

Revista de DERECHO URBANISTICO *y medio ambiente*

DOCTRINA

AMAYA CASADO ECHARREN y CRISTINA LÓPEZ FERRANDO
La regulación de la declaración responsable en el sistema de colaboración público privada del Ayuntamiento de Madrid en el marco de la legislación estatal y autonómica

JOSÉ MANUEL PÉREZ FERNÁNDEZ
La gestión territorial del patrimonio industrial: bien cultural y recurso turístico

JURISPRUDENCIA

CÉSAR TOLOSA TRIBIÑO
La inejecución legal de sentencias de urbanismo. Especial referencia a la Ley de Cantabria 2/2011, de 24 de abril y su declaración de su inconstitucionalidad

MEDIO AMBIENTE

DAVID ORDÓÑEZ SOLÍS
El procedimiento administrativo de control ambiental después de la directiva de servicios


Rdu

n.º 288

LA GESTIÓN TERRITORIAL DEL PATRIMONIO INDUSTRIAL: BIEN CULTURAL Y RECURSO TURÍSTICO*

Por JOSÉ MANUEL PÉREZ FERNÁNDEZ
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Oviedo

SUMARIO

1. EL PATRIMONIO INDUSTRIAL: BIEN CULTURAL, ELEMENTO TERRITORIAL Y RECURSO TURÍSTICO.
2. LA INTERVENCIÓN PÚBLICA DESTINADA A LA PROTECCIÓN Y PUESTA EN VALOR DEL PATRIMONIO INDUSTRIAL.
 - 2.1. DEFINICIÓN DE PATRIMONIO INDUSTRIAL COMO ELEMENTO INTEGRANTE Y DIFERENCIADO DEL PATRIMONIO CULTURAL.
 - 2.2. LOS INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN EN LA LEGISLACIÓN PATRIMONIAL CULTURAL Y SU CONDICIONAMIENTO DE LAS INTERVENCIONES TERRITORIALES-URBANÍSTICAS.
3. LA GESTIÓN DEL PATRIMONIO INDUSTRIAL EN LA LEGISLACIÓN TERRITORIAL-URBANÍSTICA Y SECTORIAL.
 - 3.1. LA INTEGRACIÓN DEL PATRIMONIO INDUSTRIAL EN LAS POLÍTICAS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS.
 - 3.2. LA ACCIÓN DE LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA EN LA TUTELA DEL PATRIMONIO INDUSTRIAL.
4. ORDENACIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DEL PATRIMONIO INDUSTRIAL: EL CASO DE LAS CUENCAS MINERAS ASTURIANAS.
 - 4.1. LA FASE DE ORDENACIÓN: PLAN TERRITORIAL ESPECIAL Y CATÁLOGO URBANÍSTICO DEL PATRIMONIO INDUSTRIAL MINERO.

* Este trabajo se inserta en el marco del proyecto de investigación «La regeneración urbana integrada como instrumento estratégico para un nuevo modelo de desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo. Su estatuto jurídico». Ministerio de Ciencia e Innovación. Plan Nacional de I+D+I. 2011-2014.

- 4.2. LA FASE DE GESTIÓN: EL PARQUE CULTURAL DE GESTIÓN INTEGRAL DE LAS CUENCAS MINERAS.
- 4.3. A MODO DE CONCLUSIÓN.

RESUMEN

El patrimonio industrial, en cuanto bien cultural objeto de tutela jurídica, se configura como un elemento básico del paisaje y de la cultura del territorio, lo que obliga a interpretar el mismo no como un elemento aislado, sino en su preciso contexto territorial. El patrimonio industrial una vez recuperado (rehabilitado y/o reutilizado) tras las oportunas actuaciones públicas y privadas, se convierte en un recurso turístico, que demanda una adecuada política de planificación y promoción turística y unas idóneas fórmulas de gestión. El presente artículo afronta la problemática de integrar la intervención de tutela o protección del patrimonio como bien cultural, en las acciones que, desde su perspectiva como recurso turístico, se acometen por las distintas Administraciones públicas. A los efectos de evitar la falta de conexión entre patrimonio (natural o cultural) y territorio (como espacio social), y la descoordinación entre acciones públicas y/o privadas, se postula la ordenación del territorio y sus instrumentos como la vía idónea para lograr una gestión territorial de los elementos que integran el patrimonio industrial.

Palabras clave: Patrimonio industrial. Recurso turístico. Paisaje cultural. Ordenación del territorio.

ABSTRACT

The industrial heritage, understood as a cultural property subject to legal protection, establishes itself as an essential element in the landscape and culture of the territory and this makes it necessary to be interpreted in its precise territorial context and not as an isolated element. The industrial heritage once recovered (restored or reused) after necessary public and private actions, becomes a touristic resource, and requires an appropriate planning and promotion policy and good administration management. This paper deals with the issue of integrating the intervention of the protection of industrial heritage as a cultural property, on the actions that are undertaken by different Public authorities, from the point of view of touristic resource. In order to avoid the lack of connection between heritage (natural or cultural) and territory (as a social space), and the absence of coordination between public and private actions, the author proposes regional planning as the ideal path to achieve an integrated territorial management of the elements comprising the industrial heritage.

Keywords: Industrial heritage. Touristic resource. Cultural landscape. Regional planning.

