

JOSÉ TOMÁS VENABLES BRITO^a
INMACULADA C. GUERRERO-AMADOR^b

CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA PATRIMONIAL Y PAISAJÍSTICA EN LA PLANIFICACIÓN URBANA DE VARIOS MUNICIPIOS DEL ÁREA METROPOLITANA DE SEVILLA (ESPAÑA)

RESUMEN

La protección del patrimonio y el paisaje es una materia de gran relevancia en toda Europa, puesto que en sus múltiples formas encarna la identidad, cultura y saberes de toda su historia. En España, para precisar sus mecanismos, se ha consolidado un completo entramado de normas y regulaciones nacionales, autonómicas y municipales que articulan y gestionan su acto de operar de acuerdo con sus competencias y escala territorial. Sin embargo, y a pesar de este macizo tejido normativo, se han identificado en Andalucía múltiples incumplimientos y omisiones que ponen a diversos elementos del patrimonio y el paisaje en grave riesgo frente al crecimiento urbano. Para evidenciar esto, el presente artículo realiza una revisión de los planes generales de ordenamiento urbano (PGOU) de tres municipios pertenecientes al área metropolitana de Sevilla: Alcalá del Río, Santiponce y La Rinconada, con el fin de reconocer incumplimientos a la normativa territorial, ambiental y urbanística; y analizar los motivos y riesgos que esto implica. Para ello fue necesario, primero, la revisión de la legislación concerniente, para contrastarla con los últimos PGOU de los casos escogidos analizando un sistema de información geográfica. Su análisis detallado permitió evidenciar numerosas omisiones e incumplimientos, producto

a Máster en “Gestión del territorio, instrumentos y técnicas de intervención”. Universidad de Sevilla. Carlos Silva Vildósola 9363, La Reina, Santiago de Chile. +56 958754610. josetomasvenables@gmail.com. <https://orcid.org/0000-0001-6885-8845>

b Departamento de Geografía Física y AGR. Facultad de Geografía e Historia. Universidad de Sevilla. C/ María de Padilla, s/n. 41004 España. inmaguer@us.es. <https://orcid.org/0000-0003-2478-2935>.

Fecha de recepción: 26-10-2021. Fecha de aceptación: 04-05-2022.

de una deficiente aplicación de las normas y una exigua fiscalización. Esta situación genera un riesgo de afección a diversos elementos patrimoniales y paisajísticos, de gran valor para toda España.

PALABRAS CLAVE: Andalucía; incumplimiento legislación urbanística; patrimonio; paisaje.

COMPLIANCE WITH HERITAGE AND LANDSCAPE REGULATIONS IN THE URBAN PLANNING OF SEVERAL MUNICIPALITIES IN THE METROPOLITAN AREA OF SEVILLE (SPAIN)

ABSTRACT

Heritage and landscape protection is a matter of great relevance in Europe because, in its multiple forms, the identity, culture, and knowledge of its entire history are embodied. In Spain, to specify its mechanisms and according to its competence and territorial scale, a detailed framework of national, regional, and municipal rules and regulations is consolidated to articulate and manage its operation. However, and despite this massive regulatory framework, multiple breaches and omissions have been recognized in Andalucía, putting several heritage and landscape elements at serious risk from urban expansion. To prove what happens, this article reviews the General Urban Planning Plans (GUPP) of three municipalities located within Seville metropolitan area: Alcalá del Río, Santiponce, and La Rinconada, to recognize and analyze non-compliance of territorial, environmental and urban regulations, and deepen into the reasons and risks that this implies. For that, it was necessary, first, to review the relevant regulation, and then to contrast it with the last GUPP of the selected cases, using a GIS. The analysis allowed us to find out several omissions and non-compliances as a result of a poor application of the norms and a meager inspection of their compliance. A situation that generates a serious risk in several heritage and landscape elements, with great value for all of Spain.

KEYWORDS: Andalucía; heritage; landscape; territory, legislation, omissions.

INTRODUCCIÓN

La protección y puesta en valor del patrimonio y el paisaje es un asunto que, más allá de sus diferentes mecanismos de gestión, se reconoce transversalmente a la hora de abordar su estudio en nuestros días. No solo por el carácter icónico, de singularidad e identidad que poseen los elementos constituyentes de un territorio, sino también por ser un motor económico y social de desarrollo (Greff, 1990; Greenfield, 1996; Vázquez, 1993 y 1999). Así lo reconocen la Unión Europea (UE), Naciones Unidas (ONU), Unesco y diversos organismos multilaterales que durante los siglos xx y xxi han consolidado esta idea, creando instituciones y normativas especializadas para velar por el resguardo de la herencia natural y el legado cultural del hombre en todo el mundo. Esto ha supuesto una constante evolución en la comprensión del patrimonio y el paisaje para las instituciones que tienen competencias en su delimitación, protección y gestión, lo que implica crear normativas cada vez más elaboradas en pos del resguardo de sus atributos frente a las diversas amenazas que trae el crecimiento y desarrollo de las actividades humanas.

La Unesco (2014) señala que patrimonio son todos aquellos “lugares de interés histórico y cultural, los sitios y paisajes naturales y los bienes culturales, así como el patrimonio inmaterial”, cuyo valor excepcional merezcan una protección. Ahora bien, ¿cuáles son esos valores excepcionales que transforman un edificio, un paraje o un paisaje en patrimonio? Algunas de las recientes investigaciones reconocen que los elementos patrimoniales (materiales e inmateriales) adquieren su valor más allá de su materialidad física o belleza, desplazando su atención desde el objeto hacia el sujeto (Llul, 2005; Mulero, 2015; Fernández, 2019). Se transita así hacia una valoración que radica en el observador y en la apreciación que la sociedad le asigna (Silva y Fernández, 2017). De igual modo, la excepcionalidad no reside únicamente en su materialidad, belleza o monumentalidad, sino también, y sobre todo, en la amalgama de valores atribuidos subjetivamente y en los elementos no perceptibles pero presentes en el imaginario sensitivo-sentimental de las personas (Guerrero, 2009).

Por su parte, la definición e inclusión del paisaje como elemento a salvaguardar es más reciente (última década del siglo xx), lo que trae consigo una profunda revolución en los límites de lo previamente considerado como excepcional y patrimonizable. El Convenio Europeo del Paisaje (CEP), realizado en Florencia en el año 2000, constituye el primer tratado orientado a la protección, gestión y ordenación de los paisajes europeos y hasta el día de hoy supone las bases conceptuales y metodológicas para su aplicación en todo el mundo. Según este convenio, “Paisaje es cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos” (Consejo de Europa, 2000, p. 208). Esta definición dio un carácter global, integral y transversal al paisaje, entregándole autonomía al objeto en su protección, gestión y ordenación, y que en buena lógica dejan su impronta en la ordenación paisajística y sostenible del territorio (González, 2007). Al respecto, Zoido (2016) distingue tres componentes claves en la definición del CEP: primero, que el paisaje no se concibe desde cánones hegemónicos que lo definen como algo que necesariamente debe ser bello, monumental o extraordinario, sino que puede ser cualquier trozo del territorio cuya composición y características le den una identidad o singularidad. En segunda instancia, señala que el paisaje es en tanto que percepción del hombre, por tanto, su valoración existe desde y para él. Por último, señala que por paisaje se entenderá todo aquello que sea resultado de la interacción humana y natural, es decir, no serán paisajes únicamente los picos del Himalaya, sino que también lo podrán ser territorios agroindustriales, grandes urbes o la mixtura interactiva del hombre, la geografía y la naturaleza.

Ahora bien, si el carácter omnicomprendivo de las políticas europeas y de ordenación del territorio otorgan un marco competencial adecuado para la elaboración de propuestas de protección y puesta en valor del paisaje (Fajardo, 2001), se podrá ver en esta investigación que en ocasiones las instituciones que se ocupan de la gestión territorial no lo llevan a cabo. En muchos casos, no por falta de herramientas o instrumentos adecuados, sino por omisión deliberada a causa de intereses políticos y urbanísticos de los propios poderes públicos.

En España y Andalucía, la protección del patrimonio y el paisaje se han ido consolidando reglamentariamente en las últimas décadas, conformando un conjunto de estrategias y normativas que procuran no solo la conservación de sus elementos, sino también su valoración, gestión y puesta al alcance de la sociedad (Caravaca et al., 1997). Así lo establecen, entre otras, las leyes nacionales 16/1985 del Patrimonio

Histórico Español y 42/2007 del Patrimonio Natural de España, y las leyes autonómicas 14/2007 del Patrimonio Histórico de Andalucía y 2/1989 de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía. Todas ellas configuran una sólida base normativa para que los diversos instrumentos de ordenación y planificación de la comunidad autónoma puedan incorporarlas a su planificación territorial y ambiental. Sin embargo, cada vez es más habitual encontrar territorios donde el cuerpo normativo no ha sido adecuadamente contemplado para asegurar su protección en los planes generales de ordenación urbanística (PGOU), lo que supone que diversos elementos patrimoniales y paisajísticos se encuentren en riesgo frente a las amenazas del crecimiento y la densificación de los núcleos urbanos. Muestra de ello ha sido el acelerado proceso de urbanización de las últimas décadas del siglo xx, durante el cual se ha producido un crecimiento expansivo de los suelos urbanos a nivel mundial que ha derivado en innumerables conflictos ocasionados por la presión y afección sobre los recursos naturales, suelos agrícolas y también sobre el patrimonio y el paisaje (Alberdi, 2008; Mata, 2008; De Santiago y Prada, 2021). Señalan Pujada y Font (1998) que las políticas de ordenación del territorio tienen como objetivo alcanzar un desarrollo sostenible para un territorio concreto, reafirmando la definición de la Carta Europea de Ordenación del Territorio (Consejo de Europa, 1983), adoptada como referente de las leyes de ordenación del territorio de las diferentes comunidades autónomas españolas. Esta carta indica que los instrumentos de ordenación y planificación del territorio (IOPT) son la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad, y por tanto un elemento clave en la aplicación de políticas concretas que protejan y permitan un equilibrio armónico entre los diversos elementos que interactúan dentro de cualquier territorio. Para estas tareas los planes generales de ordenación urbana (PGOU) son claves, ya que establecen la ordenación estructural del término municipal, definen las directrices de evolución urbana y de ocupación del territorio, y se hacen cargo de la ordenación pormenorizada de las determinaciones del plan, al mismo tiempo que definen y protegen, entre otras cosas, los ámbitos y elementos de interés especial por su valor histórico, arquitectónico, cultural, natural y paisajístico (Junta de Andalucía, 2002).

