

El Sistema de Patrimonio Territorial y su significado en el contexto de las nuevas directrices de ordenación del territorio en Andalucía (España)¹.

Alfonso MULERO MENDIGORRI, Rafael GARZÓN GARCÍA y José NARANJO RAMÍREZ
Universidad de Córdoba (España); Dpto. Geografía y Ciencias del Territorio

Introducción

El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) aprobado en 2006 ha venido a impulsar un nuevo modelo territorial para esta Comunidad Autónoma del sur de España, con la intención de mejorar la integración económica y la cohesión social. Se pretende, en definitiva, fortalecer la articulación de esta región y, con tal fin, el POTA establece diversas estrategias de desarrollo territorial, entre las que ocupa un lugar destacado la creación del denominado “Sistema de Patrimonio Territorial de Andalucía” (en adelante SPTA).

El SPTA es una figura novedosa en la praxis planificadora española, cuya finalidad esencial no es otra que procurar una “gestión y ordenación unitaria” de los principales elementos que conforman el patrimonio natural y cultural de la región (Zoido, F. 2011, 214). Su creación obedece, por una parte, a la constatación de que el patrimonio se ha venido gestionando en función de planteamientos excesivamente parciales, desde un “tradicional entendimiento de los bienes patrimoniales como elementos aislados, hitos sin conexión con el territorio y con el resto de bienes patrimoniales” (POTA, 2006, 131). En el momento actual, ésta es obviamente una concepción simplista y empobrecedora, y lo es aún más en una región prolífica en recursos y áreas naturales (Mulero, A., 2001) cuya permanencia en el tiempo no puede entenderse sin tener muy presentes los procesos históricos y la base cultural que los sustenta. Pero también existe otro factor que justifica el cambio de paradigma que se pretende con el SPTA: la necesidad de impulsar la puesta en valor de los bienes patrimoniales desde su entendimiento como un recurso que ha de repercutir en el desarrollo local y regional (GDRU, 2008, 299; Fera, J.M., 2010, 129)

En síntesis, el SPTA se apoya en los siguientes elementos esenciales:

- Una *base territorial* coherente, integrada por las 33 unidades en que se ha compartimentado la comunidad autónoma (Figura 1). Se afirma que los ámbitos delimitados comparten unos componentes ecológicos, históricos y culturales comunes, es decir, un marco

¹ Este trabajo se inscribe en el marco del Proyecto de Investigación CSO2010-19278 (*Dinámicas funcionales y ordenación de los espacios del Sistema de Patrimonio Territorial Andaluz: Análisis en Andalucía Occidental*), financiado por la Dirección General de Investigación y Gestión del Plan Nacional I+D+I del Ministerio de Ciencia e Innovación del Gobierno de España.

identitario que puede facilitar la planificación y gestión unitarias de sus respectivos bienes patrimoniales.

Figura 1: *Unidades territoriales definidas por el Plan de Ordenación de Ordenación del Territorio de Andalucía.*



Fuente: Junta de Andalucía, 2006.

- Cada unidad territorial ha de contar con un *programa coordinado* entre diferentes instancias administrativas del gobierno regional, que armonice las políticas de protección patrimonial vigentes (ecológicas, culturales, paisajísticas) con las urbanísticas, de ordenación del territorio y de desarrollo económico; éstas últimas particularmente en lo referido a la puesta en valor de los bienes patrimoniales.

- Una *plataforma de información* de los espacios y bienes catalogados del patrimonio territorial, como instrumento imprescindible para la información pública y la pretendida gestión integral de los mismos. Inicialmente aquella incorporará todos los que se encuentren sujetos a protección legal, actualmente regulados por normativas muy heterogéneas y recogidos en catálogos e inventarios de la más variada índole, con una muy escasa imbricación entre ellos.

Objetivos y alcance de la investigación

Desde el reconocimiento de la idoneidad de las propuestas contenidas en el POTA en torno a la gestión integral de los elementos que integran el patrimonio territorial andaluz, la finalidad esencial de nuestra investigación consiste en:

1º Valorar si las Unidades Territoriales delimitadas como soporte del SPTA y los mecanismos administrativos establecidos para lograr la pretendida gestión armónica de los hitos patrimoniales en las mismas resultan, en la práctica, instrumentos idóneos para tal fin.

2º Detectar las limitaciones y/o contradicciones que las actuales normas, planes y programas con incidencia en el patrimonio puedan plantear al desarrollo del nuevo Sistema Patrimonial.

3º Evaluar las actuaciones llevadas a cabo por la administración andaluza de cara a la implantación del SPTA, una vez transcurrido un quinquenio desde la aprobación del POTA.