1. EL PATRIMONIO INDUSTRIAL: BIEN CULTURAL, ELEMENTO TERRITORIAL Y RECURSO TURÍSTICO

El patrimonio cultural, entendido en un sentido amplio,¹ goza de una evidente *vis atractiva* como recurso económico vinculado a la actividad turística, si bien, tradicionalmente, la utilización turística ha estado condicionada por criterios estéticos, esto es, por una explotación casi exclusiva del llamado patrimonio «histórico-artístico» (museos, edificios singulares civiles, militares o religiosos, cascos históricos urbanos, parques arqueológicos...). Los criterios estéticos (valor artístico) unidos, en un primer momento, al carácter *normal* (elemento habitual o cotidiano y próximo en el tiempo), determinaron o condicionaron el poco interés turístico de los elementos que integran el patrimonio industrial; situación que cambiará a partir de mediados de los años 70 del pasado siglo XX, cuando se redescubre el interés por el proceso de industrialización, caracterizado por su singularidad, variedad y estrecha vinculación al territorio (BENITO DEL POZO, 1998: 172-173). Interés que coincide en algunos casos, como el asturiano, con el inicio de un proceso de declive y reconversión de enteros sectores industriales, de modo que se plantea la conveniencia y oportunidad de conservar, proteger y transmitir a las generaciones futuras aquellos elementos más

¹ Resulta ilustrativa la concepción de patrimonio cultural que se sostiene en la *Estrategia Territorial Europea (ETE): Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE* (acordada en Potsdam, mayo de 1999): «El patrimonio cultural de la UE no está constituido sólo por distintos monumentos y yacimientos arqueológicos de valor cultural e histórico. Los diferentes estilos de vida de los habitantes de las ciudades y pueblos europeos deben considerarse en su conjunto como parte integrante del patrimonio cultural» [158]. Igualmente, es significativa la explicación recogida en el Preámbulo de la Ley del Principado de Asturias 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural, acerca de la elección del término «cultural»; según el legislador asturiano el citado término indica, por una parte, que el patrimonio comprende «aspectos como las manifestaciones lingüísticas, las costumbres, las expresiones artísticas de tradición oral y otras formas de expresión comunitarias que deben ser protegidas, mediante su estudio y el apoyo a su transmisión a las generaciones futuras, más allá incluso de su reflejo en objetos o bienes materiales de interés histórico»; y por otra parte, «indica también el carácter complementario de esta legislación con respecto a la que se desarrolla para la protección del patrimonio natural, señalando así las dos grandes categorías de bienes cuya protección asumen los poderes públicos, para evitar los efectos destructivos que en ciertos ámbitos pueden tener las rápidas transformaciones económicas que se producen en nuestra época».

relevantes generados por o al hilo del desarrollo industrial, a lo que se suma el factor medioambiental, esto es, contribuir a la recuperación de extensas áreas urbanas degradadas.² Lo cierto es que en la actualidad, en la práctica totalidad de los países europeos, el turismo cultural desarrollado en torno al patrimonio industrial está experimentando un impulso considerable que se traduce en unos flujos de visitantes importantes (PARDO ABAD, 2004: 30).³

El patrimonio industrial se nos presenta como una categoría específica del patrimonio cultural, que estaría integrado por los inmuebles (zonas de producción y zonas residenciales), los muebles (maquinaria, herramientas, archivos, etc.), y los modos de vida de los trabajadores, esto es, el *know how* de los procesos productivos asociados a la industria. Así entendido, el patrimonio industrial, además de ser objeto de una disciplina científica, la *Arqueología industrial* (ARACIL MARTI, 1982; AGUILAR CIVERA, 1998; y CANO SANCHIZ, 2004),⁴ puede ser examinado desde una perspectiva

² Zonas que han sido objeto de una explotación industrial intensa que configura su paisaje territorial y social —como es el caso de las comarcas mineras y siderúrgicas asturianas—, cuando posteriormente entran en una fase de abandono y recesión (*crisis*), sometiéndose a procesos de reconversión, se ven envueltas en una serie de connotaciones negativas que frenan su potencial atractivo turístico: degradación ambiental, fealdad, pérdida y envejecimiento de la población, marginalidad, etc. De ahí que la rehabilitación y reutilización de su patrimonio industrial, como un elemento más de las políticas de regeneración territorial y ambiental, constituya un factor clave en la recuperación social y económica de estos territorios. Véase al respecto el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «*La contribución del turismo a la recuperación socioeconómica de las zonas en declive*» de septiembre de 2005 (DOUE, de 31 de enero de 2006, C 24/01).

³ Siguiendo a PARDO ABAD (2004: 29), se pueden distinguir dos tipologías de turismo industrial en función del recurso utilizado: «El primero es el turismo industrial de tipo fabril o productivo. Consiste en la visita a las industrias en activo en donde se muestra la fabricación de un determinado producto. El interés es básicamente técnico para observar la maquinaria en uso. El segundo es el turismo industrial de tipo patrimonial o histórico. En este caso las visitas se centran en fábricas abandonadas, con reutilización museística o con instalaciones de algún centro artístico o interpretativo. Se incluyen también piezas sueltas conservadas, como máquinas de vapor, chimeneas o territorios más o menos amplios caracterizados por la actividad en otras fases de la industrialización. En este turismo industrial el interés es básicamente cultural».

