

LOS PAISAJES CULTURALES COMO BIENES JURÍDICOS TUTELADOS: ARANJUEZ, UNA REFERENCIA ESPAÑOLA DE PATRIMONIO MUNDIAL

Cultural Landscapes as Protected Legal Assets: Aranjuez, a Spanish World Heritage Reference

Magdalena Merlos Romero ¹

RESUMEN

La consideración del paisaje cultural como un bien jurídico tutelado propicia el diseño de estrategias para su gestión y la ejecución de acciones particulares correspondientes. Esta consideración se alcanza a partir de un trabajo previo de caracterización tipológica integral y de sistematización normativa, para una posterior interpretación conjunta de tipología y norma. Este método se ha aplicado al Paisaje Cultural de Aranjuez, Patrimonio Mundial, en el marco de un plan de gestión. El resultado de este trabajo ha sido la armonización entre concepto y norma, que se ha materializado en última instancia en el desarrollo de una normativa local específica y en la revisión del *Catálogo de Bienes Inmuebles del Casco Histórico*. Como conclusión se constata tanto la repercusión positiva de la definición jurídica de los paisajes culturales para su gestión, en especial en lo que a garantías de protección y conservación se refiere, como la posibilidad de aplicar este procedimiento a otros paisajes culturales.

Palabras clave: paisajes culturales, patrimonio mundial, planes de gestión, normativa patrimonial, Aranjuez.

ABSTRACT

The consideration of the cultural landscapes as a legally protected heritage, encourages the design of management strategies and the execution of the appropriate actions. This consideration is reached on a previous work of comprehensive typological characterization and of systematization of legislation, and a subsequent joint interpretation of typology and law. This method has been applied to Aranjuez Cultural Landscape, World Heritage, under a management plan. The outcome of this work has been the harmonization between concept and law, which has finally resulted in the development of specific local regulations and the review of the Catalogue of Immovable Properties of the Historic City Centre. As a conclusion, both the positive impact of the legal definition of cultural landscapes in their management, particularly related to protection and conservation guarantees; as well as the possibility of applying this procedure to other cultural landscapes can be observed.

Key words: cultural landscapes, world heritage, management plans, cultural heritage legislation, Aranjuez.

¹ Ayuntamiento de Aranjuez, España. mmerlos@aranjuez.es

ANTECEDENTES

La caracterización de los paisajes culturales es una labor abierta en el ámbito científico y técnico del patrimonio cultural. Su definición no sólo pasa por su concepto, sino por su tipificación en todos los niveles de la jerarquía normativa y en cada uno de los ámbitos territoriales, desde el marco mundial en el seno de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) hasta la individualidad local que suponen los municipios.

La identificación de los paisajes culturales, enunciada por el Comité de Patrimonio Mundial por primera vez en 1992 (World Heritage Center [WHC]) y precisada en 1994 (WHC) y 1999 (WHC), vuelve a abrirse al debate en 2001 en relación con la caracterización de la tipología (o categoría) cultural, en el marco de la XXV sesión del Comité en Helsinki (WHC 2001), y a propósito de la defensa de la inscripción de Aranjuez en la Lista de Patrimonio Mundial (cfr. Merlos 2013b, 2014a) (Figura 1).

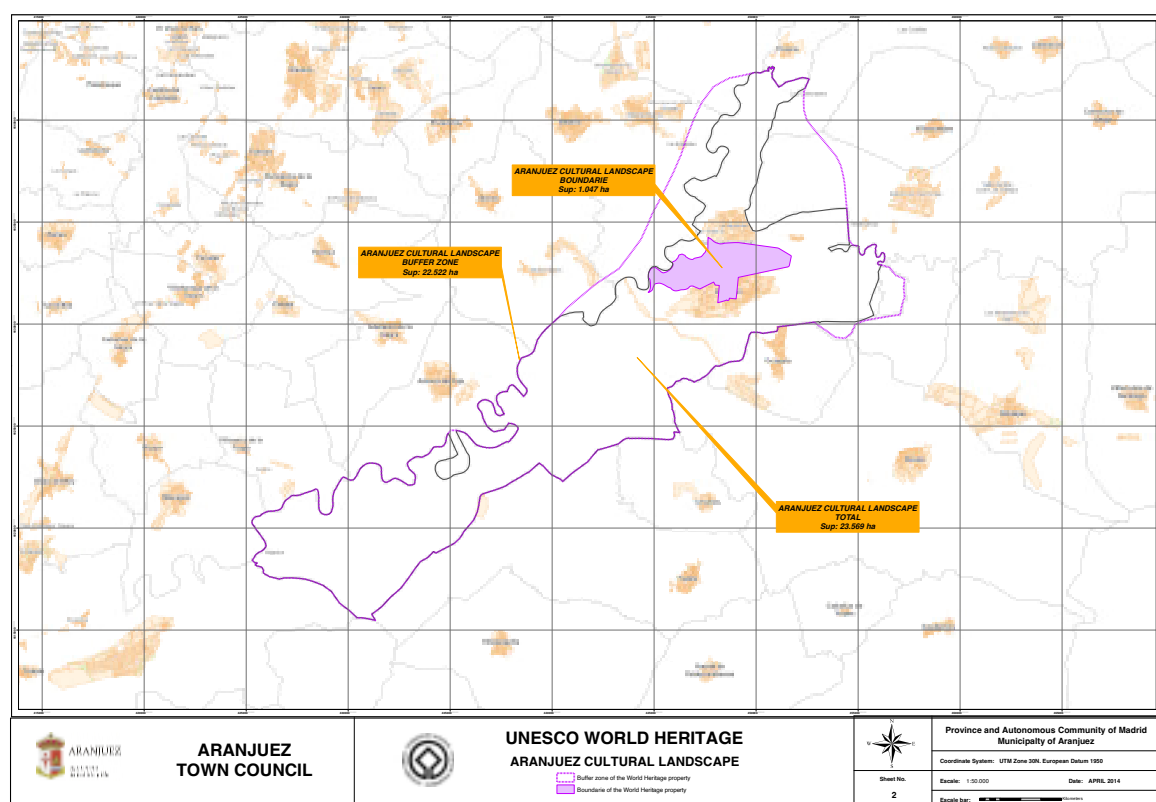


Figura 1. Paisaje Cultural de Aranjuez: área inscrita en la lista de Patrimonio Mundial y área de amortiguamiento (Elaboración: Ayuntamiento de Aranjuez, 2014).
 Aranjuez Cultural Landscape: area registered in the World Heritage List and buffer zone (Prepared by: Aranjuez Town Council 2014).

Del mismo debate arrancó una iniciativa que tuvo su materialización en la redefinición del bien cultural, recogida en las directrices del Comité de Patrimonio Mundial en 2005 (WHC 2005a, artículo 47)² y en especial en la Declaración de Florencia (WHC 2012). De forma paralela, el Consejo de Europa (2000) había redactado el Convenio Europeo del Paisaje, empleando el concepto como genérico del politérmino específico “paisaje cultural”.

A partir de estas premisas se habrían de dar los primeros pasos para lograr la consideración de las peculiaridades del paisaje cultural en el marco jurídico. Si bien se constata un gran esfuerzo, tanto académico (ámbito universitario) como científico (centros de investigación), que se plasma en una creciente producción bibliográfica acerca de la caracterización tipológica (Rössler 1998, Fowler 2003) y de los modelos de gestión (Mitchell et al. 2009), no se puede afirmar lo mismo –salvo excepciones (Rössler 1998, Zoido 2006)– respecto de la sistematización de la normativa.

