

## 4. Patrimonio y desarrollo desde la perspectiva del territorio andaluz

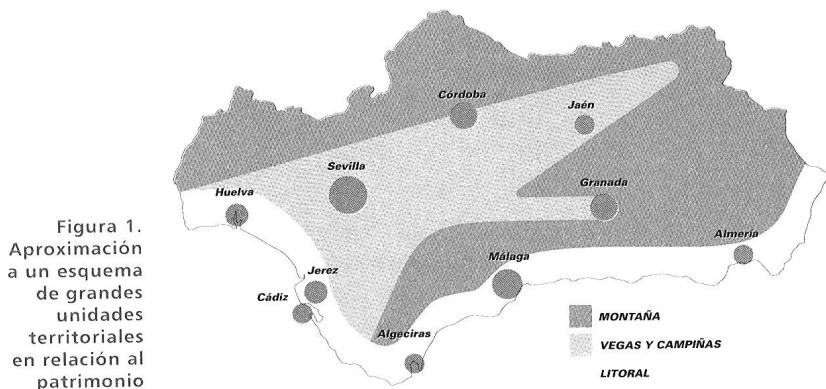
### 4.1. El territorio como elemento diferenciador de los contextos culturales andaluces:

El territorio no sólo condiciona la cultura, sino que también proporciona las claves adecuadas para recuperar y gestionar el patrimonio. Para ello es necesario establecer una clasificación del territorio andaluz a la luz de las dos palabras clave: patrimonio y desarrollo. Se avanza una primera propuesta de zonificación de Andalucía que toma como referencia la delimitación de ámbitos funcionales de las *Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía*; su objetivo es identificar en ellas las características generales que influyen, de forma individual o múltiple, en la consideración, situación actual y evolución de su patrimonio y nivel de desarrollo.

#### 4.1.1. Patrimonio y zonificación de Andalucía

La figura 1 esquematiza las grandes unidades que, combinando aspectos culturales y naturales, conforman el territorio andaluz. No se trata de una zonificación extraña para quienes conocen las propuestas de territorialización de Andalucía de las instituciones públicas regionales durante los últimos años. Con todo, a la diferenciación entre las tres andalucías convencionales (litoral, vegas y campiñas, zonas montañosas), ha parecido oportuno añadirles una cuarta, la Andalucía urbana.

En una segunda escala de desagregación se señalan los cuatro perfiles en que se han agregado los 122 ámbitos funcionales de la región, en la idea de reforzar esta escala como referencia de la gestión del patrimonio (figura 2).



En relación a la adscripción de los ámbitos a las categorías señaladas, cabe la advertencia de que algunos ámbitos del norte de la provincia de Jaén y de la de Córdoba (Santisteban del Puerto, La Carolina, Linares, Andújar y Palma del Río) se consideran, dada su característica situación entre la vega del Guadalquivir y la Sierra Morena, tanto ámbitos de vega y campiñas, como ámbitos de montaña. Esta es la razón por lo que en la figura 2 se recogen bajo el epígrafe de *ámbitos mixtos*.