⁴ En 1963, en íntima conexión con el movimiento de revalorización del patrimonio industrial, Kenneth Hudson, definió la *Arqueología Industrial* como nueva disciplina científica cuya finalidad «es el descubrimiento, la catalogación

socioeconómica: esto es, la de su recuperación y reutilización como bien cultural y, por tanto, como bien susceptible de aprovechamiento turístico, actuando como factor dinamizador de las áreas en las que se ubica y que se han visto afectadas, en muchos casos, por procesos de cierre y abandono de la actividad productiva.

Centrado en el edificio industrial y los conjuntos fabriles, el patrimonio industrial se erige, en primer lugar, en un elemento con proyección cultural, de creciente interés arquitectónico y urbanístico, en cuanto expresión de los valores estéticos de una época y su evolución y de una forma de adaptar la actividad constructiva a una determinada función económica (de un inicio utilitarista y descuidado en lo estético a la creación de un nuevo lenguaje que anticipa el uso de nuevos materiales y estructuras) (BENITO DEL POZO, 2002: 214-215; PARDO ABAD, 2004: 11). En su dimensión de *bien cultural*, el patrimonio industrial se convierte, recientemente, en objeto de tutela jurídica; en el caso español, primero de forma genérica a través de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, y, en un segundo momento, a través de un tratamiento específico dispensado por la normativa autonómica en materia de protección patrimonial.

En segundo lugar, el patrimonio industrial se configura como un elemento básico del paisaje y de la cultura del territorio –*elemento territorial*–, lo que obliga a interpretar el patrimonio no de forma aislada, sino en su preciso contexto territorial, en cuanto resultado del uso que la sociedad ha hecho del medio natural (ÁLVAREZ ARECES, 2008: 6).⁵ Interpretación que se refuerza más si cabe, si como sostiene algún autor, es el propio territorio el que se erige en un recurso cultural y económico de primer orden (ORTEGA

y el estudio de los restos físicos del pasado industrial, para conocer a través de ellos aspectos significativos de las condiciones de trabajo, de los procesos técnicos y de los procesos productivos», [HUDSON, Kenneth (1963): *Industrial Archaeology. An Introduction*, London].

⁵ Igualmente, desde el campo de los estudios geográficos, se interpreta al patrimonio industrial como parte de un territorio y elemento de un paisaje, razón por la que no debe considerarse de forma aislada; es decir, no cabe una acción tuitiva ni un uso turístico desligado del contexto territorial; véase ORTEGA VALCÁRCEL (1998: 36-37); BENITO DEL POZO (2002: 215 y ss.); PARDO ABAD (2006: 243-253); VALENZUELA RUBIO & PALACIOS GARCÍA & HIDALGO GIRALT (2008: 231-260).

VALCÁRCCEL, 1998: 40-47). En este sentido, se habla del *patrimonio territorial* como aquél que «hace referencia tanto a su disposición físico-natural como a los recursos patrimoniales disponibles en cada ámbito, incluidos aquellos de carácter intangible que refuerzan la identidad y confieren una mayor competitividad a los territorios» (SILVA PÉREZ & FERNÁNDEZ SALINAS, 2008: 71); de *espacio cultural*, para reforzar su vinculación a la problemática de los usos del territorio (ALONSO IBÁÑEZ, 1994: 17); o con más precisión de *paisaje cultural*, para referirse a la interrelación entre la cultura y el medio, entendido este en un sentido amplio y global.⁶ Y es esta dimensión territorial del patrimonio industrial la que demanda y justifica que su tutela y puesta en valor se integre y coordine con los mecanismos de la ordenación territorial y con las políticas de desarrollo económico y social.⁷

Y, en tercer lugar, el patrimonio industrial una vez recuperado (rehabilitado y/o reutilizado) tras las oportunas actuaciones públicas y privadas, se convierte en un recurso turístico, que ha de ser

⁶ Fue en 1983 cuando el *National Park Service* (NPS) de Estados Unidos reconoció al paisaje cultural como un recurso específico, estableciendo posteriormente criterios para identificarlo y definirlo: «A cultural landscape is defined as «a geographic area, including both cultural and natural resources and the wildlife or domestic animals therein, associated with a historic event, activity, or person or exhibiting other cultural or aesthetic values.» There are four general types of cultural landscapes, not mutually exclusive: historic sites, historic designed landscapes, historic vernacular landscapes, and ethnographic landscapes» (BIRNBAUM: 1994). Por otra parte, el término «paisaje cultural» fue introducido como categoría en las Directrices Prácticas para la aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial de la UNESCO del año 1992 [versión WHC.05/2, de 2 de febrero de 2005, que se puede consultar en <http://whc.unesco.org/archive/opguide05-es.pdf>], señalando que «los paisajes culturales son bienes culturales que representan las obras conjuntas del hombre y la naturaleza»; y además, «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» [§ 47]. Por tanto, es resultante de la interacción de las actividades humanas en un territorio concreto y, como realidad compleja, está integrado por componentes naturales y culturales, tangibles e intangibles.

