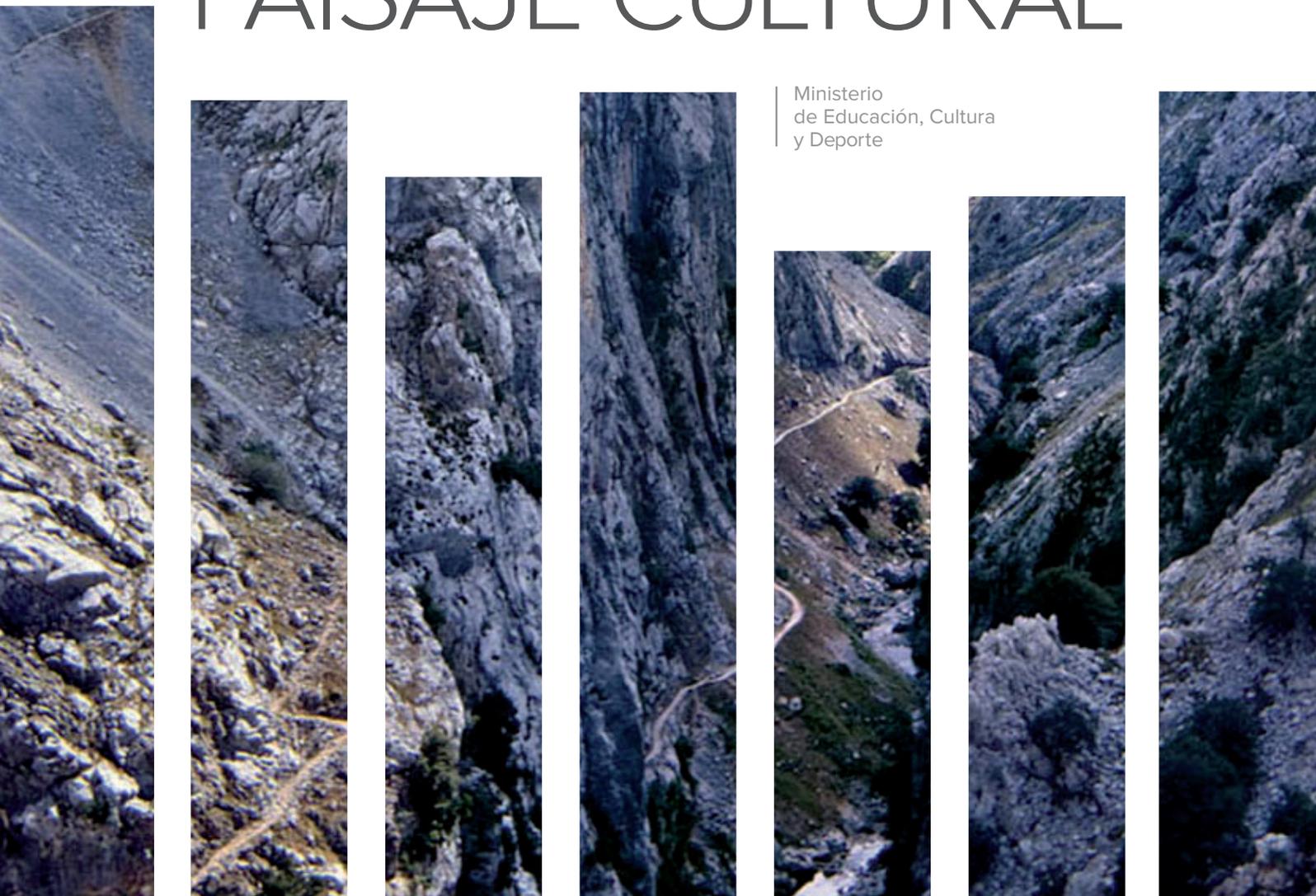




PLAN
NACIONAL DE

PAISAJE CULTURAL

Ministerio
de Educación, Cultura
y Deporte



Plan Nacional de Paisaje Cultural

Catálogo de publicaciones del Ministerio: www.mecd.gob.es
Catálogo general de publicaciones oficiales: publicacionesoficiales.boe.es

Edición 2015

Coordinación de la publicación:

Alejandro Carrión Gútiez

Consejo editorial del IPCE:

Isabel Argerich Fernández

Alejandro Carrión Gútiez

Rosa Chumillas Zamora

Soledad Díaz Martínez

Adolfo García García

Carlos Jiménez Cuenca

Lorenzo Martín Sánchez

Alfonso Muñoz Cosme

José Vicente Navarro Gascón

Carmen Pérez de Andrés

María Pía Timón Tiemblo



MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA
Y DEPORTE

Edita:

© SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

Subdirección General
de Documentación y Publicaciones

NIPO: 030-16-422-7

1. Introducción

Los Planes Nacionales impulsados desde el Instituto del Patrimonio Cultural de España (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte) se articulan con la vocación de servir como instrumentos de gestión mediante el desarrollo de criterios y metodologías de actuación unificados sobre conjuntos de bienes culturales, coordinando la participación de las distintas administraciones e instituciones, definiendo criterios de intervención y optimizando los recursos de acuerdo con las necesidades de conservación de esos conjuntos patrimoniales.

Para conseguir estos objetivos, los Planes Nacionales deberán profundizar en todos aquellos aspectos relacionados con la investigación, la documentación, la conservación preventiva y con la difusión tanto de las actuaciones realizadas como del conocimiento adquirido, para lo cual será necesario diseñar herramientas de gestión que permitan un desarrollo transversal de los mismos que se extienda a la proyección social y económica del Patrimonio Cultural como objetivos de una adecuada gestión cultural. Una gestión adaptada a la contemporaneidad que evite la fosilización y contribuya al desarrollo local.

Dentro de este contexto, el desarrollo del Plan Nacional de Paisaje Cultural es un instrumento que permitirá establecer las bases para la salvaguarda de paisajes relevantes por su significación cultural.

Para los especialistas en patrimonio, y para la mayor parte de los tratados internacionales y normas sobre la materia, el paisaje se ha convertido en los últimos tiempos en un tipo particular de patrimonio, en su referencia probablemente más abierta como expresión morfológica, funcional, percibida y simbólica de las relaciones históricas y actuales entre sociedad y naturaleza.

Tres organizaciones internacionales se han ocupado del paisaje y, concretamente, de su dimensión cultural, con distinto enfoque y alcance: UNESCO, IUCN y el Consejo de Europa. Por otra parte, la Estrategia Territorial Europea, adoptada por los ministros responsables de ordenación del territorio de la UE (Potsdam, 1999), plantea la “gestión creativa de los paisajes culturales” como uno de los ejes de la ordenación y gestión del territorio de la Unión.

La cuestión del paisaje está ya implícitamente planteada en la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Natural y Cultural de la UNESCO (1972) a través del concepto de “sitio” (*site*)¹. El Comité del Patrimonio Mundial desarrolló gradualmente la idea del reconocimiento por parte de la Convención de sitios que serían oficialmente calificados como Paisajes Culturales, legalmente vinculados al último párrafo del Artículo 1 de la Convención. Tras largas discusiones, la 16.ª sesión del Comité del Patrimonio Mundial en Santa Fe (1992) adoptó la nueva *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention* e introdujo una nueva categoría: Paisajes Culturales. El primer paisaje inscrito como tal en la Lista del Patrimonio Mundial, en 1993, fue el Tongariro National Park, en Nueva Zelanda.

En todo caso, los paisajes culturales reconocidos como tales por la UNESCO, definidos del modo que se señalará más adelante, e inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial, deben poseer un “excepcional valor universal”, a través de los criterios y procesos de evaluación establecidos por el organismo declarante.

Página anterior: Desfiladero del Cares (Asturias). Foto: Jesús Herrero. Fototeca IPCE, Archivo Herrero

¹ Prieur, M. (2002): “Legal Provisions for Cultural Landscape Protection in Europe”, in UNESCO World Heritage Centre. 2002. *Cultural Landscapes: the Challenges of Conservation*. Paris, UNESCO, WHC Papers 7, pp. 150-156.



Valle de El Paular (Madrid). Foto: Linarejos Cruz

Por su parte, la IUCN, International Union for Conservation of Nature, incluyó ya en 1978, en su primer sistema de áreas protegidas, la categoría denominada Paisaje Protegido, con una definición confusa. El sistema de 1978 fue sustituido por el actualmente vigente de 1994, en el que se mantiene la figura de Paisaje Protegido (Categoría V de las seis establecidas por la organización) con la siguiente definición:

“Área de terreno, incluyendo las costas y el mar, donde la interacción de gentes y naturaleza a lo largo del tiempo ha producido un espacio de carácter distintivo con unos valores estéticos, ecológicos y/o culturales específicos, y a menudo con una rica diversidad biológica. Salvaguardar la integridad de esta tradicional interacción es vital para la protección, el mantenimiento y la evolución del área mencionada”².

Es evidente que algunos aspectos importantes de la definición de las categorías Paisaje Cultural del Patrimonio Mundial y Paisaje Protegido de la IUCN son similares, concretamente el énfasis en la interacción ser humano/naturaleza o el reconocimiento de los valores del paisaje en relación con las tradiciones culturales. Pero hay también diferencias significativas. En los Paisajes Protegidos, el medio natural, la conservación de la biodiversidad y la integridad del ecosistema constituyen los énfasis principales, mientras que en los Paisajes Culturales del Patrimonio Mundial el acento se pone en la historia humana, en la continuidad de las tradiciones culturales y en las aspiraciones y valores sociales”³.

² “Area of land, with coast and sea as appropriate, where *the interaction of people and nature over time* has produced an area of distinct character with significant aesthetic, ecological and/or *cultural value*, and often with high biological diversity. Safeguarding the integrity of this traditional interaction is vital to the protection, maintenance and evolution of such an area”.

³ Phillips, A. (eds.) (2002): *Management Guidelines for IUNC Category V Protected Areas/Protected Landscapes/Seascapes*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK

Además, el criterio fundamental para el reconocimiento de un Paisaje Cultural del Patrimonio Mundial por la UNESCO es el de su excepcional valor universal, en tanto que la categoría de Paisaje Protegido de la IUCN no requiere méritos tan destacados o singulares, y pueden nominarse en el contexto de valoraciones nacionales e, incluso, regionales, como ocurre de hecho en España con las declaraciones –pocas, por cierto– de paisajes protegidos por las Comunidades Autónomas a partir de sus respectivas normas de espacios naturales y conservación de la naturaleza.

El Consejo de Europa adoptó en el año 2000, en Florencia, el Convenio Europeo del Paisaje (en adelante CEP), primer tratado internacional específico sobre la materia, que entró en vigor en 2004 y fue ratificado por España en 2007, comprometiendo desde ese momento a las administraciones públicas y a los particulares, y, por consiguiente, a la elaboración del presente Plan Nacional de Paisaje Cultural. Antes incluso de la adopción del Convenio –es importante destacarlo desde la perspectiva cultural y patrimonial del paisaje–, el Consejo de Europa ha vinculado determinados elementos culturales al paisaje a través de dos importantes recomendaciones, la número R(89)6 del Comité de Ministros relativa a la protección y promoción del patrimonio arquitectónico rural asociado a sus respectivos paisajes, y la R(95)9, también del Comité de Ministros, sobre la conservación de sitios culturales integrados en el paisaje.

Asimismo, otros convenios del Consejo, además del de paisaje, tienen vínculos manifiestos con la cuestión paisajística: el Convenio para la Protección del Patrimonio Arquitectónico de Europa (Convenio de Granada, 1985), el de Protección del Patrimonio Arqueológico Rev. (Convenio de Malta, 1992) y el Convenio-marco sobre el valor del patrimonio cultural para la sociedad (Convenio de Faro, 2005).

El CEP establece una definición más abierta de paisaje que la UNESCO o la UICN, en cuanto que no introduce contenido valorativo y finalidad exclusiva de protección. El paisaje existe como tal independientemente de sus méritos, sin necesidad de ser calificado como remarcable o especialmente bello, incorpora implícita aunque no explícitamente la dimensión temporal o histórica –junto a la perceptiva– a través de las relaciones entre las fuerzas naturales y la acción humana que definen el *carácter* de cada paisaje, y destaca la idea de que se trata de una entidad completa, en la que los elementos naturales y culturales son considerados simultáneamente. La originalidad del CEP, que presenta evidentes vínculos conceptuales con la definición realizada en el marco de la Convención del Patrimonio Mundial y de la UICN, radica en su aplicación tanto a los paisajes excepcionales como a los ordinarios, porque todos ellos son importantes para la calidad de vida de la gente. La ausencia de adjetivación cultural en el enunciado del concepto no implica en modo alguno negación de su profundo significado cultural, reiteradamente reconocido en el Informe previo, en el Preámbulo y en el articulado del CEP.