UNA PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA SISTEMATIZACIÓN DE LA NORMATIVA EN ARANJUEZ

En 2012, a partir de la reflexión de estos avances terminológicos, el Ayuntamiento de Aranjuez entiende la necesidad de generar una nueva propuesta para el “Plan de gestión del Paisaje Cultural de Aranjuez”, en virtud de la adopción y la adaptación de los últimos enunciados (cfr. Merlos 2013a, 2014b). Ello ha implicado una sistematización de la normativa que no sólo ha precisado la entidad de los paisajes culturales como bienes jurídicos tutelados, sino que también ha fortalecido las líneas estratégicas de dicha gestión.

En este contexto el Paisaje Cultural de Aranjuez se considera como una realidad multiforme, que necesita de un planteamiento multidisciplinar para su gestión, y por consiguiente la apertura del abanico jurídico que vaya más allá de la reglamentación específica del patrimonio histórico o cultural, para alcanzar las normas que atañen a cada uno de los elementos que lo integran; es decir, los elementos antrópicos, que fruto de la intervención humana –en este caso no destructiva sino constructiva–, son entendidos como aportaciones culturales, y también los elementos naturales del territorio no modificados por el hombre³.

Se ha de precisar que respecto de la norma no se aborda el hecho de su aplicación, sino de su contextualización en la realidad de los paisajes culturales, en tanto base para la consiguiente labor reglamentaria. En consecuencia, este desarrollo normativo se asimila a la misma gestión del bien, que exige la coordinación entre los distintos ámbitos de la administración del Estado del que forma parte (central, regional y local para el caso de España y Aranjuez). Esta coordinación está determinada por la misma jerarquía jurídica, pero también por los elementos en los que se sostiene la estructura de su gestión: 1. Zonificación: áreas y niveles de

² “(...) representan las ‘obras conjuntas del hombre y la naturaleza’ citadas en el Artículo 1 de la Convención. Ilustran la evolución de la sociedad humana y sus asentamientos a lo largo del tiempo, condicionados por las limitaciones y/o oportunidades físicas que presenta su entorno natural y por las sucesivas fuerzas sociales, económicas y culturales, tanto externas como internas”.

³ A efectos de este estudio los conceptos de patrimonio cultural y patrimonio natural serán utilizados en esta acepción y en contraste con las definiciones que UNESCO asume a efectos de la Convención de 1972 (cfr. UNESCO 1972) en su artículo 1 para patrimonio cultural y la categoría de sitios como “obras del hombre u obras combinadas de la naturaleza y el hombre” y en su artículo 2 para patrimonio natural. Según estos enunciados los paisajes culturales estarían taxonómicamente excluidos de la consideración de patrimonio natural.

protección; 2. Distribución de la propiedad; 3. Organismos tutelares / Instituciones responsables; y 4. Órganos de gestión.

De este modo, la sistematización de la normativa se establece desde el foco del paisaje cultural en concreto, como criterio de ordenación del territorio sometido a la percepción e interpretación del hombre.

Se destacan tres criterios de clasificación para sistematizar las normas que atañen a la totalidad de los elementos del paisaje cultural⁴:

1. Respecto del ámbito de la estructura política, de lo internacional a lo local, que no tiene por qué coincidir con la jerarquía (por ejemplo, las recomendaciones de UNESCO tendrían un peso relativo ante una ordenanza municipal).
2. Respecto de los elementos del paisaje y sus cualidades (naturales, intervención sobre el territorio, patrimonio supraterritorial e inmaterial).
3. Respecto de las líneas estratégicas de los planes de gestión: protección y conservación, uso y disfrute, información y comunicación, según el modelo establecido para el caso de Aranjuez (Merlos 2013a, 2014b) sobre la propuesta de la UNESCO (Mitchell et al. 2009).

Cabe indicar además que los criterios de clasificación se aplican en el orden expuesto. Del mismo modo se señala que aquella normativa que abarque todos los ámbitos de la gestión, habrá de desglosarse de modo particular al abordar cada una de las tres líneas estratégicas señaladas.

El proceso de análisis no tiene fin. Se entiende que el procedimiento a seguir habrá de repetirse en la medida en que se avance en la precisión de conceptos, y del mismo modo cuando nuevas normas hagan su aparición.

EL ENSAMBLAJE TIPOLOGÍA NORMA: UN RESULTADO AL SERVICIO DE LAS BUENAS PRÁCTICAS DE GESTIÓN PATRIMONIAL

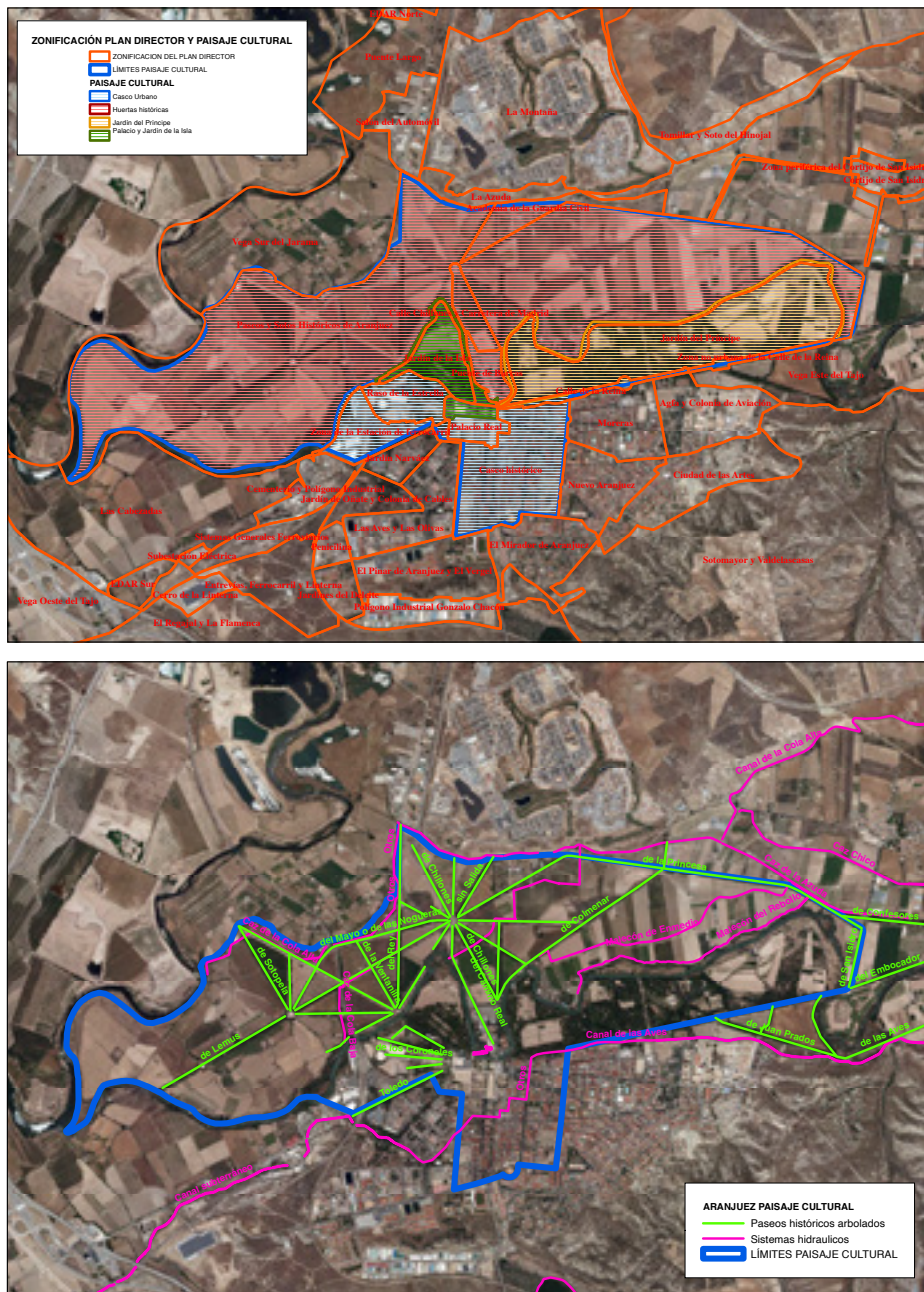
La metodología antes señalada y de necesaria interpretación conjunta es la que ha propiciado el ensamblaje de tipología y norma. Esta armonización ha permitido constatar que las relaciones entre concepto y normativa son simbióticas y poseen una propiedad transitiva, por el que la norma repercute en la gestión del paisaje cultural, y el concepto de paisaje repercute en el enunciado de la norma.