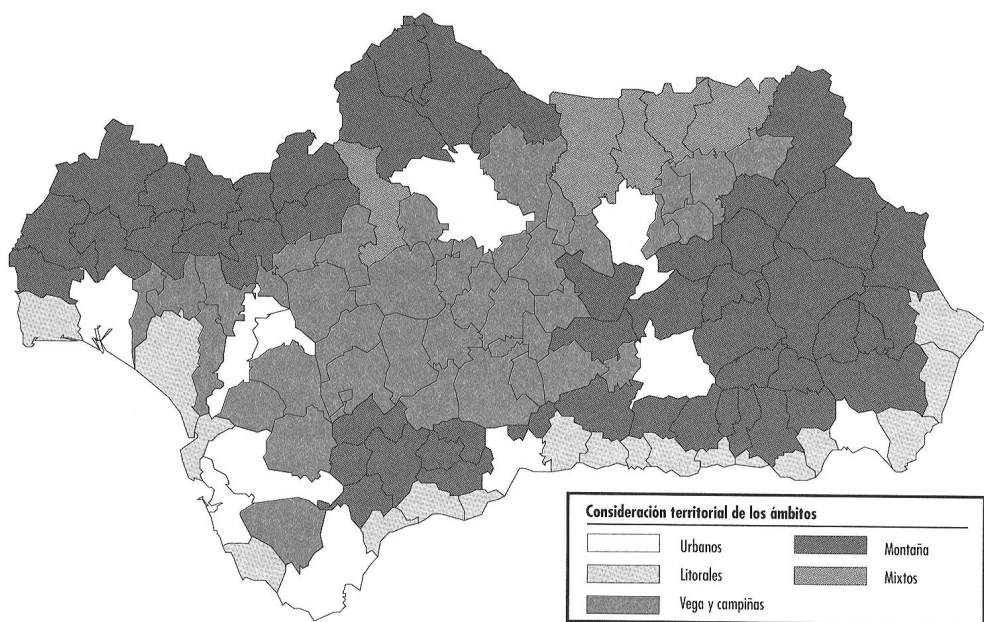


Figura 2.  
Los ámbitos  
funcionales  
según su  
consideración  
territorial

#### 4.1.1.1. La Andalucía urbana

Málaga



##### Contexto:

Está constituida por todas las ciudades capitales de provincia, junto a Jerez y Algeciras. En el caso de Sevilla, se engloban, además del ámbito de la capital, el de Alcalá de Guadaira.

##### Articulación con el resto de la región:

Satisfactorio en general. Toda la red de transportes y comunicaciones se estructura a partir de ellas o en su conexión con los grandes centros extrarregionales -Madrid especialmente-.

##### Recursos humanos:

Las grandes ciudades andaluzas son un complejo mosaico social. La cultura urbana tradicional se mezcla con la aportada por los inmigrantes procedentes del medio rural, flujo que ha caracterizado la historia urbana de la región durante todo el siglo XX. Así, esa cultura urbana es el resultado de un encuentro de valores y modelos de comportamiento y relación diferentes.

Una característica social significativa es la consolidación durante los últimos decenios de una clase media urbana, permeable a las influencias de la sociedad de consumo y, poco a poco, más sensibilizada hacia los problemas medioambientales.

Menos optimista es la evaluación de los niveles de instrucción, bastante deficiente entre las generaciones mayores de 45 años y poco adecuada a la estructura del mercado laboral en general.

### Recursos culturales:

Las mayores ciudades andaluzas en sí son uno de los recursos fundamentales de la región. En pocos lugares se concreta tanto la historia como en ellas, ya que se patentiza en el plano, en el paisaje y en las expresiones culturales urbanas. Además, se encuentra la parte más representativa, lo que no quiere decir la más valiosa, del patrimonio monumental de la región; y lo mismo podría decirse de los grandes museos y dotaciones culturales.

Por otro lado, en las ciudades se concentra una parte muy importante de la inversión en actividades culturales.

### Recursos naturales:

La relación entre la ciudad andaluza y su entorno rural y natural ofrece una gran variedad de situaciones, aunque podría señalarse que en general no es una relación fácil y que gran parte de los espacios naturales más dañados de Andalucía se localizan muy próximos a estas ciudades (entorno del Polo industrial de Huelva, Bahía de Algeciras)

### Recursos económicos:

Las ciudades disponen y controlan la mayor parte de los recursos económicos de la región. En ellas se toman decisiones que dirigen la evolución del conjunto de la misma. Las grandes superficies y los comercios más especializados, la industria, las finanzas, etcétera, se ubican fundamentalmente en este tipo de espacios.

### Debilidades sociales:

Existencia de amplias capas sociales poco integradas en la vida de la ciudad, lo que da lugar a la aparición de bolsas de marginalidad y pobreza tanto en los cascos antiguos como en algunas barriadas periféricas, en las que las dotaciones e infraestructuras culturales y deportivas son muy escasas o inexistentes. Altos índices de paro estructural.





Figura 3.  
La Andalucía  
urbana

### Debilidades en relación al patrimonio:

El planeamiento urbanístico de estos núcleos se encuentra en una etapa de re-qualificación generalizada y una gran parte del mismo considera el patrimonio como un elemento clave a la hora de entender la ciudad. Con todo, las debilidades se centran aún en un planteamiento muy reciente, y por ello poco desarrollado, del patrimonio en escalas superiores a la municipal (el patrimonio en las áreas metropolitanas; el patrimonio en los ámbitos subregionales). Las ciudades andaluzas, hoy por hoy, con ser un recurso patrimonial de primer orden, están rodeadas de *espacios de borde* que las aíslan de su territorio. Las periferias urbanas acusan un proceso de aislamiento de numerosas ciudades andaluzas respecto a su entorno.

Otros aspectos negativos más antiguos, pero de alta incidencia actual, son las alteraciones del paisaje urbano ocasionadas por la especulación o el mantenimiento de algunos barrios históricos con evidentes signos de abandono.

### Debilidades en relación al desarrollo:

Ciudades con una estructura económica muy centrada en los servicios administrativos y comerciales; con un escaso tejido industrial que, o bien es poco maduro, o bien depende para su organización de decisiones que no se toman en Andalucía.