Por último, desde la perspectiva de la planificación y el desarrollo territorial, y sin entrar en cuestiones conceptuales, la Estrategia Territorial Europea (ETE) incluye los paisajes culturales dentro del patrimonio cultural de la UE, los considera un factor económico de importancia creciente para el desarrollo sostenible, y establece una serie de opciones políticas para lo que denomina la “gestión creativa de los paisajes culturales”⁴. En esta línea, los Principios para el Desarrollo Territorial Sostenible del continente europeo, del Consejo de Europa (Hannover, 2000), reconocen también los paisajes culturales como parte significativa del patrimonio europeo, incorporan los objetivos del CEP y añaden la consideración del paisaje en los programas internacionales y en la cooperación trasfronteriza, transnacional e interregional en materia de paisaje.

⁴ Opciones políticas para los paisajes culturales: (1) Conservación y desarrollo creativo de los paisajes culturales que tengan particular significado cultural, histórico, estético y ecológico. (2) Valorización de los paisajes culturales en el marco de estrategias integradas de desarrollo territorial. (3) Mejora de la coordinación de las medidas que afectan a los paisajes.

En este contexto de creciente interés social por el paisaje, reflejado especialmente en las políticas (internacionales, nacionales y regionales) de patrimonio natural y cultural, y territoriales, hay que incardinar la presente propuesta de un Plan Nacional del Paisaje Cultural dentro de los Planes Nacionales de Patrimonio Cultural, en este caso y con toda razón, sobre el paisaje.

La diversidad y los muchos valores culturales que albergan los paisajes de España, la demanda social en aumento de paisajes de calidad y la creciente incorporación del patrimonio paisajístico a las estrategias de desarrollo turístico y territorial, junto a la propia complejidad de gestión del paisaje, y a la vulnerabilidad y amenazas a que algunos están sometidos, justifican un Plan Nacional de Paisaje Cultural que arbitre mecanismos apropiados para su salvaguarda y transformación coherente, con todas las cautelas que su fragilidad y valores requieran.

La Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales, a través del Instituto del Patrimonio Cultural de España, consciente de esta necesidad y respondiendo al compromiso adquirido por España con la ratificación de los Convenios internacionales señalados y de otros con incidencia sobre el paisaje, propone la puesta en marcha de este Plan, con el convencimiento de que su desarrollo contribuirá a establecer las bases para la conservación de los paisajes de interés cultural y la adecuada gestión de sus transformaciones.

Sin perjuicio de que por su naturaleza y cualidad territorial el paisaje deba ser objeto de otras políticas, tal y como establece el CEP, resulta necesario que determinados paisajes de alto contenido e interés cultural sean objeto de un tratamiento específico de estudio y salvaguarda por parte de la política de patrimonio cultural. Además de responder así a compromisos internacionales⁵ y de considerar distintas iniciativas puestas ya en marcha por algunas Comunidades Autónomas, un Plan Nacional de Paisaje Cultural tiene el interés de abordar la coordinación y complementariedad a la escala del paisaje con otros Planes Nacionales que se ocupan de bienes culturales de notable alcance paisajístico, como la arquitectura defensiva, el patrimonio industrial, las abadías y monasterios o las catedrales, así como el patrimonio inmaterial.

Por otra parte, asumir el bien “paisaje cultural” como objeto de la política de patrimonio a través de un Plan Nacional supone reconocer e incorporar valores y gestión patrimonial a la escala del territorio, propiciando así, desde la perspectiva cultural, la coordinación y cooperación con otras administraciones (autonómicas y locales) y con otras políticas sectoriales de alta incidencia en el estado y la dinámica del paisaje.

El ámbito de aplicación del Plan Nacional de Paisaje Cultural es todo el territorio del Estado.

⁵ El Convenio Europeo del Paisaje se refiere a ello en el Capítulo II, Medidas Nacionales, que comprende las Medidas generales (Art. 5) y las Medidas específicas.



Cuenca. Foto: Linarejos Cruz

2. Aspectos básicos

2.1. Antecedentes

Desde que España firmó el Convenio Europeo del Paisaje, en el año 2000, el IPCE (antes IPHE), en justa coherencia con el compromiso adquirido, desarrolla una línea de trabajo encaminada a la identificación, protección y gestión de los paisajes culturales. Trayectoria y estado de la cuestión:

Proyecto Plan Nacional de Paisajes Culturales

Elaboración del borrador del “documento base” del Plan (noviembre de 2002) y contactos con las Comunidades Autónomas para la elaboración de algunos estudios.

Programa “Paisajes Culturales”

El IPCE cuenta con un programa de Paisajes Culturales, desde el año 2003, con una asignación presupuestaria plurianual, plasmada en los Presupuestos Generales del Estado bajo el epígrafe: “Superproyecto 2004 18 13 0009 “Estudios y Planes Directores de Paisajes Culturales”.

Actuaciones

Estudio del Paisaje Cultural de Navapalos (Soria)

El pueblo de Navapalos está situado en la provincia de Soria, en el término municipal de Burgo de Osma, en una región con tendencia a la despoblación y de baja actividad económica. La necesidad de dar un impulso a esta zona deprimida donde la despoblación agudizaba el deterioro social, cultural y del patrimonio arquitectónico y medioambiental, llevó a la creación de una asociación (Inter-Acción) cuyo fin es recuperar ese patrimonio y propiciar el reasentamiento de la población. En este contexto es de gran utilidad el estudio del paisaje cultural, natural y construido, generado por las actividades, fundamentalmente económicas, llevadas a cabo por los pobladores de Navapalos desde su creación. De tal forma que este estudio contribuye a establecer las bases necesarias para acometer cualquier proyecto encaminado a la revitalización de este pueblo y su entorno, sin alterar el carácter de su paisaje.

Estudio del Paisaje Cultural de El Paular (Madrid)

“El Paular y su entorno. Aspectos referenciales para su puesta en valor, protección, delimitación y uso como Paisaje Cultural”.

El actual monasterio y antigua cartuja de Santa María de El Paular ha sido testigo y actor de una infinidad de importantes acontecimientos. Ha dejado huella del pensamiento monástico cartujo, del arte en la arquitectura, la pintura y la escultura y, sobre todo, de una espléndida relación que aún persiste del ser humano y su entorno. Uno de sus consecuentes es el Paisaje Cultural que se ha formado y que integra la vida del pasado con la de nuestro presente en el alto valle del Lozoya.

El estudio aborda los aspectos necesarios de un panorama general de la situación histórica y contemporánea de El Paular con el fin de sentar las bases para una buena gestión del territorio



La Geria (Lanzarote). Foto: Jeziel Martín

concebido como Paisaje Cultural. Se pretende que este documento sirva de punto de partida a la argumentación de su valor histórico, arquitectónico, artístico, ecológico y geomorfológico, que pueden ser de utilidad para los responsables de la programación de intervenciones en El Paular.

Con la contemplación de los elementos constitutivos de este paisaje, el marco físico, el proceso histórico y usos sociales del territorio y el análisis de la gente que lo hizo posible, ofrecen una base sólida para la argumentación de los rasgos que configuran el carácter de El Paular y lo configuran como un modelo de Paisaje Cultural Patrimonial.

Estudio del Paisaje Industrial de Ojos Negros (Teruel): Caracterización del Paisaje Cultural de Ojos Negros

Un tipo particular de paisaje industrial lo constituye el paisaje minero. La explotación minera transforma el paisaje natural en paisaje industrial y, tras su cierre, éste en un paisaje cultural. Con el final de la explotación la relación entre naturaleza y hombre no desaparece. El lugar se convierte entonces en soporte de la historia, en testigo de la memoria colectiva de las gentes del lugar, y los diferentes elementos que se encuentran en él en símbolos y transmisores de significados que identifican a una colectividad.

El paisaje de Ojos Negros es un claro ejemplo de paisaje cultural de la industrialización pues nos remite de forma indefectible a la actividad minera y al proceso de industrialización operado entre finales del siglo XIX y comienzos del XX.

Ahora como antes, la actividad económica desarrollada por los habitantes del entorno de Ojos Negros ha ido determinando la configuración de un paisaje en torno a la zona minera de Sierra Menera, ha modelado el terreno, ha modificado la dinámica ambiental y ha establecido una forma de relación del ser humano con el medio natural. Como resultado, encontramos un paisaje definido, que no es sino el resultado de la interacción de factores –geomorfológicos, bióticos, económicos, culturales y sociales– a lo largo del tiempo; que han sido percibidos de una forma

concreta en cada momento, que encierran una serie de valores y claves paisajísticas legibles y que, finalmente, pueden ser apreciados e interpretados. Todo ello hace posible obtener una concepción integral, a partir de la cual se puede programar una gestión adecuada, que represente una nueva forma de desarrollo social y económico de una zona deprimida desde que cesó la actividad minera, sin por ello renunciar a la conservación de los elementos que lo caracterizan.

Estudio del paisaje cultural del Valle de Ricote (Murcia)

En la región de Murcia, habitualmente identificada con la riqueza productiva de las huertas, se encuentra un paraje montañoso semidesértico que, gracias al riego del río Segura en su curso alto, encierra en el valle un vergel. De hecho, en una primera aproximación su fisonomía remite más a los oasis de los desiertos de Túnez o Marruecos que a su propio contexto geográfico. Es aún más llamativa su localización, próxima a Murcia, la mayor concentración urbana de la región con un extenso extrarradio industrial y comercial, y bordeado por la autovía que comunica Madrid con el sureste peninsular. Pese a estos factores permanece como un paisaje relativamente aislado con entidad e identidad propias, que encierra multitud de elementos formales que son claves, de naturaleza geológica, geográfica, ecológica, ambiental, cultural e histórica, que explican sus valiosos significados.

Constituido como un territorio perfectamente delimitado, el Valle de Ricote, comienza en el norte en un paso fronterizo en la zona montañosa de Cieza y discurre siguiendo el sinuoso curso del río hasta Archena, donde cambia su configuración, el valle se ensancha y dirige su curso hacia las tierras bajas y fértiles de la huerta murciana. Uno de los principales valores del paisaje del Valle es su propia historia y en ella, la capacidad que posee de mostrar un determinado sistema de aprovechamiento cultural de los recursos del medio. El valle está integrado por ocho municipios (Cieza, Abarán, Blanca, Ricote, Ulea, Ojós, Villanueva del Segura y Archena), que comparten el fundamental recurso natural, el río Segura y una historia, un ambiente y una cultura comunes. Entre las claves esenciales del paisaje del valle se encuentra el sistema de aprovechamiento y distribución del agua. Por tanto, el paisaje del valle puede explicarse como resultado del aprovechamiento de su sistema hídrico.

Estudio del paisaje cultural de La Vera (Cáceres)

Este estudio se plantea desde la óptica del cultivo del tabaco, como determinante de la configuración del este paisaje cultural.

La Vera es una comarca con evidente personalidad no solo por el medio físico-natural que la encuadra sino por sus valores culturales, sociales y económicos. El territorio de esta comarca se encuentra situado entre las estribaciones montañosas del macizo de Gredos y el Valle del Tiétar. Por ello presenta dos partes bien delimitadas, la correspondiente al pie de monte y la depresión del río Tiétar, con abundantes sedimentos aluviales profundos, que es donde se sitúan la mayor parte de los cultivos de tabacales. El clima es de tipo mediterráneo, aunque modificado por la influencia atlántica y sobre todo por los efectos de Gredos que hace de pantalla protectora de los vientos del norte. Ello determina, unido a los regadíos, un microclima con unos índices pluviométricos y unas temperaturas favorables para el cultivo del tabaco.

Los tabacales de esta zona conforman sistemas específicos del territorio, representados por la combinación del trabajo del hombre y de la naturaleza, que ilustran la evolución de ciertos colectivos en esta área y sus asentamientos en el espacio y en el tiempo. Todo ello ha adquirido valores reconocibles a nivel cultural y territorial, por lo que se hace necesario un estudio de Paisaje Cultural.



Palmeral de Elche (Alicante). Foto: Beatriz Navarro



Arribes del Duero. Pino - Viladepera (Zamora). Foto: Benito Arnáiz

Partiendo de una concepción global, en el estudio se contemplan todos sus elementos integrantes, naturales y construidos, en una interrelación lógica y legible que facilita la coherencia del conjunto. Se proponen acciones que contribuyen a la protección de los contenidos históricos del paisaje cultural de La Vera, relacionados con el cultivo del tabaco, como elemento operativo de referencia, a la ordenación y gestión de los recursos naturales y culturales, a partir de una perspectiva integral del paisaje, como expresión de la cultura territorial del lugar y a favor de sus habitantes.