Para ello, y con el fin de promover un desarrollo sostenible de los territorios, se aprobó en 2007 la Ley de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (GICA), cuyo objetivo es establecer un marco normativo para toda actividad que se desarrolle en el territorio andaluz. De acuerdo con esta ley, todo plan, programa y proyecto debe regirse por instrumentos de prevención y control específicos. En concreto, para los PGOU, establece que deben someterse a una Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), con el fin de prevenir y controlar las afecciones sobre el territorio, salvaguardando sus componentes ambientales, paisajísticos y patrimoniales. Para esto, cada PGOU debe ir acompañado de un Estudio Ambiental Estratégico (EsAE), en el que se identifiquen, describan y evalúen los posibles efectos significativos del planeamiento urbano en el territorio, presentando alternativas razonables técnica y ambientalmente, que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito de aplicación geográfico de este (Junta de Andalucía, 2007).

Como se reconoce en este artículo, a pesar de la clara definición normativa en estos ámbitos, el vertiginoso crecimiento de las ciudades no siempre ha dialogado de la mejor manera con su ordenación ni sus legislaciones (Barrero, 1994; Florido, 2013), lo que ha puesto en peligro la conservación de diversos elementos del patrimonio y el paisaje, al no adquirir la prioridad y relevancia que debiera en los procesos de planificación territorial. Visto esto, creemos que es muy oportuno reflexionar sobre

el análisis de estas situaciones, para evitar que la salvaguarda de estos elementos quede condicionada por la preponderancia o necesidad que dispongan los PGOU sobre estos suelos, dejando su salvaguarda únicamente a la concienciación de los políticos, técnicos y ciudadanos que reclamen su protección (Fernández y Leboeiro, 1994).

En el caso de Andalucía, se ha reconocido que un alto número de municipios no ejecuta las indicaciones de los planeamientos de protección (o tienen planeamientos no ejecutados), muchos de los cuales evidencian ser un claro incentivo a su economía interna por medio de la ampliación de sus suelos urbanos. Lo cual involucra diversos incumplimientos de la ley y un riesgo latente para el patrimonio y el paisaje. Reconocido esto, el presente trabajo realiza una aproximación a la aplicación efectiva de la legislación sobre patrimonio y paisaje en los PGOU de tres municipios pertenecientes a la aglomeración urbana de Sevilla: Alcalá del Rfo, Santiponce y La Rinconada; una metodología que permitió, mediante el estudio de casos, identificar las principales incoherencias e incumplimientos normativos hallados en cada uno de sus PGOU vigentes, y gracias a esto profundizar en los motivos que los conducen y originan.

METODOLOGÍA Y FUENTES

Metodología

La metodología seguida se divide en distintas etapas: una primera sintetiza las principales características patrimoniales y paisajísticas de cada uno de los municipios estudiados, lo que incluye cartografías, datos base y previsión de suelo urbanizable acorde a su PGOU. Para ello, se confeccionaron fichas resumen que se complementan con cartografías de reconocimiento y localización del patrimonio y del paisaje presentes en cada término municipal.

Una segunda etapa comprende la recopilación de las principales normativas referentes al patrimonio y el paisaje, tanto en España como en Andalucía, con lo cual se reconocen sus marcos de acción y categorías de protección. Al mismo tiempo, se revisó y consultó la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA, 2002) y el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Andalucía (POTAUS, 2009), con el fin de identificar cómo se han adaptado los PGOU estudiados a estas normativas, y qué condicionamiento suponen en el planeamiento municipal.

Finalmente, para poder identificar y dimensionar los incumplimientos de la normativa de acuerdo con las distintas tipologías existentes de protección del patrimonio y el paisaje, se realizó una serie de cartografías, mediante un SIG, que integran información de bases oficiales, tales como estudios ambientales estratégicos, PGOU y cartas arqueológicas, con el fin de localizar y espacializar yacimientos arqueológicos, inmuebles del patrimonio rural y *buffer* de protección de bienes de interés cultural (BIC). Para el caso específico de uno de los municipios (Santiponce), fue necesario también crear un mapa que delimita el *buffer* según las distancias señaladas por la normativa de protección, de cara a visualizar el entorno de protección y contrastar el avance de los suelos urbanos en el perímetro del BIC.

Fuentes bibliográficas

Los recursos utilizados para realizar la recopilación de normas y características generales fueron muy variados, teniendo siempre como referencia la información recogida en cada uno de los PGOU. Esta información ha resultado clave, dado que en ella se exponen las determinaciones y actuaciones generales previstas en su planificación, lo que ha permitido identificar el detalle de las propuestas de expansión urbana en cada término municipal. Algunas de ellas se recogen en la tabla 1, donde se muestra un resumen de las normativas urbanísticas y ambientales que debe aplicar todo PGOU en la aglomeración urbana de Sevilla, referente a la protección y gestión del patrimonio y el paisaje. En esta se organiza la información según sea su escala de aplicación, junto a las competencias y categorías de protección o el marco de acción de cada una.

De igual modo, los documentos que han aportado información para los casos por estudiar han sido los siguientes:

- El PGOU de Alcalá del Río, 2017. Ingeniería y Estudios Medioambientales S. L.
- El Estudio Ambiental Estratégico de Alcalá del Río, 2017. Ingeniería y Estudios Medioambientales S. L.
- La Carta Arqueológica Municipal del Ayuntamiento de Alcalá del Río, 2011. Ayuntamiento de Alcalá del Río.
- La Adaptación del Planeamiento Vigente a la LOUA de Santiponce, 2008. Ayuntamiento de Santiponce.
- Las normas subsidiarias (NN. SS.) municipales de Santiponce, 1986. Ayuntamiento de Santiponce.
- El Plan Director del Conjunto Histórico de Itálica, 2009. De la Red de Espacios Culturales de Andalucía (RECA), Junta de Andalucía.
- El PGOU de La Rinconada, 2007. Ayuntamiento de La Rinconada.
- La Declaración Ambiental Estratégica (DAE) sobre la revisión parcial del PGOU de La Rinconada, para su adaptación al POTAUS, 2016. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Junta de Andalucía.
- La Guía Digital del Patrimonio Cultural de Andalucía del IAPH. Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico, de la Junta de Andalucía.
- La Estrategia de Paisaje de Andalucía. Junta de Andalucía, 2012.

Tabla 1. Normativas urbanísticas y ambientales aplicables en los PGOU (Escala (ESC); Nacional (N); Autonómica (A); Subautonómica (S-A)).

Fuente: Elaboración propia basada en normativa vigente.

NORMATIVA	ESC.	COMPETENCIAS	CATEGORÍAS DE PROTECCIÓN / MARCO DE ACCIÓN
Ley 16/1985, del Patrimonio Histórico Español	N	* Define los elementos del patrimonio histórico-cultural de España y establece las normas generales de conservación. * Señala las competencias y responsabilidades para su protección.	a) Bienes de interés cultural (BIC) b) Monumentos c) Yacimientos arqueológicos d) Const. en el medio rural e) Bienes de interés etnológico y arquitectónico f) Paisajes geográficos y singulares
Ley 14/2007, del Patrimonio Histórico de Andalucía	A	* Establece el régimen jurídico del patrimonio histórico de Andalucía. * Crea el Catálogo General y el Inventario de Bienes Reconocidos del patrimonio histórico andaluz. * Establece los criterios de conservación y restauración.	a) Monumentos. b) Conjuntos históricos c) Jardines históricos d) Sitios históricos e) Zonas arqueológicas f) Lugares de interés etnológico g) Lugares de interés industrial h) Zonas patrimoniales
Ley 7/2007 de Gestión Integrada de Calidad Ambiental (GICA)	A	* Establece un marco normativo para el desarrollo de la política ambiental de Andalucía, a través de los instrumentos que garanticen la incorporación de criterios de sostenibilidad sobre planes, programas y proyectos. * Define y establece el marco de acción de los instrumentos de prevención y control ambiental, dentro de los cuales está la Evaluación Ambiental de Planes y Programas.	* Actuaciones públicas o privadas de explotación, actividades industriales y proyectos de infraestructura. * Planes y programas que involucren actividades productivas y planeamiento del territorio urbano y rural, y del uso del suelo.
Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA)	A	* Establece la regulación de la actividad urbanística y el régimen de utilización del suelo, para toda Andalucía. * Específica, define y detalla la aplicación de instrumentos de planeamiento.	* Se aplica sobre toda nueva actividad que requiera definición y utilización de suelo.
Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA)	A	* Establece los criterios territoriales básicos para la delimitación y selección de áreas de planificación territorial, ambiental, económica y sectorial. * Establece medidas de protección del patrimonio histórico y cultural de toda Andalucía.	a) Los espacios naturales y bienes culturales protegidos b) Patrimonio inmueble con categoría BIC e inscrito en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz. c) Yacimientos arqueológicos y elementos del patrimonio cultural.
Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla (POTAUS)	S-A	* Establece el soporte para desplegar las estrategias de desarrollo territorial.	* Opera para todos los elementos patrimoniales y paisajísticos protegidos del territorio, correspondiente a los 46 municipios que forman parte de la aglomeración urbana de Sevilla.

CASOS DE ESTUDIO

Los tres municipios analizados, Alcalá del Río, Santiponce y La Rinconada, se localizan al norte de Sevilla capital y todos se muestran vinculados territorialmente al río Guadalquivir y al área de la aglomeración urbana (figura 1). Cabe señalar que Alcalá del Río y La Rinconada cuentan con planeamientos urbanísticos recientes, adaptados a la LOUA, mientras que Santiponce solo cuenta actualmente con una adaptación parcial a la LOUA (2008), referida a las NN. SS. de 1986.

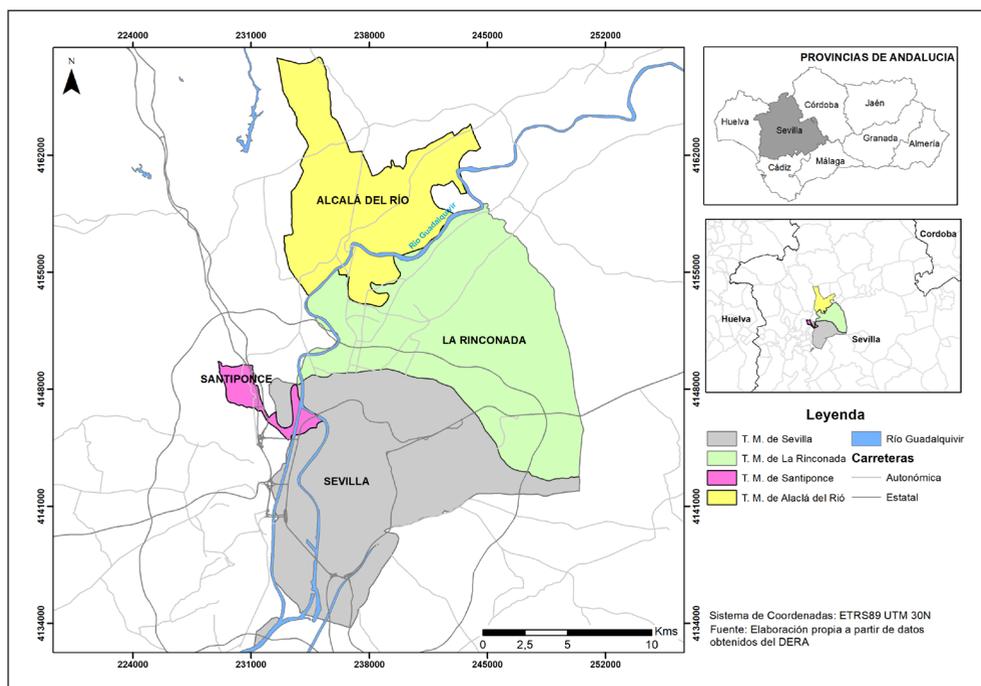


Figura 1. Situación de los municipios estudiados en relación con el río Guadalquivir y la ciudad de Sevilla.
Fuente: elaboración propia a partir de los Datos Espaciales de Referencia de Andalucía (DERA).