⁷ La vinculación o interacción del patrimonio industrial con su entorno físico es una de sus singularidades, lo que explica, como ha puesto de manifiesto ALONSO IBÁÑEZ (2001: 114), que «cuando las manifestaciones del patrimonio industrial definen paisajes o espacios, su protección no puede venir de la mano, exclusivamente, de las técnicas reguladas en la legislación sectorial».

objeto de una adecuada política de planificación y promoción turística y de unas idóneas fórmulas de gestión (PARDO ABAD, 2004: 5-17).⁸ La exigencia de una planificación y gestión turística ajustada a la naturaleza del bien cultural en cuestión, se ve reforzada por el hecho de que la relación turismo y patrimonio no está exenta de problemas, si tenemos en cuenta que el turismo es esencialmente una actividad económica —la industria mundial más importante, en opinión de la UNESCO—, que va a incidir en la explotación de un recurso, el patrimonial, que no es renovable. Es decir, por una parte, la actividad turística puede producir efectos positivos, en cuanto genera recursos que contribuyen —para satisfacer sus propios fines— al mantenimiento, protección y mejora del patrimonio; otorga un valor añadido o de diferenciación al territorio de implantación e incrementa sus posibilidades de desarrollo; o favorece que se atenúe o rompa la estacionalidad en el destino. Pero igualmente, el turismo no puede dejar de considerarse desligado de efectos negativos, tales como el deterioro o destrucción que puede acarrear el uso masivo e incontrolado del patrimonio; o la alteración del producto, como consecuencia de una excesiva mercantilización o banalización del hecho cultural. Es, por ello, que la mejor garantía para lograr un desarrollo equilibrado y socialmente más justo es asegurar y promover un uso racional del patrimonio cultural y, también, del patrimonio natural al que está íntimamente ligado.⁹

Esta doble dimensión de la relación entre turismo y patrimonio cultural, es la que explica que diferentes textos internacionales, como la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (UNESCO, 1972), la Carta sobre Turismo Cultural (ICOMOS, Bélgica 1976, reformulada en México, 1999), o la Carta del Turismo Sostenible (Conferencia Mundial del Turismo Sostenible, Lanzarote, 1995), hayan procurado establecer unas pautas de referencia, desde la premisa que la protección y la valoración del patrimonio natural y cultural es la prioridad, y el desarrollo turístico lo subordinado; entre otras razones, porque el patrimonio constituye el punto de partida de la actividad turística

⁸ Véase también VALENZUELA RUBIO & PALACIOS GARCÍA & HIDALGO GIRALT (2008: 249).

⁹ Precisamente el *turismo* es señalado como una de las amenazas para el patrimonio cultural por parte de la *Estrategia Territorial Europea* [158], [311] y [325 y 326].

y es la base de identidad de las comunidades que lo albergan. Sin el patrimonio, las perspectivas de desarrollo turístico se verían limitadas. Enfoque que viene avalado por los cambios experimentados en el actual turista *cultural*, en la medida en que valora que el aprovechamiento de los recursos culturales se realice en un contexto de equilibrio y justicia social y respeto medioambiental (SILVA PÉREZ & FERNÁNDEZ SALINAS, 2008: 72).

La triple condición del patrimonio industrial, bien cultural y elemento territorial susceptible de aprovechamiento económico, en cuanto recurso turístico, explica la estructura del presente trabajo. En primer lugar, se estudiarán los mecanismos de protección del patrimonio industrial en cuanto bien cultural y su interconexión con la ordenación territorial y urbanística. En segundo lugar, se abordará el examen del patrimonio industrial como recurso turístico y su tratamiento en el marco de la legislación territorial-urbanística y sectorial. Y, en tercer lugar, nos referiremos a la búsqueda de un instrumento o instrumentos de ordenación y gestión del patrimonio industrial que permitan un tratamiento integral en conexión con las políticas territoriales, culturales y turísticas, tomando como referencia la experiencia desarrollada, parcialmente, en las cuencas mineras de Asturias.

2. LA INTERVENCIÓN PÚBLICA DESTINADA A LA PROTECCIÓN Y PUESTA EN VALOR DEL PATRIMONIO INDUSTRIAL

La Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (en adelante, LPHE), tiene por objeto establecer un régimen administrativo especial para un conjunto de bienes que presentan un interés determinado, interés que se define por su relación con las diferentes ramas del saber humano y que cumplen, por ello, una función o utilidad cultural (dimensión social), que se suma a la estrictamente patrimonial (ALONSO IBÁÑEZ, 1992: 123 y ss.). Además, la definición legal de Patrimonio Histórico es lo suficientemente amplia para incorporar todo lo que sea expresión de cultura material; de modo que al referirse en el artículo 1.2 a los inmuebles y objetos muebles de interés «*etnográfico, científico o técnico*» como integrantes de dicho patrimonio, está dando entrada a la protección, en el Derecho español, del patrimonio industrial (ALONSO IBÁÑEZ, 2001: 113). Protección que tiene un carácter difuso y gene-

ral, que no atiende a las singularidades del patrimonio industrial, revelando la insuficiencia, en muchos casos, de una acción tutelar meramente pasiva o de conservación defensiva desconectada del territorio en el que se integra el bien patrimonial.¹⁰