Bases metodológicas para la elaboración de un Atlas del cultivo del viñedo y de sus paisajes singulares

La transformación que se observa en las técnicas de cultivo del viñedo a lo largo del tiempo ha repercutido decisivamente en la modificación del territorio, teniendo una fuerte incidencia sobre el paisaje rural. Por medio de este trabajo se pretende establecer la metodología de campo, la eficacia de los tratamientos informáticos y la validez de los cuestionarios, comprobando tanto la ficha etnográfica de patrimonio material e inmaterial como la de paisaje, y a partir de este trabajo, en otras fases posteriores, desarrollar esta metodología en las distintas zonas españolas.

Plan Director del paisaje industrial de la Sierra Minera de Cartagena-La Unión (Murcia)

La Sierra Minera de Cartagena-La Unión se extiende, paralela al litoral mediterráneo, entre Cartagena y Cabo de Palos. La explotación de los recursos mineros de la sierra, documentada desde época romana, se lleva a cabo de forma ininterrumpida desde los años 30 del siglo XIX hasta los años 80 del siglo XX, en que cesa definitivamente la actividad minera en la zona. El momento álgido de la minería y la metalurgia se centra en la segunda mitad del siglo XIX. En 1851 existían 290 minas y 45 fábricas de fundición, que ascendían a 101 en 1887.

La explotación minera de esta zona creó un paisaje propio. De hecho el entorno que rodea la Sierra Minera de Cartagena ha sido descrito como un “paisaje lunar” presentando un paisaje caracterizado por montañas teñidas de diferentes colores (azules, rojos, grises, verdes, ocre, etc.). Su interés estriba en el amplio volumen de elementos que se recogen en esta zona testimoniando por sí mismos el peso de la actividad minera en la comarca, a la vez que ejemplifican parte de la historia económica y social de una comunidad que se sirvió de estos yacimientos para consolidarse industrialmente.

El Plan Director establece la delimitación geográfica e identifica todos los elementos integrantes y marca las pautas a seguir para proceder a la reconversión de sus infraestructuras con fines turísticos, culturales y educativos, como demuestra la puesta en marcha del Centro de Interpretación en la Mina Las Matildes y la iniciativa del Ayuntamiento de La Unión de acondicionar para la visita pública el patrimonio minero de su municipio.

Proyecto de adecuación paisajística de la Bahía de Bolonia (Baelo Claudia) en Cádiz

La Ensenada de Bolonia se encuentra ubicada en el litoral atlántico de Andalucía, en la provincia de Cádiz, junto a Tarifa. Acoge la ciudad romana de Baelo Claudia, cuyos restos se conservan y pueden ser visitados. En este paisaje confluyen destacados valores culturales, ambientales, escenográficos y estéticos, que han convertido a este paisaje en zona de actuación de diferentes políticas desarrolladas por diversas administraciones públicas, regionales y locales, de distintos ámbitos competenciales, fundamentalmente Medio Ambiente, Cultura y Obras Públicas.

En este contexto se sitúa el proyecto de actuación paisajística que incluye el trazado de varios itinerarios y la adecuación del conjunto arqueológico de la ciudad romana de Baelo Claudia.

Plan Director del Conjunto Industrial de las Reales Fábricas de Riópar (Albacete)

Este Plan Director está enmarcado en los Planes Nacionales de Patrimonio Industrial y de Paisaje Cultural. Tiene el objetivo prioritario de realizar una planificación estratégica para rescatar y revalorizar su rico patrimonio industrial y hacerlo accesible, apoyando el sentimiento de identidad y singularidad, en el marco de la complementariedad entre patrimonio cultural y natural y el turismo con un proyecto patrimonial cultural de carácter integrador y con la condición ineludible de la sostenibilidad territorial.

Se pretende la recuperación, promoción y dinamización de los valores sociales, culturales y patrimoniales del Conjunto Industrial, sean materiales o inmateriales, y su entendimiento como recurso y como valor intrínseco del territorio, preservando su identidad.

Proyectos de investigación

LANDMARKS (Acción COST A27, Understanding pre-industrial structures in rural and mining landscapes)

Proyecto de investigación internacional de la Unión Europea sobre paisaje de la minería pre-industrial. 2005-2007. El abandono de actividades agrarias y mineras tradicionales en los paisajes rurales europeos está acelerando la pérdida del patrimonio preindustrial. LANDMARKS se ha centrado en la dimensión temporal de estos paisajes, en su profundidad histórica y en la exploración de las posibilidades de su integración territorial, cultural y socio-económica en los paisajes del siglo XXI. Ha caracterizado el desarrollo de la Acción la multiplicidad de enfoques disciplinares de los investigadores participantes y su voluntad de volcar las experiencias de diversos proyectos de investigación locales, regionales, nacionales o internacionales en iniciativas vinculadas a la gestión del patrimonio en el marco de políticas territoriales, de desarrollo regional o relacionadas con la política agraria.



La Alhambra, Granada. Foto: Linarejos Cruz

Proyecto de investigación internacional “Cultura 2000”, en colaboración con el Ministerio de Medio Ambiente, EUCALAND “Paisajes agrarios europeos”

Para ello se ha establecido un Convenio con la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid que lidera el proyecto en España. 2008-2009.

Objetivo general:

- Identificar los componentes característicos de los Paisajes Agrícolas Europeos, destacando los beneficios culturales, sociales y psicológicos para el bienestar de sus ciudadanos y las consecuencias para su futuro desarrollo.

Objetivos específicos:

- Sintetizar la historia de los paisajes agrícolas en Europa y destacar las similitudes y diferencias entre países.
- Revisar las principales políticas que a nivel internacional y europeo influyen en la conservación del patrimonio cultural de los paisajes agrícolas.
- Considerar el patrimonio y el valor cultural en el desarrollo de los paisajes agrícolas europeos en el futuro.
- Alcanzar un consenso respecto a una clasificación de los paisajes agrícolas.

El proyecto EUCALAND presta un servicio para revertir la tendencia de la pérdida de los valores culturales de nuestros paisajes agrícolas, mostrando cómo y por qué los europeos están estrechamente relacionados con su paisaje agrícola, cómo este paisaje forma parte de su patrimonio cultural y cómo este patrimonio amenazado puede aún transmitirse a las generaciones futuras.

Cooperación con el Consejo de Europa

En noviembre de 2007 el Estado español ratificó el Convenio europeo del paisaje y su entrada en vigor se produjo el día 1 de marzo de 2008, lo que implica una responsabilidad y un compromiso para el Estado español.

Todo ello mediante la preceptiva participación de la AGE como representación del Estado en el seguimiento del Convenio, fundamentalmente para promover la presencia de entidades y expertos españoles en los Talleres para la implementación del Convenio; la participación en las Conferencias de las Partes sobre Paisaje; la organización y selección de la candidatura española a las convocatorias del Premio Europeo del Paisaje y la colaboración para la información de la situación española en el portal web del Consejo de Europa para el seguimiento del desarrollo del Convenio en los países miembros.

Cooperación interministerial

En concreto, se refiere a los antiguos Ministerios de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino y de Cultura, hoy Ministerios de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y Educación, Cultura y Deporte.

En España, pese a su extraordinaria riqueza y variedad, el paisaje había tenido poco desarrollo. Estaba contemplado en muchas normas –fundamentalmente sobre espacios naturales protegidos, urbanismo, montes o patrimonio cultural– con escasa o nula relación entre ellas y enfocadas generalmente más bajo la óptica de la “protección” que de su ordenación o gestión como orienta el Convenio europeo del paisaje.



Ordesa - Monte Perdido (Huesca). Foto: Jesús Herrero. Fototeca IPCE, Archivo Herrero

El lanzamiento del Convenio europeo del paisaje en 2000 y su entrada en vigor a nivel europeo en 2004, tras la ratificación de los 10 primeros Estados –incluso antes de su ratificación por España en 2007– ha supuesto un fuerte impulso y un cambio de tendencia.

Por parte de la Administración General del Estado, ambos Ministerios, que comparten responsabilidades sobre Paisaje, establecieron una estrecha colaboración mediante la creación de un Grupo de Paisaje de la Administración General del Estado para llevar a cabo el seguimiento del Convenio europeo del paisaje y estudiar posibles acciones institucionales, que se ha materializado fundamentalmente en las siguientes tareas:

- Colaboración con las Comunidades Autónomas.

Como quiera que el grupo de trabajo de la AGE tuviera un carácter excesivamente institucional y resultaba poco operativo, en 2006 se creó un Grupo de Trabajo Técnico de Paisaje para promover la ratificación del Convenio europeo del paisaje y trabajar sobre su implementación en España. Este Grupo está integrado por responsables de paisaje de los dos ministerios implicados, de las Comunidades Autónomas y por cuatro expertos. Pese a no tener un carácter reglado, el grupo ha servido de una manera eficaz para favorecer la participación –incluso la implicación directa– de las Comunidades Autónomas en las actividades del Consejo de Europa como los Talleres para la implementación del Convenio (Girona, 2006, organizado con la colaboración de la Generalitat de Cataluña; Córdoba, 2010, organizado por la Junta de Andalucía); para el intercambio de información, y para la participación de ambos Ministerios en las iniciativas desarrolladas por las Comunidades Autónomas y por otras instituciones y expertos (seminarios, conferencias, cursos, etc...) significando, en definitiva, la creación de una red de apoyo mutuo.

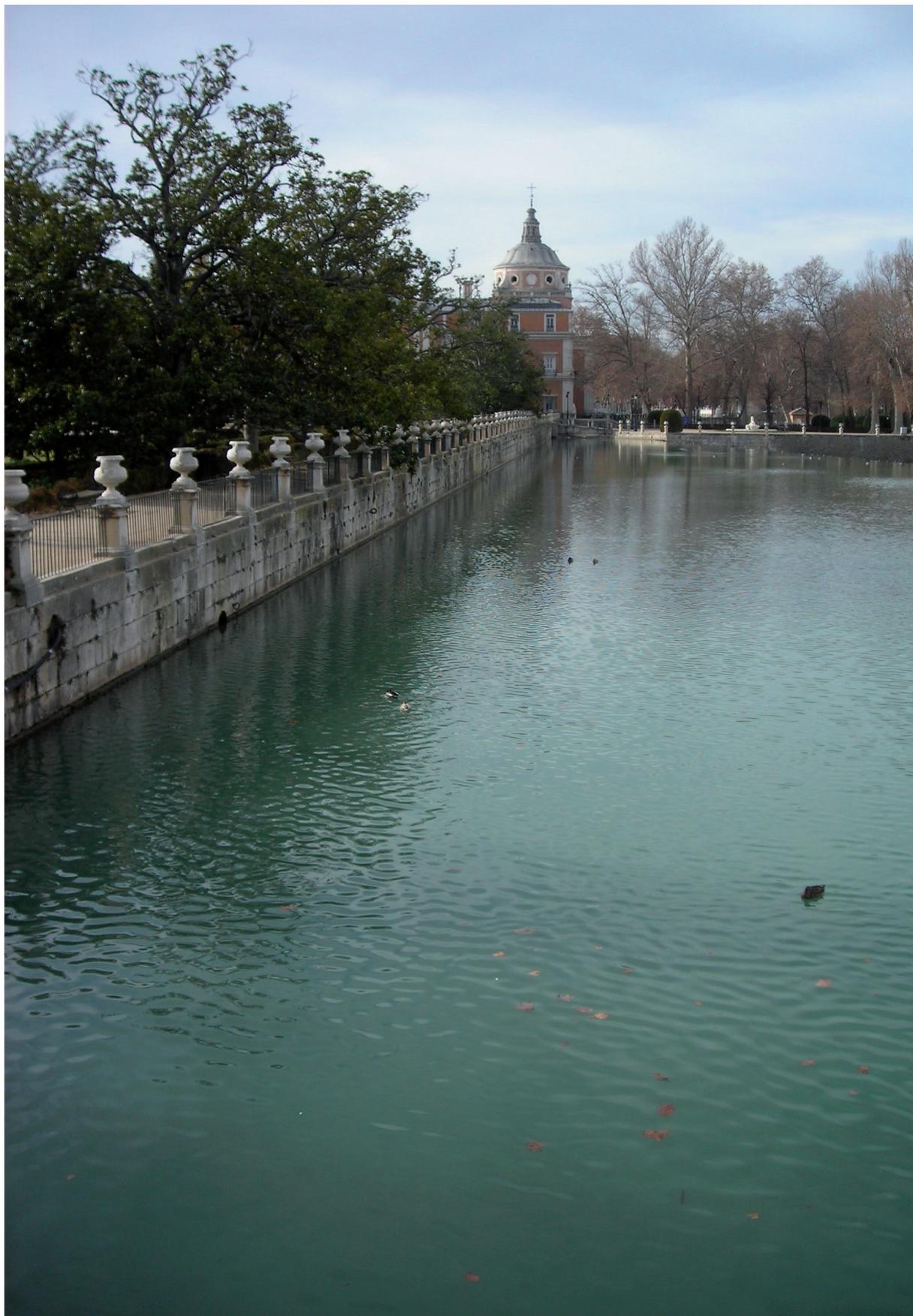
- Apoyo mutuo para el progresivo cumplimiento de los compromisos del Convenio.