Metodología

La metodología aplicada en el desarrollo de la investigación se concreta en los siguientes pasos:

- a) Selección de una muestra de Unidades Territoriales representativas de los cuatro grandes dominios geográficos que articulan el territorio andaluz –Sierra Morena, Depresión del Guadalquivir, Cordilleras Béticas y franja litoral (Figura 2)-. Estas unidades son, como se ha dicho, el marco de referencia sobre el que se apoya el Sistema de Patrimonio Territorial y, con ellas, la administración pretende facilitar la coordinación de las políticas sectoriales, territoriales y urbanísticas que inciden sobre los bienes patrimoniales, dando lugar a una red regional coherente.

Para los estudios de detalle, en una primera fase se han escogido ocho unidades correspondientes a Andalucía occidental, partiendo de un criterio de representatividad de los cuatro dominios citados (Figura 3). En esta fase, resulta esencial valorar la coherencia en los criterios aplicados a la hora de delimitar las respectivas unidades, y la idoneidad de las mismas como referente espacial para una gestión integral del patrimonio natural y cultural.

- b) Catalogación y análisis de los elementos patrimoniales presentes en cada una de las Unidades Territoriales seleccionadas: el punto de partida son las fuentes documentales disponibles² que han de completarse con un exhaustivo trabajo de campo y con el tratamiento de la información estadística y cartográfica mediante SIG. Se trata obviamente de un trabajo ingente a tenor de la cantidad y variedad que caracteriza a los espacios y bienes considerados elementos integrantes del patrimonio territorial andaluz (Figura 4).

² Emanadas fundamentalmente de las Consejerías (instancias administrativas equivalentes a ministerios, pero de ámbito y competencias regionales/autonómicas) responsables de Medio Ambiente, Cultura y Obras Públicas.

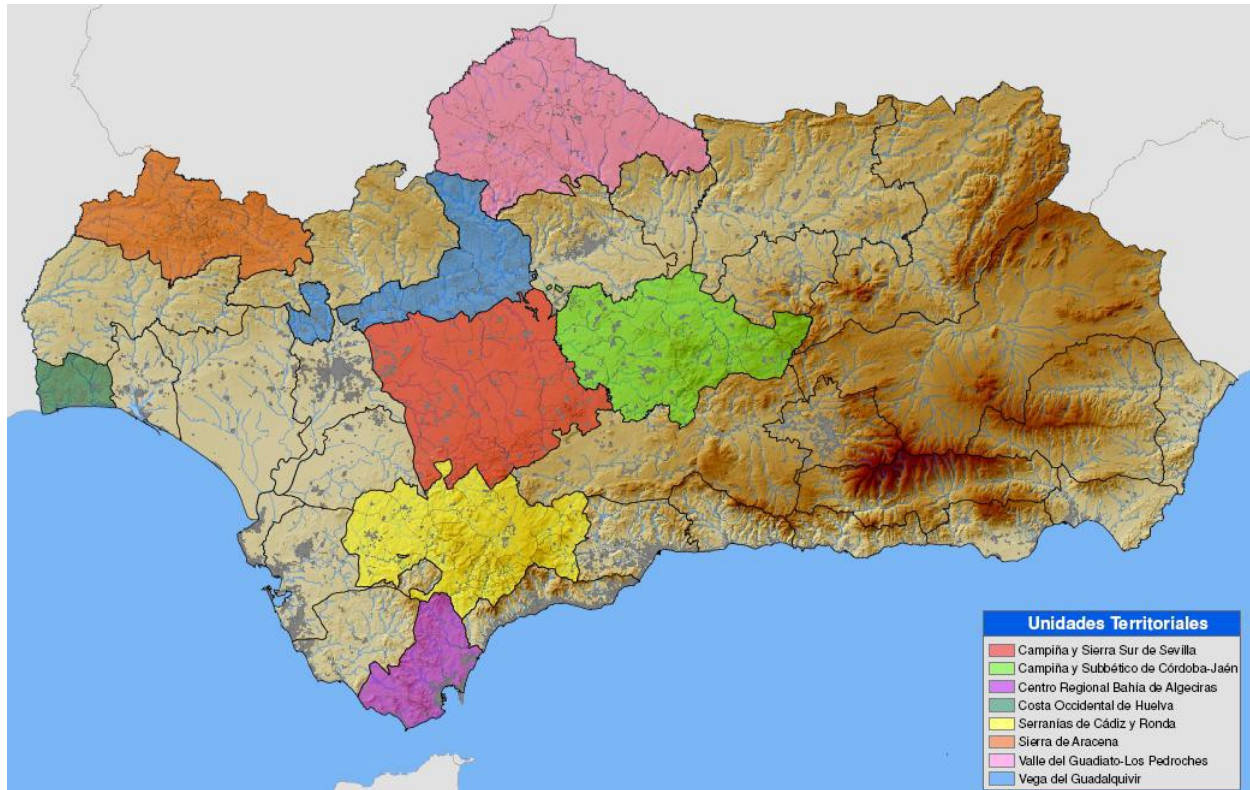
Desde esta perspectiva, una pretensión fundamental consiste en evaluar el elenco patrimonial presente en cada ámbito y detectar el grado de vinculación funcional existente entre los diferentes elementos patrimoniales y con el sustrato físico en que se asientan.