Junto a la protección dispensada al patrimonio cultural por la legislación estatal, en España, hay que tener en cuenta también las leyes autonómicas; leyes en las que el patrimonio industrial va a ser objeto de un tratamiento específico, como ocurre con la Ley del Principado de Asturias 1/2001, de 6 de marzo, de Patrimonio Cultural (en adelante, LPCPA), y sobre la que centraremos nuestro análisis. Análisis que resulta necesario por cuanto la intervención sobre el patrimonio industrial como recurso turístico ha de tener su punto de partida en la legislación patrimonial: tanto al definir qué bienes integran el patrimonio industrial, como al concretar las medidas encaminadas a su protección, recuperación y puesta en valor, y su interconexión con las políticas e instrumentos de ordenación territorial y urbanística y de tutela medioambiental.¹¹

2.1. DEFINICIÓN DE PATRIMONIO INDUSTRIAL COMO ELEMENTO INTEGRANTE Y DIFERENCIADO DEL PATRIMONIO CULTURAL

La riqueza y variedad del patrimonio industrial presente en el territorio de Asturias justifica sobradamente el que, desde el punto

¹⁰ En este sentido, una de las singularidades del patrimonio industrial es que la aplicación de las técnicas jurídicas de pura conservación defensiva resultan insuficientes, es decir, no basta con una intervención que se limite al mantenimiento de los usos tradicionales y sujete toda actuación a previa autorización administrativa o la prohibición de dichas actuaciones; como señala ALONSO IBÁÑEZ (1999: 258), dado que el patrimonio industrial conforma y valoriza un paisaje, «si se destruye ese ambiente se altera por completo su valor. Las máquinas y los elementos sin dimensión espacial pueden protegerse simplemente recogiendo en un museo, pero las fábricas, los puertos, las estaciones, las vías férreas, las minas, y tantos otros, no tienen sentido más que en el conjunto espacial que han configurado».

¹¹ El análisis del patrimonio industrial sobre la base del tratamiento que le dispensa la LPCPA (modificada puntualmente en dos ocasiones: Ley del Principado de Asturias 8/2010, de 19 de noviembre, y Ley del Principado de Asturias 1/2011, de 11 de marzo) se completará con las referencias oportunas a las restantes leyes autonómicas de patrimonio cultural. Un examen del tratamiento normativo del patrimonio industrial en algunas de estas legislaciones autonómicas puede verse en ALONSO IBÁÑEZ (2001: 115-119).

de vista legal, se le haya dispensado una singular atención. Sin olvidar que el proceso de transformación y reestructuración económica que vive la Comunidad Autónoma, con el consiguiente abandono de actividades y procesos industriales que formaban parte, en cuanto moduladores del paisaje y de la propia sociedad asturiana, de la identidad cultural, hace necesario articular medidas encaminadas a conservar, proteger y transmitir a las generaciones futuras las manifestaciones más relevantes, como, por ejemplo, las ligadas a las actividades mineras, metalúrgicas y siderúrgicas.

La LPCPA tiene por objeto «la conservación, protección, investigación, enriquecimiento, fomento y difusión del Patrimonio Cultural de Asturias, de manera que pueda ser disfrutado por los ciudadanos y transmitido en las mejores condiciones a las generaciones futuras» (artículo 1.1). Patrimonio cultural que, dada su amplia configuración legal,¹² incluye, a modo de categoría específica, al patrimonio industrial, objeto de una regulación singular y que se define de forma precisa en el apartado 1º del artículo 76.¹³

¹² Según el artículo 1.2 LPCPA, el patrimonio cultural asturiano está integrado por «todos los bienes muebles e inmuebles relacionados con la historia y la cultura de Asturias que por su interés histórico, artístico, arqueológico, etnográfico, documental, bibliográfico, o de cualquier otra naturaleza cultural, merecen conservación y defensa a través de su inclusión en alguna de las categorías de protección que al efecto se establecen en la presente Ley, o mediante la aplicación de otras normas de protección contempladas en la misma». Algunas legislaciones autonómicas, en la línea de la LPHE, dispensan una tutela genérica al patrimonio industrial, sin configurarlo como una categoría específica. Así, el artículo 1.2 de la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural catalán, establece: «El patrimonio cultural catalán está integrado por todos los bienes muebles o inmuebles relacionados con la historia y la cultura de Cataluña que por su valor histórico, artístico, arquitectónico, arqueológico, paleontológico, etnológico, documental, bibliográfico, *científico o técnico* merecen una protección y una defensa especiales, de manera que puedan ser disfrutados por los ciudadanos y puedan ser transmitidos en las mejores condiciones a las futuras generaciones» [la cursiva es nuestra]; y en términos similares el artículo 2.1 de la Ley 7/1990, de 3 de julio, de Patrimonio Cultural vasco. El artículo 2.1 de la Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja y el artículo 1.2 de Ley 4/2007, de 16 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Región de Murcia, hablan, por su parte, de «valor técnico o industrial».

¹³ Igualmente, encontramos definiciones legales de patrimonio industrial en cuanto categoría específica, en los casos de Andalucía (artículo 65.1 Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico: «El Patrimonio Industrial está integrado por el conjunto de bienes vinculados a la actividad productiva, tecno-

«Integran el Patrimonio Histórico-Industrial de Asturias los bienes muebles e inmuebles que constituyen testimonios significativos de la evolución de las actividades técnicas y productivas con una finalidad de explotación industrial y de su influencia sobre el territorio y la sociedad asturiana. En especial, de las derivadas de la extracción y explotación de los recursos naturales, de la metalurgia y siderurgia, de la transformación de productos agrícolas, la producción de energía, el laboreo de tabaco, y la industria química, de armamento, naviera, conservera o de la construcción»

La definición legal permite tomar en consideración, a la hora de identificar los bienes integrantes del patrimonio industrial, no solamente el criterio de su carácter significativo o relevante desde el punto de vista de la evolución de las actividades técnicas y productivas, sino también un criterio territorial y social: esto es, la «*influencia sobre el territorio y la sociedad asturiana*», lo que posibilita atender a factores territoriales, socioeconómicos y culturales para determinar la relevancia de un bien a los efectos de su inclusión en el patrimonio industrial y consiguiente protección, pudiendo extender dicha protección al territorio de implantación. Es, por ello, que el artículo 18.1.b) LPCPA al señalar el contenido de la declaración de un bien cultural exija la delimitación de su entorno, «considerando especialmente las relaciones con el *área territorial* a que pertenezca el bien».

Esta dimensión territorial se refleja de modo más intenso en algunas legislaciones autonómicas que han incorporado la idea de «espacio» o «paisaje» vinculado al patrimonio industrial o al patrimonio en general.¹⁴ Así, el artículo 3.2 de la Ley 11/1998, de 13 de

lógica, fabril y de la ingeniería de la Comunidad Autónoma de Andalucía en cuanto son exponentes de la historia social, técnica y económica de esta comunidad»); Baleares (artículo 68 Ley 12/1998, de 21 de diciembre, del Patrimonio Histórico: «Forman parte del patrimonio histórico-industrial los bienes muebles e inmuebles que constituyen manifestaciones del pasado tecnológico, industrial y productivo de las Illes Balears, que sean susceptibles de ser estudiados mediante la metodología propia de la historia del arte, la historia económica o de la historia de la ciencia y de la técnica»), o Navarra (artículo 66 Ley Foral 14/2005, de 22 de noviembre, del Patrimonio Cultural: «El Patrimonio Industrial está integrado por el conjunto de bienes muebles e inmuebles que constituyen manifestaciones o están ligados a la actividad productiva, tecnológica e industrial de la Comunidad Foral de Navarra en cuanto son exponentes de la historia social y económica de Navarra»).

¹⁴ La tutela del bien cultural como parte de un territorio, superadora de una protección específica y aislada del *monumento*, está presente en la LPHE, bajo

octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria señala como integrante del mismo, no solamente los bienes muebles, inmuebles e inmateriales de «interés histórico, artístico, arquitectónico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico y técnico científico y técnico», sino también «*los espacios industriales y mineros*».¹⁵ Más expresivo resulta, si cabe, el artículo 65.2 de Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía cuando considera que «*el paisaje asociado a las actividades productivas, tecnológicas, fabriles o de la ingeniería es parte integrante del patrimonio industrial*, incluyéndose su protección en el Lugar de Interés Industrial» [la cursiva es nuestra]. Más recientemente, el artículo 3.1.c) de la Ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid, recoge de forma expresa, como una de las categorías de bienes inmuebles de interés cultural, al *paisaje cultural*, entendido como «los *lugares* que, como resultado de la acción del hombre sobre la naturaleza, ilustran la evolución histórica de los asentamientos humanos y de la *ocupación y uso del territorio*» [la cursiva es nuestra].

Por otra parte, la configuración legal del patrimonio industrial proporciona su delimitación frente a otras dos categorías patrimo-

la noción de *entorno* (artículo 11.2 —que fija la necesidad de su delimitación— y artículo 18 —el bien cultural es inseparable de su entorno—), y es una constante en la normativa autonómica en la que se define, con más o menos acierto, qué se entiende por entorno [véanse, entre otros, el artículo 11.1.b) de la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural catalán; el artículo 44.1 de la Ley 8/1995, de 30 de octubre, del Patrimonio Cultural de Galicia; el artículo 39.3 Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural valenciano; el artículo 38.1 Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura, o el artículo 14.1.d) de la Ley 4/2013, de 16 de mayo, de Cultural de Castilla-La Mancha]. Un análisis de la noción de entorno y su régimen jurídico en ALONSO IBÁÑEZ (1994: 84-101), y AGUDO GONZÁLEZ (2007: 125-138).

¹⁵ Y en coherencia, al fijar su régimen de protección, ofrece un concepto de *entorno* del bien cultural que comprende tanto el *inmediato* o *próximo* (artículo 50.1 Ley 11/1998), como el *mediato*, *más amplio* o *entorno territorial*, integrado por «edificios o conjuntos de edificios, solares, fincas -en todos los casos con el correspondiente subsuelo-, tramas urbanas y rurales, accidentes geográficos y elementos naturales o paisajísticos; sin perjuicio de que éstos se hallen muy próximos o distantes del bien o que constituyan un ámbito continuo o discontinuo» (artículo 50.2 Ley 11/1998). En idénticos términos se pronuncia el artículo 44 de la Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja; la distinción y comprensión del entorno inmediato y mediato, se recoge en el artículo 40.1 de la Ley Foral 14/2005, de 22 de noviembre, del Patrimonio Cultural de Navarra.

niales con las que guarda relación lo que, en ocasiones, ha generado una cierta confusión en el tratamiento legal. En este sentido, el patrimonio industrial se diferencia claramente:

- En primer lugar, del *patrimonio arqueológico*, que viene definido por el uso de la «metodología o técnica» arqueológica y por el sometimiento a un régimen tuitivo diferente.¹⁶
- En segundo lugar, del *patrimonio etnográfico*, sobre la base de combinar dos criterios: cuál es el interés predominante, en los casos de confluencia de un interés histórico-industrial y un interés etnográfico, y la asociación o no de las actividades técnicas o productivas a las formas tradicionales.¹⁷

La definición legal de patrimonio industrial se completa con una enumeración meramente ejemplificativa de una serie de elementos que gozan de la presunción de tener un interés histórico-industrial merecedor de protección; enumeración que en todo caso, como se ha puesto de manifiesto por la doctrina, «ha contribuido a enfocar la actividad administrativa de protección del patrimonio industrial

¹⁶ El artículo 61.1 LPCPA establece que forman parte del Patrimonio Arqueológico de Asturias «todos aquellos bienes, localizados o no, cuyo estudio, mediante el uso de una *técnica arqueológica*, pueda proporcionar información histórica significativa» [la cursiva es nuestra].

¹⁷ El artículo 69.1 LPCPA dispone que integran el Patrimonio Etnográfico de Asturias «las expresiones relevantes o de interés histórico de las culturas y formas de vida tradicionales de los asturianos, desarrolladas colectivamente y basadas en conocimientos y técnicas transmitidos consuetudinariamente, esencialmente de forma oral»; y precisa en la letra *d*) de su apartado 2º, que se valorará el interés etnográfico de «los bienes muebles e inmuebles ligados a las actividades productivas preindustriales y protoindustriales, a las técnicas de caza y pesca y a las actividades artesanales tradicionales, así como los conocimientos técnicos, prácticas profesionales y tradiciones ligadas a los oficios artesanales». Son varias las Comunidades Autónomas que se ocupan del patrimonio industrial en el contexto del patrimonio etnográfico o etnológico. El artículo 66 de la Ley 8/1995, de 30 de octubre, del Patrimonio Cultural de Galicia establece: «A todos los bienes de carácter etnográfico que constituyan restos físicos del pasado tecnológico, productivo e industrial gallego que sean susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica les será de aplicación lo dispuesto en esta Ley para el patrimonio arqueológico»; véanse también, el artículo 58 Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura; artículo 73 Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural aragonés; y artículo 62.2 Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León.

hacia una serie de elementos que hasta el presente se han considerado de menor nivel, o ni siquiera se ha considerado que tienen esa naturaleza» (ALONSO IBÁÑEZ, 2001: 122). Según el artículo 76.2 LPCPA:

«Se valorará, a efectos de su inclusión individualizada, cuando sus méritos así lo justifiquen, en alguna de las categorías que, a tal efecto, se establecen en la presente Ley, el interés histórico-industrial de los siguientes elementos:

- a) Maquinaria, utillaje y herramientas utilizados en los procesos técnicos y de fabricación ya desaparecidos u obsoletos.
- b) Las construcciones y estructuras arquitectónicas o de ingeniería adaptadas a la producción industrial mediante procesos técnicos y de fabricación ya desaparecidos u obsoletos, tales como chimeneas, gasómetros, castilletes de hierro, madera, zinc y otros materiales, bocaminas de antigua minería de montaña, obradores, almacenes industriales o talleres mecánicos.
- c) Los conjuntos de viviendas y equipamientos sociales asociados a las actividades productivas anteriores a 1940.
- d) Las infraestructuras de comunicación marítima, por ferrocarril o por cable en desuso y las construcciones, maquinaria y material móvil a ellas asociados.
- e) Las infraestructuras en desuso de extracción, bombeo y conducción de agua ligadas a procesos industriales o a concentraciones urbanas.
- f) Las muestras singulares de la arquitectura de hierro, incluyendo mercados, puentes y viaductos.
- g) Los fondos documentales de las empresas que reúnan las condiciones de antigüedad a que hacen referencia los artículos 80 y 83 de esta Ley.»

2.2. LOS INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN EN LA LEGISLACIÓN PATRIMONIAL CULTURAL Y SU CONDICIONAMIENTO DE LAS INTERVENCIONES TERRITORIALES-URBANÍSTICAS

Delimitado legalmente qué bienes integran o son susceptibles de integrar el patrimonio industrial, es necesario concretar qué instrumentos se arbitran desde la legislación patrimonial para su protección. El interés radica, no tanto en un examen exhaustivo del régimen de protección dispensado por la LPCPA (la LPHE o las

restantes leyes autonómicas) que excedería el objeto del presente trabajo, como en dar una referencia de los mismos en la medida en que condicionarán la intervención que se pretenda realizar sobre el bien en cuestión con el objeto de facilitar su utilización como recurso turístico.¹⁸

El apartado 3º del artículo 76 LPCPA dispone de una serie de instrumentos de protección, de carácter acumulativo, de los bienes integrantes del patrimonio industrial; protección que corresponde conjuntamente al Principado de Asturias y a los Entes locales, sobre la base del principio de colaboración y de ejercicio de sus respectivas competencias, sin exclusión de la colaboración de personas y entidades privadas. A los efectos de conectar la intervención patrimonial con la turística, nuestra atención recaerá sobre dos tipos de instrumentos: los que podemos calificar como instrumentos o medidas específicos de la tutela cultural [letra a)]; y los previstos en la legislación territorial-urbanística, medioambiental o sectorial con incidencia en el patrimonio, como es el caso de la turística [letra c)], a los que nos referiremos en los siguientes apartados.