### Propuestas:

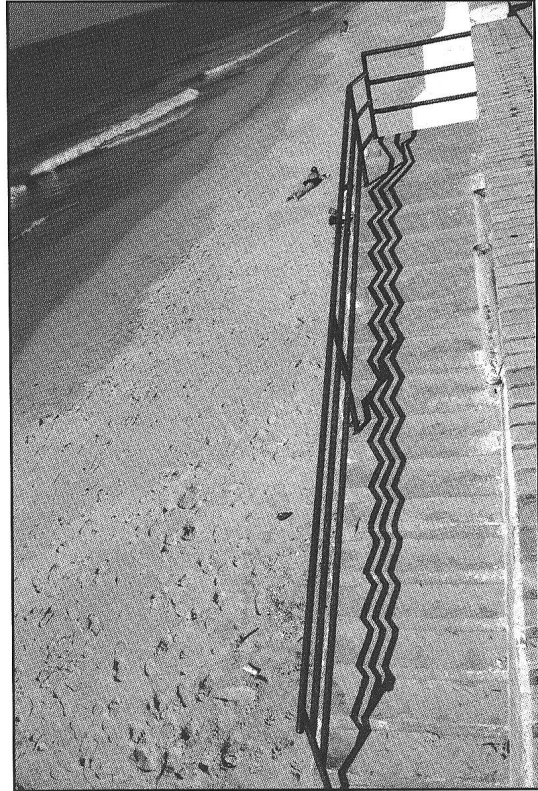
- plantear las grandes ciudades andaluzas como un recurso patrimonial de primer orden, como una ciudad histórica en su conjunto y no como una entidad compuesta por la suma de espacios urbanos de distinta significación histórica y urbanística.
- mejorar la integración de estas ciudades en su territorio, mediante la consideración del paisaje de las periferias como un elemento fundamental a la hora de interpretar la ciudad en su región.
- recomponer el espacio interior de la ciudad a partir de las claves que ofrece su patrimonio pasado y presente.
- relacionar las políticas del patrimonio con los planes de desarrollo económico y estratégico de las grandes ciudades andaluzas.
- consolidar su papel en relación a competencias en materia de patrimonio.
- reforzar el papel de los centros universitarios andaluces, la mayor parte de ellos situados en estas grandes ciudades, como formadores de técnicos profesionales del patrimonio.

### Aspectos clave en el debate sobre el patrimonio en estos ámbitos:

Recualificación urbana. Completar la recuperación del patrimonio. Reflexión global sobre el modelo de ciudad andaluza.

#### 4.1.1.2. El litoral

Chipiona  
(Cádiz)



##### Contexto:

Todos los ámbitos situados sobre el litoral con la excepción de las ciudades de Huelva, Cádiz, Algeciras, Málaga y Almería.

##### Articulación con el resto de la región:

Satisfactoria en general, especialmente en sus conexiones con las capitales de provincia.

##### Recursos humanos:

De composición muy heterogénea. En parte, responden a algunas características de los individuos residentes en las grandes aglomeraciones urbanas; aunque los contrastes culturales entre grupos sociales son más acentuados en éstos ámbitos. En ellos aparecen desde colectivos tradicionales, inmigrantes del interior de la región, emigrantes retornados, inmigrantes ilegales, extranjeros afincados, etc.

### Recursos culturales:

De significación desigual: la situación es muy cambiante de unos ámbitos a otros. Mientras que los que poseen una tradición urbana más antigua presentan un patrimonio monumental valioso (Sanlúcar de Barrameda o El Puerto de Santa María, por ejemplo), en otros casos se trata de poblaciones que han crecido ligadas a la expansión de las actividades turísticas o agrarias del litoral y, por esta razón, sus recursos ligados al patrimonio histórico son menos abundantes (Fuengirola, El Ejido).

### Recursos naturales:

Las ventajas de situarse junto a la costa, dota a estos espacios de una alta potencialidad paisajística natural, que se contrarresta en no pocos ámbitos por haber seguido un crecimiento urbano inadecuado, especialmente en aquellos en los que el turismo ha tenido un desarrollo más rápido y poco controlado. Por el contrario, también se ubican en el litoral andaluz zonas de extraordinario valor ecológico (Doñana, Cabo de Gata, etc.).

### Recursos económicos:

Se trata, después de los grandes núcleos urbanos, de las zonas más dinámicas del territorio andaluz. Su riqueza se basa en dos actividades fundamentales: el turismo y la nueva agricultura, aunque también debe citarse el sector de la construcción.