Alcalá del Río

Este municipio se ubica en la margen derecha del río Guadalquivir, a 14,5 km al norte de Sevilla, dentro de la mancomunidad de La Vega. Casi el 80 % de la población se concentra en el núcleo principal, y el resto se distribuye en los poblados de colonización de Esquivel, San Ignacio del Viar y El Viar, creados a mediados del siglo XX bajo la política de modernización agraria (Tames, 1988).

El documento de planificación previo al PGOU actual se encontraba vigente desde 2001, por lo que fue necesaria su reformulación en 2005, para ajustarse a la nueva normativa andaluza sobre ordenación

del territorio. Tras un largo periodo de tramitación, en 2010 se establece el documento de aprobación provisional del PGOU, sin embargo, no será hasta el año 2016 cuando se aprueba provisionalmente.

En cuanto a su principal valor patrimonial, este reside en el legado histórico correspondiente a lo que queda de la antigua “Ilípa Magna”, sobre la que actualmente se erige el núcleo urbano, y la cual gozó de riqueza y prestigio durante época romana. De estos tiempos aún perdura parte de la muralla que protegía la ciudad y diversos yacimientos arqueológicos. En el siglo xv, se construyeron diversas iglesias y edificios que perduran hasta nuestros días como herencia de la identidad histórica de la ciudad, al igual que una presa hidroeléctrica sobre el cauce del Guadalquivir y los poblados de colonización, ambos legados de la primera mitad del siglo xx. Los principales datos estadísticos y patrimoniales del municipio aparecen registrados en la figura 2.

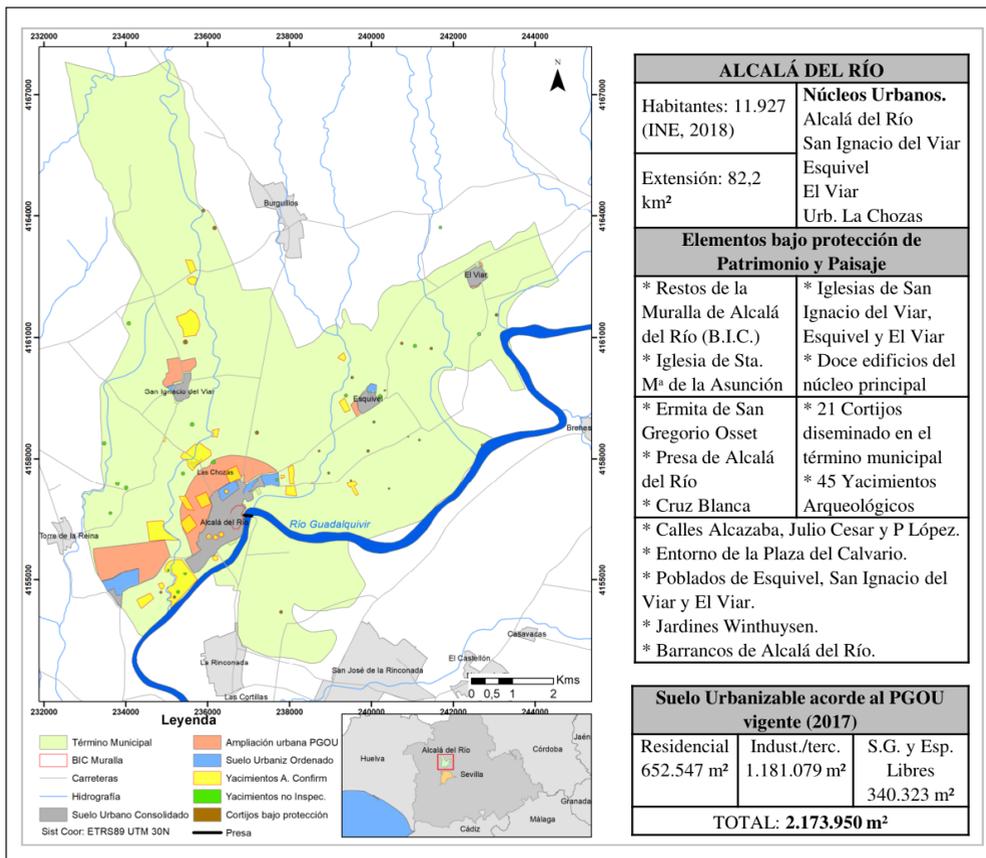


Figura 2. Principales datos estadísticos, elementos patrimoniales, paisajísticos y ampliación del PGOU de Alcalá del Río.

Fuente: PGOU de Alcalá del Río 2017.

Santiponce

El municipio se localiza a solo 9 km al noroeste de la capital andaluza, en el Campo de Tejada, y forma parte de la comarca del Aljarafe. Emplazado en la margen derecha del Guadalquivir, en los límites de su llanura de inundación, posee un reducido tamaño con solo un área urbana consolidada. Su planeamiento general vigente, previo a la adaptación de la LOUA en 2008, eran las NN. SS. de 1986, junto con su revisión de 1993. El planeamiento de 1986 y sus consecuentes modificaciones habían agotado la capacidad en lo que se refiere a uso residencial, industrial y terciario proyectado, sin embargo, la adaptación a la LOUA de 2008 no prevé ampliación de nuevos suelos, sino solo su consolidación. Al respecto, cabe señalar que la revisión de 1993 ya contemplaba una ampliación de 360.765 m² de suelo urbano, un gran crecimiento considerando que el municipio solo tiene una extensión total de 8,4 km².

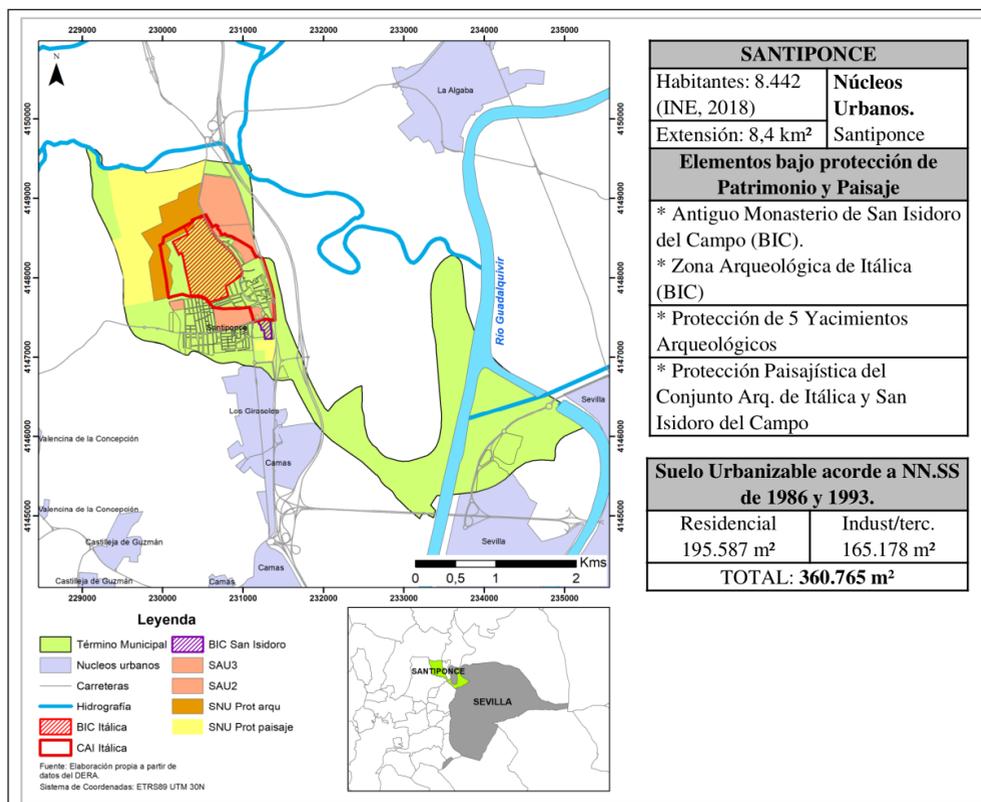


Figura 3. Principales datos estadísticos; elementos patrimoniales y área de ampliación recogidas en las NN. SS. de Santiponce (1986).

Fuente: elaboración propia a partir de los datos recogidos en la adaptación del PGOU de Santiponce 2008 y los datos del municipio del Instituto Nacional de Estadística (INE).

El patrimonio de Santiponce es reconocido en todo el mundo gracias a que la actual población se asienta sobre lo que antiguamente fue Itálica, la primera ciudad romana en el sur de la península ibérica, cuna de los emperadores Adriano y Trajano. Tras varios siglos de abandono, a finales del siglo XIX fue rescatada y revalorada, y actualmente constituye uno de los conjuntos romanos mejor conservados del sur del continente. Sin embargo, y empero de los múltiples esfuerzos de rescate, la superposición del núcleo urbano sobre gran parte de la ciudad antigua de Itálica, y la proximidad de las edificaciones actuales al perímetro declarado de bien patrimonial, supone un gran riesgo y dificultad para la conservación y el rescate de los restos que aún yacen bajo tierra.

El municipio también alberga el antiguo monasterio de San Isidoro del Campo, que corresponde a un monasterio-fortaleza, considerado como uno de los conjuntos mudéjares más significativos de la península ibérica (Respaldiza, 1996).

La Rinconada

El municipio de La Rinconada se localiza a solo 9 km al noreste de Sevilla, dentro de la comarca de La Vega, sobre la llanura y las terrazas aluviales de la margen izquierda del río Guadalquivir. Posee dos zonas urbanas consolidadas: la correspondiente a La Rinconada como núcleo histórico original, con un 26 % de la población, y San José de La Rinconada, con un 69 % de esta. Debido a la importante extensión de su término municipal, se pueden encontrar a su vez diversos núcleos menores que albergan en su conjunto el 5 % de la población.