Además del desarrollo de los trámites preceptivos para la ratificación del Convenio, por parte de ambos Departamentos, se han puesto en marcha iniciativas entre las que cabe destacar:

- La contribución a una primera identificación y caracterización de los paisajes que recomienda el Convenio a través del *Atlas de los paisajes de España*, elaborado y editado por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, y su reciente aplicación a la cuenca hidrográfica del Tajo.
- La incorporación progresiva del paisaje a la legislación y a los instrumentos para la aplicación de políticas públicas con impacto en el territorio, en concreto en alguna de las recientes leyes:
 - La Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad⁶, en la que se asume la definición de paisaje del Convenio, establece figuras específicas para la protección del paisaje en los espacios naturales protegidos; e incluye el paisaje en la ordenación de los recursos naturales. Pero muy especialmente atribuye al paisaje un potencial para dar coherencia y conectividad a los espacios de la Red Natura 2000 que ocupa una cuarta parte de la superficie del país.
 - La Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural⁷ que introduce el paisaje como recurso y como tarea de protección y conservación. En concreto, como

⁶ Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

⁷ Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural.



Aranjuez (Madrid). Foto: Linarejos Cruz

uno de los objetivos para mejorar la calidad ambiental del medio rural; la inclusión de las actividades ligadas al mantenimiento y protección de los paisajes protegidos en el Plan Estratégico Nacional del Patrimonio Natural; la conservación del paisaje como una de las medidas sobre la diversificación económica o el respeto a la calidad y la integridad del paisaje rural en las infraestructuras, equipamientos y servicios básicos. Y, en consecuencia, la inclusión del paisaje entre las medidas para el Programa de desarrollo rural.

- La Ley del Suelo⁸ que establece el *principio de desarrollo territorial y urbano sostenible* por el cual las políticas destinadas a la regulación, ordenación, ocupación y transformación del suelo deben propiciar el uso racional de los recursos, entre los que incluye el patrimonio cultural y el paisaje. Incorpora como derechos y deberes del ciudadano el disfrutar del paisaje natural y urbano, y respetarlo. La definición en positivo del suelo rural incluye los valores paisajísticos a conservar y proteger.
 - Aunque más limitado, también el Reglamento de Planificación Hidrológica⁹ contempla el paisaje, conjuntamente con el patrimonio y el modelo territorial, en la descripción de las demarcaciones hidrográficas ámbito de la aplicación de los planes hidrológicos.
- Y la cooperación para la divulgación de los objetivos y contenido del Convenio como la creación de un Centro de paisaje, realización de artículos conjuntos o la participación en proyectos de investigación, ya mencionados.

Las actuaciones de las Comunidades Autónomas

Por la distribución de competencias, tanto territoriales como sectoriales, las Comunidades Autónomas y los municipios son también responsables en la aplicación del Convenio. En general, las Comunidades Autónomas han sido muy receptivas y están siendo muy dinámicas, anticipándose, en algunos casos, a los compromisos derivados del Convenio:

- Prácticamente todas las Comunidades Autónomas están trabajando en la materia desde diferentes modalidades: bien mediante la elaboración de legislación específica (Comunitat Valenciana, 2005; Cataluña, 2005; Galicia, 2008; o en el País Vasco el Proyecto de Ley del Paisaje de Euskadi, aprobado en enero de 2012); o bien mediante estrategias (Andalucía), directrices (Canarias) o atlas, cartas y mapas de paisaje (Región de Murcia, Aragón, La Rioja...). En todo caso con la idea de incorporar el paisaje a la planificación territorial.
- Se están elaborando instrumentos como catálogos, cartas, planes o mapas de paisaje, y se han puesto en marcha entidades específicas de apoyo como el *Observatori del Paisatge* de Catalunya o el *Centro de estudios Territorio y Paisaje* de Andalucía, por citar algunos de los más reconocidos.
- Un hecho a subrayar es la incorporación del paisaje en la reforma de algunos Estatutos de Autonomía, en general, por su papel en la identidad; el derecho de la población a disfrutar de un paisaje de calidad; la consideración como bien patrimonial, y la responsabilidad de los poderes públicos en su protección, ordenación y gestión.

⁸ Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo.

⁹ RD 907/2007 de 6 de julio.



Olivos milenarios del Territorio Sènia. Foto: Taula del Sènia

El Plan Nacional de Paisajes Culturales en el contexto de los compromisos del Convenio europeo del paisaje

La elaboración y puesta en marcha del Plan Nacional de Paisajes Culturales responde al compromiso de una política activa en materia de paisaje y, en definitiva, puede contribuir a:

- una mejor y mayor consideración de los valores naturales, ecológicos, ambientales, culturales y económicos de los paisajes españoles, al identificar los paisajes culturales, así como su relación con los usos del territorio,
- al reconocimiento del carácter jurídico del paisaje, tanto como derecho como deber, como base para implicar a los distintos niveles de la administración, a los sectores de actividad y a los grupos sociales en la valoración, mantenimiento y mejora de los paisajes culturales,
- la introducción de los paisajes culturales en la educación y la formación de expertos y técnicos,
- la sensibilización de la población y la participación pública en relación con los valores colectivos del territorio y del paisaje cultural; así como la concertación social y económica. Todo ello desde la oportunidad para una mejor gestión del territorio más integrada y con mayor participación social,
- la concertación administrativa,
- la incorporación y tratamiento de los paisajes culturales a las políticas sectoriales,
- la cooperación europea e internacional en la materia.

2.2. Marco normativo de referencia

El fundamento legal de la existencia de los Planes Nacionales se encuentra en la Ley 16/1985 de Patrimonio Histórico Español, que declara en su Artículo 2 que “la Administración del Estado adoptará las medidas necesarias para facilitar la colaboración con los restantes poderes públicos y la de éstos entre sí, así como para recabar y proporcionar cuanta información fuera precisa”¹⁰. También manifiesta que “la comunicación y el intercambio de programas de actuación e información relativos al Patrimonio Histórico Español serán facilitados por el Consejo de Patrimonio”¹¹.

Sin embargo, no aparece definido en la ley el instrumento del Plan Nacional de Conservación. En su Artículo 35, la Ley de Patrimonio Histórico declara que “para la protección de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español y al objeto de facilitar el acceso de los ciudadanos a los mismos, fomentar la comunicación entre los diferentes servicios y promover la información necesaria para el desarrollo de la investigación científica y técnica se formularán periódicamente Planes Nacionales de Información sobre el Patrimonio Histórico Español”, y atribuye al Consejo de Patrimonio Histórico Español la competencia para elaborar y aprobar dichos planes.

Por otra parte, el Real Decreto 565 de 24 de abril de 1985, que crea el Instituto de Conservación y Restauración de Bienes Culturales, incluye entre sus fines “la elaboración de planes para la conservación y restauración del Patrimonio Histórico Español”¹². En los sucesivos decretos de reorganización funcional del Ministerio de Cultura se ha mantenido siempre esta función.

Los Planes Nacionales de Conservación son una síntesis de estas dos figuras: los Planes Nacionales de Información previstos en la Ley de Patrimonio Histórico, competencia del Consejo de Patrimonio, y los Planes de Conservación y Restauración previstos en el Decreto de creación del ICRBC, hoy Instituto del Patrimonio Cultural de España.

Los Planes Nacionales son instrumentos de coordinación entre las distintas Administraciones a escala nacional, en los que se definen criterios consensuados y se establecen protocolos de actuación, con metodologías unificadas. La elaboración y aprobación de los Planes Nacionales corresponde al Consejo de Patrimonio Histórico Español, que es un órgano de colaboración entre las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, cuya finalidad esencial es facilitar la comunicación y el intercambio de programas de actuación e información relativos al Patrimonio Histórico Español.

Como quiera que el Paisaje Cultural implica e interesa a diversos campos temáticos y a distintos ámbitos de la Administración, deberá tenerse en cuenta la normativa vigente en aquellas materias más estrechamente relacionadas con el paisaje, entre otras, la ambiental, la de agricultura, montes y desarrollo rural, la urbanística y de planificación territorial, la de infraestructuras y agua, la energética, y la de turismo.

El Plan Nacional de Paisaje Cultural toma como base las definiciones y acuerdos establecidos en los siguientes convenios internacionales suscritos por el Estado español:

- Convenio del Patrimonio Mundial de la UNESCO. París, 1972. Ratificada por España, BOE 01/07/1982.

¹⁰ Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español. Artículo segundo, apartado 2.

¹¹ Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español. Artículo tercero, apartado 1.

¹² Real Decreto 565 de 24 de abril de 1985.

Como se ya se ha señalado, la 16.^a sesión del Comité del Patrimonio Mundial en Santa Fe (1992) adoptó la nueva *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, en la que se introdujo la nueva categoría de Paisajes Culturales, definidos como “obras de la labor combinada del hombre y la naturaleza”. El Comité aprobó su inclusión en las directrices prácticas y estableció tres categorías de paisajes:

- Paisaje claramente definido, creado y diseñado intencionadamente por el ser humano. Se trata de paisajes ajardinados y parques, construidos por razones estéticas que generalmente, aunque no siempre, se encuentran asociados a edificios religiosos o monumentos de otra índole.
 - Paisaje evolucionado orgánicamente, debido a un imperativo inicial de carácter social, económico, administrativo y/o religioso, y que ha evolucionado hasta su forma actual como respuesta a la adecuación a su entorno natural. Este proceso se refleja de formas diferentes, por lo que se establecen dos subtipos:
 - *Paisaje vestigio* (o fósil) es aquel en el que su proceso evolutivo concluyó en algún momento del pasado, pero sus rasgos característicos son todavía visibles materialmente.
 - *Paisaje vivo* es el que conserva un papel social activo en la sociedad contemporánea asociado con el modo de vida tradicional, y cuyo proceso de evolución sigue activo.
 - Paisajes culturales asociativos son aquellos en los que existen poderosas asociaciones, religiosas, artísticas o culturales con el medio natural, en lugar de pruebas culturales materiales, que pueden ser inexistentes o poco significativas.
- El Convenio Europeo del Paisaje del Consejo de Europa. Florencia, 2000. Fue firmado por España el 20 de octubre de 2000. Ratificado en noviembre de 2007, su entrada en vigor se produjo el 1 de marzo de 2008 (BOE n.º 31, de 5 de febrero de 2008).

Su objetivo fundamental es *promover la protección, gestión y ordenación de los paisajes*, definidos como “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”. Este Convenio, aunque en un plano amplio y genérico, como corresponde a su naturaleza y escala, ofrece un nuevo y sólido marco para situar el paisaje en un primer plano de las políticas europeas que tienen incidencia en el territorio: entre otras, junto a las de patrimonio cultural y medio ambiente, las de urbanismo y ordenación del territorio, agricultura y desarrollo rural, turismo, agua, infraestructuras o energía.



Vegas Altas del Guadiana. Foto: Mayca de Sosa

2.3. Objetivos del Plan

El Plan Nacional tiene como objetivo general la salvaguarda de los paisajes de interés cultural, entendiendo por salvaguarda las medidas encaminadas a garantizar la viabilidad del paisaje cultural, comprendidas las acciones de identificación y caracterización, documentación, investigación, protección, mejora, revitalización, cubriendo los aspectos necesarios de definición, delimitación, análisis de componentes y gestión; todo ello desde una perspectiva de desarrollo sostenible.

Dadas las particulares características del paisaje cultural como bien patrimonial, derivadas de su complejidad, de la alta vulnerabilidad de sus valores y del escaso y disperso apoyo legal de su salvaguarda, la puesta en marcha del Plan debería contribuir a alcanzar, entre otros, los siguientes objetivos específicos:

- Identificación, caracterización y salvaguarda.
 - Establecer unas bases consensuadas para la identificación y caracterización de los paisajes de especial interés cultural.
 - Elaborar una propuesta de paisajes de especial interés cultural, que incluya, además de su identificación y caracterización, su valoración.
 - Establecer objetivos, directrices y líneas de actuación específicas para la salvaguarda de los paisajes de especial interés cultural, que potencien su carácter y valores, compatible con su evolución y desarrollo, y favorezcan su interpretación y disfrute público.
- Sensibilización social y reconocimiento político.
 - Promover e impulsar el reconocimiento social y la sensibilización de las administraciones públicas y de la ciudadanía sobre la dimensión y los valores culturales del paisaje.
 - Contribuir a la incorporación de criterios de salvaguarda de los valores culturales del paisaje en políticas, planes y actuaciones sectoriales con incidencia en el territorio.
- Cooperación internacional, nacional y autonómica.
 - Impulsar la cooperación con políticas y redes de paisajes culturales a escala europea, específicamente en materia de estudio y salvaguarda de paisajes de carácter transfronterizo, conforme a lo que establece el Convenio Europeo del Paisaje.
 - Promover la cooperación entre los distintos Departamentos ministeriales que tienen competencias al respecto.
 - Promover igualmente la cooperación entre Comunidades Autónomas, y entre éstas y la Administración General de Estado en materia de criterios y objetivos de actuación, sobre todo en paisajes culturales compartidos por más de una Comunidad Autónoma.
 - Generar bases de documentación, conocimiento y valoración para la inclusión de Paisajes Culturales en la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO.