### Debilidades sociales:

Escasa relación entre los habitantes tradicionales y los nuevos grupos sociales de estos ámbitos (inmigrantes africanos, jubilados europeos). Elevada incidencia del paro estacional, que se une al acentuado paro estructural que acusa el conjunto de la región.

### Debilidades en relación al patrimonio:

Grave descaracterización por su comercialización turística y que viene inducida por la destrucción, la alteración o la interpretación banal del carácter histórico-cultural o natural del patrimonio. A su vez, el desarrollo incontrolado de las infraestructuras que requiere la agricultura (invernaderos, almacenes, etc.) ha alterado el paisaje de importantes extensiones (mares de plástico en el Poniente almeriense).

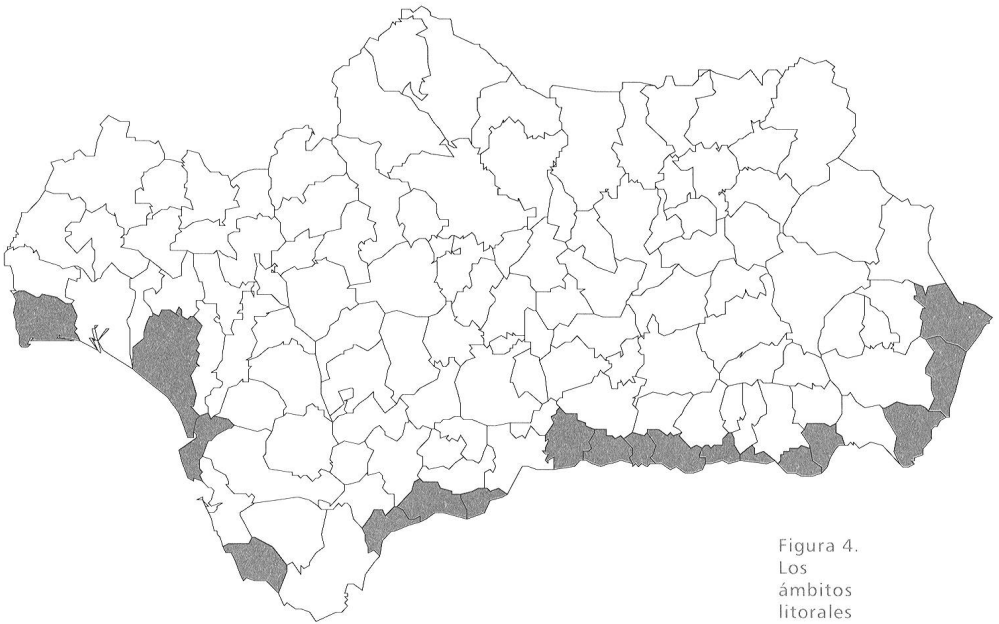


Figura 4.  
Los  
ámbitos  
litorales

### Debilidades en relación al desarrollo:

Las derivadas de un crecimiento rápido, dependiente de actividades estacionales y muy ligadas a los sectores ya apuntados. Vinculación a empresas de comercialización y distribución no radicadas en Andalucía; escasa capacidad para generar estructuras económicas diversificadas y basadas en la pequeña y mediana industria.

### Propuestas:

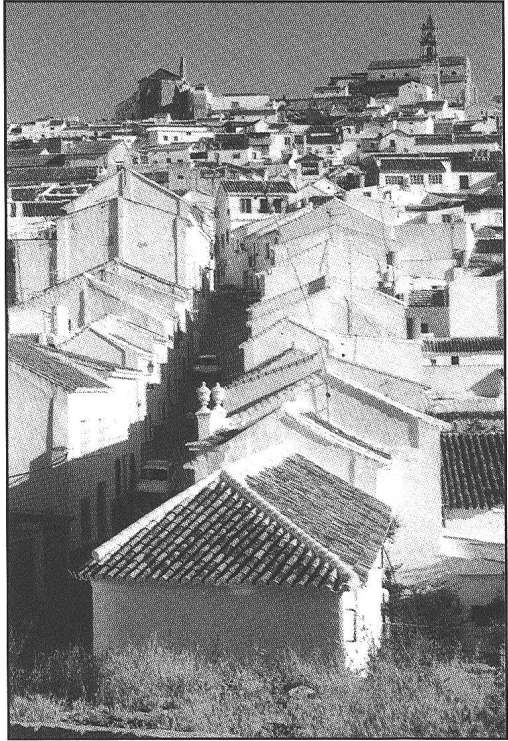
- Recomposición de señas de identidad y del paisaje.
- Creación de nuevas mentalidades respecto al patrimonio, tanto al cultural como al natural, dirigidas fundamentalmente a los habitantes de estos ámbitos.
- Fomentar la integración de las distintas culturas que confluyen en estos ámbitos; o, en otras palabras, potenciar la creación de una nueva cultura litoral en la que se reconozcan todos sus habitantes, con independencia del lugar de origen y de la causa que les haya llevado a vivir en ellos.
- Transformar el entorno litoral en un territorio cualificado en el que se integren adecuadamente sus asentamientos, tanto rurales como urbanos, pensando no sólo en una integración paisajística, sino también económica y social.
- Coordinar las políticas de patrimonio con los planes de ordenación del litoral y de desarrollo turístico.