El planeamiento general vigente es la Revisión del Plan General de Ordenación Urbanística de La Rinconada, aprobado definitivamente por la Junta de Andalucía el 29 de julio de 2007. Con posterioridad se han llevado a cabo una veintena de modificaciones para ajustar su contenido a la LOUA y al POTAU, esta última aprobada en 2018. La formulación de este nuevo PGOU comienza tras una evidente insuficiencia del anterior para hacer frente a las necesidades del área metropolitana de Sevilla, y bajo estas directrices la modificación del planeamiento de 2007 propone una expansión del suelo urbano de casi 8 km², lo cual incluye un área de oportunidad que conecta ambos núcleos urbanos consolidados.

El patrimonio más importante de La Rinconada es el denominado Cerro Macareno, una elevación artificial (Tell) formada a base de la acumulación de restos arqueológicos de distintas edades (tartésica, turdetana, romana). Se encuentra ubicado a las afueras de la aglomeración urbana, rodeado de tierras de labor y de los nuevos viales de comunicación que plantea el PGOU. En 2017 se aprobó incoar un expediente para catalogar el yacimiento como BIC, el cual aún está en tramitación, sin embargo, ya cuenta con el respaldo de la Comisión Provincial de Patrimonio Histórico de Sevilla.

Junto a esto se encuentra el Centro Logístico de Patrimonio Cultural de Andalucía, catalogado como BIC debido a los preciados elementos que alberga. En todo el municipio también se tiene constancia de 25 yacimientos arqueológicos del periodo prerromano y romano, además de medio centenar de cortijos en zonas rurales.

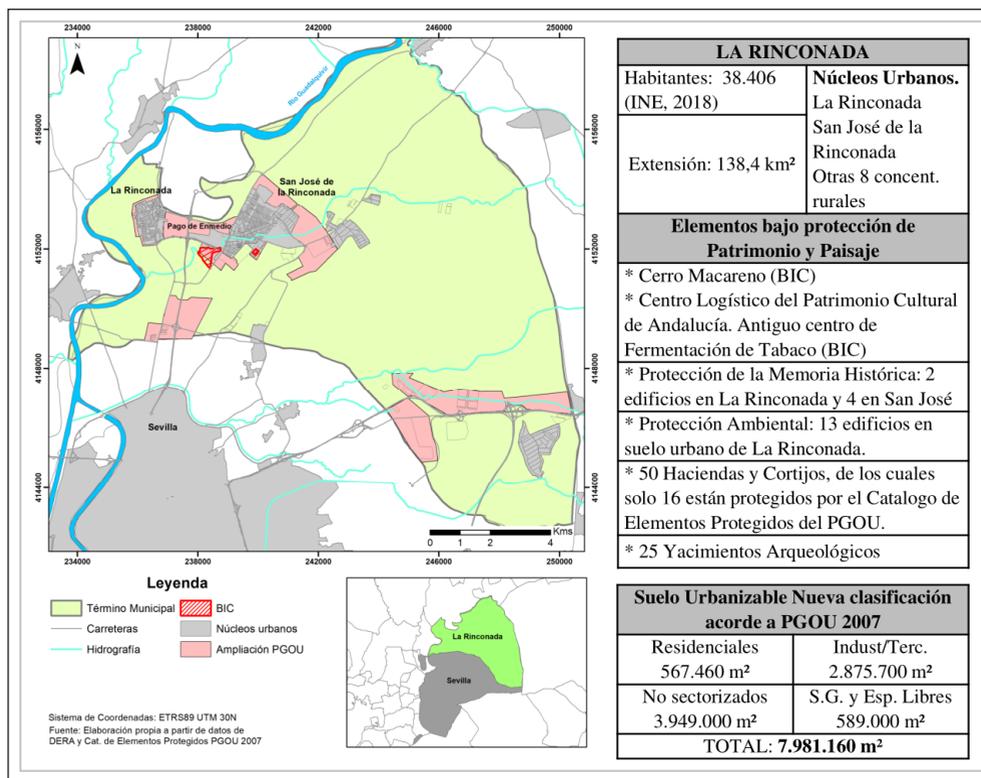


Figura 4. Principales datos estadísticos; elementos patrimoniales, paisajísticos y ampliación del PGOU de La Rinconada.

Fuente: elaboración propia a partir del PGOU del año 2007 y los datos de 2008 del municipio del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

RESULTADOS

A continuación, se presentan al detalle los incumplimientos normativos reconocidos en materia de patrimonio y paisaje de cada municipio, de cara a poner en evidencia los riesgos y omisiones cometidas dentro del planeamiento urbanístico, seguido de las tipologías que las permiten agrupar y las normativas específicas involucradas.

Santiponce

La falta de claridad de las actividades que se pueden o no realizar en el entorno de protección de los BIC de Itálica y el Monasterio de San Isidoro del Campo ha significado diversas críticas y problemas para el Ayuntamiento, más aún cuando la ampliación de suelo urbanizable propuesta en las NN. SS. de 1986, y confirmadas por la adaptación a la LOUA de 2008, califican como suelos urbanizables zonas

que se adentran en su entorno de protección. A pesar de lo que señalan los artículos 28 y 29 de la Ley 14/2007 del Patrimonio Histórico de Andalucía, veremos que las NN. SS. presentan incumplimientos e incongruencias evidentes.

Conjunto arqueológico de Itálica

Las NN. SS. municipales de Santiponce señalan, en el apartado de Normas para el suelo no urbanizable de protección de yacimientos arqueológicos, lo siguiente: “Artículo 34: el conjunto arqueológico de ITALICA (CAI), delimitado en el plano correspondiente, contará con una franja de 250 m. de protección”.

A pesar de esto, se observa en la figura 5 que la ampliación SAU1, SAU2 y El Soriano sobrepasa ampliamente la franja propuesta en el artículo antes mencionado.

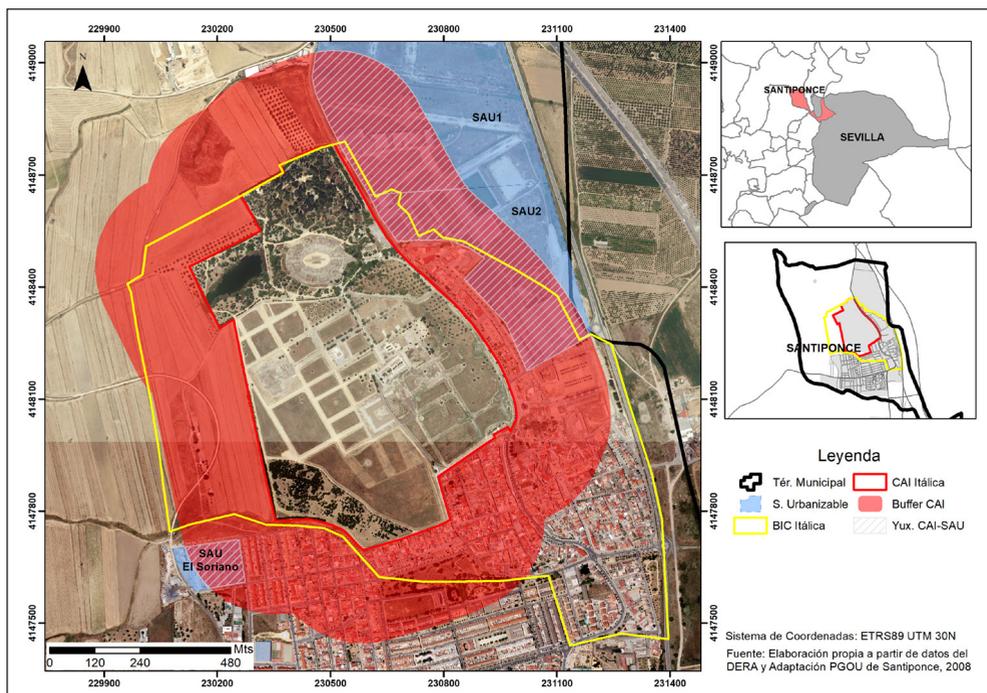


Figura 5. Entorno de protección del CAI y la planificación de los suelos urbanizables según NN. SS. de Santiponce (1986).

Fuente: adaptación PGOU de Santiponce, 2008.

Para asegurar la conservación de los BIC, el artículo 20, de la Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español, señala que estos bienes requieren un plan especial de protección que regule e impida toda acción que perjudique la conservación de los BIC y su entorno de protección. A pesar de esto, se reconoce un

evidente solapamiento de la zona de protección del CAI con la ampliación de suelo urbano aprobado en las NN. SS. Al respecto, el artículo 14 de la LOUA aclara que los planes especiales tienen como finalidad conservar, proteger y mejorar el patrimonio urbanístico, arquitectónico, histórico o cultural, sin embargo, el CAI de Itálica no posee actualmente un plan especial, a pesar de la urgencia señalada por el Plan Director del Conjunto Histórico de Itálica (2009). Esto implica que las especificaciones del artículo 34 de las NN. SS. no se han llevado a cabo, dejando el crecimiento urbano en manos de las decisiones que tome el Ayuntamiento.

Termas menores de Itálica

Esta construcción patrimonial se sitúa en la denominada “ciudad vieja de Itálica” y aún no ha sido excavada en su totalidad, debido a que parte de la edificación se encuentran debajo de casas en actual uso, lo que ha dejado su parte visible constreñida y rodeada por viviendas particulares. El artículo 30 de la Ley 14/2007 del Patrimonio Histórico de Andalucía señala que el planeamiento urbanístico tiene la obligación de adecuarse a las necesidades de protección de los bienes patrimoniales, sin embargo, el estado de las termas muestra que la separación y marginalidad que ha supuesto su desconexión con el resto del CAI evidencia notorias carencias en el solar. A esta situación se debe añadir una total ausencia de protección paisajística que se evidencia en la figura 3, donde se percibe que solo se protege el lado noroeste del CAI, pero no el núcleo de Santiponce, donde se emplazan las termas. Ambas situaciones han llevado a que el recinto arqueológico sufra un encajonamiento que ha significado una merma en su estado y conservación, reconocido en la asfíxia que generan las viviendas colindantes al recinto arqueológico, las cuales utilizan medianeras para separarlas del yacimiento.

San Isidoro del Campo

De acuerdo con las NN. SS. de 1986, el entorno de protección del BIC “incluye las parcelas que lo circunden hasta la distancia de cincuenta (50) metros en suelo urbano, y doscientos (200) en suelo urbanizable y no urbanizable”, zona que, como se percibe en la figura 6, no es respetada, lo que permite suelos aptos para urbanizar (como SAU3) que solapan los *buffer* establecidos para delimitar el distanciamiento.

De acuerdo con lo que señala el artículo 28 de la Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía, y el artículo 14 de la LOUA, la yuxtaposición del entorno de protección del BIC con SAU3 no debería permitirse, regulado por el plan especial que lo proteja de dicho solapamiento. Sin embargo, la ausencia de este plan, sumado a la inexistencia de EsAE del PGOU (2008), ha significado la no aplicación de la normativa sobre protección del entorno del BIC.