Así, al proceso de caracterización teórico –sostenido en el análisis comparativo de los elementos comunes y diferenciales del bien– se suma el proceso práctico, que implica en última instancia esta traslación de la norma, al diseño del plan de gestión correspondiente. La visión integradora y sistémica del paisaje cultural ha sido resultado de la propuesta conceptual que abogaba por superar la dicotomía entre bienes naturales (biótico y abiótico) y bienes culturales (resultado de la intervención del hombre).

Respecto de la conceptualización del paisaje cultural y su ejemplificación en Aranjuez (Merlos 2013b, 2014a), resulta evidente que su complejidad no se limita exclusivamente a su amplia extensión y a la multiplicidad de gestores y propietarios, sino que más bien al mismo criterio de ordenación del territorio (natural e intervenido), a la condición de sus elementos (materiales e inmateriales) y a su participación en otras tipologías patrimoniales (ciudad, sitio histórico, edificios singulares) (Figuras 2 y 3). A ello se suman otros factores de análisis como espacio o escala, tiempo, obra tangible e intangible, percepción (intelectual, sensorial y emocional), interpretación, recreación y creación de lo intangible, por mencionar solo algunas⁵.

⁴ Se deja para un nuevo estudio otro criterio, respecto de las normas que regulan los órganos de gestión, al que en el presente texto no se recurre, pues la misma normativa de gestión suele definir dichos órganos.

⁵ La complejidad tipológica se refleja en otros paisajes culturales de la Lista Patrimonio Mundial, inscritos con posterioridad (Serra de la Tramuntana) o tipológicamente asimilados (Alhambra de Granada, Médulas de León o Palmeral de Elche). La alianza de paisajes culturales de Patrimonio Mundial, constituida el 24 de julio de 2008, en Granada, trabaja en este sentido (cfr. Merlos 2014c).



DELIMITACIÓN FÍSICA DEL PAISAJE CULTURAL DE ARANJUEZ

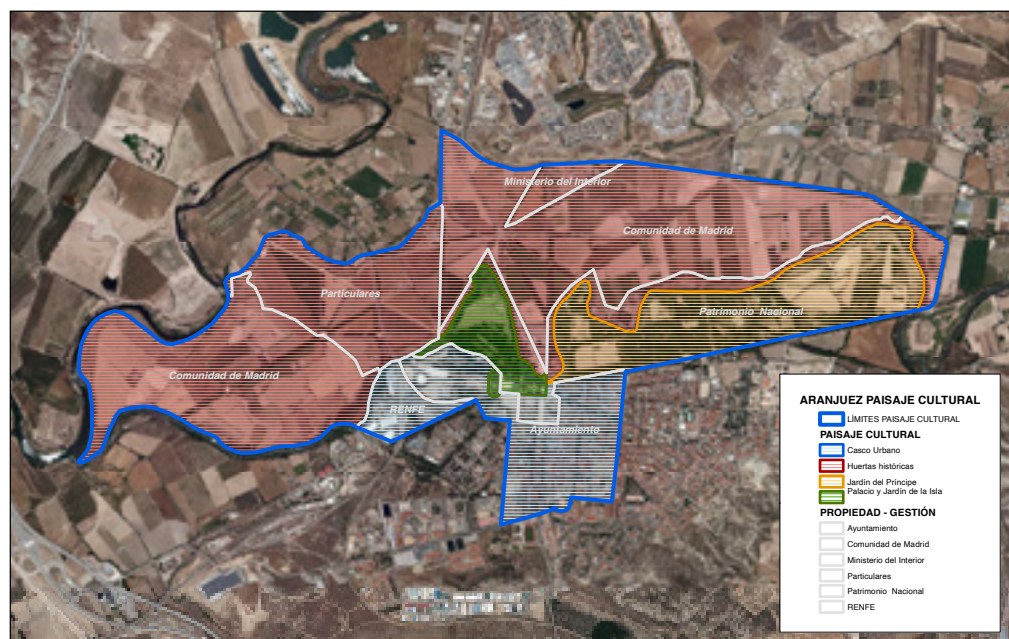


PLANO Nº: 1

FECHA: ABRIL 2014

ESCALA DE LOS PLANOS: 1 centimeter = 300 meters

Figura 2. Paisaje Cultural de Aranjuez: Zonificación y delimitación de sus elementos estructurales: paseos arbolados y sistema hidráulico (Elaboración: Ayuntamiento de Aranjuez, 2014).
Aranjuez Cultural Landscape: Zoning and delimitation of its structural elements: forest walks and hydraulics. (Prepared by: Aranjuez Town Council, 2014).



DELIMITACIÓN FÍSICA DEL PAISAJE CULTURAL DE ARANJUEZ



PLANO Nº: 1

FECHA: ABRIL 2014

ESCALA DE LOS PLANOS: 1 centimeter = 300 meters

Figura 3. Límites de protección en la normativa española, indicando bienes de interés cultural (BIC) y zona del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU). La figura inferior destaca la propiedad y gestión de las distintas áreas que conforman el Paisaje Cultural de Aranjuez (Elaboración: Ayuntamiento de Aranjuez, 2014).

Protection limits in the Spanish regulation, indicating cultural heritage assets (BIC) and area of General Urban Development Plan (PGOU). The figure below highlights the property and management of the different areas that make up the Cultural Landscape of Aranjuez (Prepared by: Aranjuez Town Council, 2014).

La gestión de los paisajes culturales habrá de sustentarse en toda la normativa, genérica y específica, elaborada en cada uno de los ámbitos geopolíticos y en todas las disciplinas o áreas concurrentes, con el fin de abordarlos en toda su complejidad. En el caso del Paisaje Cultural de Aranjuez, Patrimonio Mundial, la aplicación de este método ha cristalizado en última instancia en una precisa normativa local.