Figura 2: *Grandes dominios geográficos del territorio andaluz.*



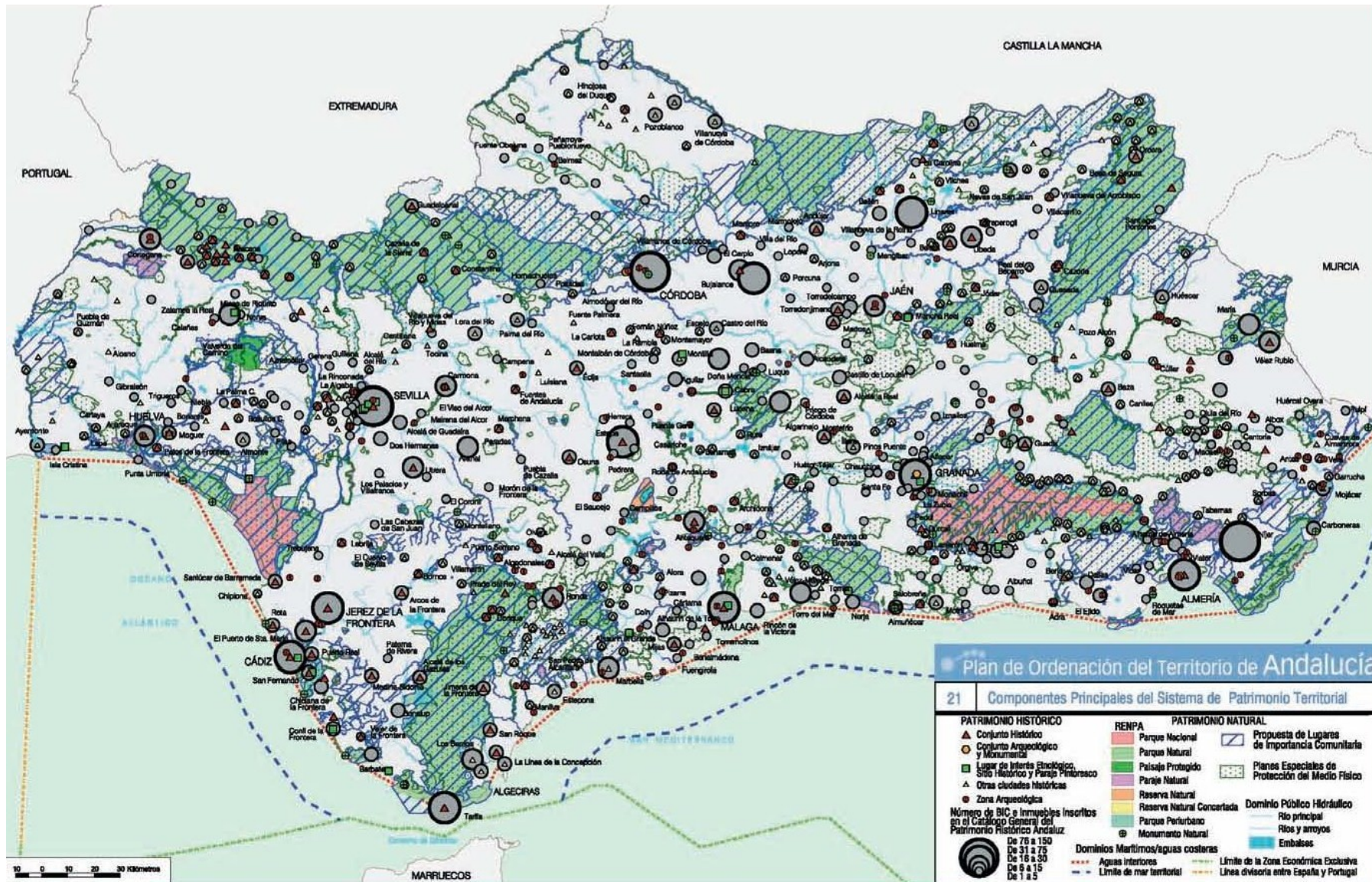
Fuente: Junta de Andalucía, 2006.

Figura 3: *Unidades territoriales seleccionadas en el marco del proyecto de investigación planteado.*



Fuente: Elaboración de Sara Cortés Dumont (técnico del Proyecto de Investigación).

Figura 4: *Grandes componentes del Sistema de Patrimonio Territorial de Andalucía.*



Fuente: Junta de Andalucía, 2006.

c) Evaluación de los principales instrumentos de gestión y planificación vigentes, con incidencia sobre el patrimonio. Se trata de determinar su alcance e importancia en cada una de las Unidades Territoriales seleccionadas y, para ello, junto a la normativa marco reguladora de los diferentes tipos de bienes y espacios (legislación sobre el medio natural, sobre urbanismo y ordenación del territorio, y sobre bienes culturales), es preciso conocer las disposiciones contenidas en los principales planes y programas reguladores que les afectan. En tal sentido, resultan especialmente importantes, por su carácter integral y alcance jurídico, los instrumentos de planificación territorial y urbanística, como los *Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional* (POTS) y los *Planes Generales de Ordenación Urbana* (PGOU). Asimismo, para los espacios naturales protegidos, son cruciales las directrices de la planificación ambiental, principalmente los *Planes de Ordenación de los Recursos Naturales* (PORN), *Planes Rectores de Uso y Gestión* (PRUG) y *Planes de Desarrollo Sostenible* (PDS).

La finalidad básica de la confrontación entre las diferentes normas e instrumentos de planificación consiste en determinar tanto las posibles sinergias existentes entre los mismos como las limitaciones y carencias que puedan plantear a la estrategia de gestión armónica e integrada de los elementos patrimoniales. En este sentido, téngase en cuenta que, en su mayor parte, han sido concebidos bajo el tradicional paradigma caracterizado por la gestión dispersa y compartimentada del patrimonio territorial.

Conclusiones

Los trabajos desarrollados hasta la fecha vienen a confirmar la idoneidad de la propuesta formulada en el POTA y la conveniencia de establecer mecanismos para el tratamiento conjunto de los bienes y espacios patrimoniales. El elevado número de elementos que disponen ya de algún grado de protección, la heterogeneidad jurídica que los caracteriza y la insuficiente imbricación y puesta en valor de los mismos son factores que justifican una iniciativa en la línea del Sistema de Patrimonio Territorial.

No obstante, se han detectado importantes carencias en el diseño y desarrollo del SPTA hasta la fecha, que condicionan extraordinariamente su viabilidad futura y, en consecuencia, la credibilidad del propio POTA. A modo de síntesis se exponen a continuación algunas de las más significativas:

1º *La delimitación de las Unidades Territoriales*: El análisis de la propuesta de división del espacio geográfico andaluz en 33 UT pone de manifiesto la dificultad que entraña su uso como ámbitos de referencia para la pretendida gestión patrimonial integrada. Las Unidades Territoriales han sido delimitadas en orden a criterios dominantes de centralidad urbana, y plantean serios

inconvenientes e incongruencias (Zoido, F., 2011, 215). En el contexto que nos ocupa, por ejemplo, se han ignorado aspectos tan elementales como la continuidad de los principales espacios protegidos que integran el patrimonio natural de la Comunidad Autónoma. Así, numerosos parques naturales –como es el caso de varios de los existentes en la Sierra Morena andaluza- han sido divididos entre varias Unidades Territoriales, sin tener en cuenta la propia continuidad territorial existente entre ellos así como la consiguiente ruptura de la unidad de gestión de los mismos (véanse Figuras 1 y 4).

2º La definición de *los espacios y bienes naturales y culturales que han de integrar el SPTA*: En este terreno una dificultad inicial se deriva de la falta de rigor en la definición de los mismos, y muy particularmente en lo referido a los elementos patrimoniales de índole cultural. En este sentido, ha de concretarse con mayor precisión a qué se refieren los redactores del POTA cuando incluyen como tales elementos patrimoniales a “Otras ciudades no protegidas pero equivalentes en valores a los Conjuntos Históricos”, a “Otros yacimientos arqueológicos y elementos del patrimonio cultural (hábitats de cuevas, arquitectura popular, etc.)”, así como otras formulaciones igualmente vagas.

Junto a dicha dificultad –y, en parte, como consecuencia de ella- tampoco existe un catálogo de los bienes patrimoniales radicados en cada Unidad Territorial, requisito previo a la puesta en marcha de cualquier estrategia de gestión conjunta de los mismos. Es cierto que, con la intención de solventar esta cuestión, el POTA establece la necesidad de crear un Sistema de Información gestionado en plataforma compartida por varias instancias de la Administración andaluza (Consejerías de Obras Públicas, Medio Ambiente y Cultura), en colaboración con todos los organismos competentes en las diversas categorías de protección del patrimonio. Se trataría de una plataforma orientada a aglutinar la información existente sobre el conjunto de espacios y bienes incluidos en el SPTA; sin embargo, lo cierto es que transcurrido un quinquenio desde la aprobación del POTA, las administraciones responsables no han llevado a cabo ninguna actuación firme dirigida a la creación de tal instrumento.

3º *El desarrollo del modelo de gestión propuesto* evidencia, de entrada, dos escollos fundamentales: de una parte, con carácter general, los órganos administrativos competentes no han diseñado aún las estrategias de planificación y gestión integradas del Patrimonio Territorial que el POTA estipula; de otro lado, en el ámbito de las realizaciones concretas, resulta preocupante que numerosos instrumentos de planificación territorial y ambiental aprobados en Andalucía en los últimos años no hayan incorporado los nuevos presupuestos hacia los que ha de caminar la gestión patrimonial; un proceder que viene a cuestionar seriamente la propia credibilidad del SPTA. Traeremos a colación algunos ejemplos:

- En lo referido a la *planificación territorial*, desde la entrada en vigor del POTA se han redactado numerosos *Planes de ámbito subregional de Ordenación del Territorio* (doce aprobados y seis en tramitación), es decir, los instrumentos que desarrollan las directrices generales de la ordenación territorial en espacios específicos delimitados o “subregionales”. Pues bien, resulta suficientemente ilustrativo de nuestra afirmación anterior que una buena parte de los ámbitos subregionales establecidos –*Aglomeración urbana de Sevilla, Sur de Córdoba, Sierra de Segura...*– no coincidan con las unidades territoriales propuestas por el propio POTA; en consecuencia, ¿qué engarce habrán de tener en el futuro *ámbitos subregionales y unidades territoriales*?

Si, por otra parte, se analiza el contenido de los Planes Subregionales, puede comprobarse que la tónica general es la inexistencia de propuestas orientadas a la gestión conjunta del patrimonio territorial localizado en sus respectivos ámbitos de ordenación. En la mayoría de los casos a lo más que se llega es a identificar los elementos patrimoniales básicos y a señalar la necesidad de reforzar su protección y su puesta en valor. Pueden consultarse, a modo de ejemplo, algunos Planes Subregionales de aprobación reciente, como los de la *Aglomeración Urbana de Málaga*, el *Levante de Almería* o la *Costa del Sol Oriental-Axarquía* (www.juntadeandalucia.es/obraspublicasyvivienda).

- En el ámbito de la *planificación ambiental*, el balance no resulta más halagüeño. Los instrumentos de mayor alcance territorial son, como se indicó con anterioridad, los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN), los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG) y los Planes de Desarrollo Sostenible (PDS) de los 24 Parques Naturales declarados en Andalucía, cuya extensión conjunta supera los 1,4 millones de hectáreas³. Téngase presente que, en virtud de la legislación vigente, las disposiciones de los PORN prevalecen sobre las contenidas en cualquier otro instrumento de planificación territorial o física. Así pues, tanto por su alcance territorial como por su solidez jurídica, es imprescindible que tales instrumentos vayan incorporando directrices que hagan posible una mayor integración en la gestión de los bienes patrimoniales naturales y culturales existentes en el interior de los respectivos parques, algo que, hasta el momento, ha brillado por su ausencia.

Bibliografía

- Feria Toribio, J.M. (2010): “Patrimonio territorial y desarrollo sostenible: un estudio comparativo en Iberoamérica y España”. *Estudios Geográficos*, nº 268, 129-159.

³ Tales documentos pueden consultarse en su integridad en la web www.juntadeandalucia.es/medioambiente

- Grupo de Desarrollo Rural y Urbano (GDRU) (2008): “Recursos patrimoniales y organización territorial: el caso de Andalucía”. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XL (156), 297-311.
- Mulero Mendigorri, A. (2001): “Los espacios naturales protegidos en Andalucía: evolución, caracterización geográfica y singularidades”. *Ería*, nº 54-55, pp. 141-158.
- Junta de Andalucía (2006): *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA)*. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía nº 136, de 17 de julio de 2006. Disponible en www.juntadeandalucia.es/obraspublicasyvivienda
- Zoido Naranjo, F. (2011): “Ordenación del Territorio en Andalucía. Reflexión personal”. *Cuadernos Geográficos*, nº 47, 189-211.