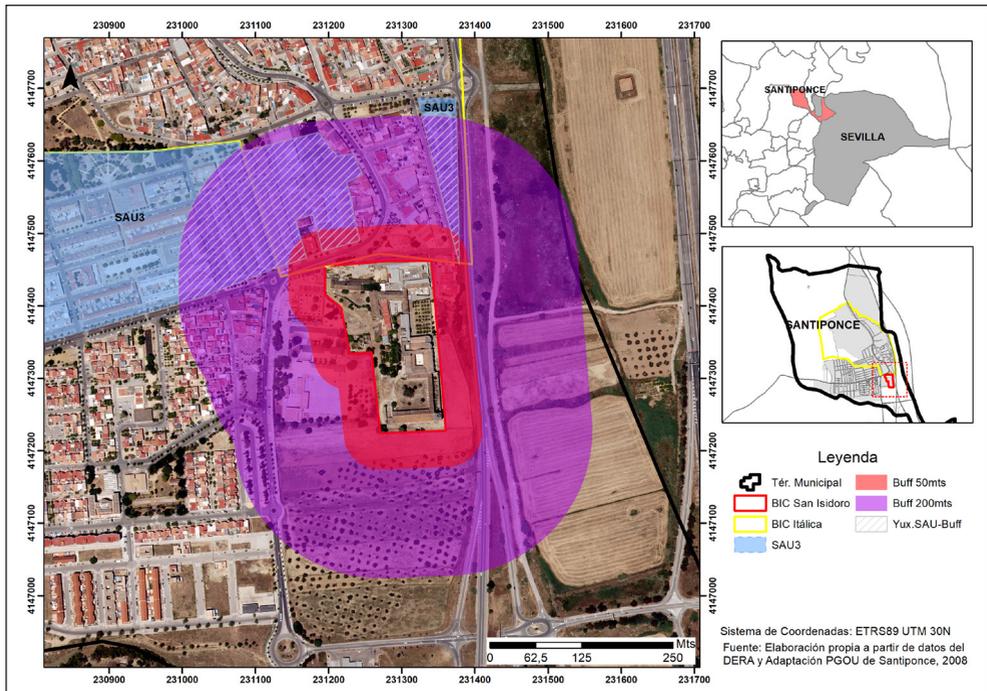


Figura 6. Entorno de protección del convento de San Isidoro del Campo y la planificación de los suelos urbanizables según NN. SS. de Santiponce.

Fuente: adaptación PGOU de Santiponce 2008.

La Rinconada

Como elementos patrimoniales y singulares en este municipio se han analizado los casos del BIC Cerro Macareno, cortijos y haciendas, junto a yacimientos arqueológicos. El último caso se tratará más adelante, dado que comparten características reconocidas con otro municipio.

Cerro Macareno

Tras el gran logro que significó la incoación del Cerro Macareno como BIC, se reconoce que el PGOU (2007) proyecta un solapamiento del yacimiento con un viario y suelo industrial, infraestructuras que fueron aprobadas pese a las claras medidas de protección que involucra un BIC. Para comprender cómo fue esto argumentado y defendido, se deben analizar tres artículos que señala el título XIII sobre Protección del patrimonio histórico y cultural del texto refundido del PGOU:

- Artículo 13.12. Yacimientos arqueológicos radicados en suelo urbanizable: En los suelos clasificados como urbanizables, en cualquiera de sus modalidades, donde se haya

constatado la existencia de restos y/o elementos arqueológicos solo se admitirá el uso como sistema de espacios libres.

- Artículo 13.13. Usos prohibidos: En general, cualquier obra o actividad que pueda afectar las labores de protección, investigación y conservación de los yacimientos. Como construcciones y edificaciones industriales de todo tipo.
- Artículo 13.14. Niveles de protección de los yacimientos arqueológicos detectados en el suelo urbanizable:
 - i. Nivel máximo de protección. Se propone para el **Cerro Macareno 1**, catalogándolo con una figura específica. Esta cautela arqueológica imposibilita cualquier actuación que no sea de investigación y protección/conservación.
 - ii. Nivel medio de protección. Corresponde a un área más amplia [**Cerro Macareno 2**] definida por la dispersión de materiales arqueológicos en torno al Cerro.

Ante todo, llama la atención que el artículo 13.14 del PGOU señale que el BIC está dividido en dos zonas de protección distintas (figura 7). Subdivisión muy conveniente para los fines del plan general, puesto que permite la urbanización en la zona de Cerro Macareno 2, a pesar de no ajustarse a la normativa de protección del BIC. Al respecto, el artículo 48, de la Ley 14/2007 del Patrimonio Histórico de Andalucía, señala que la consejería competente es la encargada de delimitar los yacimientos y sus zonas de servidumbre arqueológica, basándose en el fundamento de existencia de restos de interés en su preservación, y no en los PGOU. La delimitación que presenta el expediente de incoación del BIC es la presentada en la figura 4, es decir, toda el área comprendida por Cerro Macareno 1 y 2, sin distinción entre zonas de protección máxima y media. Por cuanto, apenas sea declarado BIC el área completa del Cerro Macareno 2, debería estar protegida como suelo “no urbanizable” según el régimen que señala el artículo 46 de la LOUA. Junto a esto, es resaltable que no se cumpla con lo señalado en el artículo 13.12 del texto refundido, puesto que se proyecta la ampliación del polígono industrial El Malecón hasta más allá de los límites del BIC, a pesar de que, como lo señala el artículo antes mencionado, debieran ser sistemas de espacios libres. Cabe también prestar atención al artículo 13.13 del texto refundido, ya que las fichas de planeamiento del PGOU muestran que la parcela a la que pertenece actualmente el Cerro Macareno está catalogada como suelo urbanizable sectorizado (SUS), lo que muestra una evidente incongruencia con sus propias definiciones sobre protección patrimonial.

El nuevo suelo industrial en el P. I. El Malecón proyecta una ampliación de 96.300 m² en la parcela SUS/SJ, poniendo en serio peligro el yacimiento. La aprobación por el pleno municipal de cada una de las modificaciones realizadas al PGOU de La Rinconada (presentado por primera vez en 2007) y la aprobación de la Revisión Parcial del PGOU para su adaptación al POTAUS, en junio de 2017, sin solitud de rectificación ni modificación de distancias en planos, sin una propuesta de medidas protectoras para el BIC, ni un plan especial de tratamiento y custodia de este, muestran graves incongruencias y riesgos que necesitan ser revisados. Para esto se deben examinar los artículos 16 y 20 de la Ley 16/1985, de Patrimonio Histórico Español, junto a los artículos 30, 33 y 36 de la Ley 14/2007, de Patrimonio

Histórico de Andalucía, donde se especifica la obligatoriedad de protección del BIC ante toda alteración que perjudique su materialidad o contemplación.

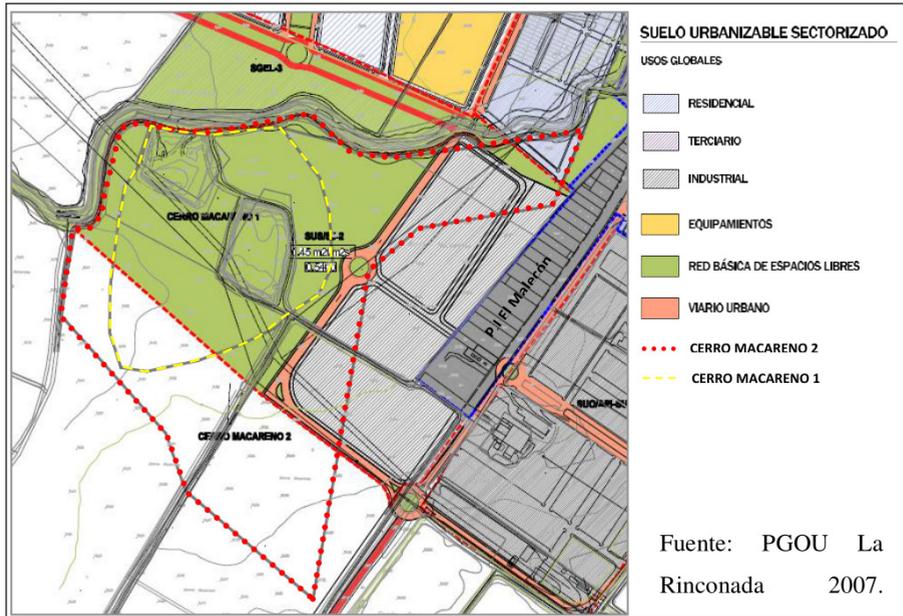


Figura 7. Plan de actuaciones del PGOU de La Rinconada en el entorno del BIC Cerro Macareno. Fuente: PGOU La Rinconada 2007.

Afección de cortijos y haciendas por ampliación de suelos urbanizables en La Rinconada

La revisión de las determinaciones del PGOU de La Rinconada advierten que dos edificios de tipo haciendas (La Jarilla y Mogollón) se verían afectados por la ampliación urbana propuesta por el PGOU (2007). Sin embargo, y empero de esta evidencia, carecen de evaluación en el EsAE y también de medidas correctoras y protectoras que resguarden sus edificios y entornos. El Catálogo de Elementos Protegidos del PGOU señala que se resguardarán 16 cortijos y haciendas distribuidas en el término municipal, dentro de las cuales se encuentran las dos mencionadas. Sin embargo, como se ve en la figura 8, la ampliación del PGOU generará una profunda modificación de su entorno al catalogarlo como suelo urbanizable sectorizado. Esto implica que, incluso protegiendo las edificaciones, podrían verse rodeadas y asfixiadas por usos residenciales, comerciales o industriales, sin que estas nuevas edificaciones tengan la obligación de cumplir ninguna medida de protección.

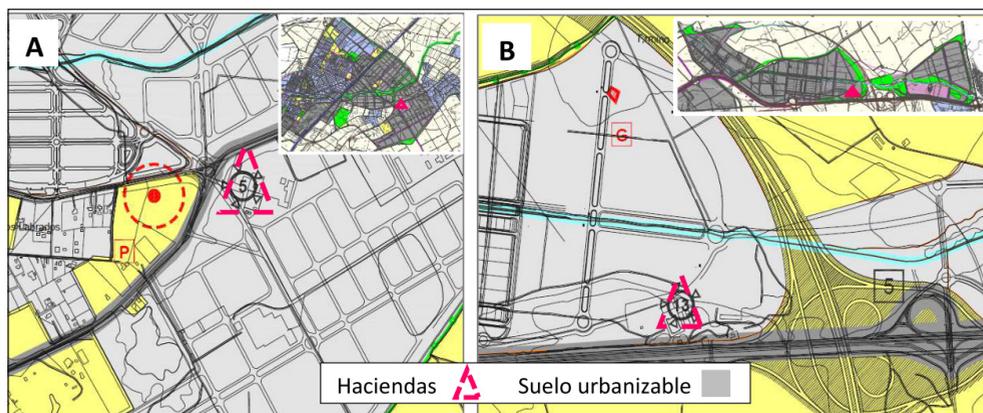


Figura 8. Haciendas de La Jarilla en San José de la Rinconada (A) y la Hacienda Mogollón en la zona industrial de Los Espartaes (B).