En todo caso, el Plan Nacional de Paisajes Culturales se plantea en cooperación con las Comunidades Autónomas y deberá nutrirse del intercambio de experiencias y de la colaboración entre instituciones públicas y privadas competentes, y prestar asistencia técnica a las organizaciones nacionales e internacionales que lo soliciten.

Para asegurar la efectividad del Plan se propone la creación de una Red de Información sobre Paisajes de Interés Cultural a escala nacional e internacional.



Valcarlos (Navarra). Foto: Luis Azpilicueta

2.4. Definición y categorías de paisajes

En el marco de los “bienes culturales complejos” el paisaje es, entre los distintos tipos de bienes, uno de especial complejidad. Paisaje es, sin calificativo alguno, “una palabra difícil”, polisémica, con muchos significados, que además son y han sido interpretados de modo diferente por distintas sociedades¹³. En la complejidad del concepto están de acuerdo las más recientes aportaciones académicas desde diversos ámbitos disciplinares y las propias formulaciones que se han hecho en tratados internacionales y en normas e instrumentos de gestión paisajística. Las definiciones de naturaleza legal, sin perjuicio del necesario debate conceptual, permiten resolver dos cuestiones esenciales: el campo de aplicación territorial y la organización de competencias.

Pues bien, el Convenio Europeo del Paisaje, primer acuerdo internacional exclusivamente dedicado a la materia, lo define como “cualquier parte del territorio tal como lo 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). En esta definición y en buena parte de la literatura reciente sobre el paisaje destaca como elemento definitorio compartido la idea de que el paisaje surge de la interacción de la sociedad (o del ser humano) con su medio a lo largo del tiempo. Esa concepción está muy presente de hecho en la definición de Paisaje Protegido de la IUCN, aunque en ella se incida en los aspectos naturales y de biodiversidad, y, por supuesto, en la de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural que de forma explícita define e incluye en su lista los “Paisajes Culturales”.

Parece lógico, no obstante, que un Plan Nacional de Paisaje Cultural parta de la definición de la Convención de Patrimonio Mundial de la UNESCO, pero incorporando otras aportaciones, concretamente la del Convenio Europeo del Paisaje, que compromete desde su ratificación a la Administración General del Estado, y cuyo ámbito de actuación no se dirige sólo a los paisajes culturales de valor universal excepcional, sino al conjunto de los paisajes.

¹³ Phillips, A. (eds.) (2002): *Management Guidelines for IUNC Category V Protected Areas/Protected Landscapes/Seascapes*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.

Para la Convención del Patrimonio Mundial de la UNESCO los Paisajes Culturales son bienes culturales que representan las “obras conjuntas del hombre y la naturaleza” mencionadas en su Artículo 1. “Ilustran la evolución de la sociedad humana, bajo la influencia de las limitaciones físicas y/o las posibilidades de su medio ambiente natural y de las fuerzas sociales, económicas y culturales sucesivas, tanto internas como externas” (UNESCO, WHC, 2008: 47).

A esa definición, la del Convenio Europeo del Paisaje añade explícitamente dos aspectos relevantes a los efectos del presente Plan Nacional. Por una parte, el hecho de que el paisaje es una cualidad del territorio, de cada territorio y, por tanto, no sólo de los territorios con valores paisajísticos excepcionales y, por otra, que el paisaje implica percepción –“cualquier parte del territorio tal como lo percibe la población”–. La última parte de la definición del CEP, referida a la noción de *carácter* del paisaje¹⁴, “resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos”, expresa, con otras palabras, el núcleo de la definición de la UNESCO.

Aunque hoy se reconoce que el paisaje es, tal y como lo concibe el CEP, una realidad integradora de naturaleza y de cultura, y que no cabe, por tanto, contraponer ambas perspectivas –es frecuente en el ámbito académico y, especialmente, en determinadas normas nacionales e internacionales de patrimonio el uso de la noción de paisaje cultural– para incidir justamente en la dimensión histórica y cultural de los valores que caracterizan a determinados paisajes. Son paisajes cuya construcción, modelado, funcionamiento y percepción responden a la evolución de los modos de vida de las sociedades, que se reflejan en usos y aprovechamientos del suelo diversos en función del medio físico y del desarrollo tecnológico, en las formas de asentamiento y control del territorio de acuerdo con sistemas de relaciones sociopolíticas, y en las percepciones e interpretaciones derivadas de particulares universos simbólicos, y de las formas de relación de los seres humanos con la naturaleza.

Por tanto, se entiende que paisaje cultural es el resultado de la interacción en el tiempo de las personas y el medio natural, cuya expresión es un territorio percibido y valorado por sus cualidades culturales, producto de un proceso y soporte de la identidad de una comunidad.

Sin perjuicio de los valores culturales reconocibles en la mayor parte de los paisajes, a los efectos del presente Plan Nacional, se tendrán en cuenta prioritariamente aquellos paisajes considerados, en función de la definición anterior, de interés cultural; así como la dimensión paisajística de los bienes culturales, de acuerdo con los objetivos y criterios que se establecen en este documento. El interés cultural de estos paisajes no resulta tanto de la belleza del “resultado final” como del valor intrínseco que poseen desde el punto de vista cultural, y ello con independencia de que puedan constituir –o no– un paisaje perceptible desde la óptica de la subjetividad visual o emocional. El paisaje, tal y como ha sido definido, no es un objeto estático ni elemental, sino una realidad dinámica y compleja.

El paisaje constituye una realidad dinámica ya que es resultado de procesos ambientales, sociales y culturales que se han sucedido a lo largo del tiempo en el territorio. Estos procesos están marcados por los modos de vida, las políticas, las actitudes y las creencias de cada sociedad. Por tanto, es preciso conocer la evolución histórica del paisaje, identificar y caracterizar sus principales rasgos y estimar sus valores para poder actuar, a partir del conocimiento, a favor de la

¹⁴ La palabra carácter es relevante en la definición del CEP y alberga un importante contenido patrimonial. 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”. 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” y de palimpsesto, de tanto alcance histórico-patrimonial.

salvaguarda y fortalecimiento de los valores culturales y ambientales que definen su carácter e identidad. El futuro del paisaje depende de las actuaciones que se llevan a cabo en el presente, en cada momento. Para obrar con coherencia y asegurar su sostenibilidad es necesario partir de un conocimiento exhaustivo del paisaje, que implica identificar sus elementos constitutivos, articularlos en el *todo* paisajístico y desentrañar los procesos históricos y actividades socioeconómicas que han incidido en su configuración. La finalidad no debe ser *fosilizar* el paisaje –desafortunadamente en muchas ocasiones se confunde proteger con fosilizar–, sino propiciar una evolución capaz de garantizar la pervivencia de sus valores y de su carácter.

Además de dinámico, el paisaje es una realidad compleja y de difícil gestión. Tal complejidad reside en su propia naturaleza, en la que intervienen componentes naturales y culturales, materiales e inmateriales, tangibles e intangibles. Todos ellos son constitutivos del paisaje y deben ser tenidos en cuenta, pues de la combinación de los mismos resulta su carácter y las distintas formas de percepción.

Algunos factores, en parte ya enunciados, que explican la complejidad del paisaje y la dificultad de su salvaguarda, son los siguientes:

- Su carácter holístico e integrador de elementos y procesos naturales y culturales, de espacio y de tiempo, de objetos y de percepciones, lo que implica algo más y algo distinto que la mera yuxtaposición de las partes.
- La pluralidad de enfoques, de disciplinas y de profesiones interesadas por el paisaje, por su conocimiento, por su ordenación y proyecto.
- La diversidad de escalas del paisaje como hecho territorial, desde los grandes conjuntos morfológicos y panorámicos a las configuraciones de ámbito local.
- La variedad y elevado número de agentes implicados en la configuración y gestión del paisaje, en ocasiones con intereses y objetivos divergentes, y la diversidad de miradas y percepciones de la población, de los locales como creadores y portadores de paisaje, de los usuarios y de los demandantes de paisaje.
- La fragilidad o elevada vulnerabilidad del carácter del paisaje, dada su naturaleza territorial y visual, ante actuaciones poco atentas a sus consecuencias sobre entornos paisajísticos de altos valores culturales, naturales y perceptivos.



Las Médulas (León). Foto: Linarejos Cruz

- El conflicto o las divergencias que pueden suscitarse entre el derecho ciudadano al paisaje (acceso, contemplación, calidad y disfrute), concretamente a los paisajes de especial interés cultural como valor colectivo, como patrimonio de todos, y los legítimos derechos de propiedad y uso que gravitan sobre los objetos paisajísticos, habitualmente de considerable extensión, destinados a distintas actividades y funciones de naturaleza privada, y no asimilables a otros bienes de interés patrimonial más acotados.
- La falta o escaso desarrollo de una legislación específica sobre paisaje que incorpore su carácter patrimonial dinámico, lo que dificulta su tratamiento. Aunque poco a poco se van desarrollando corpora legales que reconocen y regulan su estatus, esto supone sólo el comienzo de una andadura que en buena medida aún está por recorrer.
- La titularidad predominantemente privada de los terrenos, que en general complica la salvaguarda de los valores del paisaje, aunque en cualquier caso, privados o públicos, los paisajes son difíciles de gestionar, pues en los proyectos territoriales suele primar la inmediatez y la rentabilidad económica a corto plazo, que no acostumbra a ser compatibles con la sostenibilidad del territorio.

Categorías de paisajes culturales

Por la escala o dimensión territorial que define al paisaje, las actividades de mayor capacidad configuradora de paisajes culturales en una perspectiva histórica son las siguientes:

- Actividades agrícolas, ganaderas y forestales, de forma independiente o asociadas (sistemas agro-silvo-pastoriles históricos), marinas, fluviales y cinegéticas. Actividades artesanales en relación con las anteriores.
- Actividades industriales. Minería, gran industria, energía, etc.
- Actividades de intercambio, comerciales, asociadas sobre todo a ambientes costeros y/o fluviales.
- Actividades relacionadas con acontecimientos sociales de carácter lúdico, simbólico, religioso, artístico, etc.
- Actividades ofensivo-defensivas, como instalaciones defensivas, campos de batalla, etc.
- Sistemas urbanos o asentamientos históricos con protagonismo en la construcción de determinados paisajes a lo largo del tiempo. Aunque ciudades y otras formas de asentamiento constituyen estructuras o patrones paisajísticos integrantes e integrados en paisajes de dominante agro-silvo-pastoril, industriales, comerciales, etc. se los considera aquí de forma específica, cuando desempeñan un papel protagonista en el modelo y la imagen histórica de determinados paisajes.
- Grandes infraestructuras, de comunicación y transporte e hidráulicas, como artífices principales e imágenes de la construcción histórica del paisaje.
- Escenarios asociados a acontecimientos históricos.
- Itinerarios y rutas generadoras de paisajes culturales.

Puesto que sobre todo las actividades socioeconómicas y los modos de vida asociados han modelado históricamente el paisaje en contextos ambientales muy diversos, una categorización básica de paisajes culturales debe incorporar la diferenciación según ambientes o grandes ecosistemas. Por ejemplo, los paisajes culturales del agua en torno a históricas agriculturas de regadío y sistemas de asentamiento asociados deberían cuando menos distinguir entre los construidos en llanuras litorales (huertas históricas, como las de Valencia o Murcia), en valles y vegas fluviales interiores (las vegas de Aranjuez o Granada) y en medios montañosos (La Alpujarra).

Además hay que tener en cuenta las tres categorías de paisaje establecidas por la UNESCO en función de las diferentes formas de generación de los paisajes, descritas en el apartado 1.2: *Marco normativo de referencia*, de este documento.



Albayzín (Granada). Foto: Linarejos Cruz

3. Aspectos metodológicos

3.1. Criterios de identificación, valoración y selección

Para acometer la identificación y selección de paisajes de interés cultural hay que considerar la progresiva complejización y dispersión en el territorio de todas las entidades que actualmente se consideran bienes culturales, sean materiales o inmateriales, y sus conexiones espaciales, funcionales e históricas. De ahí que procede, en primer lugar, analizar los valores culturales del paisaje en su conjunto, no sólo de aquellos considerados singulares o de interés cultural, y contextualizarlos en el marco de sistemas territoriales patrimoniales complejos que aportan el marco de coherencia patrimonial necesario. Es entonces cuando pueden emprenderse con mayores garantías la identificación y selección de paisajes de interés cultural que se centrarán preferentemente en aquellos territorios que mejor representen y transmitan dichos valores.