- Definir y significar el patrimonio relacionado directamente con el mar -instalaciones portuarias históricas, arqueologías submarinas, artes de pesca y navegación, etc.-

### Aspectos clave en relación al patrimonio:

Personalidad litoral. Paisaje. Nueva interpretación del Patrimonio. Identificación de señas de identidad.

#### 4.1.1.3. Vegas y campiñas



Baena  
(Córdoba)

##### Contexto:

Ámbitos situados en las vegas de los ríos principales de la región y en las campiñas.

##### Articulación con el resto de la región:

Aunque existen excepciones, la red de comunicaciones es aceptable en términos generales, sobre todo en las conexiones con las capitales de provincia.

##### Recursos humanos:

Contexto social muy marcado por la vida agraria, en el que abundan los individuos con una cultura tradicional rica y menos transformada que en las zonas urbanas.

### Recursos culturales:

Alto valor monumental, artístico y arquitectónico. Entre los pueblos y ciudades de estos ámbitos se encuentran los paisajes de asentamientos humanos menos alterados y de más calidad de la Andalucía. Son un buen reflejo, aunque algo decadente en algunos casos, del esplendor que produjo la riqueza agraria de estas zonas.

### Recursos naturales:

Entornos naturales de gran valor por situarse en parajes fluviales o campiñeses de gran calidad.

### Recursos económicos:

Actividades agrarias. Servicios públicos. En las cabeceras comarcales, también se ha desarrollado un cierto sector comercial y en algunos núcleos industrias agroalimentarias.

### Debilidades sociales:

Graves problemas derivados de la estructura de la población activa y especialmente concretados en el paro. Paralelamente, existe un nivel de instrucción y formación profesional bajo.

### Debilidades en relación al patrimonio:

Se trata, en la práctica totalidad de los casos, como ya se ha apuntado, de núcleos que poseen un importante patrimonio cultural. Con todo, se aprecian problemas de descaracterización en numerosos pueblos y, en una mayoría, bordes urbanos de calidad ambiental degradada (vertederos incontrolados, profusión de medianeras sin enfoscar, cierto caos urbanístico, etc.). Los escasos recursos con que cuentan en relación al volumen de su patrimonio monumental, empeora la situación; además, se registra una baja sensibilidad hacia los valores de la arquitectura tradicional.

### Debilidades en relación al desarrollo:

Escaso dinamismo económico. Ausencia de tejido empresarial. Mínima diversificación económica y excesiva dependencia del sector agrario. Paro muy elevado.