Fuente: PGOU La Rinconada 2007.

Acorde señala la Ley 14/2007, de Patrimonio Histórico de Andalucía, en su artículo 31, que ambas haciendas están protegidas bajo caracterización etnológica y arquitectónica. A lo cual añade el POTAUS, en el artículo 80, medidas preventivas ante posible afectación. Por último, agrega la LOUA, en su artículo 46, que estos son suelos no urbanizables por protección patrimonial. Sin embargo, ambos casos generan preocupación tras la aprobación del PGOU en 2016, ya que, a pesar de la normativa aquí expuesta, el plan general proyecta zonas de uso industrial, sin medidas que corrijan y protejan las haciendas ni su entorno paisajístico.

Alcalá del Río

Riesgo de transformación de poblados de colonización

Los poblados de colonización son elementos del patrimonio español que marcan una época de transformaciones claves para la ruralidad del país y especialmente de Andalucía. Su diseño y arquitectura reúnen características únicas que mantienen un equilibrio del mundo rural y urbano a escala humana, lo que otorga una singularidad artística y cultural muy valorada como elemento de identidad urbano-agraria (Tames, 1988). Si se toman en cuenta estos preceptos para el caso de Alcalá del Río, ninguno de ellos se contemplaría en las determinaciones de la planificación urbanística, ya que propone una gran ampliación de suelo urbanizable que transformarían estos espacios en meras extensiones urbanas del núcleo principal.

En ese caso nos encontraríamos el poblado de San Ignacio del Viar, que prevé una ampliación de suelo urbanizable de 74.078 m² para uso residencial con un máximo de 223 nuevas viviendas, y 14.315 m² de uso industrial, lo que da un total de 88.393 m². Con lo cual, el PGOU amplía en un 40 % el actual suelo urbano y en un 64 % el número de viviendas de la pedanía.

Por su parte, Esquivel, el otro núcleo pedáneo, planea una ampliación de suelo industrial de 43.135 m², con lo cual se amplía un 28 % el actual suelo edificable. Esta gran ampliación de suelo

urbanizable (figura 9) podría implicar un riesgo para el paisaje de ambos poblados y también para las dinámicas urbano-agrarias que le entregan su identidad cultural. A pesar de este evidente riesgo, las medidas propuestas por el PGOU son escuetas, a pesar de que ambos poblados están protegidos bajo la categoría arquitectónica y paisajística, y que forman parte del Catálogo de la Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico de Andalucía.

En cumplimiento del artículo 29 de la Ley 14/2007 del Patrimonio Histórico de Andalucía, el PGOU (2017) presenta las siguientes medidas correctoras para mitigar el impacto de la ampliación urbana en ambos poblados:

- Revisar los planes parciales, adecuando las condiciones estéticas y de edificabilidad al objeto de favorecer la integración de la urbanización en el entorno natural en el que se encuentran.
- Adecuar las edificaciones actuales a las condiciones establecidas en la revisión de los planes parciales.
- Redistribución de espacios y volúmenes para la integración de estos en el paisaje.
- Elección de una buena alternativa de planeamiento en ausencia de grandes bloques.
- Condiciones estéticas en urbanizaciones integradoras con el medio.
- Anular las condiciones compositivas libres.
- Delimitar zonas de protección paisajística, en las que se limiten las construcciones y actividades agresivas con el entorno.

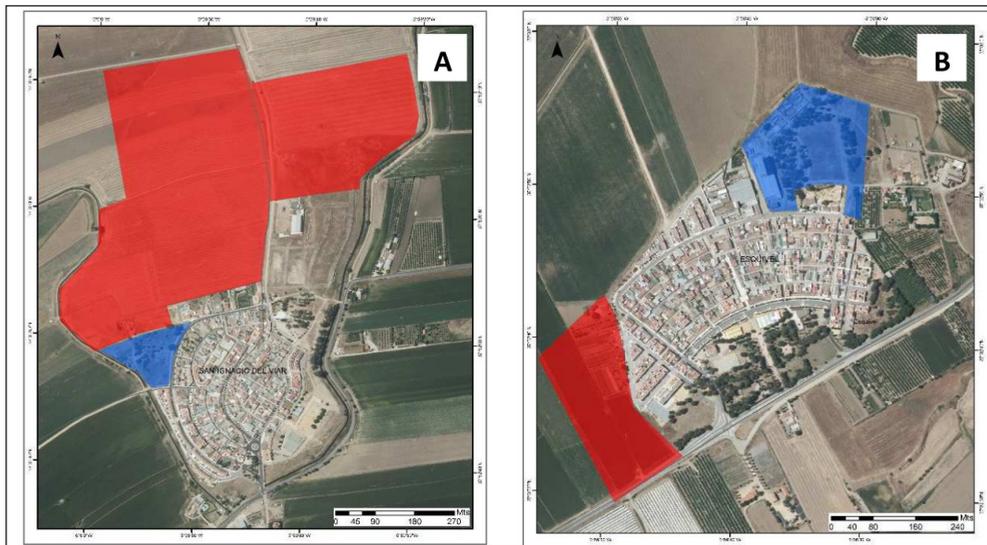


Figura 9. Zonas de ampliación del PGOU en San Ignacio del Viar y Esquivel.

Fuente: elaboración propia a partir del PGOU Alcalá del Río 2017.

Como se puede apreciar, todas las medidas expuestas apuntan a la corrección de aspectos estéticos, mas no proponen acciones que corrijan las consecuencias socioculturales que podría traer la destrucción del equilibrio campo-ciudad a escala humana de las pedanías.

Ausencia de valoración paisajística del Cerro Atalaya en Alcalá del Río

Un segundo elemento reconocido en la revisión del PGOU muestra una completa ausencia de valoración paisajística del Cerro Atalaya en Alcalá del Río, la cual podría afectar de manera irremediable a su singularidad y aporte al paisaje alcalaño.

El cerro Atalaya es un hito geográfico que marca el punto más alto de la Vega de Alcalá del Río (67,6 msnm), por tanto, ha sido un referente durante siglos del paisaje de la ribera del río Guadalquivir. Para visualizar su singularidad e importancia, la figura 10A muestra un modelo digital de elevación de Alcalá del Río y la proyección de ampliación del PGOU. En él se observa que las laderas del Cerro Atalaya, que históricamente han tenido un uso mayoritariamente agrícola, parecieran no tener ninguna consideración o protección respecto a los planes de ampliación del PGOU, que proyecta su total urbanización y permite que el núcleo principal absorba y desintegre su singularidad paisajística vinculada al campo, inclusive cuando albergan los yacimientos arqueológicos Atalaya I y II.

Un elemento singular del paisaje es un componente que, junto con el resto de sus elementos constitutivos, lo vuelven único y singular, concediendo valor al todo paisajístico gracias a su aporte de identidad (Consejo de Europa, 2000). Al respecto, se puede afirmar que el Cerro Atalaya siempre ha sido, desde sus primeros asentamientos, un elemento cuya valoración social recae en su trascendencia histórico-geográfica, como hito configurador y singular de la vega alcalaña, que entrega unicidad a la composición de elementos físicos, antrópicos y culturales del territorio. Sin embargo, el PGOU no distingue, valoriza ni protege su contribución al paisaje. Ejemplo de esto es que el Cerro Atalaya no sea parte del Catálogo de Elementos Protegidos ni se encuentre presente en ninguna categoría de protección patrimonial del EsAE, a pesar de que el POT AUS (art. 82) refiera la importancia de conservar los elementos singulares en el paisaje, y que el artículo 65 del mismo documento incluya escarpes y formas singulares como zonas de protección.

Empero del evidente aporte de este elemento topográfico singular de la geografía alcalaña, no se encuentra resguardado bajo ninguna figura de protección natural, ambiental o paisajística, a diferencia del Río (1) y los barrancos (3) (figura 10B), junto a los cuales ha configurado por siglos la identidad geocultural del núcleo principal. Esto implica que, a pesar de su evidente trascendencia como telón de fondo para la población en sus vistas desde el valle, actualmente se encuentra a merced de las decisiones urbanísticas que ya se han aprobado en el PGOU.

Si bien este caso no presenta incumplimientos, debido a que el cerro no se encuentra actualmente protegido ni es parte del catálogo, se presenta a continuación un listado con las normas que demuestran su singularidad paisajística, y con esto su mérito de protección:

- Ley GICA: Letra B, Anexo II. Los EsAE deben señalar los probables efectos significativos en el medio ambiente, el patrimonio y el paisaje, analizando sus efectos sinérgicos, acumulativos y temporales. Letra C, Contenido del EsAE 6.º. Los probables efectos significativos

en el medio ambiente, [...], el patrimonio cultural incluyendo el patrimonio arquitectónico y arqueológico, el paisaje y la interrelación entre estos factores.

- POTAUS: Artículo 65, las zonas de protección territorial incluyen escarpes y formas singulares del paisaje. Artículo 82, los instrumentos de planeamiento urbanístico ordenarán las morfologías urbanas conforme a las condiciones topográficas, ecológicas y paisajísticas del medio, procurando su adaptación a los hitos, corredores y escenas de singularidad paisajística.

La falta de catalogación paisajística y patrimonial de este hito geográfico-cultural ha permitido su actual alteración y olvido. El paisaje, a pesar de su subjetividad, es un aspecto prioritario en una planificación que busca mejorar la calidad de los habitantes de un territorio (Alberdi, 2008), y quizá su revalorización e inclusión dentro del patrimonio paisajístico del municipio puedan protegerlo de su menoscabo y desaparición.