El ámbito internacional

A nivel internacional (Tabla 1), ya al establecer las primeras correspondencias concepto-norma, se detecta la singularidad de los paisajes culturales entre los bienes que forman parte de la Lista de Patrimonio Mundial, y la imprescindible traducción en unas muy elaboradas valoraciones de universalidad y excepcionalidad. El hilo se inicia con la Convención de Patrimonio Mundial de 1972 (UNESCO) en el que se enmarcan otras disposiciones y recomendaciones posteriores.

Ahora bien, si en el seno de la UNESCO se viene a entender que un paisaje cultural es un lugar que resulta de la armoniosa y creativa obra del hombre sobre la naturaleza, la misma Convención, apoyada en las tradiciones científicas occidentales separa tipológicamente los “edificios y monumentos” y los “parques nacionales”. Así los criterios para actuar sobre lugares culturales y lugares naturales quedan desdoblados, y de un modo que en la práctica es muy elocuente, al crear dos órganos consultivos diferentes: el Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS) y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN).

Sin embargo la misma UNESCO ha integrado ambos proyectos bajo una única institución, el World Heritage Center, y los criterios naturales y culturales, aun diferenciados se agrupan en una única relación (WHC 2005b), lo que permite que IUCN e ICOMOS puedan usar los mismos criterios de evaluación⁶.

En cualquier caso, los avances sobre los desdoblamientos orgánicos y por tanto funcionales, tienen un alcance muy general y poco incisivo en la gestión, en especial en lo que se refiere a

las estrategias de protección y conservación, no quedando apuntadas de modo tan evidente aquellas que atañen al uso y disfrute (si bien estaba ya acuñado, desde 1972, el término “desarrollo sostenible”), así como tampoco las de comunicación e información del bien.

Mayor repercusión tendrá, ya en el seno de la Unión Europea, y a consecuencia de la evidente necesidad de contar con un instrumento exclusivo, el Convenio Europeo del Paisaje (Florenia, 20 de octubre de 2000), que incluye además aquellos paisajes no circunscritos a los valores de Patrimonio Mundial. El convenio apunta a la definición y aplicación de políticas de protección, gestión y ordenación; así como a la participación pública no sólo de las autoridades locales y regionales, sino de otras partes implicadas en su formulación e implementación (Consejo de Europa 2000).

Si bien la definición de paisaje cultural adoptada por la UNESCO no se refleja de modo explícito, la misma definición genérica del Convenio implica una evolución –o enriquecimiento– de las definiciones utilizadas por este organismo. Así el Convenio entiende el paisaje como “(...) 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: 2). Como puede observarse, la definición introduce (o recupera) la idea de percepción, la cual es esencial para superar las tan frecuentes lecturas reduccionistas hacia lo territorial, y avanzar camino de estrategias de gestión más integrales (Figura 4). De este modo la reconceptualización del paisaje no sólo producirá cambios en las políticas de ordenación territorial y urbanística, sino también en aquellas otras de incidencia directa o indirecta (p. ej. cultural, medioambiental, agrícola, social, económica).

Esta es la primera interacción concepto-norma, y puede considerarse la base para los pasos siguientes.

⁶ No obstante las funciones y estructura de los citados órganos consultivos (ICOMOS y IUCN) mantienen su concepción original.

Tabla 1. Normativa internacional, selección (Elaboración: Merlos, M. 2015).
International Regulations, Selection (Prepared by: Merlos, M. 2015).

Área	Data tópica y/o crónica	Denominación	Institución
Genérica	París, 1972	Convención sobre la protección del patrimonio mundial cultural y natural.	UNESCO, 17ª Conferencia General
Patrimonio cultural	1989	Recomendación (89)6 sobre protección y puesta en valor del patrimonio arquitectónico rural.	Consejo de Europa
	1995	Recomendación (95)9 sobre conservación de los sitios culturales integrada en las políticas de paisaje.	Consejo de Europa
Patrimonio inmaterial	París, 1989	Recomendación sobre la salvaguardia de la cultura tradicional y popular.	UNESCO, 25ª Conferencia General
	París, 2001	Declaración universal sobre la diversidad cultural.	UNESCO, 31ª Conferencia General
	Estambul, 2002	Declaración de Estambul.	Consejo de Europa
	París, 2003	Convención para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial.	UNESCO, 32ª Conferencia General
	Faro, 2005	Convenio marco sobre el valor del patrimonio para la sociedad.	Consejo de Europa
Medio ambiente y patrimonio natural	Río de Janeiro, 1992	Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo. Cumbre de la tierra.	Naciones Unidas
	Nueva York, 1997	Acuerdos de la Cumbre de la tierra.	Naciones Unidas
	Johannesburgo, 2002	Declaración de la Cumbre de desarrollo sostenible.	Naciones Unidas
Turismo	Bruselas, 2003	Orientaciones básicas para la sostenibilidad del turismo europeo.	Unión Europea
	Estrasburgo, 2005	Resolución sobre las nuevas perspectivas y los nuevos retos para un turismo europeo sostenible.	Parlamento Europeo
	Madrid, 2010	Declaración de Madrid: Hacia un modelo turístico socialmente responsable.	Unión Europea
Paisaje	Sevilla, 1992	Carta de Sevilla sobre el paisaje mediterráneo.	Región de Andalucía, Languedoc-Roussillon y Toscana.
	Florenia, 2000	Convenio europeo del paisaje.	Consejo de Europa
	Xian, 2005	Declaración de Xian sobre la conservación del entorno de las estructuras, sitios y áreas patrimoniales.	ICOMOS
	París, 2011	Recomendación sobre el paisaje urbano histórico.	UNESCO, 36ª Conferencia General
	Florenia, 2012	Declaración de Florenia: The International Protection of Landscapes.	UNESCO



Figura 4. Real Cortijo de San Isidro. Colonia rural del siglo XVIII (Fotografía: Merlos, M. 2010).
Real Cortijo de San Isidro. XVIII Century rural establishment (Photograph: Merlos, M. 2010).

Es en este punto en el que la misma gestión ha de adaptarse a la actualización de la normativa, así como también a las declaraciones y recomendaciones internacionales. En este contexto, el WHC editará su manual de gestión de paisajes culturales en 2009 (Mitchell et al.), con la consideración entre otros de los programas de Sostenibilidad y Agenda 21, y de un modo más cercano, el mismo Convenio Europeo del Paisaje.

Es en la presente década cuando se evidencia, en consecuencia, la superación de la taxonomía natural/cultural, utilizada por UNESCO y por normativas nacionales en todo el mundo para la sistematización de los bienes patrimoniales. Surge también la necesidad de recapitulación y de armonización transversal de su aplicación práctica que a todas luces es multidisciplinar, por cuanto alcanza al patrimonio cultural histórico artístico, al patrimonio inmaterial, al medio ambiente y su sostenibilidad, al patrimonio natural y al turismo, perfilándose una categoría específica que da cuenta de esa voluntad de transversalidad: la de Paisaje. Esta incluye no sólo los entornos naturales, sino también los culturales, así como un nuevo concepto emergente, el de paisaje o espacio urbano (Saiz Martín 2014); y se sustenta en otro soporte conceptual de peso ya mencionado, la Declaración de Florencia sobre el paisaje (WHC 2012).