La identificación y selección de paisajes de interés cultural susceptibles de ser integrados en el Plan deben ser equilibradas. Han de estar representados paisajes correspondientes a las grandes unidades territoriales peninsulares e insulares como entidades ambientales y sociopolíticas, y a los procesos históricos y socioeconómicos de mayor capacidad modeladora del paisaje a lo largo del tiempo. Deben elegirse no tanto por su excepcionalidad o rareza, sino justamente por ser un buen modelo del tipo de paisaje al que pertenecen o representan.

Antes de proceder a la selección de los paisajes que habrán de integrarse en el Plan Nacional de Paisaje Cultural, a partir de los criterios y las categorías señalados en este documento, se procederá a su identificación¹⁵. Tales bases deberán atender a los aspectos fundamentales de la definición de paisaje cultural adoptada en este documento, teniendo en cuenta la experiencia de tratados y normas internacionales sobre la materia, así como de estudios académicos e iniciativas en marcha por parte de algunas administraciones públicas.

Es habitual que en la configuración y modelado histórico de cualquier paisaje hayan intervenido históricamente, sobre una base natural concreta, diversas actividades productivas y formas de organización del territorio vinculadas a modos de vida complejos, produciéndose una secuencia diacrónica. No obstante, a la hora de establecer las bases de una clasificación de paisajes de interés cultural, será preciso atender en la mayor parte de los casos a “dominancias” o a procesos que predominan en la construcción histórica, en el funcionamiento y en la imagen y percepción de un determinado paisaje.

Sobre la base de un esquema tipológico, la selección de los paisajes de especial interés cultural atenderá a los siguientes criterios de valoración:

- Valores intrínsecos:
 - Representatividad tipológica.
 - Ejemplaridad.
 - Significación territorial.

¹⁵ La experiencia de ICOMOS, que participa en la evaluación de las candidaturas de Paisajes Culturales de la Lista del Patrimonio Mundial, pone de manifiesto los problemas que se derivan de la falta de criterios tipológicos a la hora de valorar y decidir las candidaturas de paisajes culturales para su inclusión en la Lista del Patrimonio Mundial, con “categorías o temas *subrepresentados*”. Tipologías básicas atendiendo a distintos modos de vida y procesos históricos de construcción del paisaje en contextos ambientales diversos podrían contribuir a solventar este tipo de problemas (ICOMOS, 2004: 38 y ss.).

- Autenticidad.
- Integridad.
- Singularidad.

– Valores patrimoniales:

- Significación histórica.
- Significación social.
- Significación ambiental.
- Significación procesual (actividades productivas, rituales, manifestaciones populares, etc.).

– Valores potenciales y viabilidad:

- Situación jurídica que permita su salvaguarda y gestión.
- Fragilidad y vulnerabilidad.
- Viabilidad y rentabilidad social.



A Guarda (Pontevedra). Foto: Mario Crecente Maseda

3.2. Método de actuación

Un Plan Nacional de Paisaje Cultural debe atender prioritariamente, como ya se ha expuesto, a paisajes relevantes por su significación cultural, denominados Paisajes de Interés Cultural. Para ello se plantea una secuencia lógica de actuaciones, que parte de una fase previa de identificación con la elaboración de inventarios o registros. Este conocimiento básico facilita la labor de selección de paisajes concretos y permite plantear las acciones más apropiadas en cada caso.

En este sentido, tras una necesaria primera fase de identificación o registro, uno de los propósitos fundamentales es la realización de Estudios y Planes Directores, que sirvan como base para la orientación y/o planificación de actuaciones futuras de carácter cultural, turístico, medioambiental, rural, urbanístico, de infraestructuras o de cualquier otro tipo, con incidencia significativa en el carácter y los valores del paisaje. De esa forma, tanto las administraciones como cualquier tipo de agente que deba abordar actuaciones con incidencia en el paisaje, podrán disponer de una herramienta que les proporcione la información y los criterios paisajísticos necesarios para el adecuado desarrollo de los proyectos.

En la medida en que el paisaje en general, y concretamente el de interés cultural, es una parte del territorio percibida socialmente y valorada sobre todo por sus cualidades culturales, expresión y resultado de la interacción de las personas y el medio natural a lo largo del tiempo, la participación ciudadana debe constituir un aspecto fundamental, junto al juicio experto, en el proceso de conocimiento y valoración del paisaje, y en el establecimiento de propuestas. Dependiendo de las características propias de cada paisaje de interés cultural y de su contexto social, se adoptará el método de consulta pública y participación que se estime más adecuado y realista, desde las encuestas, a las entrevistas en profundidad y talleres, los paneles de conocedores e implicados o cualquier otro sistema que, en lo sucesivo, pueda revelarse eficaz al respecto.

En todo caso, será conveniente que en estos procesos de participación queden recogidas la experiencia y aspiraciones de los principales agentes implicados en la configuración y gestión del paisaje, en ocasiones con intereses y objetivos divergentes, y la diversidad de miradas y percepciones de la población, de los locales como creadores y portadores de paisaje, de los usuarios y de los demandantes de paisaje.

Instrumentos del Plan Nacional

Identificación de paisajes de Interés Cultural e Inventario / Registro

Se entiende que un Inventario es el registro documental de los paisajes de interés cultural, hecho con orden y precisión, y se atiende a una metodología previamente establecida. Los Registros pueden ser selectivos (en función de criterios geográficos, tipológicos, etc.) o integrales, de todo el territorio nacional. En todo caso habrá de tenerse en cuenta que un paisaje cultural no se inscribe necesariamente en una única circunscripción o división político-administrativa, pues frecuentemente trasciende los límites municipales, regionales e incluso nacionales. Deberá considerarse, por tanto, la posibilidad de que estos Registros se refieran a paisajes más allá de los límites político-administrativos de municipios y Comunidades Autónomas, e incluso transfronterizos.

Los Registros serán el punto de partida para realizar una selección de paisajes de alta relevancia cultural. Para ello se aplicarán los Criterios de selección especificados en el apartado 2.2.: Criterios de identificación, valoración y selección. Esto permitirá la elaboración de catálogos o relaciones ordenadas en las que se incluyen y describen de forma individual una serie de paisajes, que guardan relación entre sí, ya sea por sus características, significación cultural, social, económica, etc.

Estudios

Proporcionarán el conocimiento necesario de un paisaje concreto. Deberán aportar un diagnóstico de sus valores, problemas y dinámicas, a partir del cual se procederá al establecimiento de criterios para su salvaguarda y viabilidad.

Cualquier estudio de paisaje debe partir de una metodología clara que defina su contenido, marcando las pautas para su caracterización y los medios y recursos que han de utilizarse para su realización, siempre basándose en dos parámetros indisociables: espacio y tiempo, que proporcionan la escala territorial y el carácter diacrónico de los procesos que han configurado un paisaje de características determinadas, así como su dinámica y cambios recientes. El estudio deberá aportar el conocimiento suficiente de la realidad del paisaje en el momento actual y determinar cómo era en el pasado, a través de la identificación de los procesos que ha experimentado. Así mismo indicará y justificará las potencialidades futuras del paisaje.

En cualquier caso, el Estudio puede tener una doble vertiente: por un lado puede constituir una finalidad en sí mismo, como fuente de conocimiento. Al mismo tiempo es una valiosa herramienta para todas las administraciones u organismos que tengan responsabilidades sobre el territorio, ya que proporciona el conocimiento necesario a tener en cuenta para programar cualquier actuación que tenga incidencia en el territorio, ya sea de carácter medioambiental, urbanístico, de obras públicas, etc. Por otra parte, los estudios pueden constituir el paso previo a la redacción de un Plan Director; en ese caso se trataría de un “estudio previo” o “estudio de viabilidad”.

Los estudios podrán ser de diversa naturaleza, aunque todos ellos estarán encaminados a proporcionar un conocimiento preciso sobre un paisaje concreto:

- a. Estudios integrales, que ofrezcan un conocimiento completo de un paisaje.
- b. Estudios específicos, orientados a obtener conocimiento de determinados aspectos concretos, necesarios para llegar a un conocimiento global, o bien para determinar la viabilidad de acometer determinadas actuaciones (por ejemplo, estudios geográficos, hidrogeológicos, arqueológicos, históricos, etc.).

Recursos

- Toponimia. Topónimos antiguos y actuales.
- Cartografía. Se deben manejar, a ser posible, todas las ediciones existentes, que permitan una aproximación evolutiva, y las escalas más adecuadas a la dimensión y características del paisaje de interés cultural de los siguientes mapas:
 - Topográficos.
 - Geológicos y geomorfológicos.
 - De vegetación, forestales y de usos de suelo.
 - Históricos.
 - Planimetrías urbanas y de otros tipos de asentamientos.
 - Cualquier otra cartografía temática de interés.
- Fotografía aérea actual y de vuelos anteriores, según disponibilidad.
- Fotografía histórica de terreno (si la hubiera).

- Fuentes documentales. Documentación escrita, gráfica y audiovisual (planos, fotografías, grabaciones, etc.) de archivos o de colecciones particulares (siempre que sean accesibles).
- Fuentes bibliográficas.
- Fuentes orales.

Recursos como la georeferenciación, el diseño de sistemas de información geográfica (SIG) y la teledetección, deben ser empleados siempre que sea posible y en los casos que así lo requieran.

Planes Directores

Documentos marco elaborados de forma interdisciplinar para conseguir el mayor y mejor conocimiento del paisaje desde todas las ópticas posibles. En ellos deben quedar definidos y concretados la documentación completa de su estado actual, así como los procedimientos y estrategias que fundamenten, organicen y regulen las propuestas de acciones de conservación, adecuación, mejora, uso y mantenimiento. Se revelan como el instrumento más eficaz para abordar el tratamiento de un paisaje y deberían tener el siguiente contenido:



Valle de Ricote (Murcia). Foto: Linarejos Cruz

Planes Directores

Identificación

Definición, localización, descripción de la organización espacial (elementos y factores estructurantes y relaciones entre ellos) y delimitación del ámbito geográfico.

Caracterización

Medio físico	<ul style="list-style-type: none"> • Bases geológicas y morfología del terreno. • Clima. • Hidrología. • Biodiversidad: suelo, flora, vegetación, fauna y ecología del paisaje. • Recursos naturales: existentes y potenciales. Tipos y distribución (geológicos, hídricos, vegetales y forestales, faunísticos, cinegéticos, etc).
Elementos constitutivos	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de usos y aprovechamiento de los recursos naturales existentes (mineros, forestales, agrarios, etc.), tanto en la actualidad como en el pasado. • Actividades socioeconómicas desarrolladas por las poblaciones locales desde un punto de vista diacrónico, tanto productivas como festivo-ceremoniales. • Lo construido. Núcleos de habitación, asentamientos y edificaciones de diversa naturaleza; tipos de construcciones e instalaciones y su distribución espacial. Análisis de los condicionantes que determinan su ubicación y la relación existente entre los distintos elementos construidos. • Elementos aislados e infraestructuras asociadas a las actividades desarrolladas (económicas, sociales, simbólicas). • Vías de comunicación existentes en la actualidad y en el pasado, y su relación entre ellas. • Aspectos sociales, intangibles e inmateriales: rituales, tradiciones, etc. • La integración de los elementos paisajísticos: la organización y el carácter del paisaje.
Percepción	<ul style="list-style-type: none"> • La percepción histórica, a través de documentos, de testimonios de estudiosos y viajeros, de la literatura, la pintura o la fotografía. • La visión desde el desarrollo social y económico del territorio bajo premisas de sostenibilidad y de la participación de los agentes sociales. • Puntos de vista y opiniones de las instituciones, de los habitantes de la zona y de expertos en la materia. • Organización y potencialidad perceptiva del paisaje (hitos, miradores, itinerarios de interés paisajístico-patrimonial).

Interpretación y diagnóstico

- Identificación de los elementos claves que configuran el carácter del paisaje cultural y que determinan sus valores y singularidad. Relación entre ellos y dependencias existentes.
- Identificación de elementos superfluos, distorsionantes o agresivos y de otros aspectos negativos y amenazas que alteren o puedan alterar la integridad del paisaje y contribuyan a su banalización o deterioro, con evaluación de su incidencia.
- Identificación de los procesos y/o acontecimientos históricos que han influido decisivamente en la configuración paisajística y en los cambios más relevantes en la forma de percibir y actuar en el territorio: perspectiva carácter diacrónico del paisaje.
- Relación con otros bienes culturales y, en su caso, con los contemplados en otros Planes Nacionales.
- Situación jurídica. Reconocimiento legal, si existe una figura específica y, concretamente, si cuenta con declaración de BIC, inclusión en la Lista de Patrimonio Mundial o algún otro tipo de protección. Datos relativos a la propiedad y a normas legales vigentes que le afectan, por ejemplo las urbanísticas y de ordenación del territorio.
- Políticas sectoriales y agentes implicados.
- Identificación de los aspectos o elementos más firmes y representativos del carácter del paisaje, las permanencias y las transformaciones en curso, y en qué medida pueden servir de referencia para garantizar su conservación, ordenación y transformaciones futuras.

Objetivos, Estrategias, Acciones

Objetivos articulados en torno a tres grandes ejes:

- Protección de áreas, estructuras y elementos del paisaje por sus especiales valores e integridad.
- Recualificación y mejora de áreas, estructuras y elementos del paisaje que lo precisen.
- Fomento del acceso público, la interpretación y el disfrute del paisaje cultural.

Vinculadas a cada uno de los objetivos se establecerán líneas estratégicas de intervención y propuestas de actuaciones jerarquizadas, indicando su urgencia y una programación detallada de las mismas, incluyendo un Plan de Gestión, así como la evaluación de la dinámica paisajística y de sus tendencias, con objeto de elaborar las recomendaciones que con carácter dinámico contribuyan a la salvaguarda de sus valores.

Proyectos concretos de intervención

La procedencia de ejecutar un proyecto específico y las características del mismo vendrán determinadas por los estudios previos realizados y por el Plan Director que, además, marcará las pautas a seguir e incluirá los procedimientos pertinentes de participación pública.

Cualquier proyecto deberá desarrollar los objetivos de calidad paisajística, de modo que cualquier actuación que afecte a un paisaje concreto deberá tender a mejorar su calidad o, al menos, a no provocar un deterioro del mismo. En consecuencia, será necesario evaluar los efectos de los proyectos sobre el paisaje, sea cual sea su escala, definir los instrumentos para responder a esos efectos y, en su caso, establecer las medidas compensatorias necesarias. Cada proyecto de actuación deberá no sólo ser compatible, sino también apropiado al carácter del paisaje y respetuoso con sus valores esenciales.

Plan de Gestión

Se entiende por gestión de un paisaje el conjunto de acciones encaminadas, desde una perspectiva de desarrollo sostenible, a garantizar su mantenimiento, con el fin de guiar y armonizar las transformaciones inducidas por los procesos de diferente índole: sociales, culturales, económicos y medioambientales.

Un Plan de Gestión, por tanto, debe establecer las pertinentes actuaciones y programas a largo plazo coordinados por un órgano de gestión que asegure su correcto funcionamiento, contemplando su adecuación y usos, presentes y futuros. Debe formular estrategias que incluyan la adopción de medidas encaminadas a gestionar su evolución, teniendo en cuenta la legislación vigente, la implementación de políticas territoriales, urbanísticas, medioambientales, culturales y todas las sectoriales que puedan afectarles. Ha de marcar unos objetivos de calidad paisajística u horizontes conocidos y compartidos por las instituciones y la población local.

Es básica la participación popular, así como la implicación y las respuestas de las administraciones competentes, para intuir los cambios de políticas públicas o actitudes individuales o colectivas con el fin de disminuir la presión y mejorar la calidad. El Plan de Gestión debe ser atendido por un Órgano, designado a tal efecto, cuya misión es la de garantizar su correcta implementación. El Órgano de Gestión deberá estar integrado por representantes de las administraciones y agentes implicados, con participación de la población. También se ocupará de identificar las fuentes de financiación y administrar los recursos económicos disponibles.

3.3. Identificación de riesgos

Para el análisis de riesgos, entendido como la identificación y valoración de los riesgos de deterioro que afectan a los bienes culturales de forma general, se propone la siguiente metodología enfocada a facilitar este análisis en casos concretos:

- Definición de deterioro: es necesario definir los procesos de deterioro detectados en los bienes culturales a conservar desarrollando un esquema de recopilación de documentación y diagnóstico de los procesos.
- Concepto de riesgo: consideración del riesgo como probabilidad de que se produzca un deterioro material o inmaterial detectado en la fase de documentación.
- Identificación de los riesgos: del análisis de la documentación y diagnóstico de los procesos de deterioro es necesario profundizar en el origen del mismo, identificando

riesgos diferentes que pueden confluír en un único proceso de deterioro activado por causas diversas.

- Valoración de los riesgos: la priorización de dedicación de esfuerzos y la optimización de recursos requiere la valoración de los riesgos en función de cierta escala. Esta escala de valoración, en la mayoría de los casos implicará la consideración de aspectos formales relacionados con criterios históricos, artísticos, científicos, etc. y aspectos funcionales relacionados con criterios de disponibilidad de medios, de valoración económica, de estimación subjetiva, institucionales o sociales. El sistema más elemental de evaluación se basa en la relación entre el daño causado a la integridad material o a la integridad de los valores inmateriales del bien y la probabilidad de que se produzcan dichos procesos de deterioro.
- Control de los riesgos: una vez identificados y valorados los riesgos y los recursos institucionales es necesario proceder a la planificación de procedimientos y recursos técnicos para el seguimiento y control específicos de los riesgos de deterioro del bien cultural.

De manera genérica se pueden señalar las siguientes categorías:

- Factores ambientales:
 - Seísmos
 - Desequilibrios hidrogeológicos
 - Desprendimientos
 - Incendios
 - Contaminación atmosférica
 - Climatología
 - Desequilibrios biológicos
 - Plagas
 - Otros
- Factores antrópicos:
 - Red de infraestructuras lineales
 - Acciones vandálicas
 - Cambios de usos
 - Flujos demográficos, poblacionales o turísticos
 - Políticas globalizadoras de la Unión Europea
 - Políticas conservacionistas

Además de estos riesgos de carácter general, comunes a todos los tipos de patrimonio, hay que contemplar otra serie de riesgos concretos que afectan los paisajes culturales, que son debidos a su especificidad:

- Falta de reconocimiento institucional y social, al no ser claramente identificado el paisaje con un valor colectivo de interés cultural.
- Elevada vulnerabilidad del carácter del paisaje. Dada su naturaleza territorial y visual, el paisaje está sometido a presiones de carácter urbanístico y especulaciones territoriales.
- Conflictos derivados de los derechos de propiedad, que pueden entrar en contradicción con los derechos de los ciudadanos de uso y disfrute del paisaje.
- Al ser un elemento patrimonial complejo, existen dificultades para su gestión apropiada.
- Carencia de normativa legal al respecto.

3.4. Coordinación de actuaciones

El Plan Nacional de Paisaje Cultural establece un marco metodológico común bajo el cual se plantea la actuación de cualquier administración pública, de las entidades privadas y sociedad en general.

Esto requiere un alto grado de coordinación para que la participación de cualquiera de ellos se produzca de forma adecuada, consecuente con la salvaguarda del paisaje y con la participación de los agentes implicados, por lo que es necesario habilitar un instrumento de coordinación que permita evaluar de manera objetiva la aplicación del Plan Nacional.

Para ello, una vez aprobado el Plan de Paisaje Cultural por el Consejo de Patrimonio Histórico se propondrá la creación de una Comisión Técnica de Seguimiento del Plan Nacional de Paisaje Cultural de carácter pluridisciplinar, integrada por técnicos representantes de la Administración General del Estado, representantes de las Administraciones Autonómicas y expertos externos.

La labor de esta comisión será la evaluación y seguimiento de los aspectos teóricos y conceptuales de los estudios y documentos elaborados, así como del enfoque teórico de las actuaciones que se vayan desarrollando. Tendrá así mismo la función de validar y/o proponer las líneas básicas de trabajo, los estudios sobre criterios y metodología y las intervenciones, acordes a las líneas de trabajo formuladas.

Con el fin de establecer una total y permanente comunicación y coordinación entre las administraciones, las Comunidades Autónomas podrán designar interlocutores a través de los cuales se canalizará la información.



Illeta del Banyets (Alicante). Foto: Generalitat Valenciana



Retiro, Madrid. Foto: Linarejos Cruz

4. Implementación del Plan

4.1. Conservación preventiva

La Conservación preventiva de los paisajes culturales pasa por la caracterización del ámbito territorial considerado, la identificación de los valores que definen su carácter y el deseo de la sociedad de integrarlo en su vida cotidiana y perpetuarlo para las generaciones venideras.

Pero un retazo del territorio que merece la consideración de Patrimonio Cultural no es solamente un conjunto de elementos naturales y elementos humanos congelados en el tiempo sino que el paisaje percibido es el resultado dinámico de la interrelación entre el hombre y su medio por lo que, además del conocimiento de los elementos físicos que caracterizan ese paisaje, es imprescindible conocer el sistema que subyace como resultado del funcionamiento del ecosistema natural y el uso que el ser humano hace del mismo.

Finalmente, como elementos básicos para el conocimiento del bien cultural que se quiere conservar, además de los elementos del medio físico y el sistema de funcionamiento en la interrelación ser humano-medio ambiente, también es necesario considerar, entre los valores que lo caracterizan, los ritos, celebraciones, actividades y toda una serie de elementos intangibles que tienen como soporte dicho territorio y forman parte del patrimonio inmaterial ligado al mismo y a sus valores físicos.

El conocimiento de los elementos del paisaje, su interrelación y su funcionamiento es la única vía para definir y programar diferentes acciones que permitan su conservación. Para ello, el primer paso es la identificación de los usos, actividades y procesos que suponen un riesgo para la integridad de los valores que se quieren proteger y conservar.

La identificación de estos riesgos, analizando su origen y mecanismos de acción, debe permitir la programación e implantación de procedimientos de seguimiento de dichos riesgos para detectar de forma eficaz su incidencia y permitir la puesta en marcha de acciones y mecanismos que sirvan como método de control para conservar y proteger los valores deseados. Esta metodología de trabajo y la implementación de los medios necesarios para el seguimiento de los riesgos identificados permitirían la aplicación de una estrategia de conservación preventiva que atajase los problemas de conservación antes de que estos supongan graves desajustes en los valores esenciales que se desean preservar.

Con la concepción del paisaje, como la parte visible de un sistema vivo y mutable en el tiempo, resultado de múltiples interacciones entre el ser humano y su medio, el reto de la protección y conservación de sus valores esenciales, por los que la sociedad decide invertir esfuerzos en este objetivo, debe considerar como característica básica la continua evolución del sistema que de forma cotidiana se hace patente en el ciclo diario, en el devenir de las estaciones y en la repercusión que ello tiene en los mecanismos naturales y en las actividades humanas.

4.2. Paisaje y sociedad

El paisaje cultural incluye un conjunto de recursos heredados que es reflejo de los valores, creencias y tradiciones de una sociedad en continua evolución, y es el resultado de la interacción en el tiempo entre las personas y el medio natural.



Ensenada de Bolonia (Cádiz). Foto: Linarejos Cruz

El paisaje es portador de los valores de las personas y de la sociedad que lo habita, lo modifica, lo percibe y lo gestiona. Por tanto, existe una responsabilidad individual y colectiva hacia este patrimonio cultural que es el paisaje, ya que encierra un valor y un potencial que, gestionado de forma adecuada, constituye una fuente de desarrollo y de calidad de vida.

La relación de las personas con el paisaje comporta derechos, pero también responsabilidades. Así, toda persona o grupo social tiene derecho a disfrutar de su patrimonio y, por extensión, del paisaje, y puede contribuir a su reconocimiento. Por otra parte, tiene la responsabilidad de cuidar y respetar no sólo su propio entorno sino también el de los demás.

El derecho al paisaje cultural está sujeto únicamente a las limitaciones propias de la sociedad democrática de proteger el interés público y los derechos y libertades de los demás. El paisaje puede contribuir a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, en la medida en que tiene capacidad para favorecer los procesos de desarrollo económico, político, social y cultural. También juega un papel importante en la ordenación del territorio, a través de estudios de impacto ambiental y del desarrollo de estrategias de reducción de daños.

Como elemento aglutinante de diversas materias, el paisaje puede impulsar la integración de las diferentes políticas que tienen implicaciones de carácter cultural y territorial. Contribuye a reforzar la cohesión social, pues favorece el sentimiento de pertenencia y responsabilidad compartida hacia un espacio de vida común.

Como recurso social y económico, el paisaje cultural encierra un valor simbólico, que emana de los sentimientos de pertenencia y de tradición cultural concebidos como manifestación de la identidad de un grupo social, y un claro potencial económico, como elemento impulsor de actividades productivas.

La sociedad, a través de la participación pública, juega un papel esencial en la determinación de los objetivos de calidad paisajística, entendidos como *la formulación, por parte de las autoridades públicas y competentes, de las aspiraciones de las poblaciones en lo que concierne a las características paisajísticas de su entorno*¹⁶.