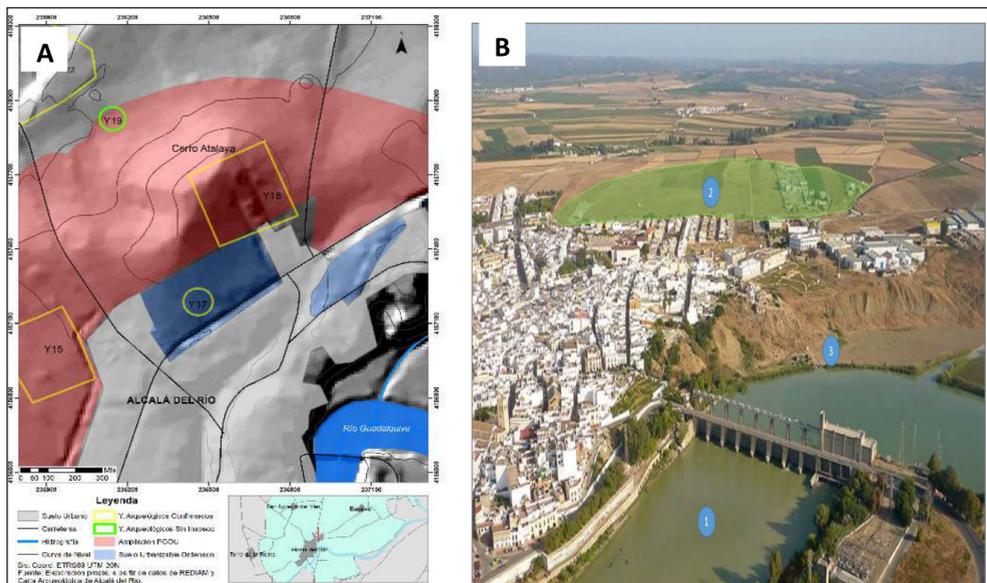


Figura 10. Localización del Cerro Atalaya, ampliación del PGOU (A) y principales elementos del paisaje (B). Fuente: PGOU 2017 y Carta Arqueológica 2011, de Alcalá del Río (A). cuadernoagrario.com (B).

Ausencia de evaluación de yacimientos arqueológicos en ampliación de suelos urbanos de Alcalá del Río y La Rinconada

Como se reconoce en los apartados anteriores, los PGOU de Alcalá del Río y La Rinconada revelan una clara intención expansiva del suelo urbanizable a lo largo de su término municipal. Sobre tal respecto, la figura 2 muestra que en Alcalá del Río esto implica la afcción de diversos yacimientos arqueológicos

que el PGOU y el EsAE reconocen y georreferencian en la descripción territorial, mas no los incluyen en el proceso de evaluación de afecciones, por lo que no proponen medidas correctoras para su subsanación, a pesar de que la Letra B de la Ley GICA obliga a hacerlo. La Carta Arqueológica de Alcalá del Río (2011) ya daba cuenta de esta contradicción en las primeras propuestas del PGOU, señalando que esta situación puede significar un alto riesgo para los yacimientos que se localizan en esa zona (figura 11).

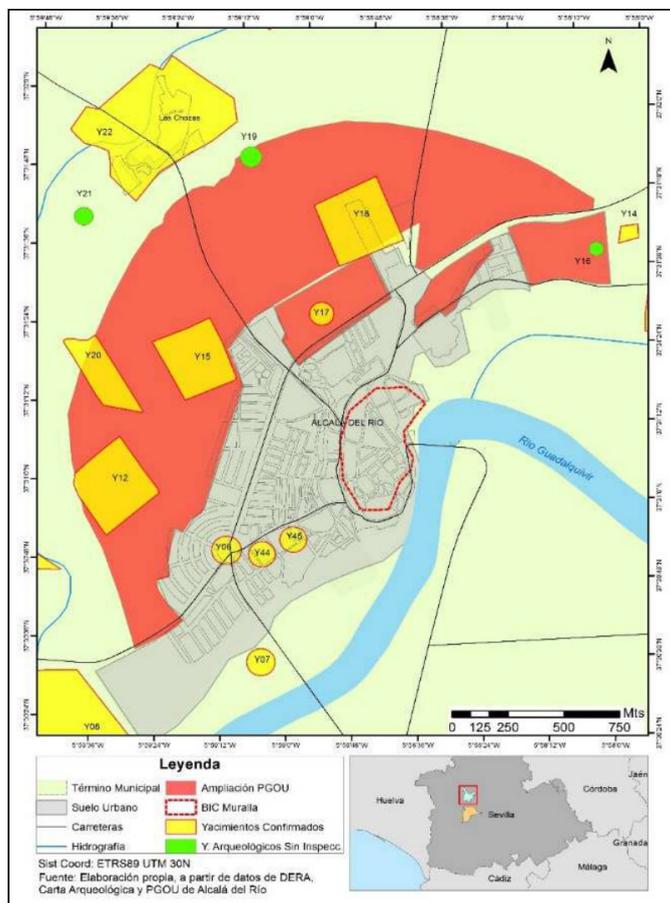


Figura 11. Yacimientos arqueológicos y futura ampliación urbanística en el núcleo de Alcalá del Río.

Fuente: elaborado a partir del PGOU 2017 y la Carta Arqueológica 2011 de Alcalá del Río.

Por su parte, el PGOU de La Rinconada propone la ampliación de suelo urbanizable más ambiciosa de los tres municipios analizados, ya que evidencia en su PGOU la misma omisión que Alcalá del Río. La normativa autonómica y la sectorial son claras en las acciones que se deben tomar para la protección de yacimientos arqueológicos, y el Plan General de La Rinconada es consciente de ello, exponiéndolo

dentro de su propia normativa en los artículos antes mencionados (13.12 y 13.13). Sin embargo, como se evidencia en la figura 12, sus determinaciones incumplen los artículos 46 y 49 de la LOUA, y el artículo 79 del POT AUS, admitiendo la construcción de viviendas y zonas industriales, sin haber evaluado correctamente en el EsAE los evidentes impactos que sufrirán los yacimientos.

Por último, cabe resaltar que la Declaración Ambiental Estratégica para la adaptación del PGOU de La Rinconada al POT AUS, emitida el 26 de octubre de 2016, señala que las determinaciones no afectan o modifican los aspectos relativos a la protección del patrimonio histórico, por lo que la declaración fue aprobada sin presentar medidas correctoras o protectoras para los yacimientos emplazados en nuevos suelos urbanizables (figura 12).

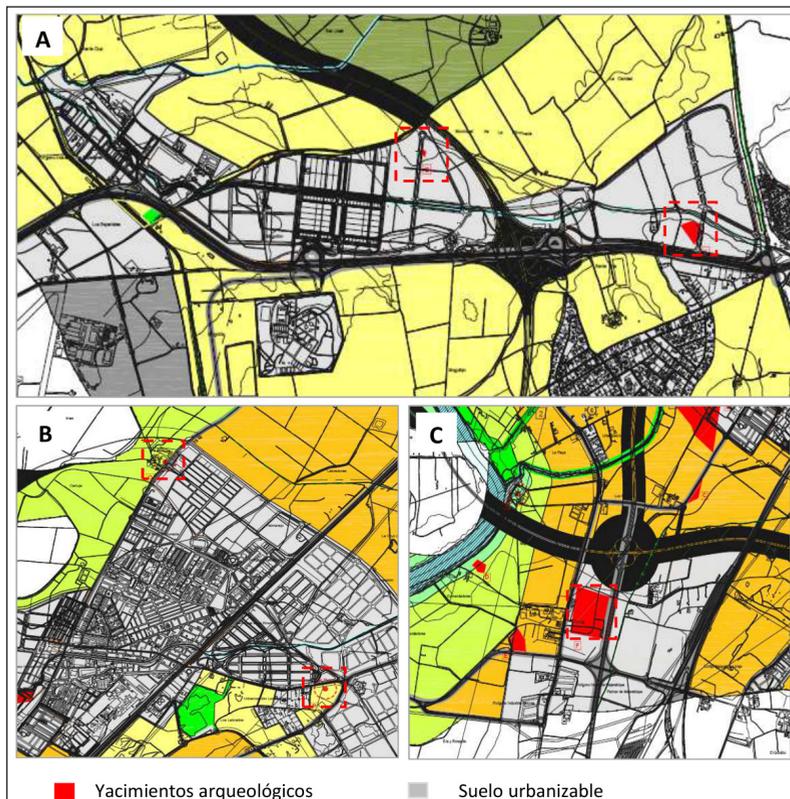


Figura 12. Yacimientos arqueológicos y futura ampliación urbanística en el P. I. Los Espartaes-Mogollón (A), San José de la Rinconada (B) y P. I. Majaravique (C).

Fuente: PGOU La Rinconada 2007.

A modo de síntesis, se presenta el siguiente cuadro que consolida los diversos incumplimientos reconocidos en los términos municipales analizados.

Tabla 2. Artículos y capítulos que presentan algún grado de incumplimiento en los planes generales de ordenación de Alcalá del Río (AR), Santiponce (SP) y La Rinconada (LR).

Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español				Ley 14/2007 del Patrimonio Histórico de Andalucía			
Artículo séptimo	AR	SP	LR	Artículo 27		SP	LR
Artículo dieciséis		SP	LR	Artículo 28		SP	LR
Artículo diecinueve		SP	LR	Artículo 29	AR	SP	LR
Artículo veinte		SP	LR	Artículo 30	AR	SP	LR
Artículo treinta y seis			LR	Artículo 31	AR	SP	LR
				Artículo 33		SP	LR
				Artículo 36			LR
				Artículo 48			LR
Ley de Gestión Integrada de Calidad Ambiental (GICA)				Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA)			
Letra B, Anexo II. Documentación para el EAE	AR	SP	LR	Artículo 10		SP	
Letra C, Anexo II. Contenido del EAE	AR	SP	LR	Artículo 14		SP	LR
				Artículo 46	AR	SP	LR
				Artículo 49	AR		LR
POTA				POTAUS			
Título III. Capítulo 3. Objetivos	AR	SP	LR	Artículo 58	AR	SP	LR
Título III. Capítulo 3. Líneas Estratégicas	AR		LR	Artículo 65	AR		
Título III. Capítulo 3. Sistema patrimonial territorial. Ordenación de los paisajes	AR			Artículo 79	AR	SP	LR
				Artículo 80	AR		LR
				Artículo 82	AR		LR

Atendiendo a los diferentes artículos recogidos en las legislaciones mencionadas, se han identificado tres tipologías de incumplimientos en los municipios analizados:

1. *Presión urbana sobre entornos de protección de los BIC*, sobre los que se reconocen los siguientes artículos con algún grado de incumplimiento.
 - Ley 16/1985, de Patrimonio Histórico Español: artículos 7, 16, 19, 20 y 36.
 - Ley 14/2007, de Patrimonio Histórico de Andalucía: artículos 27, 28, 29, 30, 31, 33, 36 y 48.
 - Ley de 07/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA): artículos 10, 14 y 46.
 - Ley 07/2007, de Gestión Integrada de Calidad Ambiental (GICA): Letra B, Anexo II.

- Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla (POTAUS): artículo 79.
- 2. *Declaración de suelos urbanizables sobre yacimientos arqueológicos, sobre los que se reconocen los siguientes artículos con algún grado de incumplimiento.*
 - Ley 14/2007, de Patrimonio Histórico de Andalucía: artículos 29, 30 y 31.
 - Ley de 07/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA): artículos 46 y 49.
 - Ley 07/2007, de Gestión Integrada de Calidad Ambiental (GICA): Letra B, Anexo II.
 - Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla (POTAUS): artículos 58 y 79.
- 3. *Ausencia de evaluación del patrimonio rural; Cortijos, haciendas y poblados de colonización, sobre los que se reconocen los siguientes artículos con algún grado de incumplimiento.*
 - Ley 14/2007, de Patrimonio Histórico de Andalucía: artículos 29 y 31.
 - Ley de 07/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA): artículo 46.
 - Ley 07/2007, de Gestión Integrada de Calidad Ambiental (GICA): Letra B, Anexo II y Letra C, Contenido del Estudio Ambiental Estratégico.
 - Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla (POTAUS): artículos 80 y 82.