En el marco internacional, no sólo se asiste a la reacción europea a través del citado convenio. Desde entonces y a partir de las nuevas reflexiones, iniciativas semejantes se están abordando en otras regiones del mundo. Uno de los ejemplos más elocuentes es la Conferencia Regional de las Américas IFLA (2015), que bajo el tema "Ciencia y conciencia del paisaje", ha planteado la necesidad de una ley específica y de su impulso en los países de la región, con la finalidad de regular las estrategias de gestión. En este mismo sentido, la Iniciativa Latinoamericana del Paisaje (LALI 2012) apunta hacia una convención regional, así como también el actual proyecto de IFLA *International Landscape Convention* (ILC).

En el caso del Paisaje Cultural de Aranjuez, máxime desde 2008, en que España ratifica el Convenio Europeo del Paisaje (Consejo de Europa 2000)⁷, ya se había dejado manifiesta la necesaria revisión del concepto y la consideración de la normativa (cfr. Merlos 2011). Si bien en 2009 se habían iniciado

⁷ Suscrito por España en el 2000, aunque no ratificado hasta el 6 de noviembre de 2007 con entrada en vigor el 1 de marzo de 2008.

los trabajos preparatorios para un nuevo plan de gestión, no será hasta 2012, tras un cambio del equipo director, cuando se proceda no sólo a abordar estas tareas sobre concepto y norma en la redacción de la propuesta del plan de gestión, sino que a su vez a identificar, enunciar y definir, ya bajo su luz, las citadas líneas estratégicas de la misma gestión: protección y conservación, uso y disfrute sostenible, información y comunicación (cfr. Merlos 2013a, 2014b).

El ámbito nacional

En el panorama español (Tabla 2), a las normas de patrimonio cultural histórico artístico, medio ambiente, patrimonio natural y turismo, han de sumarse algunas de carácter urbanístico. Y en el caso concreto de Aranjuez la legislación de Patrimonio Nacional, institución custodia de los bienes asociados a la monarquía española (Aranjuez como Real Sitio), y cuya competencia no recae en el ámbito ministerial de la cultura sino que corresponde a la Presidencia de Gobierno (ver Figura 3, inferior).

Hay que considerar además el “Plan nacional del paisaje cultural” (Instituto del Patrimonio Cultural de España [IPCE] 2012, cfr. Cruz Pérez 2009)⁸, el que se

⁸ Tiene como soporte normativo la Convención del Patrimonio Mundial y el Convenio Europeo del Paisaje.

Tabla 2. Normativa nacional, selección (Elaboración: Merlos, M. 2015).

National Regulations, Selection (Prepared by: Merlos, M. 2015).

Área	Rango y data	Denominación
Patrimonio cultural	Ley 16/1985	Patrimonio histórico español y decretos reguladores.
	Ley 23/1982 (1986, 1995, 1996, 1997)	Patrimonio nacional y modificaciones.
	Real Decreto 849/1986	Reglamento del dominio público hidráulico.
Medio ambiente y patrimonio natural	Real Decreto 8/1995	Medidas urgentes de mejora del aprovechamiento del trasvase Tajo-Segura.
	Ley 41/1997	Conservación de los espacios naturales y de la fauna y flora silvestres.
	Ley 42/2007	Patrimonio natural y de la biodiversidad.
	Ley 45/2007	Desarrollo sostenible del medio rural.
	Real Decreto Legislativo 1/2008	Ley de evaluación de impacto ambiental de proyectos. Texto refundido.
	Ley 21/2013	Evaluación ambiental.
	Real Decreto 773/2014	Diversas normas reguladoras del trasvase por el acueducto Tajo-Segura.
Turismo	Real Decreto 561/2009	Aprobación del estatuto del Instituto de Turismo de España.
Urbanismo	Real Decreto Legislativo 2/2008	Ley del suelo. Texto refundido.
	Ley 8/2013	Rehabilitación, regeneración y renovación urbana.
Paisaje	2012	Plan nacional de paisajes culturales.

suma a los ya existentes de catedrales, arquitectura defensiva y patrimonio industrial. Tiene como ámbito de aplicación todo el territorio español.

Es preciso señalar, como punto de observación, que la evidente dicotomía funcional detectada a nivel internacional se reitera en el ámbito nacional. Así la normativa tiene su origen orgánico en distintos ministerios y áreas competenciales. Mientras que el desarrollo del “Plan nacional del paisaje cultural” se canaliza a través del Instituto del Patrimonio Cultural de España (IPCE), actual Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, el bien objeto de regulación y tipificación, el paisaje, es de responsabilidad de la Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal del actual Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

Otra normativa a considerar son las “Medidas urgentes de mejora del aprovechamiento del trasvase Tajo-Segura” las que, de acuerdo al principio de solidaridad recogido en la misma Constitución Española (1978), entran en conflicto con la protección patrimonial. Es así como el río Tajo, auténtico eje del Paisaje Cultural de Aranjuez (Figura 5), presenta en la actualidad un régimen de caudales mínimos en vista a suministrar agua a una región española demandante –Murcia– a través del río Segura. Esta situación se ha convertido hoy en día en el más importante de los retos para la conservación del Paisaje Cultural de Aranjuez⁹.

El ámbito regional

La estructura administrativa de España hace considerar un nivel intermedio entre el nacional y el local. Este nivel de carácter regional (Tabla 3), que organiza el territorio estatal en autonomías, conlleva un desarrollo de la normativa estatal acorde con las competencias que el Estado tiene transferidas a las distintas comunidades autónomas. En este sentido todo el abanico disciplinar de la norma (patrimonio inmueble, patrimonio cultural, patrimonio histórico, natural, medioambiente, entre otros) tiene su desarrollo específico. Las comunidades autónomas también disponen de sus propios planes regionales.

De modo concreto, Aranjuez se atiene a las normas de la Comunidad Autónoma de Madrid,

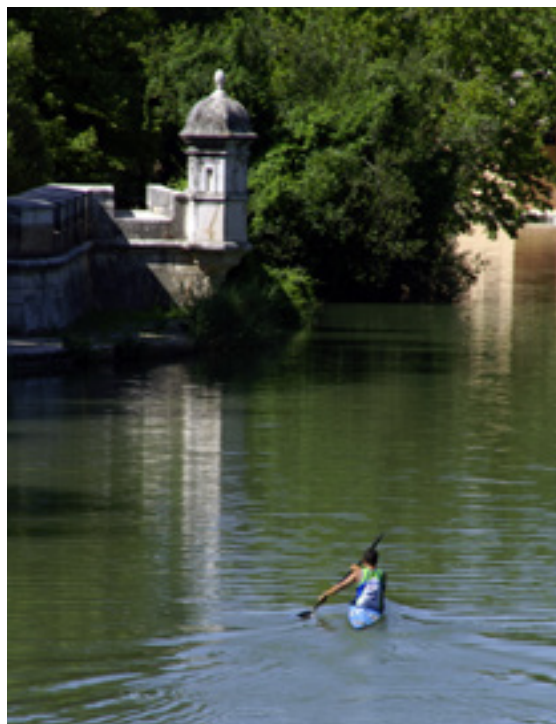


Figura 5. Usos lúdicos del río Tajo (Fotografía: Merlos, M. 2008).
Leisure at the Tago river (Photograph: Merlos, M. 2008).

quien también asume competencias de control de la actividad municipal en materias de patrimonio cultural, medioambiental y urbanismo.

El hecho más reciente ha sido la promulgación de la Ley 3/2013 de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad Autónoma de Madrid, que incorpora por primera vez y claramente diferenciada la categoría de Jardín Histórico, tipología patrimonial de paisaje cultural, que es consecuencia a su vez de la misma inscripción de Aranjuez en la Lista Patrimonio Mundial, y en cumplimiento del ya citado convenio europeo. La nueva ley contempla asimismo el “hecho cultural”, como categoría de salvaguarda del patrimonio intangible. Son significativos pasos por parte del gobierno regional hacia el conocimiento y la gestión de este tipo de bienes.

⁹ El tema ha llegado a la Unión Europea. En 2016 la visita de los europarlamentarios de la Comisión de Medio Ambiente ha dado la razón a las demandas en defensa del río y sugiere cambios en los modelos españoles de gestión del agua.

Tabla 3. Normativa regional de la Comunidad Autónoma de Madrid (Elaboración: Merlos, M. 2015).
Regional Regulations from Madrid Autonomous Community (Prepared by: Merlos, M. 2015).

Área	Rango y data	Denominación
Patrimonio cultural	Ley 21/1998	Ordenación, protección y promoción de la artesanía en la Comunidad de Madrid.
	Ley 3/2013	Patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid.
Medio ambiente y patrimonio natural	Ley 2/1991	Protección y regulación de la fauna y flora silvestres en la Comunidad de Madrid.
	Ley 26/1997	Creación del Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (IMIDRA) de la Comunidad de Madrid.
	1997	Bases del Plan Regional de la Comunidad de Madrid para la protección de los valores medioambientales, naturales, paisajísticos y agrícolas de las vegas del Tajo y Jarama.
	Ley 8/1998	Vías pecuarias.
	Ley 2/2002	Evaluación ambiental de la Comunidad de Madrid.
	Ley 8/2005	Protección y fomento del arbolado urbano.
	Ley 7/2003	Creación del Parque Regional en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama (modificación Ley 6/1994).
	Ley 3/2015	Forestal y protección de la naturaleza de la Comunidad de Madrid (modificación Ley 16/1995).
Turismo	Orden 68/2015	Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, modifica el “Catálogo regional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres de la Comunidad de Madrid”, en su categoría de “árboles singulares”.
	Ley 1/2003	Ordenación del turismo de la Comunidad de Madrid (modificación Ley 1/1999).
Urbanismo y ordenación del territorio	Ley 9/1995	Medidas de política territorial, suelo y urbanismo.
	Ley 5/2012	Viviendas rurales sostenibles.
	Ley 4/2015	Suelo de la Comunidad de Madrid (modificación Ley 9/2001).

Sin embargo la Comunidad de Madrid, aunque legisla en materia de paisajes desde distintas consejerías, aún no posee una normativa específica para los mismos, tarea que en otras comunidades autónomas ya ha sido acometida, o está en curso, en respuesta al Convenio Europeo del Paisaje (Consejo de Europa 2000). Así Cataluña, Valencia, Galicia, Andalucía, Murcia, País Vasco y Castilla-La Mancha, son comunidades adscritas a la Red Europea de

Entidades Locales y Regionales para el desarrollo del citado convenio, creada en 2006.

El ámbito local: desarrollo normativo municipal

La potestad normativa local se traduce en reglamentos y ordenanzas (Tabla 4). Pueden citarse

Tabla 4. Normativa municipal, Ayuntamiento de Aranjuez (Elaboración: Merlos, M. 2015).
Municipal Regulations, Aranjuez City Council (Prepared by: Merlos, M. 2015).

Área	Fecha	Denominación
Urbanismo y ordenación del territorio	1996	Plan general de ordenación urbana (actual revisión del catálogo de bienes a proteger).
	2011	Ordenanza municipal de tráfico y circulación.
Movilidad	2014	Ordenanza reguladora del transporte de viajeros en coches de caballos en el Municipio de Aranjuez.
	1987	Carta municipal de medio ambiente de Aranjuez.
Medio ambiente y patrimonio natural	1995	Declaración del derecho al árbol (Carta de Barcelona), suscrita por el Ayuntamiento de Aranjuez.
	1998	Carta de los derechos del árbol, suscrita por el Ayuntamiento de Aranjuez.
	2013	Ordenanza municipal de protección y fomento del arbolado de Aranjuez.
	2013	Ordenanza de medio ambiente.
	2014	Plan director de ordenación, uso y gestión de los recursos naturales de Aranjuez.
	2015	Catálogo municipal de árboles singulares de Aranjuez.

en Aranjuez las de medio ambiente, comunidad de regantes y participación ciudadana. Destacable es la “Ordenanza municipal de protección y fomento del arbolado de Aranjuez” de 23 de octubre de 2013, que desarrolla y complementa a la Ley 8/2005, de 26 de diciembre, acerca de la protección y fomento del arbolado urbano de la Comunidad de Madrid, y al Decreto 18/1992, de 26 de marzo, por el que se aprueba el “Catálogo regional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres” y se crea la categoría de árboles singulares.

Asimismo la administración municipal participa en la elaboración de documentos que en ocasiones alcanzan rango jurídico. Tal es el caso del “Plan general de ordenación Urbana” (PGOU), cuya aprobación compete en última instancia a la Comunidad de Madrid.

No todos los planes siguen idéntico cauce. Por ejemplo en la ya mencionada propuesta del “Plan de gestión del paisaje cultural de Aranjuez”, se

reflexiona sobre la pertinencia de su consideración jurídica, así como también acerca del ámbito territorial del órgano a quien compete su aprobación (ver Figuras 2 y 3). Este constituye en la actualidad un debate abierto y en general, es una discusión transversal a los planes de gestión de bienes con valores patrimoniales. No obstante, ello no impide que en el plan se contextualicen diversas acciones específicas, algunas de las cuales se encuentran en marcha al día de hoy.

Tal es el trámite para la reconsideración (o actualización, si se prefiere) tipológica de Aranjuez como paisaje cultural, en el marco de la referida nueva Ley de patrimonio histórico de la Comunidad Autónoma de Madrid (2013) que, a partir de la declaración de 1983 había sido tipificado como Bien de Interés Cultural (BIC) en calidad de conjunto histórico, la misma zona que con posterioridad la UNESCO reconoce bajo la categoría paisaje cultural (ver Figura 3, superior).

Otra acción a destacar es la actualización del catálogo de bienes a proteger en el casco histórico de Aranjuez (casi la mitad de la superficie inscrita por UNESCO, Figura 6)¹⁰. Entre los objetivos del catálogo y de las propuestas de protección está la consideración, junto a la estructura urbana y arquitectónica, de los valores paisajísticos y de los criterios de índole tanto artística como histórica, no siempre concurrentes. Además de la identificación de elementos intangibles asociados que permiten entender los valores culturales en el más amplio sentido de la palabra. Ello significa la adaptación al nuevo marco normativo y la conciliación entre protección medioambiental y desarrollo sociocultural¹¹ (Merlos 2014c).

Disposiciones específicas sobre los bienes patrimoniales de Aranjuez

Por último, cabe mencionar las disposiciones y resoluciones que en los distintos ámbitos geopolíticos tienen a Aranjuez, de modo expreso, como objeto de protección (Tabla 5), y que han de imbricarse con todo el cuerpo normativo que discurre desde la ley hasta la ordenanza y el reglamento.

Junto a la más difundida de UNESCO (Lista de Patrimonio Mundial), se encuentran las disposiciones de la Unión Europea, como Lugares de Interés Comunitario (LIC) o Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) incluidas en la Red Natura 2000. En el ámbito nacional es posible reconocer disposiciones como los Bienes de Interés Cultural (BIC), o autonómicos, como los parques regionales y las reservas naturales.

Respecto de las mismas, a día de hoy, se trabaja en la conciliación normativa, a veces contradictoria. Por ejemplo, en los casos en que los ámbitos de aplicación no son coincidentes en el territorio, como sucede con zonas protegidas del paisaje cultural de Aranjuez fuera del área reconocida por la UNESCO, aunque forman parte del área de amortiguamiento. Entre éstos cabe destacar alguna de las zonas de protección arqueológica, o las reservas naturales de El Carrizal de Villamejor y El Regajal-Mar de Ontígola. Por tanto, no se ha de confundir el concepto de patrimonio con el reconocimiento de su excepcionalidad y universalidad. En este sentido se hace evidente que a efectos de gestión predomina el concepto de paisaje cultural, no limitado a la zona inscrita en la Lista de Patrimonio Mundial, sino a una superficie mayor que viene a coincidir con la del término municipal de Aranjuez.

DISCUSIÓN DE RESULTADOS Y CONCLUSIONES

La consecución de la tutela jurídica de los paisajes culturales está dando importantes pasos en los últimos años. Se confirma el panorama en el que la norma determina la gestión, pero la gestión y el mismo concepto de paisaje cultural están prescribiendo a su vez los contenidos normativos.

El principal problema se sitúa en la caracterización tipológica, como se confirma respecto del caso de Aranjuez. Superada la taxonomía de Patrimonio Mundial –lo natural y lo cultural–, es justamente desde esta perspectiva de conjunto cómo se ha llegado a identificar los conflictos de su aplicación, los que comienzan a ser afrontados desde propuestas novedosas. Se observa una creciente compensación entre la protección de los bienes culturales y naturales, estableciéndose relaciones integradas con el medio ambiente bajo el paraguas del concepto de paisaje. Asimismo, el concepto de paisaje cultural ha fortalecido la valoración de aspectos como los inmateriales o los perceptivos, que son la base filosófica que inspira una normativa

¹⁰ Convenio específico de colaboración entre la Universidad Europea de Madrid y el Ilustrísimo Ayuntamiento de Aranjuez para la elaboración de un proyecto de investigación relativo al catálogo de bienes a proteger en el casco histórico de Aranjuez, 24 de marzo de 2014.

¹¹ El catálogo vigente fue aprobado en 1996 (Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, 5 de septiembre), como parte del “Plan general de ordenación urbana de Aranjuez”, por tanto, antes de la inscripción del Paisaje Cultural de Aranjuez en la Lista de Patrimonio Mundial.



Figura 6. Casco histórico de Aranjuez (Fotografía: Merlos, M. 2013).
Historic district of Aranjuez (Photograph: Merlos, M. 2013).

que aúna y armoniza lo natural con el artificio, y que en principio debería ser acogida de modo satisfactorio por la ciudadanía.

Definido el paisaje cultural, habrá que dar paso a la siguiente y necesaria conceptualización jurídica de los mismos, sobre cuya base habrán de asentarse las estrategias para su gestión.

El Convenio del paisaje se convierte en punto de partida y consecuencia del mismo, tanto para España como para Aranjuez, son el “Plan nacional del paisaje cultural”, la identificación tipológica en la normativa de la Comunidad de Madrid, y las acciones de la institución municipal encaminadas a la adscripción de Aranjuez a la tipología reconocida en la última Ley de Patrimonio autonómica, así como también la revisión del catálogo del casco histórico.

Estos avances son un buen augurio para dar respuesta positiva a recientes interrogantes, como la efectiva inclusión de directrices de paisaje en el planeamiento territorial y urbanístico, según pauta el Convenio Europeo del Paisaje, o el papel de la gestión de los paisajes culturales más allá de lo territorial, en la consideración de otros elementos que permitan el desarrollo sostenible y el uso adecuado del bien.

La experiencia en el marco político europeo puede ser una referencia para otros ámbitos territoriales, en los que también se está planteando la tutela normativa.

En última instancia, la definición jurídica de los paisajes culturales sostenida en la definición del concepto y en la labor de sistematización normativa es la que permite iniciar acciones de desarrollo de programas de gestión. Esta labor es considerada como una acción en sí misma, y por tanto propuesta en las directrices de gestión del Paisaje Cultural de Aranjuez, lo que se entiende como una estrategia eficaz que puede aplicarse a otros paisajes culturales.

Las nuevas iniciativas a nivel mundial abren el discurso a otros ámbitos geográficos. Este marco de actividad es propicio para albergar los planteamientos –reflexión y metodología– del presente estudio, en el entendido que trasciende la propia especificidad del caso. El contenido teórico y las identificaciones tipológicas en la norma, así como la jerarquía territorial de ésta, serán decisivos en la elaboración de planes directores para esos bienes ya identificados, así como en las nuevas adscripciones tipológicas que habrán de producirse en un futuro no muy lejano.

Tabla 5. Disposiciones específicas sobre los bienes patrimoniales de Aranjuez (Elaboración: Merlos, M. 2015).
Specific Rules on the Heritage of Aranjuez (Prepared by: Merlos, M. 2015).

Ámbito	Fecha	Denominación	Distinción	Categoría / tipología
Internacional	1991	Carrizales y sotos de Aranjuez.	ZEPA ES 0000119 Red Natura 2000	Zona de especial protección para las aves.
	1993	Cortados y cantiles de los ríos Jarama y Manzanares.	ZEPA ES 0000142 Red Natura 2000	Zona de especial protección para las aves.
	1999	Vegas, cuestras y páramos del sureste de Madrid.	LIC ES 31 10006	Lugares de importancia comunitaria.
	2001	Aranjuez	Lista de Patrimonio Mundial Exp. 1044	Paisaje cultural.
	2014	Vegas, cuestras y páramos del sureste de Madrid.	ZEC ES3110006 Red Natura 2000	Zona de especial conservación
Nacional	1931	Palacio real de Aranjuez y la Casita del Labrador, con sus jardines y edificios anexos.	BIC	Monumento.
	1983	Aranjuez.	BIC	Conjunto histórico.
	1989	Zonas de protección arqueológica de Aranjuez I, II y III (incoado, 1989).	BIC	Zona arqueológica.
	1990	Fiestas del Motín.	Fiesta de interés turístico nacional	Bien etnográfico
	1999	Real convento de San Pascual.	BIC	Monumento.
	2002	Iglesia y arcos de San Antonio.	BIC	Monumento.
	2014	Fiestas del Motín.	Fiesta de interés turístico internacional	Bien etnográfico
Regional	1991	El Carrizal de Villamejor	Reserva natural.	Reserva natural
	1994	Ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama.	Parque regional.	Parque regional
	1994	El Regajal-Mar de Ontígola	Reserva natural.	Reserva natural

REFERENCIAS CITADAS

- CONSEJO DE EUROPA. 2000. *Convenio europeo del paisaje*. Recuperado de: http://www.magrama.gob.es/en/desarrollo-rural/temas/desarrollo-territorial/090471228005d489_tcm11-24940.pdf [12 noviembre 2015].
- CRUZ PÉREZ, M. 2009. Criterios para un plan de paisajes culturales. *Seminario internacional sobre paisajes culturales "El caso de la Serra de Tramuntana (Mallorca)"*. Consejo de Mallorca, Palma de Mallorca, España. Recuperado de: http://candidatura2009.wiki-site.com/index.php/MARIA_LINAREJOS_CRUZ._Criterios_para_un_plan_de_paisajes_culturales [6 noviembre 2016].
- FOWLER, P. J. 2003. *World Heritage Cultural Landscape, 1992-2002*. París, Francia: UNESCO, World Heritage Center.
- INTERNATIONAL FEDERATION OF LANDSCAPE ARCHITECTS (IFLA). 2015. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: <http://iflaonline.org/> [11 noviembre 2015].
- INSTITUTO DEL PATRIMONIO CULTURAL DE ESPAÑA (IPCE). 2012. *Plan Nacional del Paisaje Cultural*. Recuperado de: <http://ipce.mcu.es/conservacion/planesnacionales/paisajes.html> [30 noviembre 2015].
- LATIN AMERICAN LANDSCAPE INITIATIVE (LALI). 2012. Disponible en: http://iflaonline.org/wp-content/uploads/2015/05/120910-LALI_EN_Final.pdf
- MERLOS, M. 2011. Paisaje Cultural de Aranjuez y Patrimonio Mundial: seducción, declaración y compromiso. *Espacio, tiempo y forma. Serie VII, Historia del arte*, 24: 481-504. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3789817>
- MERLOS, M. 2013a. Paisaje Cultural de Aranjuez: parámetros para un plan de gestión. *América Patrimonio*, 5: 24-39. Disponible en: http://openarchive.icomos.org/1425/1/Am%C3%A9rica_Patrimonio_5-article2.pdf
- MERLOS, M. 2013b. El Real Cortijo de San Isidro y su pertenencia al Paisaje Cultural de Aranjuez. En: I. Ordieres (coord.), *El Real Cortijo de San Isidro y su integración en el Paisaje Cultural de Aranjuez*, pp. 6-17. Madrid-Aranjuez-Alcalá de Henares, España: Comunidad de Madrid, Ayuntamiento de Aranjuez, Universidad de Alcalá.
- MERLOS, M. 2014a. Hacia una visión integral de los paisajes culturales: identidad e imagen de Aranjuez. *Actas del ciclo de seminarios "Paisajes culturales y patrimonio mundial"*, 36 p. Alianza de Paisajes Culturales de Patrimonio Mundial. Aranjuez, Las Médulas, La Alhambra de Granada y Generalife, España. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/286449297_Hacia_una_vision_integral_de_los_paisajes_culturales_identidad_e_imagen_de_Aranjuez
- MERLOS, M. 2014b. Gestión del Paisaje Cultural de Aranjuez. Estrategias, programas y el ejemplo de una acción. *Actas del ciclo de seminarios "Paisajes culturales y patrimonio mundial"*, 23 p. Alianza de Paisajes Culturales de Patrimonio Mundial. Aranjuez, Las Médulas, La Alhambra de Granada y Generalife, España. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/286449497_Gestion_del_Paisaje_Cultural_de_Aranjuez_estrategias_programas_y_el_ejemplo_de_una_accion
- MERLOS, M. 2014c. Aranjuez ciudad cortesana, ciudad rústica. Urbanismo en el paisaje. *Actas del seminario internacional "Protección y gestión del paisaje urbano histórico"*. Asociación Ciudades Patrimonio de la Humanidad de España, Ayuntamiento de Cuenca, Universidad de Castilla La Mancha, Cuenca, España. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/309726179_ARANJUEZ_CIUDAD_CORTESANA_CIUDAD_RUSTICA_URBANISMO_EN_EL_PAISAJE
- MITCHELL, N., RÖSSLER, M. y TRICAUD, P.M. 2009. *World Heritage Cultural Landscapes. A Handbook for Conservation and Management*. París, Francia: UNESCO, World Heritage Center.

RÖSSLER, M. 1998. Los paisajes culturales y la convención del patrimonio mundial cultural y natural: resultados de reuniones temáticas previas. En: E. Mujica Barreda (ed.), *Paisajes culturales en Los Andes. Memoria narrativa, casos de estudio, conclusiones y recomendaciones de la reunión de expertos*, pp. 47-55. Arequipa- Chivay, Perú: UNESCO. Recuperado de: <http://www.condesan.org/unesco/Cap%2006%20metchild%20rossler.pdf> [11 noviembre 2015].

SAIZ MARTÍN, E. 2014. ¿Paisaje o espacio cultural? Hacia la comprensión de un territorio. *Actas del ciclo de seminarios "Paisajes culturales y patrimonio mundial"*, 17 p. Alianza de Paisajes Culturales de Patrimonio Mundial. Aranjuez, Las Médulas, La Alhambra de Granada y Generalife, España.

WORLD HERITAGE CENTER (WHC). 1992. *Report of the 16th Session of the World Heritage Committee* (WHC-92/CONF. 002/12). Santa Fe, Estados Unidos de América. Recuperado de: <http://whc.unesco.org/archive/repcom92.htm> [3 noviembre 2015].

WORLD HERITAGE CENTER (WHC). 1994. *Report of the 18th Session of the World Heritage Committee* (WHC-94/CONF.003/04). Phuket, Thailand. Recuperado de: <http://whc.unesco.org/en/sessions/18COM/documents/> [6 noviembre 2016].

WORLD HERITAGE CENTER (WHC). 1999. *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention* (WHC. 99/2). Recuperado de: <http://whc.unesco.org/archive/opguide99.pdf> [3 noviembre 2015].

WORLD HERITAGE CENTER (WHC). 2001. *Report of the 25th Session of the World Heritage Committee* (WHC-01/CONF. 208/24). Helsinki, Finlandia. Recuperado de: <http://whc.unesco.org/archive/repcom01.htm> [3 noviembre 2015].

WORLD HERITAGE CENTER (WHC). 2005a. *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, art. 47 (WHC. 05/2). Recuperado de: <http://whc.unesco.org/archive/opguide05-en.pdf> [30 noviembre 2015].

WORLD HERITAGE CENTER (WHC). 2005b. *Revision of Criteria of Properties Inscribed on the World Heritage List According to the Operational Guidelines. Report of the 30th Session of the World Heritage Committee* (WHC-06/30.COM/8D). Vilnius, Lituania. Recuperado de: <http://whc.unesco.org/archive/2006/whc06-30com-19e.pdf> [3 noviembre 2015].

WORLD HERITAGE CENTER (WHC). 2012. *The International Protection of Landscapes*. A Global Assessment, on the occasion of the 40th Anniversary of the World Heritage Convention and to promote the UNESCO International Traditional Knowledge Institute (ITKI). Florencia, Italia. Recuperado de: http://www.firenzepatrimoniomondiale.it/wp-content/uploads/2015/11/PROGRAMMA_convegno_ITKI.pdf [12 noviembre 2015].

UNESCO. 1972. *Convención sobre la protección del patrimonio mundial cultural y natural*. 17ª Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. París, Francia. Disponible en: http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13055&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

ZOIDO, F. 2006. *Bases para la aplicación del convenio europeo del paisaje en España*. Recuperado de: http://www.upo.es/ghf/giest/documentos/paisaje/Zoido_Basesaplicacionconvenioeuropeopaisajeenespana.pdf [11 noviembre 2015].