¹⁶ Convenio Europeo del Paisaje. Artículo 1. Definiciones.

4.3. Accesibilidad

Definición de Accesibilidad: calidad de accesible. Accesible: que tiene acceso, de fácil acceso, abordable, alcanzable, cercano, próximo, inteligible, asequible, donde puede fácilmente aproximarse.

Accesibilidad al medio físico: es la que posibilita el llegar, el entrar, el salir y utilizar el espacio público y privado; permite a las personas participar en las actividades sociales y económicas para las que se ha concebido el entorno construido, al que hay que incorporar el entorno urbano. Disponer de un ambiente accesible, de un entorno integrado, significa la existencia simultánea de ámbitos interiores y exteriores, medios de transporte y de telecomunicaciones donde la evitación y supresión de barreras físicas se ha realizado en forma conjunta y armónica.

Accesibilidad. Concepto Europeo: El Concepto Europeo de Accesibilidad se basa en los principios de diseño universal; esto es, que el entorno debe disponerse de modo que permita a todos desenvolverse igualmente y de la forma más independiente posible.

Accesibilidad, Norma Tecnológica, NTJ-01-A: Característica de los espacios verdes que permite a cualquier persona utilizarlos con independencia de su condición física, psíquica o sensorial. A los efectos de la accesibilidad se consideran tres tipos de espacios, instalaciones o servicios para las personas con movilidad reducida. Los adaptados, los practicables y los convertibles¹⁷.

La Ley 51/2003 define Accesibilidad Universal como la condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos o instrumentos, herramientas y dispositivos, para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible.

Por tanto, teniendo en cuenta los derechos de los ciudadanos, la accesibilidad es cuestión ineludible a tener en cuenta en cualquier actuación en paisaje.

4.4. Líneas de actuación

Como propuesta de partida se formulan 9 líneas de trabajo agrupadas en tres apartados generales en los que pueden tener cabida todos los aspectos en los que se considera necesario profundizar de forma prioritaria.

A) Documentación e investigación

Propuesta 1: elaboración de un Inventario/Registro de paisajes de interés cultural

Uno de los problemas que se plantea en relación al paisaje cultural es el desconocimiento real de los paisajes culturales existentes y cuales de ellos merecen ser preservados, ya que deben conservar suficientes elementos constitutivos determinantes de su carácter. Por tanto, un primer paso debe ser la elaboración de un Inventario o Registro que identifique los paisajes de interés cultural.

¹⁷ Elkouss Luskí, Eduardo Gabriel. TESIS: La accesibilidad: Hacia la plena integración social del discapacitado en el entorno urbano y natural. ETSAM 2004.

Propuesta 2: elaboración de catálogos

Realización de un catálogo *significativo de los paisajes culturales de España*, que incluya una selección de paisajes culturales representativos de las diferentes áreas geográficas y de las distintas caracterizaciones. Este catálogo dará lugar a una publicación y a la elaboración de paneles que puedan ser expuestos de forma itinerante en todas las Comunidades Autónomas. Servirá como medio de sensibilización para la población y para la toma de conciencia por parte de las administraciones públicas sobre la significación de los paisajes.

Elaboración de catálogos selectivos, que describan de forma individual una serie de paisajes que guarden relación entre sí, ya sea por sus características, tipología, significación cultural, social, económica, geográfica, etc.

Propuesta 3: fomento de estudios de caracterización de paisajes culturales

Proporcionarán el conocimiento necesario de un paisaje concreto, aportando un diagnóstico de sus valores, problemas y dinámicas. Servirán para establecer criterios para su salvaguarda y determinar su viabilidad.

Propuesta 4: proyectos de investigación

Proyectos multidisciplinares y multigeneracionales en los que se aborde el paisaje desde una óptica integral.



Viñedo de La Rioja. Foto: Linarejos Cruz

B) Formación y difusión

Propuesta 5: acciones de formación, encaminadas a fomentar el conocimiento de los paisajes culturales

Realización de cursos especializados y divulgativos, dirigidos a todo tipo de público. Acuerdos con Educación para la producción de material educativo específico sobre el significado del paisaje cultural como patrimonio colectivo, destinado a estudiantes de primaria, secundaria y bachillerato, adaptado a cada proyecto curricular. Promoción de formación especializada en los aspectos metodológicos, teóricos y prácticos del paisaje en niveles técnicos y universitarios, en colaboración con las universidades.

Propuesta 6: acciones de difusión

Encaminadas a que la sociedad comprenda mejor la importancia del paisaje cultural como elemento constitutivo de la identidad de las comunidades. La difusión ha de servir para visualizar la significación cultural de los paisajes. El interés, el afecto público y la apreciación de los valores del paisaje son las formas más seguras de protección. Las diferentes administraciones con responsabilidad sobre el paisaje deben ocuparse de explicar activamente el significado y valor de los paisajes, a través de publicaciones, exposiciones, medios de comunicación, etc., señalando Internet como primer instrumento de difusión en la actualidad.

Ejemplos de buenas prácticas en la salvaguarda del paisaje cultural. Significativamente a través de la web, conferencias, publicaciones, etc. Se trata de experiencias que pueden ser de gran utilidad y servir como base y punto de partida para la puesta en marcha de otras iniciativas, como regeneración de territorios que hayan tenido un impacto positivo.

C) Intervenciones

Propuesta 7: elaboración de los Planes Directores

Tras la identificación de los paisajes culturales más significativos y la realización los estudios previos pertinentes, se procederá a la elaboración de los Planes Directores que se consideren oportunos.

Propuesta 8: proyectos de intervención

Acciones directas sobre el terreno. Dirigidos a la adecuación, recuperación y valorización de paisajes culturales.

Propuesta 9: fomento del turismo cultural

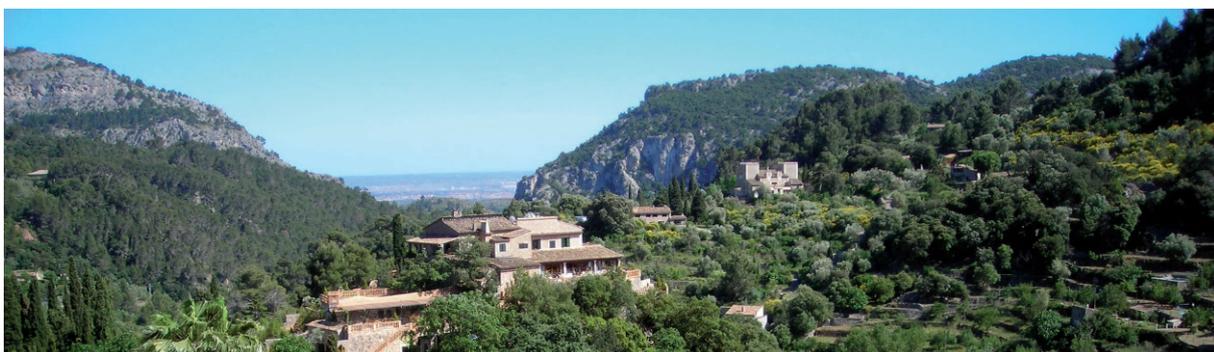
Propuestas de visitas, rutas o itinerarios centradas en los paisajes de interés cultural.



Bardenas Reales (Navarra). Foto: Gobierno de Navarra



Lorca (Murcia). Foto: Linarejos Cruz



Sierra de Tramuntana (Mayorca). Foto: Linarejos Cruz

5. Ejecución y seguimiento

5.1. Estudio económico y financiero

Las fuentes de financiación para la ejecución del Plan provienen de muy variado origen. Se prevé que la Administración Estatal invertirá, a través del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, y concretamente del Instituto del Patrimonio Cultural de España, unas cantidades anuales de los Presupuestos Generales del Estado. Otros organismos de la Administración Estatal, como el Ministerio de Fomento o el de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, pueden razonablemente contribuir con cantidades similares, bien como inversión directa, bien como aplicación del 1 % cultural.

Se puede estimar que la inversión de las Comunidades Autónomas, en su conjunto, podría ser igual a la inversión estatal.

La Administración Local podrá realizar también inversiones a través de las Diputaciones y los Ayuntamientos. Finalmente la inversión de fundaciones, asociaciones y particulares puede estimarse en un valor similar al de la administración local.

El conjunto de esta financiación irá destinada a los objetivos del plan, atendiendo a las inversiones en protección, actuaciones, documentación, investigación, difusión y formación.

Las líneas de actuación del presente Plan Nacional se irán perfilando en función de los resultados de la continua revisión e implementación de las acciones desarrolladas en el marco de colaboración de las Administraciones.

5.2. Control y seguimiento

La composición de la Comisión Técnica de Seguimiento se determinará una vez aprobado el Plan de Paisaje Cultural por el Consejo de Patrimonio Histórico y estará formada por representantes de la Administración General del Estado, representantes de las Administraciones Autonómicas y expertos externos.

La dinámica de trabajo, reuniones y comunicación de dicha comisión se fijará tras su constitución formal.

Esta comisión llevará a cabo análisis mediante indicadores. Estos proporcionarán la información necesaria para el seguimiento y evaluación de los objetivos y metodología del Plan Nacional, con el fin de dar cuenta ante el Consejo de Patrimonio Histórico.

5.3. Validez y revisiones del Plan

El Plan Nacional de Paisaje Cultural tendrá una vigencia de diez años, con una revisión de los objetivos alcanzados a los cinco años. Esto permitirá identificar aspectos organizativos o enfoques del plan que no se hayan formulado o desarrollado adecuadamente, reconduciéndolos hacia los objetivos deseados.



Zeraín (Guipúzcoa). Foto: Linarejos Cruz

Plan Nacional de Paisaje Cultural

Fecha de redacción: 2012

Fecha de aprobación: Consejo de Patrimonio Histórico celebrado en Madrid, octubre de 2012

Dirección web: <http://www.mecd.gob.es/planes-nacionales/planes/patrimonio-industrial.html>

Comisión Redactora del Plan Nacional de Paisaje Cultural

Coordinadora

Linarejos Cruz Pérez. IPCE.

Instituto del Patrimonio Cultural de España

Concepción Cirujano Gutiérrez. IPCE. Coordinadora General de Planes Nacionales.

Ana García Quirós. Subdirección General de Protección del Patrimonio Histórico. MECD.

Elena García. Restauradora IPCE.

Alberto Humanes. Arquitecto IPCE.

Juan Antonio Herráez. Biólogo IPCE.

Ana Laborde. Restauradora IPCE.

M.^a Pía Timón. Etnógrafa IPCE.

Expertos externos

Rafael Mata. Departamento de Geografía de la UAM.

Margarita Ortega. Experta en paisaje y Ordenación del Territorio.

Darío Gazapo. Grupo de Investigación Paisaje Cultural. ETSAM.

Comunidades Autónomas

Florencio Aspás. Junta de Andalucía.

Silvia Fernández Cacho. Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico.

María Perlina. Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Carmen Pérez. Directora Instituto Valenciano de Conservación y Restauración de Bienes Culturales.

Pascual Mercé. Instituto Valenciano de Conservación y Restauración de Bienes Culturales.

Comisión de Seguimiento del Plan Nacional de Paisaje Cultural

Coordinadora

Linarejos Cruz Pérez. IPCE.

Administración General del Estado

Francisco Mombiela Muruzabal. Unidad de Apoyo Dir. Gral. Desarrollo Rural y Política Forestal. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

Juan Antonio Herráez. IPCE. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

M.^a Pía Timón. IPCE. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

María Agúndez Lería. Subdirección General de Protección del Patrimonio Histórico. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Comunidades Autónomas

Juan Manuel Becerra García. Junta de Andalucía.

Florencio Aspás Jiménez. Junta de Andalucía.

María Ángeles Hernández Prieto. Gobierno de Aragón.

Aurelio González. Gobierno de Canarias.

María Perlina Benito. Junta Comunidades Castilla-La Mancha.

Jesús del Val. Junta de Castilla y León.

Javier Cano. Junta de Extremadura.

Juani Alfonso. Junta de Extremadura.

Cristina Lafuente Martínez. Comunidad de Madrid.

José Luis Pérez Pastor. Gobierno de La Rioja.

Consuelo Matamoros. Generalitat Valenciana.

María José Arostegi Irastorza. Gobierno Vasco.

Otras instituciones

Silvia Fernández Cacho. Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico, Sevilla.

Carmen Pérez. Directora Instituto Valenciano de Conservación y Restauración de BBCC.

Araceli Pereda. Presidenta de Hispania Nostra.

Expertos externos

Rafael Mata. Departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Madrid.

Margarita Ortega. Experta en paisaje y Ordenación del Territorio.

Joaquín Sabaté Bel. Catedrático de Urbanismo. Universidad Politécnica de Cataluña.



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE EDUCACIÓN, CULTURA
Y DEPORTE