DISCUSIÓN

A lo largo del análisis aquí realizado, se logra reconocer que las incongruencias e incumplimientos referentes a elementos patrimoniales y paisajísticos reconocidos en los PGOU estudiados provienen de tres condiciones base que, a su vez, llevan parejos otros incumplimientos a la norma. Estas tres condiciones son:

1. Prioridad de los ayuntamientos de la expansión de nuevos suelos urbanos.
2. Un deficiente EsAE de los PGOU, que conduce a diversas omisiones normativas.
3. Una deficiente fiscalización y regulación por parte de la Junta de Andalucía y las consejerías competentes respecto al cumplimiento normativo sobre protección del patrimonio y paisaje.

Identificadas estas condiciones base, es posible entender que los incumplimientos encontrados responden y son consecuencia o resultado de al menos uno de estos tres elementos principales. Así, la asfixia inmobiliaria observada en los BIC de Santiponce y la proyección de suelo urbanizable sobre los yacimientos arqueológicos de Alcalá del Río y La Rinconada son el resultado de una prioridad de la expansión de suelo urbano, que pone en segundo plano la protección del patrimonio y el paisaje.

Por otra parte, el hecho de que se realicen deficientes EsAE es la causa de las omisiones reconocidas en la valoración de afecciones sobre patrimonio y paisaje en los tres casos analizados, así como de las insuficientes medidas protectoras y correctoras aplicadas.

Finalmente, se reconoce que una insuficiente fiscalización del cumplimiento normativo por parte de la Junta de Andalucía permitió la aprobación de los PGOU estudiados, a pesar de todas las omisiones e incumplimientos aquí reconocidos, sin exigir planes especiales ni el cabal cumplimiento que las leyes estipulan.

Todo lo expuesto evidencia que el principal criterio empleado a la hora de elaborar las alternativas de desarrollo de cada municipio atiende, en mayor medida, a intereses urbanos y económicos, desestimando la trascendencia histórica y cultural que aportan los elementos patrimoniales y paisajísticos, lo que queda demostrado en la gran ampliación de suelo urbanizable de La Rinconada y Alcalá del Río y las posibles afecciones que podrían generar. A pesar de que existe un amplio y sólido marco normativo de alcance europeo, español y autonómico que regula la protección del patrimonio y el paisaje en Andalucía, el diagnóstico y la revisión de la planificación de los instrumentos de ordenación territorial de este trabajo evidencian que en diversos casos existe una grave inconsecuencia con sus propios objetivos, lo que conlleva a que, en ocasiones, la norma yazca como letra muerta en los anaqueles del BOE y el BOJA, sin que se fiscalice su aplicación, lo que provoca graves riesgos para los elementos patrimoniales y paisajísticos.

Por último, cabe señalar que el desarrollo de una correcta EAE que acompañe a los PGOU es clave para que todos los elementos culturales, paisajísticos y ecológicos sean identificados, evaluados y se tomen las medidas correspondientes al grado de afección, bajo un proceso unificado y estratégico. Los casos expuestos demuestran que su ausencia, mala ejecución y fiscalización puede traer grandes riesgos para la correcta protección del patrimonio y el paisaje andaluz.

CONCLUSIONES

Después de llevarse a cabo el análisis pormenorizado de cada uno de los casos estudiados y reconocer las tipologías que agrupan los incumplimientos y condiciones base que las conducen, se desprende que estos se encuentran relacionados con tres elementos clave. El primero, referido a una ausencia de planes especiales que detallen y regulen la forma de operar de las normas de patrimonio y paisaje frente a proyectos de urbanización y planes de ordenación. Debido a esta ausencia, tanto los BIC como los yacimientos arqueológicos y diversos elementos del patrimonio y el paisaje podrían ser gravemente afectados, al no tener claridad ni especificidad sobre las medidas de resguardo que obliga la ley.

El segundo elemento clave está referido a que en todos los planes de ordenación se reconoce una ausencia de consideración respecto a ciertos impactos sobre el patrimonio y el paisaje, cometido que debería estar reflejado en los EsAE, para un correcto cumplimiento de la Ley GICA, o en sus adaptaciones a la normativa vigente de la LOUA. Desde el punto de vista normativo, se puso en evidencia que, en los tres planes de ordenación analizados, sus EsAE o adaptaciones omitieron impactos sobre determinados elementos patrimoniales y paisajísticos, que consecuentemente significaban una ausencia de medidas correctoras o protectoras para dichos elementos, dejando bajo una gran fragilidad a yacimientos arqueológicos, haciendas y elementos singulares del paisaje.

Por último, el tercer elemento transversal reconocido es una baja valoración y operacionalización de medidas sobre el paisaje en los IOPT, situación que se evidenció con claridad en los casos de San-

tiponce y Alcalá del Río. Esto resulta un problema significativo, que se reconoce en parte producto de una escasa atención al paisaje por los organismos intervinientes, y la ausencia de una clara asignación de competencias a departamentos de la Administración para la gestión del paisaje. Esta sería la razón por la que, por ejemplo, el Cerro Atalaya y otros elementos singulares sufren severos impactos hasta el punto de hacerlos desaparecer.

AGRADECIMIENTOS

Al profesor Rafael Baena Escudero, por sus aportaciones y conocimiento de los municipios estudiados.

REFERENCIAS

- Alberdi Collantes, J. (2008). El medio natural ante la presión urbanística. Herramientas de actuación en la planificación municipal. *Revista de climatología, meteorología y paisaje*, 21-22, 5-28. ISSN 1139-7136.
- Barrero Rodríguez, C. (1994). Los Conjuntos históricos y el planeamiento de protección en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Administración de Andalucía. *Revista Andaluza de Administración Pública*, 16, 39-78.
- Caravaca Barroso, I., Colorado Campos, D., Fernández Salinas, V., Paneque Salgado, P., Puente Asuero, R., & Romero Moragas, C. (1997). Patrimonio cultural, territorio y políticas públicas. El caso de Andalucía. *Estudios Regionales*, 47, 143-160.
- Consejo de Europa (1983). *Carta europea de ordenación del territorio*. España. Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio.
- Consejo de Europa (2000). *Convenio Europeo del Paisaje*. Florencia: Council of Europe, Cultural Heritage, Landscape and Spatial Planning Division.
- De Santiago Rodríguez, E. & Prada Llorente, E. (2021). El planeamiento urbanístico contra el Territorio: desencuentros entre planeamiento urbanístico, Territorio y Paisaje tradicional. El caso de la comarca de Sayago. *Estudios Geográficos*, 82(290), e057. <https://doi.org/10.3989/estgeogr.202069.069>
- Fajardo de la Fuente, A. (2001). Acerca del Paisaje de Osuna: un recurso por proteger. *Cuadernos de los Amigos de los Museos de Osuna*, 3, 13-17.
- Fernández Cacho, S. (2019). La dimensión paisajística en la gestión del patrimonio cultural en España. *Estudios Geográficos*, 80(287), e026. <https://orcid.org/0000-0002-9063-5143>
- Fernández Serdán, J. M. & Leboeiro Amaro, M. A. (1994). La protección del patrimonio histórico en los planes y normas de desarrollo municipal, en Patrimonio y Ciudad. Reflexión sobre los Centros Históricos. *Cuaderno V*. Junta de Andalucía. Consejería de Cultura. Córdoba.
- Florido Trujillo, G. (2013). El patrimonio territorial en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía: indefiniciones y dificultades para un conocimiento preciso. *BAGE*, 63, 173-201. <https://doi.org/10.21138/bage.1611>
- González, J. (2007). Paisaje y Gestión del Territorio. *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, 15, 197-237.

- Greenfield, J. (1996). *The Return of Cultural Treasures*. Reino Unido: Cambridge University Press.
- Greff, X. (1990). *La valeur économique du patrimoine. La demande et l'offre de monuments*. París: Anthropos, Diff. Économica.
- Guerrero-Amador, I. C. (2009). Geografía y ríos: aportaciones conceptuales y tendencias en la restauración de ríos y riberas. En García Gómez, A., Rubio Recio, J. M., Araque, E., Baena, R., & Díaz del Olmo, F. (coords.). *Geografía: Ciencia de la Tierra para la Sostenibilidad* (pp. 141-158). Universidad de Sevilla.
- Llull Peñalba, J. (2005). Evolución del concepto y de la significación social del patrimonio cultural. *Arte, Individuo y Sociedad*, 17, 175-204.
- Mata Olmo, R. (2008). El paisaje, patrimonio y recurso para el desarrollo territorial sostenible. *Arbor. Ciencia, pensamiento y cultura*, 729, 155-172.
- Mulero Mendigorría, A. (2015). Hacia la gestión integrada del patrimonio en clave territorial: un análisis crítico a partir de la experiencia andaluza. *Investigaciones geográficas*, 63, 69-84. DOI: 10.14198/INGEO2015.63.05
- Pujadas, R. & Font, J. (1998). *Ordenación y planificación territorial*. Colección Espacios y Sociedades, serie mayor. Madrid: Síntesis.
- Respaldiza Lama P. (1996). El monasterio cisterciense de San Isidoro del Campo. *Laboratorio de Arte*, 9, 23-47.
- Silva Pérez, M. R. & Fernández Salinas, V. (2017). El nuevo paradigma del patrimonio y su consideración con los paisajes: conceptos, métodos y prospectivas. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 63, 129-151.
- Tames Alarcón, J. (1988). Actuaciones del Instituto Nacional de Colonización 1939-1970. *Revista Urbanismo COAM*, 3, 4-12.
- Unesco (2014). *Indicadores UNESCO de Cultura para el Desarrollo. Manual Metodológico*.
- Vázquez Barquero, A. (1993). *Política económica local: la respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo*. Madrid: Ediciones Pirámide.
- Vázquez Barquero, A. (1999). *Desarrollo, redes e innovación*. Madrid: Ediciones Pirámide.
- Zoido Naranjo, F. (2016). El Paisaje fundamento de un buen gobierno del territorio. *Boletín de la Institución Libre de Enseñanza*, 102, 41-60. Madrid.

Cómo citar este artículo:

Venables Brito, J. T. & Guerrero-Amador, I. C. (2022). Cumplimiento de la normativa patrimonial y paisajística en la planificación urbana de varios municipios del área metropolitana de Sevilla (España). *Cuadernos de Geografía*, 108-109 (2), 715-742.

<https://doi.org/10.7203/CGUV.109.21815>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional.