for the objects of nature management and their infrastructure. To change the situation we need to introduce new methodical recommendations into the system of monitoring.

In planning and monitoring investigations of the ecosystems the main aspect is a territorial mark and lines of the key objects. The landscape-climatic lines in mountain regions being discrete and sometimes even wide enough (Arno, Hammerly, 1990), can be viewed from a dialistic point of view as linear lines themselves and territorial marked line ecosystems with a sharp gradient of the component characteristics (Armand, 1955). We refer the snow line and upper forest line varieties to such lines in mountains. You need to assess the climate influence in their formation in other words the extent of their representativeness to use them in monitoring.

For Siberian cedar forests (***Pinus sibirica Du Tour***), the height of the upper forest line (and the timberline first of all) is strongly connected with an average July isotherms +7...+9°C, and with the snow line [2]. The correspondence between the snow line and upper forest line is an important characteristic in monitoring studies [3]. It is characterized by a vertical distance between these lines – the width of ecotone “forest-snow” (it is the subalpine – alpine belt as well). According to M.V. Tronov’ opinion [2], the ecotone width is stable through time, however, it is changeable in space. It possesses a regional and even basin character. Being a line the ecotone width can be a certain indication for the climate monitoring. A territorial mark and presence of strongly marked lines allow to map it (for example, on a scale 1:50 000), and to view in the system of landscape units adopted in Russia for the system of the landscape classification (Miller, 1974).

So far, the ecotone width index as the landscape-climatic line has no any scientific grounding in monitoring of the mountain ecosystems. This work discloses the effort of a methodical reasoning of its estimation and understanding the potential of its practical value. The suggested method bears a preliminary character and lies in the following procedures: a) choosing the objects; b) determining the higher position of the upper forest line stipulated climatically and snow line in separate basins by means of cartometric measurement (on a topographic map, scale 1:50 000), determining the average height of these boundaries for individual basins groups; c) calculating the average ecotone width for individual basins' groups; d) determining the representativeness of individual basins and group of basins for monitoring.

According to a comprehensive point of view, they did not bear any significant glaciers during the Late Pleistocene glaciation period (Okishev, 1982). That is why the snow line is orographic and discrete here, and is formed by separate small glaciers, firn fields, long-lived snowfields, and snow-glacial formations. Last are a set of glaciation forms that are not identified as "small" [2] or "transitional" ones (Ivanov, 1968) and different from general big glaciers. By in large its can be named as glacial objects. The availability of present objects of the snow line assumes its earlier presence that tells us about their tolerance. It is explained by the thing that the objects forming the snow line, small glaciers and transitional glaciation forms most of all, have the peculiarity to preserve their existence for indefinite long time, "adjusting" to the changes of climatic conditions [3]. At the same time the orographic snow line of the areas where glaciation is not widely spread is almost at the limit of its existence and it means that changes of its objects will be more representative than that of periodical oscillations of big glaciers. Our field investigations have confirmed the actual existence of the similar objects; however, most of them are long-lived snowfields. The orographic snow line conforms to the first level of chionosphere and it means that it has the same importance in general monitoring as, for example, a firn line [1]. Besides, the areas where glaciation is not widely spread are universal ones (Ivanov, 1968), that determines the significance of the present method.

To test this method we have chosen the Iolgo ridge (Central Altai) that spreads [sublatitudinally](#) (WNW-ESE). 25 glacial objects form the snow line here. Depending on a number of ecological factors different landscape-climatic lines, the ecotone width value are formed here. Table 1 shows that objects of the Iolgo ridge located in different areas were divided into 4 groups according to the character of their spatial distribution. Glacio-hydrologic peculiarities of these groups are determined by the accumulative influence of the climate and the relief. The cases when the upper forest line is located over the snow line that give a negative ecotone width value, not appropriate for the calculation were excluded from the processing (by one case in the first and second groups). The third group is represented by an object; it is presented in the table, however, we did not take it into account in the course of study. In the fourth group we excluded the "Uimensky" glacier as its status is significantly different from the other objects forming the snow line. All in all we have studied 21 objects. Later we are going to study the importance of the data excluded for this present study. In the indices by the upper forest line the timberline is the numerator (on the valley bottom/on the valley slope), and the upper line of rare lignose is the denominator.

Geotopological (geomorphological) conditions influence greatly the choice of objects. The true altitude is the main limiting factor to form the upper forest line as well as the snow line. The exposition and steepness of the examined surface is also important for the snow line. The exposition, due to the direction of the southwesterers prevailing defines the corresponding transportation of precipitations in the given area and the relief form and the steepness – their deposition and accumulation in the form of long-form glacio-hydrologic objects (without clarification of the status) of NW-N-NE-E expositions, forming the snow line. The absolute height of the snow line is characterized as a hypsometric mark of the bottom edge forming it in the given place of the object.

The height of the upper forest line for the Iolgo ridge can vary from 1690 to 2040 m. The non-climatic variants of the upper forest lines do not reflect the true climatic conditions and they also as noise are excluded from the studies. Otherwise, it is observed the values variation from 1350 m on the talus and the rock arrears to 2250 m in case of a rare lignosa. The surface steepness defines the normal ecological conditions of the woodland forming (persistent and mature soil covers, the absence of overwetting). But in practice it becomes apparent only in forming the upper line of rear lignosa that is formed by open forests in contrast to the timberline that is formed by closed woodland. On the slopes of valleys the timberline is usually higher (1740-2040 m) than on the bottoms of the head valleys (1690-1830 m) that is explained by the limiting moisture factor that is indirectly concerned with the deglaciation of the territory and the turfness of the surface. But in this study the upper forest line is attached to the existing snow line and there are few such variants. Therefore, the consideration of the direct influence of the steepness on the forest upper line was not supposed. The characteristic of the geotops surfaces steepness in the place of the upper forest line has not been taken into consideration as it is indirectly contained in its high-altitude position.

The average width of the ecotone was calculated as the difference of the average values of the snow line heights and the upper forest line. In case you need to calculate the average width of the ecoton as the average from the unit value of the ecotone width (as the pairs of heights of two lines), the results are the similar. The average width of the ecotone for each group has its value both due to the local pool-type peculiarities [2, 3] and to the group peculiarities in the whole.

The absolute height of the lower edge of the objects forming the snow line regarding the base firn line of the single (“Uimensky”) glacier – 2180 m (the Glacier Catalogue of the USSR, 1980) is the criterion of their stability determination. Those that are on it and above (one in the second and two – in the forth group), meet the stability condition based on the supposed stability of the “Uimensky” glacier. It shows their representativeness for choosing as the objects of the biosphere monitoring. Those, that are below are unstable and cannot be chosen for monitoring. Simultaneously the objects that are higher the firn line may be regarded as “transitional forms” in terms that the orographic snow line can be represented only by the snowflakes but the example of the “Uimensky” glacier shows the opposite. Furthermore, it makes sense to test these objects for the status of glaciers! The third group with one object is excluded from the consideration but it is also above the selected base height.

Analyzing the data of Table 1 we see that it reflects the increase of the absolute heights of the upper forest line, snow line and the ecotone width from the west to the east. This coincides with the increase of the climate continentality and the precipitations decrease: the branches of the mounting chain lying farther to the east due to being screened by the more western and other mounting chains are less moistened. The average absolute height of the upper line of the rare lignosa corresponds to the law explicitly. The timberline on the bottom of the valley is subjected to the influence of moistening and that is why can conflict with the law. The heights of the upper forest lines on the slope in the second and fourth groups coincide approximately but in the fourth group it is less. The number of the snow line objects is large at beginning due to the orographic line and it decreases to the east (temperature and precipitations are less as well).

Unexpectedly high precipitation-evaporation ratio ($K=1,7-2,5$, Modina, 1972) of the eastern part of the Iolgo ridge is explained by the increase of the absolute heights of the ridge branches to the east (up to 2500-2600 and more). They receive a little bit more precipitations that is also increased due to the snowstorm transportation. In fact, the objects of the snow line become less, but the "Uimensky" glacier appears (and there is the possibility of other presence)! The acknowledgement of the existing moistening potential by snowstorms is the Sumultinsky ridge where there are 3-4 small glaciers (Adamenko, 1970). It is located more eastern and the absolute height of the surfaces is 2700 m and higher. The increase of moisture can be indirectly confirmed via the less height of the upper forest line in the fourth group in comparison with the second! It is explained by the suppressive action of avalanches. The calculations executed by V.V. Sevastyanov by his original method [4], allowed determining that the lower line of the chionosphere (closer to the average annual isotherm 0° in fact – the line of the potential glaciation's development) for the Iolgo is 2600-2750 m. In case of the "Uimensky" glacier it is 320-570 m higher that confirms the predominance of the snowstorm transportation role in forming and supplying the glaciers here. Naturally, one of the conditions for this should be at least the small elevation of mountain peaks over the pointed lower bound of the chionosphere. Finally, this all defines just the fourth group as the representative for the whole ridge.

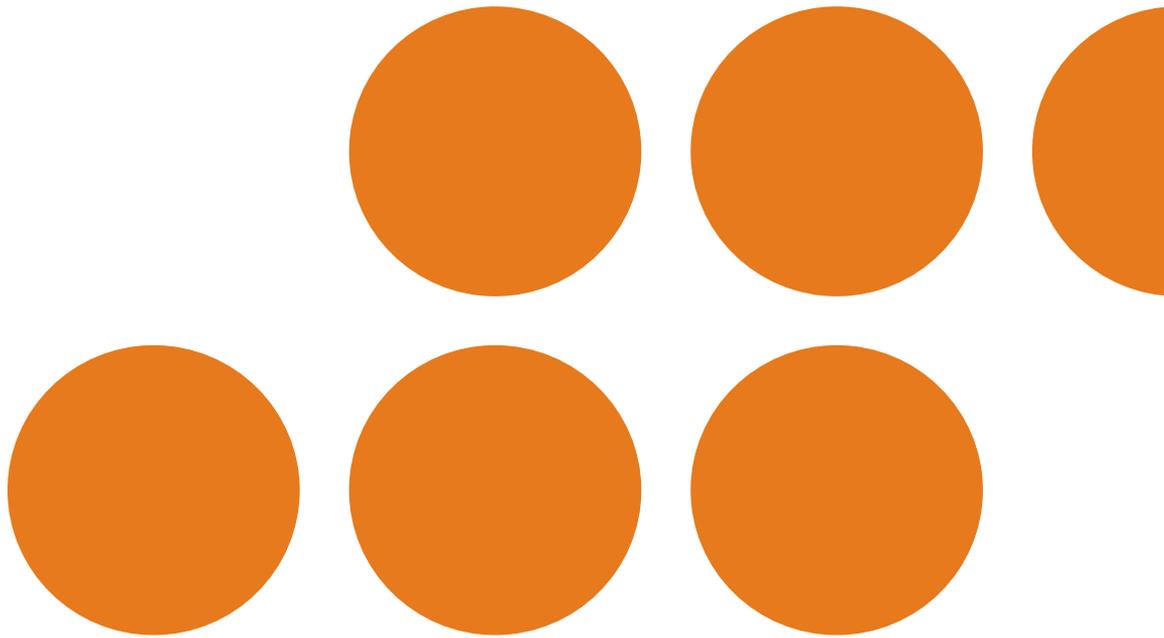
If the absolute height determines the conditions of hard atmospheric precipitation then the slope steepness is higher than that of the forest line, depending on the absolute height it determines a) the ecotone width, b) conditions and potential of the exogenous processes development. As a rule the bigger width corresponds to a big steepness of the surface above the timberline, the presence of the stone scattering. Here the gravitational-talus process prevails, the snow slides are possible. At the small width the soil flow begins and the erosive processes can develop. Thus, the width of the ecotone can be also a limiting factor for the nature management development.

- 1 M.V. Tronov. The problem of the glaciers development. Tomsk, 1960.- 115 p.
- 2 M.V. Tronov. The glaciers and the climate. Leningrad, 1966.- 407 p.
- 3 M.V. Tronov. The factors of glaciation and the development of glaciers. Tomsk, 1972.- 235 p.
- 4 V.V. Sevastynov. The climate of highlands of Altai and Sayan. Tomsk, 1998.- 201 p.

Table 1. The characteristic of the landscape-climatic lines of the lolgo ridge

The lines and their characteristics	The group of glacial objects			
	1	2	3	4
The number of glacial objects	14	3	1	4
Average absolute height of the snow (orographic) line, m up sea level	1984	2073	2415	2185
Average absolute height of the upper forest line, m up sea level	$\frac{1757}{1816}$ 1813	$\frac{1813}{1850}$ 1877	$\frac{1780}{2040}$ 1970	$\frac{1753}{1848}$ 1895
The ecotone width	$\frac{227}{168}$ 171	$\frac{260}{223}$ 196	$\frac{635}{375}$ 445	$\frac{432}{337}$ 290

área de Patrimonio



área de Patrimonio

V CIOT

Conclusiones



fundicot
ASOCIACIÓN INTERPROFESIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO



Conclusiones Área de Patrimonio

Ángel Sánchez Blanco

1. Los Patrimonios Públicos como recursos al servicio de la colectividad social forman parte de los valores estructurantes de los patrimonios privados, en el ámbito de la interfuncionalidad sistemática del capital territorial.
2. En la actual correlación de patrimonios públicos y patrimonios privados se constata la fácil instrumentalización y práctica indefensión en la que son colocados los patrimonios públicos como consecuencia de la instrumentalización privada de que pueden ser objeto, generadora de desmedidos beneficios empresariales para el sector inmobiliario, lo que muestra ineficacia en el sistema tributario y el incumplimiento de la exigencia constitucional del artículo 47 de la Constitución de recuperación pública de las plusvalías que genera la actividad privada urbanística y que singulariza un urbanismo al servicio de los promotores en detrimento de un urbanismo al servicio de las personas.
3. Las autoridades administrativas, en sus correspondientes ámbitos de competencias, deben aplicar las delimitaciones previstas por la legislación sectorial de los patrimonios públicos en los ámbitos de las costas marítimas, aguas continentales, carreteras y vías pecuarias, equiparando, estos bienes públicos, en los que se puede apreciar altas cotas de ineficiencia administrativa, las equilibradas y eficaces actuaciones administrativas apreciables en la organización y gestión de los espacios naturales protegidos.
4. Las consecuencias negativas que la inactividad administrativa ha tenido en el menoscabo y pérdida de funcionalidad del dominio público marítimo terrestre, del dominio público hidráulico, y del dominio público viario en carreteras, autovías y vías pecuarias, contrasta también con las altas cotas de eficacia en la organización y gestión pública del patrimonio histórico, del que se puede afirmar que, durante los últimos treinta años, ha sido objeto de una ejemplar rehabilitación y puesta en valor, que contribuye a la potenciación de la posición de España en los circuitos históricos y culturales mundiales.
5. La apreciación del menoscabo de los patrimonios públicos, en particular del dominio público marítimos terrestre , del dominio público hidráulico, y el



dominio público de carreteras y autovías, y el menoscabo que ha afectado a los patrimonios forestales no preservados por las categorías de protección previstas por la legislación de espacios naturales protegidos, tienen en los informes del Defensor del Pueblo, y de sus homólogos en los ámbitos autonómicos, incluidas Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos, excepcionales testimonios que implican la evaluación institucional de las deficiencias administrativas existentes en este ámbito, y que deben de ser acatados en sus conclusiones por las autoridades administrativas de las Administraciones afectadas.

6. En la preservación de los patrimonios públicos, tiene que integrarse una mejor organización de los medios personales y de las técnicas y gestión procesales de la jurisdicción contenciosa administrativa para superar la ineficacia de sus Sentencias por efecto de la perturbadora y disfuncional demora en el tiempo que la singulariza.
7. Es necesaria la armonización pública de las iniciativas privadas sobre el territorio mediante los correspondientes instrumentos públicos de decisión: procedimiento administrativo, determinaciones legales, codificación normativa, e instrumentos de planificación, con una coherente valoración de la funcionalidad de la iniciativa privada en el ámbito territorial y con integración en la gestión pública de los instrumentos tecnológicos de conocimiento y control organizativo que utiliza el sector privado en la preservación de sus intereses.
8. Para mantener la funcionalidad de los patrimonios públicos y para conseguir la más altas cotas de funcionalidad de los patrimonios privados, desde el respeto de la sostenibilidad ambiental, son irrenunciables los instrumentos jurídicos de programación urbanística y los instrumentos de ordenación territorial, en una estricta recuperación del principio de jerarquía de las normas jurídicas.
9. Es alentador observar que la Ley de Suelo de 2007, supera el ámbito referencial del urbanismo para situarse en la metodología de la ordenación del territorio, en coherente integración con la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad de 2007, mediante la preservación del suelo rural y su sustracción a la instrumentalización y a su consideración residual en función de la actividad urbanizadora, afortunada ruptura metodológica de la práctica pública y privada, que tiene el complemento de los Patrimonios Públicos de Suelo para el restablecimiento del equilibrio en el mercado de la vivienda, y que requieren de los siguientes complementos:
 1. Del comprometido desarrollo por las Comunidades Autónomas de los Instrumentos de Ordenación del Territorio, de los que han hecho dejación en incumplimiento de las previsiones constitucionales y estatutarias.
 2. Del efectivo control por las Comunidades Autónomas de la irrenunciable obligación municipal de elaborar los Planes Generales de Ordenación Urbana correspondientes a cada

municipio, que tienen que evitar el vacío normativo en el que se desarrollan actuaciones de hecho que comprometen, desde la inasimilable discrecionalidad, patrimonios públicos y la coherencia de patrimonios e inversiones privadas.

3. Incorporar a la evaluación económica de los sistemas generales y equipamientos la valoración económica de los espacios naturales y de la biodiversidad.
4. Considerar como un inasimilable ejercicio, solo identificable con la anarquía institucional, el hecho de que, en el Estado español, puedan competir 8.008 municipios con sus correspondientes decisiones de calificación de suelo, o de dotaciones de infraestructuras y de equipamientos, en competencia con sus municipios limítrofes.
5. La inasimilable versión de una competitividad intermunicipal en subasta a la baja de promotores inmobiliarios o de inversores fabriles, requiere ser reconducida, en el marco de la vigente legislación local de 1985, por decisiones intermunicipales compartidas con las Comunidades Autónomas, y procedimentalizadas por los representantes de los Ayuntamientos en las correspondientes Comarcas y Áreas Metropolitanas, mediante la obligada incorporación del principio de equidistribución de los beneficios y cargas de los correlativos municipios en la dotación de infraestructuras y equipamientos intermunicipales, en garantía de sus patrimonios municipales y de la igualdad de oportunidades de los vecinos comarcales o metropolitanos.

área de Patrimonio

V CIOT

Ponencias principales



fundicot
ASOCIACIÓN INTERPROFESIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO



Public Heritage and Private Heritage in the E.E.U.U. Territorial System

Theodore Koebel

Professor, Urban Affairs and Planning, Virginia Polytechnic Institute and State University



1. INTRODUCTION

Urbanism in the United States presents a complex problem of regional and local growth patterns that are highly unbalanced, complicated by limited and fragmented governmental capacity to respond to the challenges of market failure and protection of public goods. With a large, diverse land area of 9.8 million square kilometers, the United States is the third largest country in the world behind China and Russia. By comparison, the land area of Spain is 0.5 million square kilometers, less than three-fourths the size of the State of Texas. Reflecting the local variability of land characteristics and markets, urban planning in the United States is highly decentralized and largely vested in local government units of cities, towns and counties whose boundaries were mainly established in the 19th century and have been largely unchanged since the mid-20th century.

Urban planning in the United States was established in response to the enormous public problems of urbanism associated with the early industrial city of the late 19th and early 20th centuries (Meck 1996). In this formative stage, urbanism and the governmental organization of urban planning were relatively well matched, as the urban footprint and the “city” were largely co-terminus. The modern era of suburbanization and a large-scale public highway infrastructure, coupled with massive urbanization of the population, produced the post-modern expansion of urban areas into sprawling metropolitan communities. The land area and complexity of contemporary urbanism far exceed the capacities of the planning systems established nearly one-hundred years ago. As a result, urban planning in the United States frequently fails to protect the natural environment and the historical and cultural assets that contribute to quality of life.

2. URBAN PLANNING IN THE UNITED STATES

2.1. Emergence of Urban Planning in Response to Industrial City

The urban planning regime in the United States was established in response to the problems of the emerging industrial city of the late 19th and early 20th centuries (Mandelker 1993). Problems of public health and safety associated with public health hazards due to inadequate water and sewage systems, fire hazards, and transportation hazards led to the adoption of public codes to protect health and safety (including fire and building codes) and the development of public infrastructure for water, sewer and transportation systems. Land use planning was established to control the negative externalities associated with the industrial city (e.g. abattoirs and factories) through separation of land uses to protect residences and retail trade, to provide parks and open space, and to improve public architecture. The Chicago World Fair in 1893, known as the “World’s Columbian Exposition” in celebration of the 400th anniversary of Christopher Columbus’ discovery of the New World, proclaimed the vision of an American city created by public planning to reflect European grandeur and the efficiencies of modern public infrastructure.

In 1909 the emergence of an urban planning movement was clearly established with the First National Conference on City Planning in Washington, the District of Columbia (D.C.), and the publication of the Plan of Chicago. Now known as the Burnham Plan after its principal author—Daniel Burnham—who was also the principal planner of the Columbian Exposition, the Plan of Chicago promoted the improvement of the lakefront at the heart of the city, the creation of a system of highways, the unification and improvement of the railway system to promote efficient movement of people and freight, the creation of a park system, the “systematic arrangement of streets and avenues,” and “the development of centers of intellectual life and of civic administration, so related as to give coherence and unity to the city” (including the Field Museum, the Crerar Library and a civic center of government buildings). (See *The Plan of Chicago*, <http://www.encyclopedia.chicagohistory.org/pages/10537.html>.) Sponsored by the Commercial Club of Chicago, the Plan reflects the close association between business leadership and civic leadership that shaped modern planning in the United States. Within the next two decades, urban planning evolved as a local effort to develop an orderly city as reflected in the creation of the Boston Metropolitan District Commission (responsible for sewers, water and parks), the Los Angeles County Regional Planning Commission, the Regional Plan of New York, and the creation of the American City Planning Institute, and the adoption of the first comprehensive plan by a major city (Cincinnati). (See *Pathways in American Planning History: A Thematic Chronology*, <http://www.planning.org/pathways/regional.htm>)

2.2. The Federal Role in Urban Planning

2.2.1. Promoting Model State Laws

As localities established the basic approach to city planning, the role of the Federal government remained unclear. Two important contributions came in the form of promulgating standard enabling acts for zoning and planning for adoption by states. These acts still shape the definition and delegation of urban planning to local governments within many states. The early emergence of planning by cities raised concerns about the legal powers of localities to plan and regulate land uses. As a result, the U.S. Department of Commerce published model state laws (statutes) that authorize local governments to plan and zone land uses in accordance with the provisions of the enabling legislation in the form of *A Standard State Zoning Enabling Act* (SZE) in 1924 and *A Standard City Planning Enabling Act* (SCPEA) in 1928. By 1930, 35 states had adopted the SZE, with all 50 states eventually adopting this model act (Meck 1996). The SCPEA was less widely adopted by the states, but was the model for most states enacting a planning enabling act. Soon after the model acts promulgated by the Federal government, other models were published by Harvard University (Bassett et al. 1935) and a rural adaptation of the SZE was published by the U.S. Department of Agriculture. Although these enabling acts have been modified by the states, the SZE remains substantially intact today in many states.

These model enabling acts reflect the problems and the structure of early 20th century urbanism by promoting segregation of land uses in prescriptive zones that specify the permitted uses, densities, and building characteristics such as set backs (the minimum distances between the building's footprint and lot lines) and heights. The enabling acts contributed to the promotion of zoning regulations without requiring an urban plan that establishes the community's goals and standards for developing the built environment, and detached zoning from planning rather than making zoning a means of implementing the comprehensive plan. Even in states requiring or encouraging localities to have a plan, the expectations for that plan were only minimally identified. These models promoted the view that urban planning was primarily the responsibility of localities operating under the guidelines established by their states, with those guidelines only identifying the "elements" (topics) to be addressed without providing any performance criteria or guidelines for preparing a plan.

2.2.2. The Activist Federal Role

The Great Depression and Roosevelt's New Deal ushered in the era of an activist federal government with massive public works programs under the Works Progress Administration building roads, bridges, airports, public utilities, and a variety of public buildings. Much of this construction was done in and for cities. Although responsibility for constructing local public works receded to state and local governments after the Depression, a larger responsibility for the federal government in urban development was established. Under the U.S. Constitution, the Federal government has the responsibility to provide for national defense and

to regulate interstate commerce. Partly based on these responsibilities, it has significant roles in providing coherent inter-state transportation systems, developing and regulating energy systems, and in protecting the environment (although the latter responsibility did not become clear until the 1970s). The Federal Aid Highway Act of 1956 provided funding for planning and building the world's largest integrated public infrastructure project (Federal Highway Administration, <http://www.fhwa.dot.gov/interstate/history.htm>). This limited access road system serves interstate, regional, and intra-state traffic, including traffic within cities and metropolitan areas. Mainly funded by the federal government (90% federal, 10% state), the system has been planned and implemented as a joint federal-state effort. Expansion of the Act in 1962 established Metropolitan Planning Organizations (MPOs) in metropolitan areas with populations of fifty thousand people or more (Wolf and Farquhar, 2005). MPOs serve as regional transportation planning agencies that include federal, state and local government representatives in helping to shape the federally funded transportation systems in every metropolitan area of the country. Over 300 Metropolitan Planning Organizations are now responsible for planning, programming and coordination of federal highway and transit investments in urbanized areas.

The Housing Acts of 1949 and 1954 established programs for slum clearance, urban redevelopment and public housing which in combination were intended to correct the public health and safety hazards remaining from the early industrial city. As a condition of funding, localities had to develop plans for urban renewal. In addition, under Section 701 of the 1954 Housing Act, the federal government provided funding for localities to develop local comprehensive or general plans. The Federal government also provides funding for a variety of housing and community development programs through the U.S. Department of Housing and Urban Development (HUD), which was established in 1968.

Often the actions of local governments are required to implement federal objectives, which the federal government either mandates compliance or provides incentives for local governments to act. Funding is an important incentive to achieve local compliance. Prior to the introduction of "block grants" (automatic formula-based funding), federal funding relied on categorical programs such as urban renewal with very specific objectives under which localities had to compete for funding. The diversity and complexity of federal categorical funding programs, coupled with the rapid emergence of suburbs outside the corporate boundaries of major cities, prompted the expansion of the 701 grants to promote the development of regional plans and the introduction of a federal requirement (A-95) for regional reviews of categorical grant applications to assure that these individual federal funding programs were not duplicating efforts or working at cross purposes. The federal commitment to regional planning was reinforced in the 1960s with the Intergovernmental Relations Act of 1968.

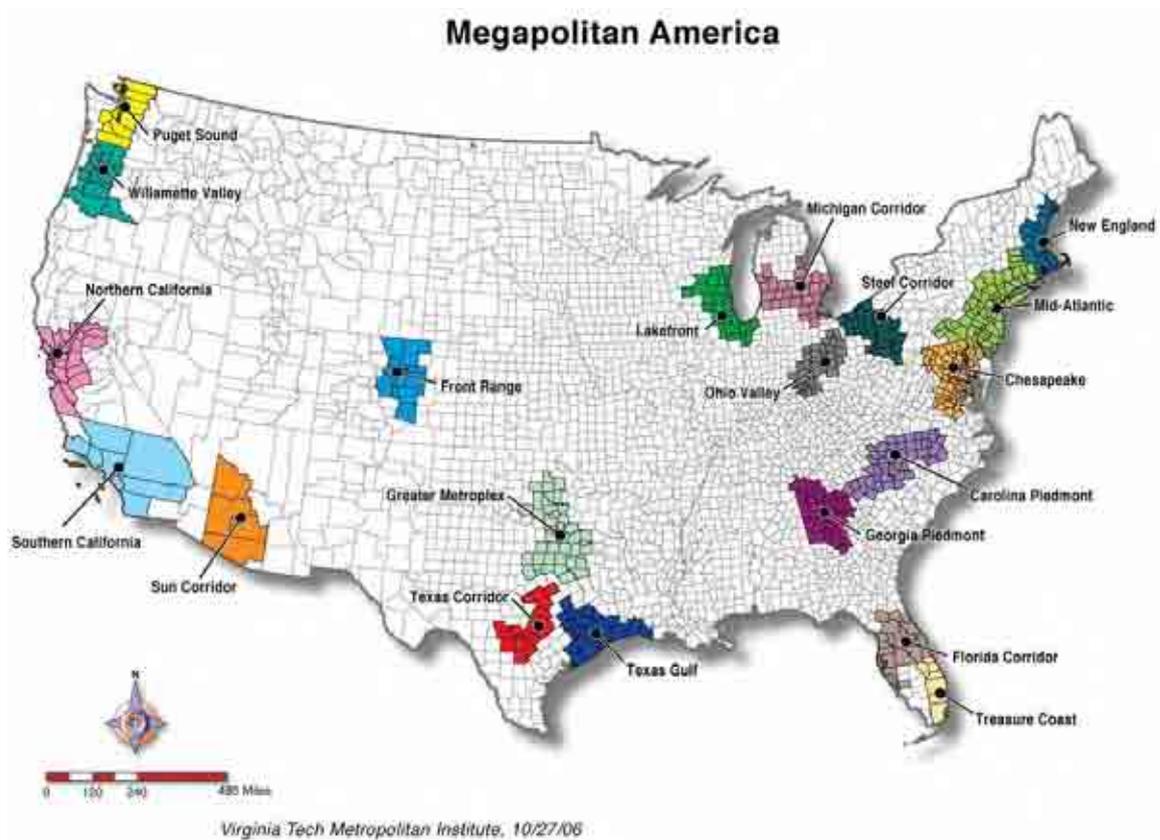
2.2.3 Federal Retrenchment from Urban Planning

Since federal incentives for regional planning were largely motivated by the challenges of coordinating federal categorical grant programs, the federal commitment to regional planning diminished with the introduction of block grants

(formula distribution) replacing many of the previous categorical grant programs in the 1970s.

The federal commitment to urban and regional planning was further eroded with the shift of population and political power away from central cities to the suburbs. Today the United States is a suburban nation. Of the nation's 300 million people, 226 million live in metropolitan areas, with 62% of this population living outside of central cities. Twenty large conurbations of adjacent metropolitan areas identified by Lang (2006) and presented in Figure 1 contain a large portion of the population and are projected to receive most of the nation's growth.

Figure 1. Megapolitan Conurbations in the United States, 2006



The demise of federal leadership in urbanization planning became clear in the Reagan Administration. A Presidential Commission appointed to review the federal role in housing and urban development concluded that a federal urban policy was impossible to articulate or achieve (President's Commission on Housing, 1982). The steady demotion of the US Department of Housing and Urban Development, which was close to losing its executive cabinet status at the start of the Clinton Administration in the early 1990s, reflects the shift in federal attention away from the problems accompanying urbanization. The Katrina disaster in the Gulf Coast highlighted federal failures to address the infrastructure needs of older metropolitan areas. The lack of federal leadership in the post-disaster recovery effort further demonstrates the withdrawal of federal commitment to urban planning.

2.2.4. The Contemporary Federal Roles in Transportation, Environment and Energy

The contemporary federal roles in shaping urbanization are focused on transportation, environmental protection and energy. The Intermodal Surface Transportation Efficiency Act of 1991 (ISTEA) and the ensuing Transportation Efficiency Act for the 21st Century (TEA-21) extended the responsibilities of MPOs for regional transportation planning (Wolf and Farquhar, 2005). These laws also mandated that transportation planning consider land use impacts, which was never required previously, and develop plans for multi-modal transportation systems. Previously restricted to highway construction or improvements, funding from the Highway Trust Fund was extended by ISTEA to include public transit.

The federal role in environmental protection was established in 1972 with the creation of the Environmental Protection Agency. EPA's major goals address Clean Air and Global Climate Change; Clean and Safe Water; Land Preservation and Restoration; Healthy Communities and Ecosystems; and Compliance and Environmental Stewardship; all of which have major implications for urbanization and urban planning. EPA promotes regional planning approaches through Multi-Jurisdiction Organizations (MJOs) that often span state and metropolitan boundaries. In addition, the U.S. Department of Energy (DOE) has several programs that impact urbanization, including Electricity Delivery and Energy Reliability; Energy Efficiency & Renewable Energy; Environmental Management; Fossil Energy; and Nuclear Energy.

2.3. Innovation in Market Incentives and Public-Private Partnership

EPA and DOE jointly operate the Energy Star Program, which promotes energy efficient products and practices. The Energy Star is a certification awarded to building products, appliances, equipment, and structures to help identify them as energy efficient. Other certification programs have emerged to promote environmental sustainability, most notably the U.S. Green Building Council's Leadership in Energy and Environmental Design (LEED) rating system. The U.S. Green Building Council (USGBC) is a private, non-profit organization with

representatives and leadership coming from every sector of the building industry. USGBC promotes environmentally responsible and profitable buildings that create healthy places to live and work. A few other private rating and certification systems promoting environmental sustainability have been initiated.

These systems could potential lead to new approaches to urban planning that span the public and private sector, and that rely on incentives for markets to achieve broader social and environmental objectives. While these public-private ventures could radically transform planning, the efforts are still in their infancy and cannot be expected to replace governmental responsibility for public planning. But the fragmentation of the federal government's role in urbanization into departmental domains of transportation, environment and energy leaves the challenges of developing a more integrated and comprehensive approach to urbanization to states and localities. Except for a few states that require regional approaches to growth planning and coordination of local land use plans, responsibility for urban planning is largely left to local jurisdictions.

2.4. Local Government Role in Urban Planning

As metropolitan growth has far exceeded the inelastic boundaries of central cities, the urban planning capacity within metropolitan areas has become highly fragmented and falls significantly short of the challenges facing these regions. Local governments responsible for key elements of urban planning, particularly land use planning, are pressured by fiscal requirements and current residents to focus on narrowly bounded local interests. This promotes planning practices that ignore regional requirements for a diverse supply of housing or that promote redevelopment of older structures and neighborhoods in favor of greenfields development that will generate adequate tax revenues to support the locality attracting the development. With a planning process that provides significant opportunity for local residents to oppose any development at densities higher than their own neighborhoods, NIMBY (Not In My Back Yard) opposition from nearby property owners and the inadequacies of a fragmented planning system results in a sprawling metropolitan pattern that reduces open space and contributes to environmental degradation.

Most citizens endorse the emphasis on private property rights in the United States and the reliance on private land markets to determine development patterns. The property rights movement has challenged the legal and public support for urban planning that significant reduces land owner's rights. The will of the majority has pushed back against aggressive urban planning approaches in Oregon and other states.

3. PRESERVATION OF CULTURAL, HISTORIC AND ENVIRONMENTAL ASSETS

This fragmented and highly diminished capacity for urban planning complicates the preservation of cultural, historic, and environmental (hillsides, ridge lines, forest and pasture lands, and water sheds) assets. The National Park Service plays a major role in preserving national cultural and historic assets, particularly those that can attract sufficient visitors to help support on-going preservation costs. States and localities bear most of the responsibility to preserve regional and local cultural and historic assets, and many local communities have actively promoted preservation for several decades. The first historic preservation ordinance adopted by a local government was in 1931, but the momentum for local historic preservation efforts mainly started in the 1970s. Federal tax incentives are available to subsidize renovation and adaptive reuse of structures in federally recognized historic districts. Several states provide additional tax incentives to encourage preservation of historic structures.

Most of the country's metropolitan areas have been built fairly recently, particularly those in the South, Southwest, and Western regions. Fewer cultural and historical treasures of national or even regional interest exist in these areas. Locally prized cultural and historic assets frequently are lost to physical decay, demolition or modernization that ignores preservation. Voluntary action by civic organizations to preserve locally valued historic and cultural assets occurs frequently, but the number of restored buildings remains fairly small. And in many instances, these treasures are of comparatively recent vintage, such as movie houses built in the early or mid-1900s. In the United States, even the first generation of fast-food restaurants can be considered cultural gems by some.

The American system frequently prizes change more than preservation. Most properties and buildings are privately owned and as a result the decision between replacing or preserving and renovating an otherwise economically and functionally obsolete building relies on which option is in greater demand in the local market. The demand for adaptive reuse is influenced by the architectural quality and location of the original building. Most of the architectural treasures surviving from the early industrial expansion of cities in the United States have either been demolished or restored, as most buildings were built cheaply and were discarded as incomes and wealth permitted higher levels of consumption. Landmark public buildings in the central business districts of cities are more likely to be preserved than commercial buildings as the latter have to compete for retail or office markets against newer buildings also in the central business district and against the burgeoning commercial markets in the suburbs.

Despite the strength of private property rights in the United States, there is significant support for preservation and restoration of natural assets (forests, rivers, streams, pasture lands, etc.) and mounting antagonism toward sprawling urbanization. Higher density, compact development and redevelopment are often promoted as responses to sprawl and as efforts to promote greater environmental sustainability. In this way, the two preservation agendas (historical-cultural and environmental) could be linked. There are important questions that need to be

addressed before coming to easy conclusions about the environmental sustainability benefits of preserving the older building stock. For the most part, these buildings are not only physically and economically obsolete; they may have a larger negative impact on the environment than newer, more efficient buildings. Advances in building diagnostics and renovation are needed in order to clearly demonstrate the environmental superiority of preservation over replacement.

4. THE 21ST CENTURY METROPOLIS IN THE UNITED STATES

The evolving American metropolis in the 21st century presents numerous challenges for historical, cultural and environmental preservation. The rapidly growing metropolitan conurbations are fairly new places in terms of the built environment, with most of the existent buildings dating since 1950. Nationally more than two-thirds of the total number of housing units standing in 2006 was built since 1960. In order to accommodate population growth, which is now driven mainly by foreign immigration, a substantial amount of building will be needed into the foreseeable future. The pressure for even greater sprawl and environmental degradation is expected to mount. At the same time, redevelopment of older areas will increase. But it remains to be seen if this will be done through disposal or renovation of older buildings. With a few exceptions, the structures built in the past fifty years are treated as disposable.

It is hard to imagine that the organization (or disorganization) of American planning will be sufficient for responding to the challenges of this century. Without innovation in planning, pressures will mount for hierarchical, command-control approaches that stifle the productivity of markets to the detriment of the common good. New models for public planning are desperately needed, particularly models that allow private markets to flourish while providing incentives for the preservation of the environmental, historical and cultural assets that help define quality of life in a community.

5. BIBLIOGRAPHY

BASSETT, E. M., F. B Williams, A. Bettman, and R. Whitten. 1935. Model Laws for Planning Cities, Counties and States, Including Zoning, Subdivision Regulation, and Protection of Official Map. Cambridge, MA: Harvard University Press.

MANDELKER, D. R., 1993. Land Use Law, 3rd Edition. Charlottesville, Va: Michie.

MECK, S. 1996. Model planning and zoning enabling legislation: A short history. In American Planning Association, Modernizing State Planning Statutes. The Growing Smart Working Papers, Vol 1. Planning Advisory Service Report Number 462/463. Washington, DC: American Planning Association.

PRESIDENT'S COMMISSION ON HOUSING. 1982. The report of the President's Commission on Housing / William F. McKenna, chair, Carla A. Hills, vice chair. Washington, DC: The Commission.

WOLF, J. F. and M. B. Farquhar, 2005. Assessing Progress: The State of Metropolitan Planning Organizations under ISTEA and TEA-21. International Journal of Public Administration. 28:13, 1057 - 1079



Marco de relación entre patrimonio, cultura y territorio: el paisaje cultural

Luis Lafuente Batanero

Subdirector general de Patrimonio. Ministerio de Cultura.



Patrimonio, cultura, territorio son términos que pueden coincidir. En la antigüedad la naturaleza se consideraba como algo ajeno al hombre. Tardará tiempo en evolucionar el pensamiento humano hasta que la naturaleza se convierta en objeto de placer estético, dando origen a un proceso de abstracción humana por el cual naturaleza se convierte en paisaje como hecho cultural, paisaje activo. Este hecho tendrá lugar en un territorio que debe considerarse como un término exclusivamente espacial modelado por las fuerzas sociales y políticas.

Todo este enjambre de elementos coincide en lo que hoy denominamos paisaje cultural. Algunas normas estatales y sobre todo autonómicas ya han incluido esta tipología de bienes, con diversos términos (paisaje cultural, parque cultural, parque arqueológico), pero en definitiva, mostrando una alta preocupación por la protección jurídica de estos bienes.

Hay que estar de enhorabuena por la entrada en vigor del Convenio Europeo del Paisaje elaborado en el seno del Consejo de Europa y que tras un largo periplo legislativo y administrativo a partir de mañana será aplicable en nuestro ordenamiento jurídico.

Este Convenio adquiere en la actualidad una especial significación, por varios motivos. Porque su elaboración ha sido producto de un proceso –en el que España ha participado activamente- arduo y ampliamente debatido, cuyo resultado es un texto consensuado que expresa una toma de conciencia real y un compromiso de los Estados. Por otra parte, la tan esperada ratificación de España ya es un hecho, lo que supone: un nuevo impulso para el paisaje, implica una gran responsabilidad por parte de las administraciones públicas y establece un compromiso en relación con su protección.

El Ministerio de Cultura ha participado activamente, junto al Ministerio de Medio Ambiente, en el largo proceso de gestación de este texto normativo, en el Consejo de Europa. A escala nacional, ambos ministerios forman parte de un grupo técnico de trabajo interministerial para el seguimiento y la implementación del Convenio en España. En este grupo de trabajo están presentes todas las Comunidades Autónomas y cuenta con la asesoría de cuatro expertos en materia de paisaje.

La idea del desarrollo sostenible, el esencial papel que desempeña el paisaje en el ámbito cultural, medioambiental y social, así como su contribución a la formación de las culturas locales, al bienestar de los seres humanos y a la mejora de su calidad de vida son argumentos más que suficientes para que los Estados Miembros del Consejo de Europa tomaran la decisión de elaborar este Convenio. Además las crecientes amenazas al paisaje debido a las transformaciones que está sufriendo el paisaje por la evolución de las técnicas de producción agrícola, forestal, industrial y de la minería, así como el desarrollo del urbanismo, las infraestructuras del transporte, el turismo y el ocio, fueron también tenidos en cuenta y fijar así su objetivo que no es otro, tal como se establece en su artículo 3, que promover la protección, gestión y ordenación de los paisajes y organizar la cooperación europea en este ámbito.

Dentro de la definición de paisaje que da la propia Convención se debe incluir, sin ninguna duda, el concepto de Paisaje Cultural, un término que no se acaba de incorporar de modo definitivo en la legislación estatal de protección del patrimonio histórico, si bien es nuestra intención incorporarlo en la reforma y actualización de esta norma prevista para la siguiente legislatura. No obstante hay que reconocer que sí lo han hecho ya algunas de nuestras Comunidades Autónomas como Andalucía en su ley genérica o Aragón con la ley específica de Parques Culturales de Aragón o Castilla-La Mancha con su ley de Parques Arqueológicos, en las que el paisaje cultural es el elemento central de la protección.

La Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español se refiere a los paisajes de un modo indirecto, colateral; habla de sitios históricos como lugares o paisajes naturales vinculados a acontecimientos del pasado, a tradiciones populares, creaciones culturales o de la naturaleza y a obras del hombre que poseen valor histórico, etnológico, paleontológico o antropológico. Esta categoría de Bien de Interés Cultural en cierto modo incluye algún tipo de paisajes culturales, pero se queda corta en su alcance. Pero sí que regula de modo completo los Jardines Históricos, que son aquellos paisajes culturales definidos como espacios delimitados producto de la ordenación del hombre de elementos naturales estimados de interés en función de su origen, pasado histórico o valores estéticos, sensoriales o botánicos. Es la primera vez que una ley define lo que se entiende por jardín histórico y le otorga un régimen jurídico de protección.

En este sentido quizás sean los jardines y parques históricos aquellos tipos de paisajes culturales más ligados tradicionalmente a la labor conservadora y restauradora del Ministerio de Cultura, lo cual no impide que poco a poco vayamos extendiendo nuestra actividad a otros tipos de paisajes culturales.

Efectivamente los Paisajes Culturales son algo más. A menudo reflejan técnicas concretas de utilización viable de las tierras, habida cuenta de las características y los límites del entorno natural en el que están establecidos; también pueden reflejar una relación asociativa de carácter cultural, artístico o espiritual específica con la naturaleza. Pueden incluir también paisajes concebidos y creados intencionadamente por el hombre, como el caso de los jardines y parques

históricos, creados por razones estéticas o botánicas. El Paisaje además es dinámico y refleja un proceso evolutivo tanto en su forma como en su composición, dando lugar a paisajes fósiles, si ese proceso evolutivo se paró en un momento dado o a un paisaje vivo en el que se conserva la función social activa en la sociedad contemporánea muy vinculada al modo de vida tradicional.

En definitiva vemos que el paisaje cultural es un término que abarca multitud de manifestaciones y que como tales, las administraciones públicas deben hacer todo lo posible por su conservación y mantenimiento, siempre dentro del marco de reparto competencial establecido en nuestra Constitución y las leyes.

El Ministerio de Cultura, desde hace ya muchos años, viene considerando el Paisaje Cultural como un elemento muy relevante del Patrimonio Histórico Español, con independencia de que también lo sea del patrimonio natural. No podía ser de otra forma no sólo porque las Convenciones Internacionales han incorporado esta tipología de patrimonio entre los elementos susceptibles de protección, sino porque también aquí en España, no ya sólo las Comunidades Autónomas en su tarea legislativa lo han incorporado, sino que incluso el Tribunal Supremo se ha pronunciado de modo indudable en varias sentencias por la necesidad de que los poderes públicos garanticen la protección del paisaje cultural pues forma parte del Patrimonio Histórico Español, valga como ejemplo y espero que todos Vds. recordarán la Sentencia referida a la Ley de Carreteras y los Toros de Osborne.

El Ministerio de Cultura, consciente de su responsabilidad en materia de paisaje cultural, ha venido desarrollando a lo largo del tiempo una programación coherente con el tratamiento específico del paisaje.

- Impulsó un proyecto de Plan Nacionales de Paisajes Culturales, cuyos objetivos últimos son la identificación y protección de los paisajes culturales, cubriendo los aspectos necesarios de definición, delimitación, análisis de componentes y gestión, desde la perspectiva de desarrollo sostenible. Considerando que un paisaje cultural es producto de las modificaciones que se han generado a lo largo del tiempo en un territorio como consecuencia de las políticas, fundamentalmente económicas, aplicadas en él. Por ello se hace necesario conocer su evolución histórica para identificar los rasgos que lo caracterizan y determinar su autenticidad.
- Dispone de un Programa de Paisajes Culturales, en el que se han llevado a cabo diversos estudios y planes directores, entre ellos:
 - o Paisaje industrial de la Sierra Minera de Cartagena-La Unión (Murcia)
 - o Paisaje del Tabaco de la Vera (Cáceres)
 - o Paisaje cultural de Navapalos (Soria)
 - o Paisaje cultural del Valle de Ricote (Murcia)
 - o Paisaje de las Huertas del Monasterio de Santa María del Paular (Madrid)
 - o Paisaje minero del Valle de Turón (Asturias)

- o Bases metodológicas para la elaboración del Atlas de los paisajes culturales del viñedo.
- Participación en proyectos internacionales:
 - o Acción Cost A27 de la Unión Europea sobre **Estructuras preindustriales en paisajes rurales y mineros.**
 - o Proyecto Cultura 2007-2013: PROYECTO EUROPEO CLT2007/1.2.1/UK-49: **La cultura europea expresada en los paisajes agrícolas.**
- Participación en reuniones y Congresos, nacionales e internacionales, con la aportación de bases teóricas y metodológicas sobre paisaje.

El Ministerio de Cultura también ha trabajado en esta línea en el ámbito de la UNESCO, en concreto en la Convención del Patrimonio Mundial en la que se distinguen los paisajes naturales de los culturales. Los Paisajes Culturales se consideran bienes culturales y representan las obras conjuntas del hombre y la naturaleza e ilustran la evolución de la sociedad y de los asentamientos humanos a lo largo de los años bajo la influencia de las limitaciones o, en su caso, ventajas que presenta el entorno natural y de fuerzas sociales, económicas y culturales sucesivas, internas y externas.

Este cambio de rumbo en la protección del patrimonio verde, no hace sino responder a una creciente preocupación tanto de las administraciones públicas como de los ciudadanos por los parques, jardines y paisajes. Estas leyes de protección del paisaje, junto con la implementación más que necesaria de instrumentos de protección, gestión y ordenación del paisaje, plantea la necesidad de realizar catálogos de estos elementos, encaminados a identificar los rasgos distintivos, peculiaridades y la problemática en cada caso. En esta línea, el Ministerio de Cultura, de la mano de las Comunidades Autónomas, ha iniciado ya los trabajos para catalogar inicialmente los Jardines Históricos, elaborando una ficha de inventario consensuado por todos en el seno del Consejo del Patrimonio Histórico y planificando, de cara a la próxima legislatura, como desarrollar este trabajo de catalogación a través de Convenios de colaboración. La pretensión a largo plazo es seguir luego con el resto de paisajes culturales. Asimismo, el Ministerio de Cultura ha financiado la elaboración y la publicación de “Los parámetros del Jardín Español”, cuyas coordinadoras son Ana Luengo y Coro Millares, que será presentado al público en las próximas semanas y que estamos seguros que será una obra de referencia para conocer con más detalles sus elementos configuradores de cada tipo histórico de jardín: la naturaleza, el paisaje y el territorio. Además otra muestra del apoyo de nuestro departamento a la protección y difusión de los paisajes culturales es la colaboración conjunta con la Universidad Politécnica de Madrid a través de su Escuela Técnica Superior de Arquitectura para la realización del Curso de especialización en Rehabilitación de Jardines y Parques Históricos y de Paisajes Culturales, en su octava convocatoria y cuya finalidad es la formación especializada de técnicos con capacidad profesional para enfrentarse a la creciente demanda social por la recuperación de nuestros paisajes culturales y jardines históricos, adquiriendo conocimientos no sólo en los aspectos teóricos de la restauración, sino también atendiendo a la práctica, conocer las técnicas de restauración y los métodos de mantenimiento y gestión.

Por último, decir que el Ministerio también se está preocupando por la gestión de los paisajes culturales. Somos conscientes que no es fácil establecer una fórmula mágica para la gestión de los paisajes culturales. No ya sólo por la enorme diversidad de tipologías que existen, como antes ya hemos aludido, sino además, por la compleja naturaleza de cada una de ellas individualmente consideradas. Por eso el Ministerio de Cultura, en colaboración con el Centro de Patrimonio Mundial de la UNESCO y el Ayuntamiento de Aranjuez, organizó el pasado mes de noviembre el I Taller sobre Gestión de Paisajes Culturales, que se celebró en la mencionada ciudad y a la que asistieron más de quince especialistas de todas las partes del mundo para debatir y reflexionar acerca de establecer unos mínimos parámetros para la adecuada gestión de los paisajes culturales, con el fin de preservar su autenticidad, excepcionalidad e integridad.

A modo de conclusión, el Ministerio de Cultura considera que el Convenio Europeo del Paisaje aprobado por el Consejo de Europa, ha supuesto un impulso decisivo para que el paisaje se convierta en un elemento esencial en la vertebración de las políticas comunitarias, puesto que contribuye a la formación de las culturas locales y es un componente fundamental del patrimonio cultural y natural europeo, que contribuye al bienestar de los seres humanos y a la consolidación de la identidad europea.

El Ministerio de Cultura se compromete a:

- La puesta en marcha definitiva del Plan Nacional de Paisajes Culturales (ahora en fase de proyecto) en colaboración con las Comunidades Autónomas.
La complejidad que encierra el paisaje cultural, no sólo por su propia esencia, que aglutina componentes de tan diversa naturaleza, sino también por el número y variedad de los agentes implicados, hace que sea necesario arbitrar los mecanismos apropiados de identificación y protección, que encuentran su marco idóneo en la elaboración de un Plan Nacional.
- Establecer sesiones de trabajo periódicas con las Comunidades Autónomas, a través del Consejo de Patrimonio Histórico, con vistas a perfilar las políticas de conservación y restauración de paisajes culturales.



Por un nuevo enfoque en la protección de los espacios naturales en base a su función social, económica y territorial

Salvador Milà

Abogado Urbanista y ex-consejero de Medio Ambiente y Vivienda de la Generalitat de Catalunya.

1. RESUMEN

La ponencia parte de una reflexión previa sobre **LA “PERCEPCIÓN” SOCIAL Y POLÍTICA DE LOS ESPACIOS PROTEGIDOS** en el sentido que, si bien los E.P. han constituido el principal instrumento aplicado a la conservación de los espacios de interés ecológico y de la biodiversidad, lo cierto es que socialmente subyace una concepción “a la defensiva” que entiende los espacios protegidos como “excepción” como “limitación” o “restricción” frente al “uso normal” de dichos recursos que se correspondería a la posibilidad de explotación sin otros límites que los costes económicos de extracción – obtención – transporte – manipulación.

Desde el punto de vista económico, se pone de manifiesto la consideración histórica de los recursos naturales más comunes: aire, agua, materias primas y biodiversidad, como “inagotables”.

Desde el punto de vista “político” hasta ahora la percepción de la protección de los recursos y espacios naturales es que supone un coste, una carga, una limitación al desarrollo económico y al bienestar social que sólo pueden asumir los países ricos.

La ponencia argumenta que debe impulsarse una profunda revolución en la forma de entender y administrar los espacios protegidos, ampliando y desarrollando finalidades que obtengan el reconocimiento social y político consecuente, situándolos como piezas indispensables para el funcionamiento sostenible y duradero del sistema proveedores de servicios estratégicos para garantizar los servicios de interés económico y social que proporcionan los ecosistemas ; como factores estructurantes en la ordenación del territorio; como factores de modernización, innovación y eficiencia, como factores de bienestar, calidad de vida y como valor como patrimonio natural y cultural de la humanidad.

Este nuevo enfoque pretendería conseguir los objetivos de poner en valor los espacios naturales protegidos como contenedores y proveedores de biodiversidad; hacer de ellos núcleos y puntos fuertes del conjunto o continuo de diversos ecosistemas, extendidos en todo el planeta, en todos los ambientes; identificar y poner en valor los servicios que el conjunto de los ecosistemas y la biodiversidad proveen a la sociedad: generación y calidad de recursos renovables; poner en evidencia que un sistema de espacios protegidos aislados y la

fragmentación de los ecosistemas no garantizan la pervivencia de la biodiversidad ni la provisión de los servicios medioambientales y que los espacios protegidos como elementos determinantes en las políticas de ordenación del territorio y el urbanismo: desarrollar propuestas de redes y sistemas de conservación que incorporen y den prioridad al concepto de conectividad –corredores-, y a una mayor integración de factores de dinamización y calidad del conjunto del territorio.

La ponencia se limita a desarrollar sólo dos aspectos de este nuevo enfoque, el relativo a **LOS SERVICIOS ECO-AMBIENTALES COMO INSTRUMENTOS PARA CONSERVAR LA BIODIVERSIDAD**, que partiendo de la situación en que los servicios de los ecosistemas, como la mayoría de los elementos de interés medioambiental no son objeto de comercio y no tienen un valor de cambio que permita hacerles el seguimiento. El M.E.A. clasifica los servicios de los ecosistemas en cuatro grandes grupos **“proveedores”, “reguladores”, “culturales” y “de apoyo”**, que en cierto modo ya suponen una aproximación en el sentido de darles referentes de valor económico y social. La U.E. está impulsando el proyecto de acción RUBICODE que trata de identificar **“las unidades biológicas”** que proveen servicios específicos, lo que debería permitir dar fijar cual es el **“aporte específico de valor”** de cada unidad biológica a un servicio medioambiental específico, tanto en los aspectos “cuantitativos” como “cualitativos”. En definitiva, la valoración económica de los servicios de los ecosistemas es un instrumento clave para asentar una cierta interacción estable entre ecología y política, por más que los mecanismos de mercado solo sean útiles para determinados fines.

La ponencia pone como ejemplo de servicios medioambientales, el papel de la biomasa forestal y marina como captadores de CO₂, y su incidencia en los mecanismos del protocolo de Kyoto, y cita algunos referentes, en la Unión europea, de integración de los objetivos medioambientales en las políticas económicas. También desarrolla brevemente la sugerencia de ir a la introducción de la contabilidad nacional medioambiental con la creación de algo similar a un *“índice de desarrollo ambiental”*.

Por último, se desarrolla el aspecto relativo a los **ESPACIOS NATURALES Y BIODIVERSIDAD COMO ELEMENTOS ESTRUCTURALES EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO**, poniendo de relieve la necesidad de que los espacios de interés natural y los conectores ecológicos, sean considerados y tratados, desde el punto de vista territorial y urbanístico, como infraestructuras básicas y elementos articuladores y ordenadores del territorio, a las cuales deben adaptarse y ajustarse las demás infraestructuras y actuaciones urbanísticas, y no al revés como tradicionalmente venía sucediendo., y analiza en este sentido los nuevos enfoques que se contienen en la reciente ley de suelo (8/2007 de 8 de mayo) y en el proyecto de Patrimonio natural y de la biodiversidad.

2. LA “PERCEPCIÓN” SOCIAL Y POLÍTICA DE LOS ESPACIOS PROTEGIDOS

La creación de las diversas figuras de “Espacios protegidos” –Reservas integrales, PN’s, EIN’s, R.N.2000, Reservas de la biosfera, patrimonio natural de la humanidad, etc...y sus diversos desarrollos conceptuales, normativos y de modelos de gestión, fueron una respuesta adecuada de “salvaguardia” en el momento de eclosión del modelo de desarrollo económico de la industrialización y la globalización, basado en la puesta en tensión -“entrada en el mercado”- de todos los recursos naturales –territorio, masas de agua, recursos naturales, recursos fósiles, especies vegetales y animales....”

Según la base de datos mundial de áreas protegidas (WDPA) existen más de 100.000 espacios naturales protegidos en el mundo, lo que representa casi 20 millones de kilómetros cuadrados: el 13% de la superficie continental del globo

Los E.P. constituyen hoy por hoy el principal instrumento de gestión directa aplicado a la conservación de los espacios de interés ecológico y de la biodiversidad.

No deja de ser una concepción “a la defensiva” –restrictiva- espacios protegidos como “excepción” como “limitación” o “restricción” (con diversa intensidad) frente al “uso normal” de dichos recursos que se correspondería a la posibilidad de explotación sin otros límites que los costes económicos de extracción – obtención – transporte – manipulación.....

Los espacios protegidos son “islas” - “cotos cerrados” –donde rigen restricciones- a los que hay que poner fronteras y límites claros en relación al entorno general “abierto” o “libre” donde no hay restricciones ni limitaciones significativas.....

Los presupuestos conceptuales –ideológicos- que sustentan la aproximación y tratamiento tradicional de los espacios protegidos están muy arraigados y tienen un cierto punto de “silogismo perverso”:

1 .- El desarrollo económico conlleva –de forma necesaria –“natural” (¿) la explotación (extracción –aprovechamiento- manipulación – transporte y consumo) de recursos naturales, sean o no renovables:

A) el beneficio o la ventaja principales (únicos ¿) que puede obtener la sociedad de los recursos naturales y del territorio es su apropiación económica: su detentación–uso–ocupación o0 consumo: -vieja concepción romanista de la propiedad: -las “cosas” que no tienen dueño son “res nullius” – la propiedad es el **“ius utire et abutire at celos ut infernos”**

B) **“recursos naturales = recursos inagotables”** en términos históricos y humanos: sus únicos límites son la capacidad de acceder a los mismos y de transportarlos y explotarlos de forma “económicamente rentable”.

2.- Los recursos naturales, el territorio y la biodiversidad no tienen ningún valor “económico” intrínseco. El “valor económico” de los recursos naturales es el resultado de una ecuación entre: “dificultad para acceder a los mismos + “coste de transporte” + “coste de transformación/manipulación” para hacerlos consumibles/asimilables (*“el aire y el agua no cuestan nada”*)

3.-El progreso, que es lo mismo que el desarrollo, equivalen a “más producto”, “más riqueza nacional” y “más bienestar social” –el medioambiente “ni está, ni se le espera”-

Sobre estas premisas no resulta aventurado afirmar que, aún de forma subliminal, el enfoque mayoritario entre los responsables políticos y económicos de nuestro actual sistema, en relación a lo que suponen los Espacios Protegidos y otras formas de preservación del patrimonio natural dé por supuesto que:

1-El establecimiento de “reservas”, “espacios o especies protegidas” o de “vedas” son “limitaciones”- “excepciones” al uso “normal” de los recursos: se asocian a “imposiciones culturales y políticas” –extra o “anti” económicas- , que sólo se pueden permitir a partir de determinados niveles de desarrollo económico y social.

2.- Por tanto, la protección de los recursos y espacios naturales supone un coste, una carga, una limitación al desarrollo económico y al bienestar social - que sólo pueden asumir los países ricos.

¿COMO SUPERAR ESTÁ SITUACIÓN?

3. NECESIDAD DE UN NUEVO ENFOQUE

Se debe impulsar una profunda revolución en la forma de entender y administrar los espacios protegidos, ampliando y desarrollando, de forma perceptible finalidades que, no por conocidas, obtienen el reconocimiento social y político consecuente: **SITUAR LOS ESPACIOS PROTEGIDOS Y AL PATRIMONIO NATURAL COMO:**

1) PIEZAS INDISPENSABLES PARA EL FUNCIONAMIENTO SOSTENIBLE Y DURADERO DEL SISTEMA PROVEEDORES DE SERVICIOS (enfoque socio-económico)

: elementos estratégicos para garantizar los servicios de interés económico y social que proporcionan los ecosistemas

2) FACTORES ESTRUCTURANTES EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

3) FACTORES DE MODERNIZACIÓN, INNOVACIÓN Y EFICIENCIA (enfoque técnico-científico: I+D+i)

4) FACTORES DE BIENESTAR, CALIDAD DE VIDA (enfoque socio-político)

5) VALOR COMO PATRIMONIO NATURAL Y CULTURAL DE LA HUMANIDAD (enfoque cultural) instrumentos para la conservación de la naturaleza, y promoción de sus valores patrimoniales y culturales.

Con los siguientes **OBJETIVOS**:

1) -Poner en valor los espacios naturales protegidos **como contenedores y proveedores de biodiversidad**.

2) – Hacer de los espacios protegidos **NÓDULOS, PUNTOS FUERTES** del conjunto o continuo de diversos ecosistemas, extendidos en todo el planeta, en todos los ambientes, en todas áreas ; marítimas, terrestres; en todos los usos: agrarios, urbanos, de servicios.

3) -Identificar y poner en valor los **servicios que el conjunto de los ecosistemas y la biodiversidad proveen a la sociedad**: generación y calidad de recurso renovables; mejor conocimiento y aprovechamiento de los no renovables (fósiles...); ahorro -...

4) -Poner en evidencia que **un sistema de ESPACIOS PROTEGIDOS AISLADOS y la FRAGMENTACIÓN DE LOS ECOSISTEMAS no garantizan la pervivencia de la biodiversidad** ni la provisión de los servicios medioambientales a la sociedad

y

5) **los espacios protegidos como elementos determinantes en las políticas de ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO**: Desarrollar propuestas de redes y sistemas de conservación que incorporen y den prioridad al concepto de conectividad –corredores-, y a una mayor integración de factores de dinamización y calidad del conjunto del territorio,

El V Congreso Mundial de Parques, celebrado en Durban en 2003, bajo el lema "*Beneficios más allá de las fronteras*", abrió las puertas de los espacios protegidos para hacer sentir su influjo favorable en la conservación de la biodiversidad y en el desarrollo humano.

El IV Congreso Mundial de la Naturaleza de la UICN en Bangkok a finales de 2004 reconoció el papel de los espacios protegidos para alcanzar los objetivos de desarrollo de la ONU para el milenio con el horizonte del 2015.

En esta comunicación me limitaré a desarrollar brevemente los dos primeros aspectos del nuevo enfoque propuesto:

4. LOS SERVICIOS ECO-AMBIENTALES COMO INSTRUMENTOS PARA CONSERVAR LA BIODIVERSIDAD

Hoy es primordial profundizar en una mayor comprensión de la relación entre biodiversidad y servicios de los ecosistemas.

Los ecosistemas ofrecen servicios a la sociedad tanto de abastecimiento de recursos renovables (alimentos, agua, madera, combustibles, etc.), como de regulación (control de inundaciones o depuración de aguas, renovación del aire y

del clima, fertilidad del suelo, por ejemplo) y servicios culturales (estéticos, espirituales, educativos y recreativos)

La reciente **Evaluación de Ecosistemas del Milenio**⁵¹² (**M.E.A.**⁵¹³.) impulsada por el Secretario General de las Naciones Unidas puso de manifiesto el declive de la mayor parte de estos servicios, tanto en la UE como en el mundo. En su opinión estamos gastando el capital natural de la Tierra y poniendo en peligro la capacidad de los ecosistemas de mantener a las generaciones futuras.

La importancia de la conservación de la estructura y del funcionamiento de los ecosistemas se hace más patente cuando se reconoce su papel imprescindible para la provisión de servicios a la sociedad, aún cuando las formas de vida urbanas dificultan su percepción.

El enfoque basado en el concepto de “**servicios de los ecosistemas**” parte de la constatación que los seres humanos somos parte integrante de los ecosistemas, tenemos capacidad de provocar cambios en la biodiversidad y sufrimos las consecuencias.

Pero lo cierto es que los vínculos entre biodiversidad y provisión de servicios del ecosistema no ha sido todavía bien establecida; hay diversas formas alternativas de abordar los valores medioambientales, y no todos pueden tener una traducción en términos económicos, por más que no se pueda excluir esta posibilidad –introducción de la “contabilidad ambiental” en los presupuestos nacionales-.

Los servicios de los ecosistemas, como la mayoría de los elementos de interés medioambiental no son objeto de comercio y no tienen un valor de cambio que permita hacerles el seguimiento. Sin duda el suministro de alimentos, agua o madera son más fáciles de cuantificar y evaluar que los servicios culturales o estéticos que nos brinda la naturaleza. De otra parte, los “valores” con los que trabajan los economistas no son siempre los mismos “valores” con que trabajan los ecologistas, ni tienen el mismo significado. Se empieza a normalizar el concepto de que las emisiones de dióxido de carbono tienen un precio, y que disponer de “sumideros” de carbono supone una riqueza, pero ¿cuál es el precio del oxígeno?

Es por ello que la comunidad científica debe desarrollar estudios e instrumentos para comprender mejor la relación entre biodiversidad y los servicios ambientales, así como integrar datos y conceptos entre ciencias sociales y ciencias ambientales.

⁵¹² <http://www.maweb.org>

⁵¹³ Millennium Ecosystem Assessment, 2005. *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*. Island Press, Washington, DC. Ver también el documento dedicado específicamente a humedales y agua: Millennium Ecosystem Assessment, 2005. *Ecosystems and Human Well-being. Wetlands and Water*. World Resources Institute, Washington, DC.

Como se sabe, el M.E.A. clasifica los servicios de los ecosistemas en cuatro grandes grupos “**proveedores**”, “**reguladores**”, “**culturales**” y “**de apoyo**”, que en cierto modo ya suponen una aproximación en tal sentido.

Para promover una planificación estratégica de la biodiversidad y los servicios del ecosistema es preciso conocer mejor la oferta y demanda de dichos servicios y su distribución espacial a fin de poder fijarse objetivos de conservación que garanticen la provisión razonable de los mismos.

La U.E. está impulsando el proyecto de acción RUBICODE que trata de identificar “**las unidades biológicas**” que proveen servicios específicos, lo que debería permitir dar fijar cual es el “**aporte específico de valor**” de cada unidad biológica a un servicio medioambiental específico. www.rubicode.net., y ello tanto en los aspectos “cuantitativos” como “cualitativos”.

En definitiva, la valoración económica de los servicios de los ecosistemas es un instrumento clave para asentar una cierta interacción estable entre ecología y política, por más que los mecanismos de mercado solo sean útiles para determinados fines (internalización de costes ambientales en los costes de producción, reducción de emisiones, calidad del aire y las aguas, ,) Ello sin olvidar que existe un segundo método de valorización de los servicios ambientales basado en valores más abstractos pero no menos relevantes como la garantía de integridad de los sistemas, capacidad de recuperación (resiliencia) , etc.

5. CAPTADORES DE CO2

-

Entre los servicios medio ambientales que presta el patrimonio natural, especialmente el formado por las masas boscosas y aguas marinas, es el de captador de CO2, los llamados “sumideros de CO2” que adquiere reconocimiento oficial en el protocolo de Kyoto como uno de los factores a tener en cuenta en el establecimiento de los compromisos de reducción de emisiones de los distintos planes nacionales de asignación.

Si bien es cierto que esta capacidad de absorción de CO2 asociado a las masas forestales todavía está sujeta a la determinación de los aportes reales, lo cierto es que de ello se derivan dos potenciales importantes para poner en valor el patrimonio natural:

- 1) abre una nueva función de “prestación de servicios” a favor de la sociedad y de la economía, que tiene su traducción tanto en el precio asignado a las toneladas de CO2 compensadas por los sumideros en los planes de asignaciones nacionales y en especial en la posibilidad de obtener “certificaciones de emisión” asociadas a las denominadas “inversiones limpias” en la preservación y recuperación de masas boscosas en países en vías de desarrollo, conforme a los mecanismos de contabilidad del protocolo de Kyoto.

- 2) Las investigaciones sobre el ciclo del carbono en las masas forestales pone de manifiesto que para que el balance sea positivo, es decir, que sean mayor el CO2 capturado que el emitido, se requiere una buena gestión forestal en términos de calidad y diversificación de la biomasa
- 3) A medio plazo se producirá una evaluación similar –aun cuando más compleja- en relación a la capacidad de captación de CO2 de las aguas marinas.

6. ALGUNOS EJEMPLOS DE INTEGRACIÓN DE LOS OBJETIVOS MEDIO-AMBIENTALES EN LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS

A escala de la Unión Europea ya se ha establecido gran parte del marco político para detener la pérdida de biodiversidad en la UE y respaldar los servicios de los ecosistemas para el bienestar humano, que podemos encontrar en la **COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN: DETENER LA PÉRDIDA DE BIODIVERSIDAD PARA 2010 — Y MÁS ADELANTE**¹

Los objetivos en materia de biodiversidad se integran, por ejemplo, en la estrategia para un desarrollo sostenible, en la declaración de Lisboa para el crecimiento y el empleo y en una amplia gama de políticas ambientales y sectoriales. En 1998 se adoptó una Estrategia de la Comunidad Europea en materia de biodiversidad, así como los planes de acción correspondientes en 2010.

También es de destacar, la “**Iniciativa Negocio y Biodiversidad**” que trata de la inclusión de la biodiversidad en las decisiones empresariales y pretende crear una estrecha relación de colaboración entre los sectores económicos y el mundo de la conservación. En la reunión del Consejo de ministros de medio ambiente de la U.E. del 28 de junio de 2007, se reconocieron los impactos que determinadas operaciones económicas pueden tener sobre la biodiversidad y el papel que los sectores económicos y la sociedad civil deben jugar para implementar los tres objetivos de la Convención sobre diversidad biológica, llamando a reforzar la cooperación y el compromiso del mundo de los negocios en la preservación de la biodiversidad, con instrumentos como el partenariado, el apadrinamiento de espacios naturales, etc.

Por su parte la U.I.C.N. está impulsando una estrategia que intenta crear las condiciones para: ***Una economía mundial sostenible en la que las empresas están comprometidas y son asociados efectivos para lograr un mundo justo que valora y conserva a la naturaleza***, partiendo de la premisa –bienintencionada- de que en una economía sostenible, el interés privado por sus propios beneficios y el bien público deberían tender a coincidir si ambos pretenden contribuir al bienestar de los seres humanos.

¹ 22.5.2006 COM(2006) 216 final

Así se proponen ACCIONES como la introducción generalizada de la responsabilidad social corporativa (RSC) , el desarrollo de nuevos estándares de inversión, incentivos y fondos (p.e. fondos ‘verdes’ o ‘éticos’) para estimular flujos de capital hacia actividades socialmente responsables; la creciente atención y mayor actividad de muchas ONGs en influir en el mundo de los negocios y en mercados para promover beneficios sociales y ambientales o la toma emergente de conciencia entre compañías en cuanto a la importancia de la biodiversidad para el éxito de sus negocios y, con ello, creciente interés por abordar la biodiversidad, hasta lograr que la biodiversidad se integre como un factor relevante en la toma de decisiones de inversión privada y naturalmente en la pública.

7. INTRODUCCIÓN DE LA CONTABILIDAD NACIONAL MEDIOAMBIENTAL: “EL ÍNDICE DE DESARROLLO AMBIENTAL”

Para que los recursos medio-ambientales y muy especialmente los recursos vinculados al patrimonio natural, alcancen la importancia, en la percepción política y social, que requiere su nuevo enfoque como recurso y servicio de la comunidad y sus requerimientos sean realmente tenidos en cuenta en la toma de decisiones de los agentes políticos, sociales y económicos, es imprescindible que se incorpore a los indicadores tradicionales del desarrollo económico y social unos nuevos parámetros de contabilidad o parámetros ambientales de los diversos países y regiones económicas del mundo, que debidamente homogeneizados podrían acogerse a la denominación de INDICE DE DESARROLLO o DISPONIBILIDAD de RECURSOS AMBIENTALES (I.D.R.AM) asimilable al Índice de Desarrollo Humano, que ya se ha consolidado, capaz de contraponerse, o como mínimo “complementarse” y hacer sombra a los tradicionales Producto Interior Bruto PIB, Producto Interior Neto, P.I.N. , Renta per Cápita, IPC, balanza de pagos, balanza de capitales etc..-

De hecho, en el mundo empresarial, en concreto en lo relativo a la presentación de cuentas anuales, ya se prevé –si bien todavía de forma voluntaria- la presentación de la Memoria ambiental o cuentas medioambientales de las empresas, como complemento a la presentación de las cuentas anuales ordinarias –balances de pérdidas y beneficios y cuentas de explotación.

Hoy en día se dispone de indicadores, datos, índices y demás elementos de información estadística y de evolución relativos a parámetros medioambientales y recursos naturales, suficientemente contrastados y con metodologías homologadas y series suficientemente largas, como para justificar que se introduzca también la contabilidad nacional –y europea, en nuestro caso- medioambiental, que –siguiendo de forma adaptada las normas y terminología de la contabilidad macro-económica- facilite a los agentes económicos, sociales, políticos y a la opinión pública en general, información constante y contrastada sobre el estado y la evolución de factores trascendentales para la sostenibilidad de la economía y la sociedad modernas, en cuanto proveedores de recursos y servicios medioambientales, dándoles –siempre que sea posible- una traducción en valor económico, a efectos indicativos pero que permitan traducir “alzas”, “bajas”, y establecer comparaciones con otros países.

Esta contabilidad podría estar integrada por parámetros relativos a aspectos más conocidos y otros más novedosos, que fueran la traducción práctica de los proyectos como RUBICODE y otros que permiten concretar evaluaciones dinámicas en el tiempo de los “servicios de los ecosistemas” en los diferentes grupos definidos en el M.E.A., a que antes se ha hecho referencia, y que permitan traducir en series de índices homogéneos el estado de la calidad de los diversos ecosistemas, extensión de espacios protegidos ordenados y gestionados adecuadamente.

Así se podría concretar el estado de la biodiversidad: su evolución en términos de calidad bio-genética, estado de las especies, etc; los recursos hídricos disponibles y su calidad: no sólo en pantanos, sino en acuíferos, masas de agua superficiales y sus ecosistemas asociados y de las aguas costeras (aplicando conceptos de la Directiva Marco del Agua); la calidad y erosión de los suelos, avance de la desertización; la calidad de las masas forestales: tanto en cuanto a su biodiversidad, como estado de conservación, biomasa potencial disponible, capacidad de captación de CO₂, superficies afectadas por incendios...; o los índices de contaminación; la calidad del aire : emisión de partículas, NO_x, O₂, etc: por zonas territoriales, evolución, así como de las emisiones y la capacidad de captación de CO₂ de la biomasa forestal y aguas marinas continentales.

8. ESPACIOS NATURALES Y BIODIVERSIDAD COMO ELEMENTOS ESTRUCTURALES EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO

Un aspecto clava para la preservación del patrimonio natural es encontrar su encaje en las políticas de ordenación y gestión territorial y urbanística.

En la tradición de nuestro ordenamiento urbanístico, ley del suelo de 1956 y desarrollos posteriores, los espacios naturales quedaban incorporados al gran “cajón de sastre” de los suelos NO URBANIZABLES, concebidos en “negativo” ya desde su misma definición, como si estuvieran faltados o en expectativa de la posibilidad de dar el salto a “urbanizables” o “urbanos”, es decir, sujetos a permanente expectativa.

De otra parte, los instrumentos de ordenación y gestión de los suelos NO URBANIZABLES eran, y todavía son, mucho más limitados que los aplicados al suelo urbanizable o urbana, y aún los pocos previstos, en concreto los “planes especiales” en suelo no urbanizable o las mismas normas dichas “de aplicación directa” han sido utilizadas, mayoritariamente, para autorizar la implantación de infraestructuras o de actividades residenciales o de carácter económico, deportivo, industrial, de equipamientos y servicios, “en el medio natural” al amparo de un mal entendido “interés público” o “interés general”, que normalmente sirven a intereses privados o muy limitados, sin olvidar las más recientes “actividades peri-urbanas” que ocupan los llamados “espacios ambiguos” de transición entre suelo urbano y no urbanizable, y se sitúan en permanente expectativa de ocupación y urbanización, a pesar de que muchos espacios de interés natural de

gran biodiversidad y en especial conectores biológicos, se sitúan en estos ámbitos peri-urbanos.

Para superar esta situación resulta imprescindible, como se ha señalado anteriormente, que los espacios de interés natural y los conectores ecológicos, sean considerados y tratados, desde el punto de vista territorial y urbanístico, como infraestructuras básicas y elementos articuladores y ordenadores del territorio, a las cuales deben adaptarse y ajustarse las demás infraestructuras y actuaciones urbanísticas, y no al revés como tradicionalmente venía sucediendo.

Esta nueva consideración territorial y de prioridad de los espacios naturales protegidos y conectores naturales, se ha incorporada progresivamente a nuestro ordenamiento jurídico a partir de la legislación específica de protección del patrimonio natural y el paisaje y de política territorial y del suelo.

LEY 8/2007, de suelo

Esta ley de reciente aprobación, incorpora el *Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible*. Conforme al cual . Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible.

En aplicación de este principio dichas políticas deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social,.....y la protección del medio ambiente, procurando en particular la eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje y la protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o no idóneo para atender las necesidades de transformación urbanística.

La Ley establece el deber de los ciudadanos de respetar y contribuir a preservar el medio ambiente, el patrimonio histórico y el paisaje natural y urbano.

De otra parte, la ley viene a sustituir el viejo concepto de “suelo no urbanizable” por el de “**suelo rural**” que queda excluido totalmente de los procesos de urbanización, y en el que se incluirá 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, y 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, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos.

PROYECTO DE LEY de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Este proyecto se encuentra actualmente en trámite en el Parlamento español, y en el mismo, sin que se pueda determinar en qué momento se aprobará definitivamente, corriendo el riesgo de que decaiga por finalización de la presente legislatura.

En este proyecto se afirma que el patrimonio natural y la biodiversidad desempeñan una función social relevante por su estrecha vinculación con la salud y el bienestar de las personas, y por su aportación al desarrollo social y económico, por lo que se propone establecer que las actividades encaminadas a la consecución de sus fines podrán ser declaradas de utilidad pública o interés social, a todos los efectos,

Se da estatus legal a la preeminencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística; a la incorporación del principio de precaución en las intervenciones que puedan afectar a espacios naturales y/o especies silvestres y se declara el objetivo de contribuir a impulsar procesos de mejora en la sostenibilidad del desarrollo asociados a espacios naturales protegidos, a la promoción de la utilización ordenada de los recursos para garantizar el aprovechamiento sostenible del patrimonio natural; y la integración de los requerimientos de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y la biodiversidad en las políticas sectoriales.

El proyecto incorpora como novedad la previsión de crear el **Inventario del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad**, como instrumento para recoger la distribución, abundancia, estado de conservación y la utilización del patrimonio natural, con especial atención a los que elementos que precisen medidas específicas de conservación, o hayan sido declarados de interés comunitario; en particular, en el Inventario se recogerán los distintos catálogos e inventarios definidos en la ley y un sistema de indicadores para conocer de forma sintética el estado y evolución de nuestro patrimonio natural.

El Planeamiento de los recursos naturales mantiene como instrumentos básicos los **Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y las Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales**, como el instrumento específico de las comunidades autónomas para la delimitación, tipificación, integración en red y determinación de su relación con el resto del territorio, de los sistemas que integran el patrimonio y los recursos naturales de un determinado ámbito espacial. **Las disposiciones contenidas en estos Planes constituirán un límite de cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física, prevaleciendo sobre los ya existentes,**

Se incorporan a la planificación ambiental o a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, los corredores ecológicos, otorgando un papel prioritario a las vías pecuarias y las áreas de montaña. Estos corredores ecológicos deben participar en el establecimiento de la red europea y comunitaria de corredores

biológicos definidos por la Estrategia Paneuropea de Diversidad Ecológica y Paisajística y por la propia Estrategia Territorial Europea.

También se recoge la catalogación y conservación de hábitats y espacios del patrimonio natural, disponiendo de forma expresa que los considerados en el Catálogo deben ser incluidos en algún instrumento de gestión o figura de protección de espacios naturales, y tener un Plan o instrumento de gestión para la conservación y restauración.

Se da estatus legal a la presencia sobre nuestro territorio de la Red Ecológica Europea Natura 2000, compuesta por los Lugares de Importancia Comunitaria, las Zonas Especiales de Conservación y las Zonas de Especial Protección para las Aves. Estos espacios tendrán la consideración de espacios protegidos, con la denominación específica de espacios protegidos Red Natura 2000.

El proyecto de ley, en línea con lo expuesto en apartados anteriores de esta comunicación pone especial insistencia en la promoción del uso sostenible del patrimonio natural y de la biodiversidad, con un primer capítulo centrado en las **Reservas de la Biosfera Españolas, que constituyen un subconjunto de la Red Mundial de Reservas de la Biosfera, del Programa MaB (Persona y Biosfera) de la UNESCO**. La regulación, caracterización y potenciación de estas Reservas de Biosfera se basa en el hecho de que constituyen un modelo de gestión integrada, participativa y sostenible del patrimonio y de los recursos naturales, con los objetivos básicos de conjugar la preservación de la biodiversidad biológica y de los ecosistemas, con un desarrollo ambientalmente sostenible que produzca la mejora del bienestar de la población, potenciando la participación pública, la investigación, la educación en la integración entre desarrollo y medio ambiente.



El Texto Refundido Italiano Sobre los Bienes Culturales (Codigo Urbani) Y las Ulteriores Modificaciones

Máximo Arnaldo Tucci

Jurista. Profesor de la Università degli Studi di Foggia, Italia.



INTRODUCCIÓN.

El nuevo Código de los Bienes Culturales italiano, constituye el punto de llegada de un trabajo que ha tenido lugar durante los últimos veinticinco años en Italia.

Resulta del todo punto imposible en los pocos minutos destinados a mi intervención dejar constancia de todas las innovaciones operadas: es por esto que se ha procedido a elegir, entre ellas, para ser expuestas las siguientes:

1. El nuevo concepto de paisaje.
2. La nueva función de los planes paisajísticos y la actividad de programación que la caracteriza.
3. El régimen de los bienes del patrimonio público y su denominada "privatización".

1. EL NUEVO CÓDIGO DE LOS BIENES CULTURALES Y LOS CONCEPTOS DE PAISAJE Y DE BIENES PAISAJÍSTICOS.

El objetivo que se persigue con la nueva normativa contenida en el Decreto Legislativo 42/2004 (denominado nuevo Código de Bienes Culturales), es el de "adaptar las normas que afectan a la tutela del patrimonio cultural y paisajístico procedentes de la ley 1479/1939, debido a la creciente complejidad en el desarrollo del territorio italiano y al cambio en el marco institucional, con la modificación del Título V de la Constitución"⁵¹⁴.

Uno de los problemas de mayor relevancia durante el primer periodo de la aplicación de la normativa, ha sido la relación existente entre el concepto de "bienes paisajísticos" (regulada en la parte tercera del Código y el concepto de "plan paisajístico".

⁵¹⁴ Vid. al respecto la intervención del Ministro Urbani en www.governo.it.

Ya el Ministro Urbani había puesto de manifiesto al respecto la utilización de los parámetros fijados en la Convención Europea del Paisaje, de 20 de octubre de 2000 donde, dentro de las razones de la celebración de la misma se pone de manifiesto que: "... *El objetivo general es el de obligar a los poderes públicos a actuar a nivel local, regional, nacional e internacional, de las políticas, de los procedimientos y actos, para salvaguardar, gestionar y planificar los paisajes de Europa, con la finalidad de conservar y mejorar la calidad y hacer que, tanto la población, las instituciones y los entes territoriales reconozcan los valores y los intereses y participen en las decisiones públicas adoptadas ...*" ⁵¹⁵.

Así el legislador de 2004 no ha utilizado la definición de "*bienes ambientales*" contenida en el art. 138 del Texto Refundido de 1999, pero ha elegido la definición de "*bien paisajístico*", prevista en el art. 134⁵¹⁶ del nuevo Código, previendo una enumeración de los bienes y de las zonas que han de ser incluidas en los nuevos planes paisajísticos.

El paisaje (entendido como una zona delimitada), valorada ya sea por la belleza natural propia o bien una belleza adquirida como consecuencia de la mano del hombre, reúne un valor expresamente reflejado en el Preámbulo de la Convención Europea del Paisaje⁵¹⁷ más arriba mencionada y ha sido tenida en cuenta por el legislador para el nuevo Código como ya ha sido puesto de manifiesto⁵¹⁸: la iniciativa de definir el paisaje en la Convención Europea del Paisaje, ha surgido para contrarrestar la tendencia a destruir de manera irremediable los paisajes europeos.

La Convención se refiere también a un "*desarrollo sostenible*"⁵¹⁹ concepto este que ha sido recogido en el nuevo Código de Bienes Culturales en el art. 12 proponiendo como objetivo principal, el reconocimiento jurídico del paisaje como:

- Un componente esencial en el contexto de la vida de la población.
- La expresión de la diversidad de su patrimonio cultural y natural común y como fundamento de su propia identidad, tendiendo a establecer y a llevar a la práctica políticas paisajísticas vinculadas a la protección, a la gestión, y a la planificación de los paisajes a través de la adopción de medidas específicas⁵²⁰.

⁵¹⁵ Véase: "*Convención Europea del Paisaje*" en www.conventions.coe.it.

⁵¹⁶ Son entendidos como bienes paisajísticos: a) los inmuebles y las zonas contenidas en el art. 136, delimitadas siguiendo el contenido de los arts. 138 a 141; b) las zonas indicadas en el art. 142; c) los inmuebles y las zonas sometidas a la tutela de los planes paisajísticos previstas en los arts. 143 y 156.

⁵¹⁷ Vid. www.conventions.coe.it.

⁵¹⁸ A. Trentini: "*Códice dei Beni culturali e del Paesaggio*". Ed. Maggioli. Pág. 251 y ss.

⁵¹⁹ Vid. Convención Europea del Paisaje 20 de octubre de 2000.

⁵²⁰ Sobre el concepto de paisaje, la Ley Galasso, Ley 431/1985, reconducía a la tutela del paisaje a dos categorías específicas de bienes: aquellos de belleza individual o de belleza conjunta, calificada en el art. 139 del Texto Refundido como las cosas inmuebles que tienen caracteres similares de belleza natural o de singularidad de carácter geológico, las ciudades, jardines y los parques que su belleza no común, los conjuntos de bienes inmuebles que gozan de un característico valor estético y tradicional, las bellezas panorámicas en general, y además teniendo en cuenta el art. 149 del Texto Refundido los bienes objeto de tutela por la ley por razón de intereses paisajísticos o que vengan singularizados en una enumeración concreta, y, a título de

Así pues, la inclusión en el plan paisajístico de los inmuebles y de las áreas con los mismos contenidos, lleva a cabo una función de vital importancia en el objeto de tutela, tanto a nivel normativo como conceptual.

El Tribunal Constitucional italiano ha puesto de manifiesto en numerosas ocasiones como el valor del paisaje deriva de la cualidad estético-cultural puesta de manifiesto por vez primera en la relación efectuada en los trabajos de la denominada Comisión Franceschini (1964).

Esta Comisión reúne e incluye en el concepto de paisaje (entendido como bien cultural como testimonio de la historia, de las raíces pero también de la identidad de una comunidad insertada de manera estable en el territorio) tanto bienes culturales propiamente dichos, como bienes paisajísticos siendo por lo tanto reconducibles ambos a la noción de carácter unitario del patrimonio cultural⁵²¹.

2. LA PLANIFICACIÓN EN EL ÁMBITO PAISAJÍSTICO. SU EVOLUCIÓN.

La tutela del paisaje aparece recogida en el art. 9 de la Constitución italiana⁵²². En este sentido, el término República está contemplado en su concepto más amplio, es decir, referido no solo el Estado sino también a las regiones, las provincias y los municipios⁵²³.

La definición de Giannini reconduce el término "ambiente" hacia tres grupos de normas:

- a) Las normas relativas al paisaje.
- b) Las normas referentes a la defensa del suelo, del aire y del agua.
- c) Las normas reguladoras del urbanismo⁵²⁴.

En cuanto afecta al término paisaje es concebido⁵²⁵ (en sentido amplio, sin ceñirse solo a la consideración del mismo como perfil pudiéramos decir estético de la conservación en sí misma), en un sentido dinámico, conceptualizado como una relación continuada y estrecha entre la naturaleza y el hombre.

ejemplo: el territorio costero y lacustre dentro de los trescientos metros de la orilla. Los territorios alpinos situados por encima de los 1600 metros, las zonas boscosas dañadas por el fuego etc.. .

⁵²¹ Vid al respecto D.M. Traina: *"La competencia de los entes territoriales"* en GiustAmm. Núm. 7/2004. (www.giustamm.it)

⁵²² El art. 9 de la Constitución italiana indica que: *"La República promueve el desarrollo de la cultura y de la investigación científica y técnica. Tutela el paisaje y el patrimonio histórico y artístico de la Nación"*.

⁵²³ Vid. Ferrara, Fracchia, Olivetti. Opus cit.

⁵²⁴ Vid. M.S. Giannini: *"Ambiente, saggio sui diversi aspetti giuridici"*. Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico. 1973, mencionado por R. Ferrara, Fracchia y Olivetti. En la obra *"Diritto dell'ambiente"*. Bari (Italia) 2000.

⁵²⁵ Véase al respecto el término *"Paisaje"*, en la *"Enciclopedia di Diritto"*. Vol. XXXI. Milano (Italia) 1981. Págs. 503 y ss. A. Predieri: *"Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione"*. Milano (Italia). 1969.

Según algunos autores, la tutela del paisaje referida en el art. 9 de la Constitución italiana, consiste en la tutela de un sector del ambiente y, en particular del ambiente entendido como "ambiente natural"⁵²⁶.

Otros en cambio, se refieren a la evolución del concepto de paisaje a través de una noción de "*bienes culturales y ambientales*"⁵²⁷ concebido como la huella dejada en el territorio a lo largo del tiempo tanto por el hombre como por los fenómenos naturales.

En el ámbito de programación y de normativa clásica la materia ha estado regulada anteriormente en la Ley de 29 de junio de 1939, núm. 1497, sobre La Protección de las Bellezas Naturales, que prevé los planes territoriales paisajísticos en su art. 5 y posteriormente para la aplicación de la misma en el Real Decreto de 3 de junio de 1940 núm. 1537.

No obstante este instrumento de planificación ha estado limitado de forma inicial solo a individualizar las zonas que han de ser sometidas a vínculo paisajístico, sin una planificación territorial real.

La consecuencia de esto ha sido aquella para la que la tutela se mostraba, jurídicamente como "*vinculo*" y con la inscripción de los correspondientes bienes en la lista prevista al efecto en la ley⁵²⁸.

La normativa tenía además el límite de afectar no solo a bienes dotados de valor paisajístico sino también a aquellos con una belleza natural específica.

De forma concreta el art. 1 ponía de manifiesto la individualización de algunas categorías de inmuebles que habían de ser sometidos a la disciplina por sus características de intereses públicos: estas individualizaciones habían de ser efectuadas por la vía de la utilización de las enumeraciones o listas que eran realizadas por las denominadas "Comisiones Provinciales".

A través del Decreto del Presidente de la República núm. 8/1972 las funciones administrativas en la materia urbanística y la redacción de los planes paisajísticos (no así su aprobación) han sido transferidas a las regiones.

El Tribunal Constitucional italiano, on tal motivo, ha querido ver en estas transferencias de funciones una "*inseparabilidad entre la actividad urbanística y la tutela de las bellezas naturales*"⁵²⁹.

Con posterioridad, la Ley 8 de agosto de 1985 núm. 431 (denominada Ley Galasso) introduce disposiciones con carácter de urgencia para la tutela de zonas que reúnen especiales y particulares intereses ambientales; esta ley conduce a una tutela paisajística contemplada solo desde una óptica urbanístico-territorial.

⁵²⁶ Vid. Aldo Bardusco: "*La tutela costituzionale dell'ambiente, en relación al Convenio relativo a "Il diritto dell'ambiente nell' Europa del mercato unico*". Confrontar www.diritto.it

⁵²⁷ Assini Mantini: "*Manuale de diritto urbanistico*". 1997. Ed. Giuffrè. Milano (Italia). 1997. Págs. 206-207.

⁵²⁸ Vid al respecto: Valeria Mazarrelli: "*Il paesaggio: dal vincolo al piano e ritorno*", dentro de la obra "*Livelli e contenuti della pianificazione territoriale*". Ed. Giuffrè (Milano) 2001. Pág. 217.

⁵²⁹ Vid. STC italiano 7 de noviembre de 1984. Núm 379 en *Rivista Giuridica*. 1995. Pág. 79.

El art. 1 bis de la ley citada, establecía que las regiones a través de la redacción de planes paisajísticos o de planes urbanístico-territoriales, hubiesen debido someter el territorio concreto a una norma específica de uso y de valoración ambiental.

Por su lado el art. 1 vetaba para las áreas sometidas a plan paisajístico, cualquier modificación sobre la disposición del territorio.

El art. 1 bis, citado con anterioridad, preveía el uso alternativo de dos instrumentos, ambos de competencia regional:

1. El plan territorial paisajístico con un contenido de actuación directa.
2. El plan urbanístico-territorial.

El plan paisajístico ha llevado a cabo en la actualidad la protección de las bellezas naturales, sobre todo en la fase de la planificación de la tutela de las zonas que han sido declaradas de interés particular desde el punto de vistas paisajístico⁵³⁰.

De este modo han sido totalmente recepcionadas en el Código Urbani junto a las disposiciones contenidas en el art. 143 que individualizaba los planes paisajísticos, aquellas insertadas en el art. 144, donde se asegura una más amplia colaboración, no solo institucional sino también con las asociaciones que persiguen intereses generales y con todos aquellos sujetos interesados en el asunto en cuestión.

Según lo expuesto con anterioridad, el papel a desempeñar por las regiones no parece que sea relegable solo a una función de carácter programático de actuación; en cuanto afecta a la legislación nacional (sea determinando los modos tiempos y efectos de la actividad de programación regional) no indica contenidos y principios inspiradores, remitiéndolos a la actuación de las regiones.

La doctrina sostiene⁵³¹ que la norma, podría entenderse que actúa de llave en un modelo de concurrencia: entre competencias legislativas estatales y competencias legislativas regionales en el ámbito del paisaje, puede tener su base en el contenido del art. 135 del Código Urbani, desde donde se propone un "doble modelo" de planificación urbanística:

1. Los planes paisajísticos.
2. Los planes urbanístico-territoriales con especial consideración de los valores paisajísticos.

⁵³⁰ La jurisprudencia ha entendido como idóneo el instrumento de acuerdo del programa y ello con la finalidad de programar la salvaguarda de los valores paisajístico-ambientales con los instrumentos entendidos idóneos, atendiendo a asegurar que se supere el hecho de que constituyan episodios aislados y que esta salvaguarda se conecte a solo actos aislados de intervención.

⁵³¹ Vid L. Carbone: *"Ambiente, paesaggio e beni culturali ed ambientali"*, en 50º Convegno di Studi Amministrativi. Varenna (Italia). Septiembre 2004.

El Estado asume una tutela indirecta del paisaje y del ambiente propiamente dicho, de acuerdo con el contenido del art. 135, en el ejercicio de una competencia concurrente de las regiones en la materia del gobierno del territorio.

Estas consideraciones han sido aceptadas por la doctrina ⁵³²y que son puestas de manifiesto en el nuevo Código Urbani fija la base de toda la implantación normativa a través del establecimiento de los valores de los bienes paisajísticos, determinando cual ha de ser el parámetro de la normativa sobre la utilización del territorio que habrá de ser determinado en el plan.

La norma principal señalada en el art. 135 señala los principios fundamentales del nuevo Código Urbani, con la obligatoriedad de la adopción por parte de las regiones de los planes paisajísticos o urbanístico-territoriales con una específica consideración de los valores paisajísticos y de este modo también afecta de manera relativa a los instrumentos de planificación, aspectos estos referidos en los arts. 135 y 143 del Decreto Legislativo 157/2006.

La Comisión creada en el seno del Ministerio de Bienes Culturales para la elaboración del decreto de modificación del Decreto Legislativo núm. 42 de 2004, ha realizado una importante labor de "reordenación y sistematización" tanto de los principios generales como de las finalidades y del contenido perseguido por la norma, junto al procedimiento de aprobación de los planes.

El resultado del citado trabajo, ha comportado la modificación de los arts. 135 y 143 con la asunción de algunas disposiciones relativas a los principios directivos de la planificación paisajística, antes contenida en el art. 143.

La finalidad principal de la labor de la Comisión ha sido la siguiente:

1. Esclarecer el criterio para la selección de los bienes paisajísticos, eliminando la contradicción existente en el texto antiguo.
2. La extensión de la disciplina a todo el territorio regional, con el resultado pues de realizar una identificación entre el bien en cuestión y la totalidad de territorio.

La indicada modificación ha obtenido resultados positivos en cuanto atañe a la legislación concurrente del "gobierno del territorio, evitando las posibles confusiones entre las dos normas; pero no puede decirse lo mismo respecto a las medidas de valoración.

La interesante modificación operada en el art. 135, afecta al papel del Estado en el ejercicio de la finalidad de tutela y valoración del paisaje: aspecto este relevante de la nueva norma y referido a la posibilidad de que se lleve a cabo una participación con carácter colaborador del Estado en la función de planificación.

⁵³² Vid. "*Pianificazione paesaggistica*" en Convegno dell'Associazione degli avvocati amministrativisti . Cortina d'Ampezo (Italia). 2 y 3 de julio de 2004.

Otros aspectos a destacar son las modificaciones contenidas en el art. 137 y que afectan a la tutela del paisaje a través del instrumento de las garantías y tutelas nacidas como consecuencia de la creación y de la composición de las denominadas "Comisiones regionales". La labor principal de estas, es la de formular propuestas para las declaraciones de notable interés público de los inmuebles que aparecen relacionados en el art. 136, apartado 1.

La solución prevista en el art. 137 es la de incluir a tres miembros de derecho en representación del Estado, dos también de derecho en la representación de las regiones competentes en materia de paisaje; además de, como máximo otros cuatro miembros dos de ellos nombrados por la región, teniendo en cuenta la terna propuesta por la Universidad ubicada en el territorio en cuestión y por las asociaciones que persiguen fines de interés general, según lo establecido en la Ley 349/1986.

3. LOS PLANES PAISAJÍSTICOS.

El criterio que preside la subdivisión del plan paisajístico era determinado en el art. 143 apartado 1, del nuevo Código Urbani.

Tras las modificaciones operadas por el Decreto Legislativo 156/ 2006⁵³³, el nuevo art. 143 apartado 1 establece que la elaboración del plan paisajístico ha de ser⁵³⁴ articulada a través de la siguiente fórmula: el reconocimiento total del territorio en concreto; la individualización de las áreas referidas en el art. 142, apartado 1; el análisis de las dinámicas de transformación del territorio con la individualización de los factores de riesgo y de los elementos de vulnerabilidad del paisaje; la individualización de los ámbitos paisajísticos del art. 135; la definición de las prescripciones generales y operativas para la tutela y el uso del territorio comprendido en los ámbitos individualizados; la determinación de medidas para la conservación de los caracteres específicos de las áreas que están tuteladas por ley; la individualización de las intervenciones de recuperación y recalificación

⁵³³ Decreto Legislativo 24 de marzo de 2006, núm. 157 que realiza modificaciones al Decreto Legislativo de 22 de enero de 2004 con relación al paisaje.

⁵³⁴ Así el art. 142 del nuevo Código tras las modificaciones operadas por el Decreto Legislativo 157/ 2006: "(...) a): *Los territorios costeros comprendidos en una franja de 300 metros desde la orilla y también por los terrenos elevados sobre el nivel del mar; b) Los territorios colindantes con los lagos dentro de un límite de 300 metros desde la orilla, y también por los terrenos elevados sobre (el nivel) de los lagos; c) los ríos, los torrentes, los cursos de agua comprendidos en la enumeración prevista en el Texto Refundido de las disposiciones de las leyes del agua y de las instalaciones eléctricas, aprobado por Decreto de 11 de diciembre de 1933 núm. 1775 y las referentes a las orillas de los diques en una franja de 150 metros cada una; d) las montañas con altitud superior a 1600 metros sobre el nivel del mar determinada por la cadena alpina y de 1200 metros sobre el nivel del mar, determinada por la cadena apenínica y por las islas; e) los hielos y glaciares; f) los parques y reservas nacionales o regionales además de los terrenos de protección externa de los parques; g) los terrenos cubiertos por la selva y los bosques incluidos aquellos que han sido dañados por el fuego y los que están sometidos a reforestación, en los términos definidos por el art. 2 apartado 2 y 6 del Decreto Legislativo de 18 de mayo de 2005 núm. 227; h) las áreas asignadas a las Universidades Agrarias y las zonas destinadas a usos cívicos; i) las zonas húmedas incluidas en la enumeración contenida en el Decreto del Presidente de la República de 13 de marzo de 1976, núm. 448; l) los volcanes; m) las zonas de interés arqueológico que estén ya incluidas a la entrada en vigor del presente Código".*

de las áreas significativamente amenazadas y degradadas; la individualización de las medidas necesarias de las intervenciones de transformación del territorio en el contexto paisajístico y la tipificación e individualización de los inmuebles o de las áreas distintas de las contenidas en el art. 136 a 142 sometidas a una especial disciplina de salvaguarda y de uso, en el sentido del contenido del art. 134 apartado 1 c).

Nos encontramos pues (junto a vínculos procedimentales singulares y vínculos ex lege) vínculos de carácter paisajístico del denominado "*tercer tipo*", dicho de otro modo que proceden de la planificación.

Los planes paisajísticos no son unos protagonistas desconocidos del sector, en tanto que estaban ya previstos en el Ley sobre Las Bellezas Naturales de 1939, si bien con una escasa aplicación debido a que ésta tenía solo carácter facultativo (art. 5 Ley núm. 1497/1939) por lo que ha sido necesario esperar hasta la ley núm. 431/1985 (Ley Galasso) para que se considerasen como obligatorios (art. 1 bis).

La génesis de la estructura de los planes paisajísticos realizada por el nuevo Código, parte de algunas consideraciones básicas que han quedado evidenciadas por la doctrina tales como:

1. Una planificación paisajística regional realizada sin implicar a las oficinas locales del Ministerio.
2. La dificultad del propio Ministerio de realizar planificación eficaz habiendo tenido hasta el momento solo una experiencia de actuación como "*poder sustitutivo*".

Como consecuencia de lo anterior la obligatoriedad del plan(paisajístico o urbanístico-territorial con una consideración específica de los valores paisajísticos) persigue los fines de una adecuada tutela y valoración del paisaje⁵³⁵.

Es necesario dejar constancia que (si bien es cierto que los términos de valoración seguidos por el legislador para la tutela del territorio pretenden exaltar el paisaje, entendido como contexto histórico y no solo como expresión natural de belleza) la definición contenida el apartado 1º del art. 143 establece que, el plan paisajístico divide el territorio en ámbito homogéneos, aspecto que sinceramente, constituye una definición bastante vaga e incierta.

Si en efecto se puede compartir el concepto realizado por el legislador en el apartado 1 del art. 143 de paisaje como un ámbito que abarca numerosos aspectos, (donde se pueden individualizar distintas realidades culturales, históricas, sociales y antropológicas) el problema que surge prima facie es el de la definición que habremos de otorgar al concepto de "*ámbitos homogéneos*" dentro del territorio.

⁵³⁵ Así véase: P. Ungari: "*Il Codice del paesaggio tra innovazione e continuità; riflessioni sul regime dei ruoli*", en GiustAmm. Núm. 7/2004. www.giustamm.it. 2003. Pág. 1715.

La crítica deviene no solo por la dificultad del carácter etimológico para definir el concepto de "ámbito homogéneo" sino sobre todo de la constatación que quizá (la dificultad con la que se encuentra el mismo legislador en la coordinación de tal importantes materias con las disposiciones constitucionales) ha sido la de deber acudir a definiciones gramaticales de este tipo, con el fin de mantener necesariamente indeterminado el mismo concepto de plan paisajístico.

Esta crítica da aún un giro todavía debido a las oscilaciones sobre el término que ha realizado la Convención Europea del Paisaje; la misma ha establecido en efecto que el paisaje es definido como una parte determinada del territorio cuyo carácter deriva de la acciones del factores naturales y/o humano o de la interrelación entre ambos"⁵³⁶.

Sobre la base de la elección realizada a nivel europeo parecería más oportuno por parte del legislador italiano una definición de los ámbitos de división del territorio lo más objetiva posible o por lo menos, que fuese determinable de manera fácil.

Los problemas que aún no se han manifestado lo harán probablemente solo en la fase redacción del plan paisajístico o puede que también, en otros términos, en el momento en el que se necesite trasladar las normas por parte de las regiones (art. 3).

Si bien la nueva normativa prevé la concertación institucional, también tiene en cuenta la participación de los sujetos interesados y de las asociaciones constituidas para la defensa de los intereses generales (ambientales, culturales etc..) en los procedimientos de la futura aprobación de los planes paisajísticos (art. 144), se pondrá a prueba el poder efectivo de negociación de estos sujetos y asociaciones, más bien que la tan temida concentración de estos poderes en una única instancia, quizás alejada de las necesidades de la población local.

En realidad, la norma parece presuponer la exigencia de una definición de paisaje de carácter intermedio entre la indicada en el Código o aquellas de las leyes regionales de actuación dicho de otro modo, una normativa de carácter regional para determinar los criterios que han de ser tenidos en cuenta a la hora de efectuar la programación.

Los peligros que se avecinan son entre otros por ejemplo, el hecho de sopesar, de tomar partido entre la tutela de los valores paisajísticos y los intereses de los empresarios que dejarán oír su voz en los órganos correspondientes, con el riesgo ya puesto de manifiesto de decisiones que aparezcan excesivamente influenciadas por una visión localista y de carácter fragmentario.

⁵³⁶ Vid al respecto: art. 1 "Definizioni". Convenzione Europea del Paesaggio. Firenze (Italia) 20 de octubre de 2002.

4. LA NATURALEZA PROGRAMÁTICA DE LOS PLANES PAISAJÍSTICOS.

Con las modificaciones operadas por el Decreto Legislativo 157/2006, el nuevo apartado 2 del art. 143 establece la posibilidad de la individualización de las áreas en las cuales la realización de los trabajos e intervenciones relativas a la transformación del territorio, es admitida, se ha alcanzado una precisión mayor en la determinación de los valores ambientales.

Al menos en este caso concreto, la nueva disciplina parece haber centrado el objetivo de adecuar la materia al nuevo principio constitucional de subsidiariedad, individualizando cuales entes son aptos para garantizar un nivel adecuado de intervención, la misma predeterminación de criterios que han de estar presentes para la individualización de los objetivos que han de perseguirse, evitando de esta forma la asignación a las regiones competencias de mera programación en la actuación.

La nueva previsión ofrece la posibilidad a las regiones, al Ministerio y al Ministerio del Ambiente de establecer acuerdos para la elaboración conjunta de planes paisajísticos⁵³⁷; en dicho acuerdo ha de ser establecido el plazo dentro del cual se completará la elaboración del plan y el contenido elaborado de manera conjunta bajo la fórmula de acuerdo preliminar, según el contenido de los arts. 15 y 11 de la Ley 7 de agosto de 1990, núm. 41 y sus ulteriores modificaciones.

Además ha sido introducida una limitación de noventa días (posteriores al acuerdo) dentro de los cuales el plan ha de ser aprobado a través de un procedimiento de carácter regional con el riesgo de que si transcurre el término, sea aprobado por la vía de sustitución a través de un decreto del Ministro después de ser oído el Ministro del Ambiente.

5. LA RELACION EXISTENTE ENTRE LOS PLANES PAISAJÍSTICOS Y LOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS.

Tras la introducción efectuada por el Decreto legislativo 157/2006 de las modificaciones operadas en el apartado 4 del art. 143, se ponen de manifiesto novedades de vital importancia.

Uno de los perfiles que muestra mayor interés viene de la mano de varias medidas dirigidas a incentivar la decisión por parte de las regiones para que procedan a la elaboración del plan utilizando para ello este instrumento.

Particularmente novedosa es la posibilidad de prever que para algunas áreas no sea necesaria la autorización paisajística.

Interesante también el contenido del art. 156 apartados 3 y 4 modificado por el Real Decreto Legislativo 157/2006⁵³⁸.

⁵³⁷ Art. 143 apartado 3 Texto Refundido, Decreto Legislativo 157/2006.

⁵³⁸ Así el apartado 3 del art. 156 tras las modificaciones realizadas por el Decreto Legislativo 157/2006 pone de manifiesto que: *"Las regiones y el Ministerio de acuerdo con lo establecido en el art. 143 apartado e, pueden llevar a cabo acuerdos con el fin de regular el desarrollo conjunto*

El nuevo Código con el fin de que las regiones valorasen y tutelasen de manera adecuada su territorio, imponía a éstas la aprobación de planes paisajísticos con el fin de someter todo el territorio al vínculo de una normativa de uso.

Con las modificaciones operada por el Decreto Legislativo 157/2006 el nuevo art. 156 (resolviendo una ambigüedad que estaba presente en el texto vigente) indica que el procedimiento de elaboración conjunta del la adecuación del plan es sostenido por el acuerdo precedente.

Solo por podrán ser ejercitados de forma eventual poderes de carácter sustitutivo.

La elección de cual sea el régimen del paisaje está reservada por lo tanto a los planes regionales; estos vienen obligados a adecuarse al modelo estructural y funcional establecido en el art. 143.

La consecuencia es que solo el mismo plan puede graduar los diversos regímenes de autorizaciones para las transformaciones del paisaje, cuyo único límite consiste en que su contenido sea acordado entre el Ministerio y las regiones⁵³⁹.

La aprobación de los planes paisajísticos trazados en el nuevo Código de los Bienes Culturales prevé un procedimiento de concertación en el que debe asegurarse una adecuada publicidad con el fin de que todos los implicados y a todos los niveles, (además de los sujetos interesados y las asociaciones que persiguen intereses generales) puedan participar.

Como queda establecido en el mismo art. 143 el plan paisajístico se articula en dos fases: la primera el reconocimiento de la totalidad de territorio y la segunda, el análisis de sus características.

El objetivo perseguido por el legislador consiste en la puesta a disposición de todas las regiones, (cada una con sus características especiales) de un instrumento único de coordinación de la planificación urbanística con los otros instrumentos disponibles con la finalidad de garantizar tanto a nivel local como en general sobre todo el territorio nacional, una acción de carácter común que si bien partiendo de las diversas realidades locales y regionales, aseguren una unidad de acción administrativa, con el fin de evitar acciones localistas o desequilibrios.

de la verificación y de la adecuación de los planes paisajísticos. En este se establece el plazo dentro del que han de ser completados la verificación y la adecuación y también el plazo dentro del que la región ha de aprobar el plan correspondiente. El contenido del plan correspondiente adquiere la forma de acuerdo preliminar entre el Ministerio y la región. En caso de que de que el acuerdo preliminar no tenga efecto dentro de los sesenta días siguientes, será aprobado con carácter sustitutorio a través de un decreto del Ministro". Así el apartado 4 del art. 156 tras las modificaciones operadas por el Decreto legislativo 157/2002, indica que: "en el caso que el acuerdo referido al apartado 3º, no se realice, es decir, que no siga el acuerdo de procedimiento adecuado sobre el contenido del plan, no se aplica lo preceptuado en los apartados 4 y 5 del art. 143".

⁵³⁹ Vid S Amorosino: "Dalla disciplina statica a la regolarizzazione dinamica del paesaggio: una riflessione d'insieme". Pág. 367.

Para finalizar en este punto, los preceptos de carácter indicativo contenidos en la nueva normativa del Código Urbani, adoptando los logros e iniciativas de la disciplina precedente en la materia tal como indica Tamiozzo⁵⁴⁰, son las que a continuación se exponen:

- A) Cada una de las actividades de proyecto, constructivo, modificativo o de carácter integrativo que afecten a las zonas y también a los bienes que están sujetos a la tutela paisajística, han de pasar un análisis de carácter preventivo y una autorización posterior por parte de la región o de otro ente que haya sido encargado de realizar el citado control.
- B) El ejercicio de la actividad cautelar, como por ejemplo el cese de trabajos realizados sin la correspondiente autorización que revistan interés público o que puedan perjudicar los bienes concretos para los que la autorización no se haya concedido aún o también el caso de la suspensión de trabajos que han sido ya iniciados, por parte de los mismos órganos que detentan las funciones de control y tutela.
- C) La institucionalización de un régimen sancionatorio que castigue penalmente toda la actividad o todos los trabajos de cualquier tipo, que sean realizados en los bienes de carácter paisajístico sin la debida autorización; unido a ello la previsión de un régimen de carácter autónomo de sanciones que determinen la vuelta al estado inicial del bien, cuando se ha realizado la actividad sin la autorización correspondiente, o si la Administración Pública entiende oportuno, el abono de la mayor indemnización que sea posible teniendo en cuenta el daño provocado y los beneficios obtenidos por el infractor.

Supone una novedad legislativa el contenido del art. 149 en su apartado 9. En él se indica que no solo el plan paisajístico individualiza los proyectos de carácter prioritario para la conservación, recuperación la recalificación la valoración y la gestión del paisaje indicando cuales son los instrumentos de actuación, sino que establece además que el plan paisajístico ha de comprender, junto a lo anterior, además medidas con carácter de incentivo.

La norma no obstante no aclara con posterioridad en que podrían consistir las citadas "*medidas con carácter de incentivo*" y por eso deja abierta de esta forma, todas las hipótesis de soluciones que puedan ser adoptadas por el ente que haya de llevar a cabo la tutela regional con la finalidad de valorar, así como de defender el paisaje que le es propio.

Importante señalar que de acuerdo con los fines que persigue la nueva normativa, estos incentivos pueden incluir iniciativas privadas con tal que sean realizados dentro del contexto general de programación de las intervenciones permitidas. Con la disposición contenida en el art. 145 del Nuevo Código el legislador ha querido rebatir todo lo contenido sobre la materia antes del art. 150, es decir, que las líneas fundamentales del acuerdo de planificación del territorio con la finalidad

⁵⁴⁰ Vi. Tamiozzo. Opus cit. Pág. 167 y ss.

de una orientación de la planificación paisajística, y que son definidas por el Estado.

Ello debido a que solo al Estado según lo dispuesto en el art. 52 de Decreto Legislativo 112/1998 pertenece las labores relativas a la identificación y señalamiento de las líneas fundamentales del acuerdo sobre el territorio nacional con referencia a los valores naturales y ambientales, a la defensa del suelo y a la articulación territorial de las distintas redes de infraestructuras y de las obras de competencia estatal, además del sistema propio de la ciudad y de las áreas metropolitanas.

Corresponden en todo momento al Estado:

- A) Los acuerdos con los organismos internacionales así como la coordinación con la Unión Europea en la materia correspondiente a políticas urbanas y de acuerdos territoriales.
- B) La misión y el deber de individualizar cuales han de ser los instrumentos de planificación territorial y de programación de la actividad de planificación paisajística.

6. LA NOVEDAD POSTERIOR INTRODUCIDA A TRAVÉS DEL DECRETO LEGISLATIVO NÚM. 42/2004. EL ART. 12 (LA PARTICIPACIÓN DE LOS SUJETOS PRIVADOS EN LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS DEL PATRIMONIO PÚBLICO).

Subrayar un último aspecto de la reforma que ha provocado (y continuará provocando) discusiones pero que más allá de la polémica suscitada tiene el valor reconocido de haber puesto de manifiesto el problema de la participación de los sujetos privados en la gestión de los recursos del patrimonio público, según aparece recogido en el art. 12 de Decreto Legislativo núm. 412/2004.

La consecuencia principal es la de acusar al Ministerio de desear "*malvender*" el Patrimonio italiano al mejor postor privado.

Según el dictamen del Código los propietarios de bienes se han convertido en los protagonistas principales de la actividad de tutela de los de su propiedad con lo que han de realizar las obras de mantenimiento y restauración de los mismos manteniendo en condiciones de buen uso al bien en cuestión.

Quedan a disposición del propietario privado de un bien de interés cultural (que ya ha sido vinculado o bien que pueda serlo) dos instrumentos importantes:

La posibilidad de oponerse al procedimiento necesario para su vinculación lo cual provocará un nuevo examen del valor del mismo o de otro lado, solicitar al Ministerio una nueva valoración del interés cultural del mismo.

El nuevo Código ha introducido de esta manera la posibilidad de cesión de cualquier bien cultural de titularidad privada en comodato a museos estatales,

liberándose de esta forma al propietario privado de la custodia y restauración del bien, por un periodo de al menos, cinco años renovables tácitamente.

Referente a esta situación los artículos del nuevo Código son los siguientes:

1. El art. 12 determina el procedimiento y los criterios aplicables para la venta de bienes de titularidad estatal, regional o de los entes locales y de otros entes públicos o entidades jurídicas privadas sin ánimo de lucro. La venta es posible en el caso de que la autoridad competente no proceda a la declaración del bien como de interés cultural.

Se ha introducido además por esta vía el principio de silencio positivo según el cual para la declaración solicitada la autoridad competente en la materia dispone de 120 días desde la fecha de la solicitud, mientras que en el caso de la autoridad competente de carácter arqueológico, artístico o monumental) el plazo para su pronunciamiento se reduce solo a un mes.

No obstante en el Decreto posterior del Ministerio y de la Agencia del Demanio ya ha sido prevista la presentación de posteriores listas enumerativas: de esta forma el principio entra a formar parte de la normativa con duración indefinida.

2. El art. 16 inserta la posibilidad de un recurso administrativo contra la declaración de vínculo como bien de interés cultural llevado a cabo por la autoridad competente con lo que puede entenderse que se produce una "moción de desconfianza contra la profesionalidad" de la autoridad competente. Evidentemente con tal fin, nos encontramos con la limitación en el papel atribuido a estos órganos de carácter técnico-científico dado que puede plantearse un procedimiento administrativo que persiga la anulación del vínculo y que venga condicionada por otras posibilidades.

3. El art. 55 establece que la venta puede ser consentida con la condición de que se aseguren debidamente la tutela y la valoración del bien en cuestión y que no se interfiera en el disfrute público del mismo y así como que los destinos de uso sean compatibles con el carácter de histórico y artístico del bien en concreto.

4. De manera paralela se deroga a través del art. 184 el Decreto del Presidente de la República núm. 283/2000 que establecía un conjunto de normas de carácter más riguroso y vinculante: de tal modo el Reglamento partía del principio de que los bienes eran alienables salvo en muy contadas ocasiones.

5. Los arts. 156, 166 y 177 prevén la posibilidad de otorgar a los sujetos privados la gestión de toda la actividad concerniente a la valoración de un bien (incluida la iniciativa de carácter educativo y didáctico) así como la organización de muestras y otros eventos culturales superando con todo ello, con creces la ley Ronchey de 1993.

Se prevé que el otorgamiento de la gestión de actividad de valoración puede ser concebida también dentro de la del uso del bien en concreto.

De esta manera la privatización incluye todo lo que afecta a la gestión del museo, de la excavación arqueológica, del conjunto monumental y de las posibles organizaciones de interés que se realicen dentro de los espacios citados.

En el supuesto de que haya sido verificado el interés artístico o histórico del bien, se aplica definitivamente la tutela ya que se habrá comprobado el valor cultural del bien con la posibilidad de venta del mismo en los términos establecidos en los arts. 54 y ss.

De manera contraria, el bien que deje de serlo no puede volver a ser sometido a un régimen de tutela y deja de ser demanial (si lo era) deviniendo alienable (apartado 4 y 7).

En cuanto afecta a la modalidad procedimental indicar que los criterios para la elaboración de las anteriormente citadas listas o enumeraciones y la modalidad para la redacción de las correspondientes fichas descriptivas y de transmisión, vienen establecidas (para el caso de bienes de titularidad del Estado) a través de un Decreto del Ministerio de acuerdo con la Agencia del Demanio y si pertenecen al Ministerio de Defensa, con el órgano competente del mismo.

Las modificaciones realizadas al Decreto Legislativo 42/200 al Decreto Legislativo núm. 156/2006 y al Decreto Legislativo 157/2006, son también relevantes, señalándose a continuación algunos de ellos.

Así, y tras la modificación operada por el apartado 10 del art. 12 afecta a la verificación del interés cultural de los "*bienes culturales*"; es ente supuesto se detecta una "*pequeña revolución*" diríamos, respecto al enfoque que de este asunto realiza el Código.

En efecto, en el último apartado del art. 12 había sido insertado una remisión a las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo 269/2003 que había introducido otro supuesto de denominado "*silencio positivo*"⁵⁴¹.

Se trata de un tipo de silencio significativo y que el caso concreto a que nos referimos se ha "*coloreado*" de validez negativa y que aparece ligado a la falta de pronunciamiento de seguridad sobre el hecho de que exista un interés cultural del patrimonio público inmobiliario⁵⁴².

De importancia también los pronunciamientos que afectan a la conservación y a la figura del denominado "*restaurador de bienes culturales*", en cuanto se refiere a la cualificación y formación profesional del mismo.

⁵⁴¹ Léase en italiano como "*silenzio-assenso*".

⁵⁴² Vid al respecto por todos, Sciuolo: "*La verifica dell'interesse culturali art. 12*". En Aedon 1/2004. M.S. Pallieri: "*Patrimonio SOS: la grande svendita del tesoro degli italiani*". Roma . 2004. M. Torsello: "*Silenzio assenso? No problem*". En Il Sole 24 ore. 8 de febrero de 2004. Pág. 37

De forma concreta el art. 29 prevé el régimen ordinario a través del cual se adquiere la cualificación profesional de “restaurador” que solo podrá lograrse con el cumplimiento de los requisitos establecidos en los apartados 7, 8 y 9 del artículo mencionado. Hasta tanto no se desarrolle, el art. 188 (al que se realiza un reenvío para su lectura detallada) señala una disciplina con carácter transitorio que determina de forma concreta cuales sujetos podrán adquirir la condición de “restauradores de bienes culturales”.

Las actuaciones de carácter correctivo se han de realizar incluso cuando afecten a la venta de bienes culturales y la posibilidad de que se ejercite el derecho de tanteo.

- A) En cuanto a los primeros referidos, señalar que ya se han venido produciendo algunas dudas en la interpretación del mismo. Es el caso por ejemplo del transcurso del plazo para la solicitud del legatario que deberá producirse dentro de los treinta días siguientes a la notificación notarial efectuada en el sentido del contenido del art. 623 del Código Civil y no en el momento en que se inicia el procedimiento sucesorio (art. 59, apartado 2 c).

- B) Respecto al segundo punto citado, no parece del todo oportuna una de las modificaciones realizadas y contenidas del art. 62 del Código.

En efecto se ha procedido a reducir con posterioridad la duración del plazo a utilizar por las regiones y por otros entes públicos (de treinta a veinte días desde la solicitud de venta) sin tener en cuenta el hecho que la solicitud es realizada ante las oficinas periféricas del Ministerio, y que en todo caso se ha de realizar una comunicación posterior de acuerdo con los entes públicos territoriales con el fin de la puesta en conocimiento de la venta, y por ello el tiempo con que cuenta el ente para una eventual derecho de tanteo se ve reducido⁵⁴³. En los mismos términos de veinte días desde la solicitud el Ministerio tiene la facultad de renunciar al ejercicio del derecho de tanteo, con la transferencia de esta posibilidad a la más alta autoridad jerárquica que corresponda del ente interesado.

Es no obstante positiva, la novedad que afecta a las indicaciones por parte del ente interesado en el ejercicio del derecho de tanteo, en cuanto a una preferencia de las finalidades específicas de valoraciones culturales del bien, que supone también una valoración de la fundamentación a su vez realizada en la solicitud de derecho de tanteo efectuada por el ente que ha proceder a la aceptación.

Se trata además de un punto que se considera importante, el hecho de la inserción en el sistema de la autorización por parte del Ministerio de Bienes Culturales que han sido otorgados en uso por parte del Estado, las regiones o otros entes públicos territoriales.

⁵⁴³ Como ha sucedido con motivo de la aprobación del Código, parece que las disposiciones no tienen en cuenta la estructura del Ministerio competente para la aplicación de las mismas. En particular en cuanto afecta a la norma comentada ya los órganos competentes e involucrados en el procedimiento referente al ejercicio del derecho de tanteo son tres. Véase la actual estructura del citado Ministerio.

La norma (ya recogida en el Decreto del Presidente de la República núm. 283/2000) era ya ESPUNTA en el sistema diseñado en el Código provocando serios problemas de aplicación en cuanto afecta a la concesión de bienes culturales cedidos por sujetos públicos.

Otra modificación que se ha convertido ya en punto de discusión y de polémicas, y que en esta líneas no se entiende que haya de ser especialmente resaltada, es la referida al art. 115 de Código. En este caso se opta a grandes rasgos, por una actividad de valoración de los bienes culturales utilizando para ello la gestión tanto directa como indirecta, esta última a través de las concesiones a terceros aunque de forma conjunta con las Administraciones Públicas, de bienes que proceden de procedimiento de subastas públicas y otros procedimientos similares.

La solución elegida por el legislador, a través de la cooperación entre sujetos públicos y privados (art. 112) parece que está orientada hacia una masiva utilización de los bienes culturales con la finalidad de una valoración mayor, también “económica” y que sea capaz de poner en marcha y de organizar unas estructuras que siempre serán más eficientes en la relación entre sujetos público y privados⁵⁴⁴.

7. CONCLUSIONES.

1. La disciplina actual de los bienes paisajísticos, que incluyen el patrimonio en el sentido más amplio del término contenido en el nuevo Texto Refundido al que nos hemos venido refiriendo, es el resultado de un compromiso logrado por un acuerdo entre las partes implicadas.
2. El Código ha sido aprobado por el Gobierno precedente, (Gobierno de centro-derecha), mientras que las modificaciones posteriores principalmente las que afectan a los bienes que conforman el patrimonio público a través del Decreto Legislativo 157/2006, son fruto del trabajo del Gobierno actual de centro-izquierda.
3. Más allá de la diversidad de planteamientos existentes, aún me parece que podemos concluir en esta instancia que se adopta en la nueva normativa una tendencia a la uniformidad en el fondo.
4. Tiende de una lado a la liberalización del concepto de “*bienes paisajísticos*” reunificando conceptos, en otros tiempos alejados y en situación de conflicto, como los de “*bienes culturales*”, “*bienes paisajísticos*” y “*del patrimonio público*”.
5. De otro lado, la nueva disciplina tiende a involucrar a los sujetos privados de varias maneras, en la gestión y valoración del patrimonio del País.

⁵⁴⁴ Vid al respecto Settis: “*Al mercato dei beni culturali*”. Diario La Repubblica 16 de noviembre de 2005.

área de Patrimonio

V CIOT

Ponencias aceptadas



fundicot
ASOCIACIÓN INTERPROFESIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO



Desarrollo económico, turismo cultural y Patrimonio Histórico

Juan Alonso Hierro y Juan Martín Fernández

*Profesores de Economía Aplicada
Universidad Complutense de Madrid*

RESUMEN

Existe una relación, cada vez más aceptada como obvia, entre las actividades de conservación del Patrimonio Histórico y el desarrollo económico.

El Patrimonio Histórico puede considerarse como un “activo” que es posible rentabilizar y, por tanto, tenido en cuenta como elemento impulsor del desarrollo económico. Activo muy peculiar que requiere especial cuidado, al ser único e insustituible. De ahí que su puesta en valor y su preservación deban equilibrarse mutuamente.

El turismo cultural, vinculado a los servicios inherentes al Patrimonio Histórico es una fuente de recursos significativa y es preciso que se incluya como un factor importante en las estrategias de desarrollo territorial.

Así se pone de manifiesto en esta ponencia, donde se ofrecen datos sobre la aportación del turismo cultural a la generación de renta de cada una de las Comunidades de nuestro país y, al mismo tiempo, del esfuerzo que las Administraciones Autonómicas llevan a cabo en la preservación y valorización de su Patrimonio Histórico.

La preservación del Patrimonio Histórico implica, además de los objetivos obvios e inmediatos de su protección, conservación y restauración, el de su rentabilización, que supone la conexión entre la oferta de los bienes culturales que lo componen y la demanda potencial de sus usuarios. Este objetivo de “puesta en valor” del Patrimonio Histórico se vincula así indefectiblemente con el del desarrollo económico, haciéndose patente la correspondencia entre éste y el fomento de tales actividades culturales.

De hecho, el Patrimonio Histórico –o si se quiere, con una visión más amplia, el Patrimonio Cultural y Paisajístico- se viene considerando desde los últimos años como un *activo*, como un tipo específico de capital, lo que, adoptando el término propuesto por David Throsby⁵⁴⁵, puede denominarse *capital cultural*. Éste se define como un activo que incluye, atesora o da origen a un valor cultural, además del valor económico que pueda tener. Como cualquier otro capital, el cultural se presenta bajo dos aspectos: como *stock* (activos) y como flujo (de los servicios a él vinculado). En tal sentido, puede valorarse desde una doble perspectiva, en términos del coste o esfuerzo dedicado a la preservación y consolidación de ese stock, por una parte, y de los flujos (directos, indirectos e inducidos) generados por los servicios que lleva asimilado, por otra. En cualquier caso, lo peculiar del capital cultural es que conlleva dos tipos de valor, el económico y el cultural, este último de carácter cualitativo e intangible.⁵⁴⁶

Aunque más adelante volvamos a insistir sobre este tema, es conveniente reconocer ya que la problemática relativa a la preservación del Patrimonio Cultural no debe ceñirse, por tanto, única y exclusivamente a los aspectos que afectan a su conservación y restauración, sino que debe abarcar todas aquellas actividades que propician su rentabilización, su puesta en valor. Es decir, las que hacen posible conectar la oferta que constituyen esos bienes culturales –o siendo más precisos, los valores (sociales, educativos o estéticos) incorporados a los mismos- y la demanda potencial de usuarios. En tal sentido, se constata la interdependencia existente entre las acciones encaminadas a la preservación del Patrimonio Cultural y el desarrollo económico, su virtualidad como generadoras de empleo y de fomento territorial.

En su momento, hace ya años, el profesor Hirschmann planteó que “el desarrollo depende no tanto de encontrar las combinaciones óptimas para los recursos y factores de producción, como de incorporar para el desarrollo, recursos y capacidades que están ocultos, diseminados o mal utilizados”⁵⁴⁷. En esa misma línea se manifestaba la Unión Europea, al enfatizar en su programa marco “Cultura 2000”, el papel de la cultura no sólo como factor de integración social, sino también como factor económico⁵⁴⁸. O, concretando más, el Consejo de Europa, que ya en la Declaración de Helsinki (mayo de 1996) tras valorar al Patrimonio Cultural como recurso económico, postulaba la necesidad de su

⁵⁴⁵ Throsby (1998).

⁵⁴⁶ En un informe de ICOMOS (1993) ya se advertía que “se va reconociendo cada vez más que el valor socioeconómico e histórico-artístico de un bien cultural tiene un carácter multidimensional (o compuesto) que con frecuencia no puede reducirse fácilmente al común denominador del dinero”.

⁵⁴⁷ Hirschmann (1958).

⁵⁴⁸ Unión Europea (2000).

inclusión en las estrategias de desarrollo sostenible, planteando que “el crecimiento del turismo cultural puede contribuir al desarrollo y a la revitalización regional, si bien puede crear tensiones sobre el Patrimonio Cultural y afectar a la calidad de vida de la comunidad. Se deben buscar políticas y estrategias de turismo cultural dentro de la perspectiva de un uso equilibrado y sostenible del Patrimonio, preservando las posibilidades de uso para las generaciones futuras. Se deben encontrar modelos específicos de desarrollo del turismo cultural sin reproducir los esquemas habituales del turismo de masas”. En una palabra, al hablar de preservación, lo estamos haciendo también de protección, en tanto en cuanto la transmisión del legado cultural a las generaciones futuras no puede quedar expuesta por el disfrute de la presente o por otros motivos más o menos espureos. En suma, deben respetarse las pautas de sostenibilidad, atenerse a proyectos de desarrollo económico sostenible.

Este planteamiento –retomando el concepto de capital cultural al que hemos aludido- es coherente con la consideración del valor cultural de dicho capital. Ese valor cultural, simbólico, es en sí el valor primigenio de este tipo de bienes, sin el cual no se daría ningún valor económico y, por tanto, su cuidado y preservación es la precondition de su rentabilización. El capital cultural engloba así tanto a un *valor de uso* como a un *valor de no uso* (es decir, el que posee con independencia de su disfrute directo o inmediato). Bruno Frey⁵⁴⁹ detalla las posibles manifestaciones de dicho valor de no uso y habla de:

- *Valor de existencia*, pues la población se beneficia del hecho de que la cultura exista, aunque algunos no participen en ninguna de sus manifestaciones.
- *Valor de prestigio*, vinculado al anterior y que guarda relación con el papel que juegan respecto a la cohesión social e identitaria de una nación o región.
- *Valor de opción*, como posibilidad abierta de disfrute futuro para el individuo que renuncia a su disfrute presente.
- *Valor educativo*, contribuyendo a la formación y desarrollo de las capacidades estéticas y creativas personales y, por ende, de la sociedad.
- *Valor de herencia o legado*, es decir, de transmisión a las generaciones futuras.

Como decíamos, el Patrimonio Histórico es un activo por cuanto en su construcción se requirió una inversión de recursos físicos y humanos; sufre una depreciación a lo largo del tiempo y precisa por tanto recursos para su mantenimiento; da origen a servicios que pueden formar parte del consumo final o ser consumos intermedios para la oferta de otros bienes y servicios. Ahora bien, se trata de un activo con características muy específicas:

- Heterogeneidad e insustituibilidad, dado el carácter único e irrepetible de cada elemento.

⁵⁴⁹ Frey (2000).

- Como consecuencia de la anterior, no es susceptible de reproducción.
- Su ciclo de vida es extremadamente prolongado, lo que necesariamente influye en los costes asociados a su depreciación y conservación.
- No puede tratarse en términos de proceso de producción, sino de conservación del stock existente.
- Su inamovilidad, que convierte a tal activo en un polo de atracción vinculado al espacio físico (los usuarios o consumidores se desplazan al sitio concreto donde esté ubicado para poder disfrutarlo) y, por consiguiente, en un elemento clave a considerar en las políticas de desarrollo local.

Frente a la oferta que constituye el capital cultural del que nos hemos venido ocupando, se sitúa una demanda constituida por el *turismo cultural*, que tiene su expresión en el consumo turístico. Éste, a su vez, se canaliza o abarca las producciones o servicios realizados tanto por las industrias características, como por las industrias no características del turismo.⁵⁵⁰

Poco vamos a decir aquí sobre la importancia que tiene el turismo en la economía nacional. Ateniéndonos a los datos de la Cuenta Satélite del Turismo en España (CSTE), aportaba un 11% del PIB en el año 2004, contribuía con un 10% al empleo total y el saldo de su balanza compensaba el 50% del déficit comercial. Por supuesto, a estas sustanciales aportaciones de carácter directo, también habría que añadir los efectos indirectos o multiplicadores que el turismo genera en el conjunto de la economía.

Pero centrémonos ahora en el turismo vinculado de manera más directa con el consumo de bienes culturales, es decir, el turismo cultural.

Para ello utilizamos un índice de turismo cultural (ITC)⁵⁵¹ nacional y regionalizado. Para su determinación se ha utilizado la información contenida en la estadística “Movimientos Turísticos de los Españoles” (FAMILITUR) que realiza el Instituto de Estudios Turísticos (IET). Esta encuesta⁵⁵², fuente estadística básica para el análisis del comportamiento turístico de los españoles, contiene un bloque de información específica sobre viajes. En dicho apartado se distingue, sobre el total de viajes⁵⁵³ efectuados por los españoles en un año dado, entre: 1) viajes turísticos, 2) viajes de corta duración a segunda residencia y 3) excursiones (desplazamientos de un día sin pernoctación). Para la construcción de nuestro ITC sólo hemos podido tomar en consideración el primero de esos tres tipos de desplazamientos, esto es, los viajes turísticos, por ser los únicos que el IET clasifica en función del motivo del viaje. Las razones principales para efectuar un viaje turístico establecidas en Familitur se agrupan en torno a las variables

⁵⁵⁰ Las industrias características incluyen hoteles y similares, restauración, transporte por ferrocarril, transporte terrestre, transporte marítimo, transporte aéreo, agencias de viaje, anexas a los transportes, alquiler de automóviles, actividades recreativas, culturales y deportivas. Las no características abarcaría a todas aquellas que abastecen a los visitantes.

⁵⁵¹ Véase Alonso y Martín (2004), pág. 56 y ss.

⁵⁵² Se trata de una muestra de 10.800 hogares preguntados en tres ocasiones a lo largo del año.

⁵⁵³ En el Familitur se define viaje como “cualquier desplazamiento fuera del entorno habitual con al menos una pernoctación”. Instituto de Estudios Turísticos (2003a), pág. 9.

siguientes: 1) Trabajo/Negocios, 2) Estudios 3) Visita familiar/amigos, 4) Tratamiento salud, 5) Motivos religiosos, 6) Ocio/Recreo/Vacaciones y 7) Otros⁵⁵⁴. A su vez, *debido a la importancia del motivo "Ocio/Recreo/Vacaciones" (casi dos tercios del total de los viajes turísticos), en el cuestionario del año 2001 se decidió desglosar el mismo en las siguientes categorías: "Turismo cultural", "Práctica deportiva", "Campo y playa" y "Otro tipo de ocio"*.⁵⁵⁵

Pues bien, es este último nivel de desagregación el que nos ha permitido realizar una estimación del peso de los viajes por turismo cultural sobre el conjunto de viajes turísticos totales y, a su vez, hacer extensivo –con todos los matices y salvedades que se derivan de los riesgos que tal operación conllevase ratio a la relación existente entre turismo cultural y el turismo total. Hay que señalar, además, que los datos manejados se refieren al turismo doméstico de los residentes en España⁵⁵⁶ (el recogido por el Familitur, una vez desestimados los desplazamientos de los españoles al exterior) considerando la Comunidad Autónoma de destino.

La información aportada por el índice así construido se revela de gran utilidad, por cuanto permite comprobar cómo, por regla general, las Comunidades tradicionalmente identificadas con una oferta turística de sol y playa presentan un ITC por debajo de la media nacional (Murcia, Canarias, Baleares, País Valenciano, Andalucía y Cataluña), mientras que regiones alejadas del litoral mediterráneo como Extremadura, Asturias, País Vasco, Navarra, Galicia, Cantabria y las dos Castillas, además de Madrid, cuentan con una proporción de turismo cultural claramente superior a la media⁵⁵⁷ (véase Cuadro).

⁵⁵⁴ Los estados de la variable "motivo del viaje" en el cuestionario tienen un mayor desglose que el ofrecido en el plan de tabulación. De este modo, el motivo "Trabajo/Negocios" del plan de tabulación es la suma de "Congresos y convenciones", "Ferias" y "Otros motivos profesionales". Por su parte, las "Compras y servicios personales" que contempla el cuestionario, se han incluido dentro de "Otros" en el plan de tabulación.

⁵⁵⁵ Instituto de Estudios Turísticos (2003a), pág. 10.

⁵⁵⁶ La fuente estadística de referencia para el análisis de los viajes de turistas extranjeros a nuestro país, esto es, el "turismo receptor", la encuesta de "Movimientos Turísticos en Fronteras" (FRONTUR) también elaborada por el IET, no ofrece información lo suficientemente desagregada del motivo del viaje. Véase Instituto de Estudios Turísticos (2003b).

⁵⁵⁷ En ese sentido, quizá convenga reseñar que esas Regiones poseen un Patrimonio Histórico que, aun aceptando la dificultad de su medición y con todas las matizaciones pertinentes, también las situaría por encima de la media nacional.

Turismo cultural y producto interior bruto, 2004

	Total viajes o/r/v (1)	Viajes turismo cultural	ITC (VTC / TVorv)	ITC (base 100)	PIB per capita (euros)	PIB per capita (base 100)
Total España	28.925.440	4.557.007	15,8%	100,00	19.673	100,00
Andalucía	6.310.730	829.755	13,1%	83,46	15.144	76,98
Aragón	1.187.567	144.190	12,1%	77,07	20.970	106,59
Asturias	949.171	242.485	25,5%	162,16	16.984	86,33
Baleares	878.351	87.341	9,9%	63,12	22.317	113,44
Canarias	1.262.324	124.421	9,9%	62,56	18.115	92,08
Cantabria	874.453	170.770	19,5%	123,96	19.144	97,31
Castilla-La Mancha	1.433.803	244.809	17,1%	108,38	15.446	78,51
Castilla y León	2.258.353	465.158	20,6%	130,74	18.521	94,14
Cataluña	4.070.902	585.344	14,4%	91,27	23.517	119,54
Extremadura	808.435	225.182	27,9%	176,80	13.093	66,55
Galicia	1.344.065	296.849	22,1%	140,19	15.813	80,38
La Rioja	207.968	34.156	16,4%	104,25	21.357	108,56
Madrid	1.174.956	370.069	31,5%	199,92	25.801	131,15
Murcia	848.736	66.886	7,9%	50,02	16.470	83,72
Navarra	345.526	77.296	22,4%	142,00	24.744	125,78
País Valenciano	4.533.299	491.740	10,8%	68,85	18.328	93,16
País Vasco	436.801	100.556	23,0%	146,13	24.493	124,50

Notas:

(1) Número de viajes por destinos, según desglose de motivo ocio/recreo/vacaciones.

Fuente: Elaboración propia con datos de Familitur 2004 (IET) y Contabilidad Regional de España (INE).

Alguna de estas Comunidades se encuentran entre las menos desarrolladas de nuestro país (tomando como referencia su PIB per cápita). Es el caso de Extremadura, Castilla-La Mancha, Asturias o Galicia. El turismo cultural se revela así como un importante recurso de potenciación del desarrollo socioeconómico de esos territorios.

Pero demos un paso más adelante. Considerando no sólo el peso como receptores de turismo cultural de las distintas Comunidades Autónomas, se ha intentado establecer una valoración monetaria de lo que representa el *consumo turístico cultural*. Este se obtiene como resultado de multiplicar el número de viajes de turismo cultural por el gasto medio diario del turista cultural y por la estancia media por viajero en ese tipo de viajes. Estos dos últimos datos se obtienen también de la información ofrecida en la encuesta Familitur. El gasto medio es de setenta y nueve euros diarios, mientras que la estancia media es de 6,9 días. Como resultado, se obtiene la siguiente tabla.

Consumo turístico cultural, 2004
(millones de euros)

Total España	2.484
Andalucía	452
Aragón	79
Asturias	132
Baleares	48
Canarias	68
Cantabria	93
Castilla-La Mancha	133
Castilla y León	254
Cataluña	319
Extremadura	123
Galicia	162
La Rioja	19
Madrid	202
Murcia	36
Navarra	42
País Valenciano	268
País Vasco	55

Fuente: Elaboración propia con datos de Familitur 2004 (IET).

Por otra parte, hemos medido el gasto en conservación de su Patrimonio Histórico (GPH) llevado a cabo por las distintas Comunidades Autónomas, expresión fidedigna de la voluntad política de estas instituciones en el esfuerzo de preservación y valorización de dicho Patrimonio. Para ello, se han consultado sus respectivos Presupuestos del año 2004 y en particular la clasificación del gasto por programas, seleccionando todas las intervenciones que, en el conjunto de su Gasto Público (GP), tienen que ver con la materia que nos ocupa, con independencia de la Consejería que la realice (véase Cuadro).

Gasto público y gasto en preservación del Patrimonio Histórico de las CC. AA., 2004

	GPH (millones euros)	GP Total (millones euros)	GPH / GP
Total CC. AA.	560,40	119.613	0,47%
Andalucía	111,04	22.174	0,50%
Aragón	31,46	3.911	0,80%
Asturias	16,71	3.154	0,53%
Baleares	6,07	1.867	0,33%
Canarias	4,29	4.962	0,09%
Cantabria	7,75	1.759	0,44%
Castilla-La Mancha	28,11	6.256	0,45%
Castilla y León	76,40	7.931	0,96%
Cataluña	62,27	19.116	0,33%
Extremadura	15,32	3.802	0,40%
Galicia	55,29	8.160	0,68%
La Rioja	5,51	908	0,61%
Madrid	40,52	13.848	0,29%
Murcia	19,60	2.974	0,66%
Navarra	23,39	2.789	0,84%
País Valenciano	35,94	9.811	0,37%
País Vasco	20,71	6.191	0,33%

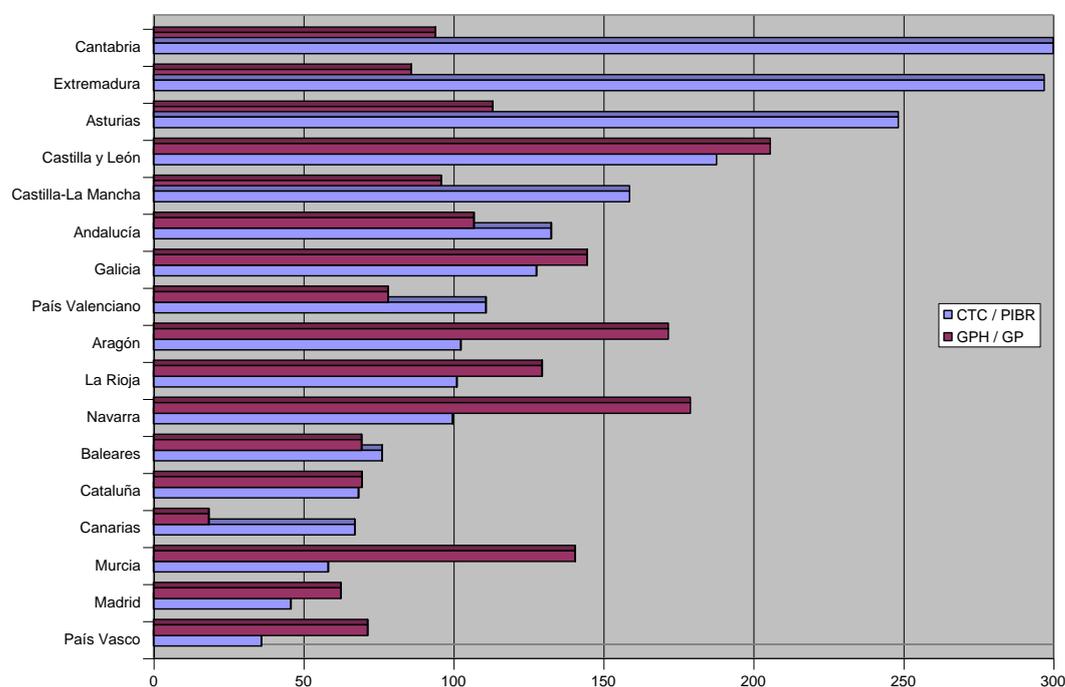
Fuente: Elaboración propia con datos de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas (año 2004).

La tercera columna del cuadro recoge la relación entre el gasto en conservación del Patrimonio Histórico y el Gasto Público total (GPH / GP). La media del total de las Comunidades Autónomas es del 0,47%, situándose claramente por encima de esa media las Comunidades de Castilla y León, Navarra, Aragón, Galicia y Murcia. En el extremo contrario Baleares, Cataluña, País Vasco y País Valenciano son las Comunidades que, a nivel de su Administración territorial, realizan un menor esfuerzo.⁵⁵⁸

Considerando conjuntamente, por una parte, lo que representa el consumo turístico cultural (CTC) en relación al PIB de cada Comunidad Autónoma, es decir, la aportación que realiza al conjunto de su actividad económica, y, por otra, lo que supone el gasto en conservación del Patrimonio Histórico respecto al Gasto Público total de cada una de las distintas Comunidades, podemos tener una primera aproximación –y en ese sentido lo presentamos, como primera aproximación- a las posibilidades respecto al desarrollo económico regional de las medidas de valorización que se contienen en las políticas de preservación del Patrimonio Histórico (véase Gráfico).

⁵⁵⁸ Estos datos deben ser matizados por el papel complementario de las Comunidades Autónomas que representan las Corporaciones Locales (ejemplo claro es el caso de Cataluña, donde el ayuntamiento de Barcelona tiene un peso significativo en lo que a conservación de Patrimonio se refiere). Por otra parte, como es obvio, no todas las Comunidades Autónomas cuentan con el mismo *stock* o volumen de activos patrimoniales, lo que condiciona efectivamente el mayor o menor peso de sus políticas de preservación.

Turismo cultural y gasto en conservación del Patrimonio



Fuente: elaboración propia con datos de los cuadros anteriores.

Con todas las reservas que implica un análisis de este tipo (“cross section”), que no recoge las posibles variaciones que nos ofrecería una perspectiva dinámica (y que permitiría corregir posibles distorsiones debidas a intervenciones puntuales de carácter anual), destaca la situación de cuatro Comunidades (Cantabria, Extremadura, Asturias y Castilla-La Mancha) en las que la aportación del turismo cultural al desarrollo de esas regiones está muy por encima del esfuerzo que sus respectivas Administraciones autonómicas realizan en la puesta en valor de su Patrimonio Histórico. Ello da pie a pensar que dichas Administraciones tienen un amplio campo de actuación en el impulso de las intervenciones en esta área que nos ocupa, máxime cuando se trata de Comunidades con un nivel de desarrollo por debajo de la media nacional, para las que las medidas de valorización de su Patrimonio podrían constituir un elemento de fomento nada desdeñable. Destacable es también la situación de Castilla y León, donde observamos que a la importancia que el turismo cultural representa en su actividad económica, sí le corresponde una política más decidida en el ámbito de la preservación de su propio Patrimonio, sin que esto niegue que un mayor esfuerzo, suponga a su vez una mayor aportación del turismo cultural a su desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

ALBI, E. (2003): *Economía de las artes y política cultural*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

ALONSO HIERRO, J. (2005): “El análisis económico del Patrimonio Histórico”. *Economistas*, nº 106, año XXIII, pp. 101-105.

ALONSO, J. y MARTÍN, J. (2004): *Preservación del Patrimonio Histórico de España. Análisis desde una perspectiva económica*. Fundación Caja Madrid.

COMISIÓN EUROPEA (2000): *Programa “Cultura 2000”*.

FREY, B. (2000): *La economía del arte*, Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona.

HIRSCHMANN, A. (1958): *The strategy of economic development*, Cambridge University Press.

ICOMOS (1993): *Conservation economics*. UNESCO.

ICOMOS (1998): *Report on economics of conservation*. UNESCO.

INSTITUTO DE ESTUDIOS TURÍSTICOS (2006): *Movimientos Turísticos de los Españoles (Familitur). Año 2004*. Ministerio de Economía. Madrid.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) (2004): *Contabilidad Regional de España*. Ministerio de Economía. Madrid.

RIZZO, I. y THROSBY, D. (2004): “Cultural heritage: economic analysis and public policy”, conference on *The Economics of Art and Culture*, Princeton University.

THROSBY, D. (1998): “Cultural capital”, conference on *International Association for Cultural Economics*, Barcelona.

VARIOS (2004): *Presupuestos de las Comunidades Autónomas españolas*.



Inventario de Patrimonio mediante Sistemas de Información Geográfica: El Catálogo de Caminos Públicos de Extremadura

Rocío Blas Morato, Javier Corbacho Parra

Licenciada/o en Geografía, Universidad de Extremadura

Jesús Torrecilla Pinero

Ingeniero de Caminos Canales y Puertos, Universidad de Extremadura

Vicente Aguilar Melchor

Licenciado en Geografía, Urueña y Torrecilla Consultores SL

Miguel Batalla González de Miranda

Ingeniero Agrónomo, Urueña y Torrecilla Consultores SL

RESUMEN

Los caminos rurales públicos constituyen un patrimonio tanto histórico, como cultural o natural, y el Catálogo de Caminos Rurales de Extremadura es un trabajo de inventario de patrimonio público sin precedentes. Se han recorrido más de 60.000 km de caminos públicos, los cuales han sido capturados con GPS e implementados en un Sistema de Información Geográfica para su edición, gestión y análisis. Además, se ha trabajado con un gran volumen de información, combinando diferentes técnicas de tratamiento de información espacial, y el resultado final ha sido un catálogo de patrimonio público fiel a la realidad y con un nivel de detalle difícilmente igualable con otras técnicas.

Palabras clave: Caminos Rurales, Sistemas de Información Geográfica, GPS

1. INTRODUCCIÓN

El Catálogo de Caminos Rurales de Extremadura es una iniciativa de la Consejería de Desarrollo Rural (Junta de Extremadura), que tiene como objetivo la creación de un Catálogo de Caminos Rurales Públicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Este proyecto surge de lo dispuesto en el Artículo 9º de la LEY 12/2001, de 15 de noviembre, de Caminos Públicos de Extremadura, donde se insta a la consejería pertinente ha elaborar un primer catálogo de caminos públicos, que será puesto a disposición de los ayuntamientos para su posterior conservación y actualización.

El catálogo debe incluir todos los caminos públicos de la Comunidad Autónoma. Según el Artículo 2º de la LEY 12/2001 “son caminos públicos las vías de comunicación terrestre de dominio y uso público, destinadas básicamente al

servicio de explotaciones e instalaciones agrarias y que, por no reunir las características técnicas y requisitos para el tráfico general de vehículos automóviles, no puedan clasificarse como carreteras”. (LEY 12/2001)

Además, podemos diferenciar las siguientes categorías de caminos rurales públicos:

- **Red Primaria:** “Caminos que constituyan el único acceso entre localidades o de una localidad a la red de carreteras.” (LEY12/2001)
- **Red Secundaria:** “El resto de caminos, a excepción de los incluidos en la red de pistas forestales.” (LEY 12/2001)
- **Red de Pistas Forestales:** “Caminos y pistas forestales de los montes propios de la Junta de Extremadura y los incluidos en el catálogo oficial de Montes de Utilidad Pública.” (LEY 12/2001)

Según la legislación Vigente los Caminos incluidos en el Catálogo deberán estar codificados mediante una numeración reglada y contener al menos las siguientes características:

- **Longitud**
- **Anchura**
- **Límite inicial y final**
- **Descripción de las características generales**

Además, dicho catálogo debe aprobarse formalmente y rectificarse cuando así resulte necesario para asegurar su debida actualización, fase en la que se encuentra actualmente.

2. ÁREA DE ESTUDIO

Extremadura es una comunidad autónoma del oeste de España, con una extensión de 41.602 Km² , y se caracteriza por ser una región eminentemente rural, de ahí la importancia que juegan los caminos rurales en su desarrollo.



Figura 1 – Localización y Extensión de Extremadura.

La extensa red de caminos rurales públicos de Extremadura, constituye un elemento estructural de comunicación, esencial para el desarrollo actual y futuro del medio rural en la región.

El notable esfuerzo de modernización que está experimentando la actividad agraria en sus fases de producción, transformación y comercialización necesita de una red viaria de comunicaciones adecuada al tránsito de personas y mercancías que el ritmo del proceso va introduciendo. Del mismo modo, es imprescindible disponer de una estructura viaria especialmente diseñada para el desarrollo de las nuevas actividades económicas que comienzan a surgir en el medio rural, como complemento de las actividades convencionales de la agricultura y ganadería, entre las que cabe destacar el turismo rural y las pequeñas empresas de valorización de productos endógenos de calidad. (LEY 12/2001)

Las primeras previsiones apuntaban un volumen global de 40.000 Km. De Caminos Públicos, sin embargo, con los primeros trabajos se obtuvieron densidades muy superiores, lo que obligó a reestructurar el proyecto adaptándolo a un volumen final de más de 60.000 Km.

3. METODOLOGÍA

La metodología propuesta para la realización de este inventario consiste principalmente en recorrer cada uno de los caminos que forman parte del patrimonio público, capturando mediante técnica GPS su trazado y los diferentes elementos de interés que definen cada camino. De esta forma, no sólo obtenemos un trazado preciso, sino que al mismo tiempo se captura y localiza espacialmente las características propias del camino.

La puesta en práctica de esta metodología requiere toda una serie de fases bien organizadas y estructuradas entre sí, que permitan gestionar la enorme cantidad de datos que han generado.

El proyecto se desarrolla en torno a varias fases:

- Investigación Inicial
- Trabajo de Campo
- Edición en Gabinete
- Aprobación y Actualización

Los trabajos se llevan a cabo partiendo de la división municipal, es decir, cada una de estas fases se repite de forma secuencial en los 384 municipios que conforman la Región.



Figura 2 – División Administrativa Municipal de Extremadura.

3.1. Investigación Inicial

Los trabajos de campo van precedidos de un análisis exhaustivo de la cartografía disponible de cada municipio;

- Mapa Topográfico Nacional 1:25.000 y 1:10.000
- Catastro de Rústica
- Planimetría Histórica del Instituto Geográfico y Catastral (1898)
- Ortoimágenes

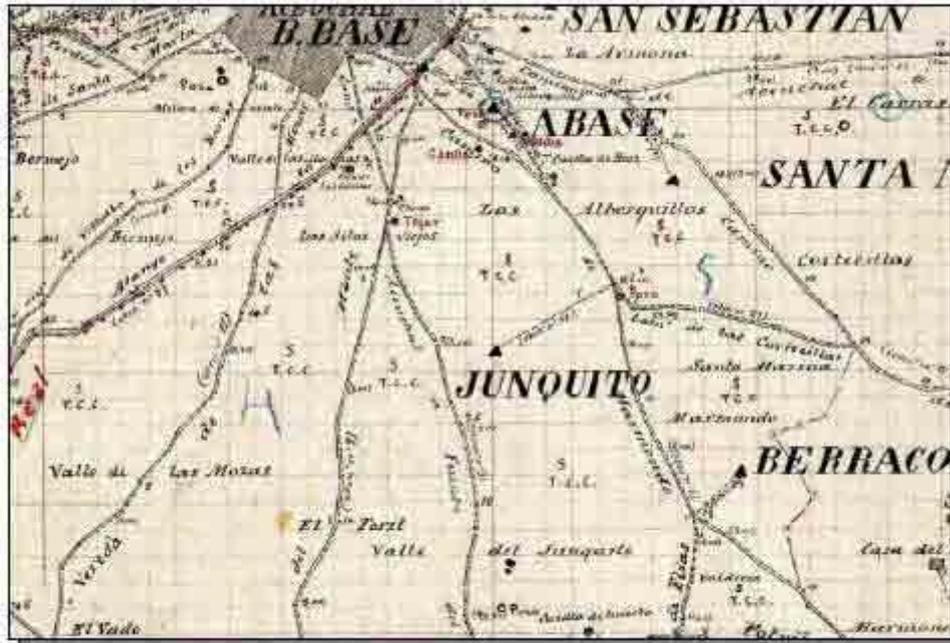


Figura 3 – Reproducción de Planimetría Histórica.

En esta fase se detectan los caminos a recorrer y se determina su titularidad, para lo cual la planimetría histórica del Instituto Geográfico y Catastral (1898) juega un papel fundamental, puesto que constituye la principal herramienta para determinar la titularidad, puesto que jurídicamente es la única fuente que establece dicha cualidad.

Una vez establecida la titularidad se procede al recorrido físico de los caminos que configuran el patrimonio público para su catalogación mediante GPS.

3.2. Trabajo de Campo

En esta fase se recorrieron los caminos físicamente, para lo que se organizaron diferentes Equipos de Campo, los cuales están constituidos por los siguientes medios humanos y materiales:



- Técnico Cualificado
- Conductor-Ayudante
- Equipo GPS Trimble GeoExplorer CE XT, con las siguientes características:
 - Precisión submétrica
 - SO Windows CE 3.0.
 - Memoria Flash 128 Mb
 - Pantalla Táctil
 - Software (Terrasync Standard; Pathfinder Office, etc)
 - Antena Interna y Externa (para adosar al vehículo)
- Cámara Digital
- Jalón de 1m
- Vehículo 4x4

Por otro lado, las entidades espaciales que van a ser capturadas en campo son las siguientes:

Elemento Espacial	Descripción-Atributos	Geometría
<i>Camino</i>	Al comenzar un nuevo camino se establece una matricula única, a la cual irán asociadas todas las demás características. En esta entidad se refleja el nombre del camino, su tipología y su uso principal	Punto
<i>Tramo Camino</i>	Los tramos de un camino se establecen en función de la variación de alguna de sus características principales, las cuales se reflejan en esta entidad; longitud, anchura, tipo de firme, encajamiento, cunetas, salvacunetas, estado, transitabilidad, etc.	Línea
<i>Defecto Tramo</i>	Se entiende por defecto cualquier obstáculo del firme que dificulte la transitabilidad; surco, roderones, desprendimientos, baches, blandones, afloramientos rocosos, etc	Punto

Elemento Estructural	Son los elementos esenciales de un camino, tales como obras de drenaje (caños, puentes, embocaduras, etc) y de defensa (muros, gaviones, escolleras, etc). Se refleja además su estado de conservación.	Punto
Obras Accesorias	Entendiendo como tales obras ajenas al propio camino pero que se desarrollan sobre él, como el caso de las cancelas o puertas, los pasos canadienses, infraestructuras de regadío, postes de telefonía o electricidad, etc.	Punto
Puntos Singulares	Se catalogan también los lugares de interés que se encuentran en los márgenes del camino; miradores, ermitas, árboles singulares, monumentos, etc.	Punto
Tramo Sin Traza	Cuando un camino pierde su traza, es decir deja de ser transitable, ya sea por abandono o invasión del mismo, se señala mediante este elemento.	Punto

Además de la localización espacial de cada una de estas entidades, capturada mediante GPS, y sus características o atributos, los equipos de campo deben fotografiar cada tramo del camino así como aquellos elementos que sean más representativos.

Por lo tanto, cada municipio estará representado por siete entidades, que hacen referencia a cada uno de los elementos espaciales que se recogen en campo. Cada camino estará representado como mínimo por dos entidades; Camino y Tramo Camino, siendo las demás reflejo de sus características propias.



Figura 4 – Entidades Espaciales recogidas en Campo

3.3. Edición en Gabinete

Los datos de campo, debidamente codificados y estructurados son sometidos a un estricto control de calidad donde los Técnicos en Sistemas de Información Geográfica realizan las correcciones oportunas;

- Corrección Diferencial
- Corrección Vectorial
- Corrección Alfanumérica

3.3.1. Corrección Diferencial

La corrección diferencial es el proceso en el cual se sitúa un receptor en un punto conocido, llamado "estación base", y se utilizan estos datos recogidos para calcular las correcciones. La posición incógnita de otro receptor ubicado en una "estación móvil" puede mejorar la precisión de su posición aplicando estas correcciones.

En este caso se utiliza una corrección diferencial a post proceso, que consiste en que la estación base registra todos los datos necesarios para cada satélite en un archivo. Posteriormente, un programa de corrección diferencial compara época a época los datos del fichero base con las coordenadas precisas de la "estación base" y, aplicando las correcciones al archivo de la "estación móvil" genera un archivo de posiciones corregidas.

El software utilizado es Pathfinder Office y la estación base la situada en el Instituto de Topografía de Madrid o en la Escuela de Ingeniería Agraria de Badajoz. Una vez generados los ficheros corregidos estos son exportados a formato SHP, para implementarlos en el SIG.

3.3.2. Corrección Vectorial

La corrección vectorial de los datos de campo se realiza mediante el software Arc GIS de ESRI. Los archivos SHP se implementan en el SIG, donde se corrigen errores de captura "nudos", vértices erráticos, etc. así como su topología.

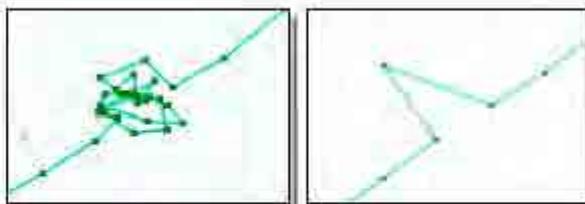


Figura 5 – Ejemplo de errores vectoriales (nudo y vértice errático)

Además se comprueba la traza de los caminos y su coherencia espacial, mediante ortoimágenes y cartografía digital.

3.3.3 Corrección Alfanumérica

Esta corrección también se realiza mediante el software ArcGIS de ESRI, y consiste principalmente en la rectificación de incoherencias, faltas ortográficas y errores de escritura. Pero además, se añaden otra serie de atributos, como la localización espacial de los datos (provincia, mancomunidad, municipio), o si los caminos discurren por Espacios Naturales Protegidos, Montes de Utilidad Pública, etc.

3.4. Aprobación y Actualización

Para la probación definitiva del catálogo de cada municipio se establece un protocolo de actuación supervisado por la Administración regional y municipal, consistente en la selección aleatoria de varios caminos que son recorridos y comparados con la documentación aportada por la empresa adjudicataria de los trabajos.

Además se revisa el número y titularidad de cada uno de los caminos para evitar errores de omisión o comisión. El ayuntamiento en cuestión, como titular del patrimonio inventariado es la administración que tiene las competencias en este ámbito, por lo tanto debe comprobar que todos los caminos públicos aparecen reflejados en el catálogo y posteriormente proceder a su exposición pública, para, una vez atendidas las rectificaciones procedentes, llevarlo al pleno para su aprobación definitiva.

Actualmente los trabajos de inventariado han finalizado y el catálogo de caminos se encuentra en diferentes fases de esta etapa final del trabajo, según los diferentes municipios, algunos se encuentran en exposición pública, otros en actualización y corrección de alegaciones y otros ya han sido aprobados definitivamente.

Paralelamente a este proceso se está llevando a cabo una actualización del catálogo, puesto que los trabajos se iniciaron en el año 2002 y como consecuencia de que los caminos son un patrimonio vivo es necesario actualizar diferentes características, como las modificaciones de trazado por concentración parcelaria, el tipo de firme, el estado, etc. tras trabajos de acondicionamiento, y demás modificaciones. Además los trabajos de actualización también atienden a las numerosas sentencias de procesos contencioso-administrativos que se han interpuesto por la titularidad o trazado de algunos caminos.

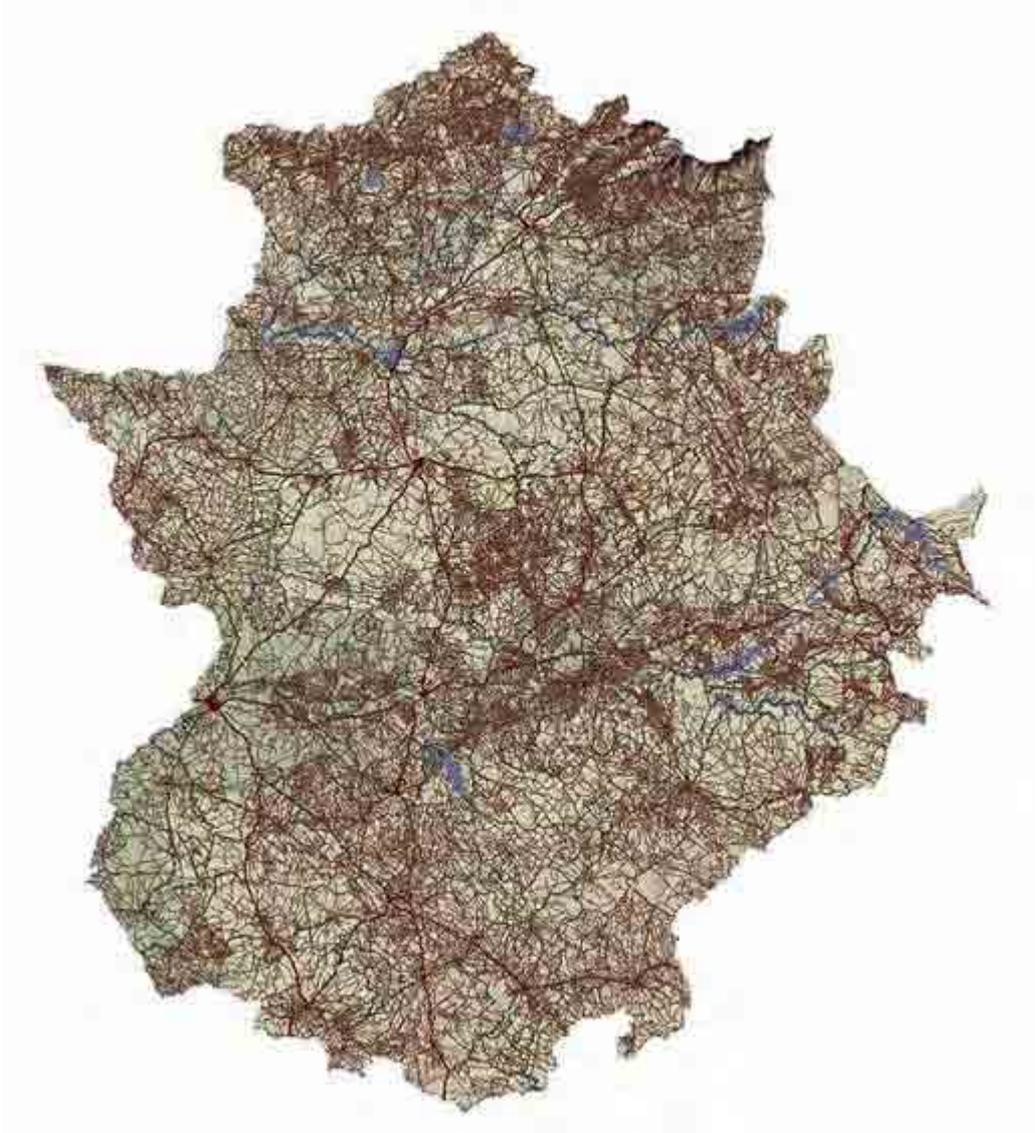


Figura 6 – Trazado de los Caminos que configuran el Catalogo de Caminos Públicos de Extremadura

4. CONCLUSIONES

El Catálogo de Caminos Rurales de Extremadura ha superados las expectativas iniciales en cuanto a kilómetros catalogados, más de 67.000 Km, y en cuanto a volumen de información;

188.500	Tramos de Camino
75.000	Fotografías Digitales
35.000	Caminos Públicos Catalogados
25.000	Elementos Estructurales
19.000	Obras Accesorias
13.000	Tramos sin Traza
10.000	Defectos de Tramo
1.500	Puntos Singulares
Más de 367.000 elementos capturados	
188.500 líneas	
103.500 puntos	
75.000 fotografías digitales	
Más de 7.212.000 registros	

Los trabajos realizados en este proyecto ponen en relación diferentes técnicas de tratamiento de información espacial (GPS, Cartografía Digital, Cartografía de Sobremesa, etc) con los SIG, manifestando una clara complementariedad y sinergia.

El Catálogo de Caminos Rurales de Extremadura no sólo es un inventario de patrimonio público, sino una herramienta esencial para la planificación y gestión de las infraestructuras rurales, es decir un elemento imprescindible para una ordenación territorial sostenible en Extremadura.

5. BIBLIOGRAFÍA

CORBACHO J, BLAS R. (2006): Análisis de la Complementariedad de los SIG y otras Técnicas de Tratamiento de Información Espacial. El Catálogo de Caminos Rurales de Extremadura. IG + *Más que Información Geográfica*. Vol. 5-2006, pp. 9-11

DE LA CALLE ALONSO, M. TOBOSO, V. BLAS MORATO, R et al (2007): Migración a SIG libre del catálogo de caminos rurales y pistas forestales de Extremadura. IG + *Más que Información Geográfica*. Vol. 7-2007, pp. 10-12

FOMEX S.A. (2002): *Plan Metodológico de los Trabajos de Campo para la Creación del Catálogo de Caminos Rurales de Extremadura*. Inédito

FOMEX S.A. (2005): *CARUEX; Manual de Usuario*. Inédito

LEY 12/2001, de 15 de noviembre, de Caminos Públicos de Extremadura. Diario Oficial de Extremadura (DOE) Nº 143.



Territorio y Conjuntos Históricos en la Región de Murcia. Estado de la cuestión y apuntes para la creación de una Red de Información y Conocimiento

Antonio Campos Cánovas

Becario de FPU del MEC en la Universidad de Murcia

Mónica López Sánchez

Real Sociedad Económica de Amigos del País de Murcia

La ordenación integral del patrimonio histórico urbano en la Región de Murcia, de tradición eminentemente reciente, debe contemplar las aportaciones de toda una serie de recursos desde diversas disciplinas, dirigidas hacia la gestión y la puesta en valor sostenible de sus bienes patrimoniales como elementos fundamentales de la cultura de su territorio. En este sentido, la protección de los valores arquitectónicos y paisajísticos que forman parte integrante de los Conjuntos Históricos (CH), la gestión acertada del planeamiento urbanístico y de las redes de comunicación y la ordenación territorial del turismo, constituyen las líneas fundamentales que deberían tenerse en cuenta para lograr la interdisciplinariedad necesaria a la hora de llevar a cabo la mencionada planificación integral.

La evolución del concepto y, por tanto, el uso del Patrimonio en el último siglo ha exigido un cambio de planteamientos a raíz de su estudio desde diferentes disciplinas, como queda reflejado en su propia definición, desde los primeros postulados referentes a Monumentos Histórico-Artísticos, contemplados de forma individual o parcial, y enfrentados, a veces, con el espacio en que se envolvían, hasta la definitiva valoración del CH como entidad patrimonial concreta a proteger junto a su paisaje circundante (y, por tanto, una figura eminentemente territorial), recogida en la Ley de Patrimonio Histórico Español de 1985. La última conquista, a este respecto, aparece definida en la reciente conceptualización de los paisajes culturales como enclaves territoriales resultado de la acción del ser humano en la configuración del espacio a lo largo del tiempo, posteriormente denominados por algunos autores como bienes del *patrimonio territorial*⁵⁵⁹.

En el transcurso de esta regeneración conceptual, los nueve CH declarados en la Región de Murcia⁵⁶⁰, sumamente dañados, en general, durante la segunda mitad del siglo XX por las consecuencias urbanas del *Desarrollismo* franquista, las nuevas necesidades provenientes del aumento demográfico a partir de los sesenta y el abandono administrativo hasta prácticamente la década de los

⁵⁵⁹ AA. VV.: *Territorio y patrimonio: conservación y tratamiento del espacio urbano, paisajístico, natural y productivo*. IX Conferencia Internacional sobre Conservación de Centros Históricos y del Patrimonio Edificado. Universidad de Valladolid, Valladolid, 1998.

⁵⁶⁰ Lorca (1964), Murcia (1976), Cartagena (1980), Jumilla y Mula (1981), Cehegín (1982), Beniel (1983), Caravaca de la Cruz (1985) y Aledo (1988).

noventa, han reaccionado en los últimos años, aunque a veces sea demasiado tarde, para planificar su devenir urbanístico, gestando a su vez un modelo territorial poco preciso y emprendiendo la preservación de sus recursos patrimoniales y paisajísticos, como revelan estudios recientes⁵⁶¹. Si bien la protección de determinados espacios ambientales en que se insertan los CH murcianos venía asegurada por la Ley regional de Protección y Ordenación del Territorio, la última aportación instrumental la constituye la recién aprobada Ley de Patrimonio Cultural autonómica⁵⁶². Sin embargo, la ordenación de estos centros proviene del campo del Urbanismo, para el cual la legislación sobre suelo y ordenación urbana ha aportado, a nivel nacional a través de las sucesivas Leyes de Suelo, y autonómico con la Ley del Suelo de la Región de Murcia, la denominada *planificación en escala* para la gestión y preservación de los conjuntos urbanos y su área periférica de influencia, que en última instancia se sirve de los instrumentos de ordenación sectorial (Planes Especiales y Planes Especiales de Protección y Reforma Interior [PEPRI]). El pasado mes de octubre se presentó, además, una serie de reformas y ampliaciones de la Ley General del Suelo, encaminadas a asegurar este proceso urbano para la Comunidad Autónoma de Murcia. En la actualidad, todos los CH murcianos son gestionados por Planes Generales de Ordenación Urbana, que definen la idiosincrasia de cada uno, y la mayoría, excepto los de tamaño pequeño, han desarrollado PEPRI para la regulación de sus CH y áreas de influencia.

Aún así, se han llevado a cabo intervenciones en el patrimonio de estas ciudades que han conllevado la degradación de determinados sectores. A nuestro entender, para seguir conformando recursos económicos sin perder su identidad histórica y cultural, se hace necesario el conocimiento profundo del patrimonio que engloban y su interrelación con el entorno, como instrumento eficaz previo a futuros proyectos de intervención, gestión y puesta en valor. Las consecuencias negativas de la falta de una base cognoscitiva rigurosa acerca de los mecanismos históricos, artísticos, antropológicos y ambientales que han definido estos conjuntos y que afectan a su devenir futuro, se muestran en algunos ejemplos destacados de iniciativas actuales objeto de fuerte impacto (construcción de un Parador de Turismo en el interior del Castillo de Lorca, macroubanización con playa artificial frente al recinto amurallado de Aledo, etc.). Como factor de choque ante esta situación, se hace fundamental un análisis previo por parte de profesionales especializados en el campo de las Ciencias Sociales (Historia, Historia del Arte, Geografía, Antropología) sobre el que se sustente la planificación práctica de cualquier intervención. Además, consideramos indispensable la necesaria profundización en los mecanismos de interacción de los especialistas con el personal técnico competente que lleva a cabo su labor en las diversas administraciones. Somos conscientes de que si bien la creación

⁵⁶¹ Ver **CAMPOS CANOVAS, A.** y **LÓPEZ SÁNCHEZ, M.**: “Análisis, tratamiento y problemática del paisaje rural y urbano en los Conjuntos Históricos. El caso de la Comunidad Autónoma de Murcia, España”, en *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2006, vol. X, núm. 218 (90). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-218-90.htm>> [ISSN: 1138-9788]

⁵⁶² Anterior a esta Ley, existieron disposiciones aisladas para la salvaguarda de estos conjuntos urbanos con valor patrimonial desde los años sesenta. Las Normas Subsidiarias de Planeamiento de carácter Provincial de 1972 y 1981, establecían desde la práctica urbanística normativas de protección del paisaje y entorno de núcleos de interés turístico y recintos de interés histórico-artístico. La Ley de Medidas de Fomento del Patrimonio Histórico de la Región de Murcia aportó, a su vez, el marco para financiar los proyectos de restauración y rehabilitación sobre bienes culturales.

de grupos interdisciplinares resulta un planteamiento ampliamente aceptado, la realidad administrativa nos aporta que sigue existiendo una laguna en el trabajo colaborativo entre los profesionales de Humanidades, Ciencias Sociales y Ciencias Técnicas. La superación de esta barrera se convierte en crucial si pretendemos que todas las propuestas que se plantean desde los diferentes ámbitos con respecto a la ordenación del patrimonio, se materialicen de forma integrada.

Otra forma de ordenación territorial, esta vez con un enfoque transmunicipal, proviene directamente de los mecanismos de puesta en valor llevados a cabo ya en el siglo XXI⁵⁶³. El sector turístico constituye hoy la principal fuente de financiación y explotación del patrimonio cultural en todos los municipios. Sin embargo, la delicada línea entre la sustentabilidad y las consecuencias del turismo agresivo mantiene un necesario debate en la búsqueda de mejores propuestas y buenas prácticas que sirvan como modelo. Actualmente, la compleja ordenación territorial del turismo en Murcia se organiza a través de una serie de planes y redes que cubren todo el territorio. Los de mayor trascendencia son los Proyectos Turísticos Integrados, que afectan a tres de los principales CH de la Región: “Lorca Taller del Tiempo”, “Cartagena Puerto de Culturas” y “Caravaca Jubilar”. Otros mecanismos de promoción los constituyen los Consorcios Turísticos de la “Vía Verde del Noroeste” y “Murcia, Cruce de Caminos”. Por su parte, los Planes de Dinamización Turística, en los que participan todos los CH de la Región, tienen un mayor ámbito de aplicación, englobando proyectos supramunicipales. Son tres: los del Nordeste, el Noroeste y Sierra Espuña.

En las últimas décadas, la estrategia planteada por la Comunidad Autónoma para proceder a una ordenación integral, ha supuesto un avance importante respecto al modelo territorial tradicional, basado en la ordenación histórica de los recursos hidrológicos. Sin embargo, todavía hoy se hace evidente la necesidad de estudios rigurosos y globales sobre los bienes patrimoniales en sus distintas tipologías (no sólo en relación a los CH) con la finalidad de prevenir su degradación paulatina. Para solventar esta situación, proponemos la creación de una red de conocimiento sobre el patrimonio cultural en la Región y sus modalidades de uso, en forma de aplicación informática de fácil consulta, elaborada y mantenida por profesionales de acreditado prestigio, y cuyo fin no sería solamente la recepción de investigaciones teóricas, sino que tras su aplicación acogería las conclusiones que podrían servir como instrumento de referencia fundamental a tener en cuenta en las intervenciones posteriores, realizadas directa o indirectamente en estos bienes y su entorno. La red planteada no recogería solamente documentación teórica y práctica sobre patrimonio, Historia, etnología e intervenciones territoriales, urbanísticas y turísticas, sino también numeroso material gráfico y fotográfico, y enlaces con otras redes similares. Por tanto, podría enriquecer los planteamientos, en primer término, de la propia Administración Autonómica, aunque también los de los diversos entes y profesionales relacionados con el urbanismo, el patrimonio inmueble y el turismo.

⁵⁶³ Aunque pueden rastrearse iniciativas en este sentido desde mediados del siglo pasado. La primera de ellas proviene de 1963, año en que el Gobierno Civil de la Provincia dictó la *Ordenanza para el fomento del turismo*, precedente fundamental en la Región de la vinculación entre patrimonio, turismo y territorio.

Sin duda alguna, las reflexiones que han conllevado a esta propuesta la consideran una iniciativa a consensuar y debatir con profesionales de muy distintas procedencias académicas, y es por ello que nos hemos planteado exponerla en un encuentro de estas características, organizado por *Fundicot*, una asociación de especialistas en Ordenación del Territorio.



Recursos Patrimoniales y Desarrollo en los Territorios Mineros Españoles

María del Carmen Cañizares Ruiz

Doctora en Geografía, Profesora Titular de Geografía Humana de la Universidad de Castilla-La Mancha

RESUMEN

A comienzos del siglo XXI, los territorios mineros vinculados al desarrollo industrial en Europa, y especialmente en España, manifiestan claramente dificultades de supervivencia. Muchos de ellos han quedado obsoletos desde el punto de vista productivo ante la competencia de precios que marca el mercado global y buscan alternativas a partir de estrategias de desarrollo endógeno que eviten el despoblamiento y permitan la revitalización socioeconómica. Es en este contexto en el que analizamos determinadas iniciativas turísticas vinculadas a la minería y basadas en la recuperación y valorización del patrimonio minero-industrial.

1. INTRODUCCIÓN: MINERÍA Y TERRITORIO EN ESPAÑA

Las actividades mineras en España han constituido, a lo largo de los tiempos, la base económica de numerosos territorios generando riqueza y prosperidad, además de constituir un elemento importantísimo de la industrialización de este país. Basadas en el enorme potencial ofrecido por las reservas existentes en el subsuelo español, se han centrado en la explotación, laboreo y beneficio de minerales (cobre, plata, plomo, oro, carbón, hierro, cinabrio,...) y rocas (pizarras, granitos, arcillas,...) frecuentemente complementadas con actividades dedicadas a su transformación.

Numerosos paisajes que hoy podríamos calificar como “paisajes culturales mineros” son actualmente resultado de una larga tradición minera cuyos orígenes posiblemente se remontan a la prehistoria aunque existe documentación desde época prerromana. Una breve revisión⁵⁶⁴ nos permite comenzar citando las explotaciones que diversos pueblos colonizadores realizaron en el sur de la península ibérica como los tartesios (explotación de cobre, oro y plata en Riotinto, Huelva), los fenicios (explotación de sal marina en la costa andaluza), los helenos (explotaciones de plomo en Sierra Morena) o los cartagineses (explotaciones de hierro, plata y plomo). Con la romanización la minería se desarrollaría a partir de nuevas técnicas de arranque y profundización, de nuevo en ambas vertientes de Sierra Morena donde los romanos explotaron el plomo (Linares, Jaén) y el cinabrio (Almadén, Ciudad Real), así como en algunas áreas del interior

⁵⁶⁴ CONSEJO SUPERIOR DE COLEGIOS DE INGENIEROS DE MINAS DE ESPAÑA. La Minería en España. Situación actual y posibilidades de desarrollo. KRK Ediciones, Oviedo, Vol.1, pp.11-17.

peninsular donde explotaron el oro dejando paisajes de gran singularidad como Las Médulas (León), hoy reconocido como Patrimonio de la Humanidad.

Los árabes continuaron algunas extracciones de origen romano como las de cinabrio en (Almadén, Ciudad Real) para cuya transformación idearon unos peculiares hornos llamados de “xabecas”. Sería más adelante con los Reyes Católicos y el Descubrimiento del Nuevo Mundo cuando la minería se reactivara notablemente durante los siglos XVI y XVII con las explotaciones de plata, cobre y plomo principalmente en Andalucía.

Como es sabido, la incorporación de avances legales en la primera mitad del siglo XIX facilitó la entrada de capital extranjero y con él de nuevas técnicas que intensificaron la producción y los beneficios de minerales como el cobre, las piritas, el hierro o el carbón. Así se consolidarían diversos territorios mineros de importancia vital para la industrialización española a mediados del siglo pasado. Nos referimos a cuencas mineras de Asturias (hulla, antracita), Castilla-León (hulla, antracita, uranio, estaño, etc.), Andalucía (cobre, piritas, hierro, hulla, rocas industriales, etc.), Galicia (lignitos, cobre, plomo, cinc, estaño, rocas industriales, etc.), Cataluña (lignito, sal potásica), Aragón (lignito) o Castilla-La Mancha (cinabrio-mercurio, hulla, hierro, caolín), entre otras. Territorios que conforman paisajes mineros por cuanto han soportado la actividad extractiva de minerales y rocas y aportan un patrimonio natural y cultural que forma parte de las propias cuencas⁵⁶⁵.

2. NUEVAS ALTERNATIVAS DE DESARROLLO: LA VALORIZACIÓN DEL PATRIMONIO MINERO-INDUSTRIAL

El declive de la minería y con ella de los territorios excesivamente dependientes de este monocultivo socioeconómico ha conducido en los tiempos más recientes al cierre de algunas explotaciones y/o a la supervivencia subsidiada de algunas otras. Ello ha obligado a buscar nuevas alternativas de desarrollo que permitan o bien salir de la crisis o bien paliar sus efectos, en la mayor parte de los casos. La conservación, rehabilitación y posterior valorización del legado patrimonial de origen minero e industrial forman parte de una estrategia válida para revitalizar estos territorios, en la mayoría de las ocasiones con actuaciones vinculadas al sector terciario, y en especial al turismo.

2.1. La reconversión de las áreas mineras españolas después de la crisis

Grandes áreas mineras como las existentes en la cornisa cantábrica, en Castilla-León, en el interior de Aragón, en Castilla-La Mancha, en Murcia o en Andalucía, entre otras, se han visto obligadas a asumir las consecuencias de la llamada “crisis del petróleo” y su posterior proceso de reconversión industrial. El reciclado de metales y la explotación intensiva de grandes yacimientos en el tercer mundo han obligado a cerrar la mayoría de las explotaciones⁵⁶⁶ obligando a

⁵⁶⁵ PUCHE, O. “Paisajes Culturales de la Minería Española”. ARRIBAS, D. (Coord.): Arte, Industria y Territorio. Ayuntamiento de Ojos Negros (Teruel), 2006, pp.147.

⁵⁶⁶ GARCÍA DE MIGUEL, J.M. “Itinerarios culturales relacionados con el patrimonio histórico minero”. Madrid, pp.1-7 (www.icomos-ciic.org/ última consulta 3/08/2007).

la población minera a sufrir importantes reajustes de plantilla que frecuentemente han desembocado en la prejubilación de muchos mineros y en la subvención de las explotaciones aún activas. En los últimos años del siglo XX, globalmente la minería española evolucionó de forma mediocre, confirmando el declive de la minería energética y de la metálica, el discreto desarrollo de la no metálica y el diferente comportamiento, más positivo, de los productos de cantera⁵⁶⁷. Problemáticas muy diversas encontramos en cada una de ellas pero habitualmente están relacionadas con la competencia de precios en un mercado global como ocurre con las producciones de hierro y de carbón que no resultan competitivas, el plomo cuyo precio se ha rebajado de forma evidente o las explotaciones de cinabrio-mercurio recientemente clausuradas ante los problemas ambientales generados por este mineral y su progresivo recorte de mercados en el sector químico, aunque todavía pendiente de liquidar el stok almacenado.

2.2. La valorización del patrimonio minero-industrial

Consideramos, de una manera general, que el *patrimonio minero-industrial* es el “patrimonio de origen minero e industrial que se compone de los restos materiales e inmateriales heredados de las actividades industriales que se han desarrollado en el pasado o que se desarrollan en la actualidad y que forman parte de la identidad cultural de los grupos sociales en determinados momentos de su historia”⁵⁶⁸. El conjunto de elementos que englobamos en este legado específico y selectivo ha sido generado por una economía que responde a un determinado proceso de producción y a un sistema tecnológico concreto, aunque es muy importante destacar que en él se integran “no solo los objetos útiles y herramientas de producción, o las construcciones de carácter industrial, sino todo lo que se refiere a su entorno físico, al conjunto de conocimientos de técnicas y modos de vida que la actividad industrial encierra”⁵⁶⁹. Hablamos, entonces, no solo de un patrimonio tangible (pozos, edificaciones, etc.) sino también intangible (cultura minera) que hoy constituye la base de algunas propuestas de desarrollo para los territorios mineros obsoletos o con dificultades de supervivencia.

En la mayor parte de las ocasiones lo identificamos como “patrimonio industrial”, denominación genérica comúnmente aceptada, salvo que sea muy claro el predominio de los elementos derivados de las actividades mineras, ocasión en la que también es frecuente utilizar el calificativo de “patrimonio minero”. Por nuestra parte, sin embargo, consideramos más preciso el de “patrimonio minero-industrial” por su carácter integrador ya que el legado patrimonial de las actividades mineras frecuentemente se encuentra unido al de las actividades industriales necesarias para la transformación de minerales, metales y/o productos de cantera. Por citar un ejemplo no demasiado conocido y en el que llevamos trabajando varios años, la minería del carbón (desde 1879) y de las pizarras bituminosas (1935-1966) en la cuenca de Puertollano (Ciudad Real) proporciona las bases de un desarrollo industrial en la posguerra española a

⁵⁶⁷ **CONSEJO SUPERIOR DE COLEGIOS DE INGENIEROS DE MINAS DE ESPAÑA.** La Minería en España. Evolución en la última década del siglo XX y perspectivas de futuro. KRK Ediciones, Oviedo, 2002, Vol.1, pp.24.

⁵⁶⁸ **CAÑIZARES, M.C.** Territorio y Patrimonio Minero-Industrial en Castilla-La Mancha. Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2005, pp.29.

⁵⁶⁹ **ALONSO, M.R.** “El régimen jurídico de la arqueología industrial”, *Ábaco*, 1, 1992, pp.68.

partir de la destilación de las pizarras para la obtención de aceites industriales y combustibles, lo cual contribuye a que minería e industria se complementen incluso en el momento actual en el que las dos centrales termoeléctricas existentes se abastecen del carbón local.

2.2.1. El atractivo de los paisajes mineros

En el último cuarto del siglo XX, ya en la etapa postindustrial, y muy especialmente en la primera década del siglo XXI, la recuperación de los *lugares* dentro de un mundo globalizado cobra especial relevancia. En concreto de aquellos lugares (asentamientos, territorios, paisajes,...) que ofrecen algo distinto, singular, algo propio que les diferencia del resto, que reivindican lo “local” en un mundo “global”. Si a ello añadimos que las ideas, tradiciones y creencias que modelan las acciones humanas y su producción de artefactos materiales, es decir lo que habitualmente identificamos como *cultura*⁵⁷⁰ hoy se revaloriza e incluso consume, cuando un lugar ofrece un legado cultural digno de interés (social, cultural, económico) tiene enormes posibilidades de que como paisaje cultural, representante de la combinación de los trabajos de la naturaleza y del hombre⁵⁷¹, sea admirado y también, en la mayor parte de los casos, rentabilizado. Las Minas de Sal de Hallstatt (Austria) o las Minas de Hierro de Blaenavon (Gran Bretaña) constituyen un buen ejemplo en Europa y como tal han sido incluidas por la UNESCO en la Lista de Paisajes Culturales⁵⁷² en 1997 y 2000 respectivamente.

En este tiempo, el interés por el patrimonio minero-industrial ha sido creciente y se inserta en este marco socioeconómico en el cual, el propio patrimonio ahora es analizado como algo no sectorial sino cada vez más general e integrador. Ha aumentado, por tanto, el interés por la herencia que forma parte de la colectividad y a la vez por las diferentes tipologías que se incluyen en él dependiendo del aspecto que se desea resaltar (patrimonio natural, forestal, rural, etc.). Hoy, los paisajes, los sitios históricos, los emplazamientos y entornos construidos, así como la biodiversidad, los grupos de objetos diversos, las tradiciones pasadas y presentes, y los conocimientos y experiencias vitales son valorados como *patrimonio*⁵⁷³.

En el caso que ahora analizamos, el interés por proteger, conservar y revalorizar los elementos materiales e inmateriales derivados de la minería y de la industria es múltiple e incluye el que se deriva, en primer lugar, de la comunidad científica (historiadores, arquitectos, geógrafos, sociólogos, etc.), de las propias instituciones (Estado, Comunidades Autónomas, Municipios, etc.) y de la población local que comienza a valorar los recursos endógenos del territorio en el que vive, más aún si ellos proporcionan un rendimiento económico. En muchos casos esos recursos derivados del patrimonio material e inmaterial (edificaciones, pozos, galerías, cante de las mimas, etc.) conforman la identidad de territorios en los que el hombre ha explotado la riqueza mineral del subsuelo configurando unos modos de vida singulares, por tanto nos proporcionan una información

⁵⁷⁰ ALBET, A. y NOGUÉ, J. "Presentación", *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 34, 1999, pp.19

⁵⁷¹ UNESCO. Convención de Patrimonio Mundial, 1992, art.1. (www.icomos.org/).

⁵⁷² PUCHE, O. "Paisajes culturales de la minería española". ARRIBAS, D. (Coord.): *Arte, Industria y Territorio*. Ayuntamiento de Ojos Negros, Teruel, 2006, pp.143.

⁵⁷³ ICOMOS Carta Internacional del Turismo Cultural, México, 1999, pp.1.

importantísima para descubrir las relaciones hombre-medio que se han dado en ellos. Muchos hoy se han convertido en *paisajes mineros* (o minero-industriales) mostrándose como un “producto social”, como el resultado de una transformación colectiva de la naturaleza y como la proyección cultural de una sociedad en un espacio determinado⁵⁷⁴. Cierta importancia tiene, en el creciente atractivo que despiertan estos paisajes, el asociacionismo y su contribución a la valorización de estos recursos como ocurre con la labor desarrollada por la Sociedad Española para la Defensa del Patrimonio Geológico y Minero (SEDPGYM), uno de los ejemplos más relevantes a escala nacional.

En el ámbito internacional el reconocimiento por parte de la UNESCO del patrimonio industrial como parte del patrimonio cultural y territorial “constituye uno de los mejores apoyos y garantía de supervivencia para lo que hasta principios de los años sesenta era considerado de manera generalizada como chatarra o ruinas inservibles”⁵⁷⁵. En nuestro entorno inmediato especial relevancia ha tenido la aprobación en el año 2000 del *Plan de Patrimonio Industrial* por parte del Instituto del Patrimonio Histórico Español (www.mcu.es/) como una clara muestra de este buen momento que atravesamos. Su filosofía se resume en la necesidad de protección, conservación y proyección social de este patrimonio que es considerado como testimonio fundamental para comprender y documentar un período clave de nuestra historia y articular las bases de su conservación, debido a su rápida transformación y deterioro. Actualmente en desarrollo, en él se han seleccionado 49 bienes industriales entre los cuales algunos se vinculan a la minería como las Minas de Riotinto (Andalucía), el Pozo Santa Bárbara en La Rabaneda (Asturias), el Paisaje Minero de Reocín (Cantabria), el Embarcadero de Mineral de Dicedo en Mioño (Cantabria), la Zona Minera de Puertollano (Castilla-La Mancha), el Conjunto de la Cuenca Minera de Sabero (Castilla y León), las Minas de Aldea Moret (Extremadura), el Paisaje Minero de La Unión y Cartagena (Murcia), el Embarcadero de Mineral del Hornillo en Águilas (Murcia), el Coto Minero de Irugurtzeta (País Vasco) y las Salinas de Añara (País Vasco), a los que hay que añadir el Conjunto Minero de Almadén (Castilla-La Mancha) cuya actuación se inició antes de la aprobación del Plan.

2.2.2. El punto de vista del geógrafo

Los geógrafos, como los miembros de otras disciplinas científicas interesados en la puesta en valor del patrimonio y, concretamente, del patrimonio de origen minero e industrial introducen su enfoque particular a la hora de analizar estos recursos y su posible relación con el desarrollo territorial desde ámbitos diferentes como el de la docencia, la investigación o la actividad profesional frecuentemente vinculada a equipos multidisciplinares. Sin duda, su aportación más importante parte de la consideración del propio territorio como patrimonio y de todas las identidades contenidas en él como parte de la memoria colectiva. Contemplar el territorio en su vertiente patrimonial permite, entonces, acercarnos a un concepto diferente, el de *patrimonio territorial* identificado con la propia

⁵⁷⁴ **NOGUÉ**, J. “El paisaje como constructo social”. NOGUÉ, J. (Ed.): La construcción social del paisaje, Biblioteca Nueva, Madrid, 2007, pp.11-12.

⁵⁷⁵ **BENITO DEL POZO**, P. “Patrimonio Industrial y Cultura del Territorio”. Boletín de la AGE, 34, 2002, pp.220.

“construcción del espacio”⁵⁷⁶ en el que las identidades nos ofrecen información sobre los modos de vida de la sociedad que lo ha habitado. Un concepto cercano al de paisaje por cuanto “los paisajes son acumuladores de herencias que fijan el proceso que los forma: son productos y muestras de su historia”⁵⁷⁷.

Analizar el territorio bajo este enfoque y de una manera integrada demuestra la utilidad del geógrafo y de la propia Geografía en un mundo cada vez más complejo en el que desarrollo y sostenibilidad deben caminar conjuntamente. A ellos añadimos, como hemos señalado anteriormente, que la gestión inteligente del territorio se convierte en un asunto primordial, como también lo es la del patrimonio pues supone, para algunos lugares, “uno de los factores clave de su desarrollo económico porque atrae turismo e inversiones, genera actividades y puestos de trabajo y, fundamentalmente, refuerza la autoestima de la comunidad”⁵⁷⁸. En este contexto, herramientas de análisis como la ordenación del territorio y nuevas técnicas como las que se derivan de la utilización de los SIG's (Sistemas de Información Geográfica) nos parecen fundamentales para contribuir al diseño de nuevas estrategias de desarrollo que permitan integrar los recursos endógenos, como ocurre con los derivados del patrimonio minero-industrial.

Además, gran relevancia puede tener, por tanto, la contribución de los geógrafos, junto a arquitectos, historiadores, sociólogos o economistas, entre otros, en regiones de antigua industrialización en las que existe “una gran oportunidad de actuar e intervenir en aspectos de paisajismo relacionado con el patrimonio como recurso”⁵⁷⁹. Hecho que comienza a constarse como analizaremos a continuación.

3. CULTURA MINERA, PATRIMONIO Y TURISMO

Una vez analizadas las principales características del patrimonio minero-industrial es importante centrarnos en cómo durante las últimas décadas su valorización ha servido para poner en marcha diversas actuaciones ligadas a la recuperación y conservación de espacios mineros e industriales, en su mayor parte obsoletos, susceptibles de integrar nuevos modelos de desarrollo frecuentemente relacionadas con su reinención como espacios turísticos.

Pero para entender correctamente este proceso debemos contextualizarlo dentro de los cambios socioeconómicos que vivimos a comienzos del siglo XXI, mayoritariamente derivados de la globalización. La cultura, como hemos dicho, se revaloriza y se rentabiliza, se vende (industria cultural); conjuntamente asistimos a la consolidación de una “nueva cultura del territorio” en el que éste no solo es valorado como el soporte de la vida y de las actividades humanas sino como un legado para las generaciones futuras. Además, la sociedad del ocio demanda nuevas fórmulas de consumo turístico en las que lo que se ofrece no solo tenga un valor informativo sino también didáctico o pedagógico de forma que pueda

⁵⁷⁶ ORTEGA, J. “El Patrimonio Territorial: el territorio como recurso social y económico”, *Ciudades*, 4, 1998, pp.33.

⁵⁷⁷ MARTÍNEZ DE PISÓN, E. “Paisaje, Cultura y Territorio”. NOGUÉ, J. (Ed.): *La construcción social del paisaje*. Biblioteca Nueva, Madrid, 2007, pp.330.

⁵⁷⁸ SABATÉ, J. “Elementos para la construcción de un proyecto territorial”. SABATÉ, J. (Coord.): *Patrimonio y Proyecto Territorial*. Diputació de Barcelona, Barcelona, pp.118.

⁵⁷⁹ ÁLVAREZ, M.A. “Nuevas miradas al paisaje y al territorio”, *Ábaco*, 34, 2002, pp.23.

interesar a un espectro relativamente variado de público, ofreciendo un producto de calidad. Solo contemplando todos estos aspectos de manera conjunta podemos entender las iniciativas que a continuación expondremos como ejemplos de actuaciones cuya principal finalidad ha sido generar un flujo de turistas interesados por visitar esos territorios mineros “aconicionados para la visita” y mantener así una cierta actividad económica, muy importante en las áreas en declive.

3.1. El aprovechamiento turístico de los paisajes mineros

El reconocido geógrafo Eduardo Martínez de Pisón⁵⁸⁰ afirmaba recientemente que “los paisajes son las configuraciones de los espacios geográficos, que, además de ejercer funciones territoriales básicas, son capaces de tener intensas influencias morales y culturales”, a lo que añadía que “el paisaje es donde se vive y se sobrevive y ello conlleva tanto la utilidad como la calidad”. Esta concepción cultural del paisaje nos parece enormemente acertada y es más, muy apropiada cuando extraemos del paisaje con mayúsculas una tipología singular y temática vinculada con territorios donde se ha desarrollado la minería y existe una población residual íntimamente relacionada con ella, es decir lo que denominamos *paisajes mineros*. La estructura de los mismos es el resultado de numerosos componentes interrelacionados, entre los que sobresalen los yacimientos de minerales, su forma es el paisaje visible frecuentemente degradado y asociado a una tecnología y unos modos de vida muy concretos, mientras que la imagen que vemos, su faz, permite identificar fácilmente elementos comunes a todos ellos, sobre todo si se trata de restos materiales (pozos, castilletes, poblados mineros), siendo algo más complejo identificar aquellos elementos que no lo son (cultura minera).

Su vinculación actual con actividades terciarias específicas como las turísticas entronca con un turismo de raíz cultural, en algunas ocasiones unido a iniciativas de turismo de interior e incluso de turismo rural. Pero este tipo de actuaciones responde a una actividad específica y complementaria reconocida, en ocasiones, como *Turismo de Mina* o *Turismo de Patrimonio Industrial y Minero*⁵⁸¹ e incluso como *Turismo Minero* o *Turismo Industrial*. Una tipología tematizada que se encuentra bastante desarrollada en Europa donde se han materializado numerosas actuaciones aprovechando antiguas cuencas mineras hoy clausuradas (edificaciones, pozos, poblados, etc.) y/o paisajes industriales reducidos a ruinas tras el abandono de las actividades productivas; algunos ejemplos sobresalen en Alemania (*Centro de Archivos Históricos del Museo Alemán de la Mina de Bochum*), en Francia (*Écomusée de Le Creusot-Montceau-les-Mines*), en el Reino Unido (*Museo del Valle de Ironbridge*) y en Bélgica (*Museo de la Mina de Carbón de Argenteau-Trimbleur, en Blegny-Trimbleur*), entre otros, mientras que en

⁵⁸⁰ MARTÍNEZ DE PISÓN, E. “Paisaje, Cultura y Territorio”. NOGUÉ, J. (Ed.): La construcción social del paisaje. Biblioteca Nueva, Madrid, 2007, pp.327-328.

⁵⁸¹ LLURDÉS, J.C. “El turismo de patrimonio industrial y minero. Una experiencia inexplorada en el Estado español”. VALENZUELA, M. (Coord.): Los Turismo de Interior, UAM, Madrid, 1997, pp.198.

España la calidad de la oferta y la escasa sensibilidad para valorar el legado industrial justifican un cierto retraso⁵⁸².

No obstante, como veremos, las primeras iniciativas en suelo español proceden de la década de los 90 y a ellas se han ido sumando otras diversas en la década actual. Constituyen todas ellas una apuesta, más o menos arriesgada, diseñada con mayor o menor acierto (de aquí se deriva su éxito), por gestionar de forma creativa los paisajes culturales tal y como demanda la *Estrategia Territorial Europea* pues plantea "armonizar las exigencias sociales y económicas del desarrollo con las funciones ecológicas y culturales del territorio, y contribuir de esta forma a un desarrollo territorial sostenible y equilibrado a gran escala"⁵⁸³. En este sentido, podemos añadir que en el Seminario celebrado en Almadén durante el mes de abril de 2006 bajo el título *Parques y Museos Mineros. Proyectos y Experiencias*, Octavio Puche⁵⁸⁴ señaló que el número total de turistas mineros en España supera el millón. Como dato complementario es importante señalar también que durante el mes de abril del presente año se ha celebrado en Sabero (León) el *I Congreso Internacional y Feria de Turismo Minero*.

3.2. Principales actuaciones en España: Parques y Museos Mineros

En España, siguiendo la estela marcada por otros países europeos más sensibles que nosotros a la conservación y rehabilitación del patrimonio minero e industrial, se han sucedido diversas actuaciones tendentes a crear espacios que puedan ser visitados y gocen de interés no solo para turistas sino para otros colectivos, formando parte de un nuevo modelo de desarrollo vinculado a la puesta en valor de los recursos endógenos que aún tiene resultados poco relevantes pero se presenta como una alternativa socioeconómica para áreas de antigua industrialización en declive. Constituyen, por tanto un claro ejemplo de cómo, al igual que en otros espacios, "las culturas tradicionales locales y sus manifestaciones en forma de patrimonio expresan a quien quiera y sepa interpretarlas una colección formidable de modelos de referencia de validez local (e interés universal) para el diseño de estrategias locales sostenibles"⁵⁸⁵.

Los elementos que sustentan estas actuaciones son ahora reconocidos como un "factor de desarrollo local, tanto cultural como económico" por el citado *Plan de Patrimonio Industrial*⁵⁸⁶ al formar parte de la historia y la cultura de los territorios y tienen la consideración de elementos clave de la identidad de algunos lugares⁵⁸⁷. Todo ello conlleva una implicación de los agentes locales y de la propia población en la puesta en marcha de estas iniciativas bajo fórmulas distintas tales

⁵⁸² CAÑIZARES, M.C. "Algunas iniciativas de turismo minero en Castilla-La Mancha", *Cuadernos Geográficos*, 34, 2004, pp.132.

⁵⁸³ COMISIÓN EUROPEA *Estrategia Territorial Europea*, Luxemburgo, 1999, pp.11.

⁵⁸⁴ PUCHE, O. "La conservación del patrimonio minero-metalúrgico español: historia, estado actual y perspectivas". Conferencia en el Seminario: *Parques y Museos Mineros: Proyectos y Experiencias*, Almadén, 25-27 de abril de 2006.

⁵⁸⁵ SABATÉ, F. "Patrimonio y Desarrollo Territorial: algunas reflexiones". SABATÉ, J. (Coord.) *Patrimonio y Proyecto Territorial*. Diputació de Barcelona, Barcelona, 2004, pp.76.

⁵⁸⁶ IPH (Instituto del Patrimonio Histórico) *Plan de Patrimonio Industrial*. Memoria, Madrid, 2000.

⁵⁸⁷ BENITO DEL POZO, P. "Patrimonio Industrial y Cultura del Territorio". *Boletín de la AGE*, 34, 2002, pp.225.

como Museos de Minería, Ecomuseos, Parques Culturales o Parques Mineros, entre otros. Éstos últimos aparecen como una de las modalidades más completas pues identifican aquellas áreas situadas en cuencas o distritos mineros en las que se protege el patrimonio geológico y minero ubicado en ellas, y que se acondiciona para que pueda ser visitado por el público interesado, con un objetivo lúdico, didáctico, de investigación, de entrenamiento o curativo⁵⁸⁸.

Las principales iniciativas turísticas mineras existentes en España aparecen recogidas en el siguiente cuadro (Cuadro 1). Se trata, en general de “parques temáticos geomíneros” cuyo objetivo es doble pues permiten recuperar un espacio degradado que contiene un valioso patrimonio, el cual, por otra parte, es ofertado al público para su conocimiento y disfrute, o a la comunidad científica para su estudio⁵⁸⁹. Es preciso, no obstante, tener en cuenta que algunas de las actuaciones aquí recogidas proceden de iniciativas anteriores como ocurre con el *Museo Regional de la Minería de Sabero* aún no inaugurado aunque en elaboración desde 1996 y directamente vinculado a la rehabilitación de la *Ferrería de San Blas* para la visita con anterioridad, en 1992; o el *Museo de la Minería de Puertollano* (2006) cuyo antecedente inmediato es el *Museo de la Minería al aire libre “Pozo Norte”* (1992).

⁵⁸⁸ **ORCHE**, E. “Problemática de la seguridad en los Parques Mineros Españoles”, *De Re Metálica*, 3, 2004, pp.56.

⁵⁸⁹ **ORCHE**, E. “La función multidisciplinar de los parques geomíneros”. V Reunión Nacional de la Comisión de Patrimonio Geológico, Molina de Segura (Murcia) (www.sedpgym.org consulta de 9-X-2007).

CUADRO 1
PRINCIPALES INICIATIVAS TURÍSTICAS MINERAS EN ESPAÑA

Nombre	Minería y/o Otros	Lugar	Comunidad Autónoma	Año
<i>Museo Hco. Minero D. Felipe de Borbón y Grecia</i>	Varios (minerales y fósiles)	Madrid (E.T.S. de Ingenieros de Minas)	MADRID	1988
<i>Museo de la Ciencia y de la Técnica de Cataluña (mNATEC)</i>	Industria Textil y Otros	Tarrasa (Barcelona)	CATALUÑA	1990
<i>Parque Minero de Riotinto</i>	Cobre	Riotinto (Huelva)	ANDALUCÍA	1992
<i>Museo de la Minería y de la Industria (MUNI)</i>	Carbón	El Entrego (San Martín del Rey Aurelio, Oviedo)	ASTURIAS	1994
<i>Parque Cultural de Las Médulas</i>	Oro	Carucedo y otros (León)	CASTILLA Y LEÓN	1997
<i>Museo Minero (Centro de Interpretación de la Minería)</i>	Carbón	Barruelo de Santillán (Palencia)	CASTILLA Y LEÓN	1999
<i>Museo Minero de La Unión</i>	Cinc, Hierro, Plata	La Unión (Murcia)	MURCIA	2001
<i>Museo Minero de Escucha</i>	Carbón (lignito)	Escucha (Teruel)	ARAGÓN	2002
<i>Museo de la Minería del País Vasco</i>	Hierro	Gallarta (Vizcaya)	PAÍS VASCO	2002
<i>Parque Minero de Almadén</i>	Cinabrio-Mercurio	Almadén (Ciudad Real)	CASTILLA-LA MANCHA	2004
<i>Museo de la Minería</i>	Carbón (hulla) y Pizarras Bituminosas	Puertollano (Ciudad Real)	CASTILLA-LA MANCHA	2006
<i>Museo Regional de la Minería de Sabero.</i>	Carbón	Sabero (León)	CASTILLA Y LEÓN	No finalizado

De entre todas las iniciativas citadas (a las que podrían añadirse algunas más como los paisajes mineros de Linares en Jaén), hemos seleccionado algunas de las más relevantes que pueden servir como ejemplo de lo que está ocurriendo y de las posibilidades futuras que se abren para otros espacios con características similares. Hablaremos, por tanto y siguiendo un orden cronológico, del Sistema Territorial del *Museo de la Ciencia y de la Técnica de Cataluña* (1990), del *Parque Minero de Riotinto* en Huelva (1992), del *Museo de la Minería y de la Industria* de El Entrego en San Martín del Rey Aurelio en Asturias (1994), del *Parque Cultural de Las Médulas* en León (1997), y del *Parque Minero de Almadén* en Ciudad Real (2004), ejemplos escogidos por su singularidad, por su ubicación en regiones diferentes dentro del conjunto español y por constituir iniciativas que presentan versiones diferentes sobre la temática que aquí analizamos.

3.2.1 El Museo de la Ciencia y de la Técnica de Cataluña (mNATEC)

Aunque no se trata, en sí misma, de una iniciativa turística exclusivamente ni tampoco vinculada a las actividades mineras, el *mNATEC* es digno de atención por su carácter no solo de museo nacional desde 1990 sino por la labor de difusión del patrimonio industrial que se inicia con su propia ubicación en la Fábrica Textil Aymerich, Amat y Jover (1909) localizada en Tarrasa (Barcelona) y recuperada para museo con parte de su maquinaria. “Fomentar el conocimiento de la historia de la ciencia, de la técnica y del proceso de industrialización de Cataluña, así como también de los procesos productivos de la sociedad” constituye su principal propósito en el momento actual (<http://www.mnatec.com/>).

Especialmente relevante para el tema que ahora nos ocupa es la coordinación que realiza de otros museos incluidos en un Sistema Territorial, 25 en total, entre los cuales se encuentran algunos de carácter minero como el *Museo de las Minas de Cercs* en Berguedá (Barcelona), el *Museo de las Minas de Bellmunt del Priorat* (Tarragona), el *Museo de las Salinas de Gerrí de la Sal* (Lleida), el *Parque Cultural de la montaña de sal de Cardona* (Barcelona) o el futuro *Museo de la Mina Victoria del Valle de Arán* (Lleida), junto a otros varios.

3.2.2 El Parque Minero de Riotinto (Huelva)

Creado en 1992 el *Parque Minero de Riotinto* ofrece uno de los paisajes mineros más espectaculares de la península ibérica debido a la explotación del cobre desde época prerromana hasta los años 80 del siglo pasado. Minería en pozos y a cielo abierto que ha dejado numerosos testimonios de carácter material que se insertan a un entorno natural de gran espectacularidad labrado por el río Tinto.

El Parque Minero tiene como principal atractivo la propia cuenca que puede recorrerse en tren. Además se incluye la visita al antiguo Hospital Minero convertido hoy en *Museo de la Minería*, en el que junto a diversos materiales (útiles, maquinaria,...) se recrea una mina romana; y al poblado victoriano de la Barriada de Bellavista con construcción de inspiración inglesa, en el que puede visitarse la Casa 21. A ello se une la contemplación y recorrido por dos impresionantes descubiertas o cortas (explotaciones a cielo abierto) Corta Atalaya, en Riotinto, y Peña del Hierro, en el municipio de Nerva. También existe un lugar para el legado industrial, principalmente relacionado con el ferrocarril a partir de la recuperación de 12 kilómetros de la antigua línea comercial, reproducción de una estación de tren y la existencia de algunas locomotoras de gran valor (<http://www.parquemineroeriotinto.com/>).

3.2.3 El Museo de la Minería y de la Industria El Entrego y otras actuaciones en Asturias

Pionero en la puesta en valor del patrimonio minero asturiano en 1994 se abre el *Museo de la Minería y de la Industria* de El Entrego también conocido como MUMI y ubicado en el municipio de San Martín del Rey Aurelio. En él se propone un recorrido sobre las distintas épocas de la explotación del carbón en Asturias y sus aplicaciones a partir de la máquina de vapor con la exposición de una gran cantidad de maquinaria y herramientas, acompañadas de una enorme variedad de útiles hospitalarios. Su principal atractivo radica en la mina-imagen, una reconstrucción a escala real de una explotación subterránea en la que después de bajar en “la jaula” (ascensor minero) se pueden recorrer los diferentes métodos de explotación del carbón utilizados en la explotación de las cuencas asturianas (www.mumi.es/).

En Asturias el patrimonio minero e industrial ha gozado de gran atención en los últimos años, en gran parte promovido por asociaciones como INCUNA (Asociación de Arqueología Industrial, Patrimonio Cultural y Natural) e instituciones regionales y locales. Fruto de todo ello es la aparición de algunas actuaciones dignas de atención como que se han ido sumando o lo harán en breve al MUMI. Nos referimos al *Museo del Oro de Asturias* en Navelgas (Valle de Tineo), al *Ecomuseo de Samuño* (Valle de Samuño) o, integrando minería e industria, al recientemente creado *Museo de la Siderurgia* en el Valle del Nalón. A ello hay que añadir las aportaciones derivadas de la planificación, en especial del *Plan Territorial Especial de los terrenos de HUNOSA en las cuencas mineras* (2007) que, sin duda, contribuirá a la recuperación de la riqueza patrimonial.

3.2.4 El Parque Cultural de Las Médulas (León)

En 1997 Las Médulas, una de las minas de oro más importantes de España especialmente explotada durante la romanización de la península ibérica, es incluida en la Lista del Patrimonio Mundial por parte de la UNESCO. Dos años más tarde, la Fundación que lleva su nombre se crea con el objetivo de proteger, valorar y difundir el paisaje de Las Médulas, y coordinar las actuaciones que los organismos públicos y privados deseen desarrollar en este ámbito geográfico. Hoy combina diferentes figuras de protección pues es *Zona Arqueológica* desde 1996 y también *Monumento Natural* desde el año 2002, aunque principalmente se reconoce como *Parque Cultural* por cuanto estas explotaciones forman parte de una realidad dinámica en la que los elementos fósiles se articulan en un paisaje vivo, el del presente, conduciendo al visitante del territorio actual al territorio antiguo (www.fundacionlasmedulas.com).

La integración de valores culturales y naturales le confieren el reconocimiento como “Paisaje Cultural Patrimonio de la Humanidad”, siendo su principal atractivo la propia mina de oro a cielo abierto, la más grande de todo el Imperio Romano así como las transformaciones que la extracción de este mineral desencadenó en el territorio vinculadas a la conformación del Lago Carucedo, a los canales de irrigación convertidos en caminos o a los castaños que confieren identidad al entorno. Hoy su visita ofrece valores naturales (riqueza geológica, red hidrográfica, vegetación, fauna, etc.) y culturales de gran interés y además,

permite reconstruir no solo la explotación minera y su tecnología (cárcavas, surcos convergentes, etc.) sino la forma en que los hombres se relacionaron con este territorio y explotaron sus riquezas.

3.2.5 El Parque Minero de Almadén (Ciudad Real)

La última de las grandes actuaciones que se recogen bajo la denominación de Parque Minero se realiza en las explotaciones de cinabrio-mercurio existentes en el sur de la provincia de Ciudad Real, en los municipios de Almadén y Almadenejos, cuya antigüedad data de época prerromana y encontramos una minería con más de 2.500 años de antigüedad. La finalidad del recientemente inaugurado Parque Minero (2004) es crear “un espacio de transmisión cultural, educativo y turístico de calidad” (<http://www.mayasa.es>) una vez que la actividad minera se ha detenido, lo cual permitirá que parte de su patrimonio no desaparezca. Como ya hemos señalado en otras ocasiones⁵⁹⁰ en él se integran numerosos elementos con valor patrimonial que, al igual que en los casos anteriores, se centran en la propia explotación (una de las cuencas de cinabrio más importantes del mundo) que hoy puede recorrerse por una galería subterránea del siglo XIX en la que se pueden contemplar también algunos puntos de interés geológico, lo cual permite al visitante adentrarse en un mina real. Se completa con la visita al antigua almacén de azogue, hoy *Museo del Mercurio* y al restaurado Real Hospital de Mineros de San Rafael (S.XVIII) en el que actualmente se encuentran el *Museo Minero*, el *Museo Hospitalario* y el *Archivo Histórico de las Minas*. Pueden conocerse también los cercos mineros, diversos restos materiales entre los que destacan una pareja de hornos de aludeles (S.XVII) y dos bariteles (precedentes de los pozos mineros) localizados uno en el interior de la mina y otro en el exterior (S.XVIII). Y a ellos se unirá próximamente un nuevo *Museo de la Minería* en un antiguo edificio de compresores, con lo que quedará completado el recorrido por el parque.

Finalmente cabe señalar que la propia ciudad de Almadén ofrece diversas construcciones vinculadas con las minas como la primera Escuela de Capataces (S.XVIII) o una singular plaza de toros. Aún más destacables son el *Museo de la Galería de Forzados* (antigua cárcel) y el *Museo Francisco Pablo Holgado*, también dedicado a la minería, ambos ubicados en la Escuela Politécnica (Universidad de Castilla-La Mancha).

4. **ALGUNAS BREVES CONCLUSIONES**

Para finalizar es importante resaltar la necesidad de una adecuada gestión territorial para asegurar la viabilidad de estas actuaciones y de otras futuras, así como su contribución al desarrollo local. Sin embargo, en muchos casos es imprescindible comenzar catalogando e inventariando estos recursos para proceder, posteriormente, a su conservación/restauración y darles un posible uso que asegure su permanencia. En los casos que hemos caracterizado brevemente, el patrimonio de origen minero e industrial ha actuado como canalizador de la

⁵⁹⁰ CAÑIZARES, M.C. “Nuevas estrategias de desarrollo: el Parque Minero de Almadén (Ciudad Real)”. XIX Congreso Nacional de Geógrafos Españoles, AGE y Universidad de Cantabria, 2005, (publicación en CD).

revitalización socioeconómica de determinados territorios pasando de ser un recurso (cultural, social, económico) a un producto (socioeconómico) pero conservando su carácter de legado que las generaciones anteriores nos han trasladado, siendo nuestra responsabilidad mantenerlo y traspasarlo a las futuras en las mejores condiciones, conformando por tanto parte de la memoria colectiva de un grupo social y en especial de la memoria del trabajo. Son, pues, un buen ejemplo de cómo “las sociedades humanas han transformado a lo largo de la historia los originales paisajes naturales en paisajes culturales, caracterizados no sólo por una determinada materialidad (formas de construcción, tipos de cultivos), sino también por valores y sentimientos plasmados en el mismo⁵⁹¹ .

El hecho de actuar sobre ellos buscando su conservación, su protección y, en el mejor de los casos, su puesta en valor, asegura, probablemente, su supervivencia amén de sustentar economías locales desfavorecidas. Algo que no ocurre, desgraciadamente, en la mayor parte de los casos pues muchos de esos paisajes están desapareciendo ante la falta de sensibilidad institucional y, tal vez, la falta de financiación para recuperarlos. Hoy, aún existen numerosos “lugares en peligro” vinculados al patrimonio minero e industrial en España tal y como denunció en 1995 el Comité Internacional para la Salvaguarda del Patrimonio Industrial (TICCIH-España), llamando la atención sobre estos espacios que “constituyen muestras dignas de preservación de la memoria industrial y del trabajo, con valores culturales, simbólicos, históricos, que forman parte de conjuntos productivos en el territorio y paisaje, sin los cuales sería imposible entender la evolución de la historia humana reciente” (<http://www.incuna.org/>).

⁵⁹¹ **NOGUÉ**, J. “El paisaje como constructo social”. NOGUÉ, J. (Ed.): La construcción social del paisaje, Biblioteca Nueva, Madrid, 2007, pp.12.



Una Lectura Turística del Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid (BIC). Diagnóstico por Ejes Temáticos y Estrategias de Actuación.

Manuel de la Calle Vaquero

María García Hernández

Libertad Troitiño Torralba.

Dpto. Geografía Humana – Universidad Complutense de Madrid Grupo de Investigación “Patrimonio, Turismo y Desarrollo”

1. PRESENTACIÓN.

Durante los años 2005 y 2006 el Grupo de Investigación Turismo, Patrimonio y Desarrollo de la Universidad Complutense de Madrid elabora un estudio sobre la funcionalidad turística del patrimonio cultural de la Comunidad de Madrid por encargo de la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, organismo de la administración regional en el que recaen las competencias en materia de turismo. El proyecto se centra básicamente en un análisis de las posibilidades de uso turístico del patrimonio histórico de la región (nivel BIC)⁵⁹². Sobre esta base, se plantea en sus líneas generales una estrategia de actuación turístico-patrimonial a implementar por la Dirección General de Turismo, en concreto por su departamento de Turismo Cultural.

En los epígrafes siguientes se expone una síntesis de una parte de los trabajos realizados, en concreto de aquellos contenidos de carácter menos analítico. En la primera parte se hace una presentación de la situación turística del patrimonio histórico de la región a partir de sus grandes ejes temáticos, ejes donde se cruzan variables patrimoniales, turísticas y territoriales. En la segunda se sientan las bases de la estrategia de actuación, estrategia diferenciada en función de la distinta proyección turística de las manifestaciones patrimoniales. Aunque el proyecto abarca toda la región, este texto se centra fundamentalmente en los municipios exteriores a la gran aglomeración metropolitana, en tanto que los municipios que forman parte de ésta presentan una dinámica turística y territorial estrechamente vinculada a la de la ciudad de Madrid.

⁵⁹² En un nivel más general, este estudio se enmarca dentro de una de las líneas de investigación del Grupo, línea que sustenta el Proyecto “*Dinámicas recientes y estrategias de intervención en destinos patrimoniales*”. Plan Nacional de I+D+I (2004-2007) – Ministerio de Educación y Ciencia. SEJ2006-10898/GEOG

2. LOS GRANDES EJES TEMÁTICOS DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA REGIÓN: DIAGNÓSTICO TURÍSTICO.

De acuerdo con los datos de la Dirección General del Patrimonio Histórico, en la Comunidad de Madrid existen 457 elementos declarados / incoados como Bienes de Interés Cultural (BIC). De éstos, el 52,95% se sitúan en el municipio de Madrid y el 47,04% en el resto del territorio regional. Se trata de un patrimonio muy potente, aunque de atractivo y adecuación turística dispares. Con carácter general, el patrimonio más destacado a nivel turístico está asociado a dos referentes estrechamente relacionados entre sí: de una parte, la propia ciudad de Madrid, que en función de su capitalidad ha acumulado durante los últimos siglos un patrimonio muy potente y equivalente al del resto de las grandes ciudades capitales europeas; de otra, la Corona, que ha dado origen a un patrimonio muy notable y bastante singular en el contexto del Estado. El resto de los bienes inmuebles BIC presentan un atractivo turístico bastante inferior, con manifestaciones similares a las que se encuentran en otros territorios del país.

2.1. Patrimonio arqueológico y paleontológico.

La Comunidad de Madrid cuenta con un valioso patrimonio arqueológico y paleontológico, en conjunto casi más de 4.000 yacimientos localizados y/o inventariados. La mayor parte de esos yacimientos se localizan en el las zonas de confluencia de los Valles del Henares y del Jarama, extendiéndose además a partir de época romana por el curso alto del Jarama, las márgenes del río Guadarrama y las terrazas del Tajo a su paso por los municipios del sureste de la provincia.

De todo este amplio y rico patrimonio, 40 están clasificados como “Zonas Arqueológica” y 6 como “Zonas Paleontológicas”. Además, entre los bienes declarados con categoría de “Monumentos” encontramos 7 elementos que se podrían considerar integrantes también de este patrimonio arqueológico y paleontológico, caso de las terrazas del Manzanares en Madrid y la Cueva del Reguerillo en Patones.

A pesar de la riqueza de este patrimonio, son escasos los restos que tienen “entidad monumental”, lo que dificulta a *priori* su proyección turística. La mayor parte de los elementos declarados cubren amplias zonas (algunos superiores a las 5 Has.) con escasos o nulos restos visibles en superficie. De hecho, el modelo de gestión arqueológica de la Comunidad parte de la declaración como BIC de amplias áreas, muchas de ellas solamente conocidas a partir de prospección, para las cuales la Dirección General de Patrimonio Histórico redacta unas normas de protección que deben incluirse en los planeamientos urbanísticos de los municipios. Se trata así de preservar de la destrucción, en la medida de lo posible, el registro arqueológico de amplias zonas muy amenazadas por la expansión del suelo edificado.

De forma paralela, no hay yacimientos preparados para la visita pública a excepción de los restos de la zona arqueológica de *Complutum* en Alcalá de Henares (17.000 visitas año). Por tanto el nivel de funcionalidad turística del patrimonio arqueológico y paleontológico de la región es prácticamente nulo en la actualidad. De hecho, el conocimiento medio que la población residente en la comunidad tiene sobre su patrimonio arqueológico es bastante escaso, exceptuando las vinculaciones más o menos genéricas que puedan hacerse de la ciudad de Alcalá de Henares con la romana “Complutum”.

Este desconocimiento y/o falta de interés no indica a priori que no exista demanda de visita de “patrimonio arqueológico”, sino que el nivel de acondicionamiento y difusión de éste en la Comunidad es muy bajo si lo comparamos por ejemplo con la política de “parques arqueológicos” desarrollada en Castilla-La Mancha. De hecho, la demanda de visita actual se orienta hacia conjuntos y yacimientos arqueológicos musealizados y relativamente accesibles en términos de distancia/tiempo para la población del área metropolitana como pueden ser Carranque (en la provincia de Toledo) y Segóbriga (en la provincia de Cuenca).

2.2. Patrimonio vinculado a la Corona.

Dentro del conjunto del patrimonio histórico-cultural español destacan por su peculiaridad y singularidad los bienes y propiedades vinculados tradicionalmente al patrimonio real, muchos de ellos localizados en la Comunidad de Madrid. Se trata de un patrimonio gestado fundamentalmente a partir del siglo XVII cuando la ciudad de Madrid se convierte en sede permanente de la Corte. Actualmente una parte de estos bienes continúan afectos al uso de la Corona, un aspecto que refuerza su atractivo como lugar de visita. Patrimonio Nacional es el organismo que gestiona y administra estas propiedades, un conjunto de bienes de índole diversa donde se diferencian:

- · Bienes inmuebles de carácter civil, vinculados a los edificios que se han venido utilizando como “*residencias reales*”. Incluye el Palacio Real de Oriente y el Parque del Campo del Moro, en el centro de Madrid; los conjuntos palaciegos de la zona del Pardo; el Palacio y Jardines de Aranjuez; y el Monasterio y entorno de San Lorenzo de El Escorial.
- · Bienes inmuebles de carácter religioso, agrupados en los denominados “*Patronatos Reales*”. Entre otros cabe señalar el Convento de la Encarnación y el Convento de las Descalzas Reales, ambos en la ciudad de Madrid.

Atendiendo a los datos de visita es innegable que este patrimonio ocupa una posición destacada dentro del producto turístico regional. Forma parte de su imagen turística y está presente de manera profusa en las principales guías turísticas de la región. El Palacio Real de Madrid recibe al año alrededor de 800.000 visitantes, el Palacio Real de Aranjuez en torno a 250.000, el Real Monasterio de San Lorenzo de El Escorial alrededor de 590.000, y el Palacio Real de El Pardo unos 40.000. Las cifras de afluencia de los Reales Patronatos son inferiores: 54.723 visitantes en 2005 en las Descalzas Reales y 18.676 en el

Monasterio de la Encarnación, en buena medida debido a su limitada capacidad de acogida turística.

En perspectiva dinámica hay que destacar que, aunque la evolución de la afluencia a todos estos elementos patrimoniales muestra una tendencia más o menos positiva, en los últimos años se aprecia una tendencia al estancamiento de la demanda de visita de los museos y monumentos de los Reales Sitios que contrasta, en cambio, con la tendencia algo más positiva del Palacio de Oriente en Madrid. Para este último se dejan sentir especialmente las oscilaciones sufridas en los destinos de turismo urbano-cultural durante los últimos tiempos: aumento espectacular de la llegada de visitantes a lo largo de la segunda mitad de la década de los años noventa y descenso de visitantes (especialmente del mercado extranjero) tras el año 2001. Frente a lo que ocurre en la ciudad de Madrid, en Aranjuez o en San Lorenzo de El Escorial, la evolución de la demanda de visita a los museos de Patrimonio Nacional viene definida por otra realidad turística, marcada por un proceso acelerado de cambio en las motivaciones de los visitantes que se acercan a esos destinos turísticos. De esta manera, pese a que los palacios reales son el principal atractivo turístico de cada uno de los Reales Sitios y focalizan la visita de la mayor parte de los excursionistas y turistas, cada vez en mayor medida aumenta la proporción de visitantes que repiten visita y/o acuden simplemente a pasar el día en un entorno agradable (comer, pasear por los jardines, etc.) sin incluir la visita a los museos. Crece, pues, o parece no disminuir al menos la afluencia de visitantes a Aranjuez y San Lorenzo de El Escorial, mientras disminuye el número de visitas de los museos de Patrimonio Nacional.

Se asiste, pues, a un proceso de cierto declive del “producto turístico clásico de los Reales Sitios” en un contexto de aumento de la competencia dentro de la región turística madrileña. Hasta cierto punto los Reales Sitios se configuran como destinos turísticos tradicionales ya maduros. En una situación de diversificación de las motivaciones de la demanda y aumento de las opciones vinculadas con las prácticas de ocio cultural en la región pueden perder “clientela potencial” frente a otro tipo de espacios de uso turístico y recreativo como son las ciudades históricas del entorno (Alcalá de Henares, Toledo, Ávila, Segovia), los espacios naturales protegidos (especialmente la Sierra), destinos de turismo rural (pueblos de la Sierra Norte y de la provincia de Segovia), los grandes centros de comerciales y de ocio, los parques temáticos, etc. Este hecho se pone especialmente de manifiesto con el éxito medido en términos de afluencia turística de las grandes exposiciones temáticas que se han venido desarrollando en los monumentos de Patrimonio Nacional. En cierto modo han constituido un vector de renovación del producto turístico clásico de Patrimonio Nacional al suscitar un renovado interés por su visita. El número de visitantes es elevado en todos los casos; en la exposición “Felipe II: un monarca y su época. La monarquía hispánica” (San Lorenzo de El Escorial, 1998) hubo 199.736 visitantes; en “Felipe II: un rey íntimo. Jardín y naturaleza en el siglo XVI” (Aranjuez, 1998) 30.355; 28.926 pasaron por la exposición “Francesco da Urbino” (San Lorenzo de El Escorial, 2001); y 39.754 en la del “Maestro Rodrigo” (Aranjuez, 2001).

2.3. Patrimonio monumental en comarcas de acusada ruralidad.

De los 457 Bienes declarados / incoados en la región, un 33,46% se sitúan en los municipios externos a la aglomeración metropolitana. Repartidos por un territorio bastante amplio, sus posibilidades de aprovechamiento turístico están bastante limitadas por la carencia de monumentalidad de la mayor parte de las manifestaciones y por la propia dispersión espacial de los elementos, factor que podría contrarrestar la circunstancia anterior. Debido a las características asociadas a este patrimonio, parece recomendable un tratamiento a escala comarcal, que supere las limitaciones del trabajo a nivel de recurso y/o destino-municipio.

Se dan además dos circunstancias que hacen interesante un acercamiento a escala supralocal: en primer lugar, la forma en que los visitantes consumen este tipo de patrimonio / territorio, un desplazamiento en vehículo propio con múltiples paradas y estancias muy someras en cada lugar; y en segundo lugar, la configuración de redes de cooperación vertical / horizontal que trabajan a nivel supramunicipal, especialmente vigorosas en relación al turismo.

Dentro de este territorio, destacan sobremanera tres ámbitos de acusada personalidad: Sierra Norte, Sierra Oeste y Las Vegas. Son los tres espacios más alejados del centro metropolitano y, por tanto, donde la incidencia del proceso de urbanización ha sido más limitada. Aun con notables diferencias, en las tres zonas se opta desde hace tiempo por el turismo como un vector importante en el marco de las estrategias de desarrollo local. Estas estrategias aparecen amparadas en los programas LEADER, PRODER... pero también en iniciativas como las Agendas 21, Escuelas Taller, etc. Fruto de esta actuación ha sido la expansión de una oferta comercial significativa, en especial de alojamientos de turismo rural: de acuerdo con los datos del Registro de Empresas y Establecimientos Turísticos, existen en la región un total de 167 alojamientos de este tipo, de los que 117 están en la Sierra Norte, 18 en Sierra Oeste y 15 en Las Vegas. De forma paralela, son también objeto de atención preferente por parte de la Dirección General de Turismo, que participa en los planes de desarrollo turístico de Aranjuez, Chinchón, MISECAM, Mancomunidad Valle Alto del Lozoya, Mancomunidad de la Sierra del Rincón y Mancomunidad del Embalse del Atazar, estos dos últimos planes de dinamización turística que también cuentan con la participación de la administración turística del Estado.

No obstante, el peso del patrimonio histórico dentro del atractivo turístico varía sensiblemente en cada comarca. La Sierra Norte está asociada en la imagen de los madrileños al turismo de naturaleza y medio rural. La Sierra Oeste tiene menor trayectoria turística, de hecho la mayor parte de los esfuerzos en temática patrimonial están orientados a potenciar la identidad de la comarca. Mayor importancia reviste en la zona de las Vegas, donde de la intensidad de la ocupación humana ha posibilitado la existencia de un patrimonio más fácilmente valorizable.

2.4. Conjuntos históricos.

Dentro del patrimonio histórico protegido (BIC), la figura de los Conjuntos Históricos tiene especial relevancia a nivel turístico: sí el análisis de Monumentos, Zonas Arqueológicas, Jardines... se hace en términos de recursos turísticos, los valores integrales y la escala de los Conjuntos permiten un acercamiento en términos de destinos turísticos. En efecto, estos Conjuntos constituyen el núcleo del atractivo turístico de los espacios de los que forman parte y a su vez integran multitud de recursos turísticos de base patrimonial, declarados BIC o no.

No obstante, la situación turística dista mucho de ser homogénea. Prescindiendo del municipio de Madrid, cabe considerar al menos tres tipos de perfiles turísticos:

- · Destinos urbanos de dominante patrimonial: ciudades históricas de Alcalá de Henares, Aranjuez y San Lorenzo de El Escorial.
- · Núcleos de arquitectura monumental y/o popular en áreas de paisaje rural: Batres, Buitrago de Lozoya, Chinchón, Manzanares El Real, Navalcarnero, Nuevo Baztán, Patones, Torrelaguna y Villarejo de Salvanes.
- · Sectores monumentales en áreas urbanas extensas: Boadilla del Monte, San Fernando de Henares y Valdemoro.

Dentro de la región turística madrileña, el tipo denominado **destinos urbanos de dominante patrimonial** corresponde a los nodos de primera entidad que circundan y complementan al núcleo de la ciudad de Madrid, nodos de categoría semejante a otros núcleos situados fuera de los límites de la Comunidad Autónoma (Ávila, Segovia, Toledo...). Estas ciudades presentan una dilatada trayectoria turística, en especial Aranjuez y San Lorenzo de El Escorial. De una parte, son destinos de cierto reconocimiento a nivel externo (internacional y dentro del país) en el marco del macrodestino Madrid. De otra, concentran una parte significativa del flujo turístico intrarregional.

El núcleo de su atractivo turístico radica en su patrimonio histórico. Buena parte de los cascos urbanos de estas ciudades están declarados Conjuntos Históricos, pero además integran otros elementos declarados B.I.C. Es más, el reconocimiento internacional de los valores patrimoniales de estas ciudades queda constatado en virtud de su inclusión en la Lista del Patrimonio Mundial auspiciado por la UNESCO. Sin embargo, el perfil turístico de cada una de estas localidades tiende a hacerse progresivamente más complejo debido a la incorporación de otras modalidades turísticas complementarias que aprovechan las ventajas específicas de cada municipio, caso del turismo de estudios, las reuniones de empresa, el turismo idiomático e incluso determinadas fórmulas de turismo deportivo. La proximidad de estos núcleos al núcleo urbano de Madrid ha determinado la primacía del excursionismo dentro del flujo turístico. En consecuencia, la oferta turística tradicional ha estado centrada en el conjunto formado por bares, cafeterías, restaurantes y similares, establecimientos ubicados en las áreas de mayor tránsito turístico que atendían a un visitante que apenas pasaba unas horas en la ciudad. No obstante durante los últimos años se ha

producido una notable expansión de la oferta turística local. Esta expansión se ha producido a partir de la ampliación de dos tipos de servicios turísticos: de una parte el alojamiento; de otra, las actividades de presentación de la ciudad en formatos más o menos novedosos. En cuanto a la actuación pública en materia de turismo, estas ciudades desarrollan un conjunto de actuaciones amplio y heterogéneo apoyado en estructuras de intervención (planificación y gestión) específicas.

Los núcleos de arquitectura monumental y/o popular en áreas de paisaje rural corresponden a una jerarquía turística inferior. Dentro de esta tipología, Chinchón presenta la trayectoria turística más consolidada. Diferentes informaciones periodísticas señalan la llegada de unos 250.000 visitantes al año, cifra que parece exagerada. En todo caso el número de consultas atendidas en la Oficina de Información Turística superó las 60.000 ya en el año 2005, registrándose una tendencia muy positiva. La mayoría de los visitantes proceden de la propia Comunidad de Madrid, pero resulta especialmente significativa la afluencia de viajeros de otras partes de España y sobre todo del extranjero. La trayectoria de Chinchón se manifiesta en la potencia y heterogeneidad de su oferta turística comercial. Dispone de una amplia oferta de restaurantes y similares, basada en muchos casos en productos de la gastronomía local. Cuenta con un importante número de establecimientos artesanos pero sobre todo de comercios tradicionales que han reorientado parcialmente su actividad hacia el colectivo de visitantes. Y sobre todo se ha desarrollado una oferta significativa de alojamiento en términos de cantidad y calidad; de hecho cuenta con el único Parador de Turismo situado en la Comunidad de Madrid.

El resto de los núcleos considerados, así como los sectores monumentales situados en áreas extensas, presentan menor trayectoria turística. En todo caso cabe resaltar los esfuerzos acometidos por ganar presencia en el mercado turístico regional: Navalcarnero a partir de su Plan de Dinamización Turística (1,62 millones de €); Patones de Arriba con el Centro de Iniciativas Turísticas, Educativas, Culturales y de Ocio (CITECO); Manzanares El Real mediante el Castillo de los Mendoza, gestionado directamente por la administración turística regional... No obstante, queda mucho por hacer, tanto a nivel de restauración (Nuevo Baztán, Villarejo de Salvanés, Buitrago de Lozoya...) como de apertura a la visita pública (Batres...).

2.5. Atalayas, torreones, castillos y recintos amurallados.

Dentro de la Comunidad de Madrid existen 45 BIC que corresponden a la tipología conformada por atalayas, castillos y otros recintos fortificados. Aunque se trata de un patrimonio importante en términos cuantitativos, no presenta mucha singularidad. En todo caso se configura como un eje patrimonial especialmente atendido por la administración autonómica, tanto por la Consejería de Cultura como por la Dirección General de Turismo.

A efectos de avanzar en las posibilidades de actuación turística, cabe considerar dos grandes parámetros: Perfil y Contexto. El perfil turístico de cada bien viene determinado por variables como el estado de conservación, la propiedad y el uso

actual. En este sentido, cabe diferenciar cinco perfiles en la situación de este tipo de patrimonio:

1. *Estructuras no visibles*. Corresponde al Castillo de Alarilla en Fuentidueña de Tajo, en un lugar donde hoy se levanta la Ermita de Alarilla.

2. *Restos aislados de escasa potencia*. Comprende un conjunto amplio de vestigios de valor patrimonial pero de difícil lectura turística, ya que se trata de partes aisladas a partir de los cuales un visitante medio es incapaz de proyectar el elemento del que formaban parte en origen. Es el caso de los restos de los recintos fortificados de Cadalso de los Vidrios y Perales del Río, pero sobre todo se trata de los cimientos y arranques de muros (torreón de Fuente Lámpara, atalaya del Collado de la Torrecilla. etc.).

3. *Ruinas monumentales*. En este grupo se integran elementos muy maltratados por el paso del tiempo pero de notable potencia patrimonial, en todo caso capaces de activar la experiencia turístico-patrimonial asociada a una visita en clave del Romanticismo. Forman parte de este tipo los lienzos de murallas, puertas y/o torres de Talamanca del Jarama, Fuentidueña de Tajo, Torrejón de Velasco, etc.

4. *Elementos notables sin uso definido*. Dentro de este tipo nos encontramos con buena parte de las atalayas, reconstruidas con más o menos acierto: Torreón de los Dones (Torrelodones), El Berrueco, El Vellón, etc. Otro subtipo corresponde a las torres del homenaje, del tipo el torreón de Arroyomolinos. Y por último nos encontramos con los grandes castillos necesitados de una actuación decidida, caso de castillos como el de Chinchón.

5. *Grandes edificaciones con usos consolidados*. Se corresponden con antiguas fortificaciones parcialmente modificadas en la Edad Moderna que acogen actividades consolidadas hace tiempo: el Castillo Nuevo de Manzanares El Real, gestionado por la Dirección General de Turismo; el Castillo de Batres acoge una escuela de jardinería y paisajismo; el Castillo de Villaviciosa de Odón acoge el Archivo de la aviación militar; y por último, el Castillo de Aldovea (San Fernando de Henares) acoge diferentes eventos sociales (enlaces matrimoniales...).

En cuanto al **contexto**, hace referencia a la relación de cada bien con otros elementos del patrimonio histórico situados en las inmediaciones. Así, es posible distinguir tres contextos potenciales:

- *Elementos dispersos en el territorio*. Conjunto amplio de elementos que se encuentran repartidos por el área no urbana. En este sentido, su acceso es problemático ya que se encuentran fuera de los núcleos de población, lo que generalmente implica un desplazamiento expreso hacia cada elemento. En ocasiones este acceso se complica por su ubicación en zonas de tránsito limitado, como sucede con la Atalaya del Collado de la Torrecilla, situada en terrenos de uso militar.
- *Elementos descontextualizados de su entorno urbano*. Se trata de un pequeño grupo de fortificaciones que se sitúan en entornos urbanos no

acordes en términos patrimoniales y turísticos, de hecho se configuran como elementos de valor aislado en entornos de escaso atractivo turístico-patrimonial. Es el caso del Torreón de Arroyomolinos, los restos del Castillo de Torrejón de Velasco, el Torreón de Pinto y el Castillo de Villaviciosa de Odón.

- *Elementos integrados en núcleos de interés.* Se corresponden con un conjunto amplio de bienes ubicados en el seno de localidades de cierto interés turístico. En unos casos estas localidades se configuran como conjuntos urbanos de notable valor patrimonial, de hecho están declarados/incoados como Conjuntos Históricos. Así sucede con Alcalá de Henares (murallas), Batres (castillo), Buitrago (murallas y castillo), Chinchón (castillo) ó Villarejo de Salvanés (castillo). No obstante, también encontramos elementos en localidades de cierto interés no amparadas como conjuntos por el régimen de los BIC, caso de Cadalso de los Vidrios (recinto fortificado) y Santorcaz (castillo de Torremocha).

3. UNA ESTRATEGIA TURÍSTICO - PATRIMONIAL ORIENTADA SEGÚN NIVELES DE PROYECCIÓN.

Los análisis realizados han permitido abordar el diseño de una estrategia turístico-patrimonial que diferencia entre dos grandes tipos de recursos: de una parte, el patrimonio histórico-cultural con proyección turística externa (mercados emisores internacionales y nacionales de lejanía), relacionado con prácticas turísticas en sentido estricto; y de otra, el patrimonio de proyección interna (visitantes de proximidad), relacionado con prácticas de ocio turístico-cultural más o menos cotidianas. Fuera de la estrategia propuesta queda el amplio conjunto de recursos que carecen en la actualidad de proyección turística, ya sea por su escasa potencia patrimonial, su ubicación geográfica y/o un uso dominante incompatible con el normal desarrollo de la visita turística.

3.1. El patrimonio de proyección turística externa.

La Comunidad de Madrid cuenta con elementos de su patrimonio histórico que ya juegan un importante papel en la conformación del producto turístico "Madrid". Entran dentro de esta consideración el casco histórico de la ciudad de Madrid, con todos sus museos y monumentos; los grandes museos nacionales, especialmente las colecciones pictóricas (Prado, Reina Sofía, Thyssen Bornemisza); el patrimonio real conformado por el Palacio de Oriente, Reales Patronatos (Monasterio de la Encarnación y Descalzas Reales) y los Reales Sitios (Aranjuez, San Lorenzo de El Escorial y el Pardo); la ciudad histórica de Alcalá de Henares, similar en su configuración a otras ciudades "Patrimonio de la Humanidad" del entorno (Segovia, Ávila...); y Chinchón como núcleo de arquitectura tradicional en un entorno rural. Estos elementos configuran el soporte patrimonial de la imagen actual de Madrid como destino de turismo cultural. Además, el atractivo se refuerza con todas los importantes destinos patrimoniales que, aunque fuera de la región, pivotan en torno suyo: Toledo, Segovia, Ávila e incluso Cuenca.

Los elementos patrimoniales con proyección turística externa presentan una elevada funcionalidad turística; cuentan ya con una larga tradición como lugares de visita y aparecen citados como espacios de visita obligada en casi todas las guías turísticas. Entre sus visitantes, destacan los visitantes de lejanía: procedentes de mercados emisores extranjeros o de mercados emisores nacionales pero distantes de la Comunidad (público catalán, valenciano, andaluz,...). El porcentaje de visitantes extranjero es en muchos casos muy elevado. En el Museo del Prado los visitantes extranjeros suponen 61,4% del total (1.189.417 visitantes en 2005). En otros destinos, aunque su importancia relativa es menor, la visita de público extranjero es relevante en términos absolutos. Como ejemplo en Aranjuez, el porcentaje de consultas realizadas por visitantes extranjeros en la OIT alcanza el 22% del total (año 2003) y en Alcalá de Henares el 17,24% (año 2002).

Dado pues este contexto, sobre estos elementos patrimoniales resulta necesario perfilar una estrategia de actuación que descansa sobre cuatro grandes pilares. En primer lugar, se debe proceder al refuerzo de las **actuaciones de promoción conjunta** utilizando los recursos e instrumentos existentes, caso del Consorcio Turístico de Madrid. Además de las entidades que forman parte de dicho Consorcio, la potenciación de la dimensión turístico-patrimonial de Madrid haría recomendable contar con la presencia del propio Ayuntamiento de Madrid, así como de Patrimonio Nacional (patrimonio real) y el Ministerio de Cultura (grandes museos estatales).

En segundo lugar, es conveniente incidir en una **política de comunicación en destino** que apueste por reforzar la dimensión turística internacional y nacional de los principales recursos patrimoniales de Madrid ciudad y de los otros destinos donde se ubican recursos de igual importancia. Teniendo en cuenta el volumen actual de visitantes de Madrid, se puede trabajar una intensa campaña de promoción en destino para incentivar el uso turísticocultural que pueden realizar de los BIC citados los casi 4,5 Millones de visitantes extranjeros que pasan anualmente por la Comunidad (Frontur - 2005) y los españoles que realizan 11,1 millones de viajes con destino Madrid-región (Familitur - 2005). Se trata de un mercado potencial, sobre el que se puede incidir en destino articulando productos que resulten atractivos como complemento de estancias vinculadas a motivaciones muy diferentes (negocios, trámites burocráticos, reuniones, congresos, visitas a familiares y amigos...).

De forma paralela, es conveniente incidir en la **calificación de la visita en los grandes museos y monumentos**. La relación turismo-patrimonio ha sido siempre una relación conflictiva. El objetivo de gestores culturales y turísticos ha de estar guiado por el incremento de la calidad en la experiencia de visita, a nivel general y para determinados segmentos de público visitante. Para ello es necesario trabajar en algunos de estos museos y monumentos con sistemas de capacidad de acogida turística que permitan establecer aforos y cupos de entrada por unidad de tiempo y organiza la circulación de los flujos de visitantes. Otro tipo de actuaciones que contribuyen a mejorar el nivel de calidad de la visita tienen que ver con la segmentación de la demanda de visitas (individual, escolares, grupos organizados...) creando productos diferenciados y adaptados a

necesidades específicas, y con la creación de servicios complementarios que faciliten la visita (guardarropa, consigna, aseos, zonas de descanso, etc.), para los cuales se han de reservar cada vez mayores espacios.

En última instancia, se deben abordar **estrategias de diversificación del producto patrimonial clásico**. Teniendo en cuenta que buena parte de los visitantes que encontramos en museos y monumentos e incluso en los conjuntos históricos más visitados de la región repiten visita a los mismos, a nivel turístico resulta necesario ser capaz de renovar el producto clásico de los recursos patrimoniales dando entrada a nuevas propuestas diversificadas (Jornadas Internacionales, apertura nocturna, visitas temáticas especializadas, oferta cultural integrada en varios recursos/destinos, etc.).

3.2. El patrimonio con proyección turística interna.

La dimensión turística de la mayor parte del patrimonio histórico B.I.C. es fundamentalmente interna, en el sentido de que funciona fundamentalmente como objeto de consumo turístico-cultural para la población residente en la región madrileña y su entorno inmediato. En líneas generales, cabe caracterizar este mercado de turismo interno de acuerdo a los siguientes rasgos: 1. Mercado cuantitativamente muy amplio; 2. Desplazamientos de corta distancia (100-150 km); 3. Creciente nivel de repetición de la visita; 4. Distribución mensual equilibrada, aunque acusada concentración en fines de semana y otros periodos festivos; 5. Excursionismo, visitantes que no pernoctan en el lugar que visitan; 6. Visita mayoritariamente auto-organizada; y 7. Ocio turístico como práctica absolutamente cotidiana.

La gama de recursos / destinos objeto de consumo por parte del mercado interno es muy amplia, heterogénea y creciente. Nos encontramos con espacios naturales protegidos, áreas recreativas, museos, núcleos de arquitectura rural, parques de ocio... pero también con parques temáticos y centros comerciales que concentran su afluencia en los fines de semana. Obviamente, el patrimonio histórico tiene un papel destacado en este muestrario, pero un papel no estático. Durante los últimos años y en relación al turismo interno, se encuentra afectado por tres procesos. En primer lugar, las grandes manifestaciones del patrimonio presentan síntomas de madurez turística, de pérdida de atractivo por el mismo hecho de que llevan siendo visitadas desde los principios del fenómeno turístico. En segundo lugar, se registra una ampliación de las manifestaciones patrimoniales que concitan el interés de los visitantes. Se amplía la gama de elementos (núcleos de arquitectura rural, yacimientos arqueológicos, centros de interpretación...) y las localidades objeto de visita. Y en tercer lugar, el propio patrimonio histórico sufre la competencia de otros recursos / destinos con estrategias muy fuertes de captación de visitantes / consumidores.

Una lectura turística del patrimonio histórico permite diferenciar tres niveles o escalas de trabajo, con aproximaciones diferenciadas a efectos de la intervención pública. En un primer se sitúa el propio recurso patrimonial, mayoritariamente edificios con la consideración de BIC. A nivel de turismo interno y prescindiendo

de las manifestaciones de rango nacional / internacional, los elementos potencialmente más atractivos presentes responden a las siguientes tipologías: -

- Castillos, caso de las fortificaciones de Chinchón, San Martín de Valdeiglesias, Cadalso de los Vidrios, Villarejo de Salvanés, Fuentidueña de Tajo... y, especialmente, el de Manzanares El Real.
- · Palacios, donde destacan el Palacio del Infante Don Luis de Boadilla del Monte y el Palacio de Juan de Goyeneche en Nuevo Baztán.
- · Arquitecturas religiosas, especialmente la Cartuja del Pualar. El interés del resto de los monasterios e iglesias BIC situados fuera del municipio de Madrid es considerablemente menor.
- · Jardines históricos, caso de los situados en Cadalso de los Vidrios.
- · Yacimientos arqueológicos, fundamentalmente el complejo de Complutum situado en Alcalá de Henares. A otro nivel, también reviste cierto interés los yacimientos paleontológicos del Cerro de los Batallones (Torrejón de Velasco) y Pinilla del Valle.

El segundo nivel corresponde a los **espacios / ambientes de dominante patrimonial configurados** a partir de la presencia de un recurso o la conjunción de varios, a lo que hay añadir un tejido edificado acorde y un espacio público de calidad. Todo ello configura escenarios de dominante patrimonial que presentan un fuerte atractivo turístico-cultural. La intervención en estos espacios ha de ser fundamentalmente urbanística, pero un urbanismo que contemple no sólo las dimensiones patrimoniales sino también las turísticas. A nivel de la Comunidad, ejemplos de espacios de interés turístico-patrimonial son los siguientes:

- · Núcleo histórico de Nuevo Baztán, precedente privado de las grandes fundaciones reales de la ilustración borbónica.
- · Plaza Mayor o de Segovia de Navalcarnero, que conforma un conjunto de interés con su entorno inmediato (Iglesia de la Inmaculada Concepción, etc.).
- · Núcleo monumental de Boadilla del Monte, formado por el antiguo Convento de la Encarnación, el Palacio del Infante Don Luís y aledaños.
- · Conjunto monumental de Villarejo de Salvanés, articulado en torno a la plaza central de la localidad: Castillo, Casa de la Tercia e Iglesia de San Andrés.
- · Casco histórico de Torrelaguna, quizás la villa histórica de sabor más medieval-renacentista de la Comunidad de Madrid.
- · Recinto fortificado de Buitrago de Lozoya, donde la potencia del Castillo se conjuga con las manifestaciones de arquitectura tradicional del resto de la localidad histórica.

Y el tercer nivel corresponde al del **destino turístico**, donde los recursos histórico-patrimoniales se conjugan con otro tipo de recursos (vinculados al turismo deportivo, de reuniones... e incluso al ecoturismo) y entran en juego otras dimensiones como la oferta comercial de orientación turística, la imagen turística proyectada, la accesibilidad global, las actuaciones públicas en materia de turismo y otro tipo de factores. A este nivel, cabe trabajar a dos escalas:

- Localidades de cierta dimensión turística, núcleos que concitan un interés específico por parte de los visitantes. En la mayor parte de los casos, este interés se apoya en los bienes patrimoniales existentes e incluso en la propia naturaleza patrimonial de la localidad. Así cabe considerar las localidades de Manzanares El Real, Buitrago de Lozoya, Rascafría, Patones de Arriba, Navalcarnero, San Martín de Valdeiglesias y otras.
- Comarcas de cierto reconocimiento turístico –siempre a nivel interno-, donde destacan Sierra Norte, Sierra Oeste y Las Vegas. El patrimonio histórico constituye un elemento más de su atractivo turístico, pero no necesariamente el principal. Sólo en Las Vegas este tipo de manifestaciones patrimoniales adquiere un peso más significativo, en función de la presencia de una serie de localidades de fuerte dimensión turístico-patrimonial (Aranjuez, Chinchón, Villarejo, Colmenar de Oreja...).

La intervención a nivel de destino se ha de basar en una planificación estratégica de dimensión turística. En este sentido, parece más conveniente el modelo utilizado en los planes de excelencia / dinamización turística (Alcalá de Henares, Navalcarnero, Embalse del Atazar, etc.), que implican una reflexión previa en forma de proyecto estratégico, que el sistema aplicado para los planes turísticos de financiación bipartita (Aranjuez, MISECAM, Chinchón, Valle Alto del Lozoya, etc.), donde se prioriza las actuaciones concretas sobre la lógica de intervención integral a nivel de destino.

En relación a los recursos / ambientes / destinos del turismo interno, la intervención turístico-patrimonial se ha de basar en un conjunto amplio de actuaciones. Transmitir a las generaciones futuras el legado patrimonial que nosotros hemos recibido es el principio básico de sostenibilidad que debe guiar toda actuación en materia turística sobre el patrimonio. Aunque las vías tradicionales se han basado en la protección legal pasiva apoyada en el desarrollo de un marco normativo más o menos complejo, la **conservación efectiva del patrimonio** implica actuar a diferentes niveles:

- En unos casos se ha apoyar la adquisición por parte de las administraciones públicas (estatal, autonómica, local) de algunos bienes relevantes que aún son de titularidad privada, en especial aquellos cuyos propietarios de hecho no están garantizado la conservación del recurso. Es el caso de algunas fortificaciones, cuyas especiales condiciones arquitectónicas dificultan el uso residencial o similar lo que al final induce a situaciones de abandono, cuando no de ruina.
- De forma paralela, se ha de apoyar las iniciativas de restauración / recuperación física de los grandes contenedores patrimoniales. Esta labor corresponde fundamentalmente a la Dirección General del Patrimonio Histórico, pero desde la administración turística cabe impulsar aquellas actuaciones centradas sobre los elementos de mayor interés turístico. Es el caso del Castillo de Villarejo de Salvanés o el conjunto de Nuevo Baztán.

- Y también se ha de dar apoyo a las administraciones locales para dotar de usos culturales a las manifestaciones más importantes de este patrimonio. Durante los últimos años, han sido los ayuntamientos los que han ido adquiriendo la titularidad de buena parte de estos elementos (Fuentidueña de Tajo, Villafranca en Villanueva de la Cañada...). A medio plazo, la mayor parte de estos edificios soportarán usos culturales en sentido amplio, en muchos casos con una dimensión comarcal. En aquellos núcleos de mayor interés turístico, la administración cultural puede favorecer programas de usos mixtos, turístico-culturales, mediante el apoyo a la implantación de oficinas de información turística, centros de interpretación de localidades y comarcas... y el apoyo de aquellos eventos culturales y/o de ocio de cierta dimensión turística (escenificaciones históricas, etc.).

Otra de las líneas básicas de actuación es la **mejora de los niveles de accesibilidad**. Como se deduce de los resultados de los análisis, la mayor parte de los BIC no están preparados para el desarrollo de la visita turística. Aumentar el número de recursos visitables a nivel de destino y mejorar las condiciones específicas de accesibilidad de esos recursos constituyen objetivos básicos de actuación en materia de patrimonio. En muchos casos, bienes donde la visita pública no es posible o marginal respecto a otras funciones, es preciso avanzar en la compatibilización de su uso en dimensión espacio-temporal. En este sentido, desde la administración turística cabe apoyar la apertura de aquellos bienes en un aceptable estado de conservación con usos consolidados que dificultan la visita pública, caso del Castillo-palacio de Villaviciosa de Odón. No se trata tanto de cambiar el uso como de impulsar un sistema de visitas compatible con la función principal del edificio. Y en aquellos elementos –minoritarios- donde la visita pública constituye una de las funciones principales (primaria o complementaria) resulta básico avanzar en el desarrollo de servicios complementarios para la visita: creación de áreas de recepción de visitantes, aseos, consignas, servicios de audioguías, sistemas de reserva previa, etc.

La tercera gran línea de trabajo ha de centrarse en **potenciar la comunicación**. Los bienes del patrimonio histórico son difíciles de “leer”. Se hace necesario poseer una formación específica que ayude a descodificar el mensaje de sus valores y la mayor parte de los visitantes acceden al patrimonio con una actitud pasiva (en un contexto de ocio, relajado o en el contexto de una visita “obligada”). Estos problemas se acrecientan aún más en el caso del patrimonio asociado al turismo interno, menos conocido que las grandes manifestaciones patrimoniales de nivel nacional / internacional. Resulta por tanto necesario aumentar el esfuerzo de comunicación *in situ* en el marco de modelos de gestión que otorguen más importancia la visitante (de la mano de las claves interpretativas proporcionadas por el proyecto museográfico o expositivo). Resulta clave comunicar sobre el bien en sí (dimensión informativa-descriptiva), los valores del patrimonio (dimensión interpretativa) y la importancia y necesidad de conservar ese patrimonio (dimensión formativa). Estos niveles comunicativos se realizan en destino a partir de los Centros de Interpretación (caso del situado en Nuevo Baztán que depende de la Consejería de Cultura), el desarrollo de programas de señalización, la información suministrada en oficinas de información turística y las visitas guiadas locales. A nivel de recurso, en cambio es labor de gabinetes pedagógicos,

proyectos museográficos y el diseño generado en los centros de atención al visitante.

La cuarta actuación tiene por objetivo **potenciar la integración de los recursos patrimoniales a nivel del producto / destino turístico**. Los bienes del patrimonio constituyen una parte más o menos importante del atractivo turístico de muchos lugares, pero la existencia de estos bienes no garantiza por sí sola la conversión de la mayoría de estos lugares en destinos turísticos. Además del patrimonio, para configurar un destino hace falta al menos el alojamiento, los servicios hosteleros y las oficinas de información turística y otros servicios de receptivo local. Se hace necesario trabajar en conjunto, ya que la experiencia turística es una experiencia del lugar, más allá de la experiencia específica del bien patrimonial. Desde el ámbito de la intervención pública en materia de turismo se ha avanzado algo en este sentido. De una parte, los Planes de Excelencia y Dinamización Turística han volcado buena parte de su esfuerzo inversor en la valorización turística del patrimonio local (Navalcarnero, Alcalá de Henares, Aranjuez, etc.). De forma paralela, el Sistema de Calidad Integral en Destinos busca la armonización de la calidad de todos los elementos que conforman el destino turístico, también la calidad de los bienes del patrimonio.

Y por último, cabe **potenciar el trabajo en red / integración a nivel temático**. Además de trabajar con el resto de los elementos que conforman el destino turístico, cabe decir que se hace más necesario trabajar conjuntamente con los responsables de los bienes culturales de perfil más o menos similar. El trabajo en red es especialmente fructífero para el intercambio de experiencias, aunque también para la defensa de intereses comunes y incluso configurar productos turísticos a lanzar al mercado. La experiencia a aplicar deriva de las grandes marcas temáticas apoyada por TURESPAÑA: Jardines históricos, Ciudades del Patrimonio Mundial, Grandes Museos... Pero incluso a este nivel conviene plantearse asumir el conocimiento generado en ámbitos bastantes alejados de la gestión del patrimonio histórico, ámbitos como los espacios naturales protegidos, los grandes centros comerciales y los parques temáticos, ámbitos que cuentan con una experiencia muy larga en el manejo de los visitantes.

4. BIBLIOGRAFÍA

AA.VV. (1993): *Castillos, fortificaciones y recintos amurallados de la Comunidad de Madrid*. Comunidad de Madrid - Consejería de Educación y Cultura. Madrid.

GARCÍA HERNÁNDEZ, M.; MÍNGUEZ GARCÍA, C. (2005): "Funcionalidad turística de los Reales Sitios españoles. Problemas y perspectivas". *Ería*, 66, pp, 71-84.

ORDINES DÍEZ, I. (2005): *El patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid. Volumen 1: de la Prehistoria al Renacimiento*. Comunidad de Madrid – Consejería de Cultura y Deportes. Madrid

TROITIÑO VINUESA, M.A.; CALLE VAQUERO, M DE LA; GARCÍA HERNÁNDEZ, M. (2001): "Los destinos patrimoniales de la región turística madrileña: un enfoque funcional a partir de los visitantes". En AECIT: *La actividad turística española en 2000*. Ed. AECIT. Madrid. pp 579-596.



The Municipal Charter For Heritage as an Innovative Tool in Urban Planning in Portugal: From Conceptualisation to Operationalisation?

Paulo de Carvalho Tomás

Centre of Geographical Studies, University of Coimbra, Professor/Researcher

1. CULTURAL HERITAGE IN URBAN PLANNING IN PORTUGAL: FROM TAKING AN INVENTORY TO SAFEGUARDING THE PROCESSES OF INTEGRATED VALORISATION

Land use planning, in the whole span of regulation from land use (urban planning) to policies and tools for territorial development, is increasingly bound up with a deep, intimate relationship with the concept of development. This is why there should be proper organisation and use of a territory, from the standpoint of enhancing its value, yet without losing sight of its overall economic, social and cultural harmonious and sustainable development.

The guidelines issued recently by the European Union relative to territorial development, with special reference to a planning and a development scheme (intended to protect and enhance the value of heritage, and other matters) related to the intersectoral coordination of the territorial effects of sectoral policies and tying regional policy to planning and development do, in fact, despite their non-binding nature, indicate that this topic is no longer regarded as a purely national issue. So much so that it should be included in the sphere of EU shared competences.

In the case of Portugal, urban planning (strongly linked to local authorities) has reached new heights: from the phase in which municipalities were basically auditors of urbanisation initiatives and contractors of what were scarce infrastructures, definers of local development strategies in which planning was an interventive and prospective resource to serve and satisfy local communities, to the crucial state of the effective integration of environmental/cultural urban renewal in urban planning, which upholds sustainability in the occupation of a territory, its identity and the expansion and restoration of public areas and amenities (CRAVEIRO, 1999).

The revaluation of landscapes and their structuring elements in the context of a more demanding, rigorous and inclusive territorial management goes hand in hand with the valuation of heritage as a relevant territorial resource for development. The addition of cultural heritage to the planning and development agenda is due to a major body of guidelines and normative documents (emanating mostly from UNESCO and the Council of Europe) which reflect today's concern to protect and

valorise it. The terminology used today and recent developments of this concept reveal the expansion and diversity of the assets that are turned into heritage. Intangible dimensions are involved here (music, festivals, oral tradition, know-how, and so forth), plus new challenges like rural and urban clusters of buildings, industrial properties with their fixtures and fittings, summer holiday facilities, spas, transport infrastructures and geological and natural features.

In Portugal, the new Cultural Heritage Law (2001) seems to be in line with major international trends and the commitments undertaken by the country in this regard, viz: the valorisation of landscapes (the relational picture could have a static or dynamic influence, depending on how it is perceived); the establishment of protection areas; the obligation and preparation of a detailed plan to conserve new listed properties; the valorisation of citizen participation; the assignment of more responsibility to local authorities, in particular by means of regulatory territorial management.

2. THE MUNICIPAL CHARTER FOR HERITAGE: AN INNOVATIVE CONCEPTUAL APPROACH

The idea of creating a municipal charter for heritage (similar to education charters, sports amenity charters, charters for health, and so on) would, if it were implemented and became widespread practice in municipal urban planning, be a completely fresh, and very important, contribution to culture policy. Portugal's laws governing Territorial Management (Decree-Law no. 380/99, as amended by Decree-Law no. 310/2003) refer to the need to carry out an inventory and classify cultural and natural assets, and establish measures to regulate intervention.

Such an instrument should be drawn up on the basis of sectoral studies which themselves consist of analyses, conclusions and recommendations/strategic guidelines essential to the better understanding of municipal territory. It should set forth proposals for reviewing/preparing more coherent plans, with special reference to Municipal Master Plans (PDMs) - the structuring instruments for territorial occupation and organisation, but which are basically of a regulatory nature.

Some initiatives have already got underway in Portugal, in this domain. In Lisbon, for instance, The Municipal Charter for Heritage, based on an inventory of the heritage in the 1994 Municipal Master Plan (reviewed and updated in the meantime), identifies special objects, properties, building clusters, public areas (like gardens) of historic, cultural, architectural, landscape and/or environmental interest, and areas of archaeological value. So all the basic conditions are in place for us to have detailed knowledge of the social-urban conditions and the state of the building heritage thanks to an urban monitoring system in the sort of detail that specifies small analytical units, on a neighbourhood and building scale, backed up by powerful management tools with georeferenced urban information, which makes it possible to present a draft 2nd generation PDM.

The most consistent and innovative methodological base from which to pursue this goal, however, arises from an integrated proposal in the conclusions of the seminar on "The Municipal Charter for Heritage and 2nd Generation Municipal Master Plans (PDMs)", organised by the Portuguese Institute for Architectural Heritage (IPPAR) and the Portuguese Architects Association, in May 2005. The

Municipal Charter for Heritage is defined as a “Procedural Document dealing with strategic goals for the protection and valorisation of Heritage as a cultural asset, which is an identifying economic and social resource within the Cultural Territory”. This concept designates a “dynamic identifying zone of cultural production and consumption, composed of monuments, clusters and sites, which are landmarks in an anthropised landscape, and by museums, interpretation centres, signposted routes...”.

So, against a backdrop of a new generation of Municipal Master Plans, the issue of heritage should be embodied in the Municipal Charter for Heritage, as a procedural, sectoral and complementary document. This proposal stresses a concept of heritage on a landscape scale, extending beyond the classical aims of a register/inventory of assets (by introducing the goal of permanent updating, with the georeferenced locating of each asset) to tackle the establishment of heritage strategies as a relevant resource for sustainable development. And it should be a sectoral tool in the support of integrated planning, of programming, controlling and managing actions in the domains of heritage and cultural territory, at the level of planning, urbanism and architecture. It further considers the preparation of Heritage Risk Charters, on the scale just described, focusing on the characterisation of the risk situation and its causes, and setting out policies, means and solutions to prevent and combat them, and envisages their coordination with the Municipal Charter for Heritage.

The (legitimate) intention of the proponents is that the Municipal Charter for Heritage should be formally instituted as an essential tool of policies to protect and valorise heritage. For this, the instrument that seeks to establish sustained development strategies for a territory must be legally recognised/established by law, and current legislation (like the Protection Plans, for example) must be regulated.

To sum up, at a time when most of Portugal's local authorities are reviewing their PDMs, the main issue is that questions of heritage should not continue to be treated in the static and limited manner of the 1st generation PDMs, merely summarising an inventory and map references. They must instead “contemplate both administrative and political control rules and essential questions of strategy (programming, phasing and investment priorities) for the sustainable development and definition of specific elements of policy for cultural heritage”. This is the only way the PDM will “cease to be a final tool and become a strategic tool, one that is dynamic, flexible and soundly based on cooperation between and the integration of different classes of Municipal Charters”.

REFERENCES

AFONSO, J. C. (2006): *A Carta Municipal do Património e os Planos Directores Municipais de 2ª Geração*, Castelo Branco (policopiado).

ALVERGNE, C. et TAULELLE, F. (2002) : *Du local à Europe. Les Nouvelles Politiques d'aménagement du Territoire*, PUF, Paris.

CRAVEIRO, Maria Teresa (1999): “Desenvolvimento do plano integrado de qualidade ambiental de Lisboa – Agenda Local 21”. *Urbanismo*, nº 3, Lisboa, pp. 24-29.

GUTIÉRREZ, J. P., GONZÁLEZ, J. R. y DASÍ, J. F. (2003): “Nueva Cultura y Gobierno del Territorio en Europa”. *Eria*, 61, pp. 227-249.



El territorio como patrimonio: del análisis de unidades territoriales a la propuesta de categorías de suelo rústico.

Carlos Díez Díez

Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos. Ayuntamiento de Suances (Cantabria). Consultor experto en Ordenación del Territorio

Elena Martín Latorre

Profesora Titular de Geografía Humana. Universidad de Cantabria

Ángela de Meer Lecha-Marzo

Profesora Titular de Geografía Humana. Universidad de Cantabria

Leonor de la Puente Fernández

Profesora Titular de Análisis Geográfico Regional. Universidad de Cantabria

RESUMEN

Se presenta una metodología de análisis territorial válida para el desarrollo de instrumentos de ordenación que velen por la preservación de los valores patrimoniales (ambientales, culturales, paisajísticos, económicos) que la sociedad actual, de forma responsable, desea legar a las generaciones futuras. Esta metodología, en su fase de análisis, se centra en la Unidad Territorial, concepto que integra el conjunto de valores patrimoniales y dirige la diferenciación técnica de espacios funcionales y formales; en su fase propositiva, establece un modelo de Clasificación del Suelo que relaciona Unidad Territorial con Categoría de Suelo. Se ha aplicado al desarrollo de instrumentos normativos de ordenación del territorio en la Comunidad Autónoma de Cantabria (Plan de Ordenación del Litoral y Normas Urbanísticas Regionales).

1. INTRODUCCIÓN

El interés social por el patrimonio histórico y monumental, entendido como conjunto de elementos territoriales aislados, excepcionales o singulares, o como testimonios simbólicos o representativos de un pasado, de una historia, de un legado común, se fue desarrollando al mismo tiempo que se producía el avance de la sociedad actual. Pero la consideración del propio territorio como patrimonio, como espacio de vida heredado en el que se integran muy distintos valores (productivos, ambientales, culturales, estéticos, etc.) es algo relativamente reciente en España y está induciendo cambios en los instrumentos de ordenación territorial y planeamiento urbanístico. Las reflexiones que siguen forman parte de un conjunto de trabajos de investigación realizados con el fin de contribuir a elaborar propuestas normativas para la intervención en el territorio y su gestión, después de observar el acelerado proceso de expansión edificatoria en los espacios rurales y el deterioro de los valores paisajísticos y ambientales y del patrimonio cultural.

Efectivamente, desde los años ochenta estamos asistiendo en España a la extensión y dispersión espacial del fenómeno urbano, nada acorde en su ritmo de crecimiento con el de las necesidades de vivienda ni con el de la población urbana, idea que quedó expresa, de forma reiterada, en el XIX Congreso de Geógrafos Españoles celebrado en Santander en 2005 y que se desarrolló bajo el lema “Espacios públicos. Espacios privados. Un debate sobre el territorio”. Esta expansión constructiva residencial no conforma sólo las coronas periurbanas, sino que afecta ya plenamente a las áreas costeras, las periferias de los centros comarcales y aún núcleos rurales de escaso dinamismo, las proximidades de las grandes vías de comunicación, los entornos de los espacios protegidos y las áreas de montaña.

Ese espacio rural diverso es lo que en las figuras de planeamiento era tratado como suelo no urbanizable de acuerdo con la legislación urbanística de los años ochenta y noventa del siglo pasado, y como suelo rústico conforme algunas recientes leyes autonómicas. Este cambio terminológico también es indicio de una doble evolución conceptual: desde un tratamiento residual, banal, no funcional, del suelo no urbanizable, a un tratamiento valorativo y diverso del suelo rústico; y desde el planeamiento urbanístico a la ordenación territorial.

Esta comunicación parte de las reflexiones que se han impulsado desde la geografía y el planeamiento para el mejor tratamiento del suelo rústico, para elaborar a continuación una propuesta metodológica válida para el desarrollo de instrumentos de ordenación territorial. En ella se define el concepto de unidad territorial, que tiene como objetivo mostrar la diversidad del suelo rústico o no urbanizable y el valor patrimonial de muchos espacios que no son directamente productivos y que, por lo mismo, han sido tratados como no funcionales, vacíos y susceptibles de acoger cualquier uso y soportar cualquier tipo de intervención y transformación. Un concepto que tiene una dimensión operativa, ya que facilita el análisis territorial en las grandes escalas, dirige el proceso de diferenciación técnica de las distintas unidades territoriales y sus valores patrimoniales, y fundamenta el establecimiento de categorías de suelo rústico teniendo en cuenta las condiciones de uso, de actividad y de actuación. Se ha ensayado la utilidad de esta herramienta para la ordenación del territorio en el Plan de Ordenación del Litoral y en las Normas Urbanísticas Regionales de la Comunidad Autónoma de Cantabria (región costera y de montaña del norte de España). A continuación se ofrece un extracto de estos trabajos.

2. EL SUELO RÚSTICO: DE ESPACIO RESIDUAL A PATRIMONIO TERRITORIAL.

El debate sobre el tratamiento del suelo rústico en los instrumentos de ordenación se inicia en los años ochenta, momento en que se plantearon las limitaciones del tratamiento residual del suelo no urbanizable, y se continúa en los años noventa con la definición, tipología y regulación de los usos de categorías de suelo no urbanizable. La bibliografía de los últimos veinticinco años refleja el camino recorrido desde el inicial concepto del suelo no urbanizable como espacio no

clasificado -ni como urbano ni como urbanizable- a los nuevos enfoques, que defienden su diversidad, valor y función en el modelo territorial contemporáneo.

La crítica al tratamiento residual del suelo no urbanizable defendía, en palabras de Rebollo y Andueza (1991) *“instrumentos de ordenación integral del territorio que contemplen la problemática del territorio municipal globalmente, e intenten solucionar los problemas del suelo no urbanizable, en relación e interdependencia con los problemas generales del municipio”*. En esta línea el Boletín de la Asociación de Geógrafos Profesionales de Andalucía dedicó un número especial en 1998 al tratamiento del suelo no urbanizable, en el que se manifestaba una especial preocupación por la tensión surgida entre la realidad territorial y la realidad normativa, acusando a ésta de no saber aprovechar el papel estratégico del suelo no urbanizable (cualificación, sostenibilidad, competencia). Como alternativa se reivindicaba la *“recuperación de una visión global del sistema de planificación urbanística como expresión de un modelo de ordenación municipal con implicaciones territoriales”*. Para ello, los proponentes consideraban de especial interés analizar con una visión integrada (ambiental, urbanística y territorial) tanto los procesos territoriales como los problemas provocados. A esta visión contribuirían también los numerosos estudios que, desde la Geografía, insistían en la necesidad de superar la concepción del espacio rural como espacio agrario o marginal para entenderlo como parte de un engranaje mucho más complejo -desde una perspectiva económica, funcional o territorial- de forma que los procesos de cambio en áreas rurales comenzaron a relacionarse cada vez más con los fenómenos económicos, sociales y territoriales del mundo urbano.

Una segunda línea de aproximación profundiza en las bases sociales de construcción del territorio, en el legado cultural que atesora y en la capacidad inspiradora de esa herencia para el diseño de estrategias de intervención para el futuro, como se defiende también en los programas de patrimonio de la UNESCO. Xavier Eizaguirre (1987, 2001) plantea, por ejemplo, un método de trabajo para intervenir en el espacio rural apoyado en el conocimiento de sus elementos -la explotación agraria, la red de caminos rurales, los elementos físicos estructurantes, el parcelario, los usos del suelo, o la localización y morfología de los terrazgos- cuya configuración a lo largo del tiempo permite conocer las claves de la construcción del territorio para utilizarlas después como pautas para la intervención urbanística. Una idea que comparten Menéndez de Luarca y Soria Puig (1994, 2001) al decir que *“entender e interpretar un territorio históricamente conformado, equivale a descifrar el lenguaje por el que ese territorio se expresa, requiere descubrir el sistema de signos específico de cada organización territorial”*. El conocimiento del proceso de construcción del territorio se considera necesario para idear propuestas de regulación, directrices, normas y soluciones que, sin destruir las raíces culturales de la sociedad ni hipotecar el futuro, puedan afrontar los retos del presente.

En la idea de construcción histórica del territorio insiste Ortega Valcárcel (1998, 2000), quien desarrolla la idea de patrimonio territorial. Considera el territorio como *“un complejo heredado, de carácter histórico, del que disponemos como un legado de las sociedades precedentes en el devenir histórico. De ahí la posibilidad de contemplarlo como “patrimonio”... El concepto de patrimonio territorial permite*

integrar, como construcción histórica, los elementos naturales y los componentes artificiales en lo que es la arquitectura del territorio histórico (Ortega, 1998). Estas ideas resultan fundamentales para cambiar la orientación de la intervención urbanística, que deja de ceñirse a la protección de los elementos naturales y culturales de forma aislada, para afrontar un tratamiento integrado del territorio, desde una perspectiva histórica, como resultado de los procesos económico-sociales y como patrimonio cultural, pero también como un constante proceso de producción social en el que se expresan los conflictos de intereses y valores de la propia sociedad (Joliveau, 1994). Este planteamiento histórico y social lleva a señalar como fundamental, en la intervención territorial, la atención a los procesos de cambio y la integración del proceso de formación histórica del paisaje en la dinámica actual, como forma de garantizar un nivel de protección que evite actuaciones de conservación artificiales centradas únicamente en los valores visibles, siempre teniendo en cuenta que *“la intervención sobre los procesos no está reñida, sino al contrario, con el establecimiento de criterios y medidas de integración formal”*, como advierte Mata Olmo en la introducción a una obra reciente de colaboración, *El paisaje y la gestión del territorio* (2006), en la que se muestra la consolidación ya de una rica aportación.

Una tercera línea de trabajo, protagonizada fundamentalmente por geógrafos, se desarrolló en el ámbito de los estudios rurales y en torno al concepto de paisaje. Un trabajo pionero, el de Galiana (1996), nos invitó a conocer la experiencia de Francia, producto de la necesaria adaptación de las políticas sectoriales a la legislación de rango superior en materia de paisaje (Ley de 1983). En algunos trabajos sobre paisajes rurales se realizó el análisis y clasificación de los mismos teniendo en cuenta sus valores patrimoniales y las posibles intervenciones para su protección. Los de López Ontiveros (1999) o Galacho (1996) consideran el medio físico como factor condicionante en la configuración de los diferentes espacios agrícolas y establecen una tipología útil, basada tanto en la diferenciación de cultivos, como en la detección de problemas ecológicos, la incidencia de la política agraria, el deterioro paisajístico o los procesos de abandono. Para los espacios rurales de Andalucía, López Ontiveros ofrece una relación de elementos territoriales patrimoniales, entre los que incluye cultivos, vegetación, red caminera, formas de relieve, plantas, animales, infraestructuras, núcleos rurales y patrimonio histórico artístico. Propuestas similares han ido surgiendo en otras comunidades autónomas, ámbito administrativo y político que, en España, tiene las competencias en materia de ordenación del territorio; en ellas se busca identificar las unidades de paisaje que muestran en su conformación la huella de los predecesores, los elementos y estructuras territoriales que se perciben como seña o marca de identidad para la sociedad actual y que contribuyen a definir el *carácter* de ese paisaje, cometido que centra la Iniciativa Europea ELCAI (European Landscape Character Assessment Initiative) (Wascher, 2005; Mata Olmo, 2006).

Finalmente no se puede dejar de mencionar la Convención Europea del Paisaje, acicate de la recuperación y revisión del concepto geográfico y de la mayor parte de estas reflexiones. Su propuesta de extender la idea de paisaje a *“cualquier parte del territorio”* permite avanzar en la ordenación del territorio, pues con ella se supera la visión meramente proteccionista o centrada en los aspectos

ambientales para tener presentes otros valores patrimoniales, a ver la necesidad de integrar los procesos de cambio, a tomar en consideración la sensibilidad y percepción de la población, y a introducir dentro de la protección paisajística tanto los espacios de gran valor como los degradados o cualquier otro común de la vida cotidiana, invitando a la elaboración de un código de buenas prácticas para un adecuado progreso en la construcción social del territorio. Sin duda la aplicación de estas reflexiones a un método de análisis territorial válido para la ordenación y gestión del territorio permite cumplir aquella aspiración de objetivar el paisaje en la que insistía Zoido Naranjo (2000) para *"convertirlo en un concepto jurídico determinado y útil para la actuación y para el control público de la forma del territorio, en definitiva, para la aplicación de políticas del paisaje"*.

3. LA UNIDAD TERRITORIAL, UN INSTRUMENTO CONCEPTUAL Y OPERATIVO⁵⁹³.

La unidad territorial es, en primer lugar, una parte acotada del territorio y, por lo mismo, un ejemplo más del procedimiento de división y acotamiento espacial utilizado en ordenación. La cuestión es definir los criterios con los que se establece esa diferenciación espacial y, por tanto, los fundamentos teóricos que sustentan esa operación de tipo técnico y operativo. En este sentido, entender el territorio como producto social y como patrimonio ha sido esencial para definir la unidad territorial y entender la articulación entre las distintas unidades territoriales y el valor patrimonial añadido que ello representa.

Partimos de la idea de un territorio que es espacio físico concreto, pero que es, sobre todo, una construcción espacial de una comunidad humana, una expresión de las sociedades que lo han vivido y utilizado en cada época, un producto social. Expresado de otro modo, el territorio es un conjunto de elementos de naturaleza diversa, organizados en estructuras que se repiten y se conectan o articulan entre sí según los comportamientos de los distintos grupos sociales que componen una comunidad humana, y las tensiones, conflictos, solidaridades o acuerdos que se establecen entre esos grupos en función de los usos, intereses y valores por los que se mueven.

El grado de pervivencia de las estructuras históricas es diverso ya que los procesos de cambio han sido desiguales en el espacio y en el tiempo. En su proceso de pérdida de memoria histórica, la sociedad reconoce el testimonio mejor conservado de algunos elementos puntuales, pero existen otras muchas huellas de difícil valoración porque se presentan a manera de capas de elementos y estructuras territoriales que se fusionan, porque son expresión del dinamismo social, herencias visibles del largo y heterogéneo proceso histórico de construcción del territorio. Sólo el conocimiento que se tiene de los modelos de organización social del espacio en las diversas fases históricas ayuda a reconocer el valor patrimonial de esas huellas, de esos fragmentos, a entender y explicar el

⁵⁹³Queremos dejar expreso nuestro reconocimiento a Esmeralda González Urruela, catedrática de Análisis Geográfico Regional de la Universidad de Cantabria, porque buena parte de estas reflexiones han sido realizadas gracias a sus ideas y a su inestimable ayuda y colaboración.

territorio. Esto significa desempolvar muchos trabajos de investigación e incentivar algunas vías que profundicen en el conocimiento de los modelos de organización territorial de cada sociedad, de los principios básicos que rigen la ordenación social del territorio, de los patrones culturales que fijan y diferencian los rasgos específicos del conjunto organizado de unidades y de la estructura de cada unidad, teniendo en cuenta los tres pilares del espacio social, esto es, el espacio residencial, los espacios productivos o funcionales y las infraestructuras. Ese conocimiento de las claves de organización espacial es el que nos permite establecer diferencias entre estructuras formales aparentemente semejantes, el que nos permite averiguar la temporalidad de los elementos y estructuras heredados, el que nos indica la capacidad de las comunidades humanas para respetar y reutilizar el legado de los predecesores.

En nuestra aplicación a Cantabria distinguimos dos modelos fundamentales de organización territorial que son igualmente válidos para el análisis del territorio en cualquier otra comunidad autónoma: el actual, que tiene como base el desarrollo del capitalismo industrial, que se inicia grosso modo a mediados del siglo XIX y en el que, en orden a los objetivos de intervención, conviene diferenciar la etapa más reciente, para identificar los procesos en curso y de mayor dinamismo, de la etapa inicial de desarrollo; y el preindustrial, histórico o tradicional, al que pertenecen todos los elementos y estructuras heredados de la organización espacial de siglos anteriores a 1850. La unidad territorial será cada una de las partes de ese gran esquema de organización social del espacio de cada uno de esos dos grandes modelos, que se manifiesta en la presencia de unos rasgos materiales básicos que constituyen la estructura o conjunto de elementos organizados que la definen.

Los aspectos formales, los que dan una idea de homogeneidad espacial o percibimos como uniformidad paisajística, constituyen un criterio complementario, que facilita la diferenciación interna dentro de cada unidad. Este criterio formal admite gran variedad de posibilidades ya que se determina por la forma del parcelario, el sistema de acondicionamiento del terreno, el contenido reiterado de un elemento específico (en Cantabria, por ejemplo, los invernales o cabañas en los prados), la formación vegetal dominante o la mayor o menor intensidad de determinado tipo de ocupación. Este proceso de diferenciación conceptual tiene su traslación al plano, a la delimitación cartográfica de unidades y subunidades territoriales que se completa con una base de datos en la que cada acotamiento territorial dispone de una ficha con información sistematizada de muy diverso tipo sobre los elementos territoriales que la integran y los procesos de cambio observados.

De esta forma, a través de la diferenciación interna de unidades territoriales y la información recopilada, se desarrolla una herramienta de gestión que facilita la valoración del territorio y consiguiente tratamiento en la ordenación, esto es, la calificación del suelo, la determinación de los usos y actividades compatibles o no, y la intervención estratégica de rehabilitación, recuperación, tratamiento paisajístico, limpieza, descontaminación, etc. Para realizar esta valoración y tomar decisiones es preciso tener en cuenta que:

- El modelo de organización social del espacio al que pertenece una unidad le confiere a ésta un valor cultural, histórico o patrimonial determinado.
- Dentro de cada unidad, cada elemento territorial tiene un doble valor: el suyo propio, individual, y el que tiene por formar parte de una estructura.
- Cada unidad es una pieza que tiene un valor en sí mismo, pero también lo tiene por estar integrada en un conjunto organizado con otras unidades que suman sus valores estructurales y la de sus elementos. Este valor de conjunto de varias unidades es el que sintetiza el valor territorial, el que permite reconocer la complejidad del patrimonio territorial.

4. LA APLICACIÓN DEL MÉTODO: LA DIFERENCIACIÓN DE UNIDADES TERRITORIALES EN CANTABRIA.

La diferenciación de unidades territoriales se establece, como se ha señalado más arriba, según dos grandes modelos, el preindustrial y el industrial y, dentro de éste, se distingue la fase inicial de desarrollo de los procesos recientes.

4.1. La organización preindustrial y las unidades territoriales asociadas. El patrimonio territorial antiguo.

En áreas poco afectadas por los procesos más recientes y dinámicos, las estructuras y elementos del pasado todavía son reconocibles con distintos grados de conservación. Conforman unidades territoriales que nos hablan de la forma de organizarse y vivir una comunidad, de sus bases económicas, de sus actividades productivas, de las funciones que asignaban a los espacios, de sus relaciones con otras comunidades. Nos hablan de un patrimonio territorial que confiere carácter al paisaje, porque su permanencia en el tiempo arraiga en la conciencia colectiva generación tras generación.

En este modelo, de raíces medievales, la organización territorial se establecía en torno a la aldea o lugar de asentamiento de una comunidad, a partir de la cual se distribuían y conectaban los distintos espacios que constituían la base material de su existencia: los terrazgos o tierras de cultivo, y los montes y riberas, espacios incultos pero con diversidad de aprovechamientos que se regulaban según ordenanzas de gestión de uso. La red de caminos, finalmente, permitía el control sobre estos espacios y establecía la articulación de los espacios aldeanos.

Para la denominación de las unidades territoriales ligadas a este modelo antiguo de organización hemos querido recuperar los términos antiguos y populares con los que se identifican estos diferentes espacios, de forma que el modelo conceptual tiene también el valor añadido de enriquecerse y complementarse con las peculiaridades de cada territorio al que se aplique. En nuestro trabajo sobre Cantabria distinguimos las siguientes unidades territoriales:

- *Núcleos rurales.* Las aldeas, barrios y villas son las unidades básicas y puntos estructurantes de un territorio de aprovechamiento más o menos

intenso o extenso cuya organización se sometía a una toma colectiva de decisiones. Aunque de dimensiones muy reducidas, en ellos se integraban pequeñas superficies de cultivo de organización individual vinculadas a las casas.

- *Mieses*. Son los terrazgos o tierras de cultivo de una aldea, reconocibles por su localización inmediata a la aldea, un parcelario de pequeño tamaño y marcada geometría reforzada por la trama de caminos que delimitan los pagos, por su topografía y su orientación. Las diferencias formales internas han llevado a diferenciar, dentro de las mieses, los campos abiertos, los campos cerrados y los bancales; es decir, distintas formas de acondicionamiento del terreno que tienen su razón de ser en una diferenciación funcional u ocupación productiva selectiva. Su organización era colectiva, y los usos y aprovechamientos estaban sometidos a unas pautas de carácter espacio-temporal. Los cierres colectivos con portillos que se abrían y cerraban según las necesidades de los cultivos y del ganado, son hoy el testimonio material de aquel sistema.
- *Montes*. Eran los espacios de uso colectivo, a veces mediante acuerdos entre pueblos vecinos, para pastoreo, caza, recogida de leñas y maderas y carboneo. Los integraban las áreas de pastoreo, tanto de matorral y monte bajo (sierras o jerras) como de vegetación herbácea o pastizal (puertos y brañas), y los bosques de frondosas (robles y hayas fundamentalmente) y todo su cortejo. En áreas de montaña resultan altamente significativos por su extensión los espacios abiertos sin apenas vegetación donde aflora el roquedo desnudo, que constituiría una cuarta unidad en esta diferenciación interna de los montes. Importantes extensiones de los mismos perviven hoy más o menos alterados, pero siempre bien valorados por su alto grado de naturalidad, por residir en ellos ecosistemas complejos que aseguran su biodiversidad, y por mantener viva la memoria de los sistemas colectivos de aprovechamiento y gestión de los montes.

A estas formas básicas de organización aldeana que definen distintas unidades territoriales, se añade en Cantabria la de las *cabañas pasiegas*. En origen eran espacios de organización colectiva y pastoril que, a partir del siglo XVI, experimentaron un proceso pionero y moderno de privatización, de donde surgió un nuevo tipo de espacio ganadero y residencial a la vez, de uso privado, de aprovechamiento más intensivo, y de organización altitudinal para mejor aprovechamiento estacional de la hierba. Los cabañales pasiegos han configurado un paisaje singular en el que se repite la célula elemental de organización, formada por el prado, cerrado sobre sí con muro de piedra seca, y la cabaña, utilizada como henil, vivienda y pesebre. Un paisaje de gran valor cultural por el patrimonio edificado y porque ha mantenido vivo un peculiar modo de vida, pero también de gran valor simbólico e identitario porque fue la cuna de buena parte de las vacas holandesas que se extendieron por el resto de las regiones españolas y origen de la especialización lechera de Cantabria y de la expansión de los prados que conforman su imagen verde.

4.2. La organización industrial y las unidades territoriales asociadas. El patrimonio territorial reciente.

El modelo más reciente de organización del territorio se corresponde con el desarrollo del capitalismo industrial y los profundos cambios políticos, sociales e institucionales; un proceso que ha sido desigual en el tiempo y en sus resultados, y que ha cambiado las escalas de organización y, por tanto, de análisis territorial. Los factores que en mayor medida han contribuido a este proceso de cambio y a la identificación del nuevo modelo de organización territorial fueron:

- La aparición de nuevas estructuras de gestión del territorio, de forma que la aldea desapareció como espacio de organización social del territorio para pasar a formar parte de entes administrativos nuevos e integrados jerárquicamente en otros superiores: municipio, provincia, Estado.
- La incorporación de la tierra al mercado del suelo, que se rige por nuevos intereses, nuevos agentes y una nueva legislación. Es decir, el valor de la tierra cambia y progresivamente los terrazgos de aldea se van transformando en lo que se ha dado en denominar suelo rústico, cuya valoración empieza a regirse por intereses económicos u otros que van surgiendo por cambios de mentalidad social (ambientalismo, por ejemplo).
- La aparición de nuevas actividades, nuevos usos y funciones, y una gran capacidad del sistema industrial para el consumo de recursos. También en lo económico cambia la escala y los espacios de producción se amplían, respondiendo a dinámicas que traspasan las escalas locales y regionales.
- La formación de un mercado de trabajo concentrado y masivo basado en la movilidad y transferencia sectorial de la mano de obra, que produjo una redistribución de la población y la aparición de estructuras territoriales polarizadas o urbanas que contrastan con amplios espacios afectados por la despoblación y el abandono (áreas marginales).

En este proceso de avance del capitalismo industrial fueron apareciendo nuevas formas de construcción del territorio que en su desarrollo han destruido muchos de los espacios anteriormente conformados, creando, a su vez, nuevos elementos y estructuras que constituyen ya un legado histórico reciente que es responsable de buena parte del paisaje que percibimos hoy. Así surgen los actuales espacios industriales y mineros, pero también los nuevos espacios agrarios y las plantaciones forestales.

- *Espacios industriales y mineros.* La aparición y expansión de la industria basada en grandes centros fabriles introdujo una nueva demanda de suelo de carácter selectivo, con preferencia por los espacios llanos recorridos por ríos con aporte abundante de agua; antiguas mieses de vega, pero también marismas, estuarios y rías fueron las áreas de preferente ocupación industrial, perfectamente identificadas hoy en el planeamiento. Los espacios mineros se identifican con mayor dificultad, pero cada vez con mayor fundamento gracias a las investigaciones que están saliendo a la luz, y que muestran la gran capacidad de organización espacial que se produce desde esta actividad, en la que se distinguen: los espacios de trabajo (el tajo, la mina, el lavadero, los muelles de carga) y de vida (los barrios mineros, los barracones y edificios de vivienda para obreros, los huertos), las áreas forestales proveedoras de madera, la intrincada red de infraestructuras y las áreas de depósito y vertidos. En Cantabria el conjunto

de espacios mineros y los ferrocarriles de vía estrecha que los articulaba, constituye hoy un patrimonio territorial del que pocas comunidades autónomas españolas pueden presumir. El valor de este legado se basa en: su amplitud, ya que sus huellas se extienden por gran parte del territorio autonómico; su extensión, pues las 31.000 has que reunía en 1909 suponen un 6 % de la superficie regional, y en varios municipios supera más de la mitad de su territorio; y su variedad (hierro, zinc, cobre, sal gema, calizas, dolomías), que hace que los testimonios técnicos y materiales de su explotación sean también muy ricos y diversos.

- *Terrazgos de monte.* Son espacios agrarios modernos que derivan de la roturación y apropiación de montes de organización y uso colectivos desarrollada entre mediados de los siglos XIX y XX, de ahí la denominación aparentemente contradictoria de la unidad territorial. El importante desarrollo de la ganadería de leche fue el impulso de este proceso que supuso también la expansión superficial de los prados (pratificación) y la consolidación de la imagen verde con la que se identifica Cantabria tanto desde dentro como desde el exterior. La reutilización del término *mieses* para designar estos nuevos espacios productivos indica el enorme significado económico y social de los mismos, lo que no debe llevar a confusión entre unas unidades territoriales y otras. Las variaciones formales del parcelario, el diverso acondicionamiento de las fincas y la presencia o no de edificaciones de explotación, nos han llevado a establecer tres tipos de subunidades: campos abiertos o abertales, campos cerrados (cierros), y caseríos o explotaciones ganaderas en coto redondo.
- *Terrazgos de ribera.* Son también espacios agrarios nuevos resultado de un proceso diverso de privatización de antiguos espacios de organización colectiva, y de la aplicación de técnicas de desecación y saneamiento de marismas y protección de meandros y riberas fluviales. Se trata de unidades de reducido tamaño generalmente, cuya localización introduce las principales diferencias morfológicas y la subdivisión entre los terrazgos de marisma y los de ribera fluvial.
- *Plantaciones forestales.* Se trata de espacios ocupados por plantaciones de pino y eucalipto, para aprovechamiento maderero. Aunque el origen de estas unidades se remonta a los años setenta y ochenta del siglo XIX, la opción repobladora se produce especialmente a partir de 1940, en relación, en Cantabria, con la instalación de una fábrica de celulosa, que llevó a la ocupación de unas 60.000 has con eucalipto como especie dominante, y diversas variedades de pinos.

4.3. El dinamismo territorial de los procesos sociales en curso y las unidades territoriales asociadas.

La fase más reciente en el desarrollo del sistema en que vivimos se caracteriza por el fuerte ritmo de urbanización y la consolidación de una sociedad de servicios que va adquiriendo nuevos hábitos de vida y también nuevos valores. Es el momento de la expansión urbana, de la extensión de la residencia secundaria, de la aparición de los espacios turísticos, de la construcción de grandes equipamientos e infraestructuras, y de la valoración y protección de los espacios

naturales. El ocio, el recreo, las vacaciones, el contacto con la naturaleza, el prestigio de la cultura, la higiene del deporte, la necesidad de descanso, etc., contribuyen a que la mar, el campo, la montaña o los ríos sean vistos de forma diferente a como lo hacían las sociedades precedentes y se les atribuyan nuevos valores que, finalmente, van creando el mercado del suelo rústico y, con ello también, una nueva conflictividad de intereses sociales, nuevas dinámicas espaciales, nuevas formas de organización del territorio y nuevos paisajes. Distinguimos, en función de estos intensos y recientes procesos de producción social de suelo rústico, las siguientes unidades territoriales:

- *Áreas Periurbanas.* Suelo rústico de extensión variable que se localiza en el entorno de los más importantes centros urbanos; por extensión se aplica a entornos de núcleos rurales de mayor dimensión y dinamismo, como el que presentan algunos núcleos de cabecera comarcal. Se caracterizan por la presencia de elementos y estructuras territoriales de funcionalidad muy diversa y rápida transformación, que incluyen: diversos tipos de instalaciones (agrarias, industriales, equipamientos, infraestructuras); áreas residenciales de edificios aislados o en urbanizaciones producto de la calificación parcial del suelo como urbano o urbanizable; fragmentos de terreno con huellas de antiguos modelos de organización espacial, que se hallan enclavados o aislados entre infraestructuras o suelos urbanos y urbanizables; o áreas afectadas por servidumbres de infraestructuras. La mayor o menor presencia de estas huellas y el mayor o menor reconocimiento de las estructuras precedentes es lo que nos ha llevado a establecer la diferenciación interna de subunidades, de muy reducidas dimensiones pero de gran interés y valor en el diseño del modelo territorial de los espacios urbanos consolidados.
- *Espacios agrarios de concentración parcelaria.* Son espacios producidos mediante el rediseño parcelario y vial de los espacios agrarios (antiguas mieses y algunos terrazgos de monte). Se reconocen por su parcelario amplio y regular y por el trazado de vías rectilíneas y anchas, todo lo cual denota geometrías que se singularizan entre las pertenecientes a las demás unidades territoriales agrarias.
- *Riberas.* Son espacios diferenciados por su localización en contacto con las aguas marinas y continentales. Inicialmente se utilizaban como base para el desarrollo de actividades pesqueras o para el asentamiento de ingenios hidráulicos, pero hoy atribuimos a estos espacios nuevas funciones y valores en relación con el desarrollo de las actividades de ocio, el aprovechamiento de energía, la necesidad de agua de abastecimiento, la atracción paisajística o su función en la conexión de ecosistemas. Estos nuevos atributos han creado nuevas tensiones sociales y territoriales, entre un creciente mercado de suelo y un mayor interés por la preservación de sus rasgos ambientales. Dentro de la ribera marina cabe distinguir: playas, dunas, acantilados y orla litoral que actúa como ecotono marítimo-terrestre. Dentro de la ribera fluvial diferenciamos las rías, las márgenes fluviales con su vegetación de ribera, y los embalses.

5. RELACIÓN ENTRE CATEGORÍAS DE SUELO RÚSTICO Y UNIDADES TERRITORIALES.

En consonancia con este método de análisis territorial, se proponen categorías de suelo rústico derivadas de la naturaleza de las unidades materiales que componen el territorio, siendo cada unidad territorial susceptible de integrarse en diferentes categorías de suelo rústico, según la mayor o menor preeminencia en ella de las cualidades específicas valoradas en cada categoría. La adscripción de terrenos a cada una de las categorías deberá justificarse expresamente, con la identificación de la unidad territorial en la que los terrenos se encuentran localizados e indicando los valores y circunstancias que motivaron su inclusión en esa categoría, que se regirá, como las demás, por unas condiciones de uso y una regulación de actividades:

Suelo Rústico de Protección Ordinaria de Modelo Urbanístico y Territorial. Afectaría a los terrenos que se quiere preservar de las construcciones propias de las zonas urbanas, por considerarse este tipo de desarrollo incompatible con el modelo adoptado en el planeamiento o por la inconveniencia de soluciones bruscas entre el suelo urbanizable y el suelo rústico de especial protección.

Suelo Rústico de Especial Protección Ecológica. Afectaría a los terrenos que es necesario proteger en razón de la importancia e interés de sus valores ambientales y del papel que dichos terrenos cumplen en la salvaguarda de los ecosistemas. Dentro de esta categoría se integran los espacios naturales protegidos bajo algún tipo de legislación ambiental o sectorial, y las siguientes unidades territoriales: montes arbolados de especies autóctonas, terrazgos de ribera y riberas fluviales. Es decir, todas aquellas unidades con especiales valores ambientales cuya protección permitirá coordinar el planeamiento con los instrumentos de ordenación medioambiental, así como crear una red de espacios protegidos con relevante papel en la configuración del modelo territorial autonómico.

Suelo Rústico de Especial Protección Paisajística. Afectaría a los terrenos con sobresalientes valores paisajísticos derivados de la ausencia o escasez de alteraciones, de la conservación de elementos naturales y culturales, y de la calidad visual de la percepción y de la perspectiva. Dentro de esta categoría se integran las unidades territoriales de mieses, así como los terrazgos de monte en sus variantes de cierros y abertales, cuyas cualidades paisajísticas tengan preeminencia sobre otros valores. La importancia otorgada a los aspectos visuales y de percepción llevará a incluir dentro de esta categoría áreas con especial visualidad, vistas panorámicas y áreas próximas a elementos o conjuntos culturales de valor.

Suelo Rústico de Especial Protección de Ríos. Afectaría a los cursos fluviales y sus márgenes, sistemas naturales de especial interés por constituir corredores ecológicos que ponen en conexión áreas muy diversas que van desde los cursos altos hasta el mar, y por reunir rasgos culturales, económicos, paisajísticos, ambientales y de riesgo que les confieren un valor singular. Comprende la unidad territorial de ribera fluvial.

Suelo Rústico de Especial Protección Costera. Afectaría a la ribera del mar y los terrenos inmediatos a la misma, de necesaria protección debido a sus destacados

valores ambientales. Se integrarán los terrenos sujetos a las limitaciones o servidumbres de la protección del dominio público marítimo-terrestre.

Suelo Rústico de Especial Protección del Patrimonio Territorial. Afectaría a los terrenos que es preciso preservar en razón de la confluencia de valores históricos, arqueológicos, científicos, paisajísticos, agrícolas, ambientales o culturales; evidencias, todos ellos, de la construcción social del territorio. Comprende las unidades de mieses, terrazgos de monte y cabañales pasiegos, cuya valoración desde el punto de vista del patrimonio territorial tenga preeminencia sobre otros aspectos parciales o sectoriales (productivos, por ejemplo). Se incluirán también los paisajes culturales y los elementos o ámbitos sometidos a algún régimen de protección de acuerdo a la legislación de patrimonio histórico, artístico o monumental. Dicha categoría pretende desarrollar una protección integral del territorio junto a la valoración como patrimonio de las huellas más sobresalientes que sobre el espacio han ido dejando los anteriores modelos de organización social.

Suelo Rústico de Especial Protección Forestal. Afectaría a los terrenos que sustenten masas arbóreas. Se incluyen las unidades territoriales de plantación forestal con el fin de apoyar una actividad económica de gran valor económico y evitar su ocupación por otros usos, de forma que se posibilite la futura recuperación del bosque originario.

Suelo Rústico de Especial Protección Agropecuaria. Afectaría a los terrenos productivos de importancia agrícola o ganadera sobresaliente en razón de su destacado rendimiento económico y valor agronómico, comprendiendo las unidades territoriales de mieses en campos abiertos, terrazgos de monte en explotación y áreas de concentración parcelaria. Se trata de incluir dentro de esta categoría los espacios cuyas aptitudes agrarias predominen sobre los demás valores, con el fin de apoyar la producción agropecuaria como actividad de fundamental valor económico en los espacios rurales y de relevante papel en la configuración del modelo territorial.

Suelo Rústico de Especial Protección por Riesgos. Afectaría a los terrenos expuestos a riesgos naturales, acreditados o probables, que resulten incompatibles con su urbanización o que hagan necesarias limitaciones de uso, independientemente de que su origen sea geológico, geomorfológico, climático, hidrológico o asociado a actividades humanas. En este caso, la necesidad de contar con estudios que delimiten las áreas de riesgo obliga a remitirse a los instrumentos específicos que se desarrollen para su planificación.

Esta propuesta de categorías de suelo rústico lleva aparejado el establecimiento de una serie de condicionantes para la localización de usos y actividades en suelo rústico, adaptados a las características específicas de cada una de las unidades territoriales, que tiene como objetivo facilitar la elaboración del planeamiento y la gestión de las autorizaciones en el suelo rústico. En general se apoyan, en todas las categorías, los usos propios de la actividad agropecuaria sin instalaciones ni construcciones, a los que se añaden, en las mismas condiciones, los usos recreativos, educativos, culturales y científicos de interés público, con el fin de

introducir en las áreas rurales actividades que permitan un desarrollo sostenible del territorio. También se introducen medidas de conservación, rehabilitación e integración paisajística y territorial, entre las que se hace referencia a la importancia de emprender actuaciones para la protección de elementos y rasgos propios de la identidad territorial, como cercas y portillos, bancales, red de caminos, arbolado, setos o bosquetes; a ellas se añaden acciones de rehabilitación y recuperación del patrimonio edificado.

6. CONCLUSIÓN.

La investigación realizada muestra las posibilidades de aplicación de una concepción social e histórica del territorio, de carácter teórico y especulación académica, al diseño de instrumentos de protección, ordenación y gestión del territorio que favorezcan el desarrollo social de acuerdo con unos valores colectivos que constituyen patrimonio común y que las reglas de mercado no suelen respetar.

Este planteamiento nos ha permitido avanzar en el conocimiento de las claves del proceso de construcción del territorio, de los modelos de organización social del espacio en distintas épocas históricas, de las diferencias que subyacen a formas de paisaje que se nos presentan visual y perceptivamente semejantes, y de los elementos y estructuras territoriales que permiten identificar dichos modelos de organización espacial. Se trata de ofrecer una lectura social e histórica del paisaje para contribuir a una mayor cultura territorial de los gestores y de los ciudadanos, y emprender, así, acciones e intervenciones que no destruyan las huellas que ligan a la sociedad actual con sus raíces para que éstas sigan siendo fuente de inspiración e innovación en el diseño territorial, y que mantengan y refuercen los valores no venales que constituyen bien o patrimonio común.

7. BIBLIOGRAFÍA.

AGUILAR I PIERA, A. (1997): "La construcció de l'espai rural: una metodologia d'anàlisi constructiva del territori rural a la recerca de criteris per a la seva ordenació". *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, nº 31, pp. 131-142.

CAPDECÓN FERNÁNDEZ, E. et al. (1991): *Nuestro suelo no urbanizable: una nueva década*. Alicante, Universidad.

COSGROVE, D. E. (1984): *Social formation and symbolic landscape*. London, Croom Helm.

EIZAGUIRRE GARAITAGOITIA, X. (1987): *L'espai rural*. Barcelona, Corporació Metropolitana.

EIZAGUIRRE GARAITAGOITIA, X. (2001): *La construcción del territorio disperso. Talleres de reflexión sobre la forma difusa*. Barcelona, ed. UPC.

GALACHO JIMÉNEZ, F. B. (1996): "La dinámica de un espacio rural metropolitano: el caso del área metropolitana de Málaga". *Baética*, nº 18, pp. 73-95.

GALIANA MARTÍN, L. (1996): "Actualidad del paisaje en Francia. De la protección a la gestión paisajística del espacio rural". *Ería*, nº 39-40, pp. 93-107.

GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO, J. (2002): "La cuestión rural: patología urbanística del espacio rústico". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, nº 132, pp. 277-321.

JOLIVEAU, T. (1994): "La gestion paysagère de l'espace rural: questions, concepts, méthodes et outils". *Revue de Géographie de Lyon*, nº 69, pp. 325-334.

LÓPEZ ONTIVEROS, A. (1999): "El reto de la protección y gestión de los paisajes rurales andaluces". *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, nº 29, pp. 69-83.

MATA, R. (2006): "Un concepto de paisaje para la gestión sostenible del territorio". En: R. Mata y A. Tarroja, coords., *El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo*. Barcelona, Diputació, Xarxa de municipis, pp. 17-40

MENÉNDEZ DE LUARCA, J. R. Y SORIA Y PUIG, A. (1994): "El territorio como artificio cultural. Corografía histórica del norte de la Península Ibérica". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, nº 99, pp. 63-94.

MENÉNDEZ DE LUARCA, J. R. Y SORIA Y PUIG, A. (2001): *La construcción del territorio: mapa histórico del noroeste de la Península Ibérica*. Luawerg.

ORTEGA GARCÍA, A. (1981): "Utilización urbanística del suelo no urbanizable". *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 75, pp. 33-62.

ORTEGA VALCÁRCCEL, J. (1998): "El patrimonio territorial: el territorio como recurso cultural y económico". *Ciudades*, nº 4.

ORTEGA VALCÁRCCEL, J. (2000): "El paisaje como construcción. El patrimonio territorial". *Debats d'Arquitectura i Urbanisme*, nº 12.

REBOLLO AGUAYO, D. y ANDUEZA SAN MARTÍN, B. (1991): "La gestión de los espacios rurales, la necesidad de una planificación diferenciada". *Lurralde*, nº 14, pp. 303-320.

RUIZ DE LA RIVA, E. (1998): "El proceso de urbanización del espacio rural y su tratamiento a través del planeamiento". *Urbanismo*, II, nº 43, pp. 70-80.

WASCHER, D.M., ed. (2005): *European Landscape Character Areas. Typologies, Cartography and Indicators for the Assessment of Sustainable Landscapes*. Wageningen, Landscape Europe.

ZOIDO NARANJO, F. (1998): "Paisaje y actuación pública. Inserción en la legislación y planificación europeas". En: E. Martínez de Pisón, *Paisaje y Medio Ambiente*. Valladolid, Fundación Duques de Soria, Universidad, pp. 29-44.

ZOIDO NARANJO, F. (2000): "El paisaje, ideas para la actuación". En: E. Martínez de Pisón y C. Sanz Herráiz, eds., *Estudios sobre el paisaje*. Madrid, Fundación Duques de Soria, Universidad Autónoma, pp. 293-311.

ZOIDO NARANJO, F. (2001): "La Convención Europea del Paisaje y su aplicación en España". *Ciudad y Territorio*, nº 128, pp. 275-281.



Patrimonio Arqueológico y Ordenación del Territorio en Andalucía

Silvia Fernández Cacho

*Laboratorio del Paisaje Cultural. Centro de Documentación
Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos decenios el territorio andaluz ha experimentado un importante proceso de expansión urbana, significativos cambios en los usos del suelo y un destacado incremento de sus infraestructuras, sobre todo energéticas y de transporte. Ante la rapidez y naturaleza de las transformaciones territoriales que se han operado y su incidencia en el medio ambiente, son múltiples las iniciativas públicas que se han puesto en marcha para ordenarlas y hacerlas compatibles con la preservación de los valores naturales y culturales del territorio.

Desde 1962⁵⁹⁴, se vienen elaborando cartas y recomendaciones internacionales que han expresado con contundencia la obligación de los poderes públicos de preservar el Patrimonio Cultural, y específicamente Arqueológico, ante posibles riesgos derivados de la acción humana sobre el territorio⁵⁹⁵. Muchas de las medidas propuestas han ido incorporándose paulatinamente a la legislación nacional y autonómica. Se ha avanzado mucho en el control del expolio y el tráfico ilícito de obras de arte, en la protección del Patrimonio Cultural a través de su imbricación en el planeamiento urbanístico y en las evaluaciones de impacto ambiental, y en su puesta en valor a través de programas específicos de difusión.

Sin embargo, otras muchas propuestas realizadas en estos documentos aún no han sido suficientemente desarrolladas ni en la normativa, ni en las prácticas de gestión en Andalucía. Entre ellas, destacan algunas que están directamente relacionadas con el tratamiento del Patrimonio Cultural en el marco de las políticas de ordenación del territorio (Tabla 1).

⁵⁹⁴ En este año la UNESCO publica la Recomendación relativa a la protección de la belleza y del carácter de lugares y paisajes, con especial referencia a las medidas de prevención que eviten su deterioro a causa de la acción antrópica en el territorio.

⁵⁹⁵ Los documentos que se citan han sido consultados en (Salmerón, 2004)

TABLA 1	
PROPUESTA	DOCUMENTO
Participación de expertos en Patrimonio Cultural en la redacción de los planes de ordenación.	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Recomendación sobre la Conservación de los Bienes Culturales que la ejecución de obras públicas o privadas pueda poner en peligro</i> (UNESCO, 1968) - <i>Resolución (68) 12 del Consejo de Europa sobre la Conservación activa de Monumentos, conjuntos y sitios de interés histórico o artístico dentro del contexto de la ordenación del territorio</i> (1968) - <i>Convenio Europeo para la Protección del Patrimonio Arqueológico</i> (Consejo de Europa, 1992)
Creación de organismos de coordinación entre los servicios competentes en la ordenación del territorio, medio ambiente, cultura, agricultura y turismo.	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Recomendación relativa a la protección de la belleza y del carácter de lugares y paisajes</i> (UNESCO, 1962) - <i>Resolución (68) 12 del Consejo de Europa sobre la Conservación activa de Monumentos, conjuntos y sitios de interés histórico o artístico dentro del contexto de la ordenación del territorio</i> (1968) - <i>Carta de París. Recomendación sobre la protección, en el ámbito nacional del Patrimonio Natural y Cultural.</i> (UNESCO, 1972) - <i>1ª Conferencia Europea de Ministros responsables de la salvaguardia y rehabilitación del Patrimonio Cultural Inmobiliario</i> (Bruxelas, 1969) - <i>2ª Conferencia Europea de Ministros responsables del Patrimonio Arquitectónico</i> (Granada, 1985) - <i>4ª Conferencia europea de Ministros responsables del Patrimonio Cultural</i> (Helsinki, 1996)
Integración de los inventarios de Patrimonio Cultural en los Planes de Ordenación del Territorio.	<ul style="list-style-type: none"> - <i>1ª Conferencia Europea de Ministros responsables de la salvaguardia y rehabilitación del Patrimonio Cultural Inmobiliario</i> (1969)
Inserción de medidas de protección del Patrimonio Arqueológico en otras políticas sectoriales.	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Carta para la protección y gestión del Patrimonio Arqueológico</i> (ICOMOS, 1990) - <i>Recomendación (95) 9 relativa a la conservación de los sitios culturales integrada en las políticas de paisaje</i> (Consejo de Europa, 1995)
Desarrollo de políticas de planificación del Patrimonio Arqueológico a escala internacional, nacional, regional y local.	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Carta para la protección y gestión del Patrimonio Arqueológico</i> (ICOMOS, 1990)
Disponibilidad presupuestaria para garantizar políticas arqueológicas preventivas.	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Convenio Europeo para la Protección del Patrimonio Arqueológico</i> (Consejo de Europa, 1992)

A pesar de ello, tanto la Ley 1/1991, de 3 de julio, del Patrimonio Histórico de Andalucía⁵⁹⁶ como la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía⁵⁹⁷, incorporan importantes medidas para la protección y puesta en valor del Patrimonio Cultural que no siempre tienen un claro reflejo en la planificación territorial, sea esta de carácter sectorial o integral.

En este trabajo se realizará un breve repaso de los planes de ordenación del territorio actualmente vigentes en Andalucía y del tratamiento que en ellos ha tenido el Patrimonio Arqueológico ya que el desconocimiento de su distribución completa, derivada en parte de la frecuente invisibilidad de su registro en superficie, lo hace especialmente vulnerable ante determinadas actuaciones con incidencia territorial.

⁵⁹⁶ En adelante LPHA

⁵⁹⁷ En adelante LOTA

2. EL PATRIMONIO ARQUEOLÓGICO EN LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

2.1. La Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía y el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía

Como se ha apuntado anteriormente, la LOTA contiene diversos aspectos relacionados directa o indirectamente con el tratamiento del Patrimonio Cultural en los documentos de planificación territorial.

Ya en su exposición de motivos se establece que uno de los objetivos específicos de la ordenación del territorio es *“la articulación territorial interna y con el exterior de la Comunidad Autónoma y la distribución geográfica de las actividades y de los usos del suelo, armonizada con el desarrollo económico, las potencialidades existentes en el territorio y la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico”*⁵⁹⁸. Esta misma idea se traslada los Artículos 7.1. y 11.1. cuando se especifican los contenidos de los futuros planes de ordenación del territorio, tanto a escala regional como subregional. En ellos se determina que han de indicarse las zonas y los criterios básicos de actuación para proteger y mejorar el Patrimonio Cultural y otros recursos territoriales.

Desde la promulgación de la LOTA, se ha aprobado el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía⁵⁹⁹ y ocho planes más de ámbito subregional (Aglomeración Urbana de Granada, Poniente almeriense, Sierra de Segura, Ámbito de Doñana, Bahía de Cádiz, Litoral Occidental de Huelva, Costa del Sol Occidental, y Costa del Sol Oriental-Axarquía). La integración del Patrimonio Cultural en general, y del Patrimonio Arqueológico en particular, es muy dispar en dichos planes, quizá por la falta de definición de criterios y directrices que puedan servir de referentes y orientación a los equipos redactores.

El POTA se formuló en 1995 (Decreto 83/1995 de 28 de marzo) y en 1999 se aprobó el documento de Bases y Estrategias como primera fase de diagnóstico territorial y presentación de sus estrategias de desarrollo (Decreto 103/1999 de 4 de Mayo). El Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía lo aprobó definitivamente el 27 de Julio de 2006 (Decreto 129/2006). Tanto en el documento de Bases y Estrategias como en el plan definitivamente aprobado, la consideración de los aspectos relativos al diagnóstico, protección y valorización del Patrimonio Cultural en el marco de la ordenación del territorio suponen un considerable avance en su apreciación e integración en los instrumentos que regulan los procesos de intervención en el territorio.

En el diagnóstico territorial ya se apuntaron sus principales potencialidades y la fragilidad de muchos de los bienes culturales andaluces. Pero quizás sea la

⁵⁹⁸ Subrayado propio

⁵⁹⁹ En adelante POTA

integración del Patrimonio Natural, Cultural y Paisajístico bajo la denominación de Patrimonio Territorial la principal propuesta conceptual del POTA en este ámbito y, al mismo tiempo, uno de los más importantes retos para el futuro⁶⁰⁰.

Una de las principales dificultades para la configuración del Sistema del Patrimonio Territorial de Andalucía que se propone en el POTA estriba en que las competencias de su gestión están divididas entre la Consejería de Cultura, la Consejería de Medio Ambiente y la Consejería de Obras Públicas⁶⁰¹. Estos organismos suelen actuar en base a criterios y dinámicas diversas, por lo que una óptima coordinación y cooperación entre ellos se ha venido considerado imprescindible (Grandjean, 1995; Jacob, 1995; Pimenta, 2000).

Además, aunque desde el ámbito de la gestión administrativa se avanza hacia la integración patrimonial, las disciplinas científicas involucradas en su análisis continúan sectorizadas y no abundan los trabajos interdisciplinares que aborden objetivos comunes (Gestin, 1995; Zifferero, 1999; Castro, 2000), a pesar de que es esta interdisciplinariedad la que puede aportar visiones más globales partiendo, como propone Van der Leeuw (1998), del consenso respecto a las preguntas a formular, más que de la discusión sobre los conceptos a utilizar, e integrando todas las perspectivas de una forma negociada (Bertrand 1995).

2.2. Los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional

Según la LOTA, los Planes de Ordenación del Territorio (POT) han de contener indicaciones sobre las zonas de ordenación, la compatibilización de los usos del territorio y la “protección y mejora del paisaje, de los recursos naturales y del patrimonio histórico y cultural”, estableciendo criterios y medidas que deben ser asumidas y desarrolladas por los organismos competentes. Sin embargo, ante la falta de criterios y directrices básicas de actuación en materia de Patrimonio Arqueológico en el marco de la ordenación del territorio, estos planes muestran una gran variedad de estrategias en su tratamiento.

Estas diferencias se producen en todos los epígrafes fundamentales que se desarrollan en los planes: memoria informativa, objetivos, memoria de ordenación y normativa.

En la memoria informativa se realiza un diagnóstico general de aquellos aspectos más significativos que caracterizan el ámbito subregional objeto de ordenación. El referido al Patrimonio Cultural es abordado en seis de los planes aprobados, no habiendo sido específicamente tratado en los de la Aglomeración Urbana de Granada y la Bahía de Cádiz. El apartado específico en el que se realiza dicho

⁶⁰⁰ Anteriormente, se había empleado una denominación también original e integradora en el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar (1994), que empleaba el concepto de Patrimonio Ecocultural

⁶⁰¹ Aunque las competencias en material de Paisaje no están centralizadas en la Consejería de Obras Públicas, es la única que las ha asumido nominalmente en un Servicio dentro de la Dirección General de Ordenación del Territorio (Planificación Territorial y Paisaje) y ha creado, también, un Centro de Estudios específico en materia de Paisaje (Centro de Estudios “Paisaje y Territorio”).

diagnóstico y la profundidad con la que se aborda es, como ya se ha expuesto, dispar.

En la Tabla 2, se muestra el encabezamiento de los apartados en los que se realiza el diagnóstico del Patrimonio Cultural que, en algunos casos, sirven como una primera aproximación a lo que será su posterior tratamiento en las propuestas de ordenación y su normativa de aplicación.

TABLA 2	
ÁMBITO SUBREGIONAL	APARTADO DE LA MEMORIA INFORMATIVA
PONIENTE ALMERIENSE	La degradación del paisaje. Potencialidades de este recurso y del Patrimonio Histórico y Cultural
SIERRA DE SEGURA	Potencialidades de los recursos asociados al uso turístico
ÁMBITO DE DOÑANA	Un Patrimonio Histórico-Cultural de gran valor y atractivo para el desarrollo de las actividades turísticas.
LITORAL OCCIDENTAL DE HUELVA	Los recursos paisajísticos, recreativos y culturales
COSTA DEL SOL OCCIDENTAL	Las afecciones: la normativa ambiental y de patrimonio
COSTA DEL SOL ORIENTAL-AXARQUÍA	Necesidad de potenciar el patrimonio cultural como recurso turístico y como señal de identidad del ámbito.

Puede observarse que en estos seis planes, domina la visión del Patrimonio Cultural como recurso turístico, sorprendiendo que en el caso de la Costa del Sol Occidental, sea tratado en un epígrafe de “afecciones” territoriales. Esta expresión, que se está imponiendo en la ordenación del territorio, transmite la idea de que el territorio está “afectado” por la normativa ambiental y cultural que, en realidad, es la que tiene que proteger al Patrimonio Cultural y al Patrimonio Natural de las afecciones territoriales. En este caso, más que un diagnóstico patrimonial se presenta un catálogo de normativas a tener en cuenta a la hora de ordenar los usos del suelo. También en el Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva, se presenta un mapa de “afecciones territoriales” que es el único en el que se incluye el Patrimonio Cultural protegido del ámbito.

En general, los diagnósticos inciden en la valoración reflejada en el POTA y revelan que existen muchos bienes que no gozan de la adecuada protección y que, en su mayoría, no están suficientemente aprovechados como recurso turístico, recreativo y cultural. Es interesante comprobar, sin embargo, que no todas las propuestas derivadas de los diagnósticos realizados en las memorias informativas tienen su reflejo posterior en las memorias de ordenación ni en las normativas de los planes.

Referencias concretas al Patrimonio Arqueológico se realizan en el POT del Poniente Almeriense, el Ámbito de Doñana y el Litoral Occidental de Huelva que, sin embargo, no son los que más destacan por la realización de propuestas de ordenación en la que se integren este tipo de recursos.

2.2.1. Los catálogos y la representación cartográfica del Patrimonio Cultural

De un modo u otro, todos los planes de ordenación del territorio hacen referencia a los bienes integrantes del Patrimonio Cultural más importantes de cada ámbito subregional a juicio de los equipos redactores. En los planes aprobados hasta el momento, la diversidad de criterios de selección de estos bienes expresa la falta de pautas generales y normalizadas, al menos en los aspectos más básicos.

Si bien a escala subregional podría obviarse la incorporación de un inventario completo del Patrimonio Cultural de cada ámbito (que ya se incorporan en el planeamiento urbanístico), sí sería deseable apuntar estrategias de preservación y mejora de aquellos bienes culturales y, sobre todo, áreas territoriales, que sean especialmente significativas por sus valores culturales. Los planes que más se aproximan a este planteamiento son los de la Sierra de Segura, la Aglomeración Urbana de Granada y la Bahía de Cádiz.

En el primero se realiza un inventario de recursos naturales, culturales y paisajísticos de relevancia territorial, incluyéndose un total de 14 sitios arqueológicos y 17 edificaciones históricas. Estos bienes son caracterizados en fichas individualizadas en las que también se reflejan su localización espacial y las propuestas de actuación en ellas. El importante matiz que enriquece este inventario es el establecimiento de la correspondencia espacial de estos bienes con áreas de protección territorial, fundamentalmente por sus valores ambientales y paisajísticos.

Un procedimiento semejante, aunque bastante menos detallado, se ha seguido en el POT de la Aglomeración Urbana de Granada, cuyo catálogo recoge la descripción sucinta, diagnóstico y propuestas de 8 bienes arqueológicos emergentes (ya protegidos por la Consejería de Cultura), 31 obras de infraestructura y 182 edificaciones.

En el POT de la Bahía de Cádiz se plantea una estrategia en la que habría que profundizar en el futuro: la delimitación de áreas territoriales de interés en función de sus valores culturales. Además de cartografía específica en la que se localizan todos los sitios arqueológicos registrados, en el plan se incorporan una serie de fichas de actuación que afectan a bienes culturales concretos que destacan por su singularidad (sitio arqueológico de Las Mesas), a un conjunto de bienes relacionados funcionalmente (sistema defensivo del saco de la bahía, inmuebles relacionados con la explotación de la marisma, restos del acueducto romano del Tempul, etc.) o a áreas que destacan por su importancia histórica reflejada en la densidad y relevancia de las entidades patrimoniales que albergan (Sierra de San Cristóbal, Sancti-Petri, Loma del Puerco, etc.). En este sentido, es el único plan subregional que ha tratado de avanzar en el análisis del Patrimonio Cultural adaptado a su escala de trabajo, considerándolo como “Legado cultural para el reconocimiento del territorio”.

Y es que a escala subregional habría que tender a definir aquellos elementos o áreas territoriales cuya comprensión trasciende de la escala municipal y que

requieren de medidas de protección y valorización en la planificación territorial como un conjunto con reflejo continuo o discontinuo en el territorio. Si se conservan restos del acueducto del Tempul⁶⁰² en cuatro puntos del ámbito y en municipios diferentes, lo más razonable es establecer una estrategia de actuación semejante y coherente en todos ellos.

El resto de los planes no aportan tratamientos novedosos en cuanto a la información de Patrimonio Cultural, y sobre todo Arqueológico, que contienen, aunque su cantidad, calidad y tratamiento también es variable. El POT de la Axarquía-Costa Oriental (Málaga), por ejemplo, hace especial hincapié en el mantenimiento de los usos del suelo tradicionales para evitar en lo posible la alteración del paisaje cultural. Al mismo tiempo, incluye cartografía específica de Patrimonio Cultural, en la que se localizan los sitios arqueológicos conocidos, aunque no presente un catálogo o inventario con la caracterización de aquellos que sean más relevantes a escala subregional. Un mapa de localización de sitios arqueológicos se incluye también el POT de la Costa del Sol Occidental. En el POT del Ámbito de Doñana la información cartográfica se ciñe a la localización de los bienes protegidos, mientras que en el del Poniente Almeriense se consideran como elementos de interés sólo cinco bienes del Patrimonio Cultural y, entre ellos, sólo uno de carácter arqueológico.

2.2.2. De la teoría a la práctica: propuestas de ordenación y normativas

Incluso los POT que más débilmente analizan el Patrimonio Cultural, hacen referencia a su importancia como recurso del territorio y/o como seña de identidad de cada ámbito territorial y, en algunos casos, a su deficiente estado de conservación. Sin embargo, en las memorias de ordenación algunas de estas afirmaciones iniciales no redundan en propuestas concretas para su preservación y puesta en valor.

En relación con el Patrimonio Arqueológico, en el POT del Poniente Almeriense se considera, por ejemplo, que *“el diseño de una estrategia de conformación de un sistema de espacios libres en el Poniente debe tener muy en cuenta las posibilidades de estos recursos”* (pp. 63 y ss.). Sin embargo ni este tipo de patrimonio, ni el resto del Patrimonio Cultural, es considerado en las propuestas relativas a dicho sistema, ni se han tomado medidas preventivas frente al daño que la actividad agrícola intensiva le produce (Láminas 1 y 2).

⁶⁰² El acueducto romano del Tempul, uno de los más largos de España con un recorrido de 70 kms., abasteció de agua a la ciudad de Cádiz durante siglos



Láminas 1 y 2: Vistas exterior e interior del aljibe medieval del camino de San Roque (Berja, Almería)

En el POT del Ámbito de Doñana, se incluye un mapa con la distribución de los Bienes de Interés Cultural, pero cuando se diseña el mapa de recursos y riesgos sólo se incluye una referencia gráfica a los Conjuntos Históricos y a las Láminas 1 y 2: Vistas exterior e interior del aljibe medieval del camino de San Roque (Berja, Almería) edificaciones rurales de interés comarcal de forma puntual. El resto de bienes es obviado como suele ocurrir en este tipo de análisis en el conjunto de los planes.

Por su parte, el POT de la Axarquía-Costa Oriental de Málaga propone dos áreas de dinamización turística colindantes con zonas arqueológicas protegidas: las de las desembocaduras de los ríos Algarrobo (Morro de Mezquitilla, Trayamar, Chorreras) y Vélez (Cerro Alarcón, Cerro del Mar, Toscanos, Cerro del Peñón y Necrópolis Fenicia del Jardín) sin hacer mención a ellas y sin apuntar ninguna iniciativa para su puesta en valor. Esta iniciativa, no obstante, ha sido tomada posteriormente por el propio Ayuntamiento de Vélez-Málaga que, junto con la Consejería de Cultura, han puesto en marcha el proyecto de “Playa Fenicia”, en el que se integran los cinco sitios ubicados en la desembocadura del río Vélez y que hasta el momento se encuentran en un evidente estado de abandono por parte de todas las administraciones competentes (Láminas 3 y 4)



Láminas 3: Acceso a la factoría fenicia de Toscanos



Láminas 4: Restos arqueológicos de Toscanos

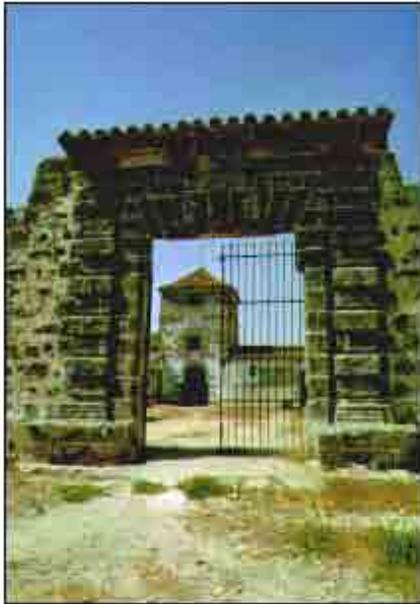
Este tipo de iniciativas sí están presentes en el POT de la Costa del Sol Occidental, en el que se propone la creación de dos parques arqueológicos: los del Castillo de la Duquesa y los Castillejos de Alcorrin. El primero incluye las termas y el castillo y propone la valorización de dos sectores. El segundo delimita un sitio del bronce final y la primera Edad del Hierro, ocupando una extensión de unas 20 hectáreas.

En el POT de la Bahía de Cádiz también se aprovechan los recursos patrimoniales de la Sierra de San Cristóbal para dotar a esta zona, integrada dentro de la red de espacios libres, de un uso cultural, proponiendo diversas actuaciones de valorización de dicho patrimonio.

Sin embargo, los planes no incorporan normas concretas que obliguen a desarrollar este tipo de actuaciones al planeamiento urbanístico, más allá de las que emanan de la LPHA. Es más, se considera garantizada su protección por esta Ley de carácter sectorial. En su mayoría, las propuestas que afectan directamente al Patrimonio Cultural se formulan a través de directrices y recomendaciones.

La aplicación de dichas directrices y recomendaciones no quedan garantizadas en plazos concretos (Benabent, 1999) y no son anecdóticos los casos en los que, antes de la aprobación definitiva de los planes, ya hayan sido claramente vulneradas por actuaciones territoriales que han mermado sus valores. Del mismo modo, intervenciones que se planteaban con carácter de urgencia, no han sido ejecutadas años después de la aprobación del correspondiente plan.

En este sentido se pueden citar los casos del POT de la Bahía de Cádiz y de la Aglomeración Urbana de Granada. En el primero, como se ha comentado con anterioridad, se incluye una ficha de actuación en la Sierra de San Cristóbal dentro de la red de espacios libres, y una serie de actuaciones de conservación, protección y valorización de su Patrimonio Cultural, como la protección y rehabilitación del Cortijo de las Beatillas (Puerto de Santa María, Cádiz). Antes de la aprobación del POT, se llevó a cabo una intervención en dicho cortijo destinada a centrar su uso como salón de celebraciones. La desafortunada intervención ha provocado un largo y complejo proceso judicial pero, sobre todo, ha supuesto una desafortunada transformación del inmueble (Láminas 4 y 5)



Láminas 4 y 5: Cortijo de las Beatillas en 1999 y 2004

Por su parte, en el POT de la Aglomeración Urbana de Granada, se planteaba la necesidad urgente de intervención en la Torre de Roma, Torreón de Albolote o la Torre de Baldonar. Seis años después de la aprobación del POT, esas intervenciones aún no se habían realizado (Láminas 6-8)



Lámina 6: Torre de Baldonar
(Cijuela, Granada)



Lámina 7: Torre de Roma (interior)
(Romilla-Chauchina, Granada)



Lámina 8: Torreón de Albolote
(Albolote, Granada)

Resulta también destacable que en algunos casos en los que se propone algún tipo de actuación, fundamentalmente de puesta en valor, en bienes del Patrimonio Cultural de Andalucía, no se incluía a la Consejería de Cultura como administración competente en las memorias económicas (Poniente Almeriense y Litoral Occidental de Huelva). En el Ámbito de Doñana y en la Axarquía-Costa

Oriental de Málaga no se incluye ningún subprograma específico en materia de Patrimonio Cultural (Tabla 3).

TABLA 3		
Ámbito Subregional	Subprograma o Actuación	Administraciones competentes
AGLOMERACIÓN URBANA DE GRANADA	Puesta en valor de elementos construidos singulares	No constan
PONIENTE ALMERIENSE	Promoción de los recursos culturales	a) Consejería de Obras Públicas y Transportes b) Consejería de Medio Ambiente c) Consejería de Turismo y Deportes
SIERRA DE SEGURA	Patrimonio Cultural	a) Consejería de Cultura b) Consejería de Medio Ambiente c) Consejería de Turismo y Deportes d) Diputación Provincial e) Ayuntamientos
ÁMBITO DE DOÑANA	-----	-----
BAHÍA DE CÁDIZ	Puesta en valor de los enclaves arqueológicos de especial relevancia para la identificación del asentamiento	a) Ayuntamientos b) Consejería de Obras Públicas y Transportes c) Consejería de Cultura d) Consejería de Turismo, Comercio y Deportes
COSTA DEL SOL OCCIDENTAL	Parques Arqueológicos	a) Consejería de Cultura b) Privado c) Ayuntamientos
LITORAL OCCIDENTAL DE HUELVA	Valorización de recursos culturales	a) Consejería de Obras Públicas
AXARQUÍA-COSTA ORIENTAL DE MÁLAGA	-----	-----

3. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

La diversa consideración que el Patrimonio Arqueológico adquiere en cada uno de los planes de ordenación del territorio y la falta de unos criterios comunes en todos ellos se deben a una conjunción de factores entre los que destacan: la escasa implicación disciplinar de la Arqueología en los procesos de ordenación territorial (y ello a pesar de la generalización del análisis espacial y paisajístico para el estudio de las sociedades del pasado), la ausencia de criterios de gestión territorial del PA, la apuesta prioritaria de la planificación del territorio por la ordenación de las actividades productivas de rentabilidad inmediata y su atención hacia la solución de problemas más que al aprovechamiento de oportunidades (Vega 2002; Sánchez Biec, 2002) y la falta de coordinación interinstitucional para el desarrollo de política horizontal, como es la planificación territorial, dentro de una administración fuertemente sectorizada (Benabent, 1999; Hildebrand, 2002).

La atención que merece el Patrimonio Arqueológico en la planificación territorial deriva fundamentalmente del riesgo de destrucción al que está sometido en función de los usos del suelo. Este riesgo, que es extensivo a otros elementos que forman parte del Patrimonio Cultural, afecta de forma especial al Patrimonio Arqueológico por:

- Su distribución espacial no sólo se circunscribe a los ámbitos urbanos, sino también, y mayoritariamente, a los rurales.

- En muchos casos no son fácilmente detectables, por lo que a menudo son descubiertas en el transcurso de la ejecución de obras que implican movimientos de tierra. Ello puede suponer la destrucción total o parcial del registro arqueológico de forma previa a la ejecución de cualquier tipo de intervención arqueológica (de la Casa et al., 1998: 264).
- No todo el Patrimonio Arqueológico conocido está registrado en los bancos de datos de la administración cultural, por lo que es difícil que esta cumpla eficazmente la misión de su salvaguarda mediante la deseada anticipación a los procesos que pueden afectar a su integridad física (Fernández Cacho, 2004: 147).

Por otra parte, los bienes culturales que han sido protegidos por la Consejería de Cultura, aparecen desconectados de su contexto territorial, en una especie de extra-espacialidad, fuera del complejo sistema de relaciones que modelan el territorio en el que se desarrollan las actividades humanas. La consecuencia lógica es que el planeamiento territorial integral o sectorial los considere del mismo modo, elementos dispersos por el territorio que hay que sortear. En el caso del Patrimonio Arqueológico se produce, además, una paradoja adicional. Un porcentaje muy pequeño de los sitios arqueológicos conocidos forman parte del Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía, hecho que le confiere unas especiales condiciones de protección. Pero el resto es considerado también como Patrimonio Histórico en la LPHA y ello comporta una clara responsabilidad de las administraciones públicas en su preservación.

En los últimos años se ha consolidado el procedimiento de incorporación del Patrimonio Arqueológico en los planes generales de ordenación urbana, pero queda aún pendiente el diseño de medidas de protección y valorización del mismo a escalas más pequeñas, en las que la forma de representar, proteger y valorizar este patrimonio adquiere peculiaridades específicas.

Quizá esta sea una consecuencia de la inexistencia de una figura de protección en la LPHA de amplias áreas territoriales por sus valores culturales. El propio entendimiento de que hay porciones del territorio que pueden ser consideradas como Patrimonio Cultural aún no ha calado en la gestión cultural. Un paso adelante se producirá tras la aprobación de la nueva LPHA. En el proyecto de esta nueva Ley, se incorpora una nueva figura de protección: la Zona Patrimonial definida como *“aquellos territorios o espacios que constituyen un sistema patrimonial, diverso y complementario, integrado por bienes diacrónicos representativos de la evolución humana, que poseen un valor de uso y disfrute para la colectividad y, en su caso, valores paisajísticos y ambientales”*.

Quizá, hubiera sido más útil y necesaria la incorporación de la figura de Paisaje Cultural en la LPHA pero, en cualquier caso, las posibilidades que puede ofrecer la de Zona Patrimonial son múltiples, y habrá que esperar a su desarrollo práctico para evaluar su eficacia. Es fundamental evitar en el futuro, con más respaldo legal que en el pasado, las delimitaciones individuales de entidades arqueológicas que, tanto histórica como espacialmente, forman parte de un conjunto que hay que evitar desmembrar, como ha ocurrido con algunas Zonas Arqueológicas en las que se han protegido determinados bienes, pero no el sistema de relaciones espaciales, paisajísticas y/o funcionales existentes entre

ellos, lo que ha llegado a ocasionar su pérdida por intervenciones en el territorio que no las han tenido en cuenta. Como ejemplo pueden citarse los casos del Conjunto dolménico de Valencina de la Concepción y Castilleja de Guzmán o el Conjunto dolménico de Antequera, en los que la protección individualizada de las estructuras dolménicas en vez de la totalidad de las necrópolis, no ha sido suficiente para evitar que se altere fuertemente un entorno que es fundamental para su comprensión y disfrute (Láminas 9 y 10).



Lámina 9: Polígono industrial entre los dólmenes de Menga y Viera y el dólmen de El Romeral. Al fondo la Peña de los Enamorados (Antequera, Málaga)



Lámina 10: Desarrollo de trabajos arqueológicos en el dólmen de Montellirio. En primer plano, a pié de túmulo, terrenos donde se proyecta la construcción de un centro comercial y viviendas unifamiliares. (Castilleja de Guzmán, Sevilla).

Pero, sobre todo, una de las acciones más importantes a la que tiene que enfrentarse la administración cultural en los próximos años, es a la elaboración de un Plan Territorial del Patrimonio Cultural. Sólo a través de una planificación territorial sectorial, se podrá garantizar su integración efectiva en la ordenación del territorio. En este plan se realizarían diagnósticos más precisos y propuestas más ambiciosas de delimitación de zonas de especial interés que, en base a criterios de protección, investigación y/o puesta en valor del Patrimonio Cultural, pueden delimitarse tanto a escala regional como subregional.

Mientras tanto, se hace cada vez más perentoria la necesidad de redactar documentos de buenas prácticas que orienten a los equipos redactores de los

planes de ordenación del territorio, que no siempre cuentan entre sus miembros con personal experto como recomiendan diversos documentos internacionales desde 1968 (Querol-Martínez Díaz, 1996a; 1996b: 212; Llavori, 1998: 312).

4. BIBLIOGRAFÍA

BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M. (1999): "La Ordenación del Territorio en España. Una función pública aún por consolidar". *Cuadernos Económicos de Granada*, 11. Granada. pp. 58-71

BERTRAND, G. (1995): "Le paysage entre la Nature e la Société" En ROGER, A.(Dir.): *La théorie du paysage en France (1974-1994)*. Editions Champ Vallon. Seyssel. pp. 88-108

CASTRO HENRIQUES, P. (2000): "Perspectivas na gestao de áreas protegidas em Portugal - o natural e cultural" *O Verde. Património Natural e Cultural de un olghar comun a una intervenção integrada*. GEOTA. Caldas da Rainha. pp. 39-51

DE LA CASA MARTÍNEZ, C.; ESCRIBANO VELASCO, C.; FERNÁNDEZ MORENO, J.J.; DEL VAL RECIO, J. (1998): "La Ley del Patrimonio Histórico Español. Comentarios sobre su aplicación arqueológica en Castilla y León" *Complutum*, 9. Universidad Complutense de Madrid. pp: 255-277

FERNÁNDEZ CACHO, S. (2004): "Interacción sociedad-medio. Predicción del potencial arqueológico de Andalucía" *Medio Ambiente, recursos naturales y riesgos. Sistemas de Información Geográfica y Teledetección*. Universidad de Murcia. Murcia. pp: 145-154

GESTIN, J.P. (1995): "Le parc naturel régional d'Armorique" *Patrimoine Culturel, Patrimoine Naturel*. Colloque 12-13 décembre, 1994. La Documentation Française. Paris. pp. 94-101

GRANDJEAN, D. (1995): "Des modes d'action et d'information différents?" *Patrimoine Culturel, Patrimoine Naturel*. Colloque 12-13 décembre, 1994. La Documentation Française. Paris. pp. 50-70

HILDENBRAND SCHEID, A. (2002): "La política territorial de la Junta de Andalucía (1982-2002). Análisis de su implementación, balance y propuestas para el futuro" En PORRAS NADALES, A. (Coord.): *El Sistema Competencial de la Junta de Andalucía y su Desarrollo Efectivo. Jornadas de Estudio organizadas por el Parlamento de Andalucía. XX Aniversario del Estatuto de Autonomía de Andalucía*. Editorial Comares. Granada. pp. 373-407

JACOB, J.P. (1995):"Un dialogue entre la culture e la nature" *Patrimoine Culturel, Patrimoine Naturel*. Colloque 12-13 décembre, 1994. La Documentation Française. Paris. Pp. 118-126

LLAVORI DE MICHEO, R. (1998): "Arqueología y Planificación Territorial" *Complutum*, 9. Editorial Complutense. Madrid. pp. 311-334

PIMENTA, C. (2000): "Perspectivas acerca da integração das políticas de ambiente e cultura na União Europeia" *O Verde. Patrimónios, Natural e Cultural de un olghar comun a una intervenção integrada*. GEOTA. Caldas da Rainha. pp. 71-84

QUEROL FERNÁNDEZ, M. A. y MARTÍNEZ DÍAZ, B. (1996^a): "El Patrimonio Arqueológico en la normativa internacional" *Complutum Extra, 6 (II)*. Universidad Complutense de Madrid. Madrid. pp. 295-306

QUEROL FERNÁNDEZ, M. A. y MARTÍNEZ DÍAZ, B. (1996^b): *La Gestión del Patrimonio Arqueológico en España*. Alianza. Madrid

SALMERÓN ESCOBAR, P. (Dir.) (2004): *Repertorio de Textos Internacionales sobre Patrimonio Cultural*. Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico. Junta de Andalucía. Granada

SÁNCHEZ BIEC, J.M. (2002): "Problemática y complejidad de la ordenación del paisaje en los Planes de Ordenación del Territorio" *Andalucía Geográfica. Boletín de la Asociación de Geógrafos Profesionales de Andalucía*, 9. Monográfico: Los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional de Andalucía. AGPA.

VAN DER LEEUW, S. (1998): "La nature serait elle d'origine culturelle? Histoire, Archéologie, Sciences Naturelles et Environnement" En DUCROS, A; DUCROS, J; JOULIAN, F. (Dir.): *La culture est-elle naturelle?* Éditions Errance. Paris. pp. 83-98

VEGA GONZÁLEZ, G. (2002): "De la planificación a la ejecución de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional" *Andalucía Geográfica. Boletín de la Asociación de Geógrafos Profesionales de Andalucía, 9. Monográfico: Los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional de Andalucía.* AGPA. Sevilla. pp. 36-42

ZIFFERERO, A. (1999): "Archeologia e ambiente: note sulla situazione italiana, tra necessità di conservazione e prospettive di ricerca" En LENZI, F. (Ed.): *Archeologia e Ambiente. Atti del Convegno Internazionale Ferrara-Fiere 3-4 aprile, 1998. Documenti/30.* Istituto per i Beni Artistici, Culturali e Naturali della regione Emilia-Romagna. Forlì. pp. 319-328

PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO CONSULTADOS⁶⁰³

- **Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía: Bases y Estrategias.** Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía. Sevilla, 1999
- **Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración urbana de Granada.** Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía. Sevilla, 1999
- **Plan de Ordenación del Territorio de la comarca del Poniente Almeriense.** Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía. Sevilla, 2002
- **Plan de Ordenación del Territorio de la Sierra de Segura.** Jaén Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía. Sevilla, 2003
- **Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana.** Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía. Sevilla, 2003
- **Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz.** Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía. Sevilla, 2004
- **Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.** Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía. Sevilla, 2006
- **Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva.** Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía. Sevilla, 2006.
- **Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Oriental-Axarquía (Málaga).** Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía. Sevilla, 2006.
- **Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol (Málaga).** Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía. Sevilla, 2006.

603



La Reserva de Suelo para la Construcción de Vivienda de Protección Pública: un Apunte a la Luz de la Aplicación de la Ley 8/2007 de 28 de Mayo del Suelo en Andalucía

María Luisa Gómez Jiménez

Doctora en Derecho, Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo Universidad de Málaga

1.- ABSTRACT.-

La conexión de la legislación de suelo con la política de vivienda no ha sido siempre pacífica. La inexistencia de instrumentos de control del proceso especulativo en vivienda y la ineficacia de los mismos en suelo, adecentados por la falta de coordinación que históricamente han manifestado ambas políticas⁶⁰⁴ ha derivado en resultados de densificación urbana, falta de espacios de convivencia y/o servicios, y fuertes incrementos del precio de la vivienda. Aunque los factores que expliquen la escalada de los precios, han sido sistematizados en abundantes publicaciones, y desde la perspectiva económica supongan la ordenación de la demanda y la oferta de vivienda asequible, la variable urbanística incide significativamente en la cuestión y con ella la efectiva disposición de suelo para la edificación.

En esta trabajo analizaremos, que mecanismos conectan en la actualidad la política urbanística con la inmobiliaria a la luz de la recién aprobada Ley estatal de Suelo 8/2007, de 28 de mayo, prestando especial atención a la política de vivienda como aquella centrada en la promoción de unidades protegidas para descender posteriormente en el examen de la técnica de la constitución de los Patrimonios Públicos de Suelo en la Comunidad Autónoma Andaluza.

1.1. La Reserva de Suelo para la Construcción de Vivienda Protegida

El artículo 10 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, entre los criterios básicos de utilización del suelo incorpora en el párrafo segundo el siguiente:

“Destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos, y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su

⁶⁰⁴ Como expusimos en GOMEZ JIMENEZ, M.L (2006) La Intervención Administrativa de la Vivienda en España 1938-2005. Montecorvo.

precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa

Esta reserva será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación, y cómo mínimo comprenderá los terrenos necesarios para realizar el *30 por ciento de edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización.*

No obstante dicha legislación, podrá también fijar o permitir excepcionalmente una reserva inferior para determinados Municipios o actuaciones, siempre cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social⁶⁰⁵.

De este enunciado se extrae en primer lugar un deber urbanístico de reservar suelo para la localización de vivienda sujeta a protección Pública. No señalándose, sin embargo más que un standard mínimo (el 30 % de la edificabilidad residencial pero no se explicitan los mecanismos para hacerlo. Cuestiones ambas, que caen directamente en la esfera de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas para el diseño de su propia política de Vivienda.

El artículo que tiene carácter básico, incorpora por tanto los siguientes rasgos característicos de este deber, a tener en cuenta.,

- a) Obligación de la constitución de reserva una parte proporcionada de suelo a vivienda sujeta a un régimen de protección pública
- b) La finalidad de dicha reserva de permitir la fijación de precios máximos
- c) El reconocimiento de las distintas formas de acceso a la vivienda superando la dicotomía: venta- alquiler de vivienda.
- d) Remisión de la determinación del porcentaje de reserva a la legislación urbanística y de ordenación del territorio.
- e) Establecimiento de un mínimo de reserva de suelo para edificación residencial prevista en el correspondiente instrumento urbanístico de ordenación del suelo
- f) Supuesto de excepción, salvaguardando dicho standard mínimo de reserva de suelo para la edificación de vivienda sujeta a protección, para el caso de municipios en actuaciones de nueva urbanización, con garantía del cumplimiento íntegro de la reserva y respetuosa con el principio de Cohesión social.

Respecto del primero de ellos, esto es la previsión de la proporcionalidad en la reserva de suelo para vivienda protegida. El contenido de este artículo hay

⁶⁰⁵ Sobre la Cohesión Social y sus conexiones con la vivienda puede verse: PONCE SOLÉ (2006): *Derecho Urbanístico, Vivienda y Cohesión social y territorial*, Marcial Pons, Madrid.

que conectarlo con la referencia introducida en la Disposición Transitoria primera de la Ley, y con los desarrollos legislativos autonómicos sobre la cuestión.

En primer lugar porque la obligación de dicha reserva se circunscribe a los cambios de ordenación cuyo procedimiento de aprobación se inicie con posterioridad a la entrada en vigor de la ley y siempre de conformidad con lo previsto en la legislación urbanística y de ordenación territorial. Lo segundo porque en aquel supuesto en el que la legislación urbanística autonómica no hubiera previsto la reserva de vivienda, transcurrido un año desde la entrada en vigor de la Ley será de aplicación la reserva del 30 por ciento.

No obstante, esta previsión normativa se completa con dos matices de importancia.

En primer lugar se considera exento de la obligación de aplicar el porcentaje del 30% de reserva los instrumentos de ordenación de los Municipios de menos de 10.000 habitantes en los que en los dos últimos años anteriores al inicio del procedimiento de aprobación se hayan autorizado edificaciones residenciales para menos de cinco viviendas por cada 1000 habitantes y año, siempre y cuando “dichos instrumentos no ordenen actuaciones residenciales para más de 100 nuevas viviendas; así como los que tengan por objeto actuaciones de reforma o mejora en la urbanización existente en el que el uso residencial no alcance las 200 viviendas”

En segundo lugar, los instrumentos de ordenación podrán compensar motivadamente minoraciones del porcentaje en las actuaciones de nueva urbanización no dirigidas a atender la demanda de primera residencia previstas por ellos con incrementos en otras de la misma categoría de suelo.

Excepciones ambas, que inciden en la misma idea de compensar y distribuir las plusvalías derivadas de actuación urbanística en plan mediante la reserva de suelo para actuaciones residenciales.

No obstante, la importancia de los detalles que se integran en la Disposición Transitoria Primera descrita, la regulación de las nuevas situaciones adaptadas a la ley demandará la aplicación directa de los artículos 33 y 34 de la norma. En estos artículos la Ley establece el destino del Patrimonio Público de Suelo ⁶⁰⁶(en adelante PPS)

Veamos el contenido de ambos preceptos. El Artículo 33 de la Ley del Suelo tiene carácter básico. En él se establece tanto la noción como la finalidad de la constitución de los PPS que es la de regular el mercado de los terrenos,

⁶⁰⁶ Sobre la figura de los Patrimonios de suelo puede verse: MARTIN VALDIVIA (1998); Salvador: Urbanismo y Especulación. Los patrimonios públicos del suelo. Editorial Montecorvo. Madrid.; MENENDEZ REXACH (1993), “ Referencias sobre el significado actual de los patrimonios publicos”, Ciudad y Territorio,núm. 95-96, pp.207 y ss; FONSECA FERRANDIS (1995); El Régimen Jurídico de los Patrimonios municipales de Suelo. Instituto Pascual Madoz del Territorio. Madrid;

obtener reservas de suelos para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística. Es, por tanto el PPS así descrito, un instrumento al servicio de la política urbanística y de ordenación territorial que no se circunscribe únicamente a la finalidad de la reserva de suelo para la edificabilidad de vivienda sujeta a algún tipo de protección pública sino que comprende un cometido más amplio. Esta fórmula sin embargo no está tan alejada como pudiera pensarse de la primigenia que formuló los entonces Patrimonios Municipales de Suelo en nuestro ordenamiento Jurídico. Nos referimos a la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956⁶⁰⁷ en la que puede leerse lo siguiente:

“Dicho patrimonio tendrá por finalidad prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones”.

En aquellos años, el desarrollo expansivo de la población no era otro que desarrollo edificatorio y tal y como ha expresado Blanquer (2007) lo habitual es que el protagonismo del entonces Patrimonio Municipal de Suelo (PMS), se confiriera respecto del crecimiento urbano y la expansión de la ciudad, “olvidándose de colmatar los espacios intersticiales que han quedado sin edificar”⁶⁰⁸.

Se trataba por tanto de un elenco amplio de actividades a las que podía dedicarse el PMS, más allá de intervenir en el mercado del suelo.

Este espíritu expansivo de la PMS informó las sucesivas legislaciones de Suelo y se trasladó al Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio que aprobaba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y disponía que la finalidad del PMS era la de (artículo 276.1 de la Ley):- “regular el mercado de los terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución del planeamiento”.

La conocida Sentencia del Tribunal Constitucional 61/97, de 20 de marzo, operó una auténtica balcanización del derecho urbanístico español. Los desarrollos normativos urbanísticos subsiguientes a la sentencia no se apartaron del diseño del texto de 1992, y reprodujeron las finalidades de los Patrimonios Municipales del Suelo.

Así el artículo 69 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía 7/2002⁶⁰⁹, (en adelante LOUA), establece con cierta fidelidad respecto del texto estatal de 1992, que los PPS se constituirán con la finalidad de

⁶⁰⁷ Sobre la evolución histórica precedente de esta cuestión puede verse: BASSOLS COMA (1973) Génesis y Evolución del Derecho Urbanístico Español. Montecorvo. (1812-1956). Montecorvo.

⁶⁰⁸ Lo que comprende el infill housing que exige una política de rehabilitación urbanística y actuación de mejora urbana y cuya expresión normativa no se produjo en nuestro país de forma mas acabada hasta los años 80.

⁶⁰⁹ Sobre esta norma se han publicadota abundantes estudios entre ellos citamos: BAENA GONZÁLEZ, A. (2003): Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, Montecorvo;

- crear reservas de suelo para actuaciones públicas
- facilitar la ejecución de los instrumentos de planeamiento
- conseguir la intervención pública en el mercado de suelo de entidad suficiente para incidir eficazmente en la formación de precios y
- garantizar una oferta de suelo suficiente con destino a la ejecución de viviendas de protección u otros regímenes de protección pública.

En la descripción de la noma llama la atención algunas cuestiones, en primer lugar, la expresión “Patrimonio Público de Suelo” en lugar de Patrimonio Municipal de Suelo, admitiéndose que las Comunidades Autónomas puedan constituir su propio patrimonio de suelo con la misma finalidad que se puede constituir a nivel municipal.

En segundo lugar, la LOUA al definir el Patrimonio Público de Suelo lo hacen como patrimonio independiente y separado⁶¹⁰ a todos los efectos del restante patrimonio de la Administración titular.

1.1.1. Bienes que integran el PPS

Otra cuestión de enorme importancia es la calificación jurídica de los bienes que integran el PPS y su régimen jurídico⁶¹¹. El artículo 33 de la Ley 8/2007, se refiere a esta cuestión señalando que “integran los patrimonios públicos de suelo los bienes, recursos, y derechos que adquiera la Administración en virtud del deber a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 16 de la Ley, sin perjuicio de los demás que determine la legislación territorial y urbanística”.

El apartado b) del Artículo 16 de la Ley hace referencia expresa a la cesión gratuita a la Administración de suelo para el aprovechamiento lucrativo que a ella se le atribuye.

Siguiendo el tenor de este artículo se pueden diferenciar pues dos posibilidades en cuanto a la integración de bienes, derechos y recursos en el PPS.

- a) La cesión gratuita a la administración de suelo
- b) Los supuestos contemplados en la legislación urbanística y de ordenación del territorio.

En ambos casos la determinación de cómo se deba proceder a dicha integración es cuestión objeto de la competencia autonómica sobre el urbanismo y la ordenación del territorio. Es por ello por lo que su examen habrá de realizarse necesariamente siguiendo el tenor de los desarrollos normativos autonómicos en la materia. Cuestión ésta que para el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía se resuelve tanto por los artículos 69, 70 y 71 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, 7/2002, como de manera complementaria por las

⁶¹⁰ Así lo señalaba también no sólo la ya maltrata TRLSOU de 1992, sino la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, véase por ejemplo entre otras las STS de 7 de noviembre de 2005.

⁶¹¹ No puede ser objeto de desarrollo en estas breves líneas una institución tan importante como los Patrimonios municipales de suelo o PPS

disposiciones de la Ley 7/99 de Bienes de 29 de septiembre de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía. Norma esta última que incorpora previsión de registro de los bienes integrantes del Patrimonio Público de Suelo, e integra ente los bienes inventariables de los municipios los integrantes del Patrimonio Público de Suelo.

A ello habrá que añadir nuevamente, el carácter de patrimonio separado que atribuye el artículo 33 de la vigente Ley estatal de Suelo. Siendo que los ingresos obtenidos mediante enajenación de los terrenos que los integran se destinarán a la conservación, administración y ampliación del PPS, siempre que “sólo se financien los gastos de capital y no se infrinja la legislación aplicable”.

1.1.2. Destino del PPS

El principal fin al que deben dedicarse los bienes integrantes del PPS es la de fomentar la promoción de viviendas sujetas a algún régimen de protección.

Al igual que sucediera con la traslación de PMS a PPS, la referencia normativa a la vivienda ya no es respecto de la construcción de Viviendas de Protección Oficial sino de vivienda protegidas o sujetas a algún régimen de protección pública. Las razones de dicho cambio se encuentran en el despliegue normativo autonómico competencial que siguiendo la expresión constitucional permite la existencia de distintas disposiciones autonómicas reguladoras del régimen jurídico de la vivienda de protección Pública.

Así en el caso de la Comunidad Autónoma Andaluza la protección pública se opera en la Ley 13/2005, de 11 de noviembre de medidas para la Vivienda protegida y el Suelo⁶¹², cuyo desarrollo ha tenido lugar a través del Decreto 149/2006, de agosto, que aprueba el Reglamento de Viviendas Protegida de la Comunidad Autónoma.

Pues bien, el artículo 34 la Ley 8/2007, estatal de Suelo recupera esta expresión al decir en el apartado 1, que los Bienes y recursos que integran necesariamente los patrimonios públicos de suelo deberán ser destinados a la construcción de viviendas “sujetas a algún régimen de protección pública”. A ello se añade la también básica previsión del apartado 2 del mismo precepto que los terrenos adquiridos por una Administración en virtud de la cesión del artículo 16,b), a la que antes hacíamos referencia, para la construcción de vivienda sujeta a protección que “permita tasar su precio máximo de venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, no podrán ser adjudicados ni en dicha transmisión ni en las sucesivas, por un precio superior al valor máximo de repercusión del suelo sobre el tipo de vivienda de que se trate, conforme a su legislación reguladora”

⁶¹² Esta norma define en Andalucía la Vivienda Protegida como “la que cumpla las condiciones de uso, destino, calidad, precio de venta, o alquiler, y en su caso superficie y diseño, establecidas en esta Ley, y en las demás disposiciones que resulten de aplicación y sean calificadas como tales por la Consejería competente en materia de Vivienda (artículo 2.1 de la Ley Andaluza de Vivienda).

Este inciso importante desde el punto de vista del control de la repercusión del valor del suelo sobre el precio final de la vivienda sujeta a protección, pretende resolver uno de los problemas descritos al inicio de la descoordinación de la política urbanística sobre la inmobiliaria. No obstante, habrá que considerar la específica regulación autonómica de vivienda y los contenidos de los planes autonómicos que aun como planes de contenido económico, en cuanto previsión del conjunto total de actuaciones protegibles a realizar no integran el dato de la limitación del valor de repercusión en la reserva de suelo para la promoción de vivienda sujeta a algún régimen de protección. Limitación, que si debe ser objeto de inscripción registral con el efecto de resolver la enajenación si se constata el incumplimiento de la obligación de inscripción registral del bien⁶¹³.

Además, y con carácter de artículo de plena aplicación en todo el territorio nacional se recoge en la Ley estatal de 2007, cuales sean los efectos derivados de la inscripción en el Registro de la Propiedad de las limitaciones, obligaciones, o condiciones expuestas. Inscripción registral que puede coexistir con otras inscripciones registrales y otros registros creados al efecto, como es el caso de del creado en Andalucía respecto de los bienes integrantes del Patrimonio Público de suelo de la Comunidad Autónoma.⁶¹⁴

Sin duda alguna, si una eficacia están llamados a tener los PPS es la de servir como vehículo que introduzca elementos de incentivación de la construcción de Viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, como apuntábamos al principio de este epígrafe, *pero esta es no la única finalidad prevista en el ordenamiento*.

La nueva Ley del suelo ha introducido por tanto mecanismos que traten de asegurar esto mediante, el establecimiento de un porcentaje mínimo de reserva de suelo para la edificación de vivienda, como establecimiento límites respecto de la transmisión de bienes integrantes del PPS.

Respecto de la doctrina jurisprudencial en torno a los fines de los PPS, puede afirmarse que desde la formulación del PMS a la formulación del PPS han variado sus fines, los bienes que lo forman y el destino que se pueden dar a estos bienes pero el conjunto de bienes que integran el PMS tiene una característica que se ha mantenido a lo largo de todas las reformas legislativas, que consiste en la realización de su finalidad mediante la circulación propia del tráfico jurídico pero sin disminución o merma del propio patrimonio, toda vez que el producto de las enajenaciones de los bienes de éste ha de destinarse a la conservación y ampliación del propio Patrimonio⁶¹⁵.

Como la STSJ de 22 de marzo de 2002 gráficamente ha señalado; “las dotaciones económicas que se ponen a disposición del PMS constituye un fondo rotatorio de realimentación continua, por aplicaciones sucesivas al mismo fin de

⁶¹³ Según viene a señalar el artículo 27 de la Ley Hipotecaria.

⁶¹⁴ Artículo 70.2 de la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía.

⁶¹⁵ Artículo 93 del TRLS 1976, 276,2 TRLS 1992 y GONZALEZ VARAS- IBAÑEZ, Urbanismo y Ordenación el Territorio.

dicho Patrimonio, lo que constituye una técnica visible de potenciación financiera”.

Por esta misma razón, el incumplimiento de la obligación de destinar los bienes integrantes del PPS al fin establecido, es decir el incumplimiento de la obligación de reinversión hace ilegal el presupuesto⁶¹⁶.

1.2 La Reserva de Suelo para la Construcción de Vivienda en Andalucía

Algunas referencias normativas se han deslizado ya en el epígrafe precedente respecto de la constitución de Patrimonios Públicos de Suelo en Andalucía⁶¹⁷. El desarrollo normativo de la legislación 7/2002, tiene conexión como apuntábamos con la específica regulación de las viviendas sujetas a algún régimen de protección Pública, según dispone el Ley 13/95, de Medidas de Viviendas Protegida de la Comunidad Autónoma.

El desarrollo reglamentario de dicha norma operado por Decreto 149/2006, de 25 de julio que aprueba su Reglamento viene a señalar en su Exposición de Motivos:

“La regulación normativa de la Comunidad Autónoma no se ha limitado a los citados Planes sino que, en cumplimiento del mandato constitucional y ante el paulatino descenso en la producción de viviendas protegidas a finales de la década pasada y principios de ésta, se han adoptado importantes medidas legislativas en esta materia. Así, en primer lugar, la Ley 7/2002, de 17 de diciembre (LAN 2002, 588 y LAN 2003, 96), de Ordenación Urbanística de Andalucía, en materia de vivienda protegida, establece no sólo la necesidad de que los planes de ordenación urbanística de todos los municipios contengan las disposiciones que garanticen el suelo suficiente para viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública, exigiendo para los municipios de relevancia territorial una reserva de, al menos, el treinta por ciento del aprovechamiento objetivo en suelo residencial, sino que, con el objetivo de dotar a las Administraciones Públicas de suelo para desarrollar las políticas urbanísticas públicas, regula, entre las finalidades de los Patrimonios Públicos de Suelo, la de garantizar una oferta suficiente con destino a la ejecución de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública”

Con ello se pone de manifiesto la coincidencia en la reserva del porcentaje del 30 por ciento del aprovechamiento objetivo en suelo residencial y se enfatiza en la necesidad de controlar el uso residencial en suelo para evitar la

⁶¹⁶ STS de Castilla y León (Burgos), de 30 de septiembre de 2005.

⁶¹⁷ Si bien el análisis de la fórmula y modulación de regulación de esta cuestión en cada comunidad Autónoma excedería con mucho del objeto de este trabajo nos hemos limitado a la referencia breve respecto de la legislación Autonómica Andaluza. Entre los trabajos que han examinado esta cuestión en otras Comunidades Autónomas destaca: BURON CUADRADO, T (2006): “Las Reservas de Suelo para Vivienda protegida: Lecciones del caso de VITORIA-GASTEIZ”, puede verse http://www-cpsv.upc.es/ace/Articles-n2/seccion-politicassurbanas/TEM_buron_ARTICULO.pdf; y BLANQUER, D.(2007): Los Patrimonios Públicos de Suelo (Especial referencia a la Comunidad Valenciana, Tirant Lo Blanch

especulación. Así el artículo 2 del Reglamento de Vivienda protegida de la Comunidad Autónoma señala que deben destinarse, necesariamente, a la construcción de viviendas protegidas aquellos suelos que:

“a) Hayan sido calificados por el planeamiento urbanístico para tal destino⁶¹⁸

b) Hayan sido transmitidos por cualquier persona pública o privada con destino a viviendas protegidas en virtud de condición contractual de la adquisición, por exigirlo una disposición normativa o por decisión del transmitente”

Además, el valor de los suelos destinados a la construcción de viviendas protegidas, sumados los costes de las obras de urbanización necesarias, no podrá exceder del quince por ciento del precio de venta de las viviendas protegidas que pudieran construirse sobre los mismos⁶¹⁹.

Con ello, se quiere introducir un elemento de control del valor de repercusión del suelo sobre la vivienda, y se concreta la previsión de la legislación estatal que imponía limitaciones sobre el valor de repercusión en la reserva de suelo para la promoción de vivienda sujeta a algún régimen de protección. Esto es, en nuestra Comunidad Autónoma no podría exceder del 15 % del precio de venta de las Viviendas. Bien es cierto, que las limitaciones antes expuestas respecto de las Viviendas protegidas o sujetas a algún régimen de protección pública, debieran operar reduciendo el precio del producto final. Cuestión esta sencilla, sino incidieran sobre la vivienda otros factores de corte económico, y por tanto clarificadores desde un análisis por la demanda y no por la oferta de suelo y vivienda.

Además, sigue diciendo la norma:

“3. En los suelos destinados a viviendas protegidas para los que se permitan usos compatibles, lo dispuesto en el apartado anterior estará referido a la edificabilidad que, con destino a viviendas protegidas, se prevea para el referido suelo”.

Para añadir complementariamente, que los usos compatibles en los suelos a los que se refiere el apartado 3 tienen que quedar integrados con las viviendas protegidas para asegurar la multifuncionalidad y el acceso a los servicios de los destinatarios de aquéllas

2. CONCLUSIONES

En suma, la Ley Estatal de suelo recién entrada en vigor, al regular la obligatoriedad de la reserva del 30 % del suelo para la edificación de viviendas sujetas a algún régimen de protección remite a la legislación urbanística respecto

⁶¹⁸ En este supuesto se ubicarían los suelos que forman parte del Patrimonio Público de Suelo y Patrimonios municipal del Suelo.

⁶¹⁹ Artículo 2 del Reglamento.

de la regulación de los PPS. La razón competencial es clara, las repercusiones de la misma pasan por la coordinación de la política de vivienda con la de suelo en cada comunidad Autónoma.

En Andalucía la coincidencia de porcentajes (30 %), como la incorporación de medidas de control, se orienta a la misma finalidad. El límite impuesto por la normativa andaluza de vivienda, de un tope del 15 % del valor de repercusión del suelo sobre la vivienda obligará a su toma en consideración como elemento de control complementario de transmisibilidad o de la necesidad de inscripción en el Registro de la Propiedad.

Por otro lado, la figura de los PPS, necesita un desarrollo acorde con el espíritu de la norma que los crea, definiéndose en sede urbanística sus principales parámetros y con la salvaguarda de la finalidad que persiguen conectada al interés social a las nuevas necesidades sociales.

BIBLIOGRAFÍA

BURON CUADRADO, T (2006): "Las Reservas de Suelo para Vivienda protegida: Lecciones del caso de VITORIA-GASTEIZ", puede verse en http://www-cpsv.upc.es/ace/Articles-n2/seccion-politicaurbanas/TEM_buron_ARTICULO.pdf

BASSOLS COMA (1973) *Génesis y Evolución del Derecho Urbanístico Español. Montecorvo. (1812-1956).* Montecorvo.

BAENA GONZÁLEZ, A. (2003): *Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía,* Montecorvo.

BLANQUER, D.(2007): *Los Patrimonios Públicos de Suelo (Especial referencia a la Comunidad Valencian,* Tirant Lo Blanch

FONSECA FERRANDIS (1995); *El Régimen Jurídico de los Patrimonios municipales de Suelo.* Instituto Pascual Madoz del Territorio. Madrid.

GOMEZ JIMENEZ, M.L (2006) *La Intervención Administrativa de la Vivienda en España 1938-2005.* Montecorvo.

GONZÁLEZ-VARAS IBAÑEZ, S.(2007): *Urbanismo y Ordenación del Territorio.* Aranzadi,

MARTIN VALDIVIA (1998); *Salvador: Urbanismo y Especulación. Los patrimonios públicos del suelo.* Editorial Montecorvo. Madrid.

MENENDEZ REXACH (1993), "Referencias sobre el significado actual de los patrimonios públicos", Ciudad y Territorio,núm. 95-96, pp.207 y ss.

PONCE SOLÉ, (2006): *Derecho Urbanístico, Vivienda y Cohesión social y territorial,* Marcial Pons, Madrid



Del apego a la Vivienda Español al Certificate of Aging in Place norteamericano como mecanismo jurídico de respuesta a la inadecuación funcional de las viviendas de nuestros mayores

M^a Luisa Gómez Jiménez

Doctora en Derecho, Profesora contratada Doctora de Derecho Administrativo Universidad de Málaga

1. PROTECCIÓN EDIFICATORIA Y ADECUACIÓN DE VIVIENDA PARA LA TERCERA EDAD

1.1.- Definiendo el “Aging in Place” o el apego a la vivienda.

Un mismo problema afrontan el ordenamiento jurídico español y norteamericano cuando atiende a las necesidades habitacionales de las personas mayores. Entendiendo consensuadamente por personas mayores a aquellas cuya edad rebasa los 65 años⁶²⁰ Las personas mayores desean envejecer en su entorno, no quieren abandonar ni su vivienda ni su entorno habitual de convivencia aunque éste ya no responda a sus necesidades y sea precisa una inversión económica importante para hacer de su vivienda una “unidad habitacional” digna y adecuada.

La cuestión no pasa desapercibida en el centro histórico de nuestras ciudades ni en las valoraciones que apuntan el importante y progresivo envejecimiento de la población que alcanzará en nuestro país para el año 2020 el elevado porcentaje del 13 % del total nacional. Tampoco pasan por las mismas razones desapercibidas en Estados Unidos, donde, contradictoriamente a lo que pudiera pensarse el porcentaje de personas mayores propietarias de sus viviendas es similar al porcentaje de personas mayores propietarias de sus viviendas en nuestro país, esto es superior al 80 %. Y ello por cuanto, no es nuevo considerar España un país de propietarios, donde las iniciativas por incentivar el mercado del alquiler tardan en arrancar pero sí lo es calificar a este colectivo en otros países con un fuerte mercado de alquiler como es el mercado norteamericano.

El escenario que describen estas afirmaciones nos sitúan ante la necesidad de buscar soluciones que mejoren la calidad de vida de los mayores que no abandonan su domicilio aun cuando este no responde a sus necesidades. La adecuación funcional es costosa, y la atención social requerida no está por lo general conectada con la promoción inmobiliaria.

⁶²⁰ En el ordenamiento Jurídico Español la edad para formar parte del colectivo de las personas mayores se conecta con la edad que genera derecho a la jubilación. La introducción de la edad de 65 años se acepta consensuadamente no sólo a nivel europeo, sino que aun con los matices derivados de la exigencia de edades superiores o inferiores para determinados programas es aceptada también en Norteamérica (Crantonz –Gonzalez Act. Si bien la implementación de los programas de la sección 202 del HUD parten de la edad de 62 años. Y la incidencia de la edad como calificación para acceder a servicios es coincidente la fair housing act que aboga por la supresión de discriminación alguna derivada de la edad del solicitante de la vivienda.

No hay, sin embargo, más allá del reconocimiento normativo operado en el artículo 47 de nuestra Constitución una específica referencia constitucional a las necesidades habitacionales de nuestros mayores en la Constitución. El artículo 50 de la Constitución que incorpora el principio rector de la política social y económica de la protección a la tercera edad menciona la palabra vivienda⁶²¹, pero ni en ese texto normativo ni en los desarrollos constitucionales de la política de vivienda se ha incorporado y definido con carácter unívoco cual deba ser el contenido del mandado a los poderes públicos en la promoción del acceso al bien vivienda cuando el recipiendario es una persona mayor de 65 años.

Lo único que sí se reconoce es que la atención al colectivo debe venir de la mano de la atención especializada en el sistema de servicios sociales, y por ello desconectada de manera directa del específico mandado al legislador respecto de la promoción de vivienda digna y adecuada para el colectivo.

La solución a las necesidades habitacionales de los mayores se han operado tomando en consideración la formación sociológica de los hogares. Así los datos que el Informe Personas Mayores en España 2006⁶²², del IMSERSO.

En este contexto, y en la dinámica de cambios que se esperan se produzcan en nuestro ordenamiento jurídico a resultas de la plena implementación de la Ley de promoción para la Autonomía personal y la Dependencia una nota destacada nos viene a recordar la posibilidad de incentivar la mejora y adecuación funcional de las viviendas desde la iniciativa privada y desde las disposiciones edificatorias. Nos referimos a la apuesta de la Asociación Nacional de Promotores y Constructores de Norteamérica respecto de una nueva certificación exigible en las nuevas promociones de vivienda destinadas a personas mayores: El certificado de adaptabilidad funcional del edificio a la persona mayor o dicho en otras palabras el Certificado de "Aging in Place"

⁶²¹ Artículo 50; "Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, *vivienda*, *cultura* y ocio"

⁶²² Datos Estadísticos Estatales y por Comunidades Autónomas. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

1.2. La apuesta de la Asociación Nacional de Promotores y Constructores Norteamericana por la formación y especialización en adecuación funcional y el certificado de adecuación funcional básica de la vivienda al mayor.

La National Association of Homebuilders ha establecido de manera voluntaria una nueva especialización que aspira a convertirse en estándar de calidad de las promociones de viviendas para personas mayores que se edifiquen en el país. Nos referimos al certificado de especialista en Aging in Place, (o apego a la vivienda) que podríamos traducir como certificado de adecuación funcional básica de la vivienda al mayor. La iniciativa es significativa por cuanto pone de manifiesto la concienciación del sector por abordar la enorme demanda de adecuación y adaptación de viviendas a personas mayores, que tienen que afrontar los promotores privados.

Como es bien sabido, la rehabilitación sin embargo no tiene los mismos caracteres que se suceden en nuestro ordenamiento jurídico al calificarlas como de actuaciones protegibles incorporados a los correspondientes planes de vivienda estatales o autonómicos⁶²³. Su integración debe venir pues de la mano de la iniciativa privada o en el caso de las viviendas públicas de los subsidios operativos del gobierno Federal para la mejora del parque inmobiliario público que en manos de agencias locales, carentes por lo general de suficientes recursos para este fin, dependen de las partidas presupuestarias Federales y estatales.⁶²⁴

1.3 Propuesta de su inclusión en el Reglamentación Técnica de Edificación

El resultado es que el mercado permite la solución parcial, e incorpora figuras como las que describimos, cuya utilidad en nuestro sistema jurídico, entendemos sería elevada, para concienciar e incentivar la mejora y el control administrativo en la promoción pública de viviendas adecuadas a mayores así como en la promoción privada de viviendas adaptadas o en los procesos de adecuación funcional.

Extrapolar instituciones entre ordenamientos jurídicos distantes es arriesgado, pero implementar soluciones que empiezan a despuntarse como validas en el nuestro, no lo es si se estima que la incorporación del certificado de adecuación funcional de la vivienda que proponemos no añadirá coste a la edificación residencial, y si permitirá por el contrario prepararnos para afrontar el desafío un disponer un parque inmobiliario adaptado y adecuado a las necesidades de nuestros mayores dependientes atendidos convenientemente por nuestro sistema público de servicios sociales.

⁶²³ Recuérdese la intensa política de rehabilitación urbanística e inmobiliaria puesta en marcha en nuestro país desde mediados de los años 80 y sus condicionantes actuales en el ámbito de ejecución de los planes autonómicos de vivienda.

⁶²⁴ USC

2. BIBLIOGRAFÍA

- **MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES DE INFORME LAS PERSONAS MAYORES EN ESPAÑA (2006)**

- **JAMES P. ZAIS AND THOMAS G. THIBODEAU(1983):** *The Elderly and Urban Housing*. The Urban Institute Press-Washington, D.C. Washington,

- **STUART D. ZIMRING (2004):** *Housing Options for the Elderly: Oportunities and Challenges*, Estate Planning, July; 31, 7

- **II World Assembly on Ageing, April 2002.** (URL: <http://www.imsersomayores.csic.es/estadisticas/informemayores/envejecerenespana/ageingspain.html>)(2002)
Living Conditions: Housing, Workand Economic Situation, Chapter 4, by Lourdes Perez Orti, in Ageing in Spain. II World Assembly on Aging.



Los pueblos de colonización en Extremadura. Una realización del siglo XX con el agua como protagonista.

José-Manuel González González

*Licenciado en Historia del Arte con Diploma de Estudios Avanzados
Profesor de Instituto de Enseñanza Secundaria.*

RESUMEN:

Los poblados de colonización implantados a mediados del siglo XX supusieron toda una revolución territorial en las dos provincias extremeñas, especialmente en Badajoz donde el plan aprobado en 1952 tuvo más de veinte años de vigencia, y su modelo de desarrollo una gran repercusión a nivel internacional. Se analiza especialmente el urbanismo y arquitectura de los nuevos núcleos.

ABSTRACT:

The new colonisation villages fixed in the middles of XXth century were a total territorial revolution in the two countries of Extremadura, especially in Badajoz where the approved plan of 1952 had more than twenty years of life, and its developed pattern a big international repercussion. We analyze, among this, the urbanism and architecture of the new colonies.

Las políticas que la administración estatal llevaba a cabo desde antes de 1936, en las que se buscaba un mayor aprovechamiento de la agricultura y de la ganadería del país, dieron al agua la primacía a la hora de ejecutar planes de desarrollo. El embalse del agua aumentaba las posibilidades de abastecer a las poblaciones cercanas, e impulsaba el regadío en aquellas tierras hasta entonces improductivas o dedicadas al secano. Además producía electricidad y regulaba posibles crecidas de los ríos. Así pues, las bases del sistema estaban puestas antes de 1936, si bien el número de presas y canalizaciones aún era insuficiente. En España ya el I Congreso de Urbanismo, celebrado diez años antes, había hablado de este tema, sobresaliendo las figuras de José Fonseca y de González de Castro⁶²⁵.

La llegada del régimen del General Franco daría gran importancia a este aspecto, como fue notorio. Comenzando en 1939 por crear el Instituto Nacional de

⁶²⁵ **VV. AA.** (coord. **MONCLÚS**, F. J. y **OYÓN**, J. L.): *Historia y evolución de la colonización agraria en España. Volumen I, Políticas y técnicas en la ordenación del espacio rural.* Editan varios ministerios del Gobierno de España, Madrid 1988.

Colonización (INC), siguiendo poco después con la publicación de una ley de colonización de grandes zonas⁶²⁶, y terminando con la inauguración de numerosos pantanos y pueblos nuevos, en los que la presencia del Jefe del Estado se haría habitual.

En esta política, que ya en 1942 había construido en Cádiz el poblado de El Torno⁶²⁷, tendría un papel preponderante la región extremeña. En ella sería donde un mayor número de población se instaló y donde más viviendas se construyeron, siendo la provincia de Badajoz donde más poblados se crearon, especialmente en la zona de las vegas del Guadiana, uno de los lugares de más repercusión colonizadora.

Se trataba de acciones muy ofensivas, que transformarían el territorio de un modo importante; la mayoría de ellas convirtieron zonas de secano en otras de regadío, pero en ocasiones fue necesario deforestar. En Extremadura la mayoría de estas acciones de aclarado de bosque se produjeron en las Vegas Altas del Guadiana y en la provincia de Cáceres, si bien éstas se compensarían con reforestaciones puntuales, sobre todo cerca de las nuevas poblaciones⁶²⁸.

La siempre polémica expropiación de fincas no fue tan complicada ya que, en un momento de fortaleza del nuevo régimen, muchos fueron los ofrecimientos, buscando los propietarios agrandar y mostrar su apoyo al Estado.

En la provincia cacereña los pantanos de Gabriel y Galán, Borbollón, Rosarito y Ribera del Tajo definieron cuatro nuevas zonas regables. Los tres primeros ya habían sido aprobados en 1939, aunque tardarían en construirse más de una década⁶²⁹. Las zonas regables puestas en marcha eran las cacereñas de Borbollón, Gabriel y Galán, Matón de los Íñigos, Orellana, Rincón de Ballesteros, Valdecañas, Salor y Rosarito⁶³⁰ y las badajocenses de Orellana, Zújar, Lobón, Montijo, Ardila, Entrerríos, Piedra Aguda y Zalamea de la Serena⁶³¹. Todas contaban con al menos un pueblo de colonización y algunas llegaban hasta la veintena. Los canales y acequias siguen en muchos casos en funcionamiento hoy en día.

En la zona de Montijo, en las Vegas Bajas, ya se habían establecido asentamientos dispersos y se habían emprendido obras hidráulicas desde los años cuarenta. La cercanía del Guadiana y de sus afluentes hacían a propósito estas tierras para emprender la tarea. Por ello pronto se pidió a uno de los

⁶²⁶ *Boletín Oficial del Estado* (en adelante BOE) de 25-01-1940. En 1949 se dicta otra ley en este mismo sentido, BOE de 22-04-1949. Y otras se publican hasta el año 1962.

⁶²⁷ **VV. AA.** (coord. **MONCLÚS**, F. J. y **OYÓN**, J. L.): *Políticas y técnicas en la ordenación del espacio rural*. pp. 375 y ss.

⁶²⁸ **VV. AA.**: *El Plan de Badajoz. Resumen informativo de su situación en fin de 1965*. Edita Instituto Nacional de Industria (INI), Madrid 1966.

⁶²⁹ *Diario Extremadura*, abril de 1939, *passim*.

⁶³⁰ Datos tomados de **BEATO ESPEJO**, Manuel: *Reordenación administrativa de los poblados de colonización en Extremadura*. Edita Universidad de Extremadura, Salamanca 1986.

⁶³¹ Datos tomados de **VV. AA.** (coord. **GIMÉNEZ**, Carlos y **SÁNCHEZ**, Luciano): *Historia y Evolución de la colonización agraria en España. Volumen IV, Unidad y Diversidad en la colonización agraria*. Editan varios ministerios del Gobierno de España, Madrid 1994.

arquitectos de zona, Manuel Rosado Gonzalo, que trazara un proyecto de dos poblados de colonización. Los poblados, Valdelacalzada y Guadiana del Caudillo, estaban situados a pocos kilómetros entre sí y comunicados por una carretera de nueva construcción. En las mismas fechas, hacia 1948, se emprende también en las Vegas Altas la construcción de otro pueblo, Valdivia⁶³².

Estos tres nuevos núcleos son el modelo más común de nuevo poblado de colonización. Con un trazado de calles ortogonales entre sí, algunas de mayor anchura que se dirigen hacia la plaza principal, la tradicionalidad y sencillez de su urbanismo recuerdan modelos coloniales americanos, y su arquitectura a las construcciones populares más típicas.

Como vemos, conforme avanzan las obras de adaptación del territorio aumentan las necesidades de habilitar núcleos habitacionales. Pero no había todavía un plan público, y aunque desde el organismo del INC algunas ideas estuvieran muy avanzadas, no sería hasta su formalización cuando comenzaría el impulso definitivo.

En la provincia de Badajoz fue aprobado por ley de 7 de abril de 1952, con el título *Plan de obras, industrialización y electrificación de la provincia de Badajoz*, aunque fue conocido por todos como Plan Badajoz. En la de Cáceres mediante varios decretos que desarrollaban las zonas regables⁶³³. En otras provincias también se redactaron planes similares.

Se habían previsto, tanto en Cáceres como en Badajoz, más pueblos de los finalmente construidos, consecuencia de disminuir el interés por las actividades agrarias y de los costos que el plan generaba. El Plan Badajoz, vigente hasta 1970, construyó 38 pueblos, y proporcionó un nuevo modo de vida a 30.000 habitantes; de ellos un 51,22 % se asentaba en las Vegas Bajas, un 38,16 en las Altas y el 10,61 restante en otras pequeñas zonas regables⁶³⁴.

Estos planes eran acciones para desarrollar territorios de baja explotación y productividad. A la labor de ingeniería, mediante el trazado de las correspondientes obras de irrigación (con pantanos, canales y acequias), se unía una importante dotación de infraestructuras industriales con la creación de fábricas (de hilaturas, de piensos, de lácteos, conserveras, de abonos, de tabaco, de carbón, de corcho, y mataderos), viarias con la creación de carreteras y ferrocarriles (para facilitar la comercialización de los productos), energéticas con la producción de electricidad (a través de los embalses) y medioambientales (con la repoblación forestal).

⁶³² La inauguración tiene lugar tres años después, con la presencia del Caudillo. Véase Diario *Hoy* de 7 y 8 de junio de 1951.

⁶³³ BOE de 18-12-1953 y 22-12-1953, que aprueba el Plan General de Colonización de la Zona Regable del pantano del Borbollón; BOE de 10-11-1954 y 13-11-1954 que aprueba el Plan General de Colonización de la Zona Regable por los canales derivados del pantano de Rosarito; y BOE de 16-04-1955 que aprueba el Plan General de Colonización de la Zona Regable del Pantano de Gabriel y Galán.

⁶³⁴ **MEDINA**, Juan: *El plan Badajoz y el desarrollo económico de la provincia*. Edita Tecnigraf, Badajoz 2002, p. 79.

La influencia en la ordenación del territorio y en el urbanismo es innegable. Si bien el modelo de colonización está influido de las experiencias inglesas, italianas y alemanas, el poblado de colonización se configura de un modo autóctono y siguiendo las directrices políticas, como foro de producción agraria. También existen viviendas aisladas, para atender a aquellos terrenos alejados del núcleo poblacional. Como comprobamos, el control y explotación es absoluto. El paternalismo centralista es fuerte.

Los nombres de los poblados de nuestra región fueron propuestos por la Delegación provincial del INC y aprobados por la superioridad. Nombres de conquistadores extremeños, de ríos cercanos, o de lugares como por ejemplo los de la finca donde se asentaban, fueron los escogidos. También sobresalen las referencias al líder, como se aprecia en Villafranco o en Tiétar del Caudillo, o los que vinculados a valles comienzan con el sufijo “val” como Valrío, Valdelacalzada o Valderrosas.

Se trata de pueblos bellos, limpios, con servicios, con equipamientos, y cuyo programa ha sido configurado de antemano. El arquitecto que proyecta debe acatar estas necesidades y el Estado se encarga de inspeccionar la idoneidad de la propuesta. Hay una búsqueda de la eficacia y de la sencillez, adoptando por lo general un funcionalismo que facilita una mayor economía.

La racionalidad en el viario es evidente, casi siempre partiendo de modelos muy repetidos, con una gran influencia de la cultura clásica, del damero helénico y del campamento romano, que dan calles rectas, paralelas y perpendiculares en muchos pueblos, dejando en el centro la plaza principal o foro donde se sitúan los edificios más representativos.

Aún así, en ocasiones, la búsqueda de un cierto pintoresquismo obliga a utilizar soluciones medievales y barrocas. Muy evidentes en algunas plazas, con estética historicista, pero también en la búsqueda de calles estrechas y curvas, de plazoletas en cruces de calles, de iglesias en lo alto de colinas, de perspectivas que culminan en hitos.

La influencia de la ciudad jardín también es innegable, y se hace patente en la disposición abundante de ajardinamientos y arbolado, que incluso llega en algunas plazas a convertirse en grandes parques o paseos. En ocasiones aparece también el boulevard francés propio del siglo XIX.

En las viviendas lo primero que llama la atención al analizar los proyectos es cómo se marcan diferencias entre los niveles sociales; así el funcionario, el médico y el cura tienen casas más singulares y amplias, seguidos por los comerciantes, los colonos y los obreros. Esta jerarquización responde principalmente a motivos prácticos, pero se deja traslucir un cierto orden social claramente impuesto.

De todos modos, la seriación compositiva es patente, las variaciones son mínimas en cuanto a estilo; la búsqueda de líneas y ángulos rectos, de huecos pequeños, de paredes blancas y de materiales propios de la zona nos habla del deseo de

una estética popular sin complicaciones. En ocasiones se aplican las nuevas técnicas constructivas, como el hormigón armado, pero predominan las tradicionales, por su abaratamiento y porque a los albañiles les resulta más cómodo; así, imperan los muros de carga y las casas de una y dos plantas.

El programa de vivienda busca, en todo, proporcionar al colono y al obrero el mejor ambiente. Suelen ser hogares completos, con varias habitaciones, con un amplio patio para las bestias y los aperos de trabajo, y con los mínimos servicios de higiene; tengamos en cuenta que el cuarto de baño era un elemento desconocido para casi el cien por cien de los nuevos habitantes, que venían de situaciones de pobreza y que malvivían en chabolas o casuchas.

Se apostaba más por pueblos nuevos que por viviendas aisladas, actuando con un sentido social para tener más equipamientos y posibilidades. Tres tipos de viviendas: para colonos, con corral y dependencias agrícolas; para obreros y jornaleros, sin estas dependencias; y para artesanos o profesionales, con una habitación al efecto. Los colonos venían de diversos puntos de España, principalmente de la provincia.

El modelo está muy organizado, si bien la distribución realza determinadas construcciones. La iglesia por ejemplo es todo un referente, y por ello la torre de la misma sobresale del perfil urbano. Se emplaza casi siempre en la plaza principal del poblado y suele ser el inmueble de mayor presupuesto y el más llamativo por su estética. El ayuntamiento, con funciones más administrativas, se suele cuidar también, y responde a modelos conocidos en España; por ello la utilización del pórtico o soportal, la presencia de un balcón principal, de materiales algo más nobles o de remates en forma de torres es frecuente. Es curioso, pero estos ayuntamientos en realidad nunca fueron tales, por la dependencia de estos poblados a otras poblaciones. Otros edificios señeros son las escuelas, las cooperativas y el salón de actos y reuniones.

La población que se elegía para estos poblados era seleccionada con sumo cuidado; los colonos tenían que ser hombres sanos y preparados para el trabajo, de buena conducta, con familia a su cargo, recibiendo a cambio la propiedad de un buen pedazo de tierra; los obreros igual, lo único que su mayor pobreza era evidente por el hecho de tener casas de menor tamaño y por no recibir tierras. Tutelados en un primer momento, para formarlos en el cultivo y en el manejo de maquinaria, estuvieron por lo general enormemente agradecidos por las posibilidades que se les brindaban. Los colonos solían recibir a su llegada: casa, parcela en depósito, ganado, arado, carro y aperos⁶³⁵. La redención social de estamentos potencialmente subversivos, por la miseria, y poco favorecedores de

⁶³⁵ “Por ello, el colono es el exponente más representativo de lo que representa el Plan Badajoz. Cada colono recibe, a título provisional para su explotación agropecuaria, una parcela de 4 a 5 Ha., aperos de labranza y ganado, y una vivienda. Es tutelado en los primeros cinco años de su nueva vida de colono, por la explotación en régimen de aparcería por el Instituto Nacional de Colonización, con reintegro durante ese período del valor de los aperos y ganado. Adquiere la propiedad pasado el periodo de tutela, de la parcela y vivienda, por el reintegro a plazos de veinticinco a treinta años del 60 por 100 del valor de las mismas”, p. 50 del libro de **MARTÍN LOBO**, Manuel: *El plan de Badajoz, ¿éxito o fracaso?* Imprenta EGRAF, Madrid 2002.

la imagen de pueblos y ciudades, fue una buena idea de los políticos del momento.

Destacaremos varios poblados de los construidos en Extremadura, para apreciar la singularidad y atractivo de éstos, tanto en lo urbanístico como en lo arquitectónico. Porque no todos los pueblos tuvieron una estética popular; en algunos casos llegaron a tener ordenaciones y arquitecturas vanguardistas.

El más conocido de todos, y uno de los que más veces se ha estudiado en la bibliografía general y específica, es Vegaviana (Cáceres), del arquitecto José Luis Fernández del Amo (1914-1995, t. 1942). Vegaviana fue presentado en el V Congreso Internacional de Arquitectos que se celebró en Moscú en 1958 recibiendo elogios. Proyectado en 1954 y ampliado como casi todos posteriormente, se trata de un ejemplo de las posibilidades de la ciudad jardín con una particularidad, que el jardín es la propia dehesa. Gracias al respeto de sus encinas y alcornoques y de la sabiduría rural, apenas se trazan carreteras, pues se dejan los caminos y los senderos para que circulen carros y personas; así los espacios son amplios y hay facilidad para ubicar los equipamientos. De Vegaviana se decía unos años después de su inauguración:

“Donde hoy se alza este pueblo, había antes un extenso bosque de encinas cercano a Coria. Por de pronto, no se taló en su totalidad el bosque existente, sino que se respetó en su integridad una gran zona de encinas. Pero Vegaviana es importante no sólo por su clara belleza blanca, sino también porque allí se ha iniciado una zona nueva de urbanismo, aplicado a las zonas rurales; pues la circulación rodada se establece por una nueva serie de calles periféricas que rodean todo el pueblo como en un anillo circulatorio. Las fachadas principales de las calles dan a zonas verdes, donde se ha conservado el arbolado de encinas existente, las cuales se complementan con vegetación baja espontánea, como son jaras, tomillo, retama, etc.

Las portadas de las viviendas quedan como en un parque natural, y sólo la parte trasera de las casas, los corrales y cuadras se comunican con las calles por donde se permite el tráfico”⁶³⁶.

Las construcciones de este poblado cercano a Moraleja parecen haber brotado de la misma tierra. Hay un sentido de perdurabilidad en todo ello, de respeto por el entorno, como si nada hubiera cambiado. Casi todas las construcciones emplean una estructura de hormigón armado y muros de pizarra encalados, muros rugosos que centellean con la luz del sol.

Otro de los pueblos destacados es Entrerríos (Badajoz), a pocos kilómetros de Villanueva de la Serena, proyectado en 1961 por el renombrado arquitecto Alejandro de la Sota (1913-1996, t. 1941). El poblado se sale de lo común, no tanto por su ordenación sino por la estética del conjunto religioso. En lo urbanístico una gran plaza elíptica, ajardinada frondosamente y con soportales en buena parte de su perímetro, define el núcleo distribuidor de las viviendas, que se

⁶³⁶ **PUIG**, Ignacio: “La obra colonizadora de Cáceres”, tirada aparte de la revista *Ibérica*, Barcelona noviembre-diciembre de 1960, p. 30.

sitúan alrededor, en calles cercanas. La amplitud de la plaza contrasta con la estrechez de algunas calles y lo llamativo de la iglesia con la sencillez de algunas casas. Hay un cierto toque sureño, empleando algunos azulejos como decoración. La iglesia es un gran tambor cilíndrico de ladrillo, con una gran bóveda interior, un hito urbano muy llamativo por su forma, su ubicación y su color. Los ambientes de intimidad están bien conseguidos.

El INC se transformó en el IRYDA en 1971, pero éste siguió cuidando de estos poblados. Con el tiempo, en los setenta, la población de estos núcleos sufre un cierto retroceso, fruto de la emigración. Valdelacalzada y Valdivia fueron siempre de los más poblados con cerca de 3.000 habitantes. En 1980 la población se estabiliza, de hecho según una estadística de esa época la situación era la siguiente⁶³⁷:

TERRITORIO	POBLADOS	NÚMERO DE HABITANTES	NÚMERO DE VIVIENDAS
BADAJOS	42	33.013	6.779
CÁCERES	24	16.054	3.513
EXTREMADURA	66	49.067	10.292
ANDALUCÍA	128	38.892	9.458
ARAGÓN	31	14.657	3.692

De los pueblos nuevos creados a mediados de siglo en España existían 15 entre 1 y 100 habitantes, 124 entre 101 y 500 habitantes, 89 entre 501 y 1.000 habitantes, 33 entre 1.001 y 1.500 habitantes, 7 entre 1.501 y 2.000 habitantes, 4 entre 2.001 y 2.500 habitantes, 3 entre 2.501 y 3.000 habitantes, 1 entre 3.001 y 3.500 habitantes y 1 entre 3.501 y 4.000 habitantes. El valor medio era de 300 habitantes⁶³⁸. En 1986 de los 285 poblados creados en toda España 7 eran "municipios", 52 "entidades locales menores" y 226 "barrios". En Badajoz 9 entidades locales menores y 30 barrios; en Cáceres 3 y 20 respectivamente⁶³⁹. En Extremadura la media de población es mayor, y se sitúa cercana a mil vecinos.

La conclusión es que estas colonizaciones y regadíos supusieron un Impulso económico relativo. Las posibilidades de desarrollo no fueron las previstas, si bien muchas familias viven todavía en la actualidad de estos cultivos y aprovechamientos. Las fábricas tuvieron que cerrar en los ochenta al no ser rentables. El lastre de la situación de atraso anterior explica muchas causas así como la falta de competitividad. Los costes del plan se multiplicaron sobre lo previsto, lo que tampoco fue beneficioso. A nivel geográfico el territorio se ha transformado profundamente. La actuación ha pasado a la historia como una tentativa seria aunque poco afortunada de progreso.

⁶³⁷ Tabla extraída de **VV. AA.** (coord. **VILLANUEVA PAREDES**, Alfredo y **LEAL MALDONADO**, Jesús): *Historia y Evolución de la colonización agraria en España. Volumen III, La planificación del regadío y los pueblos de colonización*. Editan varios ministerios del Gobierno de España, Madrid 1990.

⁶³⁸ **BEATO ESPEJO**, Manuel: *Reordenación administrativa de los poblados de colonización en Extremadura*. Edita Universidad de Extremadura, Salamanca 1986.

⁶³⁹ *Ibidem*.

Me parece significativo, por último, la importancia que se dio en casi todos los proyectos de estos pueblos de colonización a las fuentes. Casi siempre fueron construidas dos o más, sirviendo para abastecimiento pero también como ornamento. Su simbolismo es evidente, y por ello los arquitectos no dudaron en crear bellos y variados diseños, de muchos surtidores y rematados en ocasiones con cruces o luces. Elemento de prosperidad, de vida, de agradecimiento, las fuentes creaban un recuerdo permanente para que el mundo conociera la importancia capital del agua, auténtico suministrador de riqueza que daba sentido al poblado.



Gévora, fuente e iglesia



Valdivia, fuente



Entreríos, fuente



San Rafael de Olivenza, fuente e iglesia



Vegaviana, iglesia



Entrerríos, complejo parroquial



Sagrajas, ayuntamiento



Novelda, casa



Gadiana del Caudillo, iglesia



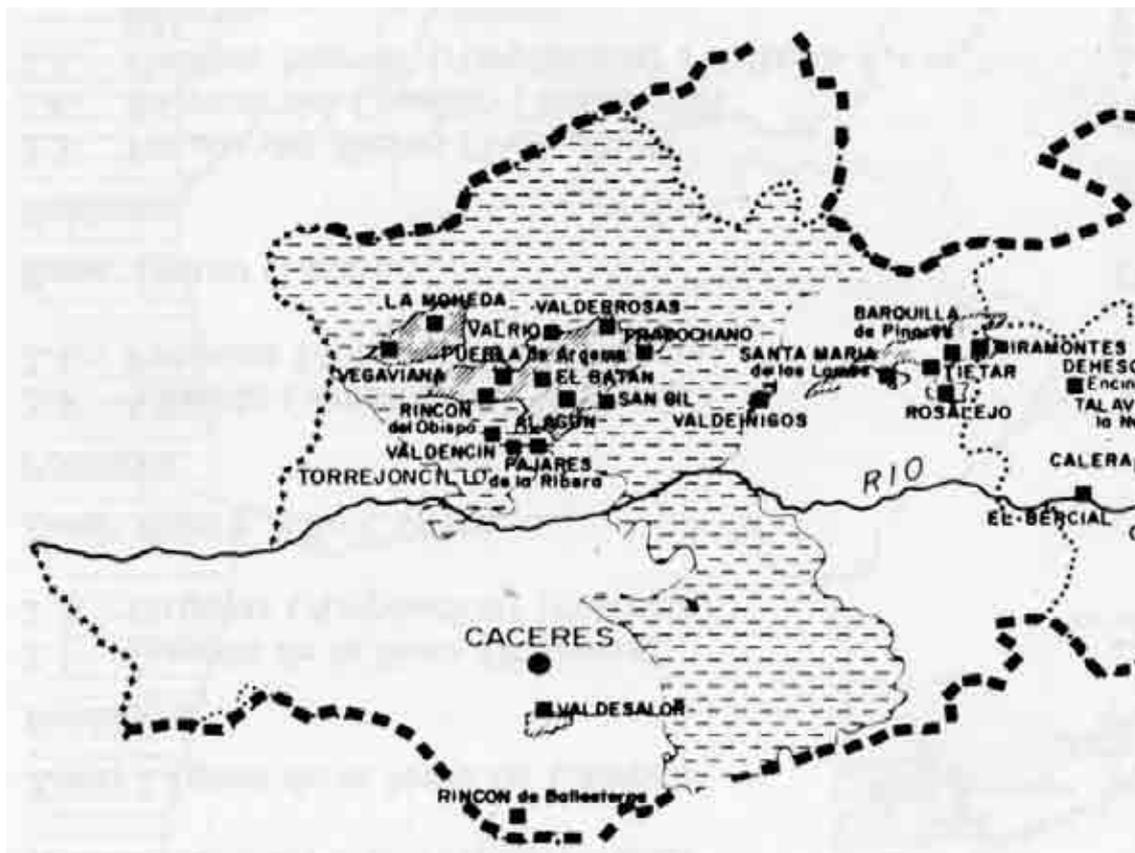
Balboa, vista

aérea⁶⁴⁰

⁶⁴⁰ Todas las fotografías de los poblados salvo ésta pertenecen al autor de esta ponencia.



Diario Hoy de 06-04-1952



Mapas tomados del libro de VV. AA. (coord. VILLANUEVA PAREDES y LEAL MALDONADO): *La planificación del regadío y los pueblos de colonización*. Editan varios ministerios del Gobierno de España, Madrid 1990, pp. 326 y 328.



La Impronta Urbana de la Industria Conservera en Molina de Segura (Murcia).

María Griñán Montealegre

(Dra. Historia del Arte. Profesora TU. Departamento Historia del Arte de la Universidad de Murcia)

M^a Dolores Palazón Botella

(Lcda. Historia del Arte. Becaria F. P. U. del MEC en el Departamento de Historia del Arte de la Universidad de Murcia)

RESUMEN

Esta comunicación pretende analizar la huella que las diversas fases de industrialización y des-industrialización han dejado en el paisaje urbano de Molina de Segura, una de las localidades más importantes para la economía de la Región de Murcia. Como en otras muchas urbes la industrialización cambió el concepto y la forma de la ciudad, modificando su paisaje con la instauración de los nuevos y modernos espacios fabriles vinculados, desde finales del XIX, a la industria conservera vegetal. De la mano de esta actividad alcanzó un período de esplendor y un crecimiento demográfico sin precedentes, que derivó en la transformación de su casco urbano.

Los años de auge económico concluyeron en las postrimerías del siglo pasado, cuando una fuerte crisis originó el cierre de numerosos centros de trabajo produciéndose la salida de las industrias conserveras asentadas en el interior de su trama urbana. Esta situación dejó sin uso grandes edificios y liberó importantes franjas de terreno en su interior salpicadas de numerosos restos industriales, cuyas dependencias fueron demolidas procediéndose a la reconversión urbana de sus espacios industriales dejando, como único y mudo testigo de su principal actividad económica, algunas de sus chimeneas industriales.

Todo ello explica que Molina de Segura albergue hoy un patrimonio industrial que representa parte de la historia social y económica de la Región de Murcia. Un patrimonio que se enfrenta a posturas tan opuestas como son su conservación y rehabilitación *versus* destrucción y urbanización, y cuya preservación ha sido vital para instalar nuevas zonas verdes y paisajísticas en su medio urbano.

1. LA INDUSTRIA CONSERVERA EN LA HISTORIA DE UNA CIUDAD

Molina de Segura se encuentra ubicada a ocho kilómetros de la capital de la provincia, Murcia, en la demarcación de la Vega Media, al margen izquierdo del río Segura. Geográficamente está condicionada por dos elementos: la proximidad al Segura, y una topografía no muy accidentada, al contar con una serie de

cabezos que no llegan a superar los 300 metros dentro del núcleo urbano⁶⁴¹. Su núcleo urbano se originó en lo alto de una colina, una zona ideal para su ubicación porque desde ella dominaba el terreno que tantas veces habría de defender debido a su cercanía a la capital y al estar situada en una tierra fronteriza con el mundo islámico. Estos condicionantes geográficos, unidos a una climatología dominada por un clima sub-árido, y una hidrografía insuficiente, dieron lugar a la creación de un fértil valle que sustentó la economía del municipio hasta finales del siglo XX. Todo ello se complementa con su privilegiada posición dentro de las principales vías y caminos a lo largo de su historia, desde los primitivos caminos a las modernas vías de comunicación del siglo XXI que recorrerán su término⁶⁴².

Los cultivos de sus tierras evolucionaron conforme avanzaron las técnicas hídricas y mecánicas, lo que permitió aumentar la superficie de regadío y mejorar el sistema de acequias que distribuyeron el agua por su huerta, así como todo tipo de elevadores de agua (norias, artes, aceñas) que propiciaron la introducción de los cultivos hortofrutícolas, desplazando al trigo, olivo y vid. Y, sobre todo, a partir de mediados del XIX, cuando el cultivo tradicional de la morera, sobre el que se venía sustentando una fuerte industria sedera, fue sustituido por los frutales de hueso, melocotoneros y albaricoqueros, cítricos, naranjos y limoneros, y las hortalizas, pimiento pimentonero, materia prima que la industria conservera vegetal necesitaba para instalarse en ella.

El origen de la industria conservera en Murcia, en sentido de explotación industrial, se atribuye a la llegada a Alcantarilla de la familia Esteva Canet y la puesta en marcha de su instalación en 1897. Con anterioridad ya hay constancia de pequeños talleres artesanos dedicados a la confitura de frutas, una actividad que se desempeñaba en los propios domicilios de los propietarios, ubicados en las zonas de huerta. Desde Alcantarilla la nueva industria se fue trasvasando a otros municipios cercanos, como son; Ceutí, Lorquí, Abarán, Blanca, Alguazas, Archena y Molina de Segura. Municipios que reunían los elementos básicos para poner en funcionamiento una industria de estas características: materia prima de calidad, representada en la excelente calidad de su albaricoque variedad “búlida”, mano de obra joven, barata y femenina, y vías de comunicación rápidas y modernas para dar salida a los productos.

Molina reunió estos condicionantes, y desde mediados del siglo XIX transformó su identidad, pasando de ser un núcleo agrícola a convertirse en uno de los municipios más industrializados de la Región. En concreto su industria conservera se erigió en el motor fundamental de la ciudad, hasta el punto que el icono y la seña de identidad para la población de Molina giraba en torno al sector conservero, acuñando el eslogan de “Cuna de la Conserva”, siendo el municipio que contaba con mayor número de instalaciones de este tipo dentro del ámbito regional.

⁶⁴¹ **PASTOR PALAZÓN, S.** (2004): *Molina de Segura. Dinamismo y vanguardia*. Centro de Estudios Molinenses y Ayuntamiento de Molina. Molina de Segura.

⁶⁴² **GONZÁLEZ CABALLERO, F.** (1998): “Noticias de diferentes autores sobre el castillo y las murallas medievales de Molina de Segura (Murcia)”. *Setenil*, N° II. pp. 111-126.

En sus orígenes esta industria estuvo ligada a los principales exportadores agrícolas y del pimentón, pero muy pronto sus importantes beneficios les permitieron obtener un capital inicial para dar forma a las primitivas industrias y abastecerse de materia prima. Entre los pioneros molineses tenemos a Maximino Moreno (1891/1911)⁶⁴³, José Hernández (1916), Rogelio Gil, Juan Antonio Prieto (1920), José Antonio Espallardo (1927) y Eduardo Dávalos (1927). A partir de la década de los 50 adquirieron protagonismo las grandes familias conserveras unidas al origen, evolución y modernización de la conserva, quienes llegaron a ocupar un importante papel social y económico en Murcia hasta las últimas décadas del siglo pasado, como ejemplificaron Hermanos Hernández Pérez, Hijos de Juan Antonio Prieto, Hijos de Juan Pedro Hernández Contreras y José María García Gomariz, entre otros⁶⁴⁴. Como en el resto de España, estos industriales no sólo potenciaron la puesta en marcha de conserveras, llegando a establecer filiales en La Rioja, Navarra y Extremadura, sino que promovieron una serie de industrias afines que les permitieron autoabastecerse de algunos materiales, caso de los envases metálicos, el plástico y el cartón, cambiando la imagen de Molina convirtiéndola en un polo de atracción para nueva mano de obra que se trasladaba al municipio desde las zonas más desfavorecidas de la Región así como de las provincias limítrofes. Esta situación provocó el despliegue urbanístico de la Villa donde los propios conserveros pusieron en práctica una política de promoción de viviendas y residencias temporales apoyándose en la legislación española sobre casas baratas y viviendas subvencionadas de renta limitada convirtiéndose, de este modo, a la industria conservera en responsable de su crecimiento urbano.

2. TIPOLOGÍAS Y ZONAS DE EMPLAZAMIENTO DE LA INDUSTRIA CONSERVERA EN MOLINA DE SEGURA

Los primeros espacios en los que se desarrolló la actividad conservera, desde finales del XIX a mediados del XX, no fueron construidos para cumplir tal cometido, sino que siguiendo el ideario pre-industrial, emplearon viviendas particulares, sus patios y cobertizos, o lugares que habían cumplido otra función previamente donde se fueron ubicando estas industrias con vocación de taller artesano. La reutilización de espacios es una de las características del sector conservero en sus inicios, lo que hizo que no se desarrollara una tipología arquitectónica inicialmente propia. De este modo, se ahorraba capital amparándose en la estacionalidad de los productos perecederos, que coincide con los meses de primavera y verano, cuando se gozaba de un clima benigno que permitía trabajar al aire libre, a lo que se añadía un tratamiento artesanal de los productos que hizo innecesario disponer de un espacio especialmente acondicionado para la manipulación de productos. Este sería el motivo que justificaría una incongruencia entre la estadística fabril de 1930, que recoge seis instalaciones conserveras, y un plano del municipio, fechado en 1929, donde sólo

⁶⁴³ Aunque no aparece en los padrones industriales hasta 1911, la familia conservera considera 1891 como su año de fundación, siendo de este modo anterior a la instalación de la factoría de los Esteva Canet en Alcantarilla (1897).

⁶⁴⁴ PASTOR PALAZÓN, S. (2004): *Molina de Segura. Dinamismo y vanguardia*. Centro de Estudios Molinenses y Ayuntamiento de Molina. Molina de Segura. pp. 103-105.

se recogen dos fábricas: la fábrica de pimentón y conservas de Rogelio Gil Funes, y la de Maximino Moreno⁶⁴⁵.

Durante las décadas de 1930 y 1940 la industria se paralizó casi completamente en la ciudad, recuperándose a partir de 1950, momento en el que aumentó la producción y comenzaron a requerirse nuevas instalaciones que se adaptasen a sus necesidades. Es ahora cuando tenemos constancia documental de las primeras factorías creadas de nuevo, a partir de proyectos ejecutados por arquitectos. El modelo que predominó fue el de la nave en planta baja, al disponerse de suelo en abundancia, siendo prácticamente nulo el uso de la fábrica en altura, aunque algunas instalaciones contaran con amplios sótanos. La fábrica se completaba con un patio descubierto, de grandes dimensiones, donde se ubicaban la caldera y la leña que la alimentaba. Se emplearon materiales de bajo coste, como mampostería para el relleno de los cimientos, ladrillos para los pilares y cerramientos externos. La cubierta era a dos aguas, de teja, sustentada por un entramado de madera, un elemento que había que cuidar para evitar que se viera afectado por el vapor de agua, que emanaba de los procesos de cocción y esterilización.

Uno de los factores más novedosos de la ciudad fue la ubicación de estos edificios, que estuvo condicionada por el recorrido de las acequias que discurren por su casco urbano: Subirana y Mayor, de donde tomaban el agua necesaria para confeccionar el producto, limpiar sus instalaciones y usarlas a modo de sistema de alcantarillado. El resultado de todo ello fue la creación de unos ejes hídricos-industriales para el sector conservero molinense, provocando una alta concentración de industrias en los espacios por los que fluyen, especialmente en la acequia Mayor, escogida por Rogelio Gil, Eduardo Dávalos, José Hernández, Maximino Moreno, Juan Antonio Prieto, José Hernández y Juan Pedro Hernández para situar sus complejos industriales.

Los años 60 fueron testigos de un auge constructivo fabril importante debido a que la industria local comenzó a contar con moderna maquinaria que automatizó algunos de los procesos de trabajo, y que requería un espacio diáfano, amplio y elevado, que permitiera mejorar las condiciones laborales. Ello se logró usando componentes arquitectónicos pre-fabricados, como estructuras y cubiertas metálicas. Con su empleo se podía reducir tiempo y costes en la ejecución de las obras, ayudaban a crear instalaciones racionalizadas, a la vez que permitían ordenar el espacio optimizando la cadena de producción. A partir de esta fecha los profesionales que más encargos recibieron fueron los ingenieros y los peritos industriales, que a la vez solían trabajar en alguno de los talleres de estructuras metálicas que se instalaron en el municipio, como fue el caso de; "Mometalic", de Ángel Bermejo, e "Hijos de Francisco Salazar". Inicialmente estas mejoras estuvieron destinadas a la industria conservera, pero rápidamente fueron trasladadas a otros sectores industriales de la Región. Estas industrias de estructuras metálicas actuaron como propulsoras de la construcción fabril, convirtiendo a Molina de Segura en un foco de referencia que exportaba sus

⁶⁴⁵ V. V. A. A. (1992): *Presente y futuro de Molina de Segura. Recomendaciones e instrumentos para su desarrollo local*. Ayuntamiento de Molina de Segura. Molina de Segura.

estructuras metálicas no sólo a otras zonas de la Región, sino del país, caso de Andalucía, Castilla-La-Mancha, y los núcleos donde se asentaban los conserveros molinenses; Navarra, La Rioja y Extremadura, apoyándose en el auge de la industria conservera para darse a conocer y recibir encargos de gran envergadura.

Un elemento ligado a este tipo de actividad, sin duda el más conocido e identificativo del sector, son sus chimeneas. Señalar que en los primeros momentos no se encontraban formando parte de las primitivas instalaciones y no sería hasta la década de los 50-60 cuando se construyan debido a que a partir de esas fechas se comenzó a implantar el uso generalizado de calderas de vapor, cuya combustión provocaba gran cantidad de humo, dejando el aire viciado de partículas en suspensión, haciendo imprescindible la construcción de chimeneas en los complejos conserveros. Éstas fueron levantadas por cuadrillas itinerantes que trabajaban en los municipios donde los contrataban. En el caso de Murcia destacó la familia de los Pacheco originarios de Alcantarilla, quienes durante años construirían este elemento tan característico incluso fuera de la Región⁶⁴⁶.

Tipológicamente en Molina predominaran las chimeneas de sección circular, un modelo estilizado y donde son comunes los elementos decorativos que adornan su base, fuste y remate, decoración que suele ser la firma de la mano ejecutora ya que son escasos los restos documentales que nos han quedado de los procesos de su elevación.

Paralelamente a los cambios constructivos nos encontramos con un nuevo condicionante en la ubicación de las instalaciones: el desvío de la CN-301, que discurre fuera del municipio. La construcción de esta vía, que enlaza Cartagena con Madrid, dotó a la ciudad de un desvío externo, rápido y fluido. A pesar de ello, su trazado se enfrentó a la oposición del gobierno local, por considerar que perjudicaría a su actividad comercial e industrial. Esta vía supuso la expansión de las grandes factorías hacia el nuevo eje de comunicación. Desde las inmediaciones del casco urbano los conserveros que disponían de terrenos en las cercanías de la carretera fueron ampliando sus negocios hacia ella, como es el caso de Maximino Moreno, Hernández Pérez, Hijos de Juan Antonio Prieto e Hijos de Juan Pedro Hernández Contreras, quienes parten de su factoría inicial para ampliar sus instalaciones buscando una nueva salida que les favoreciera para proceder a la distribución de sus productos. A un lado y otro de la vía, las grandes firmas conserveras fueron alineando sus fachadas dando forma a la columna vertebral del sector conservero convirtiéndose en un corredor industrial⁶⁴⁷. La nueva disposición de las industrias solucionaba algunos de sus problemas, mejorando las labores de carga y descarga, a la vez que quedaban excluidas de las zonas de tráfico y aparcamiento del centro que congestionaban los accesos a las ubicadas en el casco urbano, molestias que van a perdurar en el tiempo complicándose cada vez más conforme el parque móvil de la ciudad crezca.

⁶⁴⁶ **CASCALES LÓPEZ**, P. L. (2001): *Las chimeneas industriales de Alcantarilla*. Ferretería Zapata. Alcantarilla.

⁶⁴⁷ **BENITO DEL POZO**, P. (1992): *El espacio industrial en Asturias*. Oikos-tav, Consejería de Medio Ambiente. Principado de Asturias.

Pronto estas mejoras se vieron amenazadas por la saturación de espacios; pese a que el conservero disponía de una reserva de suelo en los alrededores de su industria, las sucesivas ampliaciones acabaron por agotarlo, viéndose entonces obligados a desplazar sus fábricas y trasladar parte de sus instalaciones hacia zonas con una mejor infraestructura. Con un gran sentido de adaptación, desde finales de 60, comenzaron los traslados, creándose los primeros polos industriales del municipio. Es el caso de Hijos de Juan Pedro Hernández Contreras, quienes decidieron ubicar parte de sus nuevas dependencias en la avenida de Valencia, pese a que su fábrica originaría estaba en la calle Atenza, con fachada a la CN-301, porque en ella no era posible realizar más ampliaciones.

De este modo, se produjo así la conversión de una parte del Huerto de los Nisperos, en las inmediaciones de las calles García Lorca y Avenida de Valencia, hasta el cementerio municipal, en una zona industrial, a la que se trasladaron otras industrias, caso de las fábricas de envases metálicos, cartón y plástico representadas por los Hermanos Hernández Pérez, y la fábrica de conservas de Lozano, siendo un lugar con un marcado carácter industrial que ayudó a descongestionar el centro urbano, estando en las cercanías de lo que después sería el polígono industrial El Tapiado⁶⁴⁸.

Todo ello convirtió a Molina de Segura en una zona industrial, en un motor de la economía no sólo regional sino nacional. Sus chimeneas eran su símbolo y el significado de la prosperidad de unas gentes que acudían buscando mejoras en sus condiciones de vida. Algo que cambia en la década de los 80 del siglo XX, cuando el sector entró en una fuerte crisis de la que no se recuperó, certificándose su ocaso definitivo en los años 1992-1994.

3. LA INDUSTRIA CONSERVERA COMO FACTOR DEL CRECIMIENTO URBANO

Una de las principales necesidades del sector conservero, como hemos visto, fue la necesidad de una mano de obra constante y abundante, una fuerza de trabajo que la población autóctona no podía facilitar. Ello provocó el desplazamiento a la zona de un importante y heterogéneo grupo demográfico en busca de un empleo y de mejoras en sus condiciones de vida. Si en un principio este traslado fue de carácter temporal, durante las campañas de primavera y verano, con la entrada de nuevos productos y el funcionamiento continuado de las actividades industriales, los inmigrantes comenzaron a asentarse de un modo definitivo lo que estimuló su desarrollo urbanístico, dando origen a los barrios del Carmen, San Miguel, San Antonio, San José y Fátima.

Pero esta situación ocasionó graves problemas a un pueblo que no disponía de espacio en el que asentar a una población fluctuante que se trasladaba anualmente, dando como resultado alojamientos indignos, que no reunían las

⁶⁴⁸ GRIÑÁN MONTEALEGRE, M., PALAZÓN BOTELLA, M^a D., y LÓPEZ SÁNCHEZ, M. (2007) "Arte e Industria: Del proyecto de Melchor de Luzón al nacimiento de la industria conservera en Molina de Segura (Murcia)" en ÁLVAREZ ARECES, M. A. (Coord.) *Arquitecturas, ingenierías y culturas del agua*. CICEES-INCUNA. Gijón. pp. 387-398.

mínimas condiciones de habitabilidad y donde el personal era hacinado⁶⁴⁹. Para evitar esta situación los industriales tomaron medidas, entre las que destacaron la promoción particular de viviendas. La labor de estos industriales como promotores no sólo debe justificarse desde el fin social, ya que para ellos esta actuación llevaba implícita otros elementos; el papel beneficioso de la publicidad dentro del municipio, especialmente creando una idea de protector en torno a una figura paternalista que actúa sin buscar ningún tipo de beneficio. Contaban para ello con el incuestionable poder de una acción que les hacía estar bien considerados, tanto por la administración como por los habitantes del lugar, haciendo que sus propuestas fueran consideradas y aceptadas. También disponían de solares y capital para ubicar y llevar a cabo las obras, elementos que no estaban a disposición de todo el mundo. Sin olvidar, que a menudo, estaban familiarizados con el encargo de obras de envergadura, como eran las sucesivas ampliaciones de sus industrias lo que les llevaba a estar en permanente relación con arquitectos, peritos e ingenieros, que a la vez, que trabajaban en sus factorías también lo hacían en estos proyectos de nuevas viviendas, volcando sus conocimientos no solamente en lo industrial.

Entre las medidas que tomaron, destacamos la construcción de residencias temporales para las trabajadoras eventuales. En ellas se reunían los requisitos mínimos de habitabilidad y permitían tener un férreo control de la vida del empleado, como ocurrió con la que el arquitecto Fernando Sanz Navarro, construyó por orden de la firma Hermanos Hernández Pérez en 1963, justo frente a su industria⁶⁵⁰. El edificio se componía de una planta baja, destinada a residencia, formada por: dormitorios, cocina, comedor, despensa y aseos, así como, patio, lavadero y tendedero de ropa, mostrando una preocupación por satisfacer las necesidades de las alojadas. El resto del edificio lo formaban tres plantas donde había cuatro viviendas en cada una.

Las actuaciones de estos industriales no se limitaron sólo a ayudar a esta población foránea, temporal y eventual, sino que también lo hicieron con la local, tanto si se trata de los vecinos del pueblo como de aquellos que decidieron instalarse definitivamente en Molina al amparo de su industria. Para ello se decantaron por construir dos tipos de viviendas: unifamiliar en hilera o en altura.

El modelo de casa unifamiliar en planta baja fue uno de los más empleados desde mediados del XX. Se trataba de una vivienda con una distribución en entrada, tres habitaciones, comedor, cocina, aseo y patio, como ejemplificaran las seis que Juan Antonio Prieto Pérez promovió en el barrio del Carmen, ejecutadas por Guillermo Martínez Albaladejo, en 1958⁶⁵¹; y las doscientas dieciséis que Hernández Pérez edificó en los años 70 en el barrio de San Antonio, diseñadas por los arquitectos Fulgencio Box Hernández y Manuel Sánchez Varas.

⁶⁴⁹ IGLESIAS PAGEO, M^a J. (1994): *Historia de Molina en Letra Pequeña*. Excmo. Ayuntamiento de Molina de Segura, Molina de Segura.

⁶⁵⁰ Archivo Municipal Molina de Segura (AMMO). Obras y Urbanismo. Caja nº 849. Expediente nº 45.

⁶⁵¹ AMMO. Obras y Urbanismo. Caja nº 828. Expediente nº 712.

La edificación en altura se prefirió para las zonas del centro, donde el suelo escaseaba y se estaba más cerca de las fábricas, con lo cual, los industriales que decidieron llevar a cabo una labor como promotores, prefirieron destinar los terrenos ubicados en las inmediaciones de sus fábricas para dedicarlos a su expansión, o construir edificios en altura para la población ocupando de este modo, una menor superficie de suelo. Como ejemplos de este modelo vamos a estudiar dos proyectos, firmados ambos, de nuevo, por Martínez Albaladejo.

El primero se corresponde con un ambicioso proyecto promovido por los Hermanos Prieto Oliva, hijos del conservero Juan Antonio Prieto, en 1958, para construir ciento diecinueve viviendas, divididas en dos tipos: cincuenta y ocho de Tipo A, con 59,28 metros; y sesenta y una de Tipo B, con 48,60 y doce locales comerciales, que se distribuían en varios edificios que formarían un bloque de edificaciones⁶⁵². Y otro caso, es un edificio de tres alturas, encargado por Hijos de Juan Pedro Hernández Contreras, distribuidas en una planta baja, destinada a comercio, algo usual en estas edificaciones puesto que en ella el industrial vendía objetos de primera necesidad para sus empleados, y las otras a dos viviendas por planta⁶⁵³. Este edificio se proyectó para ubicarlo en las inmediaciones de su factoría, por su distribución interna nos puede hacer pensar que se trataba de un edificio destinado a sus empleados, aunque también pudo haberse pensado para alojar a los miembros de la familia si tenemos en cuenta que su fachada presenta un criterio estético que no se tenía en cuenta en estas edificaciones, como es el chafalán de una de las esquinas, que se adapta perfectamente a la forma del solar, un tanto irregular. Del mismo modo, la terminación del edificio con una cornisa en cuya parte central se ubicó un frontón escoltado por dos pináculos, dotarían al edificio de unas reminiscencias estéticas que lo harían destacar de entre la seriación y repetición de fachadas sin elementos ornamentales destacables.

Dentro de este último tipo de vivienda, no podemos dejar de incluir el barrio de Fátima, conocido popularmente por “*Casas Baratas*”, donde inicialmente la Junta Parroquial, y después, la Constructora Benéfica San Vicente de Paúl, representada por el industrial conservero José Hernández Pérez, emprendieron la labor de construir este nuevo barrio en solares cedidos por la condesa viuda de Heredia-Spínola. Mediante el empleo de bloques de viviendas se sacó más partido a este terreno, edificándose también locales comerciales, en los bajos de los edificios, así como escuelas y parroquia, que dotaron al barrio de una autonomía propia, y con el traslado de las industrias al eje de la CN-301 y el desarrollo del polígono industrial El Tapiado lo convirtieron en una fuente de mano de obra importante para dar abasto a las demandas de las nuevas empresas.

4. DESTRUCCIÓN Y RECONVERSIÓN URBANA DE SUS ESPACIOS INDUSTRIALES

⁶⁵² AMMO. Obras y Urbanismo. Caja nº 825. Expediente nº 344.

⁶⁵³ AMMO. Obras y Urbanismo. Caja nº 851. Expediente nº 170.

La hegemonía del sector conservero molinense comenzó a declinar a partir de la década de los 80, momento en el que se comenzó a paralizar la actividad constructiva de las instalaciones, siendo los años finales del siglo XX testigos del último capítulo que protagonizaría la conservera culminando con un epílogo catastrófico que nada tendría que ver con su pasado glorioso dominado por el cierre de sus instalaciones y la paralización de la actividad. Molina se quedó sin su icono industrial y pasó a ser el escenario de una lucha donde diariamente se sucedían reducciones de jornada laboral, las suspensiones de pago, los cierres y despidos, creándose un conflicto social sin precedentes que a menudo sobrepasó al municipio, y donde reivindicaciones, huelgas y manifestaciones sustituyeron a la algarabía de la jornada laboral, dejando tras de sí un escenario formado por edificios industriales que ya no cumplían la función para la que fueron creados y unos protagonistas, obreros y empresarios, que estarán enfrentados durante años.

Antes de que el polvorín estallara en los años 90, las conserveras arrastraban una serie de problemas, entre los que se encontraba la falta de espacio para sus instalaciones. Su privilegiada ubicación en las inmediaciones del centro urbano, en una zona inicialmente externa y bien comunicada, se vio copada por las nuevas áreas residenciales, que asfixiaban sus dependencias e imposibilitaban su crecimiento, ya fuera por la falta de solares o por el precio que éstos fueron alcanzando ante la demanda de nuevo suelo urbano.

Algunos conserveros, como Prieto e Hijos de Juan Pedro Hernández Contreras, habían buscado nuevas zonas de emplazamiento para desahogar sus primitivas instalaciones en las décadas 60-70, pero otros, como Maximino Moreno y Hernández Pérez Hermanos, pese a disponer de instalaciones en otros municipios, continuaron ligados a su primitiva factoría en Molina desde la que fueron creciendo hasta dar forma a sus industrias, en zonas clasificadas como industriales hasta el último Plan General de Ordenación Urbana, publicado en el BORM del 28 de julio de 2006. En efecto, ni en el Plan de 1971, ni el de 1985, se manifestaba interés por promover su traslado hacía otros lugares, por ello no se cambió la clasificación de suelo industrial sobre el que se asentaban las conserveras. Incluso en el Plan del 85 se indicaba expresamente que la zona industrial consolidada, clasificada como ZI-1, se encontraba, en parte, inserta en la trama residencial formando grandes manzanas que se fueron configurando con las sucesivas ampliaciones de las industrias hasta agotar el suelo, además de que *“... todas estas industrias tienen como dedicación fundamental la conserva y sus afines, ocupando gran cantidad de mano de obra, siendo el pilar básico de la economía local y base del desarrollo operado en las últimas décadas”*⁶⁵⁴. Se señalaba también la imposibilidad de llevar a cabo más ampliaciones, a no ser mediante la reconversión de sus espacios, dejando claro que en su superficie se podrían instalar todas las categorías industriales siempre y cuando se aplicasen medidas correctoras para eliminar los humos, olores y, en definitiva cualquier

⁶⁵⁴ Concejalía de Urbanismo. Excmo. Ayuntamiento de Molina de Segura. Plan General de Ordenación Urbana de Molina de Segura de 1985.

forma de contaminación. De este modo la legislación urbanística actuó como defensora de la actividad industrial justificando que su presencia mantenía el empleo, y en cierto modo también frenaba la especulación ya que el suelo industrial poseía un valor inferior frente al urbanizable no siendo posible llevar a cabo una recalificación sin contar con la aprobación de las administraciones locales y regionales⁶⁵⁵.

Pero este panorama empezó a cambiar con el ocaso del sector, que además de las importantes pérdidas económicas y laborales que ocasionó, llegó a sumir al municipio en una crisis de la que se iría recobrando lentamente a comienzos del siglo siguiente, suponiendo el fin de la gran mayoría de los edificios conserveros.

Esta situación podía haber servido para tomar conciencia colectiva de lo que el dañado patrimonio industrial significaba en su historia reciente y actuar como motor en la recuperación de estas instalaciones con diversos fines, especialmente culturales y sociales, como venía siendo habitual en otros lugares de Europa desde mediados del siglo XX. Sin olvidar, desde luego, llevar a cabo la rehabilitación de algunas de estas instalaciones reconvertidas en edificios residenciales e inventariar su maquinaria. Nada de esto ocurrirá; los edificios se destruyen y sus bienes muebles se dispersan o desaparecen, no en vano a lo largo de su historia habían sido sustituidos continuamente en pro de los nuevos avances técnicos.

En Molina el rápido desmantelamiento de sus infraestructuras conserveras estuvo motivado en gran medida por la crisis económica que afectó al sector, momento en que las empresas, inicialmente, optaron por buscar la recalificación de sus terrenos y trasladarse a otras áreas de la ciudad reunificando sus diversos complejos industriales. Pero ello no se llevó a cabo y el suelo de sus instalaciones pasó a formar parte de la negociación con los bancos, acreedores y personal de fábrica, teniendo como salida habitual la recalificación de los terrenos para liquidar sus deudas. Aunque junto a esto, en algunos casos, también los bienes fueron embargados y subastados para hacer frente a su falta de liquidez. Esta situación hizo que el derribo fuera la opción más efectiva, obteniéndose solares inmensos, espacios vacíos dentro del núcleo urbano, como antesala de su sustitución por edificaciones que tardarán años en construirse, salvaguardándose únicamente sus chimeneas industriales.

La donación de este suelo industrial, convertido en nuevo terreno urbanizable, permitió a la ciudad seguir creciendo de la mano de la industria conservera, algo que ya había ocurrido con su puesta en marcha y la demanda de numerosa mano de obra que se desplazó a la zona y que se asentó en los nuevos barrios. A la vez que se ordenaron los espacios que ocupaban, trazándolos de nuevo, creando nuevas franjas de terreno en las que van a surgir nuevas plazas y jardines públicos, espacios que alojan las chimeneas como únicos elementos del pasado industrial conservado. La Plaza de la Molinera, donde se encuentra la

⁶⁵⁵ **PARDO ABAD, C. J., y OLIVERA, A.** (1991): "Transcendencia del vaciado industrial en las transformaciones urbanas recientes" en MÉNDEZ, R. (Coord.) *Reestructuración industrial de los espacios urbanos*. Grupo de Geografía Industrial (A. G. E.), Documentos de Trabajo. Madrid. pp. 23-36.

chimenea de la factoría de los Hernández Pérez, y el Jardín del Huerto de Fayrén, con la chimenea de la instalación de Hernández Gil, son buenos ejemplo de esto. Mientras que a la espera de este cambio se encuentran los solares de las factorías Prieto, en los barrios de Fátima y San Roque. Lugares que serán tomados por modernos edificios residenciales en los que no se baraja la posibilidad de destinar algunos de sus espacios para albergar nuevas instalaciones municipales aprovechando sus amplios y diáfanos espacios y su buena comunicación.

Como historiadores del arte sentimos que su destrucción no haya estado precedida de un trabajo previo que permitiera la realización de un inventario donde se diera cuenta de sus elementos y se analizara la arquitectura que durante décadas albergó el trabajo de varias generaciones⁶⁵⁶. Sólo los expedientes de derribo nos han resultado un instrumento de trabajo muy valiosos ya que recogen algunos de estos elementos cuando señalan las partes que componían los complejos, los materiales empleados, e incluso como fuentes visuales, tienen un especial interés los planos levantados del conjunto, y las fases en las que se va a distribuir el desmantelamiento del edificio.

A todo ello se suma, como sabemos, el que estas edificaciones no se caractericen por la singularidad y monumentalidad de sus tipologías constructivas, sino por la homogenización, estandarización, igualdad y repetición, creando edificios en serie, lo que perjudica su valorización olvidando que una de las claves del patrimonio industrial no es su criterio estético sino su implantación, el impacto que provoca en un lugar determinado, y la repetición de tipologías y elementos comunes⁶⁵⁷. Estas cualidades hacen que sea imposible proceder a la recuperación íntegra de cada uno de ellos debido al alto número de restos que atestiguan la presencia del sector conservero en la localidad pero no justifica el que predomine una destrucción masiva que puede dejar nulos testimonios de la actividad en el lugar en el que más impacto tuvo, eliminando así, uno de los elementos claves de su paisaje urbano.

Las únicas que han sobrevivido a la política de acoso y derribo de los complejos fabriles son las chimeneas, protegidas por la Ley de patrimonio como elementos singulares, además debido al reducido espacio que ocupan y su asociación con la actividad industrial. Molina cuenta con cinco chimeneas conserveras⁶⁵⁸ que ejemplifican las diversas actuaciones que se llevan a cabo sobre las mismas. Mientras que las de Hernández Gil y Hernández Pérez han sido recuperadas en el entorno de modernas plazas, las de a las factorías de Prieto están a la espera de una resolución.

Un caso que llama la atención es el de la factoría y chimenea de Maximino Moreno, esta industria fue la última en abandonar el centro de la ciudad, firmando

⁶⁵⁶ CAPEL, H. (1996): "La rehabilitación y el uso del patrimonio histórico industrial". *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, N° 29. pp. 19-50.

⁶⁵⁷ CASANELLES RAHOLA, E. (1998): "Recuperación y uso del patrimonio industrial". *Ábaco. Revista de Cultura y Ciencias Sociales*. 2ª Época. pp. 11-18.

⁶⁵⁸ El municipio cuenta con siete chimeneas, de ellas dos se corresponde con las Cerámicas de Molina y del Segura, siendo el grueso más importante las que pertenecieron al sector conservero.

un convenio con el Ayuntamiento en el año 2000 para que el suelo sobre el que se elevaba fuera recalificado como urbano, siguiendo la tónica de sus vecinos conserveros. La conservera se encontraba ubicada en las inmediaciones del lugar donde todos los estudios históricos apuntaban que se podían encontrar las primeras construcciones del municipio. Siguiendo las directrices legales de actuación, tras el derribo del complejo se procedió a realizar una excavación arqueológica en el transcurso de la cual se descubrieron restos de la muralla medieval y del foso de la Villa, así como varias torres. La importancia de estos hallazgos hizo que se paralizara la promoción inmobiliaria prevista en el solar para finalmente transformarse hoy en un nuevo centro de interpretación denominado “La Muralla”, donde está previsto incluir un apartado dedicado a la industria conservera. Resulta paradójico que sea precisamente la aparición de estos elementos arqueológicos los que hayan servido como motor impulsor para la recuperación de parte de su patrimonio industrial puesto que en ese lugar estuvo asentada, durante más de un siglo, la conservera más antigua de la Villa.

Pero las chimeneas no son un testimonio suficiente; su preservación es fundamental pues nos informa de la presencia de una actividad industrial, pero no transmite nada sobre su funcionamiento, caracteres de su cultura industrial, peso del sector conservero y la importancia que tuvo en el municipio. Es cierto que están clasificadas en el catálogo del Plan General efectivo desde 2006, con un grado de protección integral, donde sólo se permite su conservación, rehabilitación, consolidación y restauración, pero su ficha de catalogación se limita a un estudio somero, donde se recogen datos relativos a su identificación (nombre, situación, otra catalogación), información (autor, uso, fecha, estado, propiedad, observaciones) y normativa que se le aplica (grado de protección, condiciones de actuación), reuniendo una serie de datos insuficientes para su estudio y recuperación. Pese a estas medidas, necesitan de una mayor cuidado, algunas de ellas presentan deficiencias en su estructura, han perdido parte de su remate, sin olvidar que su elevada altura y el haber sufrido la demolición del edificio que las albergaba, junto con las obras de los nuevos complejos que las rodean o las van a rodear, hacen que sean elementos inestables pudiendo suponer un riesgo para la población si no se toman las medidas oportunas en cuanto a su conservación y mantenimiento, ya que no es aceptable que lo que un día fue el reflejo de la prosperidad y el bienestar se transforme en ruina⁶⁵⁹.

Molina está perdiendo la oportunidad de iniciar la recuperación integral de su patrimonio industrial, al no haber sabido ver que la respetabilidad y los rangos de historia y patrimonio no necesitan de la solera de los años, sino de una adecuada educación que reúna las premisas necesarias para valorar los elementos más significativos de la sociedad, sin imponer un canon cronológico o estético que determine lo que es necesario preservar. Frente a su postura, otros municipios, como el cercano de Ceutí, ha optado por recuperar una parte de sus elementos conserveros, ubicando un centro cultural en una antigua factoría conservera y poniendo en funcionamiento el Museo de la Conserva Vegetal y Etnográfico de

⁶⁵⁹ **URIARTE, I.** (2004): “Ría de Bilbao: La industria, fábrica del paisaje”. *Ábaco*. 2ª Época, Nº 32. pp. 109-116.

Ceutí, denominado “*Siete Chimeneas*”, una alusión al número de chimeneas que conserva⁶⁶⁰.

En la actualidad los dirigentes locales están interesados en sacar de su letargo la historia y el patrimonio local, y quizás promuevan actuaciones que incidan sobre su legado industrial, la memoria vida de su pasado más reciente, la fuente principal del trabajo de sus gentes hasta hace unos años, un patrimonio vinculado a las últimas generaciones, pudiendo emplearlo en las más diversas actividades museográficas y didácticas.

BIBLIOGRAFÍA

BENITO DEL POZO, P. (1992): *El espacio industrial en Asturias*. Ed. Oikos-tav, Consejería de Medio Ambiente. Principado de Asturias.

CAPEL, H. (1996): “La rehabilitación y el uso del patrimonio histórico industrial”. *Documents d’Anàlisi Geogràfica*, Nº 29. pp. 19-50.

CASANELLES RAHOLA, E. (1998): “Recuperación y uso del patrimonio industrial” *Ábaco*. 2ª Época. pp. 11-18.

CASCALES LÓPEZ, P. L. (2001): *Las chimeneas industriales de Alcantarilla*. Ferretería Zapata. Alcantarilla.

GÓMEZ FAYREN, J. (1984): “Tipos de emplazamientos industriales en la región de Murcia” en *Papeles de Geografía*, Nº 9, Universidad de Murcia. Murcia. pp. 113-144.

GONZÁLEZ CABALLERO, F. (1998): “Noticias de diferentes autores sobre el castillo y las murallas medievales de Molina de Segura (Murcia)”. *Setenil*, Nº II. Molina de Segura. pp. 111-126.

GRIÑAN MONTEALEGRE, M., **LÓPEZ SÁNCHEZ**, M., y **PALAZÓN BOTELLA**, Mª D. (2007): “Entre la concienciación y la difusión: Propuesta de una ruta de la industria conservera en la región de Murcia (España). *Actas del V Coloquio Latinoamericano e Internacional Valoración, Difusión y Rescate del Patrimonio Industrial*, celebradas en Buenos Aires del 18 al 20 de septiembre de 2007. En prensa.

GRIÑAN MONTEALEGRE, M., **PALAZÓN BOTELLA**, Mª D., y **LÓPEZ SÁNCHEZ**, M. (2007) “Arte e Industria: Del proyecto de Melchor de Luzón al nacimiento de la industria conservera en Molina de Segura (Murcia)” en **ÁLVAREZ ARECES**, M. A. (Coord.) *Arquitecturas, ingenierías y culturas del agua*. CICEES-INCUNA. Gijón. pp. 387-398.

GUZMÁN GIMÉNEZ, G. (1986): “La conservación de alimentos y la industria conservera murciana”, en *La Cámara de Comercio. Historia Viva de Murcia 1899-1936*. Cámara Oficial de Comercio y Navegación de Murcia. Murcia. pp. 193-225.

IGLESIAS PAGEO, Mª J. (1994): *Historia de Molina en Letra Pequeña*. Excmo. Ayuntamiento de Molina de Segura. Molina de Segura.

PALAZÓN BOTELLA, Mª D. (2006): *Conserveros y promotores: Arquitectura industrial en Molina de Segura*. Trabajo final de doctorado inédito.

⁶⁶⁰ **GRIÑAN MONTEALEGRE**, M., **LÓPEZ SÁNCHEZ**, M., y **PALAZÓN BOTELLA**, Mª D. (2007): “Entre la concienciación y la difusión: Propuesta de una ruta de la industria conservera en la región de Murcia (España), en *Actas del V Coloquio Latinoamericano e Internacional Valoración, Difusión y Rescate del Patrimonio Industrial*, celebradas en Buenos Aires del 18 al 20 de septiembre de 2007. En prensa.

PALAZÓN BOTELLA, M^a D. (2006): *Patrimonio industrial conservero: Destrucción y reconversión urbana de los espacios industriales en Molina de Segura*. Tesis de licenciatura inédita.

PARDO ABAD, C. J., y **OLIVERA**, A. (1991): "Transcendencia del vaciado industrial en las transformaciones urbanas recientes" en MÉNDEZ, R. (Coord.) *Reestructuración industrial de los espacios urbanos*. Grupo de Geografía Industrial (A. G. E.), Documentos de Trabajo. Madrid. pp. 23-36.

PAREJA MUÑOZ, F. L. (1956): *Elementos de estructura económica de la industria conservera murciana. Directrices para su desarrollo económico*. Patronato de Cultura de la Excma. Diputación de Murcia. Murcia.

PASTOR PALAZÓN, S. (2004): *Molina de Segura. Dinamismo y vanguardia*. Centro de Estudios Molinenses y Ayuntamiento de Molina. Molina de Segura.

PEÑALVER TORRES, M^a T. (2002): "La arquitectura industrial: Patrimonio histórico y utilización como recurso turístico" en *Cuadernos de Turismo*, N^o 10. Universidad de Murcia. Murcia. pp. 155-166.

URIARTE, I. (2004): "Ría de Bilbao: La industria, fábrica del paisaje". *Ábaco. Revista de Cultura y Ciencias Sociales*. 2^a Época, N^o 32. pp. 109-116.

V. V. A. A. (1992): *Presente y futuro de Molina de Segura. Recomendaciones e instrumentos para su desarrollo local*. Ayuntamiento de Molina de Segura. Molina de Segura.

V. V. A. A. (1997): *Las conservas del pescado en el País Vasco. Industria y patrimonio*. Museo Naval. San Sebastián.

V. V. A. A. (2000): *Movimientos Apostólicos-Obreros en Molina*. Cuaderno N^o 5 del Centro de Estudios Molinenses. Molina de Segura.



La figura del Defensor del Pueblo en la defensa de los Patrimonios Públicos.

Maria Isabel Jaimez Gago

Doctora en Derecho. Profesora Colaboradora de Derecho Administrativo de la U.M.A

1. LA EXISTENCIA DEL PATRIMONIO HISTORICO, SU PROTECCIÓN Y DEFENSA POR LOS COMISIONADOS PARLAMENTARIOS.

Esta Comunicación quiere poner de manifiesto los vicios graves y frecuentes del actuar administrativo con respecto a su patrimonio, así como proyectar, aunque solo sea de forma sucinta, la actuación de los Altos Comisionados Parlamentarios del Estado y Comunidades Autónomas en la defensa de los patrimonios públicos.

Desde el Preámbulo de la Constitución, se proclama la voluntad de proteger a todos los españoles y pueblos de España en sus culturas y tradiciones y de promover el progreso de la cultura.

Los derechos relativos a la cultura se han introducido en forma de principios o valores constitucionales en los artículos 44.1 y 46, dentro del Capítulo III del Título I que lleva por rúbrica “De los principios rectores de la política social y económica”.

La salvaguardia del derecho social a la cultura aparece recogida en numerosas Sentencias del Tribunal Supremo. Las Sentencias de 3 de octubre de 1986 y de 19 de noviembre de 1991 identifican nítidamente el principio de defensas del derecho social a la cultura con la necesidad de conservar el patrimonio cultural histórico-artístico. Con esa idea su fundamento de derecho Cuarto declara: *“Las atribuciones de los organismos protectores del Patrimonio Histórico-Artístico obedecen a la defensa del derecho social a la cultura que obliga a aplicar la legislación protectora de dicho Patrimonio en el sentido más favorable a la conservación del mismo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 46 de la Constitución”*.

En este sentido, la labor de Defensor del Pueblo y de los distintos Comisionados Parlamentarios Autonómicos en el ámbito de la Cultura adquiere su significado en la supervisión de la actuación administrativa orientada a garantizar la efectividad del derecho de todos los ciudadanos a acceder a la Cultura, o, lo que es lo mismo, en la supervisión de la acción administrativa orientada a la conservación y enriquecimiento del Patrimonio Cultural y los Bienes que lo integran, y su posterior puesta en valor. Tanto para el Defensor del Pueblo como para sus análogos autonómicos es objeto de una preocupación especialísima el respeto de los derechos fundamentales. Estas instituciones también han mostrado

una profunda preocupación y una actuación contundente en la tutela y supervisión de la Administración ante posibles vulneraciones de Derechos Constitucionales de otra naturaleza como son los derechos contenidos en el capítulo III, del Título I de la Constitución.

El Estatuto de Autonomía para Andalucía contiene no pocas previsiones sobre los compromisos que han de ejercer los poderes públicos en aras del cumplimiento de aquellos fines constitucionales.

El Estatuto andaluz dispone, de forma muy clara, que la Comunidad Autónoma ejercerá sus poderes con el objetivo básico, entre otros, de “*proteger y realzar el paisaje y el patrimonio histórico de Andalucía*”. Igualmente se propone como objetivo “*afianzar la conciencia de identidad andaluza a través de la investigación, la difusión y el conocimiento de los valores históricos y culturales*”. Para la consecución de tales objetivos y a tenor de lo dispuesto, Andalucía posee la competencia exclusiva, entre otras, en materia de “promoción y fomento de la cultura en todas sus manifestaciones y expresiones, sin perjuicio de artículo 149.2 de la Constitución”, “patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico y científico, sin perjuicio de lo que dispone el número 28 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución”.

Existe pues un inequívoco marco constitucional y estatutario en el que hay que encuadrar la exigibilidad a los poderes públicos. Ahora bien, aunque estos son los preceptos que regulan expresamente la materia del Patrimonio Histórico, no podemos olvidar que el Patrimonio Histórico no es un compartimento estanco ajeno a la acción que desarrollen los poderes públicos desde otros sectores. Los espacios culturales son objeto de políticas de intervención de muy diverso signo: urbanísticas, medioambientales, turísticas y a distintos niveles: estatal, autonómico y local. Cada una de estas intervenciones configura estatutos jurídicos diferentes provocando una superposición de técnicas de intervención de muy diverso signo competencial.

Si nos detenemos en el Estatuto de Autonomía Andaluz, éste asume para la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en política territorial, es decir, en ordenación del territorio litoral y urbanismo y en el Patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico y científico sin perjuicio de los que dispone el artículo 149.1, 28 de la Constitución. La concreción de las competencias que posee cada una de las Administraciones territoriales en el ámbito del Patrimonio histórico está singularizada en la Ley de Cortes Generales 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español y la respectiva ley autonómica, en Andalucía, la Ley 1/1991, de 3 de julio, de Patrimonio Histórico de Andalucía.

Son por tanto muchas políticas las que inciden sobre un mismo territorio y se solapan complementándose. Todas ellas se ordenan en el mismo espacio y exigen una concepción conjunta, siendo todo ello posible mediante la coordinación entre las distintas Administraciones implicadas a la que obliga el artículo 103.1 de la CE en el artículo 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Tanto la Ley de Patrimonio Histórico Español como la Ley de Patrimonio de Andalucía enuncian las técnicas de protección y fomento: así la declaración de un bien de interés cultural y su consiguiente inscripción en el Registro General de Bienes de Interés Cultural. Esta declaración puede realizarse por Ley o por Real Decreto. Sólo en el caso de los bienes adscritos a los servicios públicos gestionados por el Estado, o que formen parte del Patrimonio Nacional, corresponde a la Administración General del Estado declarar un bien de interés cultural, mientras que en los demás casos corresponderá a la Administración Autónoma. La legislación del Estado y su instrumento de protección concretado en la Declaración de Bien de Interés Cultural se complementa con la legislación autonómica, que en el caso andaluz diseña el instrumento de la inscripción en el Catálogo General de Patrimonio Histórico Andaluz, como el mecanismo para la protección individualizada de los bienes culturales.

La Ley andaluza establece dos variedades de inscripción que comportan grados diferentes de protección. Los bienes objetos de inscripción genérica se ven sometidos únicamente al régimen establecidos con carácter general para todos los bienes del patrimonio histórico, mientras que los inscritos con carácter específico quedan sujetos a un régimen de autorizaciones previas más estricto.

De este modo se avanza en la seguridad jurídica tanto de los administrados como de la propia Administración gestora que, al contener las instrucciones los criterios y requerimientos técnicos que materializan las acciones de protección y conservación, ve anticiparse los problemas técnicos de la protección y conservación y anticipa sus soluciones, de ahí que las Instrucciones particulares aprobadas para cada conjunto se conviertan en un instrumento capital.

La declaración de un Bien de Interés Cultural y la inscripción genérica o específica en el Catálogo del Patrimonio Histórico Español, produce unos efectos. Los particulares están sujetos, en primer lugar a la obligación de conservación, inspección y visita⁶; en segundo lugar, soportan una serie de limitaciones en su derecho de propiedad o en sus derechos sobre el bien, tales como el derecho de tanteo y retracto a favor de la Administración.

Respecto a los efectos que para las Administraciones Públicas tiene la declaración de un bien como bien de interés cultural, o inscripción específica de un bien en el Catálogo, se debe destacar la labor de conservación, la labor de protección y la labor de fomento. La conservación y la protección del patrimonio histórico deben realizarse con carácter preventivo a través de la planificación urbanística y con posterioridad a través de régimen de autorizaciones previsto en la LPHA.

Dentro de las técnicas de control preventivo no podemos dejar de mencionar la Evaluación de Impacto Ambiental, que pretende evaluar la sostenibilidad de la obra en el entorno ambiental. La Asociación del elemento cultural con esta técnica es particularmente intensa.

El estudio de impacto ambiental que debe realizar el agente interesado debe estimar los efectos de la obra sobre estos bienes, lo que posteriormente será objeto de valoración por la Administración ambiental competente para emitir la evaluación.

Por lo que se refiere a la protección en un segundo momento, es decir, una vez que se ha catalogado el bien o se ha declarado de interés cultural y se ha establecido su régimen jurídico, la citada protección se lleva a cabo a través de la vigilancia, la inspección, y la adopción de las medidas sancionadoras y correctoras necesarias para reparación y la restitución de los bienes a su estado original, medida que puede concretarse en la ejecución subsidiaria de los deberes de conservación sobre un bien de titularidad privada o en la expropiación.

El fomento, por las Administraciones públicas se lleva a cabo a través de una amplia serie de medidas destinadas a incentivar la realización de actividades que contribuyan a la conservación o acrecentamiento de nuestro Patrimonio.

En todas estas técnicas de protección tienen un especial protagonismo los principios que han de presidir las relaciones interadministrativas: la comunicación, la cooperación y la asistencia.

Aún con todas estas actuaciones públicas se presentan quejas ante el Defensor del Pueblo y el Defensor del Pueblo Andaluz, analicemos los motivos.

2. EL DEFENSOR DEL PUEBLO Y EL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ ANTE LA DEFENSA DEL PATRIMONIO HISTORICO.

Como pone de manifiesto la doctrina, lo que caracteriza a todos los bienes integrantes del patrimonio histórico es la disociación entre el sustrato físico material, es decir “la cosa”, y el elemento inmanente, inmaterial, caracterizado por su valor cultural.

Tanto el Defensor del Pueblo Español como el Defensor del Pueblo Andaluz ponen de manifiesto en sus informes la especial relevancia del conflicto entre lo público y lo privado en la función de armonizar la consideración de los bienes integrantes del Patrimonio histórico como bienes susceptibles de apropiación privada y, en consecuencia, protegidos por las garantías inherentes al derecho de propiedad y su configuración como bienes integrantes de un patrimonio colectivo precisados. Este conflicto tiene su reflejo en las quejas recibidas por ambas Instituciones que, generalmente, se orientan a denunciar lo que algunos consideran un excesivo intervencionismo de la Administración en el ejercicio de su derecho de la propiedad que, estiman, se ve injustamente limitado, o bien denuncian, por el contrario, la excesiva pasividad de la Administración ante situaciones de deterioro o agresión contra los bienes del Patrimonio.

Se observa que, de las quejas recibidas, la mayoría denuncian actuaciones concretas atentatorias de la integridad de un bien del patrimonio, pero pocas

denuncian la inactividad de la Administración ante el deterioro de un bien, cuando el mismo no puede imputarse a un acto o motivo concreto e individualizable.

Para resolver la dicotomía entre sus obligaciones legales de velar por el respeto del Derecho de los ciudadanos a la cultura individualmente cuestionado y el deber de supervisar la actuación de la Administración cultural de forma genérica, el Defensor del Pueblo y el Defensor del Pueblo Andaluz han compaginado la investigación de las quejas individuales con la realización de actuaciones más generalizadas en el marco de actuaciones de oficio. Así, el Defensor del Pueblo investiga tanto a instancia de parte como de oficio denuncias específicas referidas a bienes concretos, mientras que el Defensor del Pueblo Andaluz, además, de oficio, investiga la situación de una categoría de Bienes del Patrimonio histórico-cultural o un problema general que afecta a todos o a muchos de los Bienes de nuestro patrimonio. Las actuaciones de oficio sobre cuestiones de interés general permiten supervisar, con criterios de globalidad, la actuación de la Administración cultural en el ámbito de sus competencias, y establecer, mediante las oportunas Recomendaciones o Sugerencias, los parámetros generales de las líneas de defensa del Derecho a la Cultura en su sentido más amplio.

Sin perjuicio de su competencia el Defensor del Pueblo puede solicitar la cooperación del Defensor del Pueblo Andaluz para la investigación de dichas quejas. A este respecto, en los informes del Defensor del Pueblo de Cortes Generales se observan que el apartado dedicado a la supervisión de la Administración General del Estado, se da cuenta de quejas relativas al funcionamiento de los servicios públicos culturales, es decir, aquellos que tienen que ver con los servicios prestados por archivos, bibliotecas o museos, pero, en cambio, no existe constancia de quejas relativas al Patrimonio histórico inmueble y arqueológico, las quejas sobre estas cuestiones se examinan y hacen públicas en los apartados reservados a la supervisión de las Administraciones Autonómicas y Locales. Ello se debe a que el grueso de competencias en materia de conservación, protección y fomento del Patrimonio corresponde a las Administraciones Autonómicas y a la Administración Local.

Cuando se trata de la supervisión de la actuación de los órganos administrativos autonómicos, es el propio ciudadano el que concreta la competencia de supervisión a una u otra institución en función de ante quién presenta la queja. No obstante, aquella Institución que la reciba puede solicitar la colaboración de la otra para la investigación y propuesta de resolución si entiende: en el caso del Defensor del Pueblo, que la intervención próxima y directa del Defensor del Pueblo Andaluz puede contribuir a una más rápida y eficaz solución; y en el caso del Defensor del Pueblo Andaluz, cuando considere que los efectos de la resolución, debido a la transcendencia de las quejas, incidan en el área de actuación de la Administración General del Estado. En cuanto a la supervisión de la Administración Local, el Defensor del Pueblo Andaluz asume la investigación y la resolución de todo aquello que afecte a las materias en las que el Estatuto de Autonomía de Andalucía otorga competencias a la Comunidad Autónoma y ha de remitir al Defensor del Pueblo aquellas quejas que sean competencias de éste.

La evolución de las quejas presentadas ante el Defensor del Pueblo Andaluz, es de continuo crecimiento, así mientras en los primeros años eran escasas, a partir de 1997 y 1998 sufrió un notable incremento que coincidió con la inexistencia de quejas presentadas a la institución nacional referidas a la Comunidad Autónoma Andaluza, y a partir del año 2000 se ha incrementado progresivamente.

Del análisis de los informes del Defensor del Pueblo y del Defensor del Pueblo Andaluz se concluye que, aunque lentamente, la apreciación de la cultura está creciendo el número de quejas por asociaciones culturales se ha incrementado poniendo de manifiesto el protagonismo que estas asociaciones están adquiriendo en el ámbito de la defensa de la cultura en general y del patrimonio histórico, en particular.

2.1. Problemas relativos a la defensa del Patrimonio Arqueológico

Los bienes de la cultura cuando revelen un interés arqueológico formarán parte del Patrimonio Histórico Andaluz, según se desprende de la redacción dada al artículo 2.1 de la Ley 1/1991, de 3 de Julio, del Patrimonio Histórico de Andalucía. Actualmente la protección del patrimonio arqueológico se concreta a través de dos figuras locales como son: las zonas arqueológicas y las zonas de servidumbre arqueológica. La primera de las figuras citadas está constituida por aquellos espacios claramente delimitados, en los que se ha comprobado la existencia de restos arqueológicos de interés relevante y han sido objeto de inscripción, por tal motivo, en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz. La segunda de las figuras de protección a que hemos hecho referencia la constituye el espacio, claramente determinado, en que se presume fundamentalmente la existencia de restos arqueológicos de interés y considere necesario adoptar medidas precautorias.

La protección del Patrimonio Arqueológico se presenta como una de las causas más frecuentes de recepción de quejas y revela la preocupación que en nuestra Comunidad suscita la frecuencia de los actos de expolio y destrucción de los bienes que se integran en el mismo.

El nivel de expolio y destrucción de que están siendo objeto está alcanzando cotas verdaderamente alarmantes en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Es la misma antigüedad de este Patrimonio la que le confiere a la vez su valor intrínseco como Bien Cultural y su condición de elemento difícil de conservar y proteger. Es evidente que no resulta fácil ni barata la preservación de restos que cuentan con cientos o miles de años de antigüedad, y que en muchos casos permanecen aún ocultos y sin evaluar.

Precisamente la importancia de estas dificultades, es lo que convierte en imprescindible la colaboración y coordinación entre las distintas Administraciones Públicas con competencias en materia de Cultura.

Una correcta atención a los restos arqueológicos exigiría tres requisitos fundamentales: investigación, protección y puesta en valor.

Paralelamente a la realización de trabajos de estudio e investigación del yacimiento, se deberían acometer las labores de protección jurídica y física del mismo. Así deberían iniciarse procedimientos que permitiesen la dotación al yacimiento de una cobertura jurídica que garantizase su protección y deberían adoptarse medidas destinadas a la protección física del yacimiento frente a los posibles actos de expolio: señalización y cierre.

Corresponde a la Consejería de Cultura la financiación, dirección y ejecución de las labores de investigación del yacimiento que han de realizarse a través de su personal propio o mediante la contratación de personal especializado. Por lo que se refiere a la tramitación de los expedientes de declaración de Bien de Interés Cultural, se ha de llevar a cabo por la Conserjería de Cultura, aunque contando con la colaboración de la Entidad Local en trámites como la identificación de los propietarios afectados o la notificación a los mismos de las resoluciones que les afecten.

Por último, para proceder a la puesta en valor del yacimiento es imprescindible que exista una perfecta coordinación institucionalizada entre la Administración Local y la Autonómica, cuyas premisas han de ser garantizar que el uso cultural del yacimiento no ponga en riesgo la indemnidad del mismo.

Son numerosos los casos de yacimientos con proyectos de investigación redactados y aprobados hace años que permanecen pendientes de ejecución. En la mayoría de los casos, estos retrasos son debidos a la falta de financiación para la contratación del personal especializado y para la adquisición de la maquinaria y los materiales precisos.

Respecto a las medidas de vigilancia y protección de los yacimientos, El Defensor del Pueblo Andaluz señala que en la adopción de las mismas debe tener una participación destacada el Ayuntamiento del municipio donde radique el Bien. También es esencial en este campo, la labor de vigilancia y persecución de delitos contra el Patrimonio que realizan los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, y muy particularmente el servicio especializado de la Guardia Civil. En este sentido, el Defensor del Pueblo Andaluz resalta como evidente que la mayoría de los Ayuntamientos andaluces que cuentan con yacimientos arqueológicos en su término municipal, no afrontan como debieran sus obligaciones en materia de protección y vigilancia de los mismos.

A este respecto, el Defensor del Pueblo Andaluz sugirió que era necesario concienciar a los responsables municipales acerca de la importancia que tiene su participación en las labores de salvaguardia de lo que, en definitiva, es su propio Patrimonio.

El principal problema al que parecen enfrentarse los expedientes de declaración de B.I.C. es el de las dilaciones en su tramitación, pues aunque el plazo legal de resolución del expediente de declaración de Bien de Interés Cultural sea de 20 meses, en numerosos casos transcurren varios años desde que se solicitó la incoación del expediente hasta que el mismo culmina con la

declaración de Bien de Interés Cultural. Una muestra del daño que este tipo de actividades de expoliación están produciendo a nuestro Patrimonio Arqueológico hemos tenido ocasión de conocerla con motivo de la investigación de la denuncia formulada en el expediente de queja 96/2635. Este expediente se inicia tras la recepción de una denuncia proveniente de una Asociación Cultural de la localidad cordobesa de Lucena, en la que, entre otras cosas, se denunciaba el retraso habido en la tramitación del expediente de declaración como Zona Arqueológica de Especial Protección para el yacimiento de las "Laderas de Morana". De las investigaciones del Defensor del Pueblo Andaluz se comprobó que habían transcurrido 11 años y 5 meses desde que esa Delegación tuvo conocimiento por escrito del Alcalde de Lucena con fecha 22 de noviembre de 1985, del grave riesgo que padecía el yacimiento y de la necesidad de adoptar medidas para su protección. El Alcalde siguió los dictados de la Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía, concretamente el artículo 119, el cual dispone que: "Las autoridades que tengan conocimiento de actuaciones que puedan constituir infracción con arreglo a lo previsto en esta ley están obligadas."

Respecto a esta consideración, el Defensor señaló que un mínimo análisis del listado de las actuaciones efectuadas por esa Delegación en relación con la tramitación del citado expediente, llevaba necesariamente a concluir que una buena parte de la responsabilidad por las dilaciones habidas en el expediente debían ser imputadas a ese Órgano por cuanto los mayores retrasos en el procedimiento coinciden con la realización por esa Delegación de actuaciones de su competencia.

El Defensor del Pueblo denunció la absoluta dejadez por parte de la Administración Cultural y de esa Delegación Provincial en particular respecto de las obligaciones de protección del Patrimonio Histórico Andaluz que le encomienda la legislación vigente.

De las quejas que el Defensor del Pueblo y el Defensor del Pueblo Andaluz han recibido, un porcentaje elevado denuncian la omisión de actuación administrativa cuando se tiene conocimiento bien del riesgo de agresión que sufre nuestro patrimonio arqueológico o bien de la efectiva agresión que se esté realizando. Un ejemplo de inactividad administrativa la encontramos en la queja 96/2635. En ella los interesados denunciaban las continuas actividades de expolio que padecía un yacimiento como consecuencia de su falta de protección. Miembros de la Oficina del Defensor del Pueblo giraron visita a la localidad a fin de comprobar la veracidad de las denuncias presentadas, se pudo comprobar la existencia de evidentes muestras de las actividades expolatorias que habían sido realizadas con detectores de metales.

En su informe, el Defensor del Pueblo denunciaba especialmente que la Delegación se limitara a constatar la autenticidad de las denuncias efectuadas sobre el expolio indiscriminado del yacimiento, sin que en ningún momento se procediera a las actuaciones de protección previstas para evitar estos atentados y, ni tan siquiera, para valorar el daño producido.

La existencia de esta queja pone de manifiesto que es necesario reorientar la legislación vigente autonómica en un sentido: incidir y regular con más hincapié en las medidas de protección de los yacimientos arqueológicos y muy especialmente de los que se encuentran ubicados en zonas situadas fuera de los cascos históricos ya que en estos, el factor de lejanía favorece las actividades expolatorias.

En atención a ello el Defensor solicitó el preceptivo informe a la entonces Consejería de Cultura y Medio Ambiente, en el que se le interesaba sobre: el control de venta y utilización de detectores de metales; las órdenes oportunas dadas a las autoridades competentes para que se hiciera efectiva la vigilancia y control de este tipo de actividades clandestinas; la creación y aplicación de una normativa que tipificara como delito toda agresión contra el Patrimonio Histórico Andaluz; y las instrucciones dadas a la administración Local para evitar actuaciones que caigan en franca contradicción con la Ley vigente.

El Defensor del Pueblo Andaluz creyó que era la Administración encargada de la cultura la principal afectada por la situación descrita, y, por ello, la primera interesada en que se adoptaran medidas de control que frenasen la proliferación indiscriminada de los detectores. Así pues le trasladó como sugerencias que estudiara la conveniencia o posibilidad de interesar de las Administraciones competentes el establecimiento, como sistema de control previo, de un régimen de autorizaciones para la adquisición de los aparatos detectores de metales, que podría tener como finalidad limitar su venta a las personas contempladas en el artículo 53 de la Ley del Patrimonio Histórico Andaluz.

Es lamentable ver como en la actualidad la actuación colaboradora del Defensor del Pueblo Andaluz y las valiosas contribuciones que hace para la efectiva consecución de los fines de la Administración reciba tan poca atención de ésta y, en muchas ocasiones, se ignoren notoriamente sus aportaciones. Está claro que las Administraciones públicas desaprovechan este magnífico recurso que le brinda el ordenamiento jurídico.

La reiterada expoliación que sufre nuestro Patrimonio Arqueológico a manos de personas provistas de detectores de metales y la escasa voluntad de actuar que se deducía del comportamiento de la Administración cultural llevó a que en 1997, el Defensor del Pueblo Andaluz iniciara una actuación de oficio ante la Administración cultural, con la intención de llamar nuevamente la atención de los poderes públicos competentes hacia la necesidad de adoptar medidas de prevención frente a esta amenaza.

Una muestra más de la ausencia de medidas de protección en relación a restos arqueológicos y de la ausencia de respuesta a los requerimientos, en este caso del Defensor del Pueblo de Cortes Generales, lo encontramos en la queja 9102904 que se refería a una excavación que se estaba realizando para la instalación de una fuente pública en la Avenida del Gran Capitán de la Ciudad de Córdoba y con la que se habían destruido al parecer importantes restos arqueológicos²⁷¹. Transcurridos tres años desde el inicio de las actuaciones frente a la Conserjería de Cultura, Educación y Medio Ambiente de la Junta de

Andalucía, encaminadas a conocer el alcance y veracidad de los hechos denunciados, y las medidas correctoras adoptadas, el Defensor del Pueblo destacó la falta de colaboración mostrada por dicho organismo que impidió la eficacia de la investigación contestando de manera tardía e imprecisa. Por este motivo, y en atención a los efectos oportunos el Defensor del Pueblo puso en conocimiento de esta situación al Presidente de la Comunidad Autónoma.

2.2. Problemas en la defensa de los bienes inmuebles

La legislación estatal y la legislación Andaluza relativa al Patrimonio histórico impone a los propietarios, titulares de derechos, e incluso a los simples poseedores de bienes integrantes del Patrimonio Histórico, catalogados o no, la obligación de conservarlos, mantenerlos y custodiarlos, de manera que quede garantizada la salvaguardia de sus valores. Así pues, esta obligación legal no distingue en cuanto a la titularidad pública o privada de los bienes del Patrimonio. Por ello, a la Administración cultural compete, no sólo vela por la defensa del Patrimonio Histórico de titularidad privada.

Resulta significativo que un porcentaje elevado de buena parte de las denuncias recibidas se refieran fundamentalmente a actuaciones realizadas por las Entidades Locales titulares de los bienes integrantes de Patrimonio Histórico que, a juicio de los denunciados, ponen en peligro la propia conservación de dichos bienes o provocan un deterioro en los mismos. En efecto, no debe olvidarse que las Entidades Locales son titulares de buena parte de los bienes que integran el Patrimonio Histórico, por lo que desempeñan un papel esencial en el cumplimiento de los deberes de conservación del Patrimonio que atañen a los poderes públicos.

En cuanto a las demoras en los expedientes de declaración de Bien de Interés Cultural, la aplicación a los bienes del patrimonio de alguna de las figuras de protección que contempla nuestro ordenamiento jurídico implica dotar a la Administración de poderosas armas para enfrentar cualquier actuación atentatoria contra la integridad de dicho bien, ya sea por parte de terceros o por la propia titularidad del bien. Por el contrario, la ausencia de estas figuras de protección supone una puerta abierta al deterioro y es que las posibilidades de conseguir que la Administración local o autonómica, o los propios Tribunales de Justicia intervengan con rapidez ante una situación de riesgo para la integridad de un bien de valor histórico se acrecientan enormemente cuando dicho bien está declarado BIC.

Por estas razones es preocupante el retraso con el que se culmina la tramitación de la mayoría de los expedientes de declaración de BIC, que superan con frecuencia los 10 años de espera.

Sirva como ejemplo de lo que decimos el asunto tratado en la queja 00/2419. El expediente se inicia a instancias de una asociación de vecinos de Alhaurín el Grande (Málaga) que denunciaba que 15 años después de haberse iniciado el proceso de catalogación de la Iglesia de Nuestra Sra. de la Encarnación, por Resolución de la Dirección General de Bellas Artes de 11 de

Diciembre de 1984, aún permanecía inconcluso, sin que por parte de las autoridades de cultura se diese respuesta alguna a los muchos requerimientos efectuados por los vecinos del municipio.

En el caso concreto de la Iglesia de Nuestra Señora de la Encarnación de Alhaurín el Grande (Málaga), la situación de Monumento, aunque sólo se ha incoado, ha reportado en la década 1987/1997 una inversión de la Dirección General de Bienes Culturales en trabajos de conservación y restauración que asciende a casi ciento sesenta y ocho millones de las antiguas pesetas. En conclusión, la resolución del expediente citado se llevaría a término en el menor tiempo posible teniendo en cuenta que le faltan los trámites de información pública y audiencia y la secuencia de informes jurídicos previos a su remisión al Consejo de Gobierno para la declaración por Decreto como Bien de Interés Cultural. A la vista de este informe, el Defensor de Pueblo Andaluz valoraba que aunque el asunto parecía estar en vías de ser solucionado, no podíamos obviarse que habían transcurrido más de 16 años desde que se dictara resolución por la Dirección General de Bellas Artes incoando el expediente de declaración de Bien de Interés Cultural, sin que hasta la fecha se conociera el momento en el que dicho expediente estaría concluido.

Con respecto a las dilaciones en la aprobación de la planificación de protección del Patrimonio Histórico, en la actualidad, el Defensor del Pueblo Andaluz ha defendido la importancia y trascendencia de los efectos de la elaboración de los Planes Especiales de Protección. Ello se debe al especial riesgo que asumen los bienes inmuebles de valor histórico o cultural ubicados dentro de los cascos históricos de las ciudades y los pueblos como consecuencia del renovado interés que suscitan estas zonas urbanas como lugar de residencia o para la ubicación de centros comerciales o turísticos.

El Defensor del Pueblo Andaluz considera que el deterioro de la calidad residencial en los cascos históricos vino propiciado fundamentalmente por la confluencia de dos fenómenos: el progresivo deterioro de los inmuebles ubicados en esta zona, originando tanto por una errónea política pública de rehabilitación y restauración, como por las consecuencias de una legislación de arrendamientos urbanos que al propiciar la pervivencia de rentas muy bajas desincentivada el mantenimiento de los inmuebles por sus propietarios, y la generalizada carencia de equipamientos sociales en unas zonas ya consolidadas con los modernos equipamientos de las nuevas zonas residencial.

El renacer de los centros históricos ha producido dos efectos: ha aumentado el interés comercial por estos espacios urbanos y un interés que se ha traducido en un espectacular incremento en el número de solicitudes de licencia para la realización de obras de rehabilitación o restauración de inmuebles históricos.

Junto al aspecto favorable que supone el nuevo interés por los cascos históricos para todo lo que implica la protección, la conservación y la puesta en valor de nuestros bienes patrimoniales, resulta necesario advertir, como hace el

Defensor del Pueblo andaluz, el grave riesgo que puede implicar para la pervivencia de muchos inmuebles.

La presión turística y comercial, al recaer directamente sobre zonas muy sensibles para el patrimonio histórico como suelen ser los entornos de los grandes Monumentos y Bienes de Interés Cultural, está, además, poniendo en grave riesgo la pervivencia, no ya de los propios Monumentos o Bienes de Interés Cultural, sino de un conjunto de inmuebles que, carentes de un espacial valor intrínseco de tipo histórico o artístico que los haga merecedoras de una protección individualizada, si constituyen exponentes valiosos de la historia o la cultura de una determinada ciudad que los hacen merecedores, cuando menos, de una protección genérica o de conjunto.

El otorgamiento masivo por los Ayuntamientos de licencias urbanísticas para la apertura de comercios, tiendas de souvenirs, bares, restaurantes o pensiones en algunas de las zonas más emblemáticas de nuestros cascos históricos y sin tratar de distribuir el espacio de forma que se posibilite conciliar el uso residencial de estas zonas con el turístico y comercial, está provocando un cambio radical en la composición humana y la estructura urbana de estos lugares, con graves consecuencias, tanto para la pervivencia de estas zonas históricas como espacios vivos y socialmente dinámicos, como para su conservación como verdaderos enclaves culturales e históricos.

Por otro lado El Defensor del Pueblo Andaluz ha comprobado que con la pretensión de adaptar los inmuebles a las nuevas necesidades residenciales determinadas por la existencia de unos núcleos familiares más pequeños y con menores necesidades de espacio que antaño, se está generalizando en nuestros pueblos y ciudades la realización de obras de restauración y rehabilitación que suponen la conversión de viviendas tradicionales de tipo unifamiliar en pisos y apartamentos claramente diferenciados. En este sentido, el Defensor del Pueblo Andaluz estima que resulta necesario que las Administraciones Públicas se adapten a las necesidades actuales y dejen atrás aquellas actuaciones que se centraban exclusivamente en la necesidad de adoptar medidas para evitar el progresivo abandono y despoblamiento de los mismos.

La rehabilitación de los Centros Históricos habrá de constituirse tanto en intervenciones tendentes a acondicionar y restaurar los inmuebles, como a la demolición de los realmente irrecuperables.

Tanto el Defensor del Pueblo Andaluz como la doctrina, denuncian el escaso número de municipios andaluces que cuentan actualmente con planes especiales de protección debidamente elaborados y aprobados, pese a ser muchos los municipios que cuentan con importantes conjuntos monumentales y con cascos históricos de gran relevancia.

De las quejas analizadas por el Defensor del Pueblo Andaluz se extrae como consecuencia la necesidad de la intervención preventiva de las Administraciones Públicas en la conservación y protección del patrimonio histórico a través de la planificación. Resulta frecuente que tras una denuncia relativa a

una deficiente conservación o protección de un Bien del Patrimonio por parte de una Entidad Local, se compruebe que el problema consiste fundamentalmente en un incumplimiento de normas urbanísticas por parte de la Administración actuante al carecer de la planificación urbanística necesaria. Un ejemplo de las dilaciones en el planeamiento urbanístico y de sus consecuencias lo encontramos en la queja 92/1087. El firmante de la queja, en representación de una entidad mercantil, exponía que el problema de fondo por el que acudía al Defensor del Pueblo no era otro que, pese a que la Entidad que representaba poseía los edificios cuya descripción indicaba, todavía no habían podido ejecutar ninguna actuación en la Plaza del Obispo de la ciudad de Málaga, cuando siempre habían estado en buena disposición para actuar conforme a los criterios fijados por la Administración.

El Defensor del Pueblo Andaluz, sin entrar a valorar, como es lógico, cual era la actuación a realizar en ese lugar, interesó informe sobre: la causa de que el Ayuntamiento no hubiera dictado resolución alguna sobre el proyecto de Estudio de Detalle que fue sometido a su consideración y por cuyo motivo los interesados solicitaron la subrogación de la Comisión Provincial de Urbanismo, y ante el grave deterioro que poseía la plaza y la situación que se había creado, interesó que le informara de las actuaciones que, a corto plazo, se tenían previsto realizar para proteger la plaza y su entorno.

El Defensor del Pueblo Andaluz comprobó que existían posiciones claramente discrepantes respecto a la intervención en dicha Plaza del Obispo entre la Conserjería de Cultura y el Ayuntamiento de Málaga.

El Ayuntamiento avalaba la realización de una nueva edificación de mucha mayor calidad, respetando por supuesto su situación como entorno de palacio. Por último el Ayuntamiento subrayaba su voluntad de llegar a una solución consensuada para resolver definitivamente el problema. La Dirección General de Bienes Culturales, envió al Defensor del Pueblo Andaluz informe en el que se daba cuenta de todas las gestiones realizadas concluyendo que se había remitido nueva propuesta de ordenación del entorno de la Plaza del Obispo, en la que se proponía la conservación de las alineaciones y edificaciones. Dicha propuesta fue informada favorablemente por el Director General de Bienes Culturales.

El Defensor del Pueblo Andaluz dio por concluido el expediente recordando que el artículo 103.1 del Texto Constitucional destacaba el principio de coordinación entre aquéllos que deben configurar el funcionamiento de la Administración Pública, por ello se debía llegar a un acuerdo que evitara seguir ocasionando perjuicios tanto al Patrimonio Histórico como a los particulares afectados.

Adentrándonos en otro problema nos detenemos en el excesivo celo de los Ayuntamientos en su labor conservadora del Patrimonio Histórico.

El artículo 7 de la Ley de Patrimonio Histórico Estatal, concretamente en el artículo 25.1,e) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, establece que los Ayuntamientos cooperarán con los organismos competentes para la

ejecución de esa ley en la conservación y la custodia del Patrimonio Histórico y para ello adoptará las medidas oportunas para evitar su deterioro, pérdida o destrucción. Asimismo, la Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía atribuye a los Ayuntamientos la misión de realzar y dar a conocer el valor cultural de los bienes. Estas funciones implican realizar actuaciones de conservación y restauración sobre estas actuaciones el Defensor del Pueblo Andaluz ha recibido quejas de donde se pone de manifiesto, no la inactividad del Ente Local, sino todo lo contrario, el excesivo celo del Ayuntamiento en su actuación restauradora que llega a poner en peligro la integridad del bien que se pretende proteger.

En relación a estas quejas, debemos hacer las siguientes valoraciones: en primer lugar hay que cuestionarse la efectividad del régimen jurídico de la Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía en cuanto a la conservación y a la restauración y la correcta aplicación del mismo. En el caso de actuaciones sobre bienes inmuebles sometidas a previa autorización, dicho visado queda subsumido dentro de la autorización.

En otro estado de cosas El Defensor del Pueblo Andaluz ha reiterado la necesidad de que las Entidades Locales tomen conciencia de las obligaciones que les competen en el ámbito de la protección de los Bienes Culturales que integran nuestro Patrimonio Histórico y radican en sus respectivos territorios.

Son frecuentes las quejas procedentes de responsables políticos de algún Ayuntamiento, denunciando el mal estado de conservación de determinados Monumentos o Bienes Culturales radicados en su territorio, e imputando dicha situación a la desidia de la Administración cultural autonómica.

A resultas de ello es imprescindible para una correcta protección del Patrimonio Histórico que los responsables políticos de los Entes Locales tomen clara conciencia de que la responsabilidad principal en aras a que los Bienes Culturales que integran o puedan llegar a integrar su patrimonio presenten una condiciones dignas de conservación y sean puestos en valor, recae de forma directa sobre las propias Corporaciones Locales.

Una muestra clara de lo que denunciarnos, lo encontramos analizando el expediente de queja 97/3918 que se inició tras recibirse un escrito del representante de un Asociación y de una empresa pública, no se modificase de forma importante un espacio público de esa ciudad, constituido por una plaza, que se encontraba en el entorno de una Iglesia cuya declaración como Bien de Interés Cultural se encontraba en tramitación, habiéndose publicado ya el acuerdo de incoación.

Aunque el Defensor del Pueblo, archivó el expediente a la vista de la información recibida, no dejó de indicar a la Delegación Provincial que no se podía obviar que por parte del Ayuntamiento se había incurrido en un claro incumplimiento de lo prevenido en la Ley 1/1991 de 3 de julio de Patrimonio Histórico de Andalucía, por canto no se había solicitado a la Administración Cultural de la Junta de Andalucía la preceptiva autorización para la ejecución del proyecto de remodelación de la plaza. En este sentido, hizo una llamada de

atención a la delegación Provincial sobre dicho incumplimiento en aras a exigir el cumplimiento de la legalidad y a evitar que actuaciones como ésta se sucedieran en el futuro.

Un problema aparte de lo expuesto hasta ahora lo constituye la queja 98/1092 y la queja 98/1093, que se iniciaron como consecuencia de un escrito que remitieron al Defensor del Pueblo Andaluz dos propietarios de un inmueble en la zona denominada El Cantal Bajo del municipio malagueño de Rincón de la Victoria. Los interesados consideraban una posible infracción urbanística y contra la debida protección patrimonial de un BIC, como consecuencia de la construcción de un chalé junto a la Torre Vigía declarada Bien de Interés Cultural.

El Defensor del Pueblo interesó el preceptivo informe a la Delegación Provincial de la Conserjería de Obras Públicas y Transportes para conocer si ya se había resultado el recurso extraordinario de revisión y, en todo caso, si a la hora de dictar la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo la Resolución recurrida, se tuvo en consideración el contenido de lo dispuesto en el artículo 138 del entonces vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992.

En su investigación el Defensor del Pueblo Andaluz comprobó que la licencia autorizada por la Conserjería de Obras Públicas y Transportes lo fue el 27 de Mayo de 1997, pero, sin embargo, el 21 de Mayo de 1997, la Delegación Provincial de la Conserjería Cultural de Málaga dictó Resolución, por la que se acordaba “no autorizar el proyecto de edificación en la parcela 1 de la urbanización El Cantal del Rincón de la Victoria”.

Ante los hechos que motivaron la presentación de la queja y las actuaciones administrativas que se estaban produciendo el Defensor del Pueblo interesó de la Delegación Provincial de Cultura que le informara sobre las actuaciones que tenían previsto realizar para recuperar y preservar el entorno de la Torre Vigía, habida cuenta de las competencias que en este ámbito posee la Conserjería y de que el ejercicio de las mismas es irrenunciable.

A la vista de ello el Defensor del Pueblo Andaluz formuló una Recomendación para que, a la mayor urgencia, la Consejera diera las instrucciones oportunas para que se adoptara las medidas procedentes y suficientes con el fin de evitar que se consolidara la obra que se estaba ejecutando si, tal y como se desprendía de la Resolución de la Delegación Provincial de Cultura de Málaga, afectaban tan negativamente al entorno de la Torre Vigía declarada BIC.

Finalmente, también la Conserjería de Cultura indicó que la dilación en la tramitación de la respuesta vino motivada por la necesaria elaboración de estudios complementarios, la revisión del acto formal y la preparación del expediente de incoación del Bien de Interés Cultural y su delimitación. Una vez llegados a este punto y tras haber hecho las oportunas sugerencias, el Defensor del Pueblo Andaluz, siguiendo el dictado del artículo 17.2 de su Ley reguladora, dio por concluidas las actuaciones al entender que el problema estaba sub-iudice.

3. BIBLIOGRAFÍA

AVILA RODRIGUEZ, C. M. (2007): El Defensor del Pueblo y el Defensor del Pueblo Andaluz ante las políticas ambientales.

MARQUEZ ROSALES, Heliodoro y **AMORES CARREDANO**, Fernando, "La perversión en las técnicas jurídicas de protección del Patrimonio Arqueológico", revista patrimonio Cultural y Derecho, número 5, 2001, pags. 183-199.

BARCELONA LLOP, Javier: "El Dominio Público Arqueológico", Revista de Administración Pública número 151, 2000, pags. 133-165; **GALLEGO ANABITARTE**, Alfredo, "La protección del Patrimonio histórico", Seminario Urbanismo y Patrimonio Histórico, Ávila, 1999, pags. 197-222

BAQUERANO, Enrique y **CABALLERO**, Carlos "Patrimonio Arqueológico y estructuras aeroportuarias: actitudes ante una difícil convivencia", Revista Patrimonio Cultural y Derecho, número 3, 1999, pags. 147-162.

MENENDEZ REXACH, Angel "Los planes Especiales de Protección del Patrimonio Histórico", Seminario Urbanismo y Patrimonio Histórico, Ávila 1999, pags. 185-196.

BARRERO RODRIGUEZ, Concepción, "La situación del Patrimonio Histórico en Andalucía. Un balance en el decimoquinto aniversario de su Estatuto de Andalucía", RAAP número 27, 1996, pags. 43-94.

BARRERO RODRIGUEZ, Concepción, "Los conjuntos históricos y el planeamiento de protección en la Comunidad Autónoma de Andalucía". RAAP número 16, 1993, pags. 39-78

BASSOLS COMA, Martin, "Instrumentos legales de intervención urbanística en los centros y Conjuntos Históricos", Revista de Derecho Urbanístico número 118, 1990, pags. 13-27.

FERNANDEZ RODRIGUEZ, Tomás Ramón, "La legislación española sobre el Patrimonio Histórico-Artístico. Balance de la situación cara a su reforma", Revista de Derecho urbanístico, número 60, 1978, pags. 13-36.

RENARD, Jacques, "La conservación de centros antiguos en Francia". Jornadas sobre Patrimonio Histórico Artístico de Castilla-León, 1980.

GARRIDO FALLA, Fernando, "Comentarios a la Constitución". Edit Civitas, Madrid, 1985 y Vid. **GARCÍA ENTERRÍA**, Eduardo, "La Constitución como norma jurídica", en *La Constitución española* de 1978, dirigido por A. PREDIERI y E. GARCÍA ENTERRIA.



Las transformaciones de la Plaza de los Bandos de Salamanca en el segundo tercio del siglo XX. Desde la recreación historicista a la búsqueda de la modernidad en el patrimonio arquitectónico contemporáneo y sus valores referenciales.

Sara Núñez Izquierdo

Licenciada en Historia del Arte y Becaria de Investigación de la Fundación del Patrimonio Histórico de Castilla y León. Departamento de Historia del Arte/Bellas Artes de la Universidad de Salamanca

RESUMEN

La Plaza de los Bandos de Salamanca ha sido un centro neurálgico de la ciudad desde el siglo XV, momento en el que se asentaron en la misma parte de la nobleza de la ciudad, situación que se fue consolidando a lo largo de los siglos. Esta plaza está ordenada en torno a la antigua Iglesia de Santo Tomé, cuya desaparición a mediados del siglo XIX fue determinante para la configuración de este espacio. Aquellas viejas casonas fueron derribadas o drásticamente transformadas para convertirse en sedes de entidades administrativas, muchas de ellas vinculadas al mundo de la banca, que en un inicio eran híbridos entre viviendas y sedes oficiales. En ello influyó, de forma determinante, la situación estratégica de este lugar, cercano a la Plaza Mayor, corazón de la ciudad, y al mismo tiempo, nexo de unión hacia las vías importantes y concurridas de Salamanca, como la Calle Zamora, Concejo, etc.

Fue a inicios del siglo XX, cuando comenzó el proceso imparable de la transformación de esta plaza sede oficial de distintas entidades. Así, se construyeron la sede de la Caja de Previsión, la de Telefónica -en un palacio renacentista reformado- y el Banco de España. La indudable representatividad que emanaba de este ágora, potenciada por las formas historicistas preponderantes en la mayor parte de los edificios erigidos hasta 1950, también influyó en que en ella se levantaran algunas viviendas destinadas a clases sociales pudientes, que en algunos casos incidieron en las mismas soluciones arquitectónicas, aunque en otros por un racionalismo atemperado por las imposiciones que a su vez exigía la ciudad y el entorno.

La Plaza de los Bandos de Salamanca está situada a cuatrocientos metros de la Plaza Mayor, corazón de la ciudad. A lo largo de la historia ha sufrido cambios arquitectónicos y urbanísticos que han configurado un espacio con personalidad propia donde, el diálogo entre diversos estilos ha reforzado su protagonismo como centro neurálgico, dentro del continuo desarrollo de la ciudad en el siglo XX.

A lo largo de la pasada centuria, la plaza se fue consolidando como sede preferente de entidades bancarias. La primera fue la Banca de Matías Cobaleda, después la Caja de Previsión, el Banco de España, el Banco Castilla, que rompe con la estética historicista de raigambre salmantina que había imperado hasta el momento y, por último, la Caja de Ahorros y Monte de Piedad, actual Caja Duero. Lugar tradicional de asentamiento de palacios de la nobleza salmantina, muchos de los cuales sufrieron numerosas reformas a lo largo de este siglo precisamente para convertirse en sede de organismos institucionales. Simultáneamente, se construyeron algunas viviendas destinadas a clases sociales pudientes, que en algunos casos marcaron un nuevo estilo pero en sintonía con lo historicista.

El nombre de la plaza proviene de la Edad Media, ya que fue el escenario de las disputas entre dos Bandos de familias nobiliarias de la ciudad, los Manzano y los Monroy. A esta última se adscribe doña María de Monroy, conocida como "La Brava", dueña de la casa nobiliaria portadora de su nombre, debido a su terrible venganza de la muerte de sus dos hijos⁶⁶¹, en 1465. Precisamente, éstos últimos se agruparon en el bando de los "tomesinos", ya que su iglesia fue la de Santo Tomé⁶⁶², construida en siglo XII, ubicada en el centro de la plaza hasta 1858 cuya desaparición propició la configuración actual de este espacio urbano.

Este antiguo inmueble fue rehecho en el siglo XVII, pero conservó su fachada original. La disposición de ésta responde a la tipología tradicional de las casas nobiliarias castellanas de finales del gótico. Es decir, puerta de arco de medio punto formada por grandes dovelas sobre las que se asienta un balcón al que se añade un alfiz moldurado. Este inmueble fue sede del Centro Farmacéutico Salmantino⁶⁶³ y recientemente se ha tomado la decisión que en el futuro albergará el Museo de Arte Precolombino⁶⁶⁴. Fue declarado Bien de Interés Cultural en 1983.

⁶⁶¹ Sobre este edificio ver Vid. **ÁLVAREZ, J.**, De heráldica salmantina: historia de la ciudad en el arte de sus blasones. Universidad de Salamanca. 1966, pp. 43-48; Cien ventanas salmantinas. Diputación de Salamanca. Salamanca. 1990, pp.60-61; **CASASECA, A.**, Casas y Palacios de Castilla y León. Consejería de Educación y Cultura. Valladolid. 2002, pp.160-162.

⁶⁶² La iglesia de Santo Tomé comenzó a construirse hacia 1104 y se consagró en 1136. Durante los siglos XIV y XV fue lugar de enterramiento de la nobleza salmantina. En el año 1858, se encontraba en estado de ruina de manera que el Ayuntamiento retiró los escombros. Desde entonces, se convirtió en un espacio público ajardinado, aunque con un aspecto muy distinto al actual. Recientemente, desde el mes de noviembre de 2006 a febrero de 2007 se ha realizado una excavación en toda la plaza para buscar restos de la iglesia, sin haber obtenido ningún hallazgo. C. R. La Gaceta Regional. 18-II-2007. "El informe arqueológico descarta la existencia de restos de Santo Tomé en Los Bandos" pp. 2-3

⁶⁶³ El Adelanto. 17-XI-1950. "Bendición e inauguración de los nuevos locales para el Centro y el Colegio de Farmacéuticos". pág. 4; El Adelanto. 16-XI-1950. "Se inaugurarán los nuevos locales del Colegio Oficial Farmacéutico y del Centro Farmacéutico Salmantino". pág. 3

⁶⁶⁴ La Gaceta Regional. 28-IV-2007. "Caja Duero para 14 millones por la Casa de María la Brava para Museo", pp.1 y 3

A su flanco derecho y en la misma acera, separada por la estrecha calle Espoz y Mina, se encuentra la Iglesia del Carmen de Arriba (1690). Perteneció a la Orden de Carmelitas Descalzos del Colegio de San Elías, quienes llegaron a la ciudad en 1518. Así, compraron unas casas a Alonso de Monroy y las reformaron para albergar el colegio. Debido al éxito de éste, fueron creciendo hasta llegar a ocupar una manzana entera⁶⁶⁵. La parte trasera correspondía a la huerta que, tras la desamortización de 1838, se convertiría en la actual Plaza de la Libertad. La Iglesia, único inmueble que se conserva hoy día, se empezó a construir en 1690 y se consagró en 1703. Sus trazas, características de la orden Carmelita, se deben a Fray Antonio de Jesús María. Su sobria fachada sigue la composición habitual de los edificios de la Orden. Se sitúa sobre la puerta una hornacina con la estatua de San Elías, titular del colegio. El interior está formado por tres naves, de cinco tramos cada una, con cubierta central de bóveda de cañón y las laterales de semiesferas.



Ilustración 1. Iglesia del Carmen y Casa de María la Brava. Fotografía de principios del siglo XX. Archivo Gombau. Filmoteca de Castilla y León. Propietario Excelentísimo Ayuntamiento de Salamanca

Lindante con la iglesia se encuentra la antigua Caja de Previsión Social (1928-1932)⁶⁶⁶. Hasta fecha reciente ha sido sede del Instituto Nacional de la Seguridad Social y actualmente el inmueble está vacío. Su arquitecto fue Joaquín Secall Domingo (1881-1957, titulado en 1911)⁶⁶⁷ quien distribuyó el edificio en sótano y cuatro plantas, de las que la baja y la principal estaban concebidas para albergar las dependencias de la Caja y un ático. Su esquema respondía a la de banca-vivienda, con tres pisos con dos viviendas por rellano y el último destinado a trastero. Destaca el edificio por el empleo de materiales de primera calidad tanto en su interior, en el que sobresalen los mármoles en los zócalos, la madera de roble americano y el granito en las columnas, como en el exterior, ya que, aparte del empleo de la piedra arenisca característica de Villamayor, se utilizó el granito

⁶⁶⁵ RODRÍGUEZ, A., Guía de Salamanca. Lancia, León. 1996, pp.142-143

⁶⁶⁶ El Adelanto. 11-IX-1932. "Arte Antiguo y Moderno: el edificio de la Caja de Previsión Social", pág. 1

⁶⁶⁷ Joaquín Secall Domingo nació en Salamanca y fue nieto de José Secall y Asión (1819-1890; titulado en 1845), uno de los arquitectos más importantes de la ciudad del siglo XIX. En 1911, fue nombrado arquitecto municipal, cargo que abandonó en 1924 para ejercerlo como titular de la Caja de Previsión. De este modo, se convirtió en un arquitecto escolar con obras en Zamora, Salamanca, Ávila y Cáceres. DÍEZ, J. I., Arquitectura y urbanismo en Salamanca (1890-1939). Salamanca. Colegio Oficial de Arquitectos de León. Delegación de Salamanca. Salamanca, 2003, pp. 473-474.

de Cardeñosa (Ávila), escogido específicamente por su tono azulado. La fachada es de un estilo claramente salmantino pues combina detalles neoplaterecos inspirados en el Palacio de Monterrey, con otros detalles reinterpretados de la arquitectura barroca local. Fue inaugurada en 1932, causando una gran impresión en la ciudad no sólo por la iconografía de su fachada⁶⁶⁸ sino también por la calidad de los materiales empleados en el interior.



Ilustración 2. Caja de Previsión Social

Colindante con este edificio y con vuelta a la calle de Concejo se encuentra el Palacio de los Solís. Fue mandado edificar por don Alonso de Solís hacia 1477 y fue el lugar escogido en 1543 para la celebración de los esponsales entre Felipe II y doña María de Portugal. Del edificio datado en esta fecha tan sólo se conservó una ventana que está encajada en el costado del torreón con vuelta a la Calle del Concejo y la puerta de ingreso con arco de medio punto flanqueado por columnas, se modificó para que armonizase estéticamente con el de la portada del Palacio de Garcigrande. En 1928, la Compañía Telefónica adquirió el inmueble para ubicar su sede, sobre el solar que conformaba este antiguo palacio y el de la casa adyacente que había sido construida en la segunda mitad del XIX⁶⁶⁹. El arquitecto responsable de la obra fue José María de la Vega⁶⁷⁰. Su estética, en clara sintonía con el resto de edificaciones históricas de la ciudad, respondía a la imposición por parte de la empresa de adecuarse a los estilos representativos del lugar⁶⁷¹. Esta voluntad quedó patente al introducir una nueva referencia al Palacio de Monterrey, que resulta muy obvia en la parte del torreón, con un triple vano en cada costado, al igual que en la crestería calada con flameros. El interior era sencillo, en la planta baja estaba la sala del público,

⁶⁶⁸ *En cada una de las piedras de la puerta del zócalo de la entrada el arquitecto señor Secall, que no ha descansado en dibujos y plantillas durante su ejecución, ha rendido el más acabado tributo a los dos artes más conocidos en Salamanca; el del renacimiento y el barroco (...). En el piso principal están tallados finalmente los escudos de Salamanca, Ávila y Zamora provincias que comprenden la Caja de Previsión, siendo sus romanatos y arquivitrones parecidos a los que aquí proyecto Churriguera. El Adelanto, 11-IX-1932, "El Edificio de la Caja de Previsión", pág. 1*

⁶⁶⁹ El solar tenía una forma cuadrada, ya que medía diecisiete por diecisiete metros. **De CIVIDANES, M.** El Adelanto, 21-IX-1928, "Los planos de la Casa de Teléfonos", pág. 1

⁶⁷⁰ José María de la Vega fue el arquitecto oficial de la compañía, para la que, realizó otro en Santiago de Compostela, en el que aplicó soluciones similares. **COSTA P. y MORENAS J.** Santiago de Compostela 1850-1950. Santiago de Compostela. Colexio Oficial de Arquitectos de Galicia. 1989. pp-290-291

⁶⁷¹ **DÍEZ, J. I.,** Op. cit., pp. 292-295

locutorios, despachos, oficinas, comedor para los trabajadores de la empresa y un baño. En el piso principal correspondía a la central automática mientras que en la segunda planta, en un principio no prevista por el arquitecto, se situó el comedor para los empleados, habitaciones de servicio y aseo.



Ilustración 3. Palacio de los Solis, sede de la Compañía Telefónica. Fotografía de la década de los años treinta. Archivo Gombau. Filmoteca de Castilla y León. Propietario Excelentísimo Ayuntamiento de Salamanca.

Entre las calles Concejo y Zamora, en dirección hacia la Plaza Mayor, se encuentra la casa del Catedrático César Real de la Riva construida por el arquitecto salmantino Francisco Gil González (1905-1962; titulado en 1933)⁶⁷². Uno de los pocos rincones de la plaza donde se atisba el racionalismo. Este estilo, se había consolidado a principios de los años treinta, gracias a las propuestas del Grupo GATEPAC, Grupo de Artistas y Técnicos Españoles para el Progreso de la Arquitectura Contemporánea, que fue creado en Zaragoza, como defensores a ultranza de este estilo cuya labor fue interrumpida por el estallido de la Guerra Civil. Este inmueble consta de planta baja⁶⁷³, tres pisos y un ático⁶⁷⁴. De gran singularidad, destaca por el escalonamiento y el retranqueamiento de planos, del que se deriva un juego marcado de luces y sombras, al que añadió elementos historicistas dentro de una composición claramente racionalista. Éstos son los balaustres decorativos en los antepechos, la cornisa del remate, los canes pétreos del alero y los arcos de rosca ubicados en el cuerpo del torreón. La

⁶⁷² Francisco Gil González fue uno de los arquitectos más significativos del panorama salmantino del segundo tercio del siglo XX. Se tituló en Madrid, ciudad cuya arquitectura tuvo muy presente a lo largo de su trayectoria profesional que al mismo tiempo que supo combinar con fórmulas locales a las que siempre imprimió su sello personal. Destacó sobre todo en la arquitectura doméstica pero también realizó edificios oficiales, sedes bancarias, hoteles, cines, teatros, colegios y hasta un barrio obrero de nueva planta. Su obra comenzó con un lenguaje racionalista, que se fue desviando hacia un historicismo marcadamente local hasta regresar, en los años previos a su muerte, a corrientes renovadoras, con un proyecto de rascacielos destinado a viviendas. NÚÑEZ, S. "El arquitecto Francisco Gil González (1905- 1962) y la arquitectura salmantina del segundo tercio del siglo XX". VV. AA: XVI CEHA, Congreso Nacional de Historia del Arte. La Multiculturalidad en las Artes y en la Arquitectura. Tomo II. Anroart. Las Palmas de Gran Canaria. 2006. pp. 457-463

⁶⁷³ La planta baja de este edificio se destinó para uso comercial. A finales de los setenta se modificó esta parte construida con piedra de Villamayor por un acabado novedoso en hierro y vidrio, lo que desató la indignación popular como se plasmó en este artículo CASADO, P., La Gaceta Regional, 7-I-1977, "Los Bandos van a ser cambiados por los Estilos", pág. 4

⁶⁷⁴ VV. AA., El Taller del Arquitecto. Dibujos e instrumentos. Salamanca 1871-1948. Caja Duero. Salamanca, 2001, pp. 138-139

novedad estilística era indudable ya que formalmente el inmueble recuerda las formas del edificio Capitol de Madrid (1931-1933), de los arquitectos Vicente Eced (1902-1978; titulado en 1927) y Luis Martínez Feduchi (1901-1975; titulado en 1927).

Enfrente de este inmueble, entre la calle Zamora nº 18 con vuelta a la Calle Brocense nº 2-10, se encuentra, haciendo esquina con la plaza, el inmueble que el mismo arquitecto proyectó en 1950 para Luis Rodríguez Muñiz (fallecido en 1994), compuesto por sótano, planta baja, cuatro pisos con dos viviendas por rellano y ático. Su fachada está realizada en piedra franca, incluido el cuerpo inferior algo infrecuente ya que aquí, normalmente por los problemas de conservación que ofrecía la piedra arenisca de Villamayor, era sustituido por granito. La composición es discreta en decoración y está resuelta de manera distinta en cada uno de sus lados. En el primer piso, destaca una ventana con un balcón coronada con un tímpano, que sigue la estética de los edificios vecinos de la sede de Telefónica y del Banco de España, mientras que en el resto de la fachada los huecos rematan simplemente con una clave en la parte superior.

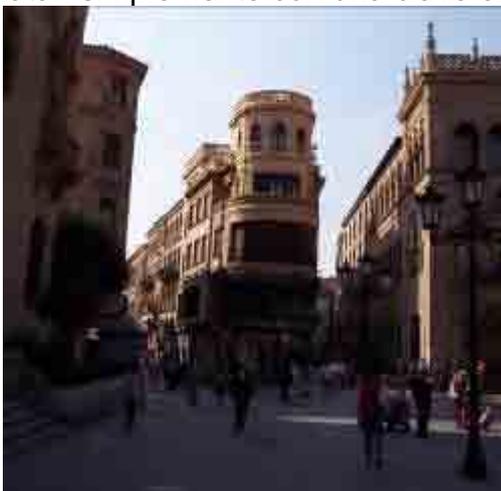


Ilustración 4. Casa de César Real de la Riva (1936)

En el frente sur de la plaza, se encuentra el Banco de España (1936-1942)⁶⁷⁵, cuyas fachadas laterales lindan con la calle Rector Brocense y Rector Lucena. Fue edificado sobre el solar donde se encontraba, hasta 1935, el conocido Hotel Comercio⁶⁷⁶. Éste era propiedad de los hijos del empresario Francisco Núñez Izquierdo⁶⁷⁷, constaba de dos plantas de gran sobriedad, ordenadas en la fachada cada una por una hilera de huecos, siendo los del piso superior adintelados con vierteaguas apoyados en ménsulas. El proyecto fue seleccionado a través de concurso⁶⁷⁸ en el que venció Romualdo de Madariaga Céspedes (1894-1970; titulado en 1918). La solución adoptada fue llamativa porque retomaba el historicismo pese a que en esa época estaba en boga el

⁶⁷⁵ El Adelanto, 15-I-1936, "Lo que será la Sucursal del Banco de España en Salamanca", pág. 8

⁶⁷⁶ El Adelanto, 24-IV-1932, "Para el nuevo Banco de España", pág. 1

⁶⁷⁷ Francisco Núñez Izquierdo (fallecido en 1931) fue de la Presidente de la Cámara de Comercio, Teniente de alcalde, Presidente honorario de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad y propietario del diario *El Adelanto*. De SENA, E. "Francisco Núñez Izquierdo y el comercio Salmantino de finales del siglo XIX". Salamanca: Revista de Estudios. 1994, nº 33-34, pp. 305-320

⁶⁷⁸ MORELL, H.: El Adelanto, 15-I-1936, "Banco de España", pág. 3

racionalismo. La tendencia neo-historicista encontró su mejor pantalla de proyección en la arquitectura bancaria, ya que se trataba de un registro en el que predominaba lo conservador y lo representativo de su significación económica y social.



Ilustración 5. Hotel del Comercio. Archivo Gombau. Filmoteca de Castilla y León. Propietario Excelentísimo Ayuntamiento de Salamanca

La superficie total del Banco englobaba el antiguo edificio y el jardín de la parte posterior⁶⁷⁹, que lo aislaba de los colindantes. Consta de cuatro plantas y un ático. En la baja estaban los despachos de la dirección, secretaría, otras oficinas, sala de agentes, la caja, cuartos de baño distribuidos alrededor de un gran patio central, cubierto con una vidriera, que hacía las veces de un gran hall, del que partía la escalera de las viviendas que se situaron en las dos plantas superiores para el Director, Cajero y personal de portería. En los áticos se colocaron los lavaderos, cuartos trasteros y secaderos de ropa⁶⁸⁰. Todos los materiales empleados en su interior fueron de gran calidad y se introdujo un moderno servicio de calefacción y saneamiento⁶⁸¹. La fachada principal está compuesta por dos torres laterales, inspiradas en la del Palacio de Monterrey, que enmarcan un cuerpo central. Las primeras iban inicialmente rematadas por una crestería calada que fue sustituida por un tejado con alero lo que aminora la influencia de aquel palacio. Éste vuelve a estar presente en la arquería de las ventanas del cuerpo central y de la parte superior de la torre. En el cuerpo inferior hay tres puertas de acceso a las que precede una escalinata, que resalta el volumen global del edificio y se remata con una rejería de gran calidad. En las fachadas laterales se repite de manera simplificada el esquema de la principal. Se empleó la característica piedra local combinada con granito en el cuerpo inferior. El acabado final del proyecto sufrió varias modificaciones que alteraron el preciosismo neorrenacentista inicial de Madariaga, que afectó a los torreones y a las molduras de puertas, ventanas, balcones en los que se cambió su remate por frontones triangulares y se esculpió el escudo de España del Régimen Franquista, enmarcado en un plano de placa en bajorrelieve⁶⁸².

⁶⁷⁹ En la memoria del proyecto hallada en el Archivo Municipal de Salamanca el arquitecto informa que el solar en total sumaba 2.281,48 metros cuadrados. A. M. S., Caja 1806. Exp. 299

⁶⁸⁰ EL Adelanto, 15-I-1936, "Lo que será la sucursal del Banco de España en Salamanca", pág. 8

⁶⁸¹ De CIVIDANES, M. El Adelanto, 16-III-1940, "La obra de la Sucursal del Banco de España en Salamanca", pág. 4

⁶⁸² La Gaceta Regional, 4-II-1940, "El nuevo Banco de España y sus escudos", pág. 1

La obra se finalizó en 1942, ya que fue interrumpida por la Guerra Civil y posteriormente por los problemas para conseguir hierro, por lo que la intervención posterior fue obra del arquitecto alemán Guillermo Lindemann, quien introdujo el *más puro estilo alemán*⁶⁸³. En el año 2002 fue catalogado como edificio protegido en el Plan General de Urbanismo por parte del Ayuntamiento de Salamanca⁶⁸⁴ y en 2006 fue elegido como futura sede del Museo Nacional de Arquitectura⁶⁸⁵.

El Banco de España demostró en todo momento la voluntad de insertarse en la ciudad con un estilo inspirado en un edificio del patrimonio salmantino y con una arquitectura representativa. En definitiva, y al pasar de los años, su objetivo se ha cumplido ya que ha sido valorado como *un edificio que por sus dimensiones, su grandiosidad y su porte (en que se aúna el sabor clásico de la ciudad, con la traza moderna y de aspecto solemne), era digno del destino que tenía*⁶⁸⁶. Esta impresión difiere en gran medida con la imagen del Banco Castilla (1963), obra del arquitecto salmantino Fernando Población del Castillo (1917-2002; titulado en 1947)⁶⁸⁷ que es un edificio de grandes dimensiones que abarca todo el lado norte de la plaza, justo enfrente del Banco de España, con vuelta a la calle Peña Primera y Plaza de Santa Teresa.

⁶⁸³ Guillermo Lindemann introdujo elementos característicos de la arquitectura del Reich, por lo que llegó a reproducir en el despacho del Director la mesa de la Cancillería en la que firmó el pacto Tripartito y reformó el proyecto con notas de mayor severidad y grandilocuencia. La Gaceta Regional. 25-VIII-1942. "El nuevo Banco de España". pág. 4

⁶⁸⁴ VICENTE, M. La Gaceta Regional, 8-X-2002, "El Banco de España será catalogado para asegurar su conservación", pág. 7

⁶⁸⁵ JUANES, S. La Gaceta Regional, 9-XII-2006, "Banco y mercado", pág. 64; MONTERO, J. A. La Gaceta Regional, 30-XII-2006, "El Gobierno central crea el Museo de Arquitectura con un año de retraso", pág. 8; ORIVE F. B. La Gaceta Regional, 11-I-2007, "Trujillo anuncia que el Museo de la Arquitectura se inaugurará en 2009 en el Banco de España", pp. 2-3; V. I. C. La Gaceta Regional, 12-I-2007, "El PP pide para Salamanca el Centro de Documentación del Museo de Arquitectura", pág. 9; B. F. O. La Gaceta Regional, 5-II-2007, "Los arquitectos, dispuestos a aportar al museo fondos de sus 75 años de historia", pp. 10 y 11; MONTERO, J. A. La Gaceta Regional, 10-II-2007, "El Gobierno convocará en una semana el concurso del Museo de Arquitectura", pág. 10; RINCÓN, C. La Gaceta Regional, 14-VII-2007, "Salamanca tendrá que compartir el Museo de Arquitectura con Madrid y Barcelona", pp. 2-3

⁶⁸⁶ El Adelanto, 19-II-1956, "El Banco de España cumple sus primeros cien años. Su edificio de Madrid ha llegado a los 72, la sucursal de Salamanca hace esos mismo años y su nueva casa tiene 14", pág. 4.

⁶⁸⁷ Fernando Población de Castillo nació en Salamanca, ciudad en la trabajó principalmente, aunque existen algunas viviendas suyas de interés en Madrid. En 1947, ocupó de manera temporal el cargo de arquitecto municipal hasta 1950 en que fue nombrado Jefe de los Servicios Técnicos de la Delegación Provincial de la Vivienda. Intervino en parte de la proyección de los nuevos barrios de la ciudad y poblados bajo la protección de la Obra Sindical del Hogar y el Instituto Nacional de la Vivienda, en la construcción de la Organización Sindical y numerosas viviendas en la Gran Vía salmantina, así como algunos colegios.



Ilustración 6. Vista general del Banco de España, el Edificio de la Unión y el Fénix y parte del Palacio de Garcigrande. Plaza de los Bandos. Salamanca.

En torno a la fecha de proyección de este edificio el panorama arquitectónico español experimentó una ligera apertura a nuevas formas, entendidas a través de la recuperación del lenguaje moderno truncado por el estallido de la Guerra Civil. Más tarde, aparecieron otras tendencias que abarcaron desde el racionalismo, el funcionalismo y el organicismo hasta el Estilo Internacional. De hecho, la mayoría de los arquitectos de estos momentos experimentaron con varias de estas corrientes.

De esta manera, Fernando Población se adscribió a las novedades surgidas en la arquitectura bancaria a partir de 1957 gracias a los arquitectos César Ortiz Echagüe (n. 1927; titulado en 1952) y Rafael Echaide (1923-1994; titulado en 1955) en la sucursal del Banco Popular Español (1957-1959)⁶⁸⁸ en la Gran Vía nº 67 y posteriormente en la sede de la misma entidad (1960-1963) en la calle de Alcalá nº 26 con vuelta a la de Cedaceros⁶⁸⁹, ambas en Madrid. Se trataba de un nuevo concepto de banco donde reinaba la espacialidad, diafanidad y la funcionalidad. Los arquitectos, influidos por la arquitectura de Mies Van der Rohe, resaltaban el orden y simplicidad en detrimento de la ornamentación.

Las obras más originales de Fernando Población fueron, sin duda, sus dos proyectos bancarios en Salamanca. El que nos ocupa fue aprobado por la Comisión Municipal Permanente⁶⁹⁰ en octubre de 1963 y su carácter vanguardista evidencia una arriesgada decisión por parte de los comitentes. El solar donde se levanta estuvo previamente ocupado por otra entidad bancaria, la citada Casa-Banco de don Matías Blanco Cobaleda⁶⁹¹, construida entre 1913 y 1915. Se

⁶⁸⁸ VV. AA., *Arquitectura bancaria en España*. Electa. Ministerio de Fomento. Madrid, 1998, pág. 43

⁶⁸⁹ *Ibidem*, pp. 150-153

⁶⁹⁰ A. H. *La Gaceta Regional*. 7-X-1963. "Nuevo edificio para la Plaza de los Bandos", pág. 4

⁶⁹¹ La Banca de Matías Blanco Cobaleda, fue denominada hasta 1902 Banca de Florencio Rodríguez y se trasladó a la actual Plaza de los Bandos en febrero de 1915. *El Adelanto*, 15-II-1915, "Matías Blanco Cobaleda. Banquero", pág. 1

trataba de un edificio retranqueado con un jardín en la parte delantera⁶⁹² cuyo, cerramiento estaba compuesto por una verja con detalles neogóticos⁶⁹³ fundida en la fábrica salmantina de Moneo. Inmediatamente después del fallecimiento del banquero, el edificio y las casas colindantes fueron vendidas al Banco de Salamanca. De este nuevo inmueble llama la atención su fachada realizada en piedra de Villamayor, granito, aluminio y cristal y la estructura, formada por la combinación de volúmenes ortogonales que contrastan llamativamente con el historicismo imperante en el resto de los inmuebles que circundan la Plaza de Los Bandos. A ello se une un relieve escultórico, ubicado en la parte retranqueada de la fachada principal que corresponde a la zona de viviendas. Su artífice fue José Luis Núñez Solé (1927-1973)⁶⁹⁴ quien representó de manera estilizada tres personajes. En la parte inferior, aparece una mujer reclinada, junto a varias herramientas de labranza, tales como una hoz y unas espigas de trigo, que podría ser una alegoría de la Agricultura. En un plano superior, coloca la figura de un labrador que porta la azada de labranza y un caballo a su izquierda. Por último, a su derecha, otra figura femenina con los brazos alzados en cuyas manos sostienen un objeto de forma estrellada.

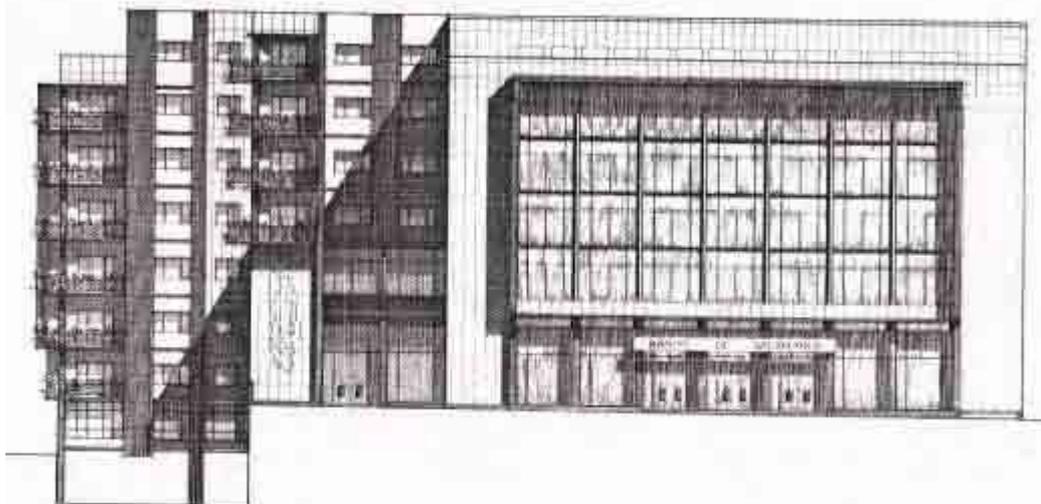


Ilustración 7. Alzado de la fachada del norte del Banco de Castilla. Fernando Población del Castillo (1963)

La prensa de la época se hizo eco de la presentación de este proyecto, y de las novedades arquitectónicas que introducía en la ciudad⁶⁹⁵.

⁶⁹² Así consta en la fotografía del banco en **MADRUGA, A.**, Las plazas en torno a la Plaza Mayor de Salamanca: espacios urbanos del medievo al siglo XX. Fundación Salamanca Ciudad de Cultura. Salamanca. 2005, pág. 60

⁶⁹³ **PALIZA, M. y NIETO, J. R.** "La contribución de las fundiciones a la arquitectura del hierro. Las obras de la fábrica salmantina de Moneo". Boletín del Museo e Instituto Camón Aznar. Zaragoza. Nº XCVIII. 2006, pág. 394-410

⁶⁹⁴ VV. AA. Núñez Solé: homenaje de los artistas salmantinos y de sus amigos. Homenaje al hombre, homenaje a su obra. Comisión Pro- homenaje. Salamanca. 1976

⁶⁹⁵ En este sentido son significativas las siguientes palabras: *por sus características este nuevo y moderno edificio va a causar una amplia polémica entre los salmantinos. Los neo tradicionalista en materia de urbanismo seguirán aferrados a la copia de estilos pretéritos; negarán a los arquitectos de 1963 el derecho a ser fieles a su tiempo y a utilizar los materiales que la técnica pone en sus manos; clamarán al cielo porque en esta plaza no se alce otra falsificación estilística y en su lugar se levante un moderno edificio con un destino funcional específico, cual es el que la citada entidad*

El arquitecto supo combinar la modernidad con la tradición para el doble cerramiento a través del empleo de la piedra arenisca característica de la ciudad junto a la novedad de pantalla de vidrio y aluminio, a modo de muro-cortina, donde impera un marcado ritmo horizontal acentuado por el cuerpo inferior de acceso al edificio. La diafanidad que persigue el exterior del edificio se completa en el interior con un concepto espacial unitario ocupado por el patio de operaciones en el centro y las mesas de los empleados a su alrededor. El primer piso se reservó para otros despachos, mientras que la zona de depósitos, cajas fuertes y archivos está en el sótano. En definitiva, el Banco de Castilla es un claro símbolo de intento de puesta al día en arquitectura y progreso, que tuvo continuación en la ciudad, ya que, el propio Población volvió a utilizar esta misma receta en el Banco de Vizcaya (1968)⁶⁹⁶ en la que de nuevo participó con otro relieve el escultor Núñez Solé.

En uno de los laterales del Banco de España, separado por la calle Rector Lucena, se encuentra el edificio de la Unión y el Fénix (1950) (actualmente perteneciente al Grupo Curto), cuyas fachadas lindan con las calles de Zamora, Dámaso Ledesma y Plaza de San Boal, con entrada por la primera de estas vías. Es obra del arquitecto catalán Eusebio Bona i Puig (1890-1972; titulado en 1914)⁶⁹⁷, técnico que se caracterizó por un marcado academicismo al que añadió elementos definidores como las torres, en las diferentes sedes bancarias en las que intervino, como hizo en el caso salmantino. En esta ocasión, proyectó un inmueble que debía acoger en la planta baja locales para comercios, en el piso superior las oficinas de la entidad y en las cuatro restantes viviendas. Los materiales empleados fueron los ya vistos en otros casos, granito para el zócalo y el resto de las fachadas de piedra franca, algo que el artífice estudió muy detenidamente⁶⁹⁸, con la que realizó un inmueble en clave conservadora, ecléctica y neorrenacentista. Esto se percibe sobre todo en elementos decorativos, como son los arcos de medio punto de la planta baja, donde destaca la solución en esquina que armoniza con el palacio de Garcigrande que estudiaremos a continuación. Las ventanas aparecen decoradas con pilastras con capiteles corintios y mientras que en el último cuerpo destacan la galería de arcos de medio punto con antepechos de balaustres de piedra franca, en clara resonancia con el Palacio de Monterrey. Lo más llamativo del edificio es la torre con reloj que se cubre con una pequeña falsa cúpula y una crestería con una decoración

bancaria va a construir. Incluso se afirmó que se lograba conjugar y enlazar, con la piedra de Villamayor, el ambiente que se ha pretendido mantener, sin que la cristalera sea una herejía. A. H. La Gaceta Regional. 7-X-1963. "Nuevo edificio para la Plaza de los Bandos", pág 4; A. H. L. La Gaceta Regional, 12-X-1969, "Siete estudiantes de Arquitectura hablan de arquitectura y de Salamanca", pág. 9

⁶⁹⁶ La Gaceta Regional. 9-VI-1968. "El Banco de Vizcaya, en Salamanca, abre hoy al público sus nuevas oficinas en Generalísimo, 42". pág. 8

⁶⁹⁷ Eusebio Bona i Puig fue profesor de la Escuela de Arquitectura de Barcelona junto a Adolf Florensa i Ferrer (1889-1968; titulado en 1912) o F. P. Nebot (1888-1966; titulado en 1911), es decir, que perteneció a una generación que cronológicamente que tuvo su plenitud profesional en los años cuarenta. Fue el autor de edificios tan significativos como el Palacio de Proyecciones en la Exposición Internacional de Barcelona (1929) o el Banco Español de Crédito de Barcelona (1940-1950) caracterizados todos ellos por un gran monumentalismo y academicismo.

⁶⁹⁸ Bona i Puig efectuó varios viajes a Salamanca en el mes de abril de 1948, previos al comienzo de las obras, para *visitar el emplazamiento del edificio, tomar nota de las construcciones circundantes, saturarse del ambiente y de la arquitectura de esa bella ciudad y cambiar impresiones con su Arquitecto Municipal, con objeto de anticiparse a cualesquiera objeciones futuras.* Así consta en la memoria de construcción hallada en el Archivo Municipal de Salamanca. A. M. S., Caja 6371/2. Exp. 3

preciosista. Desde su proyección, la altura de la torre resultó llamativa en relación con el resto de las construcciones de la plaza. En ese momento las ordenanzas municipales la permitían, aunque este reglamento sufrió una modificación a lo largo del proceso constructivo, pero en base a la licencia inicial, se mantuvo el nivel de veinticinco metros previsto en los planos.

El interior de edificio se estructura con tres crujías paralelas con respecto a la entrada principal, que se distingue en fachada levemente por la decoración, en la que aparece un tímpano coronado por el ave que da nombre a la institución.

Enfrente de este edificio se encuentra el antiguo palacio de Garcigrande que ocupa en el flanco oriental de plaza de los Bandos. De este edificio, construido del XVI, se conservan dos de sus fachadas y la portada, perteneció a los vizcondes de Garci-Grande. Se desconoce el nombre de autor de la obra de la que destacan los dos vanos achaflanados, únicos en la ciudad, mientras que, por su calidad, la portada fue declarada Bien de Interés Cultural⁶⁹⁹.

A finales del siglo XIX, el palacio fue adquirido por Florencio Rodríguez Vega quien instaló en la planta inferior una sede bancaria portadora de su nombre y en el superior su residencia particular. Sin embargo, fue su nieto, Florencio Rodríguez Rodríguez, sobrino del ya mencionado Matías Blanco Cobaleda, quien después de heredarlo decidió venderlo a la entidad Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Salamanca, actual Caja Duero, el 15 de julio de 1960⁷⁰⁰. Colindante con este palacio existían algunas casas de vecindad que fueron demolidas hasta lograr configurar un gran solar sobre el que se llevaría a cabo la ampliación de dicha sede.

En 1964, se presentó el proyecto de la primera fase de ampliación, firmado por el arquitecto Luis Gutiérrez Soto (1900-1977; titulado en 1923)⁷⁰¹, pero las obras fueron dirigidas por el salmantino Ricardo Pérez Rodríguez-Navas (n.1928; titulado en 1958)⁷⁰². Esta primera fase se centraba en la parte oriental de la manzana, cuyas fachadas asomaban a la Plaza de los Bandos con vuelta a la Calle de Zamora. La obra consistió en levantar una nueva altura a modo de loggia retranquea sobre la cubierta del antiguo palacio, que a su vez se unía a una construcción de mayor altura y de nueva planta situada en la Calle de Zamora con vuelta a la de las Isabeles. El nuevo cuerpo se unía al Palacio a través de una portada de características similares a la conservada de Gil de Hontañón⁷⁰³.

⁶⁹⁹ CASASECA, A. Op. cit., pág. 191

⁷⁰⁰ DELGADO, A. y ACHA, L., Caja Duero, 1881-2006: apuntes para la historia de una institución. Caja Duero. Salamanca. 2006, pág. 50

⁷⁰¹ Luis Gutiérrez Soto fue uno de los arquitectos más prolíficos e importantes de la arquitectura española del siglo XX. Desde 1923, año en que se tituló, hasta finales de la década de los setenta, su trayectoria profesional ha abarcado varias etapas: racionalismo, funcionalismo, historicismo, etc. y ha sido un referente para la mayoría de arquitectos de la época.

⁷⁰² Ricardo Pérez Rodríguez-Navas nació en Salamanca y se tituló de arquitectura en la Escuela Superior de Arquitectura de Barcelona, al igual que su padre, el arquitecto municipal de la capital charra, Ricardo Pérez Fernández (1894- 1975; titulado en 1922). En 1961, fue nombrado arquitecto oficial de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Salamanca, para la que trabajó hasta el año 1990. Perteneció a una generación de arquitectos que consideraban que su oficio no podía seguir siendo una simple copia de estilos pasados y que la personalidad del artífice se debía hacer notar, eso sí, siempre, de manera respetuosa con el entorno.

⁷⁰³ La portada fue atribuida al arquitecto Rodrigo Gil de Hontañón gracias a la identificación de elementos decorativos característicos de este artífice como son la venera sobre el escudo del cuerpo superior y los

La fachada de la calle Zamora tiene un primer cuerpo con ventanas sin decoración y sencillas rejas, mientras que el resto está articulado en calles a través de semicolumnas similares a las del palacio original. Finalmente, una galería de desnudos arcos de medio punto que rematan el edificio. Estos últimos constituyen una nueva referencia al palacio de Monterrey, bien es cierto que en este caso la cita es más una evocación que una copia. En la fachada de la Calle de las Isabeles Gutiérrez Soto introdujo una solución porticada con arcos carpaneles en el cuerpo inferior. Su diseño fue fruto del cálculo de líneas y un estudio minucioso de la conocida fachada plateresca de la Universidad de Salamanca. Toda la construcción está levantada con fábrica de piedra arenisca, combinando los sillares labrados con el mampuesto. En el interior, lo más destacable es el gran hall de entrada, donde encontramos el auténtico Gutiérrez Soto, en una admirable obra donde una vez más predomina la proporción y modernidad. Esta primera fase de construcción fue inaugurada en 1969⁷⁰⁴.



Ilustración 8. Fachada del Palacio de Garcigrande y ampliación posterior.

Siete años después se presentó el segundo proyecto de ampliación elaborado y dirigido por los mismos arquitectos. La parte nueva del edificio se situaba a continuación de la ya construida, en el frente noreste de la Plaza de los Bandos. No obstante su fachada principal también porticada linda con la Plaza de Santa Teresa. La estructura sigue la estética de la primera obra con la que difiere por la presencia de arcos de medio punto decorados con medallones en las enjutas en la parte porticada. Esta última es una de las que causó mejor impresión en la ciudad⁷⁰⁵.

dentículos bajo el entablamento. Vid. **CASASECA**, A. Rodrigo Gil de Hontañón (Rascafría, 1500-Segovia, 1577). Junta de Castilla y León. Salamanca. 1988.

⁷⁰⁴ **RUANO-RECIO**, J. M. El Adelanto, 28-X-1969, "El Palacio de los Garcigrande en su recuperación artística y monumental", pág. 15; La Gaceta Regional, 28-X-1969, "Hoy, la última piedra", pág. 1; La Gaceta Regional, 29-X-1969, "Bendición e inauguración oficial de la nueva sede de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad", pp. 9-10, 12-13; El Adelanto, 29-X-1969, "Ayer se ha inauguró el nuevo edificio de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Salamanca", pp. 1, 6, 10, 13.

⁷⁰⁵ La prensa local se hizo eco con las siguientes palabras: *la elegancia del porche del nuevo edificio de la Caja, la mole en conjunto del edificio que no es pesada y que no rompe cánones ni supone invasión de estructuras nuevas han dado a la plaza una nueva identidad para un largo futuro*. El Adelanto, 27-IX-1981, "La Plaza de Santa Teresa adquirió su identidad", pág. 1.

Es sorprendente que en una fecha tan tardía Gutiérrez Soto se mostrara tan historicista, pero todo hace pensar que actuó muy condicionado por el estilo del edificio previo y por la mayoría de los que conforman la plaza. Así las cosas, tras el interim vanguardista impuesto por la solución de Población a principios de los años sesenta, resurgían las recetas historicistas que ya estaban presentes en la antigua Caja de Previsión Social, en el edificio de Telefónica, en el Banco de España y en la sede de la Unión y el Fénix, para lograr una imagen de representatividad. Precisamente, la decisión de Francisco Gil de optar por el racionalismo en la casa de César Real de la Riva fue posible, en gran medida, por tratarse de una casa de vecindad de modo que no requería configurar una imagen de carga simbólica tan patente. No obstante, ya vimos que se trataba de un racionalismo atemperado y, en cualquier caso, este mismo técnico optó por recetas historicistas en la casa de vecindad de Luis Rodríguez Muñiz en 1950.

BIBLIOGRAFÍA

- **A. H. (1963):** "Nuevo edificio para la Plaza de los Bandos", *La Gaceta Regional*, 7 de octubre, pág. 4.
- **A. H. L. (1969):** "Siete estudiantes de Arquitectura hablan de arquitectura y de Salamanca", *La Gaceta Regional*, 12 de octubre, pág. 9.
- **ÁLVAREZ, J. (1966):** *De heráldica salmantina: historia de la ciudad en el arte de sus blasones*, Universidad de Salamanca, Salamanca.
- **ÁLVAREZ, J. (1990):** *Cien ventanas salmantinas*, Diputación de Salamanca, Salamanca.
- **B. F. O. (2007):** "Los arquitectos, dispuestos a aportar al museo fondos de sus 75 años de historia", *La Gaceta Regional*, 5 de febrero, pp. 10 y 11.
- **C. R. (2007):** "El informe arqueológico descarta la existencia de restos de Santo Tomé en Los Bandos", *La Gaceta Regional*, 18 de febrero, pp. 2-3.
- **CASADO, P. (1977):** "Los Bandos van a ser cambiados por los Estilos", *La Gaceta Regional*, 7 de enero, pág. 4.
- **CASASECA, A. (1988):** *Rodrigo Gil de Hontañón (Rascafría, 1500-Segovia, 1577)*, Junta de Castilla y León, Salamanca.
- **COSTA P. y MORENAS J. (1989):** *Santiago de Compostela 1850-1950*, Colexio Oficial de Arquitectos de Galicia, Santiago de Compostela.
- **De CIVIDANES, M. (1928):** "Los planos de la Casa de Teléfonos", *El Adelanto*, 21 de septiembre, pág. 1.
- **De CIVIDANES, M. (1940):** "La obra de la Sucursal del Banco de España en Salamanca", *El Adelanto*, 16 de marzo, pág. 4.
- **De SENA, E.** "Francisco Núñez Izquierdo y el comercio Salmantino de finales del siglo XIX". Salamanca: Revista de Estudios, 1994, nº 33-34, pp. 305-320.
- **DELGADO, A. y ACHA, L. (2006):** *Caja Duero, 1881-2006: apuntes para la historia de una institución*, Caja Duero, Salamanca.
- **DÍEZ, J. I. (2003):** *Arquitectura y urbanismo en Salamanca (1890-1939)*, Salamanca, Colegio Oficial de Arquitectos de León, Delegación de Salamanca.

- **JUANES, S. (2006):** “Banco y mercado”, *La Gaceta Regional*, 9 de diciembre, pág. 64.
- **MADRUGA, A. (2005):** *Las plazas en torno a la Plaza Mayor de Salamanca: espacios urbanos del medievo al siglo XX*, Fundación Salamanca Ciudad de Cultura, Salamanca.
- **MONTERO, J. A. (2006):** “El Gobierno central crea el Museo de Arquitectura con un año de retraso”, *La Gaceta Regional*, 30 de diciembre, pág. 8.
- **MONTERO, J. A. (2007):** “El Gobierno convocará en una semana el concurso del Museo de Arquitectura”, *La Gaceta Regional*, 10 de febrero, pág. 10
- **MORELL, H. (1936):** “Banco de España”, *El Adelanto*, 15 de enero, pág. 3.
- **NÚÑEZ, S. (2006):** “El arquitecto Francisco Gil González (1905- 1962) y la arquitectura salmantina del segundo tercio del siglo XX”. *XVI CEHA, Congreso Nacional de Historia del Arte. La Multiculturalidad en las Artes y en la Arquitectura*, Tomo II, Anroart, Las Palmas de Gran Canaria, pp. 457-463.
- **ORIVE F. B. (2007):** “Trujillo anuncia que el Museo de la Arquitectura se inaugurará en 2009 en el Banco de España”, *La Gaceta Regional*, 11 de enero, pp. 2-3.
- **PALIZA, M. y NIETO, J. R. (2006):** “La contribución de las fundiciones a la arquitectura del hierro. Las obras de la fábrica salmantina de Moneo”. *Boletín del Museo e Instituto Camón Aznar*, Zaragoza, nº XCVIII, pp. 394-410.
- **RINCÓN, C. (2007):** “Salamanca tendrá que compartir el Museo de Arquitectura con Madrid y Barcelona”, *La Gaceta Regional*, 14 de julio, pp. 2-3.
- **RODRÍGUEZ, A. (1996):** *Guía de Salamanca*, Lancia, León.
- **RUANO-RECIO, J. M. (1969):** “El Palacio de los Garcigrande en su recuperación artística y monumental”, *El Adelanto*, 28 de octubre, pág. 15.
- **V. I. C. (2007):** “El PP pide para Salamanca el Centro de Documentación del Museo de Arquitectura”, *La Gaceta Regional*, 12 de enero, pág. 9.
- **VICENTE, M. (2002):** “El Banco de España será catalogado para asegurar su conservación”, *La Gaceta Regional*, 8 de octubre, pág. 7.
- **VV. AA. (1976):** *Núñez Solé: homenaje de los artistas salmantinos y de sus amigos. Homenaje al hombre, homenaje a su obra*, Comisión Pro- homenaje, Salamanca.
- **VV. AA. (1998):** *Arquitectura bancaria en España*, Electa, Ministerio de Fomento, Madrid.
- **VV. AA. (2001):** *El Taller del Arquitecto. Dibujos e instrumentos. Salamanca 1871-1948*, Caja Duero, Salamanca.
- **VV. AA. (2002):** *Casas y Palacios de Castilla y León*, Consejería de Educación y Cultura, Valladolid.
- (1915): “Matías Blanco Cobaleda. Banquero”, *El Adelanto*, 15 de febrero, pág. 1.
- (1932): “Para el nuevo Banco de España”, *El Adelanto*, 24 de abril, pág. 1.
- (1932): “Arte Antiguo y Moderno: el edificio de la Caja de Previsión Social”, *El Adelanto*, 11 de septiembre, pág. 1.
- (1936): “Lo que será la Sucursal del Banco de España en Salamanca”, *El Adelanto*, 15 de enero, pág. 8.
- (1940): “El nuevo Banco de España y sus escudos”, *La Gaceta Regional*, 4 de febrero, pág. 1.
- (1942): “El nuevo Banco de España”, *La Gaceta Regional*, 25 de agosto, pág. 4.

- (1950): "Se inaugurarán los nuevos locales del Colegio Oficial Farmacéutico y del Centro Farmacéutico Salmantino", *El Adelanto*, 16 de noviembre, pág. 3.
- (1950): "Bendición e inauguración de los nuevos locales para el Centro y el Colegio de Farmacéuticos", *El Adelanto*, 17 de noviembre, pág. 4.
- (1956): "El Banco de España cumple sus primeros cien años. Si edificio de Madrid ha llegado a los 72, la sucursal de Salamanca hace esos mismo años y su nueva casa tiene 14", *El Adelanto*, 19 de febrero, pág. 4.
- (1968): "El Banco de Vizcaya, en Salamanca, abre hoy al público sus nuevas oficinas en Generalísimo, 42", *La Gaceta Regional*, 9 de junio, pág. 8.
- (1969): "Hoy, la última piedra", *La Gaceta Regional*, 28 de octubre, pág. 1.
- (1969): "Bendición e inauguración oficial de la nueva sede de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad", *La Gaceta Regional*, 29 de octubre, pp. 9-10,12-13.
- (1969): "Ayer se ha inauguró el nuevo edificio de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Salamanca", *El Adelanto*, 29 de octubre, pp. 1, 6, 10 y 13.
- (1981): "La Plaza de Santa Teresa adquirió su identidad", *El Adelanto*, 27 de septiembre, pág. 1.
- (2007): "Caja Duero para 14 millones por la Casa de María la Brava para Museo", *La Gaceta Regional*, 28 de abril, pp.1 y 3.



Conflictos de uso en un espacio industrial: el caso de la Central Térmica de Valliniello (Avilés)

Pedro Pablo Lozano Iglesias

Geógrafo y Especialista Universitario en Ordenación del Territorio.

1. INTRODUCCIÓN

Desde que Asturias se situó como referencia de la industria en España, ya en el siglo XIX, Avilés ha visto cómo se convirtió, a partir de la creación de la empresa estatal ENSIDESA en 1950, en uno de los principales focos industriales de toda la península. La ría de Avilés presentaba una serie de ventajas competitivas (Benito del Pozo, 2001) que contribuyeron en esta función, como eran la cercanía a las materias primas, la disposición de un puerto donde pudieran fondear barcos de gran calado y una gran cantidad de suelo libre muy próximo (alrededor de 400 hectáreas en la franja Gijón-Avilés) para las industrias siderúrgicas y las necesidades periféricas. Esto derivó en un espectacular crecimiento de población en pocos años⁷⁰⁶ debido a la enorme demanda de mano de obra, un fuerte desarrollo económico de la región y la aceleración del urbanismo en la ciudad, tanto para uso industrial como residencial.

Sin embargo, la crisis del sector siderúrgico a principios de los años 80 no es ajena a ENSIDESA, y tiene que llevar a cabo un drástico Plan de Reestructuración (1984-1989) que obliga a perder numerosos puestos de trabajo, aunque no logra resolver la crisis. Posteriores intentos de unificación con los Altos Hornos de Vizcaya en la C.S.I. (Corporación Siderúrgica Integral) y el Plan de Competitividad de 1992 no logran mejorar la competitividad de la empresa ni su situación financiera, por lo que se avanza en la privatización y su conversión en Aceralia en 1997, mediante una OPV y su salida a Bolsa. Alianzas con socios inversores extranjeros, como el grupo Arbet, y la compra de Aristrain (líder en la fabricación de acero en España) consiguen convertir a Aceralia en el principal productor europeo de acero. Y con la entrada de Usinor y su unión con Arbet convierten al grupo Arcelor en la nueva denominación empresarial, aumentando el volumen de negocio, ya en 2002.

Las consecuencias territoriales de estas acciones empresariales provocan que Avilés pierda la cabecera de las instalaciones, que se trasladan a Gijón y Veriña, con lo cual se comienzan a abandonar instalaciones y a liberar suelo industrial, además de diversas instalaciones portuarias que pierden funcionalidad. Esto ocasiona una destrucción del empleo (se pierden 12.000 puestos de trabajo en sólo 15 años), provocando una crisis demográfica (emigración de jóvenes

⁷⁰⁶ De unos 20.000 habitantes a mediados de los años 50 a superar los 80.000 a principios de los años 80 (Fuente: INE).

principalmente) y social (descenso de nivel de vida de muchas familias, paro juvenil, descontento social...) que se suma a la crisis industrial ocasionada por la reconversión del sector siderometalúrgico de la comarca, con un importante impacto sobre otras actividades económicas, especialmente sobre el comercio y los servicios.

Así, el municipio de Avilés comienza a trabajar mediante la herramienta del Plan General⁷⁰⁷ (aprobado en 2006) para tratar de reorganizar y dar una solución urbanística y una salida económica a los terrenos liberados por ENSIDESA, que se cifran en más de 200 hectáreas. Y es en medio de esos terrenos donde se localiza la Central Térmica, ahora en pleno proceso de desmantelamiento.

2. LA CENTRAL TÉRMICA DE AVILÉS

La Central Térmica tiene su origen en 1957, cuando surge la necesidad de abastecer de suministro de energía eléctrica a la nueva factoría, creando por tanto unas instalaciones propias. Es la primera central de tipo mixto creada en Asturias, y fue diseñada por los arquitectos Juan Manuel Cárdenas Rodríguez y Francisco Goicoechea Agustí. Sin embargo, no sólo se diseña para quemar carbón, sino también para reaprovechar los gases procedentes de la coquización del carbón y del Horno Alto.

Este espacio presenta hoy en día un grave conflicto de usos, con dos partes enfrentadas:

- Por un lado, las administraciones públicas, que a través de Infoinvest⁷⁰⁸ desarrolla, entre otros, el proyecto de construcción del Palacio de Congresos diseñado por el arquitecto Óscar Niemeyer. En él ven una posibilidad de crear mayores expectativas económicas (avalado por el prestigio de un arquitecto de fama mundial), que cualquier plan de reindustrialización acometidos.
- Y por otro lado, diversas asociaciones, plataformas vecinales de defensa, arquitectos y expertos que ante todo desean proteger una de las edificaciones “que conserva que conserva la totalidad de su contenido original y que podría albergar el museo de la industria”, con el objeto de evitar un “daño irreversible al patrimonio industrial asturiano y evitar gastos desmesurados”, además de ser un proyecto compatible con el edificio de Niemeyer.

Por tanto, nos enfrentamos a una eterna dicotomía entre las alternativas de uso de un determinado espacio. Cada una de las partes presenta unas motivaciones parecidas, compartiendo el deseo de que este espacio se convierta en un foco de

⁷⁰⁷ El PGOU considera como Suelo Urbanizable Prioritario Industrial a los terrenos de Valliniello, y mediante un Plan Parcial prevé construir 132.000 m² en una superficie de 37.80 hectáreas dedicadas al Parque Tecnológico de Avilés. Incluye la edificación de 75 viviendas protegidas en el entorno (Fuente: PGOU 2006).

⁷⁰⁸ Infoinvest es la sociedad pública perteneciente a la SEPI que tiene por objetivo “revitalizar antiguas zonas industriales, para dotarlas de una moderna estructura empresarial, y actuar en otros ámbitos que contribuyan a la reducción de los desequilibrios regionales” (www.infoinvest.es).

atracción, tanto desde la vertiente económica como de la cultural. Sin embargo, en este caso será Infoinvest quien tenga la oportunidad de desarrollar el proyecto de las administraciones, sin haber tenido en cuenta en este caso la opinión de amplios sectores de la sociedad avilesina.



Foto 1. La antigua Central Térmica de Avilés tras el inicio de las obras de derribo.

BIBLIOGRAFÍA

AYUNTAMIENTO DE AVILÉS (2006): *Plan General de Ordenación Urbana.*

ACERALIA (1997): *Corporación Siderúrgica, Informe Anual 1997.* Oviedo.

AGÜERA SIRGO, J.M. (1994): “La siderurgia asturiana en el proceso de integración europeo”, en *Noticias de la Unión Europea*, n.111, pp. 13-30.

BENITO DEL POZO, P. (1992): *El espacio industrial en Asturias.* Barcelona, Oikos-Tau.

BENITO DEL POZO, P. (1995): “La industria en Asturias, un declive prolongado”, en J. BOSQUE MAUREL Y MÉNDEZ, R., (eds), *Cambio y desarrollo regional en España.* Barcelona, Oikos-Tau, pp.113-146.

ENSIDESA (1992): *Memorias de la empresa, 1985-1992.*



Il procedimento amministrativo come strumento di composizione degli interessi in gioco per la tutela del patrimonio ambientale in Italia.

Valentina Pavone

La gestione del territorio ha, da sempre, comportato la difficile coabitazione di due poli di interessi contrastanti.

Da un lato, sono emersi gli interessi, di matrice privata, all'uso e alla trasformazione del territorio, a fini prevalentemente economici; dall'altro, si sono imposte, con altrettanta forza e cogenza, le istanze di tutela dell'ambiente *lato sensu*, comprensivo, cioè, di una grande molteplicità di profili: ecostistemici, urbanistico-sociali, di tutela della salute, nonché paesistici.

La storia dell'ambiente è stata, dunque, la storia dell'eterno scontro tra due forze giuridiche: da un lato, il potere di trasformazione che ha trovato nello *ius aedificandi* la sua più immediata proiezione nella realtà fenomenica; dall'altro lato il potere di conservazione, che, di contro, rinviene nei concetti di tutela e valorizzazione il suo contenuto più profondo (SANTI ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1983, 178).

Affinché nell'"arena pubblica" (S. CASSESE, *Il cittadino e l'amministrazione pubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 1015) non si debba assistere alla completa disfatta di nessuno dei due interessi, nella chiara coscienza che entrambe le istanze, economiche e di tutela, concorrono al compiuto sviluppo del sistema, si impone lo strumento del modulo procedimentale quale sede privilegiata di composizione dei diversi interessi in gioco.

La presente riflessione è volta ad analizzare l'interesse ambientale nell'attività amministrativa, al fine di verificare come esso si inserisca nelle dinamiche procedimentali e quale sia il suo peso specifico nei diversi modelli procedimentali. Le recenti riforme aventi ad oggetto la legge 241/1990 rappresentano, ad avviso di chi scrive, un'utile occasione per misurare l'impatto delle novità legislative nella gestione dell'interesse ambientale.

Va, da subito, evidenziato come il nostro ordinamento non preveda un paradigma procedimentale unitario a protezione dell'interesse ambientale.

Tale assenza, riconducibile alla difficoltà di definire il concetto di ambiente e di tracciarne chiare linee di demarcazione rispetto ad altri interessi ad esso connessi, da tutelare nell'ambito del medesimo episodio procedimentale, ha indotto a ritenere la locuzione "procedimenti ambientali" una formula meramente "descrittiva

e riassuntiva di una serie di procedimenti, non riconducibili ad un modello unitario, che sono preordinati all'emanazione di provvedimenti a tutela di beni ambientali" (F. FRACCHIA).

Tale circostanza rende necessaria, seppur a fini meramente espositivi, la classificazione dei procedimenti ambientali. In tale contesto è agevole registrare numerosi criteri, ipotizzati dalla dottrina, ai fini di una sistematica esposizione dei molteplici procedimenti a protezione dell'interesse ambientale.

Tradizionalmente, i procedimenti ambientali sono stati ordinati sulla base di numerosi parametri, oggettivi – soggettivi – strutturali, aventi ad oggetto, ad esempio, il criterio soggettivo dell'autorità procedente; il criterio oggettivo del tipo di attività coinvolta nell'episodio procedimentale, il criterio della natura del provvedimento finale), ma il parametro utilizzato in modo assolutamente preponderante è stato quello avente ad oggetto il criterio delle singole risorse ambientali (acqua, suolo etc.), che si intendono tutelare proprio attraverso i procedimenti amministrativi. In tal modo l'esigenza di addivenire ad una definizione unitaria di procedimento amministrativo ambientale è risultata sacrificata dall'utilizzo di un parametro chiaramente settoriale.

Al fine di uscire da una prospettiva ristretta, la scelta più opportuna pare quella di distinguere i procedimenti ambientali sulla base del peso specifico attribuito nella ponderazione all'interesse ambientale.

Nell'ambito del diritto amministrativo ambientale è il legislatore a fissare per ogni singolo schema procedimentale il peso dell'interesse ambientale, riducendo la libertà dell'amministrazione di scegliere in assoluta autonomia una scala gerarchica di valori.

In tale ottica è possibile ordinare i singoli procedimenti ambientali in due categorie sulla base della tutela apprestata all'interesse ambientale in via diretta o indiretta. I procedimenti ambientali possono essere qualificati a tutela ambientale diretta laddove l'interesse ambientale assume la configurazione di interesse pubblico primario di cui è tributaria la pubblica amministrazione. La primarietà riconosciuta in tali ipotesi all'interesse ambientale non esclude una valutazione comparativa dello stesso con gli altri interessi potenzialmente in gioco e con esso potenzialmente confliggenti ma si concreta nel fatto che esso è l'interesse che la pubblica amministrazione ha in cura di perseguire.

I procedimenti ambientali possono essere definiti a tutela ambientale indiretta, laddove l'azione della pubblica amministrazione sia funzionale alla soddisfazione di un diverso interesse pubblico, (esempio la costruzione di un sito industriale), ma è costretta alla valutazione dell'interesse ambientale, che diviene la pietra d'angolo per valutare l'opportunità di ogni singola scelta discrezionale.

Tale distinzione si fonda in altri termini sulla diversa forma di emersione dell'interesse ambientale nel procedimento amministrativo: nel primo gruppo si inscrivono quei procedimenti nati per la protezione dell'interesse ambientale (VIA, VAS, AIA); nel secondo gruppo vanno inseriti quei procedimenti amministrativi

preordinati al soddisfacimento di un interesse pubblico diverso da quello ambientale (procedimenti di pianificazione nella triplice dimensione, pianificazione generale, attuativa e di settore, ma anche quelli riguardanti interventi puntuali sul territorio, es. opere pubbliche).

In proposito, va rilevato come la disciplina positiva del modello procedimentale, prevista nella legge 241 del 1990, preveda un regime speciale che ha spinto parte della dottrina a parlare di “ponderazione procedimentale rafforzata” (G. MORBIDELLI) dell’ambiente, ponendo l’accento sulle peculiarità procedurali collegate alla cura dell’interesse ambientale.

L’analisi dello “statuto” (F.G. SCOCA) dell’azione amministrativa dimostra come la specialità del regime procedimentale emerga nelle norme dedicate alla semplificazione e alla liberalizzazione. La semplificazione – la quale nasce da un bisogno collettivo di efficacia ed efficienza di azione amministrativa – dovrebbe costituire, alla luce di tali valori, un momento essenziale di emersione dell’interesse ambientale e di verifica del peso assunto da quest’ultimo nelle operazioni di valutazione e ponderazione svolte dal soggetto pubblico, ma, in realtà, introduce detto interesse come fattore di “complicazione”.

Il particolare ruolo assegnato all’interesse ambientale diventa chiaramente percepibile nelle disposizioni contemplanti misure di semplificazione e accelerazione procedimentale, poiché è prevista una deroga a tali prescrizioni laddove le istanze di efficienza ed economicità dell’azione amministrativa entrino in conflitto con la cura dell’interesse ambientale.

L’analisi degli istituti di semplificazione previsti nell’ordinamento italiano (la conferenza di servizi di cui agli artt. 14 ss. della legge n. 241/1990, come modificata a seguito della legge n. 15/2005; attività consultiva e valutazioni tecniche di cui agli artt. 16 e 17 della legge 241/1990) chiarisce come l’interesse ambientale rappresenti un confine alla loro operatività, con ciò rendendo palese la “difficoltà di semplificare” (E. CASSETTA), da alcuni paventata. Non si tratta, invero, di una supremazia assoluta rispetto agli altri interessi giuridicamente rilevanti: la tutela rafforzata concessa all’interesse ambientale si concreta, infatti, nella previsione necessaria di una fase ineliminabile di acquisizione e valutazione.

In tali disposizioni legislative è agevole rinvenire a favore dell’interesse ambientale una disciplina derogatoria rispetto alle logiche acceleratorie sottese agli istituti di semplificazione, che conferma la politica legislativa volta ad accordare un chiaro privilegio procedimentale agli interessi critici. Le disposizioni sopra descritte sembrano avvalorare l’idea di un diritto procedimentale dell’ambiente (E. DALFINO), che in deroga alle esigenze di semplificazione si traduce in una acquisizione e ponderazione obbligatoria. Tali esiti si rinvengono rispetto agli istituti della dichiarazione di inizio attività (D.I.A., di cui all’art. 19 della legge 241/1990) e il silenzio assenso (art. 20 della legge 241/1990), di recente modificati ad opera della legge 80/2005, attraverso cui si è dato corpo alle istanze di liberalizzazione, intendendo con tale termine riferirsi a quelle particolari attività amministrative libere dall’intervento degli strumenti classici del pubblico potere. La sostituzione degli atti di consenso attraverso una mera dichiarazione del privato interessato a porre in

essere una certa attività ovvero l'operazione volta a ricondurre all'inerzia della p.a., attraverso una *fictio iuris*, i medesimi effetti propri di un provvedimento amministrativo di segno positivo hanno trovato un espresso limite alla loro applicabilità in presenza dell'interesse alla tutela del patrimonio ambientale.

Gli interessi ambientali, indicati espressamente dal legislatore insieme ad altri interessi cc.dd. sensibili, delimitano fortemente l'ambito di applicazione di questi strumenti, segnandone le zone di non ingerenza. La politica legislativa di conservare per la gestione e la cura di interessi sensibili un regime che escluda decisioni tacite e si fondi diversamente su atti di assenso preventivo, appare conforme al principio di precauzione di matrice comunitaria e alla politica nazionale di garantire per gli interessi critici una valutazione e ponderazione completa.

L'analisi della normativa generale palesa, dunque, come l'interesse ambientale assuma nel sistema italiano una posizione privilegiata. Detti "privilegi procedurali" non valgono, però, in via assoluta; va precisato, infatti, come, secondo la recente impostazione della Corte Costituzionale italiana (Corte Cost., 28 giugno 2004, n. 196, in www.giurcost.org) la supremazia dell'interesse ambientale, quale valore costituzionale, non si concreta nell'ontologica superiorità rispetto agli altri interessi coinvolti, ma nel vincolo di valutazione di tale interesse nei processi decisionali.

La Consulta ha, in altri termini, chiarito come la speciale tutela accordata dell'interesse ambientale non legittima una posizione di supremazia assoluta nel quadro di una ipotetica gerarchia tra i valori coinvolti in un singolo episodio amministrativo; diversamente, la primarietà riconosciuta all'interesse ambientale, quale valore costituzionale, si concreta nella garanzia di una compiuta rappresentazione e valutazione dell'interesse stesso nell'ambito delle diverse determinazioni pubbliche all'interno delle quali "si esprime la discrezionalità delle scelte politiche o amministrative".



Clases de capital territorial y desarrollo sostenible

Juan Requejo Liberal,

Consultor de planificación. Arenal Grupo Consultor s.l. Asistencias Técnicas Clave S.l.

1. RESUMEN

La utilización del concepto taumáturgico “desarrollo sostenible” por parte de múltiples grupos sociales, políticos y comunicadores mediáticos ha generado una rápida depreciación del término, y ya de paso, del concepto.

La definición procedente del Informe Bruntland se ha repetido hasta el cansancio y la mejor forma de que una sala de conferencias se esponje y pierda una buena parte de su audiencia es que el conferenciante inicie su intervención con estas disquisiciones y la cita literal del dichoso Informe. Sin embargo, lo cierto es que muchos miembros del complejo entramado de técnicos que operan en el ámbito de las políticas públicas necesitamos dar contenido al concepto y desarrollarlo instrumentalmente, porque hay una demanda social en este sentido y, en el caso posible de ausencia de esta demanda, porque identificamos situaciones donde el enfoque del desarrollo sostenible es una necesidad objetiva para dar respuesta a los problemas y retos actuales.

En esta ponencia se plantea una propuesta de análisis y programación del desarrollo sostenible, en torno a la idea de capital territorial, entendiendo éste como el resultante de cinco clases básicas: natural, físico-construido, humano, social y de imagen.

Actuar en un determinado territorio con enfoque de desarrollo sostenible supone analizar las dotaciones de capital existentes, la generación de flujos (recurso naturales, renta, empleo, etc...) y los procesos que establecen relaciones reforzadoras o consumidoras de capital. El papel del plan debe consistir en identificar la forma de actuación que mejor contribuye a reforzar las dotaciones de capital, en todas sus clases, especialmente de aquellas dotaciones que no tienen reposición (especialmente las correspondientes al capital natural). Además del reforzamientos de dotaciones, el plan de desarrollo sostenible, puede actuar sobre procesos, estimulando la formación de determinadas formas de capital o reduciendo las causas de pérdidas de capital no deseables.

2. PRESENTACION

La planificación del desarrollo sostenible tropieza con las positivas connotaciones mediáticas y sociales asociadas al término, lo cual constituye un regalo envenenado, una tentación para usar el calificativo “sostenible” como etiqueta, como titular de la iniciativa de planificación, tenga o no el plan características que lo hagan acreedor de dicho calificativo.

Cuando se formula un plan de desarrollo y sus promotores se posicionan desde los primeros momentos en el enfoque sostenible, se debe asumir el reto y el esfuerzo adicional que este propósito lleva consigo. Un plan no es sostenible solo porque incorpore medidas con impactos ligeros o moderados sobre el medio natural, o porque dedique cierta cantidad de recursos a la conservación y regeneración de los espacios naturales más valiosos. Será sostenible si contribuye a que sus activos (el conjunto de sus clases de capital) se incrementen, se garantice la renovabilidad de los recursos naturales, se incremente el flujo de renta y empleo que generan estos activos y, no se produzcan mermas en componentes de capital no renovables o insustituibles.

Los planes de desarrollo convencionales estudian las potencialidades y tratan de concentrar recursos financieros, técnicos y humanos para eliminar obstáculos y desencadenar procesos de acumulación de capital productivo y dotaciones para el bienestar. En estos procesos se sustituye, con frecuencia, capital natural por capital físico-construido, o se disipa y se degrada parte del capital social preexistente.

Esta relación de intercambio / sustitución de unas clases de capital por otras, es uno de los asuntos de mayor calado en el enfoque del desarrollo sostenible. La planificación no sólo debe procurar que el capital de un territorio, en su conjunto, no se reduzca mediante una conversión de stocks en flujos, sino que debe velar también por la bondad de las sustituciones de tipos de capital que se están registrando y propiciar las que serían deseables.

El proceso inmobiliario registrado en el litoral español, por ejemplo, es un caso claro de sustitución de capital natural por capital físico-construido en el cual se genera, además, una pérdida de capital de imagen por el deterioro del atractivo turístico del territorio urbanizado de forma densa. Además, esta sustitución incorpora un nuevo esquema de flujos (consumo de recursos naturales, generación de renta, ingresos públicos, gastos públicos, empleo, etc...) asociados a las viviendas con un balance global que arroja un saldo negativo para todo el ciclo de vida de las viviendas.

Según el *Department For International Development* británico “*la viabilidad / admisibilidad de los tipos de capital intercambiables dependerá del tipo de entorno en el que vivan las poblaciones (es decir, de los tipos de choques y tendencias a los que tengan que enfrentarse, de la fiabilidad de los mercados e instituciones, etc.)*”.

La planificación territorial, así como otras planificaciones con incidencia territorial tales como la planificación del desarrollo, la de espacios naturales o la turística, se enfrentan al problema que representa realizar un esfuerzo de comprensión global de la realidad, establecer una cierta formulación de propósito para el futuro con visión integral y después, en la fase programática del plan, tener que recurrir a la programación fragmentada de actuaciones como única fórmula de organizar la intervención.

Desde mi punto de vista, es preciso reforzar el método de planificación para mantener una perspectiva interrelacionada, una visión global, en el proceso de ejecución de las actuaciones identificadas y programadas.

Un territorio goza de un patrimonio, en parte valorizable y en parte no. A este patrimonio podemos denominarle **capital territorial** y utilizar esta forma de interpretación para apoyar conceptualmente la elaboración de planes de desarrollo sostenibles.

A lo largo de las sesiones dictadas en los últimos años en el máster de Gestión de Espacios Naturales organizado por la Fundación González Bernáldez he ido configurando una interpretación sobre las distintas formas de capital territorial que, al tiempo, he tratado de trasladar y aplicar a la práctica profesional de planificación territorial y del desarrollo.

La ponencia que aquí se presenta es una propuesta, relativamente acabada y consistente, que proviene de la reflexión, que coincide y confluye con otras propuestas, pero que tiene elementos de singularidad y adaptación a la práctica planificadora que la hacen útil e interesante.

3. CLASES DE CAPITAL

3.1. Propuesta de clases básicas del capital territorial

En todo territorio delimitado es posible identificar una dotación de capital en un determinado momento que puede clasificarse en estas cinco clases:

Natural	Medio natural
Construido	Histórico, edificaciones, infraestructuras...
Humano	Recursos humanos y sus capacidades
Social	Capacidad de autoorganizarse
Imagen	Reconocimiento de valor asociado a la identidad

Es evidente que a esta clasificación básica de capitales habría que añadir el capital financiero. No obstante, no se debe incluir aquí esta sexta clase por su carácter ubicuo, que lo hace no asociable a un territorio. El capital financiero es la forma de referencia del capital, puesto que la moneda es el soporte de las relaciones mercantiles y el soporte para transferir capital entre territorios. Las otras clases de capital tienden a expresar su valor en función de su conversión en moneda, por tanto en capital financiero. Su ubicuidad permite utilizarlo como medida de valor, aunque no sea apropiado para muchas formas de capital, y como soporte para intercambios y transferencias espaciales de valor. Así decimos, que construir una autovía cuesta 200 millones de euros, o que treinta viviendas valen 5 millones de euros. Sin embargo, esta capacidad de comparar, de otorgar valor a los distintos componentes de capital tropieza con la imposibilidad de expresar el valor de los endemismos en euros, o la valoración monetaria de la capacidad de una población para organizarse frente a los desastres naturales.

Este capital territorial proporciona una base patrimonial con potencial para generar flujos de renta, de empleo, de utilidad, de bienestar etc... El nivel de desarrollo de un territorio y su situación comparativa en términos de riqueza y bienestar se mide en base a variables de flujo (renta, empleo anual, ahorro, inversión, producción, consumo, etc...) pero no se contabiliza las ganancias o pérdidas de capital territorial que se experimenta con el modelo de organización de usos, actividades y producción existente. De hecho, hay muchos casos de territorios cuyo modelo descansa en el consumo de capital territorial, convirtiendo su patrimonio en flujos de renta y empleo, normalmente a costa de reducciones irrecuperables de capital natural.

En el proceso de elaboración del II Plan de Desarrollo Sostenible de Doñana hemos utilizado un cruce entre los seis objetivos específicos y las cinco clases de capital que aquí se propugnan para analizar la contribución de cada uno al reforzamiento de dotaciones y mejora de procesos.

II Plan de Desarrollo Sostenible de Doñana. En elaboración						
OBJETIVOS ESPECIFICOS	CLASES DE CAPITAL TERRITORIAL					
	NATURAL	FISICO-CONSTR.	HUMANO	SOCIAL	CULTURAL INTANGIBLE	IMAGEN
Sistema hídrico						
Agricultura						
Cambio global						
Uso público						
Desarrollo económico						
Desarrollo social						

Esta interpretación de la realidad permite relacionar tanto los objetivos de la intervención (o de la ordenación, en su caso) con las interacciones entre clases de capital y con el reforzamiento o amortiguación de procesos que inciden

directamente sobre la conservación de las distintas clases de capital. En el caso del Plan de Doñana, por su carácter de espacio natural de gran valor, es crucial que los objetivos y las medidas se organicen en torno a un principio general de salvaguarda y regeneración de capital natural, y la aplicación de este criterio metodológico es mucho más accesible con la utilización de esta clasificación de capital territorial.

3.2.- Capital natural

El capital natural es básicamente nuestro medio ambiente y se define como el stock de bienes que provienen del medio ambiente (como el suelo, los microbios y la fauna, la atmósfera, los bosques, el agua, los humedales), que proveen de un flujo de bienes y servicios (Pimentel et al, 1992). A esta definición convendría añadir los componentes del medio natural que, en alguna medida contienen un valor intrínseco no relacionable con este flujo de bienes y servicios.

A partir de la utilización del término de capital natural por parte de la Sociedad Internacional de Economía Ecológica en 1992, se ha convertido en un término corriente y aceptado en el lenguaje técnico. El concepto es formulado de forma explícita por Pearce y Turner (1990), aunque puede considerarse que ya lo apuntaba Scumaker (1973)⁷⁰⁹.

El minoritario grupo de planes de desarrollo que parten de un enfoque centrado en el capital natural, actúan para recomponer partes del territorio dañadas, para corregir impactos y, de alguna forma, tratar de contener procesos de deterioro de los ecosistemas. Los planes de ordenación territorial, especialmente, los planes de ordenación de los recursos naturales, centran su atención en esta finalidad incorporando intervenciones y normas de regulación de actividades que pueden ser muy eficaces para la contención de procesos de degradación del capital natural.

En el cuadro que sigue se recoge una relación de los tipos de medias o intervenciones públicas más frecuentes en planes y su correspondencia con el nivel de administración español que es competente, tanto de forma exclusiva como compartida. En el resto de las clases de capital territorial se incluye una tabla similar.

⁷⁰⁹ Quiroga, Rayén. 1999

CAPITAL NATURAL			
INTERVENCIONES	NIVEL DE ADMINISTRACION		
	LOCAL	AUTONOMICA	CENTRAL
Regulación de actividades			
Regeneración de ecosistemas			
Corrección de impactos			
Modificación de procesos			
Sensibilización			

3.3.- Capital físico-construido

La modalidad o clase de capital denominada físico o construido es el conjunto de bienes que la humanidad ha ido acumulando en un territorio. El capital físico comprende tanto las infraestructuras básicas, como las edificaciones residenciales, equipamientos públicos, instalaciones productivas y de cualquier otro tipo, así como los equipos de producción, servicios públicos y consumo asociados a un territorio. Incluye, también, transformaciones históricas del medio que han sido incorporadas al mismo, tales como el patrimonio cultural tangible, restos arqueológicos o acondicionamientos del medio agrícola para la producción.

Esta clase de capital territorial suele concentrar el esfuerzo inversor de los planes de desarrollo y la atención de los planes de ordenación del territorio. De hecho, es el objeto básico de los planes urbanísticos.

El nivel de dotaciones en esta clase de capital es uno de componentes más contundentes de la interpretación convencional de "nivel de desarrollo". Una región con un elevado nivel de urbanización, bien dotada de fábricas e instalaciones productivas y con una dotación de equipamientos públicos que satisface las demandas de su población, es el paradigma de prosperidad contemporánea.

Una parte del capital físico/construido tiene naturaleza de capital cultural, especialmente todo el que recibe la consideración de bienes de interés cultural.

CAPITAL FISICO - CONSTRUIDO			
INTERVENCIONES	NIVEL DE ADMINISTRACIÓN		
	LOCAL	AUTONOMICA	CENTRAL
Regulación de actividades			
Inversiones en infraestructuras			
Inversiones en equipamientos			
Inversiones en capacidad productiva			
Modificación de procesos			

3.4.- Capital humano

El capital humano representa la capacidad de la población para afrontar procesos productivos y adquisición de mayores niveles de bienestar y calidad de vida. Esta clase de capital se manifiesta en forma de aptitudes, conocimientos, capacidades laborales y buena salud que en conjunción permiten a las poblaciones entablar distintas estrategias y alcanzar sus objetivos.

A nivel de los hogares, el capital humano es un factor que determina la cantidad y calidad de la mano de obra disponible. Esto varía de acuerdo con el tamaño de la unidad familiar, con los niveles de formación, con el potencial de liderazgo, con el estatus sanitario, etc.

El reforzamiento de esta clase de capital en un territorio es también objeto preferente de muchos planes de desarrollo y es identificada como factor desencadenante de transformaciones sociales profundas por diversos modelos teóricos de desarrollo social y económico.

La aplicación de medidas potentes en este ámbito, no siempre va acompañada de una visión que contemple el respeto a la conservación del capital natural o el capital social, dando lugar a pérdidas y disfunciones en estas relaciones.

CAPITAL HUMANO			
INTERVENCIONES	NIVEL DE ADMINISTRACION		
	LOCAL	AUTONOMICA	CENTRAL
Reforzamiento de capacidades			
Apoyo a emprendedores			
Refuerzo de la innovación			
Información empresarial			
Incentivos para el cambio			
Implantación de control de calidad			
Mejora de servicios públicos. Población			
Mejora de servicios públicos. Empresas			

3.5.- Capital social

El capital social se corresponde con la capacidad de una sociedad de dar respuesta eficaz a sus necesidades y desarrollar sus anhelos. Es distinto del capital humano, puesto que el capital humano es la suma de las capacidades de los componentes de una población, en tanto que el capital social hace referencia a la capacidad como organización social para adaptarse a las realidades cambiantes. Se registran muchos casos de territorios con un buen nivel de instrucción y capacidades productivas adaptadas a sus recursos, y sin embargo carecen de condiciones para organizar sus proyectos o para dar respuesta colectiva a sus dificultades. Representa, en resumen, la capacidad de adaptarse y de autoorganizarse.

La interpretación del concepto que propugno, está directamente vinculada con la que formula Putnan en sus trabajos y publicaciones (Putnan, 2002), complementada con el concepto de capacidad de adaptación.

También debe encuadrarse en esta clase de capital el conocimiento acumulado por una sociedad sobre cómo manejar el territorio (manejo de perturbaciones naturales, por ejemplo), cómo diseñar las viviendas para adaptarse, o la mejor organización agrícola para aprovechar bien el recurso hídrico. En su mayor parte este capital social y territorialmente acumulado pertenecería también al denominado capital cultural intangible.

Muy pocos planes incluyen medidas contundentes en esta clase capital, a pesar de constituir el factor de estrangulamiento más significativo de muchos territorios que

aspiran a otra forma de vida, porque se han quedado en posición postrada tras décadas de procesos sociales traumáticos como el de la emigración crónica. De hecho, hemos podido comprobar como en territorios con excelentes dotaciones de capital natural, cuando se resuelven sus estrangulamientos infraestructurales y de dotaciones de servicios públicos y se refuerza el capital humano, no es fácil que se desencadene un proceso de desarrollo debido a las enormes resistencias relacionadas con el bajo nivel de capital social existente.

El capital cultural intangible debe ser adscrito a esta clase de capital, no sin dificultades, puesto que procede del saber acumulado y reconocido socialmente.

CAPITAL SOCIAL			
INTERVENCIONES	NIVEL DE ADMINISTRACION		
	LOCAL	AUTONOMICA	CENTRAL
Coordinación administrativa			
Reorganización			
Apoyo al asociacionismo			
Apoyo al voluntariado			
Sensibilización			

3.6.- Capital de imagen

Se puede entender el capital de imagen como reconocimiento de valor asociado a la identidad. El valor, el reconocimiento lo hace la sociedad, en función de sus atributos como espacio dotado de atractivo, como valor emocional positivo asociado a la marca territorial. Puede ser la propia sociedad residente en el territorio, en forma de sentimiento de pertenencia y de identidad grupal, o bien como marca territorial reconocible por otros territorios y que aporta valor a todo lo relacionado con el territorio de origen: turismo, productos alimentarios, aceptación positiva, etc... Quiere ello decir, que el valor del capital de imagen reside en la sociedad. Es una construcción social (Berger y Luckman, 1979) y su sentido, significado y valor debe estar referido siempre a una determinada sociedad, o incluso, en su caso, a un determinado grupo social.

En esta clase de capital se encuadra el paisaje, puesto que, en nuestra interpretación el paisaje es una realidad socialmente construida. Consideramos que el paisaje no es un atributo físico, perteneciente a la realidad territorial que es percibida por las personas o por los técnicos y valorada. Más bien pensamos que el paisaje, y su significado, son valores que residen en un determinado grupo social y que solo podemos interpretar el valor de este paisaje en función de la

construcción social de esa realidad, la cual varía con el tiempo y el espacio. Así, una misma realidad física es valorada como paisaje positivo y deseable por un grupo social y otro, a la misma realidad, le asocia otro significado y otra valoración. Así, se han dado casos en los cuales una obsoleta instalación industrial ha sido objeto de una reivindicación social para que fuera eliminada, en función de su significado de icono de una realidad superada y no deseada y, posteriormente, el mismo artefacto, ha sido reivindicado como componente básico de la identidad del lugar.

Normalmente en los espacios naturales este valor de imagen es elevado y permite resolver muchos de los conflictos iniciales entre producción, formas de producción y valor de mercado. Así, por ejemplo, las dificultades para competir en precio de un determinado producto alimentario que está pensionando los ecosistemas relacionados con ecosistemas naturales valiosos, pueden ser superadas si el producto consigue diferenciarse en el mercado y obtener mejor precio, asociando el producto a una marca territorial de espacio natural y buenas prácticas agrícolas.

Hay una parte del capital de imagen, que toma forma de capital cultural, pues representa un valor socialmente construido representativo de una sociedad vinculada a un territorio determinado.

CAPITAL DE IMAGEN			
INTERVENCIONES	NIVEL DE ADMINISTRACION		
	LOCAL	AUTONOMICA	CENTRAL
Diseño y adecuación			
Adecuaciones paisajísticas			
Adaptación de marcas y orígenes			
Campañas de comunicación			
Campañas de promoción de marcas y productos			

4. CONCLUSIONES

1. El concepto de sostenibilidad no es útil si no se traslada al terreno operativo de los análisis de la realidad, de su interpretación y de la planificación pública.
2. Tanto para la planificación del desarrollo con enfoque convencional, como la planificación territorial clásica, es suficiente con operar con el capital físico/construido y con el capital humano.
3. El concepto de capital territorial, entendido como dotación amplia del conjunto de recursos, bienes, conocimiento, capacidades, valores intangibles y capacidad de adaptación social, contiene cualidades muy útiles para analizar las dotaciones patrimoniales de un territorio y las interacciones entre ellas y para diseñar medidas que actúen eficazmente en un entorno de sostenibilidad ambiental, económica y social.
4. La planificación del desarrollo con enfoque de sostenibilidad puede utilizar el concepto de capital territorial como fundamento de su modelo teórico y establecer la finalidad inicial de que el modelo de vida y productivo debe ser capaz de generar bienestar, garantizando la preservación del capital territorial, sin ninguna de las sustituciones de clases de capital se produzca a costa de capital no renovable (condición especialmente aplicable al capital natural).
5. Se propone una clasificación del capital territorial en cinco clases: natural, físico/construido, humano, social y de imagen. Con estas cinco clases se puede dar una respuesta operativa e instrumental a los requerimientos de planificación con enfoque sostenible.
6. El capital cultural puede ser tratado como una superposición de valores interrelacionados de componentes de capital físico/construido, capital humano, capital social y capital de imagen.
7. La clasificación del capital territorial en estas cinco clases, y sus instrumentos de análisis asociados, permiten hacer planificación con visión integral, que supere la obligatoriedad clásica de fragmentar las intervenciones de los programas en materias organizadas por competencias administrativas o por naturaleza de las medidas (materias) que se diseñan.
8. Estas cinco clases de capital territorial permiten aplicar el enfoque del desarrollo sostenible, con una perspectiva de transversalidad y de integralidad en la realidad, buscando la definición de un modelo de organización que considere la mutua incidencia de las dimensiones ambiental, económica y social, en forma de dotación de capital y que ordene las interacciones y los flujos para que no se deterioren los ecosistemas y otros valores patrimoniales del territorio.

BIBLIOGRAFÍA

- BERGER, Peter y LUCKMAN, Thomas, (1979).** *“La Construcción social de la realidad”*. Amorrortu
- MARTINEZ ALIER, Joan (2000).** *“Economía ecológica y política ambiental”*. Fondo de Cultura Económica. México.
- NAREDO, José Manuel (1998):** *“Cuantificando el Capital Natural Mas Allá del Valor*. Ponencia Conferencia Internacional de Economía Ecológica. Santiago de Chile.
- ONAINDIA. Miren (2007).** *“Sostenibilidad ecológica”*. Forum de Sostenibilidad. /Cátedra UNESCO, 1: 39-49. Bilbao
- PEARCE, David and R. TURNER (1990):** *“Economics of Natural Resources and the Environment”*. John Hopkins University Press, Baltimore, USA..
- PIMENTEL D., STACHOW U., TAKACS D.A., BRUBAKER H.W., DUMAS A.R., MEANEY J.J, O’NEIL J.A.S., ONSI D.E., CORZILIUS D.B. (1992).** *“Conserving Biological Diversity in Agricultural”* /Forestry Systems. BioScience, 42: 354-362
- PUTNAM, Robert D., (1993).** *“Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy”*. Princeton University Press, Princeton.
- PUTNAM, Robert D., (2002).** *“Sólo en la bolera”*. Círculo de lectores. Madrid .2002
- QUIROGA, Rayén (2000)** *“Capital Natural en el Desarrollo de la Sustentabilidad”* en Participación, Superación de la Pobreza y Desarrollo Sustentable. La experiencia de los fondos sociales y ambientales de América Latina y El Caribe. FDLA-FOSIS; Santiago.
- REQUEJO, Juan (2004).** *“Estrategia de desarrollo basada en la diferencia”*. Ponencia presentada y publicada en el Simposio Hispano-Suizo sobre Integración social de los espacios naturales protegidos. Salamanca 2004.

<http://www.livelihoods.org/> Department For International Development livelihoods



El instrumento jurídico de los Planes Especiales de Protección en la legislación autonómica canaria

Carlos Rodríguez Domínguez

Profesor Asociado de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Laguna

1. BASES PARA LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO HISTÓRICO EN CANARIAS

El patrimonio histórico de España es el principal testigo de la contribución histórica de los españoles a la civilización universal y de su capacidad creativa contemporánea. La protección y el enriquecimiento de los bienes que lo integran constituyen obligaciones fundamentales que vinculan a todos los poderes públicos, según el mandato que a los mismos dirige el artículo 46 de la Constitución.

Además de los efectos colaterales de la STC 61/97, la base 28ª del art. 149.1 de nuestra norma suprema establece la competencia exclusiva del Estado en la defensa del patrimonio cultural y, amparándose en dicha reserva competencial se dictó la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español. De otro lado, con base en el artículo 148.1.15ª y 6ª de la Constitución de 1978 y el artículo 30.9 del aún vigente Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, modificada por Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, se aprobó la Ley 4/1999, de 15 de marzo, del Patrimonio histórico de Canarias. Dicha norma con rango de ley deriva de cuanto preceptúa su título competencial directo, a saber, la competencia exclusiva de la CCAA de Canarias en materia de patrimonio histórico, sin perjuicio de la competencia estatal para la defensa contra la exportación y expoliación de dicho patrimonio en las islas.

La ley canaria establece dos grandes niveles de protección a efectos materiales:

- Uno de mayor rango, consistente en la declaración de bien de interés cultural (BIC), partiendo de las mismas categorías establecidas por el sistema estatal.
- Un segundo nivel, cuyo garantismo es de menor grado, que con relación a los bienes muebles se consigue a través de su inclusión en el Inventario Regional de Bienes Muebles, introduciendo la exigencia de autorización previa y titulación adecuada para las intervenciones de restauración. Respecto a los bienes inmuebles, se refuerza la figura de los catálogos arquitectónicos municipales, dando mayor protagonismo a los ayuntamientos en la tutela de los bienes catalogados; se regulan, igualmente, de forma detallada los Conjuntos Arquitectónicos de Canarias,

así como los Planes Especiales de Protección, que aparecen como instrumentos normativos y de gestión.

2. LOS PEP EN EL MARCO DE LOS CONJUNTOS HISTÓRICOS DE CANARIAS

Los Conjuntos Históricos de Canarias en cuanto unidades representativas del proceso evolutivo de una nuestra comunidad archipelágica, deben ser protegidos integralmente y conservados en función de sus valores ambientales y arquitectónicos peculiares, prohibiéndose aquellas intervenciones que introduzcan elementos que devalúen su fisonomía histórica, tanto en lo que se refiere a sus edificaciones como a los espacios libres. Por otro lado, la ordenación y gestión del área afectada por la declaración de Conjunto histórico se acomodará mediante la formulación de un Plan Especial de Protección (PEP), siempre elaborado conforme a criterios que garanticen su efectiva preservación.

Cualquier PEP canario, formulado por el correspondiente ayuntamiento implicado, deberá forzosamente alcanzar la aprobación inicial, al menos, en un plazo improrrogable de dieciocho meses a contar desde la declaración del Conjunto Histórico como bien de interés cultural. Expirado dicho plazo sin que el ayuntamiento obligado hubiere llevado a cabo la referida aprobación del PEP, los cabildos insulares – en ejercicio de lo previsto en la legislación sobre régimen de las administraciones públicas de Canarias – deberán subrogarse en las correspondientes competencias, previa audiencia del ayuntamiento afectado (art. 30 Ley 4/1999).

Ex lege, los PEP de los Conjuntos Históricos de Canarias contendrán, *ad minimum*, las siguientes determinaciones:

- La normativa reguladora de la edificación, así como las obras y usos admitidos
- Los criterios de conservación, consolidación, restauración y, en su caso, rehabilitación y remodelación de los inmuebles, con un programa específico de actuaciones para los catalogados
- Criterios relativos al ornato de edificios y espacios libres, viales y sus pavimentos, mobiliario urbano, señalizaciones, cromatismo y demás elementos ambientales, programando las inversiones necesarias para adecuar el entorno a las previsiones del PEP
- La definición del sistema de circulación viaria, transportes, accesos, zonas peatonales y espacios destinados a aparcamientos
- Medidas de fomento que se estimen necesarias en orden a promover la revitalización del Conjunto Histórico
- Propuestas de modelos de gestión integrada del Conjunto Histórico

Además, el PEP debe incluir un catálogo de edificaciones y espacios libres, u otras estructuras significativas, definiendo los diversos grados de protección y tipos de intervención posibles, según lo dispuesto, fundamentalmente, en el artículo 31 de la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias.

La tramitación del PEP de un Conjunto Histórico de Canarias se llevará a cabo conforme dispone la normativa urbanística, debiéndose requerir informe del respectivo cabildo insular que se entenderá favorable por silencio administrativo positivo transcurridos tres meses desde la remisión del plan por el ayuntamiento interesado. Estos requisitos rigen igualmente para los casos de revisión o modificación de sus determinaciones.

Asimismo, hasta la aprobación definitiva del PEP, las obras en edificios y espacios libres incluidos en el ámbito de un Conjunto Histórico precisan de autorización previa del cabildo insular correspondiente. Desde la aprobación definitiva del PEP, los ayuntamientos serán competentes para autorizar directamente las obras que afecten a inmuebles que no hayan sido declarados BIC ni con expediente incoado, ni comprendidos en su entorno. Con anterioridad a la concesión de la licencia, el ayuntamiento debería dar cuenta al cabildo insular de su contenido para obtener su conformidad, que se entenderá otorgada si en el plazo de quince días no se hubiera denegado. Cuando afecten a edificios catalogados, deberán acompañarse copias del proyecto aprobado y de la licencia. En este sentido, debemos tener en cuenta que la institución insular podrá ordenar cautelarmente la suspensión de las obras contrarias al plan aprobado.

Por último, toda obra que se lleve a cabo en edificaciones o espacios libres sitios en un Conjunto Histórico, cualquiera que sea la entidad actuante, deberá exhibir obligatoriamente un rótulo donde se especifiquen, además de los datos del promotor, constructor, técnico proyectista y técnicos directores, la fecha de otorgamiento y número de la licencia municipal y el número de autorización del cabildo insular correspondiente.

3. BIBLIOGRAFÍA

ABAD LICERAS, J. M. (2000): *Urbanismo y patrimonio histórico*, Montecorvo, Madrid.

ABAD LICERAS, J. M. (2003): *Administraciones locales y patrimonio histórico*, Montecorvo, Madrid.

ALEGRE AVILA, J. M., (2001): "Patrimonio Histórico, cultura y Estado autonómico". *Patrimonio cultural y derecho*, 5, pp. 157-165.

ALEGRE AVILA, J. M., (2004): "Patrimonio histórico y Comunidades Autónomas". *Civitas. Revista española de Derecho Administrativo*, 121, pp. 49-66.

ANGUITA VILLANUEVA, (2004): "La protección jurídica de los bienes culturales en el Derecho español". *Ius et Praxis*, 1, pp. 11-44.

BERMÚDEZ SÁNCHEZ, J. (2002): "Patrimonio histórico: sentencias de los Tribunales de Justicia". *Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente*, 1, pp. 41-56.

CASTRO SIMANCAS, P. R. (1999): "Protección del patrimonio inmueble en la nueva Ley de Patrimonio Histórico de Canarias". *Sureste: revista de la Asociación Cultural Sureste de Tenerife*, 1, pp. 29-38.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., (1999): "El régimen jurídico de protección del Patrimonio Histórico en la legislación autonómica". *Patrimonio cultural y derecho*, 3, pp. 33-86.

NAVARRO SEGURA, M. I. (2005): "Gestión institucional, planeamiento y patrimonio mundial. El Plan Especial de Protección de San Cristóbal de La Laguna y la destrucción de una ciudad patrimonio de la humanidad". *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* , 9, 218.

SOBRAL GARCÍA, S. (2001): "Las nuevas tecnologías informáticas y su aplicación al planeamiento urbano: el plan especial de protección y reforma interior en las Palmas de Gran Canaria del entorno de la calle Perojo". *CT: Catastro*, 41 , pp. 67-85



Los bienes inmuebles de interés cultural ubicados en dominio público hidráulico: una propuesta de integración de la normativa sectorial

Guillermo Ruiz Arnáiz

Doctor en Derecho

Profesor de Derecho Administrativo

Universidad S.E.K.

No obstante la vigente regulación en materia de aguas; en esencia y en lo que ahora interesa, el Texto Refundido de 2001, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001 de 20 de julio, y su desarrollo reglamentario establecido por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico; es lo cierto que muchos desarrollos urbanos han tenido lugar al borde de los ríos debido a las enormes posibilidades de toda índole que su proximidad generaba, y que ha supuesto la creación de un rico patrimonio edificado de interés cultural en sus márgenes: edificios, cecas, puentes, azudes, molinos, ferrerías, por poner sólo algunos ejemplos significativos. Dichos elementos constructivos son, en ocasiones, por su claro e indudable valor histórico, etnográfico y cultural, susceptibles de ser conservados, protegidos y recuperados. No resulta infrecuente encontrarse edificios, en algunos casos de indudable interés cultural y valor monumental, construidos con excesiva proximidad a los cauces y que, por tanto, constituyen obstáculos hidráulicos. Su ubicación en la zona que la legislación de aguas tradicionalmente viene configurando como dominio público hidráulico o en la de servidumbre no ha de suponer sin más un inconveniente para su mantenimiento y para el reconocimiento del valor cultural que puedan tener; ni mucho menos para presuponer que dichas construcciones son irregulares, ilegales, al situarse en un punto que eventualmente pueda suponer un obstáculo hidráulico en el devenir de los cursos fluviales y, por tanto, llamadas a ser derribadas tan pronto se verifique un estado de conservación que impida un mantenimiento eficiente en términos estrictamente económicos de acuerdo con la institución jurídico-urbanística de fuera de ordenación o cualquier otra similar y que pudiera serle de aplicación.

En este sentido, es evidente que estamos en presencia de una colisión de intereses susceptibles de ser protegidos individualmente de acuerdo con su respectiva regulación sectorial: la legislación en materia de aguas y la legislación sobre protección de los bienes de interés cultural, convencionalmente llamado patrimonio histórico. Colisión derivada, precisamente, por ese carácter individual o independiente de la regulación sectorial que no atiende o no prevé mecanismos correctores de las posibles insuficiencias que inadvertidamente pudiera contener. Así las cosas, parece claro que la legislación en materia de aguas procura velar

por un uso racional de este valioso recurso a través de su configuración como bien de dominio público impidiendo o condicionando, entre otros extremos, que se lleven a cabo construcciones o edificaciones en los cauces que puedan alterar el carácter de los mismos, modificando su corriente y el régimen de avenidas, o que pueda ser causa de degradación o deterioro del dominio público hidráulico, poniendo incluso en riesgo la integridad material y personal de quienes se hallen sobre su curso por los peligros serios de inundación y de avenida en las épocas de lluvias. Lo que por el contrario no parece palpable es que el legislador en materia de aguas haya tenido presente la existencia de bienes con evidentes elementos culturales dignos de preservación que se han verificado precisamente a su vera por la necesidad o utilidad que la presencia inmediata de agua podía reportar a los mismos, y que por estas razones podían estar sujetos a la normativa sobre protección cultural con el consabido régimen de protección que le caracteriza, dándose, de este modo, una colisión de intereses que habrá de resolverse con la debida ponderación y de acuerdo con criterios de racionalidad y con el empleo de fórmulas de compromiso en aras de la consecución del más conveniente interés general.

Y, contrariamente, tampoco la legislación sobre patrimonio cultural o histórico-artístico, o la más atenuada legislación urbanística proteccionista del mismo: *vid.* Planes Especiales y Catálogos, ha pensado por un solo momento que pudiera estar dando carta de naturaleza a inmuebles que hayan podido contravenir cualquier otra normativa sectorial por emplazarse precisamente en ubicaciones que atentan contra la filosofía de la misma: piénsese, por poner ejemplos concretos, en construcciones o edificaciones al borde del mar que se llevan a cabo contraviniendo la legislación sobre costas, pero que, por razones que no parece oportuno comentar en esta sede, son tácitamente consentidas por las Administraciones competentes y que, con el transcurso del tiempo, se consolidan y, si es el caso, llegan a obtener algún grado de protección de acuerdo con la legislación histórico-artística, de patrimonio cultural o urbanística. De este modo, y por mor de la aplicación de esta última, parece claro que no sería posible aplicar a dichas construcciones o edificaciones el régimen propio de las obras ilegales; sino antes al contrario tratar de mantenerlas a toda costa de acuerdo con el régimen prescrito para las edificaciones de interés cultural.

Así pues, es éste uno de los puntos de partida que se persigue con esta reflexión: el carácter independiente de la normativa sectorial, con evidentes lagunas, que pone de manifiesto lo necesitado que (en buenas ocasiones) está nuestro ordenamiento jurídico de implantar técnicas administrativas de cooperación y coordinación que aseguren una unidad de criterio en la intervención de los poderes públicos sobre el suelo como un todo y su concreto destino.



La red tradicional del agua en la medina de Tetuán: el Skundo. El patrimonio histórico como articulador socioeconómico y territorial.⁷¹⁰

M^a Ángeles Ruiz Jiménez

Licenciada en Historia del Arte, investigadora pre-doctoral en el Departamento de Geografía Humana, UCM.

1. LOS ORÍGENES Y LA CARACTERIZACIÓN DEL SISTEMA DE AGUAS DEL SKUNDO.

En la disciplina de Historia del Arte, en la que se estudian los significados históricos, los valores materiales (constructivos o técnicos) y las adscripciones estilísticas y formales de lo que consideramos “patrimonio histórico o artístico”, no es habitual situar estos elementos y conjuntos dentro de su contexto territorial presente, integrándolos en un medio que no es sólo físico y humano, sino soporte de fenómenos tan dinámicos como la economía o las políticas, que les afectan gravemente, y que forman una parte importante, indisociable, del esfuerzo de su conocimiento, protección y conservación. Es ésta una tendencia cambiante en los últimos tiempos, considerándose el patrimonio un elemento eminentemente territorial, un recurso especial, irrepetible, y legítimamente utilizable, para la identificación y el desarrollo de los territorios y las comunidades que los habitan en el marco de un mundo global en creciente estandarización.

Es en esta línea de trabajo en la que hemos decidido integrar el estudio de un caso patrimonial muy peculiar, la Red *Skundo* de la medina de Tetuán. Se trata de un conjunto patrimonial, urbano, muy específico (sólo existen modelos parangonables en otras ciudades que fueron andalusíes como Chef Chauen, Fez o Granada) con unas características morfológicas y de uso que lo hacen especialmente frágil, difícilmente investigable, reconocible (al menos en su totalidad), gestionable y conservable. Se trata de una red, sistema o infraestructura de orígenes medievales, que se instala como pieza fundacional urbana en los primeros años de asentamiento de andalusíes granadinos en la ciudad marroquí de Tetuán, al noroeste del Magreb, junto al Estrecho de Gibraltar.

Como se ha afirmado por numerosos autores y se reconoce por voz popular, el nombre de Tetuán procede de la palabra de lengua *tamazight* *Tettawen*, es decir, “ojos de manantiales”, aunando, por la identificación que entre ellos se realiza en la cultura beréber, los ojos y las fuentes, haciendo alusión al agua. Tetuán se

⁷¹⁰ La presente comunicación se integra en el Proyecto de Investigación: *Dinámicas recientes y estrategias de intervención en destinos patrimoniales. Ministerio de Educación y Ciencia, Plan Nacional I+D+I (2004-2007)*
Referencia: SEJ 2006-10898/GEOG. Dtor: Miguel Ángel Troitiño Vinuesa

asienta en las laderas sureñas del monte Dersa, edificada en pendiente descendente hacia el valle del río Martil, y encarada con el macizo del Gorguez. La elección de este lugar vino dada por motivos defensivos, ya que se encuentra resguardada de ataques por la costa, de la que la separan varios kilómetros y a la que accedía fácilmente por el antaño navegable río Martil, y protegida en una elevación que le sirve de fortaleza y atalaya. Esta geoestratégica localización favorecía también las relaciones comerciales y políticas de la ciudad con su entorno terrestre y marítimo, ventaja que además se mantuvo largos años como ciudad independiente y en cierta medida autárquica, sostenida por las divisas del pirateo costero y la riqueza de su medio, abundante de aguas y recursos naturales, forestales, agrícolas y pesqueros.

Geológicamente el Dersa se compone de formaciones calcáreas, que afloran en numerosos puntos de la ciudad, especialmente en el arrecife sur. Esta piedra es muy porosa, convirtiendo de forma natural el subsuelo en reserva hídrica a través de balsas y conductos subterráneos, ya que el agua queda aislada entre las masas calcáreas superficiales y franjas de roca de origen paleolítico, impermeable y aislante.

La medina andalusí disfruta de la red *Skundo* en toda su extensión pero es en el barrio del *Ayun* (del árabe “fuentes”) dónde se concentran en mayor cantidad estos depósitos de agua y las fuentes que les hacen aflorar. Desde la puerta del cementerio (*Bab Mqabar*) considerada una de las más antiguas por formar parte de lo que arqueológicamente se ha definido como el primer recinto amurallado (*Blad*), a la de Fez (*Bab Nuader*) se desarrolla este barrio del *Ayun*, a cuyos pies se despliega el de *Tranqat* sobre lo que fueron las ricas huertas inmediatas a la ciudad. En origen ambos barrios fueron arrabales tempranos del *Blad* (la tierra o el país, el núcleo mandarita), constituidos con los aportes humanos de las inmigraciones de moriscos de la península, especialmente en el XVII tras los Edictos de Expulsión de Felipe III. En esta época se acometerían las primeras ampliaciones en superficie de la red de suministro de agua potable de la ciudad, que aún hoy día, haciendo alusión a su núcleo fundador los mayores llaman agua del *Blad*, agua local o del “país”.

Podemos reconocer, sobre este sustrato geológico y la arquitectura y urbanismo de la ciudad mediterránea andalusí, tres medios principales de suministro tradicional de agua en la medina:

- La recogida de aguas de lluvia (*matfia*), en aljibes situados principalmente en el subsuelo de los patios interiores, abiertos o cubiertos, de las casas.
- La recogida, canalización y suministro del líquido procedente de manantiales de agua alcalina bajo la roca caliza del Dersa, el *Skundo*.
- El aprovechamiento de las capas freáticas, los pozos, que estadísticas oficiales (Communauté de Tétouan, 2006), contabilizan en 177.

Todas siguen en funcionamiento dentro de la medina, compartiendo, en algunos aspectos, parecidas problemáticas (contaminación capas freáticas, etc.). La Red *Skundo*, sin embargo, trasciende el ámbito de lo privado hacia lo público, contribuyendo a articular el territorio en el que se asienta.

1.1. Un nombre enigmático para la red

No existe conformidad respecto al significado de la palabra *Skundo*, por lo que los investigadores que han trabajado sobre el tema han manejado diferentes versiones, recogidas todas ellas de la memoria de la población local. En lo que si suelen coincidir todas las teorías es en la asignación filológica de la palabra al español.

Se ha considerado la posibilidad de que su nombre provenga de un apellido familiar, “Segundo”, que probablemente correspondería con la familia, debido a la transmisión genealógica del oficio, encargada del conocimiento del sistema al completo y del mantenimiento de la red hidráulica. Esta estirpe si existió, está extinta en la medina en el presente, al igual que otras de orígenes andalusíes (Aragón, García, etc.), dejando sin solución de continuidad el oficio de controlador de la red. Otra explicación cifra la denominación del *Skundo* en el adjetivo “escondido”, por ser aguas que transcurren ocultas en canalizaciones subterráneas. La última definición data su nombre en época moderna, tiempo de dominio español de la ciudad en el Protectorado (1912-1956), ya que, tras el establecimiento de la red de suministro de aguas colonial, la antigua adoptaría la categoría de “segunda” red, al quedarse anticuada la original.

1.2.- Los componentes de un sistema de ingeniería hidráulica andalusí

El primer estadio del procedimiento de asignación de agua potable a la ciudad (captación) se encuentra en los manantiales de los que proviene el agua que reparte el sistema, desconocidos al menos en su totalidad en la actualidad. Algunos de ellos se localizan en los barrios citados antes, como el *Ayun* y su parte alta, el barrio de *Talaâ* (“la cuesta”). Otros se han querido buscar en embalses naturales próximos como el de *Bhar Nachef*, al norte de la ciudad, y ríos cercanos, como el *Samsa*. En ellos se recoge el agua, traspasándola a estanques de depósito para una primera decantación y depuración con tratamiento (cal, etc.), limpiándola para conducirla a la red. En la segunda fase (distribución), por medio de un complejo sistema de vasos comunicantes regulados según el flujo del líquido (cantidad, velocidad) y la presión alcanzada, el agua se reparte regulándose con unos porcentajes de suministro per cápita definidos y abonados a priori (antes de la instalación) para toda la extensión de la ciudad histórica consolidada. El flujo del agua se distribuye a través de una extensa red de canales, con puntos de control periódicos y nodos o estaciones de almacenaje y distribución, hacia las fuentes privadas o públicas, algunas instalaciones industriales, mezquitas y azullas y los baños, las casas del agua.

1.2.1. Canalización de la Red

La traída del agua se realiza por medio de arcaduces, conductos de cerámica cocida, de distinto tamaño y longitud. Los arcaduces encajan unos con otros, contando cada uno con unos 50 cm de longitud y dos bocas simétricas en los extremos, pero con distinto diámetro de apertura, de forma que se engarzan unos con otros. Se clasifican en tres tipos, los principales, los secundarios y los terciarios.

Las tuberías más antiguas localizadas en el conjunto del *Skundo* provienen de otras ciudades cercanas de fundación anterior con sistemas parecidos, como Fez y Chauen. Más tarde los artesanos ceramistas especializados en estas fabricaciones, los *teffalin*, ya en Tetuán, fueron elaborando nuevas piezas para acometer reparaciones y ampliaciones de la red. Los *kanawin*, albañiles fontaneros, categoría profesional adscritas a este tipo de infraestructura, utilizaban una argamasa de cal y tierra (*queddanne*), aceite de lino e hilo de rafia como material adhesivo y de sellado, para cegar grietas o solucionar los efectos de holgura entre un arcaduz y otro.

1.2.2. Elementos básicos del sistema

Los depósitos o literalmente, “estómagos” del *Skundo* constituyen los nodos principales de confluencia de la red arterial hidráulica. Son por regla general recipientes modelados por martillado en un material metálico resistente al óxido. Se instalan ordinariamente en plazas refugiadas, para que no se expongan a los golpes derivados del tráfico de las vías principales comerciales, protegiéndolos de la escasa vigilancia de las calles secundarias y de las privatizaciones sufridas por los adarves. Otros subdepósitos se ubican en mezquitas, viviendas de imanes, notables y qadíes, personajes dotados con puestos de responsabilidad en la *umma* (comunidad islámica), para evitar contaminaciones intencionales del agua y poder controlar los suministros.

Según su tipo y función, se hallan diferentes *maâdas* en la red.

El *Sanduk* es el depósito general, enlace entre la fase de toma de las aguas desde el manantial y el ciclo de la red de canalización, en el que se asegura la potabilidad y la calidad del agua.

El *Maâdat al-Quisma* designa el depósito de distribución para el reparto. Es el segundo punto o estación después del *Sanduk* o *Sehrij*, almacén primero para el agua excedente, llamada *Faid* y que proviene del *Oqda*, literalmente “nudo”.

Al-Oqda (el nudo) tiene la forma de un aljibe abovedado, estanque para todo el excedente del agua canalizada, que después es desviada a los *maâdat* de distribución escalonadamente.

El *Maâdat Kias al- Adl* es un subdepósito de distribución que recoge el agua excedente. Su nombre quiere decir “vaso de la justicia”, ya que su función es la

de, una vez lleno, devolver el agua a su cauce natural, el principal, sin desbordarse, para que pueda ser utilizada sin desecharla. Los subdepósitos se sitúan en casas y locales privados, por lo que el propietario según el derecho islámico tradicional tiene derecho a recoger cuanta agua desee, pero no a desviar o traspasar la canalización a otro lugar, ya sea dentro o fuera de su local, alterando el curso hidráulico. Desde estos subalmacenes de regulación de excedentes parte la red terciaria del *Skundo*, la que da salida al agua de la red.

El *Maâdat al-Faid* (depósito de excedente) tiene el aspecto de un aljibe semisuperficial construido con piedras y materiales sellantes, que comunica con la red. Funciona como punto de descompresión del agua al recoger la sobrante, que se envía a los equipamientos que dan servicio a la comunidad (letrinas y urinarios públicos, centros religiosos, baños públicos, etc.)

El *Kra el-Felus* o “pata de gallo”, es una cámara de distribución, depósito de carácter general que, alimentado por un canal principal, se ramifica en canales secundarios que conducen la corriente a subdepósitos, reservas simples o compuestas, como el *Maâdat al-Basita* (subdepósito simple), que cuenta con un sólo surtidor en la *talaâ* o torreta, y el *Maâdat al-Morakaba* (subdepósito compuesto) con dos surtidores para la *talaâ*.

Los *talaâ wa al-Masrib* (torreta o fuente), consisten en canales, en número de uno o más agrupados, en el medio de un *maâdat* en horizontal, conectándose con la parte inferior del canal de suministro. La parte superior tiene una abertura para el desvío del agua a otro conducto secundario o *maâdat*. Es decir, cumplen la función de llaves reguladoras. El *Talaâ* es fácilmente perceptible al exterior, tomando la forma de una protuberancia, semicilíndrica por lo general y saliente en las fachadas exteriores de los edificios medinenses. En ellos se efectúan los controles y reparaciones rutinarios del sistema. Su altura, variable, depende del procedimiento de regulación física en que se incluyen, para poder efectuar el trasvase del agua correctamente sin alterar los flujos y el caudal.

Masrib da nombre al surtidor o tubo, que elevado sobre el suelo (desde algunos cm. hasta dos metros) permite el enganche desde las torretas a consumidores privados y a los surtidores públicos. Regulan por tanto el aprovisionamiento desde todos los *maâdat* de una línea.

Los *masrib* pueden abastecer locales comerciales o artesanales y viviendas, llamándose *Dajil* en tal caso, o a centros y elementos para el consumo externo (fuentes públicas, por ejemplo), llamados *Jariy*.

Las fuentes, terminales de la red *Skundo* por regla general, también se distinguen con dos nombres diferentes, que describen mínimamente su envergadura. El *kna* es la fuente pequeña para el uso del barrio, abasteciendo de agua a las clases pobres que no cuentan con provisión propia, a los transeúntes, animales, etc. Las *hanafias* hacen referencia a construcciones de mayor enjundia, como las fuentes de las entradas de la medina, obras oficiales en la que la fuente está inscrita en arcos adosados a la muralla o a los edificios de las proximidades y decoradas profusamente.

1.3. La técnica de la distribución y la fórmula de conexión

Una de las grandes fortalezas de la red *Skundo* consiste precisamente en que cada línea o canal funciona de manera independiente teniendo autonomía, al menos parcialmente del conjunto. De esta forma cada fracción proporciona agua a varios usuarios, estructurando urbanísticamente la historia de la ciudad y sus parcelaciones. Es por este motivo que, aún desaparecida en buena parte de la ciudad histórica, la red puede seguir en funcionamiento en otros tramos, sufriendo distintos grados de deterioro que dependen hoy por hoy de las características socioeconómicas y en menor medida geofísicas, de los barrios por los que se desarrolla.

En este sistema se evitan las fugas, aprovechándose el agua en movimiento dentro de un círculo ininterrumpido (manteniendo su calidad hasta ser desechada por corrupción), por lo que constituye un sistema ecológico. La temperatura es también regulada de forma natural, manteniéndose caliente en el invierno y fría en época estival gracias a las cualidades refrigerantes del barro.

Los factores condicionantes de la autonomía fragmentaria del sistema han sido en el pasado:

- Topográficos (por la regulación física de los flujos de agua)
- Económicos (para organizar las asignaciones)
- Sanitarios-higiénicos (evitando contaminaciones totales)
- Medioambientales (el agua sigue un ciclo integral, en el que tras agotar los usos domésticos y humanos, las aguas sobrantes residuales se derivan hacia las huertas para su uso agrícola finalizando en la unión con el arroyo al Mgaze el-Hajar que llega hasta el río Martil)
- Históricos-urbanísticos (definidos por los sucesivos crecimientos urbanos hasta la colmatación de la medina y la obsolescencia de la red)

La red ha ido tomando forma, como vemos, a medida que la medina iba creciendo, como un esqueleto pegado a su piel. Este sistema por tanto no es sólo un bien en sí mismo, ejemplo de arqueología viva al seguir funcionando en la actualidad, sino un importantísima pieza donante de información para el estudio de la ciudad al completo sobre el terreno.

El reparto del agua (enganche a la red) lo realizaban los *Kanawin* (maestros albañiles especializados en infraestructuras hidráulicas) tras el establecimiento de los acuerdos necesarios entre las autoridades locales y la comunidad de vecinos, ampliándose la red o abriendo nuevas terminales. Los huecos para la provisión se medían con una moneda de plata, de tipo y tamaño diferente según la participación comprada, cuota que se concedía a la casa como parte de sus prestaciones definitivas. Los crecimientos de la red para equipar a nuevos usuarios o la solicitud de un mayor abastecimiento a los ya surtidos suponían una nueva instalación, y por tanto la apertura de un nuevo proceso administrativo. No existían en este sistema los abonados, ya que todos, una vez dotados de

suministro adquirían el rango con mayor o menor responsabilidad o disfrute, de propietarios del servicio.

El Skundo era cuidado por los habitantes de Tetuán de forma habitual, ya que las canalizaciones se encuentran a muy escasa profundidad bajo el pavimento y los puntos de control, *talaâ*, están en espacios públicos de fácil acceso, por lo que la intervención de los *kanawin* se reservaba para las reparaciones de mayor complejidad, puntuales. El conflicto en el servicio era sometido al dictamen de la ley islámica, la *Sharía* y al juicio de los Cadíes en caso de litigio entre partes, circunstancia en la que también impera el derecho consuetudinario, los usos aceptados por consenso en la medina. El agua fluye, y con ella se invitaba al civismo, a la responsabilidad compartida de la gestión de este bien. El uso del agua, incluso en las fuentes públicas no debe conllevar ningún gesto que pueda contaminar o ensuciar el agua, especialmente en aquellas que devuelven el excedente a la red general, sino solo abastecerse, proporcionando las cantidades libremente.

El agua, por mandato coránico, ha de ser gratuita y disponible para todos, musulmanes o *dimmíes* (infieles), aunque existen ciertas cuotas asignables para la construcción de las infraestructuras y su mantenimiento. Era gratuita y para el reparto prioritaria en los principales servicios de la comunidad islámica (instituciones religiosas, letrinas y urinarios, surtidores y fuentes públicas y tenerías). Otros servicios característicos de la medina satisfacían para su suministro y mantenimiento un pago parcial, de escasa cuantía, manteniendo la prioridad en la recepción del agua. Son los baños públicos, el *hamman*, que cumple una función sanitaria e higiénica además de la religiosa (abluciones mayores, de periodicidad semanal), especialmente usados por las clases pobres, que no disponían de baño familiar. Las alhóndigas, fondas destinadas a hospedar campesinos y comerciantes venidos a la ciudad para vender, comprar e intercambiar sus mercancías, dotadas con cuadras para sus caballerizas y reses, también abonaban una pequeña cantidad por este suministro.

Finalmente podemos contabilizar en estas asignaciones las participaciones y acciones, a veces de disposición voluntaria, de la parte privada en los bienes patrimoniales que son vendibles, y a los que se establecía en ciertos casos una vez acordado el porcentaje de suministro, un límite consuetudinario.

Este modelo se conservó en equilibrio desde la refundación de la ciudad y su instalación (finales del XV) hasta principios del XX, organizando en torno al agua, líquido vital, la urbanización, la vida social, económica y espiritual de la medina. Ha funcionado como armazón, estructura portante de la ciudad heredada, marcando desde lo invisible, el desarrollo de lo emergente. De esta forma el paisaje urbano se enlaza indisolublemente con su medioambiente, de forma consciente, sostenible y armónica, optimizando y humanizando el uso de recursos territoriales tan importantes como el agua.

2. LAS JOYAS DE LA CIUDAD ISLÁMICA: LAS FUENTES. LA MEMORIA DEL AGUA EN LA MEDINA.

2.1. Breves noticias sobre el patrimonio inmaterial e historia de las fuentes de la medina islámica.

El agua y su manejo por el hombre es una de las claves fundamentales de la cultura islámica, principio constituyente en la ciudad y administrador en el campo, precepto regulador de su economía y trama de lo social por la corresponsabilidad civil que encierra y por ser elemento místico, altamente simbólico, alegoría de vida y purificación. El agua y su gobierno es a su vez el *leit motiv* de algunas de las mejores expresiones artísticas del mundo islámico, especialmente el andalusí, como son las *hanafías*.

En Tetuán el líquido elemento conserva buena parte de la memoria nativa de la ciudad, de su sustrato ancestral, anterior a su fábrica actual. La población originaria de estas tierras, los *yiblíes*, altamente arabizados, conservan en la memoria urbana a través del culto del agua las viejas creencias beréberes, animistas. La religión popular concentra en algunos elementos, como las fuentes, en los que se enlaza la naturaleza con el hombre a través del dominio del medio, temores de poderes superiores y creencias en fuerzas ocultas naturales. Las figuras de los *yenui* árabo-beréberes (genios), son abundantes en las aguas corrientes que surgen del subsuelo, en el aire o en la tierra. Estos personajes míticos, generalmente materializados en forma de animales corrientes (gatos, peces) o fantásticos, generan toda una serie de ritos en los lugares que se identifican como suyos. En la medina especialmente las fuentes son consideradas morada de *yenui*, y en ellas se celebran ceremonias que pretenden alterar la voluntad de estos seres, considerados influyentes en el hombre, positiva o negativamente.

Según Valderrama, pueden reconocerse claramente 9 fuentes históricas relacionadas con el culto pagano, 4 de ellas en el extramuros, de las cuales una se encuentra en el cementerio o *maqbara* islámica y otras dos, en azullas-mausoleo de santones de la ciudad.

De las fuentes documentadas por Valderrama (1953) destacaremos 4 como núcleos culturales, y otras dos por ser las principales fuentes monumentales de la medina, Bab el Oqla y Bab Tut (Valderrama, 1975).

En todas ellas (a excepción de las destacadas por motivos artísticos) se repiten algunos componentes rituales con leves variaciones. Mujeres y peregrinos ofrecen en las fuentes la *diyafa* (ofrenda preparada a base de pescado blanco sin salar especiado, considerado alimento de los genios), queman velas y perfumes (acto de purificación por medio del fuego) y realizan, una o varias veces a la semana en días determinados la *ziyara*, la visita ritual. Como acontecimiento extraordinario estos centros o puntos mágicos son visitados por pacientes

enfermos que recurren a los genios como medio de curación acompañados de agrupaciones musicales de carácter extático, los Gnaoua, tradición marroquí proveniente del África negra (Guinea y Senegal). Para la realización de las ceremonias se exigen unos elementos y pasos rituales establecidos según las características del genio apelado y la dolencia del paciente.

Kna el-kebir (la “fuente grande”) se encuentra en el barrio del Ayun, a su entrada desde el zoco de arriba, frente a la *zagüia* del andalusí Sidi Ahmed el-Fasi. Cubierta por un soportal, la entrada a la azulla y a la fuente quedan protegidas de la lluvia y el viento. El genio, Basha Hammo (título de Bajá, que representa una categoría alta en la clasificación de los genios) se personifica en este lugar como una yegua blanca, voladora, que aparece en horario nocturno raptando a los que encuentra en la fuente y sus alrededores. La *ziyara* está fijada para lunes, miércoles, jueves y domingos. En este caso la cofradía musical *gnaoua* debe asistir con vestiduras rojas y un animal para el sacrificio, generalmente un gallo, de este mismo color.

La fuente del cementerio, llamada Ayn Sawar es difícilmente perceptible desde el exterior del mismo por su parecido a la edificación de las tumbas. Forma parte de un conjunto de surtidores que proporcionan agua a la instalación de la necrópolis y a las prácticas del sepelio, tanto islámico como judío.

El camposanto es como sería de suponer, uno de los puntos en los que la tradición popular concentra mayor actividad para los genios, y el centro de reunión ceremonial anual de la Cofradía Gnaoua. En esta fuente ubican los tetuaníes a un genio femenino, emparentado por su tipología física con las lamias vascas, el monstruo del mito griego (Lamia) o la diosa Astarté fenicia, ya que se trata de un ser híbrido, humano con pie de cabra, llamado Aisha Qandisha.

La fuente de Sidi Talha es habitada en cambio por una anguila con atributos físicos humanos. La especialización esotérica en esta fuente es la de favorecer la protección y el regreso feliz de los emigrados, así como la cura de enfermedades mentales. La *ziyara* se realiza los sábados.

La *zagüia* del patrón de la ciudad, Sidi Saidi cuenta con varias fuentes. En este caso se asocia el culto pagano con el personalista en la figura del santón, quien es considerado padrino intercesor en la cura de enfermedades de la vista, con *ziyara* los martes y un protocolo para el rito *gnaoua* en el que las vestiduras son negras, y el animal, un gallo del mismo color.

En cuanto a las dos fuentes monumentales de la medina, *Hanafia Bab el Oqla* y *Hanafia Bab Tut*, son sus atributos histórico artísticos los que las hacen ser consideradas elementos insustituibles dentro del tejido urbano histórico de la medina, mención aparte de su valor simbólico general y su función socioeconómica. Ambas son fundaciones políticas, y las dos forman parte de conjuntos complejos en las medinas, las puertas, dando entrada a la ciudad desde el mar y el Rif (puerta grande) y el camino de Tánger (*Bab Tut*).

Bab el Oqla (puerta de los silos o pozos) o Puerta de la Reina para los españoles (1860-1862) se halla en el ángulo SE del recinto amurallado, junto a un potente bastión con capacidad para una docena de cañones. En la fuente se muestra una inscripción en friso de mármol, estudiada por Valderrama (1975) y que nos aporta datos sobre la fundación de este servicio a la ciudad, donado por Al Hach Muhammad ben al-Hach Umar Lukas en el XVIII (1746-7/1754-5).

La puerta de la morera (Bab Tut) se ubica al suroeste de la ciudad, dando entrada a los barrios de Tranqat (antiguas huertas) y el Ayun. A pesar de haber sido transformado su contexto, y trasladada su fábrica más al norte tras la intervención de los españoles en la primera ocupación de la ciudad (1860-1862), mantiene sus elementos fundacionales, como la epigrafía, del mismo calígrafo que hizo la cartela de Bab el Oqla, ya que es obra del mismo promotor, el Hach Muhammad ben el-Hach Umar Lukas.

No todas las fuentes de la medina albergan un patrimonio, físico e inmaterial, tan rico como las mencionadas. Sólo algunas de ellas son susceptibles de ser consideradas hitos culturales o etnográficos, como sucede en estos ejemplos. Sí es cierto que todas están amenazadas por peligro de desaparición, material, de uso o significado.

2.2. Algunos datos sobre la red moderna

Muchas de las fuentes en uso actuales son simples pivotes de hormigón dotadas de un grifo, enganchadas a la red moderna desde el Protectorado (años 20) o más tarde durante los años 60 por el ayuntamiento local, hoy aprovisionadas por la empresa privada concesionaria, AMENDIS.

Las redes de suministro modernas comienzan a instalarse en la medina con el Protectorado español, durante los años 20. Lo proyectado en cuanto a servicios públicos aún así es mínimo, y lo realizado aún menor en el territorio colonizado, aunque Tetuán en este sentido puede considerarse caso excepcional al ostentar la capitalidad (Plan Sectorial de Obras Hidráulicas, 1942. Plan de Ordenación de Tetuán, 1943). En los años 30 se toman las aguas de las reservas construidas en el monte Dersa, cerca de la medina (8000m³) y Alto Dersa (1000m³), aún en funcionamiento. Mediante conducciones de amianto, cemento y fundición gris, con diámetros entre 60 y 200 mm, se transporta el agua a la ciudad.

La Dirección de Trabajos Públicos es la encargada de gestionar este sistema, transportando el agua desde Jbel Bouceitoune hasta la reserva (depósitos del Dersa), utilizando el sistema de gravedad y sifones hasta alcanzar la estación de tratamiento de Torreña, de la que se derivaba el agua a la ciudad para su venta. Según noticias de la época los habitantes acomodados de la ciudad de Tetuán prefieren el agua exterior (proveniente de la Fuente Hallama, Beni Salah, los Pozos de Zakour, el Martil, etc.) a la local.

Son estas dos redes (Skundo y española) las que se han mantenido con leves transformaciones, hasta hace escasos años, en los que la concesión a la empresa

privada AMENDIS ha supuesto la paulatina renovación, por fases del sistema, por lo que actualmente conviven varios modelos de suministro.

La ciudad actualmente se abastece casi en su totalidad por un sistema de abastecimiento hídrico público municipal (ALP) que se provee de los recursos de la ONEP (Oficina Nacional de Agua Potable de Marruecos) utilizando el agua de pozos, ríos subterráneos y los pantanos de Smir y Nakhla. El procedimiento de saneamiento líquido (ALA), recoge las aguas usadas y las envía al río Martil sin tratamiento.

Esta red de Saneamiento es de tipo unitario, puesta en marcha durante el Protectorado y gestionada actualmente por AMENDIS. Se compone de colectores en hormigón de 300mm a TI 30. Todas las aguas se evacuan en un mismo punto, el citado río Martil, al que todavía se adosan algunas huertas que abastecen de productos frescos a la ciudad, y utilizan estos recursos hídricos para el riego. En toda la ciudad se provocan numerosos problemas en época de lluvias debido a la falta de mantenimiento de la red regular, también anticuada, ya que la escasa anchura de las tuberías y el mal estado de los sumideros causa obstrucciones, originando colapsos e inundaciones frecuentes. El sistema completo de infraestructura sanitaria está en general en muy mal estado, obsoleto, soportando aún así tasas de crecimiento altas (nuevos enganches a la red), en torno a un 3,1% (1994-1996).

En este contexto compite la red tradicional hidráulica del Skundo. Es necesario por tanto acometer un estudio en profundidad de los valores, estado de conservación y uso de los elementos de la red tradicional y de la infraestructura que los soporta, el Skundo, para poder integrar de forma sostenible su pasado en el complejo presente de la medina, manteniendo su conjunto como valiosas piezas funcionales y simbólicas en el complejo entramado de la ciudad islámica heredada y acercándolo a nuevas funciones, como patrimonio cultural reconocido y puesto en valor.

3. EL ESTADO DE CONSERVACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA HEREDADA DEL SKUNDO Y LOS RIESGOS DERIVADOS DE SU DEGRADACIÓN. ESBOZO DE UN DAFO PARA SU RECUPERACIÓN.

3.1. Principales problemas de la red. Potencialidades.

Para sintetizar y como conclusión se exponen en esquema una serie de puntos en los que se reflejan algunas de las problemáticas presentes y se esbozan opciones de futuro, potencialidades para la planificación y actuación sobre la red Skundo, ordenados en una matriz DAFO.

3.1.1. Debilidades

- A. Contaminación y riesgo sanitario. Los canales de desagüe, en muchos puntos dañados, permanecen sin reparación, generando fugas contaminantes. Además muchas casas recogen las aguas negras en pozos ciegos que no son estancos. En un documento operativo, el Esquema Director de Saneamiento Líquido (2003) realizado por AMENDIS en colaboración con el Ayuntamiento de Tetuán (Comunidad Urbana) se alerta de las filtraciones de aguas procedentes de corrientes subterráneas en las aguas residuales de la medina. Tras esta constatación se han emprendido recientemente estudios de calidad de las aguas en laboratorio (2006) que han dado a conocer sus características físico-químicas actuales y sus condiciones bacteriológicas y microbiológicas, evidenciando problemas graves en este caso, por contaminación con las aguas fecales y la consiguiente intrusión de especies patógenas. Se ha comprobado la existencia de problemas de turbiedad y dureza del agua, nitratos, conductividad, existencia de cloruros, sulfatos, fluoruros y bicarbonatos, así como bacterias que pueden provocar la disentería, el cólera, la fiebre tifoide, meningitis, hepatitis A y E, poliomeilitis y helmintiasis.
- Aguas embalsadas. Los arcaduces de barro de la red Skundo sufren roturas en numerosos lugares, fugándose el agua que, además de contaminarse, se acumula en el subsuelo, provocando problemas a la edificación y generando insalubridad en las viviendas.
 - Capacidad de acogida y presión urbana. La presión humana y de tráfico comercial a la que están sometidos los espacios públicos en la medina (calles y plazas) es superior a la capacidad de acogida de las mismas, provocando excesiva suciedad en superficie que es filtrada infectando las aguas, y causando numerosos daños en la estructura física de la red.
 - Escaso mantenimiento, mal uso y abandono. Pérdida del saber hacer tradicional (oficios vinculados al manejo de la red) y de la memoria colectiva consuetudinaria que se encargaba de transmitir el uso correcto de la infraestructura (ejemplo: traspasos de aguas usadas de una casa a otra por densificación y hacinamiento residencial)
 - Patrimonio inmaterial. Pérdida de la memoria simbólica y de uso social relacionada con la red Skundo por degradación física del contexto edificado, sustitución de la población (inmigración y pobreza) y conflicto generacional.

3.1.2. Amenazas

- Inoperancia político-administrativa. Escasa voluntad política de la municipalidad en las actuaciones de tutela, protección y mejora del patrimonio y los servicios públicos, especialmente en la medina.
- Multiplicidad y desorganización de actores. Descoordinación entre los organismos e instituciones intervinientes, generando situaciones conflictivas y perjudiciales para el mantenimiento físico y socioeconómico de la ciudad histórica.
- Agresividad de la planificación. En la propuesta de intervención para la recuperación de la red Skundo y su convivencia con la nueva instalación, AMENDIS oferta reducir el uso de las aguas tradicionales al ámbito público, es decir, *hammans*, azullas, mezquitas y surtidores en vías y plazas, por lo que su realización efectiva implicaría transformaciones importantes en su modelo de funcionamiento.
- Rehabilitación o renovación sobre restauración. Irreversibilidad de las pérdidas y escasez de documentación histórica para acometer labores de rehabilitación al detalle.

3.1.3 Fortalezas

- Especificidad. Bien patrimonial único, de gran valor y con posibilidad de recuperación y activación. Identidad turística propia y reconocida de algunos de sus componentes (Hanafia Bab el Oqla, Bab Tut)
- Documentación y personal cualificado. Disposición de trabajos completos de investigación (Universidad Sidi Abdelmalik es-Saadi) para la intervención en el conjunto de la red.
- Reconocimiento cultural. Declaración de la medina Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO en 1997.
- Planificación local de base. Existencia de planificaciones oficiales que contemplan la intervención en la red Skundo (Plan Estratégico de la Medina, 2007, Agencia Urbana de Tetuán; Esquema Director de Saneamiento Líquido, 2003, AMENDIS)
- Organismos cooperantes. Existencia de interés para la participación en la rehabilitación de toda o parte de la red por la cooperación internacional (Junta de Andalucía, Diputaciones provinciales, Ayuntamientos, etc.).
- Iniciación de los trabajos. Realización de las primeras campañas de desinfección promovidas desde el ámbito público, con cloro, en polvo y en pastillas, entre abril y octubre del 2005 y 2006, así como de labores de sensibilización con los propietarios de los *hammam* y establecimientos en los que se ubican los *maâdat*. En estas primeras tareas de sensibilización se incluyen algunas cartas enviadas al Habús.

3.1.4. Oportunidades

- Interés social. Demanda social de recuperación de la red. Reconocimiento creciente de su valor por parte de la sociedad tetuaní.
- Potencial turístico. Interés turístico del recurso patrimonial, material y etnológico. Potencial de transformación de sus elementos en hitos de rutas urbanas, generando sinergias en el conjunto de la medina.
- Descontaminación para el uso. Continuidad de las tareas de descontaminación.
- Rehabilitación integral, urbanismo cultural. En la nueva dinámica de intervención se contemplan las actuaciones con una sistemática de planificación y ejecución integradas: labores sobre el viario (pavimentación, mobiliario...), trabajos de recuperación sobre la red Skundo y nuevas instalaciones.
- Recuperación de la autonomía de la red. En la propuesta de intervención de AMENDIS se considera la posibilidad de dar a la red un soporte jurídico propio, con un modelo de control apoyado en las administraciones (Delegación de la Cultura, Agencia de la Cuenca del Lukus, Ayuntamiento-para el servicio de limpieza-) y en las asociaciones y universidad para su estudio y difusión social, coordinando a los agentes.
- Financiación. Posibilidades de financiación parcial a través de la cooperación (Interreg IIIA), bilateral, descentralizada, etc.



BIBLIOGRAFÍA

ABOROUH, M.A.; NAHAL, M. (2004): “Projet de rehabilitation du réseau des placettes situées á la medina de Tétouan » Royaume du Maroc. Ministère de l’Interieur. Wilaya de Tétouan, Municipalité de Tétouan. Ministère Délégué auprès du premier ministre chargé de l’Habitat ey de l’Urbanisme. Agence Urbaine. Tétouan. 2004.

- AAVV (2002):** “La Medina de Tetuán. Guía de Arquitectura” COPT, JA. 2ª Edición. Sevilla. 292 p.
- AAVV (2004):** “Marruecos y Andalucía, ciudades históricas” Actas de las Jornadas Rehabilitación e intervención en las ciudades históricas de Andalucía y el norte de Marruecos” Tetuán. COPT, DGAV, J.A. 205 p.
- AAVV (2006):** “Aljibes del Albaicín. Intervención arquitectónica en los aljibes públicos” Fundación Albaicín Granada, Ayuntamiento de Granada. 82 p.
- AMENDIS TÉTOUAN (2006):** “Rencontre autour du Skundu. Le réseau traditionnel de la medina de Tétouan » AMENDIS, Inspection de Monuments Historiques et Sites de Tétouan-Chef Chaouen. Tétouan. 15p.
- EL HOUSSAINE, A.; EL ABDELLAOUI, M. (1990):** « Le réseau Skundu : ancien système d’approvisionnement de la médina de Tétouan en eau potable », in Revue de la faculté des Lettres de Tétouan, n°4. p.219-229.
- GHEQUIERE, B.; CHAARA, M.(2005):** “Étude architecturale et plan d’aménagement de la medina de Tétouan. Rapport d’analyse et de diagnostic » Royaume du Maroc. Ministère Délégué auprès du premier ministre chargé de l’Habitat ey de l’Urbanisme. Direction de l’Architecture. 2005. 115 p.
- GONZÁLBES BUSTO, G.(1988):** “Al-Mandari, el granadino, fundador de Tetuán” Caja Provincial de Ahorros, D.L.. Granada. p. 310
- LÓPEZ ENAMORADO, M.D.; REYES RUIZ, A. Eds. (2006):** “Medinas y ciudades históricas a ambos lados del Estrecho:Jerez y Tetuán” IPDC, Ayuntamiento de Jerez, Jerez.509 p.
- MIÉGE, J-L; BENABOUD, M. ; ERZINI, N. (1996):** « Tétouan ville andalouse marocaine » Editorial C.N.R.S., Paris. 111 p.
- ODDI, A.Y. (1950):** “Antiguos usos y costumbres de Tetuán” Instituto General Franco de Estudios e Investigación Hispano-Árabe. 113 p.
- UNESCO (2004):** « Patrimoine et développement durable dans les villes historiques du Maghreb contemporain ». Rabat. 266p.
- VALDERRAMA MARTÍNEZ, F. (1953):** “El culto a las fuentes en Tetuán”. Separata de Actas I Congreso Arqueológico de Marruecos Español. Tetuán, p.492-500.
- VALDERRAMA MARTÍNEZ, F. (1955):** “La mezquita y la fuente de Sidi al-Saidi, patrono de Tetuán. Estudio epigráfico” Tamuda, Tetuán. P.128-132.
- VALDERRAMA MARTÍNEZ, F. (1956):** “Historia de la acción cultural de España en Marruecos (1912-1956)” Editora Marroquí. Tetuán. 1110 p.
- VALDERRAMA MARTÍNEZ, F.(1975):** “Inscripciones árabes de Tetuán” Cuadernos del Seminario de arte y Arqueología, nº2. Instituto Hispanoárabe de Cultura. Madrid. 48 p.



El Plan General de Ordenación Urbanística de Marbella: La recuperación del planeamiento territorial, la integración de las relaciones intermunicipales y la recuperación de los patrimonios públicos y de la seguridad jurídica.

Angel Sánchez Blanco

*Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Málaga*

La excepcional calidad ambiental del área metropolitana de Marbella, en la que radica el origen de su valoración como lugar residencial privilegiado, ha estado acompañado, durante más de quince años, por prácticas irregulares que han sido cercenadas por la disolución del Ayuntamiento de Marbella, el nombramiento de una Comisión Gestora, y la instrucción judicial de actuaciones penales.

Las prácticas irregulares realizadas desde el propio Ayuntamiento de Marbella utilizaron como técnica instrumental la difuminación del Plan General de Ordenación Urbana. Fue neutralizado el Plan aprobado en 1986 mediante la elaboración de un nuevo plan que trataba de ser receptivo a la dinámica generada por acuerdos convencionales Alcaldía-Promotores, con una no disimulada propensión a amortizar cualquier espacio libre mediante la correspondiente construcción inmobiliaria, sin reparar en usos comunes ciudadanos, en perspectivas urbanas, en los requerimientos de viabilidad para la automoción o en su incidencia paisajística.

Con acierto, la Junta de Andalucía, trató, desde el primer momento de la disolución del Ayuntamiento y la constitución de la Comisión Gestora, de eliminar la incertidumbre sobre el Plan General del Municipio, alternativa en la que han colaborado instrumentos normativos supraordenados al Plan General: el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (Decretos 129 y 206/2006) y el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental (Decreto 142/2006).

El Plan General de Ordenación Urbanística de Marbella, en fase a aprobación inicial (<http://www.marbella.es/ayuntamiento/index>) y cuya fase de alegaciones ha concluido en el mes de octubre de 2007, ha sido elaborado en el marco de la Oficina de para la Ordenación del Territorio y del Litoral de la Costa del Sol de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, creada en Marbella (Decreto 174/2005) como órgano desconcentrado, y sus contenidos han sido elaborados en simultáneo con la elaboración de los referidos Planes de Ordenación del Territorio.

Una primera característica incorpora el Plan en tramitación, objeto de aprobación inicial por la nueva Corporación municipal elegida en las elecciones de marzo de

2007, que acoge los contenidos elaborados por el equipo redactor encargado por la Oficina de Planeamiento de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Marbella: la recuperación de la metodología rectora de la actividad urbanística materializada en el Plan General de Ordenación Urbanística del Municipio de Marbella. En simultáneo, aporta la novedad de superar la exclusiva referencia municipal de Marbella mediante la consideración del municipio de Marbella en el conjunto de municipios que forman su realidad socioeconómica metropolitana y que, como tal realidad metropolitana es, a su vez, integrada en las referencias socioeconómicas, territoriales e infraestructurales del conjunto territorial de Andalucía.

Las patologías municipales que estuvieron en la causa de la disolución del ayuntamiento y de las paralelas actuaciones penales, tienen en las propuestas del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y en las propuestas del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental, contenidos alternativos que se supraordenan al Plan General de Ordenación Urbanística de Marbella.

Los Planes de Ordenación Territorial aportan al Plan General de Ordenación Urbanística de Marbella la coherente integración, en solidaria clave intermunicipal, de las redes de infraestructuras y de los bienes de dominio público:

- Redes viarias, para el transporte individual o colectivo, que permiten el acceso al municipio y desde el resto de los municipios al municipio matriz.

- Redes energéticas, de telecomunicaciones, de abastecimiento y de depuración de aguas, que muestran la inexcusable interrelación municipal, con relativización de la posible interferencia de jerarquías entre los núcleos de población, para operar con la adecuación a requerimientos técnicos que marcan localizaciones y líneas de desarrollo.

- Cursos de aguas superficiales de ríos y arroyos, y aguas subterráneas, playas y dunas, objeto de la consecuente preservación que establecen las leyes básicas en desarrollo de las previsiones constitucionales, la Directiva Marco del Agua y la Estrategia Europea de Gestión Integrada del Litoral, y que ejemplifican, por su condición de recursos naturales, la superación de los límites municipales, al tiempo que expresan la cualidad de bienes sujetos a la condición de uso y disfrute por el ser humano como parte del medio natural no susceptible de apropiación.

- La integración en el Sistema Ambiental del Plan del Patrimonio Forestal y de las Tipologías Ambientales Protegidas (parcelas de suelo con vegetación arbórea y arbustiva, rodales de pinar, parcelas sueltas de cultivo, campos de golf y rodales de eucaliptos).

- La delimitación para su preservación de los bienes del patrimonio histórico y la preservación del paisaje, como aportación, que, aún avalada por precisos instrumentos (Convenio Europeo del Paisaje de 20 de octubre de 2000), requiere no pasar por alto la reflexión de la importancia que tienen todos estos bienes colectivos, para crear las condiciones para el coherente desarrollo del modelo

socioeconómico en beneficio de los referentes públicos y privados, pero con la específica funcionalidad de los patrimonios públicos para el coherente desarrollo de los privados, y la inevitable perturbación del conjunto de los patrimonios privados si se menoscaba la integridad de los patrimonios públicos.

La simple consideración de la alternativa estratégica del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, de articular una coherente retícula para el transporte ferroviario, y su desarrollo, por el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol, al diseñar la línea ferroviaria desde Fuengirola a Manilva, con las correspondientes áreas de oportunidad en las superficies de intercambio modal que materializan los accesos a la red ferroviaria, permite apreciar la funcionalidad y las aportaciones de las infraestructuras públicas de transporte colectivo para contribuir a resolver el colapso que el transporte privado provoca en los movimientos de transporte como consecuencia de un viario público superado en sus diseños y previsiones

La configuración del Corredor Litoral, permite apreciar la valiosa aportación de capital público que la preservación de la intrusión privada, en las playas, en las dunas y en los paseos marítimos, significará para rentabilizar los cualificados capitales privados que se proyectan en el conjunto de los municipios metropolitanos de Marbella en el desarrollo de servicios turísticos y residenciales. Cambio estratégico en el que subyace un nuevo modelo socioeconómico que tiene, en los ámbitos del desarrollo de la sociedad de la información y del conocimiento, vinculado a los patrimonios de infraestructuras de telecomunicaciones y de transporte, prometedores referentes de alto valor añadido y que, agregada a los patrimonios ambientales, históricos y paisajísticos, puede y debe proyectarse en niveles exponenciales.

La gestión del nuevo modelo de desarrollo territorial, en el municipio de Marbella y en los municipios de su área metropolitana incorpora una significativa novedad, la creación de una institución, el Comisionado para la Ordenación del Territorio de la Costa del Sol (Decreto 255/2007) que mostrará su eficacia, por su adecuación al modelo metropolitano que requiere la primordial gestión de las infraestructuras, que tienen que ofrecer soluciones al yugulamiento en los movimientos territoriales provocado por el descontrol público en la dinámica privada urbanística, regida por la simple agregación de más caserío al caserío preexistente mediante el poco imaginativo incremento de alturas a los solares preexistentes sin tan siquiera reparar en el nivel de altura de las plantas a las que nunca les podrá dar el sol.

La gestión de las infraestructuras necesarias para corregir las disfunciones del simple ensanche y altancho urbano, requiere superar la simple referencia municipal e insertar la gestión en el nivel metropolitano y, en función de ello, el Plan General de Ordenación Urbanística de Marbella y del resto de los municipios de su área metropolitana, tienen en la figura del Comisionado para la Ordenación del Territorio de la Costa del Sol, la estructura institucional, organizativa y operativa adecuada para gestionar las dotaciones de los patrimonios públicos en el ámbito de las infraestructuras y para recuperar y poner en valor los patrimonios demaniales de ríos, arroyos, playas, costas y paseos marítimos, y los patrimonios forestal, ambiental, cultural y paisajístico, y, con ello, racionalizar, desde la

intangibilidad de estos patrimonios públicos, la gestión urbanística y garantizar la movilidad en el sistema viario urbano e interurbano, con la consecuente delimitación de los contenidos que, en previa función de infraestructuras, patrimonios públicos, requerimientos ambientales y patrimonio histórico y paisajístico, puede proponer la iniciativa privada en el ámbito urbanístico.

La equilibrada propuesta del Plan General de Ordenación Urbanística de Marbella para legalizar las construcciones que no están en conflicto con patrimonios públicos, bienes de dominio público y requerimientos del sistema viario de movilidad, fundamentada en las necesarias compensaciones económicas que contribuyan a la corrección de los deteriorados estándares de dotaciones de infraestructuras, espacios públicos y equipamientos, requiere solo la precisión de que, la imputación de las cargas que ello significa, tiene que proyectarse como primer referente sobre los promotores inmobiliarios, por exigencia de los requerimientos de los requerimientos constitucionales para la protección al adquirente de bienes de consumo (art. 51 CE) y de las garantías que, como proyección de ella, aporta la Legislación de Ordenación Urbanística de Andalucía (art. 193.1 Ley 7/2002).

Como efecto inducido, las dotaciones de infraestructuras y la recuperación y preservación de los patrimonios públicos y, de modo muy singular, la recuperación del dominio público hidráulico, marítimo terrestre, ambiental, histórico y paisajístico, contribuirán, desde la recuperada seguridad jurídica e institucional de Marbella, a proyectar la paradigmática calidad ambiental en la que radica su importante cota de mercado en la sociedad de servicios internacional.



La funcionalidad turística del patrimonio cultural de la Comunidad de Madrid⁷¹¹

Libertad Troitiño Torralba

Manuel de la Calle Vaquero

María García Hernández

*Dpto. Geografía Humana – Universidad Complutense de Madrid
Grupo de Investigación “Patrimonio, Turismo y Desarrollo”*

RESUMEN:

La Comunidad dispone de un importante patrimonio cultural, 457 Bienes de Interés Cultural (2006), sin embargo sólo un número reducido de los bienes tiene función turística. En esta ponencia se presenta la metodología y los principales resultados de **Estudio sobre Funcionalidad Turística del Patrimonio Cultural y Estrategias de Actuación (2006)**, evidenciándose que sólo trece recursos tienen función turística principal y 65 secundaria, concentrándose fundamentalmente en Madrid capital y los conjuntos históricos (Alcalá, Aranjuez, San Lorenzo del Escorial, Buitrago, Chinchón, Torrelaguna ...). Existe una alianza positiva entre nivel de funcionalidad turística y estado de conservación, siendo el patrimonio público el que tiene un mayor nivel de funcionalidad turística. La adecuación turística de los recursos y de sus entornos tiene acusadas deficiencias y con una intervención selectiva, sin considerar los conjuntos, se podría pasar de 49 recursos de visita obligada/ muy interesantes a 79. Centrando el esfuerzo en 95 BIC, de ellos 45 en la capital, tendría lugar un potente reforzamiento de la oferta turística patrimonial. Para superar las dificultades y reforzar la Comunidad como destino patrimonial y reforzar su competitividad hay que superar desencuentros entre la gestión del patrimonio cultural y la gestión turística, así como compartir determinadas estrategias y ser conscientes tanto de las oportunidades como de los límites a la hora de la utilización turística de los recursos patrimoniales.

1. PRESENTACIÓN Y PLANTEAMIENTO GENERAL.

A comienzos del siglo XXI las ciudades, los destinos patrimoniales y las regiones turísticas reciben un elevado número de turistas y excursionistas. La Comunidad de Madrid, una de las regiones turísticas españolas más importante en turismo urbano y destinos patrimoniales, tiene un elevado potencial de crecimiento en estos campos y parece oportuno diseñar estrategias que permitan rentabilizar mejor las potencialidades existentes y reforzar su posición competitiva tanto en España como a nivel internacional. En el momento de ajustar su perfil turístico, no hay duda que el patrimonio y la oferta cultural pueden y deben tener un

⁷¹¹ Esta comunicación se inserta en el marco del proyecto de investigación: “Dinámicas recientes y estrategias de intervención en destinos patrimoniales” del Ministerio de Educación y Ciencia. Plan Nacional I+D+I (2004- 2007). Referencia: SEJ2006-10898/GEOG. Director: M.A. Troitiño Vinuesa

importante protagonismo. Una línea de investigación aplicada, donde se sitúa nuestro grupo de investigación, es la de evaluar las potencialidades turísticas del patrimonio cultural y, a partir de ahí, ayudar a diseñar estrategias que contribuyan a consolidar una región turística diversificada, atractiva y competitiva (**Troitiño, M. A.; García. M.; De la Calle, M., 2006**).

Las políticas turísticas, tanto europeas como estatales y autonómicas, ofrecen un contexto favorable para el relanzamiento y puesta en valor turístico del patrimonio cultural. A nivel estatal el **Plan Integral de Calidad del Turismo Español (2000-2006)** ya apostó en esa dirección, a nivel de la Comunidad de Madrid, **El Plan de Impulso a la Competitividad e Innovación Turística (IMCITUR) 2004-2007** también marca algunas pautas en este camino. Línea de trabajo que se mantiene en el **Plan de Turismo Español Horizonte 2020**.

En este sentido, resulta necesario tener un conocimiento ajustado de las realidades y posibilidades turísticas del patrimonio cultural de la Comunidad de Madrid pues, si bien cuenta con 457 Bienes de Interés Cultural (B.I.C), 21 de ellos conjuntos históricos, su funcionalidad turística es hoy limitada pues no llegan a cien los que tienen funcionalidad turística principal o secundaria, la mayor parte de ellos en la capital.

Esta ponencia, tras una presentación general del patrimonio de la Comunidad, centrada en los B.I.C., analiza las problemáticas relacionadas con la funcionalidad turística, utilizando como base el **Estudio sobre la Funcionalidad Turística del Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid y Estrategias de Actuación (2006)**, realizado por nuestro grupo de investigación a encargo de la Dirección General de Turismo.

2. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

El Estudio sobre Funcionalidad Turística del Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid y Estrategias de Actuación (2006) se ha planteado, por un lado, para conocer los niveles de funcionalidad turística de los B.I.C y, por otro, para contribuir a diseñar estrategias de actuación orientadas a la recuperación funcional del patrimonio cultural. Los objetivos específicos han sido:

- 1º. Levantar un inventario sistemático, en clave tanto urbana como territorial, de la realidad y funcionalidad turística de patrimonio cultural de la Comunidad, centrándose en los B.I.C. con alguna dimensión turística.
- 2º. Proporcionar una visión integrada y cualitativa de la situación turística del patrimonio cultural y de las diversas tipologías de destinos.
- 3º. Identificar demandas y posibilidades de actuación en relación con la puesta en valor turístico del patrimonio cultural.
- 4º. Contribuir a perfilar las bases de una estrategia de actuación coordinada que tenga presente los aspectos específicamente turísticos, los territoriales, los patrimoniales y los de gestión.

El patrimonio histórico-cultural, en su dimensión urbanística y arquitectónica, constituye un recurso importante pero no suele estar leído ni interpretado en clave

turística (**Troitiño Vinuesa, M. A. 2002**). Existe ya una dilatada tradición en la elaboración de inventarios de patrimonio (**Brandis, D.; Mas, R.; Del Río, I.; Troitiño, M. A.; 1980**), sin embargo las cuestiones de la funcionalidad no han recibido demasiada atención. Por ello ha sido necesario realizar un sistemático trabajo de campo que ha implicado el levantamiento de 362 fichas, de los elementos patrimoniales con materialidad física identificable. El trabajo se organizado en dos fases:

1ª. Sistematización e interpretación de la documentación y registros disponibles. En base a la bibliografía, inventarios de patrimonio, inventarios culturales, documentos de planificación urbanística, guías de recursos, memorias de fundaciones, etc. y, especialmente, del Registro de Bienes de Interés Cultural de La Consejería de Cultura, se han identificado los recursos culturales con potencialidad de uso y aprovechamiento turístico.

2ª. Inventario de la funcionalidad turística del Patrimonio Cultural de la Comunidad. En base al trabajo de campo y a una ficha sistemática, se ha confeccionado un inventario de los recursos patrimoniales de la Comunidad, con referencias fotográfica y cartográfica, considerando los siguientes bloques: aspectos generales; estado de conservación y uso; aspectos turísticos; valoración de la funcionalidad turística; puesta en valor; y paisaje urbano y funcionalidad del entorno.

3ª. Análisis de la funcionalidad turística de los B.I.C. Una vez realizado el inventario y construida la base de datos georreferenciada, se ha realizado la explotación de las principales variables de análisis, diferenciando Madrid ciudad y el resto de la Comunidad.

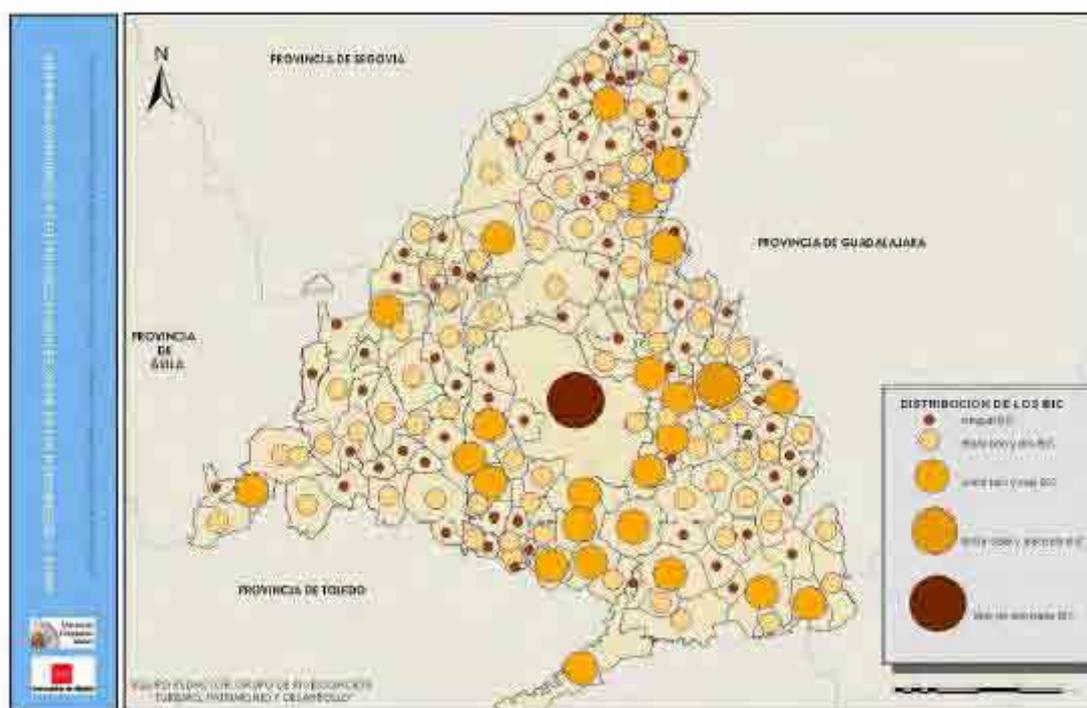
3. LOS BIENES DE INTERÉS CULTURAL: CARACTERIZACIÓN Y DISTRIBUCIÓN GENERAL.

La Comunidad de Madrid posee **457 bienes de interés cultural**, repartidos por 107 municipios; 269 de ellos están declarados y 188 cuentan con expediente incoado La mayor parte de estos bienes, 329, son monumentos y también es de resaltar la existencia de 21 conjuntos históricos y de 10 jardines históricos.

Tabla 1: B.I.C SEGÚN CATEGORÍA LEGAL. COMUNIDAD DE MADRID				
	Declarado	Incoado	TOTAL	%
Monumentos	188	141	329	71,99
Castillos	43	1	44	9,63
Zonas arqueológicas	6	33	39	8,53
Conjuntos históricos	15	6	21	4,60
Jardines históricos	10		10	2,19
Zonas paleontológicas	1	5	6	1,31
Sitios históricos	2	2	4	0,88
Archivos	1		1	0,22
Otros (desaparecidos)	3		3	0,66
TOTAL	269	188	457	100
%	58,86	41,14	100	

Fuente: Elaboración propia a partir Registro BIC Dirección General de Patrimonio (C. de Madrid), 2006.

En lógica consonancia con su protagonismo histórico, la ciudad de Madrid concentra el 53% de los B.I.C., porcentaje que se eleva al 67% en la categoría de monumentos. Para el resto de la Comunidad, más allá de número de B.I.C. resulta complejo realizar una jerarquía de potencia patrimonial, por ello la declaración de “conjunto histórico” puede servir para acercarse la relevancia patrimonial de los diferentes municipios, entre los que destacan: Alcalá de Henares, Aranjuez, Buitrago de Lozoya, Chinchón, Nuevo Baztán, Patones de Arriba, San Lorenzo del El Escorial y Torrelaguna.



MAPA REGISTRO DE BIENES DE INTERÉS CULTURAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID 2006

Una parte significativa del patrimonio, el 31% corresponde a bienes de titularidad eclesiástica. Le siguen en importancia los edificios civiles de uso público (22%), el patrimonio arqueológico y paleontológico supone el 11%, porcentaje similar al de los castillos y fortalezas. Los conjuntos históricos de dimensión urbana son 18 y, finalmente, el resto de elementos protegidos suponen el 21%.

4. NIVELES DE FUNCIONALIDAD TURÍSTICA DEL PATRIMONIO DE LA COMUNIDAD DE MADRID.

Si bien el patrimonio histórico constituye el recurso turístico primario de buena parte de los destinos del interior peninsular, a nivel general muy pocos elementos o conjuntos patrimoniales se encuentran adecuadamente acondicionados para la visita pública (**Troitiño Torralba, L. 2005, 2006**). A continuación se presentan algunos de los resultados del inventario realizado, a efectos de evaluar la funcionalidad turística del patrimonio y las problemáticas de su puesta en valor o integración en estrategias urbanísticas o territoriales.

4.1. Un reducido número de recursos patrimoniales con funcionalidad turística principal en el territorio de la Comunidad de Madrid.

En el territorio de la Comunidad, de los 153 elementos patrimoniales inventariados, únicamente 6, el 3,92% tienen funcionalidad turística principal, 13, el 8,50%, secundaria y la gran mayoría, 134, incidental. Esta realidad refleja que, más allá de los conjuntos, los elementos patrimoniales tienen una potencia turística limitada.

Los seis B.I.C. con funcionalidad turística son ciertamente poderosos: fachada y edificio de la universidad de Alcalá, la iglesia de los Santos Justo y Pastor de Alcalá, el palacio Real de Aranjuez, el castillo del Real de Manzanares, la plaza de Segovia de Navalcarnero y el monasterio de San Lorenzo de El Escorial.



Fuente: Inventario de la Funcionalidad Turística de los B.I.C. de la Comunidad de Madrid (2006).

Son hitos patrimoniales que, además, forman parte de conjuntos singularizados donde se refuerza su significado y atractivo.

Los 13 B.I.C. con funcionalidad turística secundaria se distribuyen: 4 en Alcalá, 1 en Aranjuez, 1 en Brea de Tajo, 1 en Buitrago, 1 en Cadalso de los Vidrios, 1 en DISTRIBUCIÓN DE LOS B.I.C SEGÚN SU NIVEL DE FUNCIONALIDAD TURÍSTICA (%) Cenicientos, 1 en Colmenar de Oreja, 1 en Rascafría y 1 en Villa del Prado. En general se asocian con conjuntos patrimoniales de cierta relevancia, alguno de ellos a nivel internacional (Alcalá, Aranjuez) y otros de nivel nacional (Buitrago, Chinchón, cartuja del Paular en Rascafría) o de ámbito autonómico como Colmenar de Oreja, Cadalso de los Vidrios o Villa del Prado.

	Bueno		Regular		Malo		Muy Malo		Otro Estado		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Principal	6	100	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	6	100
Secundaria	8	66,67	3	25,00	0	0,00	1	8,33	0	0,00	12	100
Incidental	73	54,07	21	15,56	14	10,37	17	12,59	10	7,41	135	100
Total	87	56,86	24	15,69	14	9,15	18	11,76	10	6,54	153	100

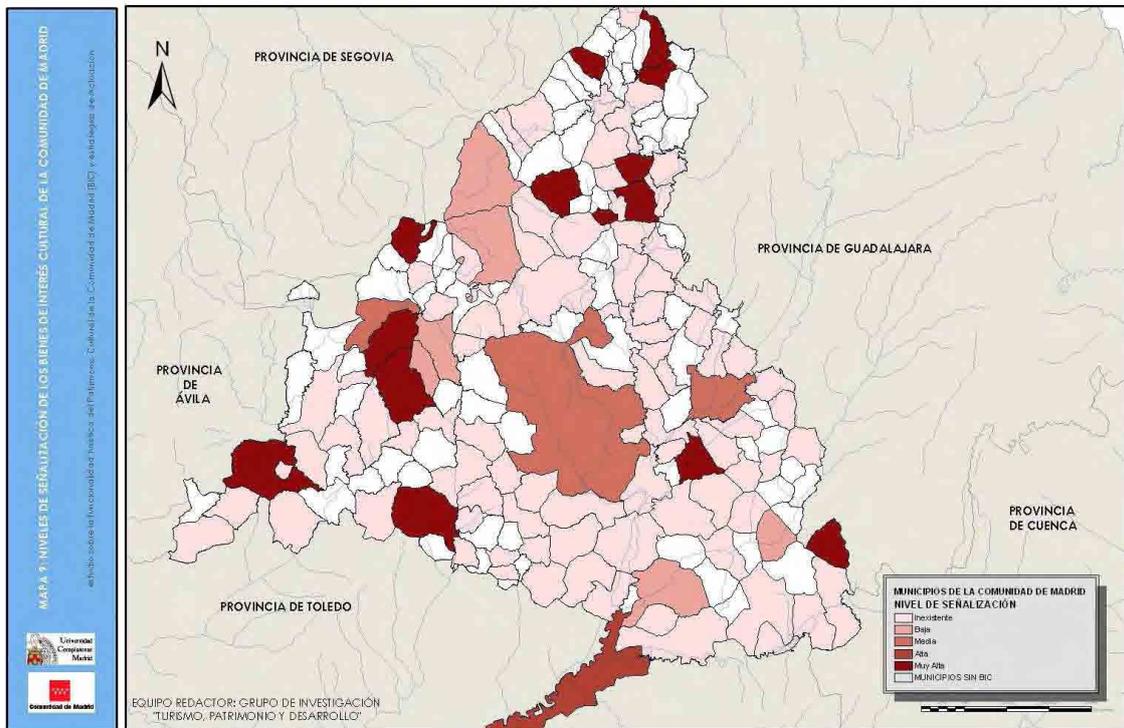
Fuente: Inventario de la Funcionalidad Turística de los B.I.C. de la Comunidad de Madrid (2006).

La relación entre funcionalidad turística y estado de conservación refleja como la situación de los bienes con funcionalidad turística principal es siempre buena; en los bienes con funcionalidad turística secundaria es también bastante satisfactoria: 66,67% en buen estado, 25% regular y el 8,33% muy mala. El estado de los bienes con funcionalidad turística incidental es más deficiente. **La función turística es un aliciente y una garantía para la conservación del patrimonio cultural.**

De los 6 B.I.C. con funcionalidad turística principal, dos son estatales, dos privados, 1 de la Iglesia y otro municipal. Entre los de funcionalidad turística secundaria, 4 son de la Iglesia, 4, municipales, 3 privados y dos autonómicos. Los de funcionalidad turística incidental son mayoritarios en todas las categorías de propietarios, correspondiendo el peso más importante a la Iglesia, seguida de la propiedad privada y la municipal. Los B.I.C. de funcionalidad turística principal o secundaria, 19, se reparten de forma bastante equilibrada entre las diferentes categorías de propietarios, resaltando el poco significado de la propiedad autonómica, explicable al ser una administración de creación reciente. **El patrimonio público, estatal y municipal, es el que tiene un mayor nivel de funcionalidad turística.**

El uso y la puesta en valor turístico del patrimonio requieren, además de estar bien conservado, una adecuada preparación para la visita pública, señalización, integración en rutas, etc. En este sentido señalar que de los 153 BIC inventariados, tan sólo 39, el 25,49%, cuenta con señalización turística. Los bienes con funcionalidad turística principal y secundaria cuentan, por lo general,

con señalización, sin embargo entre los que la tienen incidental únicamente 27, el 20%, disponen de ella.



FUENTE: INVENTARIO DE LA FUNCIONALIDAD TURÍSTICA DE LOS BIENES DE INTERÉS CULTURAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID. 2006

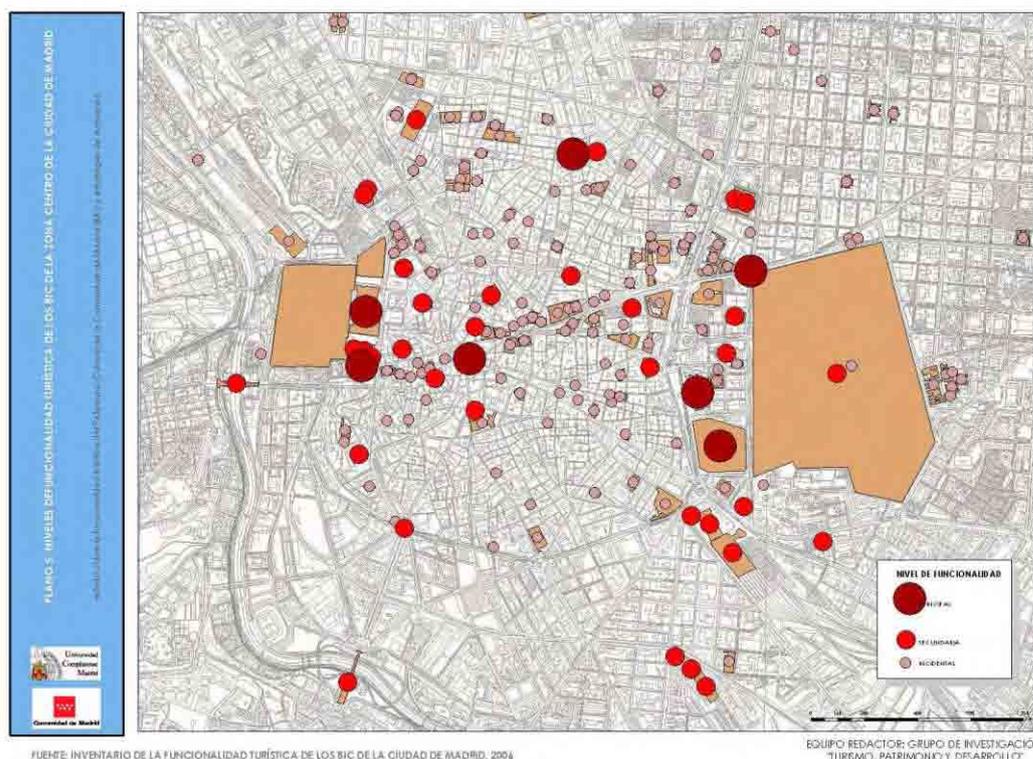
En el patrimonio estatal, poco numeroso, está señalado el 72,73%; la Iglesia, el propietario con más bienes, solo tiene señalado el 24,39%; el patrimonio municipal tiene sin señalar el 78,26% de los bienes, el privado el 82,86% y el autonómico el 100 %.

4.2. Potencia y diversidad del patrimonio cultural de la ciudad de Madrid

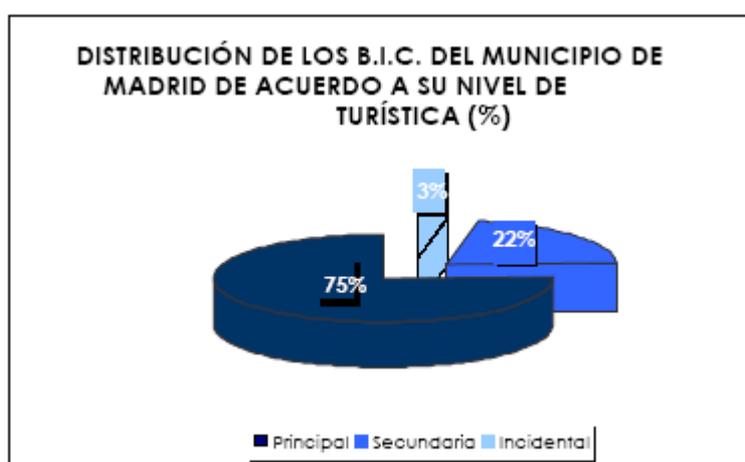
La ciudad de Madrid, con 239 B.I.C., se configura como uno de los grandes polos patrimoniales de nuestro país. Se trata de un patrimonio de gran valor y diversidad que sitúa a la capital del Estado entre los grandes destinos patrimoniales europeos. Además es el centro de un potente región turística que articula y contribuye a poner en valor turístico el patrimonio cultural del resto de la Comunidad y también de los destinos patrimoniales de Castilla y León y Castilla-La Mancha (**Troitiño Torralba, 2003**).

El municipio de Madrid dispone de riqueza y diversidad patrimonial, sin embargo la mayor parte de los recursos patrimoniales tiene una funcionalidad turística limitada y en su preparación para la visita pública hay deficiencias básicas, tal es el caso de la señalización. Los grandes ámbitos de articulación turístico-patrimonial son los siguientes:

- **Eje Atocha- Prado- Castellana**, aquí se concentran hitos patrimoniales y culturales relevantes (museos Prado, Reina Sofía, Thyssen, Jardín Botánico, paseo del Prado, Cibeles, etc.).
- **Puerta del Sol- Plaza Mayor – Plaza de la Villa y entorno**, aquí se cruzan y complementan recursos patrimoniales y urbanos de naturaleza diversa como la plaza Mayor, Puerta del Sol, plaza de la Villa y edificios singulares de de las calles Alcalá, Mayor, Arenal, etc.
- **Palacio Real- Plaza de Oriente – Viaducto**, en esta área el gran hito es, sin duda, el Palacio Real y sus jardines del Campo del Moro, pero toda otra serie de espacios (plaza de Oriente, Ópera, cuesta de la Vega), elementos patrimoniales (teatro Real, Viaducto, Senado, etc.) y cornisas de vistas sobre el Manzanares y la Sierra le dan una especial relevancia turística.
- **Otras áreas de potencia patrimonial-urbana y función turística de segundo nivel** se articulan alrededor de hitos urbanos o espacios singularizados: Conde Duque, Salesas Reales, Plaza de Colón, San Francisco el Grande, Puerta de Toledo, Lavapiés, etc. Su funcionalidad turística es ya importante y ofrece posibilidades diversas para su reforzamiento.
- **Ámbitos urbanos y patrimoniales singularizados del ensanche y extrarradio**: aquí la discontinuidad es mayor y, por lo general, existen hitos singularizados: puente de Toledo, estación de Delicias, plaza de las Ventas, etc. junto a jardines históricos y colonias de interés urbanísticos. Son espacios con funcionalidad turística secundaria y atractivos para segmentos específicos de demanda.
- **Elementos patrimoniales aislados** se distribuyen los el extrarradio o la periferia y tienen singularidades patrimoniales relevantes (Alameda de Osuna, castillos de Barajas y Viñuelas, etc.).
- **Conjunto patrimonial singularizado en la periferia municipal**, se articula en relación a valores medioambientales y patrimoniales, se trata del Pardo donde se complementan monte, palacios, jardines históricos, quintas, paisajes, etc. Se trata de uno de los conjuntos infrautilizado en términos turísticos que, por sí solo, justifica una estrategia de puesta en valor particularizada.



Sobre un total de 230 B.I.C. resalta como un número muy escaso, siete, el 3,04%, tienen funcionalidad turística principal, de carácter secundario la tienen 50, el 21,74%, en la mayor parte de los bienes, el 75,22% (173), es incidental.



Los siete bienes con funcionalidad turística principal se configuran como los grandes hitos de referencia turística de la ciudad y algunos de ellos como el museo del Prado el palacio Real ocupan un lugar destacado en el ranking de los hitos patrimoniales más visitados de España (**Troitiño Vinuesa, M. A.; Troitiño Torralba, M. A. 2005**). Los bienes con funcionalidad turística secundaria, junto con los de tipo incidental configuran ámbitos turísticos donde los elementos patrimoniales se complementan con otros relacionados con la oferta cultural o lúdica, la restauración, los hoteles, etc.

Los bienes con función turística principal y secundaria, por lo general, se encuentran en buen estado de conservación, algunas deficiencias tienen los bienes con funcionalidad turística incidental, regular en el 20,80% de los casos y malo/ malo en el 6,94%. **La utilización turística del patrimonio, también en la ciudad, propicia una mayor atención a la conservación.**

Los bienes con funcionalidad turística principal, cuatro son de titularidad estatal y 3 municipal; en los bienes de funcionalidad turística secundaria la realidad es heterogénea: el 37,5% son estatales, el 27,86% son propiedad de la Iglesia, el 25% municipales y el 10,42% privados; finalmente entre los de funcionalidad turística incidental, el primer lugar corresponde a los de la Iglesia (58), a continuación los del Estado (49), los privados también tienen un peso importante, 46. En cualquier caso resalta como la puesta en valor turística del patrimonio requiere estrategias de concertación interadministrativa, con la Iglesia y también con los agentes privados. La cuestión de la puesta en valor del patrimonio es, por tanto, algo que desborda con mucho las competencias y responsabilidades de la administración cultural o la turística.

Tabla 3.: DISTRIBUCIÓN DE LOS B.I.C. DEL MUNICIPIO DE MADRID EN FUNCIÓN DE SU NIVEL DE FUNCIONALIDAD TURÍSTICA Y TITULARIDAD

	Principal		Secundaria		Incidental		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
<i>Estatal</i>	4	5,63	18	25,35	49	69,01	71	100
<i>Autonómica</i>	0	0,00	0	0,00	13	100,00	13	100
<i>Municipal</i>	3	12,50	12	50,00	9	37,50	24	100
<i>Iglesia</i>	0	0,00	13	18,31	58	81,69	71	100
<i>Privada</i>	0	0,00	5	9,80	46	90,20	51	100
Total	7	3,04	48	20,87	175	76,09	230	100

Fuente: Inventario de la Funcionalidad Turística de los B.I.C. de la Comunidad de Madrid (2006).

La puesta en valor turística del patrimonio requiere, además de buen estado de conservación, una adecuada preparación para la visita pública tanto del bien como de su entorno. El 85,71% de los bienes con funcionalidad turística principal dispone de señalización turística; en los de funcionalidad turística secundaria la señalización existe en el 60% de los casos y en los de funcionalidad turística incidental únicamente cuentan con ella el 19,65% del total. En general, existen importantes carencias en relación a la señalización turística pues tan solo el 40,46% de los B.I.C. cuentan con ella. Por tipologías de propietarios, entre los estatales tienen señalización el 52,1%; los bienes municipales están señalizados en un 50%; los de propiedad de la Iglesia el 25,35%; los privados solo el 13,7%; y los autonómicos – poco vinculados con el turismo- carecen de señalización.

	Si tiene señalización turística		No tiene señalización turística		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
<i>Estatal</i>	37	52,11	34,00	47,89	71,00	100
<i>Autonómica</i>	0	0,00	13,00	100,00	13,00	100
<i>Municipal</i>	12	50,00	12,00	50,00	24,00	100
<i>Iglesia</i>	18	25,35	53,00	74,65	71,00	100
<i>Privada</i>	7	13,73	44,00	86,27	51,00	100

Fuente: Inventario de la Funcionalidad Turística de los B.I.C. de la Comunidad de Madrid (2006).

5. PROBLEMÁTICAS, POTENCIALIDADES Y PRIORIDADES DE LA PUESTA EN VALOR TURÍSTICO DE LOS RECURSOS PATRIMONIALES DEL TERRITORIO DE LA COMUNIDAD DE MADRID.

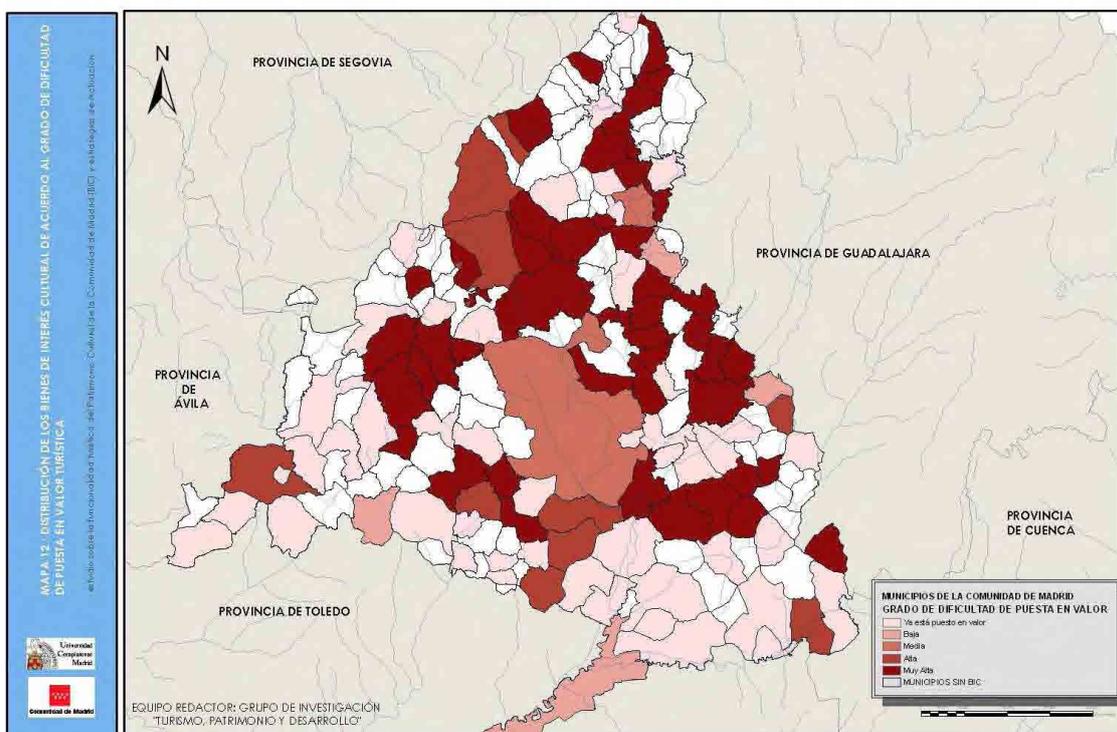
La valoración turística de los B.I.C. del territorio de la Comunidad refleja la siguiente situación: 9 son de visita obligada, 13 muy interesantes, 87 interesantes y 44 poco interesantes. El interés turístico de los BIC es superior a la funcionalidad turística actual, luego existe un importante campo de actuación y posibilidades cooperación entre las administraciones turística y cultural de la Comunidad, así como entre los agentes públicos y privados.

	VALORACIÓN ACTUAL				VALORACIÓN DEL POTENCIAL			
	Poco	Interesante	Muy interesante	Visita obligada	Poco	Interesante	Muy interesante	Visita obligada
<i>Principal</i>			1	5			1	5
<i>Secundaria</i>		6	3	3		6	1	5
<i>Incidental</i>	44	81	9	1	21	92	21	1
<i>Total</i>	44	87	13	9	21	98	23	11
	153				153			

Fuente: Inventario de la Funcionalidad Turística de los B.I.C. de la Comunidad de Madrid (2006).

Los B.I.C. con funcionalidad turística principal son de visita obligada o muy interesantes; entre los de funcionalidad turística secundaria, 3 son de visita obligada, 3 muy interesantes y 6 interesantes; entre los de funcionalidad turística incidental, como es lógico, la situación es más heterogénea: 1 de visita obligada, 9 muy interesantes, 81 interesantes y 44 poco interesantes. Los desajustes entre interés y funcionalidad turística evidencian que un número importante de BIC, con una adecuada preparación para la visita pública, podrían reforzar su funcionalidad turística.

No todo el patrimonio cultural tiene posibilidades de convertirse en recurso turístico, todo depende de sus características, fragilidad, funcionalidad asignada, etc. La realidad actual es la siguiente: 11 B.I.C., el 17,19% de los inventariados, ya están puestos en valor turístico, en 10 las dificultades para su puesta en valor son bajas, en 40 son de tipo medio, en 63 altas y en 29 muy altas. En 9 B.I.C. con funcionalidad turística secundaria existen dificultades de tipo medio o bajo; entre los de funcionalidad turística incidental, las dificultades son diversas: en 5 casos las dificultades son bajas, en 36 de tipo medio, en 63 de tipo alto y en 29 muy altas. Esta realidad refleja que las prioridades deberían centrarse en los BIC con funcionalidad turística secundaria y en aquellos de funcionalidad turística actual incidental donde las dificultades son de tipo bajo o medio, un total de 41 BIC. De esta manera se puede pensar que, más allá de los conjuntos que requieren intervenciones complejas, **se requiere adecuar para la visita pública del orden de 50 BIC, con ello se daría un salto significativo pues de una oferta actual de 11, se pasaría a 51.**



FUENTE: INVENTARIO DE LA FUNCIONALIDAD TURÍSTICA DE LOS BIENES DE INTERÉS CULTURAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID. 2006

6. PROBLEMÁTICAS Y PRIORIDADES DE LA PUESTA EN VALOR TURÍSTICA DE LOS BIENES DE INTERÉS CULTURAL DEL MUNICIPIO DE MADRID.

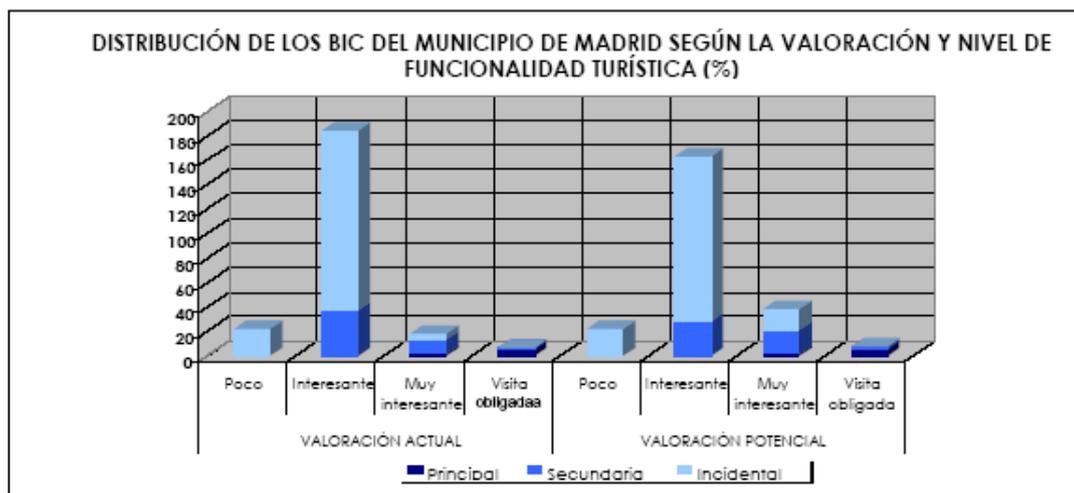
La valoración turística de los B.I.C. del municipio de Madrid refleja la siguiente situación: 6 BIC (excluidos los conjuntos) son de visita obligada; 18 muy interesantes, 184 interesantes y 22 poco interesantes. **En términos turísticos,**

por tanto, el esfuerzo debe realizarse alrededor de unos 30 BIC, considerando los conjuntos.

Los siete BIC con funcionalidad turística principal, de visita obligada o muy interesantes, son los referentes turístico/patrimoniales de la capital. De 49 BIC con funcionalidad turística secundaria, uno es de visita obligada, once muy interesantes y 37 interesantes, se trata de un patrimonio con aceptables posibilidades de utilización turística. De los 174 BIC con funcionalidad turística incidental, 5 se consideran muy interesantes, 147 interesantes y 22 poco interesantes.

Tabla 6: VALORACIÓN TURÍSTICA ACTUAL Y POTENCIAL DE LOS B.I.C. DEL MUNICIPIO DE MADRID								
	VALORACIÓN ACTUAL				VALORACIÓN POTENCIAL			
	Poco	Interesante	Muy interesante	Visita obligada	Poco	Interesante	Muy interesante	Visita obligada
<i>Principal</i>	0	0	2	5	0	0	2	5
<i>Secundaria</i>	0	37	11	1	0	28	19	2
<i>Incidental</i>	22	147	5	0	22	135	17	0
<i>Total</i>	22	184	18	6	22	163	38	7
	230				230			

Fuente: Inventario de la Funcionalidad Turística de los B.I.C. de la Comunidad de Madrid (2006).



Fuente: Inventario de la Funcionalidad Turística de los B.I.C. de la Comunidad de Madrid (2006).

Las posibilidades de intervención de cara a la valoración refleja situaciones contrastadas según las diferentes categorías. El número de BIC de visita obligada Las posibilidades de intervención refleja situaciones contrastadas según las diferentes categorías. Los B.I.C. de visita obligada pasan de 6 a 7; los muy interesantes se puede más que duplicar, pasando de 18 a 38. Las prioridades de actuación, en términos turísticos, se sitúan en los de visita obligada y los muy

interesantes, un total de 45 que, unidos a los conjuntos, sitúa las prioridades de actuación alrededor de los 50 BIC.

En el momento de poner en marcha estrategias de puesta en valor turístico es necesario tener presente las dificultades. Los 7 B.I.C. con funcionalidad turística principal ya están puestos en valor. En los B.I.C. con funcionalidad turística secundaria las posibilidades de actuación son mayores y con mejores perspectivas de éxito, 24 ya están puestos en valor, en 4 las dificultades son altas, en 10 de tipo medio y en 11 bajas o muy bajas. Existe, por tanto, un margen de actuación importante pues las dificultades no parecen excesivas.

Tabla 7: DISTRIBUCIÓN DE LOS B.I.C DEL MUNICIPIO DE MADRID SEGÚN NIVEL DE FUNCIONALIDAD TURÍSTICA Y DIFICULTAD DE PUESTA EN VALOR

	Muy Baja		Baja		Media		Alta		Muy Alta		Ya está puesto en valor		Total	
<i>Principal</i>	1		10		10		4				7	100	7	100
<i>Secundaria</i>	2	2,04	37	20,41	38	20,41	63	8,16	30	0	24	48,98	49	100
<i>Incidental</i>	3	1,16	47	21,39	48	21,97	67	36,42	30	17,34	3	1,73	173	100

Fuente: Inventario de la Funcionalidad Turística de los B.I.C. de la Comunidad de Madrid (2006).

En el caso de los B.I.C. con funcionalidad turística incidental, un total de 173, la puesta en valor turístico es escasa, solo 3 ya están puestos en valor. Las dificultades altas o muy altas afectan a 93 B.I.C., situación que, unida a su limitada funcionalidad turística, indica que estos bienes quedan, en principio, en un segundo plano a la hora de fijar prioridades de actuación. En términos generales se puede pensar que sin grandes esfuerzos se puede contribuir a reforzar el papel turístico de 77 B.I.C. que, si bien aisladamente pueden no tener gran potencia turística, contribuyen a reforzar el atractivo de determinados conjuntos o ámbitos turísticos.

7. ALGUNA REFLEXIÓN OPERATIVA.

Se apuesta, frecuentemente, por la cooperación en la conservación y gestión activa y sostenible del patrimonio cultural, reclamando un mayor compromiso social con la conservación y una implicación más explícita del sector turístico. Para avanzar en esta dirección se hace necesario superar los desencuentros entre los modelos de gestión del patrimonio cultural y la gestión turística, así como compartir determinadas estrategias. Las expectativas que el turismo y la cultura despiertan son muchas, sin embargo hay que ser conscientes, tal como hemos señalado, que no todo el patrimonio tiene dimensión turística y, por otro, que la dinamización a partir del turismo también tiene riesgos y límites importantes.

La Comunidad de Madrid, se enfrenta al reto de construir una estrategia turístico/cultural diversificada y en esta no hay duda que el patrimonio y la oferta

cultural pueden y deben tener un importante protagonismo. Existe una opinión bastante generalizada entre los agentes más directamente implicados, ya sean del sector turístico, del patrimonial o del urbanístico, sobre la necesidad de afrontar la cuestión con realismo y trabajar para que el turismo se integre, más allá de visiones sectoriales, en la vida de una Comunidad que durante las dos últimas décadas ha realizado un importante esfuerzo en la recuperación y puesta en valor de su patrimonio arquitectónico, urbanístico y territorial. Sin embargo, más allá de buenas intenciones, no se instrumentalizan actuaciones concertadas.

La Comunidad de Madrid, apoyándose en sus fortalezas patrimoniales, 457 B.I.C. y, especialmente, teniendo presente los niveles de funcionalidad turística de los recursos, 13 principal y 63 secundaria, y los potenciales, 18 recursos de visita obligada y 61 muy interesantes, se puede plantear una estrategia que contribuya a convertir a la Comunidad de Madrid un destino patrimonial de calidad que pueda competir y ocupar una posición de privilegio en el contexto de las grandes regiones patrimoniales del mercado turístico mundial. Una de las prioridades debe estar en impulsar, tanto desde la Comunidad como desde la ciudad de Madrid, un cambio importante en la cultura institucional, de los titulares de bienes y también ciudadana, en relación a las cuestiones de relación e interdependencia entre patrimonio cultural y turismo, siendo conscientes de las oportunidades pero también de los límites (Troitiño Vinuesa, M. A. 2005).

Un desafío de futuro está en diseñar una estrategia de actuación coordinada que contribuya a consolidar la Comunidad de Madrid como un destino de turismo cultural, potente y competitivo. Para ello se tiene que trabajar con planteamientos de lógica territorial, concertación y complementariedad: Madrid ciudad y Comunidad, Comunidad de Madrid y destinos patrimoniales de las Comunidades Autónomas vecinas, entre los destinos patrimoniales de la Comunidad y, también, entre destinos patrimoniales cercanos.

8. BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN.

AAVV (2000): Turismo Cultural: El Patrimonio Histórico como Fuente de Riqueza. Fundación del Patrimonio Histórico de Castilla y León. Valladolid.

AAVV (1991- 2004): Arquitectura y Desarrollo Urbano. Comunidad de Madrid. XIII Vols. Comunidad de Madrid/ Fundación caja Madrid/ Fundación COAM. Madrid.

AAVV (2003): Arquitectura de Madrid. Fundación COAM. Madrid.

Azcárate, Ristori, J. M. (Dtor, 1970). *Inventario Artístico de las Provincia de Madrid.* Ministerio de Educación y Ciencia. Valencia.

Brandis, D.; Mas, R.; Del Río, I.; Troitiño, M. A. (1980): Catálogo de la Exposición del Patrimonio Arquitectónico y Urbanístico de la Provincia de Madrid. Diputación de Madrid.

Brandis, D.; Mas, R.; Del Río, I.; Troitiño, M. A. (1980): "Patrimonio Provincial: Distribución espacial, tipologías y estado de conservación". En III Jornadas de Estudio sobre la Provincia de Madrid. Patrimonio Arquitectónico y Urbanístico. Pp. 127-137.

Calle Vaquero, M. de la; M. García Hernández (1998), "Ciudades históricas: patrimonio cultural y recurso turístico", ERÍA, nº 47, 1998. Pp. 249-266.

García Hernández, M.; Mínguez García, C. (2005). “Funcionalidad turística de los Reales Sitios españoles. Problemas y perspectivas”. *Ería*, nº 66. Pp. 71-84.

Mínguez García, C. (2007): Patrimonio Cultural y Turismo en los Reales Sitios de la Comunidad de Madrid. Tesis doctoral del programa de doctorado Territorio, Sociedad y Turismo. Departamento de Geografía Humana. Universidad Complutense de Madrid.

Troitiño Torralba, L. (2003): La región turística de Madrid: características básicas y aproximación a las interdependencias funcionales. Trabajo de Investigación del Doctorado Territorio, Sociedad y Turismo. Departamento de Geografía Humana. Universidad Complutense de Madrid.

Troitiño Torralba, L. (2005): “La oferta patrimonial y cultural de la ciudad de Toledo y su funcionalidad turística”. En VIII Forum Internacional sobre Las Ciencias, las Técnicas y el Arte. Pp.

Troitiño Torralba, L. (2006): “Oferta e infraestructura cultural de la Ciudad de Cuenca”. X Coloquio Grupo de Turismo, Ocio y Recreación. A.G.E. Cuenca.

Troitiño Vinuesa, M. A (2002). “Aranjuez: Patrimonio Cultural, recuperación urbana y turismo”. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*. Volumen extraordinario. Madrid. Pp. 495-518.

Troitiño Vinuesa, M. A (2002): “El patrimonio arquitectónico y urbanístico como recurso turístico”. En García Marchante, J. S. y Poyato Holgado, C. (Coords): La función social del patrimonio histórico: el turismo Cultural. Universidad de Castilla- la Mancha. Cuenca, pp.9-32.

Troitiño Vinuesa, M. A (2005) “Potencialidades y límites en el uso turístico del patrimonio cultural”. Diálogo sobre Turismo, Diversidad Cultural y Desarrollo Sostenible. Forum Barcelona 2004. Instituto Turismo Responsable. Madrid. Pp. 83-88.

Troitiño Vinuesa, M. A.; Calle Vaquero, M de la; García Hernández, M: (2001): “Los destinos patrimoniales de la Región Turística madrileña: un enfoque funcional a partir de los visitantes”. En *La actividad turística española en 2000*. Madrid. . AECIT. Pp. 579-596.

Troitiño Vinuesa, M. A.; Calle Vaquero, M de la; García Hernández, M: (2006): “Turismo y ciudad histórica: metodología de análisis a escala local”. En Turismo y cambio territorial ¿ eclosión, aceleración, desbordamiento?. IX Coloquio de Geografía del Turismo, Ocio y recreación. Prensas Universitarias de Zaragoza. Pp. 665-696.

Troitiño Vinuesa, M. A. ; De la Calle Vaquero, M.; García Hernández, M.; Troitiño Torralba, L. (2006). Estudio sobre la Funcionalidad Turística del Patrimonio Cultural (B.I.C.) de la Comunidad de Madrid y Estrategias de Actuación. Dirección General de Turismo. Comunidad de Madrid (inédito).



La Codificazione Come Strumento Normativo di Tutela del Patrimonio Culturale, Paesaggistico ed Ambientale Italiano.

Raffaella Vaira

La presente comunicazione si pone l'obiettivo di valutare se, nell'ordinamento italiano, la codificazione, nella sua attuale configurazione, possa considerarsi strumento di normazione idoneo a tutelare il patrimonio ambientale nelle sue varie componenti ed espressioni ed, in quanto tale, comprensivo anche dei beni culturali e del paesaggio.

Nell'ordinamento italiano, l'attività di codificazione (o presunta tale) delle discipline a tutela di delicate materie, quali il patrimonio culturale, il paesaggio e l'ambiente, viene ricondotta all'art. 10 della l. n. 137 del 2002, che, dettando principi e criteri sia generali che specifici, ha delegato il Governo ad adottare, nell'arco temporale di diciotto mesi, uno o più decreti legislativi per il riassetto e la codificazione delle disposizioni legislative in materia di beni culturali ed ambientali; cinematografia; teatro, musica, danza e altre forme di spettacolo dal vivo; sport; proprietà letteraria e diritto d'autore.

Se in materia di beni culturali e paesaggistici tale delega ha condotto all'emanazione del d. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, denominato "Codice dei beni culturali e del paesaggio", per il complessivo riordino, coordinamento e integrazione dei numerosi e vasti settori della materia ambientale, da parte del Governo, si è dovuto attendere un'ulteriore legge delega, la l. n. 308 del 2004, attuata attraverso l'approvazione del d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152, semplicemente recante "Norme in materia ambientale" ma presto "battezzato" come Codice dell'Ambiente.

Per quanto concerne il Codice dei beni culturali e del paesaggio, esso si compone di cinque parti, di cui la prima, intitolata "Disposizioni generali", contiene, oltre l'indicazione dei principi generali, la definizione della tutela, della valorizzazione e di altre funzioni e l'attribuzione dei relativi poteri, anche una nuova definizione di "patrimonio culturale". A differenza dei precedenti interventi normativi, il d. lgs. n. 42/2004, all'art. 2, fornisce una (non facilmente condivisibile) definizione unitaria di patrimonio culturale, comprensiva sia dei beni culturali che dei beni paesaggistici, che supera la tradizionale distinzione, che identificava i primi con il frutto dell'opera dell'uomo ed i secondi con le bellezze della natura. Mentre la successiva Parte II, intitolata "Beni culturali" ha ad oggetto la tutela, la fruizione e la valorizzazione dei beni culturali, identificati, per la prima volta a livello generale, con "le cose immobili o mobili (...) che presentano interesse artistico, storico, archeologico o

etnoantropologico” (art. 10), la Parte III riguardante i “Beni paesaggistici”, e nella specie la loro tutela e valorizzazione, definisce come “paesaggio” le “parti di territorio i cui caratteri distintivi derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni” (art. 131 come modificato dall’art. 3 del d. lgs. n. 157 del 2006). Ne consegue una positivizzazione della concezione di “paesaggio” quale “forma del paese”, commistione tra patrimonio naturale e opera dell’uomo, che fa rientrare nella nozione, non solo la natura in quanto tale (comprensiva di flora e di fauna), ma anche gli interventi dell’uomo sulle preesistenze naturali, a discapito dell’altro tradizionale ed alternativo orientamento, basato su una concezione prettamente estetica, in base alla quale il paesaggio doveva essere identificato con quei beni di particolare bellezza naturale o singolarità geologica, “quadri naturali degni di nota”, e non con la natura, intesa come flora e fauna, in quanto tale.

Dall’esame del d. lgs. n. 42/2004, nella sua completezza, emerge come tale testo legislativo non fornisca una disciplina unitaria ed esaustiva della materia dei beni culturali e del paesaggio, confermando, come fondamentali riferimenti normativi per la materia, i testi sull’organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali e sugli appalti di lavori pubblici sui beni culturali, oltre che le leggi regionali sulla valorizzazione del patrimonio culturale. In relazione al ruolo legislativo delle regioni deve, infatti, precisarsi che, a livello costituzionale, l’art. 117 attribuisce alla potestà legislativa dello Stato la “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali” (comma 2, lett. s) ed ad annovera tra le materie di potestà legislativa concorrente, ex comma 3, la “valorizzazione dei beni culturali ed ambientali” e il “governo del territorio”, ponendo inevitabilmente la questione sulle funzioni legislative in materia di tutela e valorizzazione del paesaggio. La questione trova soluzione attraverso il consolidato orientamento della giurisprudenza, la quale, partendo dal presupposto che la tutela del paesaggio debba essere intesa nel senso lato della tutela ecologica e della conservazione dell’ambiente, considera la stessa come aspetto della tutela dell’ambiente e, in quanto tale, materia attribuita alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. Diversamente “la valorizzazione”, rientrando nella potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni, attribuisce allo Stato il compito di dettare i principi fondamentali, mentre alle Regioni quello di disciplinare ulteriormente la materia.

A prescindere dalla inevitabile presenza di fonti legislative di rango regionale, sorge spontaneo l’interrogativo sull’utilizzo, da parte del legislatore delegato, del termine “codice” in relazione ad un testo normativo che non fornisce una disciplina unitaria ed esaustiva alla materia assegnatagli, riproducendo per molti aspetti strutturali e contenutistici le caratteristiche del Testo Unico ad esso previgente (d. lgs. n. 490/1999).

Passando alla materia “ambiente” si rileva come, ai fini di recepire le direttive comunitarie nei settori oggetto della delega e di accorpate le disposizioni, nel tempo statificatesi, concernenti ognuno di tali settori, abrogando espressamente quelle non più in vigore, il D. lgs. n. 152/2006 si componga di sei parti, nella specie concernenti le procedure per la valutazione ambientale strategica, per la valutazione d’impatto ambientale e per l’autorizzazione ambientale integrata (Parte II); la difesa del suolo e la tutela delle acque (Parte III); la gestione dei rifiuti (Parte

IV); la tutela dell'aria (Parte V) ed, infine, la tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente (Parte VI). In testa a tali parti si pone, ovviamente, una Parte I, la quale, tuttavia, nell'indicare l'ambito di applicazione, le finalità ed i criteri per l'adozione dei provvedimenti successivi, non si preoccupa di dare una definizione generale alla nozione di "ambiente", identificabile sia come luogo in cui agenti esterni possono alterarne le condizioni naturali e, di conseguenza, violare l'integrità fisica della collettività, sia come spazio da regolare e da tutelare in quanto tale. Tale mancata (ma tanto attesa) definizione normativa deve, in realtà, fare i conti con il fatto che l'ambiente è da sempre considerato non come una materia in senso stretto, ma come valore trasversale, difficile da definire, il cui concetto giuridico, secondo la più autorevole dottrina, dovrebbe essere rapportato a tre diversi aspetti: il territorio, la salute, il paesaggio (M.S. Giannini). Si tratta, quindi, di un valore costituzionalmente protetto, attribuito alla legislazione esclusiva dello Stato (art. 117 Cost., c. 2, lett. s), che, in quanto tale, delinea una "materia trasversale" alla quale si ricollegano materie di legislazione concorrente, quali, tra le tante, la "tutela della salute" e il "governo del territorio", che comportano un'interpretazione dell'espressa attribuzione in via esclusiva allo Stato della sua tutela, superando il mero dato letterale, e quindi come determinazione dei livelli minimi di salvaguardia omogenei su tutto il territorio statale. Il ruolo dello Stato è ulteriormente confinato in relazione alla "valorizzazione" dei beni ambientali (attualmente pacificamente rientranti nell'ampio concetto di "ambiente"), attribuita, assieme alla valorizzazione dei beni culturali, alla potestà concorrente Stato-Regioni (art. 117, c. 3. Cost).

Dall'analisi, anche meramente schematica, del d. lgs. n. 152/2006 emerge, in maniera ancora più evidente rispetto al d. lgs. n. 42/2004, l'impossibilità di attribuirgli la denominazione e la conseguente qualificazione di "codice".

Il termine codice, dal latino *codex* (insieme di fogli pergamenei o papiracei legati insieme), identificante un testo di raccolta di dati ed elementi da consultare con particolare frequenza, contraddistingue, tradizionalmente, una regolamentazione unitaria ed esclusiva di un determinato settore dell'ordinamento giuridico o di una determinata materia, in grado di fornire un quadro normativo preciso, sia agli operatori giuridici che ai cittadini, nell'intento di realizzare, quanto più possibile, la certezza del diritto.

Ulteriore caratteristica del codice è costituita dal fatto che rappresenta un corpo normativo che si autocompleta, in quanto, affermando principi di portata generale, si rivela in grado di colmare tutte le eventuali lacune legislative, fornendo così una disciplina normativa anche alle situazioni non espressamente regolate dal legislatore. A tale tipologia di testi normativi sono evidentemente riconducibili le tradizionali raccolte normative dell'ordinamento giuridico italiano, ossia il codice civile, il codice di procedura civile, il codice penale, il codice di procedura penale e il codice della navigazione. Il codice si caratterizza, infine, per la stabilità, ossia per il fatto di essere composto da norme che, a prescindere dai naturali ed inevitabili interventi di modifica ed aggiornamento, costituiscono un punto fermo di disciplina. In tale ottica si pone, ad esempio, il Codice Civile italiano, vigente dal 1942.

La prassi normativa italiana, tuttavia, ha condotto ad una rivisitazione del concetto di "codice". L'emanazione di discipline di settore che si sono affiancate a quelle di portata generale e l'esercizio della funzione legislativa da parte di più centri di

potere (c.d. decentramento normativo), non solo all'interno dello stesso ordinamento nazionale ma anche in ambito europeo ed internazionale, ha minato le tradizionali basi sulle quali si fondava l'esistenza di un "codice": un sistema legislativo unico ed accentrato. Ne è conseguito un moltiplicarsi di fonti normative, anche di rango diverso, per la disciplina di uno stesso settore o una stessa materia, che ha comportato un'inevitabile confusione normativa a discapito della tanto acclamata certezza giuridica.

In tale contesto, il legislatore italiano, ricorrendo prima allo strumento dei testi unici e poi a quello dei codici di settore, si è posto l'obiettivo di riorganizzare le fonti di regolazione di una determinata materia, ricomponendo la frammentazione ed eliminando le ripetizioni e le incoerenze, al fine di realizzare un sistema unitario caratterizzato da semplicità linguistica, coerenza e sistematicità.

La stagione dei Testi Unici, che, iniziata ad opera della l. n. 50/1999, ha visto, in determinate materie ricomprendere in un unico corpo sia le norme legislative che quelle regolamentari, attraverso un'opera di mero coordinamento formale, ad eccezione delle modifiche necessarie per il coordinamento stesso (ne è tipico esempio il D.P.R. n. 389/2001, T.U. sull'edilizia"), si è chiusa nel 2003, attraverso la l. n. 229, la quale, per il riordino delle discipline di settore, ha sostituito lo strumento dei testi unici con quelli dei decreti legislativi di riassetto o codici.

Tali codici di "nuova generazione" dovrebbero realizzare, in determinate materie, da un lato, la semplificazione normativa attraverso testi che, liberati dagli eccessi di regolazione, risultino di agevole fruibilità e applicabilità da parte dei destinatari e, dall'altro lato, creare una raccolta di norme organica e sistematica, creando un imprescindibile raccordo tra i vari centri di produzione normativa e, sostanzialmente tra Parlamento, Governo e Regioni.

Nell'ambito di tale nuova concezione della "codificazione", se la qualificazione di "codice" appare alquanto atecnica in relazione al d. lgs. n. 42/2004, che disciplina la materia dei beni culturali e paesaggistici in maniera scarsamente unitaria, inesaustiva e alquanto instabile, essa si rivela ancor meno opportuna in riferimento al d. lgs. n. 152/2006. Quest'ultimo, non solo prende ad oggetto soltanto alcuni aspetti e ambiti della vastissima tematica della tutela dell'ambiente in assenza di una parte generale che ne indichi i principi, le definizioni, le competenze ecc., ma offre, per gli ambiti prescelti, un materiale normativo disomogeneo, incompleto e scarsamente coordinato con le altre norme interne.

Non potendo essere qualificati né come codici, né come testi unici, il d. lgs. n. 42/2004 ed il d. lgs. n. 152/2006, possono essere definiti in maniera più opportuna come "testi unificati", ossia contenitori di discipline differenziate prodotti da una mera unificazione, peraltro temporanea ed inevitabilmente precaria, di testi normativi che avrebbero dovuto riordinare e disciplinare in maniera separata i singoli settori oggetto delle leggi di delega.



El Territorio Marítimo y su Patrimonio. Perspectiva ambiental y cultural del medio marino.

M^a Remedios Zamora Roselló

Licenciada en Derecho, Becaria de Investigación del Ministerio de Educación y Ciencia, Departamento de Derecho Público, Universidad de Málaga

1. EL VÍNCULO DEL PATRIMONIO AMBIENTAL Y CULTURAL

El desarrollo de las actividades marítimas ha potenciado la creciente interrelación medio terrestre-medio marítimo; por lo que la actuación humana se ha extendido de forma natural hacia el medio marino, incluido como espacio geográfico pleno al mismo nivel que el espacio terrestre. La mayor presencia en el medio marino, exige de una respuesta normativa adecuada, que favorezca el disfrute y la conservación; y la regulación sobre el entorno marítimo presenta nuevos desafíos ajustados a esta nueva etapa, ya superadas las fases de la valoración de mares y océanos como simples vías de comunicación y fuentes de abastecimiento básicas.

En este entorno resulta clave la relación entre el patrimonio cultural y ambiental, que emplea como soporte el territorio⁷¹². El espacio marítimo también forma parte del territorio de los Estados; el Estado español ejerce competencias soberanas hasta el límite de 12 millas marinas, medidas a partir de las líneas de base. Las aguas interiores, delimitadas por las líneas de base recta, y el mar territorial, constituyen un elemento territorial más en el que las administraciones desarrollan sus competencias. Una vez superados los límites del mar territorial, el Estado ejerce competencias funcionalmente limitadas. En este espacio se encuentra delimitada la zona contigua, que se extiende desde el límite exterior del mar territorial hasta las veinticuatro millas náuticas, contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial; y la zona económica exclusiva, que se extiende desde el límite exterior del mar territorial hasta una distancia de doscientas millas náuticas, contadas a partir de las líneas de base desde las que se mide la anchura de aquella⁷¹³.

⁷¹² En este sentido se manifiesta la *Carta sobre Patrimonio y Desarrollo en Andalucía*, JUNTA DE ANDALUCÍA (1996): *Bases para una Carta sobre Patrimonio y Desarrollo en Andalucía*, Consejería de Cultura, Junta de Andalucía.

⁷¹³ Arts. 2, 3 y 4 de la Ley 10/1977, sobre Mar Territorial; arts. 1 y 2 de la Ley 15/1978, sobre la zona económica exclusiva; art. 7.1 de la Ley 27/1992, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante; arts. 4-7 del Proyecto de Ley General de Navegación Marítima.

La ordenación del espacio marítimo exige el respeto de sus peculiaridades, en especial del patrimonio que alberga. El patrimonio marítimo se encuentra formado por un conjunto de bienes de naturaleza material e inmaterial que conforman la identidad marítima de un territorio concreto. La naturaleza de los bienes proviene de ámbitos tan dispares como el ambiental, el científico-tecnológico, el socioeconómico o el cultural, pero tienen un carácter común que los unifica, configurando una categoría propia y diferenciada. Las artes de pesca, las formas de vida vinculadas a la mar, el calafateado de las embarcaciones, la cocina de las localidades costeras, las especies que pueblan las aguas y los fondos marítimos, los restos de naufragios que esconden mares y océanos, el turismo costero, o el tejido de las redes de pesca, entre otras actividades, tienen un denominador común, su naturaleza marítima.

El Libro Verde de la Unión Europea, titulado “Hacia una futura política marítima de la Unión: perspectiva europea de los océanos y los mares”, incide en la necesidad de recuperar el patrimonio marítimo europeo, a través de la configuración de un sentimiento de identidad marítima europea. La finalidad de esta iniciativa es mejorar la comprensión de los ciudadanos, del sector privado y de la administración, sobre la importancia de los mares para la vida humana; así como incidir en la percepción sobre la contribución de las actividades marítimas al desarrollo económico y al bienestar. Esta iniciativa se encuentra directamente relacionada con la concepción del “valor no comercial del mar”, que el Libro Verde define como “el valor de los servicios que, sin ser objeto de transacción económica alguna pueden tener importantes repercusiones en el bienestar”, como la simple observación del mar.

La recuperación del patrimonio marítimo se identifica con la voluntad de desarrollar una visión común del papel de mares y océanos en nuestras vidas. La elaboración de una política marítima común es la vía para potenciar esta unificación de criterios a nivel comunitario sobre el patrimonio marítimo en su totalidad. Para la elaboración de medidas de conjunto sobre el medio marino, es imprescindible ser conscientes de las sinergias entre todos los sectores implicados; la interacción entre el medio terrestre y marítimo, ejemplificado en la zona litoral; el equilibrio entre explotación y protección de los recursos marítimos; mares y océanos como referentes para el estudio histórico y para la implantación de nuevas tecnologías.

El patrimonio marítimo se encuentra marcado por los contrastes, y se puede dividir en múltiples facetas que configuran una realidad única por su complejidad y riqueza de matices. En este estudio vamos a estudiar de forma paralela el patrimonio ambiental y el arqueológico, porque presentan caracteres comunes, y la pasividad de las autoridades competentes ha condicionado su deterioro de forma alarmante en los últimos años.

2. EL PATRIMONIO AMBIENTAL DEL MEDIO MARINO

La perspectiva ambiental del patrimonio marítimo es una prioridad reciente para las autoridades y la sociedad en general. La caracterización de mares y océanos como proveedores sin fin de recursos ha sido relativizada en los últimos años, ante la constatación de la desaparición de especies, y la destrucción de hábitats marinos. El marco normativo español sobre la protección y conservación del patrimonio ambiental del medio marino, se encuentra determinado por las disposiciones comunitarias, sin perjuicio de las referencias a las disposiciones internacionales que se encuentran en el origen de esta protección.

En las últimas décadas del siglo XX, las instituciones comunitarias comenzaron su andadura en la protección ambiental; sin embargo, las actuaciones sobre el medio marino serían más tardías, y tuvieron su origen en la regulación comunitaria sobre el transporte marítimo. Específicamente, a partir de los accidentes de los buques *Erika* y *Prestige*, en las costas francesas y españolas, la Comisión decidió impulsar un conjunto de medidas que solventaran las deficiencias en la protección del medio marino.

En el año 2002 entró en vigor el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente, que dedica una de sus Estrategias temáticas a la protección y conservación del medio ambiente marino; además de hacer expresa referencia a algunos de los principales obstáculos con los que se encuentra la protección del medio marino europeo. La finalidad de estas propuestas era frenar el deterioro constante que había sufrido el estado del medio marino en las últimas décadas; ya que la magnitud de esta amenaza sobre mares y océanos, estaba empezando a comprometer su estructura y su función.

El Programa también incluye, entre las medidas para fomentar el uso sostenible del mar y la conservación de los ecosistemas marinos, una mayor integración de los criterios medioambientales en la política común de pesca, la promoción de una gestión integrada de las zonas costeras, y el desarrollo de instrumentos para impulsar la protección de las zonas marítimas, en particular a través de la red Natura 2000.

La elaboración de una Estrategia temática presentaba un importante desafío, la armonización de las medidas nacionales, y la coordinación de las iniciativas comunitarias con las disposiciones internacionales vigentes. En el año 2005, la Comisión decidió dar un nuevo impulso a este ámbito, presentando una propuesta de Directiva sobre la Estrategia Marítima. Desde la Comisión se trata de ofrecer una respuesta a las debilidades en la regulación comunitaria sobre el medio marino, específicamente a la inexistencia de una política integrada general para la protección del medio marino, consecuencia de la índole sectorial del marco de acción vigente.

La finalidad última de esta Propuesta es la consecución de un buen estado ecológico del medio marino. Con este fin se establecen un conjunto de medidas que deben ser asumidas por los Estados en la elaboración de sus propias

estrategias nacionales. La Unión Europea ha vuelto su mirada sobre el medio marino, y el alto nivel de protección del que garantizará la Directiva propuesta es un requisito imprescindible para sacar el mayor provecho del potencial económico y social de los mares y océanos.

La implantación en España de una política ambiental para la conservación y protección del medio marino, se encuentra determinada por varios caracteres esenciales. En primer lugar, el modelo de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas ha condicionado el desarrollo y la evolución de esta materia, ya que la incertidumbre sobre los límites competenciales entre ambas administraciones ha condicionado cada una de las disposiciones y actuaciones en el medio marino.

A lo que cabe añadir la ausencia de coordinación entre todas las administraciones implicadas, lo que ha limitado la eficacia de la política marítima ambiental. Esta descoordinación se manifiesta en el mismo seno de la Administración General del Estado, donde las competencias de varios Ministerios se complementan, y constituyen un ejemplo de la dispersión que existe en este ámbito. Por una parte, el Ministerio de Fomento ostenta las competencias sobre seguridad marítima, disposiciones que directamente afectan al entorno marítimo y a la protección de sus recursos. Asimismo, el Ministerio de Medio Ambiente ha creado unidades específicas para la protección del medio ambiente marino cuyos objetivos se centran en supervisar las actividades realizadas mar a dentro, desde el punto de vista ambiental, y coordinar y fomentar los planes y programas para la protección ambiental del medio marino y de los ecosistemas costeros. Por último, podemos señalar la creación del Centro para la Prevención y Lucha contra la Contaminación Marítima y del Litoral (CEPRECO), adscrito al Ministerio de la Presidencia, y cuya finalidad es coordinar la actuación de la Administración General del Estado con los órganos con competencias en materia de contaminación marina.

Las debilidades de la política española sobre medio marino, a nivel estatal y autonómico, han dado como resultado la inexistencia de una política coherente, lo que condiciona su eficacia en las labores de prevención y conservación, así como en los supuestos de respuesta rápida ante situaciones de emergencia. La dispersión de competencias y órganos, la descoordinación entre las administraciones y organismos implicados, y la ausencia de actuaciones políticas generales, marcan la tendencia actual en el ámbito de la política ambiental sobre el medio marino.

2.1 El modelo de la Estrategia Marítima del Principado de Asturias

Uno de los principales obstáculos a los que se enfrenta la protección del medio ambiente marino es la ausencia de una política propia para este ámbito, que permita el establecimiento de una planificación adecuada en la que se identifiquen los objetivos prioritarios y los mecanismos de cooperación entre todas las Administraciones y organismos implicados.

Las últimas propuestas comunitarias siguen este modelo de actuación, y se inspiran en la necesidad de elaborar una política marítima integrada, que de respuesta a todas las necesidades del medio marino. Siguiendo estas directrices comunitarias, el Principado de Asturias ha elaborado una Estrategia Marítima Regional, para dar respuesta a los desafíos que presenta para la Comunidad Autónoma esta materia.

La finalidad de la política marítima asturiana es “impulsar el desarrollo sostenible de la costa, y lograr un mejor aprovechamiento de los recursos costeros y marinos, a la vez que se promueve la preservación del entorno natural y del medio marino, a través de una mejor coordinación y cooperación entre administraciones, sectores y actores”. Este fin principal se estructura en torno a la consecución de tres objetivos básicos, que atienden a las tres principales áreas de actuación sobre el medio marino: la perspectiva ambiental, la económica y la sociocultural.

El objetivo medioambiental adquiere una condición preferente, ya que no sólo constituye un fin en sí mismo, sino que también ostenta la condición de objetivo transversal, en cuanto determina la actuación sobre el ámbito económico y sociocultural, al garantizar su sostenibilidad. Las prioridades ambientales son la conservación y recuperación de los recursos marinos y del litoral, y la mejora de la gestión y ordenación del espacio terrestre y marino de la costa. La Estrategia también aspira a lograr un mejor aprovechamiento de los recursos costeros y marinos del Principado (objetivo económico), así como a mejorar la calidad de vida en el litoral (objetivo sociocultural).

Para la consecución de estos objetivos, se propone la creación de una Comisión Delegada del Gobierno para la Política Marítima, que forme parte de la estructura organizativa de la administración autonómica y que asuma la función de integrar todos los ámbitos de actividad que tienen relación con el mar. Esta Comisión estará formada por todos los Consejeros implicados en la política marítima, dependerá directamente de la Presidencia del Gobierno autonómico, y estará asistida por un Comité científico, constituido por expertos de del ámbito privado y público.

La Comisión asume la función de “impulsar la realización de los objetivos de la política marítima del Principado de Asturias, poniendo en contacto a los diferentes departamentos competentes, tanto de la propia administración del

Principado como de otras administraciones públicas implicadas. Realizará labores de asesoramiento, apoyo a otros departamentos, e intermediación con otras administraciones (local, estatal, europea) y otros agentes públicos y privados. Asimismo, impulsará la cooperación y las relaciones de Asturias con otras regiones e instituciones de ámbito europeo e internacional en materia de política marítima. También coordinará y apoyará aquellos Comités, Comisiones o Foros de alcance científico y técnico que puedan constituirse para la planificación y gestión de la política marítima”. Por tanto, la labor de este órgano se centra en canalizar todas las actuaciones sobre política marítima que se desarrollan desde el Principado de Asturias, tanto a nivel autonómico, como en sus relaciones con el resto de administraciones públicas implicadas a nivel local y estatal, y en su proyección al exterior, a nivel comunitario e internacional.

El Principado de Asturias también plantea en la Estrategia la necesidad de elaborar un acuerdo de colaboración a tres niveles: autonómico (o regional), estatal y europeo (Comisión europea). De esta forma, se aspira a dar cobertura a las decisiones sobre ordenación, planificación y aprovechamiento del medio marino, que superan el ámbito geográfico autonómico y estatal.

La Estrategia asturiana presenta un esquema modélico de actuación por cuanto supone la implantación de un sistema innovador en el ámbito de la gestión de la política marítima del medio ambiente. Establece un esquema de actuación global que permite dar respuesta al medio marino, con especial atención a las necesidades de protección y conservación. Asimismo, solventa las dificultades de dispersión y coordinación, a través de la creación de un órgano vinculado a la política marítima, y cuya labor es su ejecución e implantación. La propuesta de elaboración de un acuerdo que implique a la región, el Estado y las instituciones comunitarias, supone la superación de las limitaciones competenciales y geográficas que han condicionado la adopción de políticas efectivas en este ámbito.

3. EL PATRIMONIO CULTURAL SUBACUÁTICO

La arqueología subacuática surge como disciplina científica en el año 1943, a partir del desarrollo del buceo autónomo gracias al invento del regulador por parte de Jacques-Yves Cousteau y Emile Gagnan; y en el año 1950, se llevaron a cabo en Italia los primeros intentos de excavar con finalidad científica los restos de un buque. En el periodo comprendido entre finales de los años cincuenta y principios de los años sesenta, en la región mediterránea se crearon las bases de la arqueología subacuática moderna. Francia e Italia, países precursores en este desarrollo, crearon una organización administrativa propia formada por organismos especializados como el Centro Sperimentale di Archeologia Sottomarina (1957) y la Direction des Recherches Archéologiques Sous-Marines (1967).

En 1978 el Consejo de Europa adoptó la Recomendación 848 sobre el patrimonio cultural subacuático, en la que ya se ponía de relieve la necesidad de

proteger y conservar los restos arqueológicos que se encontraban en el medio marino, y se instaba a los Estados a elaborar disposiciones en este sentido. Algunos de los principios expresados en esta Recomendación fueron incluidos en el Convenio Europeo sobre la protección del Patrimonio Arqueológico, adoptado en 1992. Sin embargo, el Consejo de Europa elaboró un nuevo texto en el año 2000, la Recomendación 1486, con el fin de hacer frente a las nuevas amenazas que se cernían sobre este patrimonio, a la vista de los avances técnicos, así como al creciente interés en el medio marino. La nueva Recomendación mantiene el espíritu de la anterior disposición, y pone de relieve la necesidad de cooperación entre los Estados, y la indispensable implicación de la sociedad en general, y de las autoridades competentes de forma específica, en la protección de este conjunto de bienes⁷¹⁴.

A nivel internacional, uno de los primeros textos que se adoptaron sobre el patrimonio cultural subacuático fue la Carta Internacional para la protección y la gestión del Patrimonio Cultural Subacuático, adoptada en 1996 bajo el patrocinio del Consejo Internacional para Monumentos y Sitios (ICOMOS), organismo internacional que actúa como asesor de la UNESCO en materia de patrimonio⁷¹⁵. En el año 2001 se firmó en París la Convención de las Naciones Unidas sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático. En este texto se define el patrimonio cultural subacuático como “todos los rastros de existencia humana que tengan carácter cultural, histórico o arqueológico, que hayan estado bajo el agua total o parcialmente, de forma periódica o continua, por lo menos durante 100 años”.

En nuestro país, el desarrollo de la arqueología subacuática se redujo hasta los años setenta a la recuperación de objetos de interés arqueológico por parte de buzos profesionales, mientras que los arqueólogos examinaban las piezas en tierra. Desde la década de los setenta se comienzan a aplicar técnicas arqueológicas empleadas en el medio terrestre, pero adaptándolas a las peculiaridades del medio marino, para lo que se empezaron a formar a arqueólogos buceadores. En estos años se desarrolló la primera excavación en extensión de un pecio, atendiendo a las dificultades de localización, excavación, recuperación y tratamiento de materiales, que supone este tipo de actuaciones.

El texto constitucional inauguró un nuevo periodo marcado por la participación de las Comunidades Autónomas, que fueron concretadas en el artículo 6 de la Ley 16/1985, y en los distintos Estatutos de Autonomía⁷¹⁶. Como

⁷¹⁴ **CONSEJO DE EUROPA**, *Recommendation 848 (1978) on the underwater cultural heritage*, adoptada el 4 de octubre de 1978.

CONSEJO DE EUROPA, *Recommendation 1486 (2000), Maritime and fluvial cultural heritage*, adoptada el 9 de noviembre de 2000.

⁷¹⁵ La Carta de ICOMOS para la Protección y la Gestión del Patrimonio Arqueológico, de 1990 define el patrimonio arqueológico “como aquella parte del patrimonio material para la que los métodos arqueológicos son los que proporcionan una información primordial, que no sólo incluye todos los vestigios de la existencia humana, sino que abarca los lugares relacionados con cualquier manifestación de su actividad, estructuras abandonadas y restos de todo tipo, al igual que todos los bienes muebles asociados a los mismos”. Como complemento de este texto se adoptó la Carta Internacional para la protección y la gestión del Patrimonio Cultural Subacuático, que considera patrimonio cultural subacuático “el patrimonio arqueológico que se encuentra en un contexto subacuático o que ha sido extraído de éste. Incluye yacimientos y estructuras sumergidas, restos de naufragios y pecios con sus correspondientes entramados arqueológicos y naturales”.

⁷¹⁶ Arts. 44, 46, 148.1.15, 148.1.16, 149.1.1, 149.1.28, 149.2 CE.

ha señalado el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 17/1991, fundamento jurídico 3º: “Debe, pues, afirmarse la existencia de una competencia concurrente del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de cultura con una acción autonómica específica, pero teniéndola también el Estado «en el área de preservación del patrimonio cultural común, pero también en aquello que precise de tratamientos generales o que haga menester esa acción pública cuando los fines culturales no pudieran lograrse desde otras instancias» (STC 49/1984, ambas citadas). La integración de la materia relativa al patrimonio histórico-artístico en la más amplia que se refiere a la cultura permite hallar fundamento a la potestad del Estado para legislar en aquélla. No cabe sin embargo extender la competencia estatal a ámbitos no queridos por el constituyente, por efecto de aquella incardinación general del patrimonio histórico-artístico en el término cultural, pues por esta vía se dejarían vacíos de contenido los títulos del bloque de la constitucionalidad que se limitan a regular una porción definida del amplio espectro de la misma. Existe en la materia que nos ocupa un título de atribución al Estado definido en el art. 149.1.28 C.E. al que se contrapone el que atribuye competencias a las Comunidades fundado en los Estatutos de Autonomía. De ahí que La distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas en cuanto al Patrimonio Cultural, Artístico y Monumental haya de partir de aquel título estatal pero articulándolo con los preceptos estatutarios que definen competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en la materia. El Estado ostenta, pues, la competencia exclusiva en la defensa de dicho patrimonio contra la exportación y la expoliación, y las Comunidades Autónomas recurrentes en lo restante, según sus respectivos Estatutos; sin que ello implique que la eventual afectación de intereses generales o la concurrencia de otros títulos competenciales del Estado en materia determinada no deban también tenerse presentes como límites que habrá que ponderar en cada caso concreto. (Así los títulos que resultan, v. gr. de los números 6 y 8 del art. 149.1)”.

Con la entrada en vigor de la Ley 16/1985, del Patrimonio Histórico Español, se equipararon legalmente los yacimientos arqueológicos subacuáticos y terrestres⁷¹⁷. No obstante, el desarrollo de las actividades sobre el patrimonio arqueológico subacuático no ha sido prioritario para las administraciones implicadas. Un claro ejemplo es que no todas las Comunidades Autónomas han completado las cartas arqueológicas de sus territorios, por lo que ni tan siquiera existe un censo completo de este patrimonio.

⁷¹⁷ El art. 40.1 de la Ley 16/1985, del Patrimonio Histórico Español, establece: “forman parte del Patrimonio Histórico Español los bienes muebles o inmuebles de carácter histórico, susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica, hayan sido o no extraídos y tanto si se encuentran en la superficie o en el subsuelo, en el mar territorial o en la plataforma continental. Forma parte, asimismo de este patrimonio los elementos geológicos y paleontológicos relacionados con la historia del hombre y sus orígenes y antecedentes”.

Mientras que en el art. 41 se afirma: 1. A los efectos de la presente Ley son excavaciones arqueológicas las remociones en la superficie, en el subsuelo o en los medios subacuáticos que se realicen con el fin de descubrir e investigar toda clase de restos históricos o paleontológicos, así como los componentes geológicos con ellos relacionados; 2. Son prospecciones arqueológicas las exploraciones superficiales o subacuáticas, sin remoción del terreno, dirigidas al estudio, investigación o examen de datos sobre cualquiera de los elementos a que se refiere el apartado anterior; 3. Se consideran hallazgos casuales los descubrimientos de objetos y restos materiales que, poseyendo los valores que son propios del Patrimonio Histórico Español, se hayan producido por azar o como consecuencia de cualquier otro tipo de remociones de tierra, demoliciones u obras de cualquier índole.

En lo que respecta a los organismos especializados en esta materia, los organismos pioneros en España fueron los Patronatos de Arqueología Submarina de Cartagena, Ceuta, Gerona e Islas Baleares, que fueron creados al amparo del Ministerio de Defensa, y se encargaban del control de las actividades subacuáticas, en colaboración con el Ministerio de Educación y las autoridades locales. Habría que esperar hasta el año 1982 para que se creara en España el Centro y Museo de Investigaciones Arqueológicas Subacuáticas, con sede en Cartagena. En el año 1985, desde el Ministerio de Cultura se elaboró el Plan Nacional de Documentación del Litoral Español (1985-1987), en el marco del cual se comenzaron a elaborar las Cartas Arqueológicas, primer intento por disponer de datos que permitieran conocer y preservar el patrimonio nacional subacuático. El desarrollo de este Plan, significó el comienzo de la actuación arqueológica en el medio marino en buena parte del territorio nacional. En la Comunidad Autónoma de Andalucía, las actuaciones se centraron en las provincias de Almería, Cádiz, Granada y Málaga, y las labores de prospección que se llevaron a cabo supusieron una primera fase de arqueología subacuática en estas provincias.

El traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas, supuso la inauguración de una nueva etapa. Las autoridades autonómicas comenzaron su andadura en la protección del patrimonio subacuático, y en varias regiones se crearon organismos especializados en arqueología subacuática; en el año 1997, en el seno del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico se creó el Centro de Arqueología Subacuática, especializado en desarrollar proyectos sobre documentación, intervención, conservación y restauración del patrimonio subacuático andaluz.

3.1 Los cazatesoros del siglo XXI. El caso del *Odyssey Explorer*

La riqueza del patrimonio arqueológico sumergido es una realidad desconocida, ya que no existen datos suficientes que permitan conocer ni siquiera el número exacto de pecios que se encuentran diseminados en el medio marino. España, imperio marítimo durante varios siglos y origen y destino de buques, desde 1492 hasta 1898, en el comercio con las colonias, dispone de un amplio patrimonio arqueológico subacuático. La incapacidad de las autoridades competentes en el control sobre el patrimonio arqueológico, y los importantes beneficios económicos que supone el hallazgo de estas piezas, han desembocado en el desarrollo de una red mundial de nuevos cazatesoros, que emulando a los piratas ingleses de la Edad Moderna, asaltan los buques españoles sumergidos para hacerse con el tesoro arqueológico que albergan.

En los últimos meses las actuaciones de la empresa norteamericana Odyssey Marine Exploration han despertado de su letargo a la opinión pública y a las autoridades españolas, ante la posibilidad de un nuevo expolio en nuestras costas. Esta empresa obtuvo su primera autorización para realizar prospecciones arqueológicas subacuáticas en las aguas del estrecho de Gibraltar en el año 1999, destinadas a localizar un buque de guerra de pabellón inglés.

En el año 2004, el Reino Unido otorgó a esta misma empresa norteamericana los derechos de salvamento del pecio *Sussex*, buque de guerra británico hundido en aguas del estrecho de Gibraltar en 1694; estas circunstancias fueron comunicadas por las autoridades británicas al Ministerio de Asuntos Exteriores español. Las autoridades españolas informaron a la empresa norteamericana de los requisitos que debía cumplir con anterioridad a cualquier trabajo de recuperación del pecio, así como en el desempeño de estas tareas. Durante 2005 y 2006 las autoridades españolas remitieron varias notas verbales a las Embajadas de los Estados Unidos y del Reino Unido en nuestro país, en la que se informaba de la necesidad de cumplir con los requisitos requeridos en la legislación española a este respecto.

El 18 de mayo de 2007, la empresa Odyssey Marine Exploration anunció que había hallado un tesoro de 17 toneladas, formado por monedas de plata y oro y otros objetos de valor, procedente de una nave de la época colonial situada en un lugar indeterminado del océano Atlántico. La operación bautizada por la empresa como Cisne Negro, había concluido; con anterioridad a este anuncio, ya se había transportado la totalidad del tesoro a Estados Unidos. La empresa se negó a facilitar información sobre la identidad del pecio y su posición exacta, aunque afirmó expresamente que se encontraba en aguas internacionales.

El Gobierno español, ante la posibilidad de un incumplimiento de la legislación española e internacional, inicia las investigaciones pertinentes. Las autoridades españolas suspendieron cualquier posibilidad en torno a las actuaciones de identificación del pecio *Sussex*, y así se lo comunicaron a las embajadas norteamericana y británica; y también se personaron ante el Tribunal de Tampa (Estados Unidos) ante el que la empresa Odyssey había solicitado el reconocimiento de sus derechos sobre tres pecios encontrados en aguas europeas, para solicitar información sobre los mismos y reclamar, en su caso, su propiedad.

El 4 de junio, un Juzgado de la Línea de la Concepción dicta una orden judicial de apresamiento con el fin de esclarecer si la empresa Odyssey ha expoliado el Patrimonio español. Desde entonces dos buques de la citada empresa norteamericana han sido detenidos, e inspeccionados por parte de las autoridades españolas; sin embargo, y a la vista del tiempo transcurrido, las dificultades para concretar el origen del tesoro descubierto son numerosas.

La determinación del origen y el destino final del tesoro hallado por la empresa Odyssey se encuentran pendientes de la determinación respecto a la existencia de un expolio del patrimonio español⁷¹⁸. Sin perjuicio de la relevancia

⁷¹⁸ El art. 4 de la Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español dispone: “se entiende por expoliación toda acción u omisión que ponga en peligro de pérdida o destrucción todos o alguno de los valores de los bienes que integran el Patrimonio Histórico Español o perturbe el cumplimiento de su función social. En tales casos la Administración del Estado, con independencia de las competencias que correspondan a las Comunidades Autónomas, en cualquier momento, podrá interesar del Departamento competente del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente la adopción con urgencia de las medidas conducentes a evitar la expoliación. Si se desatendiere el requerimiento, la Administración del Estado dispondrá lo necesario para la recuperación y protección, tanto legal como técnica, del bien expoliado”

La STC 17/1991, de 31 de enero (referencia Aranzadi 1991\17), establece en su fundamento jurídico 7º: “la acepción constitucional del concepto expoliación no debe quedar limitada al estricto significado gramatical del

de este caso concreto, es evidente que esta crisis ha puesto de manifiesto las lagunas de la Administración española respecto a la protección de nuestro patrimonio arqueológico subacuático. En primer lugar, se ha constatado la inexistente coordinación entre los distintos Ministerios implicados, ya que el Ministerio de Cultura tuvo que desmentir el anuncio del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, en relación a la inexistencia de autorización sobre los trabajos de prospección del buque *Odyssey*.

Asimismo, también se ha puesto de manifiesto la descoordinación entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía, ya que las competencias de ambas administraciones se encontraban implicadas en este supuesto. El Ministerio de Cultura, como garante último en la defensa de los bienes culturales frente al expolio, no desplegó todos los medios a su alcance para impedir el desarrollo de posibles actividades ilícitas que comprometieran la integridad de nuestro patrimonio. En el mismo sentido se desarrolló la actuación de la Junta de Andalucía, que no ejerció sus competencias sobre prevención y vigilancia. Estas deficiencias se completan con la inexistencia de un Plan nacional para la protección de estos bienes, así como la insuficiencia de medios personales y materiales dedicados a la protección de nuestro vasto patrimonio arqueológico subacuático.

Además de las iniciativas específicas para la posible reclamación del tesoro recuperado por el *Odyssey*, el Ministro de Cultura, Sr. César Antonio Molina, también ha anunciado que la nueva Ley de Patrimonio, en cuya redacción trabaja el Gobierno central, regulará los restos arqueológicos subacuáticos, y prestará especial atención a la protección frente a los expolios. Por su parte, el Consejo del Patrimonio Histórico, órgano de coordinación entre el Ministerio de Cultura y todas las Comunidades y Ciudades Autónomas, ha aprobado el Plan Nacional de Arqueología Subacuática, elaborado por el Ministerio de Cultura, en la reunión celebrada los días 10 y 11 de octubre en Cartagena (Murcia), cuya principal finalidad es subsanar las deficiencias detectadas en este ámbito.

El Plan Nacional de Arqueología Subacuática se centra en el conocimiento de la riqueza patrimonio subacuática de nuestras aguas, ya que si bien esta tarea se inició en la década de los ochenta, aún no ha concluido, y siguen existiendo lagunas que deben ser solventadas a través de la investigación y documentación.

término, como ocurre en general con los conceptos indeterminados, que rebasan su acepción literal para alcanzar el sentido que la experiencia les ha ido atribuyendo. Lo contrario supondría aquí restringir la competencia del Estado a las meras funciones de vigilancia, protección y represión contra los ataques físicos que dañen o destruyan el patrimonio o priven ilegalmente del mismo, competencia que en general ya le viene atribuida por el art. 149.1.6 de la C.E. como comprendida en las medidas de orden público, penales o civiles, en cuanto el despojo o destrucción violentos ya tengan trascendencia de infracción penal (art. 46 C.E.) o simplemente la de privación ilícita. Pero algún mayor alcance habrá que atribuir al término que delimita, en el artículo 149.1.28, la competencia para la defensa contra la expoliación, cuya mención en otro caso sería innecesaria. La utilización del concepto de defensa contra la expoliación ha de entenderse como definitoria de un plus de protección respecto de unos bienes dotados de características especiales. Por ello mismo abarca un conjunto de medidas de defensa que a más de referirse a su deterioro o destrucción tratan de extenderse a la privación arbitraria o irracional del cumplimiento normal de aquello que constituye el propio fin del bien según su naturaleza, en cuanto portador de valores de interés general necesitados, estos valores también, de ser preservados. Así, pues, la Ley llama perturbación del cumplimiento de su función social a la privación del destino y utilidad general que es propio de cada uno de los bienes, aunque materialmente el bien mismo permanezca”.

Como actuación de segundo grado, se prevé la identificación de aquellos yacimientos emblemáticos que deban ser objeto de una protección concreta, que estará acompañado del desarrollo de un sistema de vigilancia vía satélite de las zonas con alto potencial arqueológico.

Con el fin de alcanzar estos fines, el Plan incorpora una previsión para incrementar las partidas presupuestarias, para aumentar la plantilla y fomentar su grado de especialización, a través de la participación de expertos procedentes de diferentes instituciones; con especial atención a la labor que realizan en este ámbito las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. El Centro Nacional de Investigaciones Arqueológicas Subacuáticas, refuerza sus competencias, como órgano central para la protección del patrimonio arqueológico subacuático.

La coordinación entre todos los departamentos que ostentan competencias en el mar se sitúa entre los objetivos principales; con este fin, el Plan contempla la creación de una Comisión Interdepartamental para coordinar las actuaciones tanto en el mar territorial como en la plataforma continental, incluyendo en ella a los Ministerios del Interior, Defensa, Fomento y Medio Ambiente. En esta misma línea de actuación, se prevé la elaboración de dos acuerdos entre el Ministerio de Cultura y los Ministerio de Defensa y Asuntos Exteriores, para trabajar de forma conjunta en la protección del Patrimonio Subacuático, y en la defensa de los intereses españoles en aguas internacionales o de terceros países. A nivel autonómico, este objetivo se extiende a la coordinación con las administraciones implicadas, ya que el Plan se comunicará a todas las Comunidades Autónomas para que sea objeto de análisis por las autoridades competentes, con el fin de establecer una normativa consensuada⁷¹⁹.

4. REFLEXIONES FINALES

El medio marino traspasa las fronteras de los Estados, por lo que la elaboración de disposiciones a nivel comunitario e internacional, determinan las políticas nacionales. No obstante, la adopción de un marco normativo nacional, si bien presenta un marco de actuación más limitado, puede alcanzar niveles de protección más elevados, y adoptar medidas más concretas en su aplicación. Sin embargo, el actual marco regulador y de planificación español presenta graves deficiencias que han desembocado en un sistema ineficaz.

La protección del patrimonio ambiental y cultural requiere de catástrofes para que las autoridades competentes se animen a la elaboración de una regulación y programación adecuadas, y a la inversión en medios materiales y personales que garanticen su conservación. El deterioro sistemático de los

⁷¹⁹ Proposición no de Ley relativa a una Plan para gestionar la recuperación de los pecios españoles, de la protección y vigilancia del patrimonio subacuático español, en cooperación con las Comunidades Autónomas, presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso (Número de expediente 161/002353), Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, núm. 890, año 2007, pp. 13-16
Comparecencia del Ministro de Cultura, Sr. César Antonio Molina, en la Comisión de Cultura del Congreso, con fecha de 29 de agosto de 2007.

recursos naturales y culturales marítimos compromete el desarrollo socioeconómico y cultural de nuestro país.

El desconocimiento sobre la existencia misma de pecios hundidos o del potencial ambiental de nuestro entorno marítimo constituye la mejor muestra del desconocimiento sobre el medio marino que caracteriza a las administraciones españolas. Las actuaciones puntuales sobre el medio marino, se configuran como respuestas a problemas concretos, y no tienen virtualidad suficiente para hacer frente a los riesgos a que se enfrentan mares y océanos. La respuesta es la elaboración de una política marítima, siguiendo el esquema propuesto por las instituciones comunitarias, que permita hacer frente a todas las realidades del medio marino. El instrumento clave para esta política es la coordinación entre todos los niveles administrativos, estatal, autonómico y local; así como entre todos los sectores específicos, con competencias sobre medio ambiente, marina mercante, cultura, etc.

Las políticas de ordenación del territorio se deben extender de forma natural hacia el medio marino, equiparando la protección de los bosques de encinas con la de las praderas submarinas, y de los restos arqueológicos terrestres a los sumergidos. El expolio y la destrucción del entorno marítimo no constituyen una amenaza aislada, sino que forman parte del conjunto de riesgos a los que se enfrentan mares y océanos. La protección del patrimonio ambiental y cultural del medio marino debe ser asumida como prioritaria por parte de todas las administraciones implicadas; existen modelos de actuación, y su puesta en práctica y aplicación efectiva condicionarán el futuro de nuestro patrimonio marítimo.

5. BIBLIOGRAFÍA

ALZAGA GARCIA, M., MARTÍ SOLANO, J., NAVARRO DOMÍNGUEZ, M., y RODRÍGUEZ MARISCAL, N. (1999): "Documentación y análisis del riesgo antrópico del patrimonio arqueológico subacuático de Andalucía", *Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, año VII, núm. 26, pp. 122-129.

CARDUCCI, G. (2002): "La Convenzione UNESCO sul patrimonio culturale subacqueo", *Rivista di diritto internazionale*, núm. 85, pp. 53-98.

CONSEJO DE EUROPA, Recommendation 848 (1978) on the underwater cultural heritage, adoptada el 4 de octubre de 1978.

CONSEJO DE EUROPA, Recommendation 1486 (2000), Maritime and fluvial cultural heritage, adoptada el 9 de noviembre de 2000.

DAVIES, P. (2004): *European Union Environmental Law: An Introduction to Key Selected Issues*, Ashgate Publishing. pp. 27 y ss

GOBIERNO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS, (2007): *Marea: La Mar, una Estrategia para Asturias*, Principado de Asturias.

GONZÁLEZ VALLVÉ, J. L. (2007): "Libro Verde: hacia una política marítima de la Unión Europea. Perspectiva europea de los océanos y los mares", *La Mar, una estrategia para Asturias. Jornada de Consulta Pública sobre Política Marítima en Asturias*, Gijón, 19 de marzo de 2007.

JUNTA DE ANDALUCÍA (1996): *Bases para una Carta sobre Patrimonio y Desarrollo en Andalucía*, Consejería de Cultura, Junta de Andalucía.

LACLETA, J. M. (2004): "Las fronteras de España en el mar", *Documentos de Trabajo. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, núm. 34/2004.

MARTÍN RUIZ, J. F. (2005): "Los espacios marítimos y el problema de su delimitación en la posición geopolítica del archipiélago canario", *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. IX, núm. 185.

NIETO, X. (1999): "Hacia la normalización de la arqueología subacuática en España", *Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, año VII, núm. 26, pp. 138-143.

NOLLKAEMPER, A. (1998): "Improving compliance with the International Law of Marine Environmental Protection. The role of the European Unión", en GOLUB, J., *Global competition and EU Environmental Policy*, Routledge. pp. 85 y ss

NORIEGA HERNÁNDEZ, I. (2004): *El expolio del patrimonio arqueológico sumergido en las aguas Jurisdiccionales del Estado Español y en los pecios con derechos adquiridos*, Asociación de profesionales en la arqueología Subacuática (APASUB).

QUEROL, M. y MARTÍNEZ DÍAZ, B. (1996): "El patrimonio arqueológico en la normativa internacional", *Complutum extra*, núm. 6. pp. 295-306

RODRIGO DE LARRUCEA, J. (2002): "El patrimonio subacuático desde el punto de vista legislativo", *Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, año X, núm. 39, pp. 112-117.

SÁNCHEZ BLANCO, A. (2006): "Ordenación del territorio y urbanismo en la Comunidad Autónoma de Andalucía", en OTONÍN BARRERA, F., SÁNCHEZ GOYANES, E., VÁZQUEZ OTEO, A., *Derecho urbanístico de Andalucía*, La Ley, pp. 21-74.

VAQUER CABALLERÍA, M. (2005): "La protección jurídica del patrimonio cultural inmaterial", *Museos.es. Revista de la Subdirección General de Museos Estatales*, núm. 1, pp. 88-99

VAN HOOYDONK, E. (2006): *The impact of EU Environmental Law on Ports and Gateways. Including a proposal for the creation of Portus 2010, a coherent EU Network of Strategic Port Development Areas*, Maklu, pp. 253 y ss.