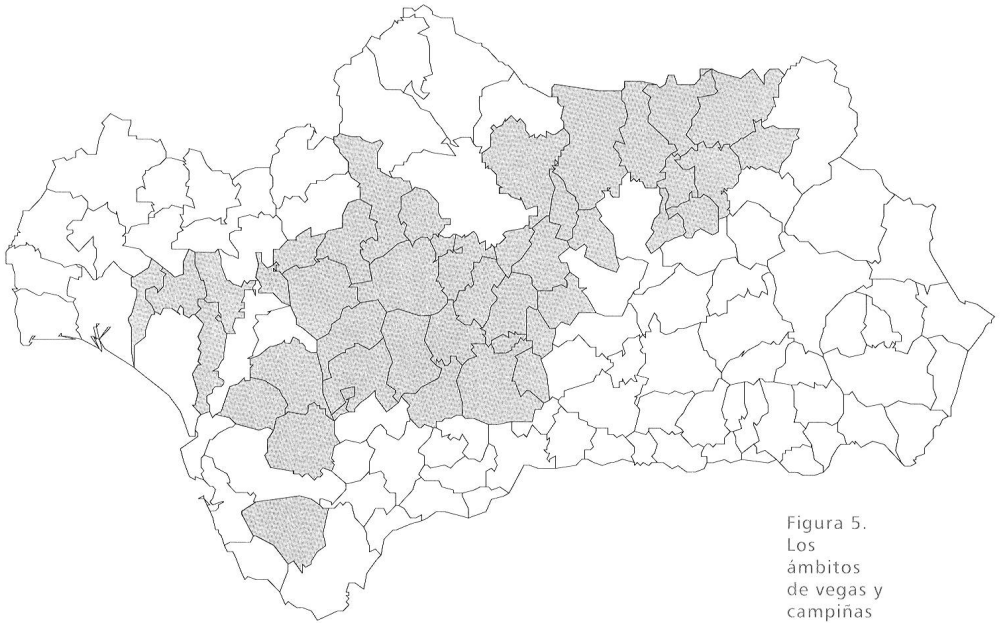


Figura 5.  
Los  
ámbitos  
de vegas y  
campiñas

### Propuestas:

- Fomentar la valoración propia de la sociedad rural.
- Recomposición de señas de identidad y paisajísticas allí donde éstas hayan sido deterioradas.
- Transformar el borde y entorno de los asentamientos en espacios cualificados.
- Hacer efectivas las políticas de patrimonio dentro de los planes de desarrollo económico y social en ámbitos rurales.
- Asegurar la cobertura de las demandas culturales en estos ámbitos, creando núcleos que aseguren la descentralización y el consumo culturales.

### Aspectos clave en relación al patrimonio:

Cualificación de los recursos humanos. Competencias y dotaciones culturales. Valoración de los signos de las señas de identidad rurales. Salvaguarda de la arquitectura popular.

#### 4.1.1.4. Ámbitos de montaña



Alhama de  
Granada

##### Contexto:

Ámbitos situados en las sierras andaluzas y altiplanicies.

##### Articulación con el resto de la región:

Muy desigual, abundando los accesos difíciles y en estado deficiente.

##### Recursos humanos:

Situación demográfica difícil, con poblaciones muy envejecidas y de bajo nivel educativo y profesional. En algunos núcleos, fuertemente afectados por las emigraciones de las décadas pasadas, se está produciendo un relativo, aunque no despreciable, flujo de retorno de aquellos emigrantes, con lo que la composición social se hace más rica, lo que, no obstante, en pocos casos se ha traducido en una redinamización demográfica.

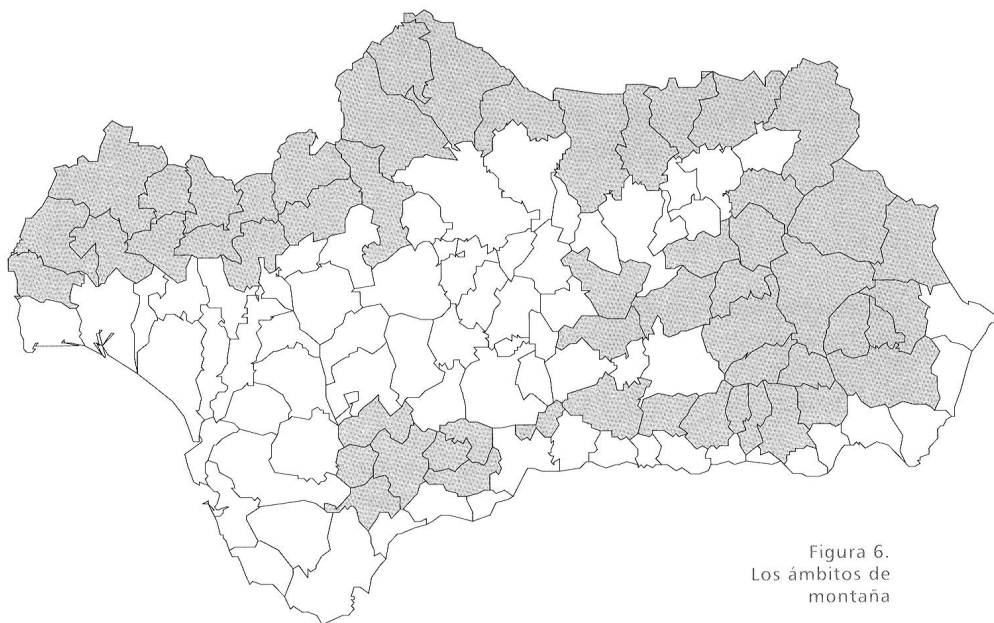


Figura 6.  
Los ámbitos de  
montaña

#### Recursos culturales:

Alto valor de la integración del paisaje humanizado y natural.

#### Recursos naturales:

Los espacios más singulares y menos transformados de Andalucía se encuentran en estos ámbitos.

#### Recursos económicos:

Actividades agrarias, algunas zonas con industrias artesanales y turismo rural incipiente. En algunas ámbitos existen proyectos de desarrollo local, algunos de ellos apoyados por la Unión Europea.

#### Debilidades sociales:

Población envejecida; mantenimiento de la emigración, que en muchos casos no se contrarresta con la inmigración de retorno. Escasas perspectivas de desarrollo social y económico para sus habitantes.

### Debilidades en relación al patrimonio:

Se trata del patrimonio cultural tradicionalmente menos valorado de la región. Así, es también el más desconocido. Problemas de conservación y, en no pocas ocasiones, de expolio.

### Debilidades en relación al desarrollo:

Estancamiento económico ante la falta de diversificación en las actividades. Excesiva dependencia de las ayudas públicas.

### Propuestas:

- Fomentar la valoración propia de la sociedad rural.
- Recomposición de señas de identidad y paisajísticas allí donde éstas haya sido deterioradas.
- Relacionar las políticas de patrimonio con los planes de desarrollo rural, de zonas desfavorecidas y de protección de espacios naturales de montaña.
- Potenciar las dotaciones culturales en estos ámbitos, de forma que se difuminen las diferencias de acceso a la oferta cultural entre los habitantes de estos ámbitos y los del resto de Andalucía.

### Aspectos clave en relación al patrimonio:

Romper el triángulo de la debilidad social, económica y cultural. Dignificar la sociedad y cultura rurales. Salvaguarda del paisaje, con especial atención a la arquitectura popular.

## 4.2. El territorio como espacio desde el que plantear estrategias para las políticas de patrimonio como factor de desarrollo

La aplicación territorial de las políticas de desarrollo es el modo más habitual de plantear el despliegue metodológico de tales políticas. La perspectiva territorial obliga al planificador a plantear propuestas que alcancen todos o la mayor parte de enclaves de la región; minimiza las desigualdades de reparto de recursos entre las zonas urbanas y las rurales; y asegura un principio democrático al facilitar el acceso a equipamientos y servicios con independencia del lugar en el que se habite. En esta lógica, se pretende aprovechar las experiencias valiosas de otras políticas de base territorial en el campo de la gestión de los recursos de patrimonio.

El modelo teórico que se presenta no es un modelo cerrado. El objeto de incluirlo en esta publicación se centra en aportar un nuevo elemento para el debate y la reflexión, un punto de partida que permita la discusión sobre qué base permita llevar a cabo una política en la que el patrimonio coadyugue al desarrollo y, sobre todo, que potencie la acción integrada entre esta política y otras que apunten hacia el desarrollo global de los andaluces.

#### 4.2.1. Justificación de una ordenación en escalas

Al hablar de una base territorial de referencia para las políticas de patrimonio y desarrollo, se piensa en una realidad que es susceptible de ser analizada y planificada en distintas escalas. Así, se plantean tres escalas básicas de trabajo:

I) Regional, que abarca toda Andalucía.

II) La Provincia.

III) El Ámbito Comarcal.

La necesaria organización en estas escalas para la aplicación de políticas sobre el patrimonio como factor de desarrollo se argumenta en la voluntad de conseguir:

- a) Una descentralización coherente y eficaz de la política de patrimonio que acerque al ciudadano las decisiones que se toman en esta materia.
- b) La transferencia de responsabilidades a las escalas comarcales en la gestión del patrimonio y en la búsqueda de nuevas vías de desarrollo.
- c) La distribución equilibrada de los recursos económicos y equipamientos relacionados con el patrimonio.
- d) La ponderación del peso de las escalas inferiores frente a las superiores, o lo que es lo mismo, no utilizar la escala como un método de reforzamiento de los niveles más altos, sino como argumento de apoyo a los más bajos.
- e) La circulación de ideas y propuestas desde las escalas locales hacia las de gestión centralizada, y no sólo en sentido inverso.

Cabría preguntarse por qué la escala inferior viene determinada por los ámbitos comarcales y no por los municipios. Las ventajas que ofrecen los primeros son patentes; entre ellas, la de que a la hora de comparar unos con otros, los ámbitos son más homogéneos respecto a su extensión y número de habitantes, al menos en comparación con las grandes diferencias que presentan los municipios. Además, el ámbito se acerca más a la idea de comarca, posee un núcleo primacial (dos en algunos casos), tal como se define en las Bases para la ordenación del territorio de Andalucía, y obliga a organizarse en mancomunidad, lo que alienta el perseguido espíritu de coordinación entre distintas instituciones. Por último, el ámbito comarcal conecta mejor con la noción del territorio entendido como el espacio dotado de una identidad relativamente compleja, lo que es muy difícil de percibir en zonas en las que los términos municipales son muy pequeños (los de la Vega de Granada por ejemplo) o excesivamente contrastados (como los del extremo suroccidental de la provincia de Sevilla).

## 4.2.2. Objetivos de gestión ordenados por escalas

Se propone una aplicación cruzada entre, por un lado, los objetivos que se plantean a lo largo de este punto para cada escala de actuación y, de otro, las características de zonas definidas en el punto 4.1. (grandes aglomeraciones urbanas, litorales, de vega y campiña, y de montaña). Los órganos de gestión se establecen en relación a los primeros, aunque el contenido y orientación de la gestión se matiza y adapta a las segundas. Por ejemplo, la gestión del patrimonio de Almuñécar debería contar con las características propias de los ámbitos litorales y, a la vez, cubrir los objetivos y dotarse del órgano de gestión previsto para el nivel jerárquico III; en la provincia de Jaén, en cambio, se contaría con las características propias de una provincia mayoritariamente de montaña y, en menor medida, de vega y campiñas, combinadas con los objetivos y órgano de gestión relativos al nivel jerárquico II.

Por lo demás, se propone un modelo en el que las competencias y responsabilidades más ligadas a la Administración sean aquellas que se ofrecen en la escala I ó II, en tanto que éstas se comparten con un mayor número de otras instituciones económicas y ciudadanas en el rango jerárquico de los ámbitos comarcales del nivel III.

### 4.2.2.1. Objetivos comunes a todas las escalas

Entre los objetivos que deben perfilarse en las políticas de gestión, con independencia de que ésta se formule para el conjunto de la región, para una provincia o para ámbitos comarcales concretos, se deben señalar:

- a) Formalizar una política coherente, sólida e integral respecto al patrimonio.
- b) Crear una cultura de participación y colaboración entre todos los responsables institucionales, agentes sociales, propietarios y profesionales del patrimonio.
- c) Fomentar la comunicación y difusión general de la información sobre el patrimonio.
- d) Conectar los grandes centros de investigación regional con el conocimiento, gestión y reflexión continua sobre el patrimonio.
- e) Desarrollo al máximo de las Leyes sobre Patrimonio Histórico en sus territorios de competencia.
- f) Preparación, aprovechamiento y difusión de las nuevas tecnologías en la gestión del patrimonio.

### 4.2.2.2. La gestión en el nivel jerárquico regional (I)

#### **Objetivos clave:**

- a) Realizar el Inventario General Andalúz de Recursos del Patrimonio.
- b) Formar el Programa Andalúz sobre el Patrimonio como Factor de Desarrollo

dentro del Plan General de Bienes Culturales en su segundo período de vigencia.

- c) Fomento de redes andaluzas sobre el patrimonio como factor de desarrollo y con otras Comunidades Autónomas, con la Unión Europea y con otras instituciones de carácter internacional.
- d) Determinación de dotaciones mínimas en cada escala, infraestructuras, equipamientos, servicios y recursos humanos.
- e) Establecer un Plan de Formación de Profesionales en materia de Patrimonio y Desarrollo.
- f) Consolidación de un Plan de Formación de Investigadores en materia de Patrimonio y Desarrollo.
- g) Creación de una línea de publicaciones regional sobre Patrimonio y Desarrollo.
- h) Elaboración de criterios presupuestarios generales y adscripción de fondos europeos y otras ayudas.
- i) Apoyo en la previsión presupuestaria a los niveles territoriales inferiores.
- j) Fomento de la participación de otras instituciones, públicas y privadas, en el campo del patrimonio y desarrollo.

#### 4.2.2.3. La gestión en el nivel jerárquico provincial (II)

##### **Objetivos clave:**

- a) Realizar Inventarios Provinciales de Recursos de Patrimonio.
- b) Formar los Planes Provinciales sobre el Patrimonio como Factor de Desarrollo.
- c) Crear condiciones adecuadas para la descentralización en los ámbitos.
- d) Establecer mecanismos de conexión entre los ámbitos de cada provincia y los de las vecinas.
- e) Formación de personal adecuado a la descentralización y las distintas escalas.
- f) Definición de los planes provinciales de investigación en materia de Patrimonio y Desarrollo.

#### 4.2.2.4. La gestión en el nivel jerárquico del ámbito comarcal (III)

##### **Objetivos clave:**

- a) Realización de inventarios de recursos del Patrimonio por ámbitos comarcales.
- b) Formar las prioridades sobre Patrimonio como factor de Desarrollo por ámbito comarcal.
- c) Detallar la relación Patrimonio y Desarrollo en la escala municipal.
- d) Informar a los gabinetes provinciales y central sobre necesidades de formación profesional y ocupacional en cada ámbito comarcal.
- e) Definición de líneas de investigación por ámbito comarcal.
- f) Establecer programa de publicaciones en materia de Patrimonio y Desarrollo.