En primer lugar, el Principado de Asturias y los Ayuntamientos protegerán el patrimonio industrial por medio de:

- a) La declaración como *Bien de Interés Cultural* (en adelante, BIC) de los bienes más relevantes del patrimonio cultural asturiano, mediante Decreto del Consejo Gobierno en el que se concretará su régimen de protección (artículos 10 a 21).¹⁹
- b) La inclusión en el *Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias*, del que formarán parte los bienes inmuebles y

¹⁸ Un examen de los instrumentos jurídicos de protección del patrimonio industrial se puede ver, con carácter general, en ALONSO IBÁÑEZ (1996: 61-84); y con referencia al caso asturiano, ALONSO IBÁÑEZ (2001: 123-129).

¹⁹ Siguiendo a PARDO ABAD (2010: 242), como «indicador de la protección existente, el número total de bienes industriales inmuebles declarados de interés cultural se eleva en todo el país a 100, incluyendo las más variadas tipologías constructivas (fábricas, canales, viaductos, estaciones de ferrocarril, salinas...) Esa cifra representa el 0,6% de todos los BIC en España, porcentaje inferior a otros países europeos del Centro y Norte del continente en los que, por un lado, se produjo una industrialización histórica más intensa y, por otro, una menor presencia del patrimonio de tipo artístico. En cualquier caso, el 0,6% de España es comparable al de otros países del ámbito mediterráneo»; precisamente, Asturias es una de las Comunidades Autónomas que supera ese nivel medio, alcanzando el 1,2 %, lo que la sitúa en tercer lugar tras el País Vasco (3,8%) y Madrid (2,1%).

muebles que por su notable valor, deban ser especialmente preservados y conocidos (y no proceda su declaración como BIC) (artículos 22-26).

- c) La inclusión en los Catálogos urbanísticos de protección, por parte de los Ayuntamientos, de los bienes inmuebles que por su interés histórico, artístico, arqueológico, etnográfico, o de cualquier otra naturaleza cultural, merecen conservación y defensa, aun cuando no tengan relevancia suficiente para ser declarados BIC o incluidos en el Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias (artículo 27). Bienes que por el hecho de acceder al Catálogo Urbanístico van a disponer de un régimen de protección propio, más allá del que les pueda dar el plan urbanístico al que el Catálogo acompañe.

En segundo lugar, al amparo de la Disposición Transitoria Tercera de la LPCPA, se establece, hasta el 31 de diciembre de 2015, un *régimen de protección preventiva* que incidirá sobre el patrimonio industrial, obligando a las Administraciones públicas implicadas a adoptar una serie de medidas:

a) Por una parte, el Gobierno del Principado de Asturias adoptará las medidas precisas para que los bienes recogidos en el apartado 2º de la Disposición Transitoria Tercera, queden incluidos en el Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias; pero en tanto no se produzca dicha inclusión, los citados bienes gozarán de la protección que la Ley dispensa a los bienes ya incluidos en el Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias.²⁰ Entre los bienes objeto de este régimen preventivo se encuentran:

- Las muestras más destacadas de la ingeniería moderna y contemporánea y los testimonios de la historia industrial, que se encuentren recogidas con el nivel de protección integral en la normativa urbanística de los respectivos concejos en el momento de entrada en vigor de la presente Ley, sin perjuicio de

²⁰ Siguiendo a ALONSO IBÁÑEZ (2001: 128), se pone de manifiesto la inversión del criterio tradicional de protección, ya que en estos casos «primero se decide aplicar las reglas de un determinado régimen de protección, el de los bienes incluidos en el Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias, a grupos genéricos de bienes, y *a posteriori* se constatará si, individualmente, el interés presumido en principio existe realmente en un determinado grado».

que, mediante resolución de la Consejería de Educación y Cultura, se amplíe esta protección preventiva a otros elementos de semejante interés.

- Las colecciones notables de titularidad pública o privada de bienes relacionados con la historia de la industria o la tecnología.
- Bocaminas y castilletes anteriores a 1950.

b) Por otra parte, los Ayuntamientos adoptarán, de conformidad con el apartado 5º de la Disposición Transitoria Tercera, las medidas necesarias para proceder, en el plazo máximo de diez años, a la adaptación de su normativa urbanística a lo dispuesto en la presente Ley. Es decir, los Ayuntamientos deberán elaborar Catálogos urbanísticos en los que incluyan los bienes inmuebles de interés histórico-industrial existentes en el término municipal, aunque no tengan la relevancia para ser declarados Bienes de Interés Cultural o ser incluidos en el Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias. En tanto no se proceda a ello, los bienes recogidos en catálogos urbanísticos de protección a los que en virtud de esta Ley no sean aplicables normas específicas, se regirán por lo dispuesto en la legislación urbanística existente en aquel momento, salvo que resulten afectados por el régimen de protección preventiva antes comentado.²¹

²¹ Desde la óptica estrictamente cultural y si bien se trata de una iniciativa estatal, en la medida que cuenta con la participación de las Comunidades Autónomas, hay que hacer una referencia al *Plan Nacional de Patrimonio Industrial*, elaborado sobre la base legal del artículo 3 LPHE. La puesta en marcha del Plan se inicia en el año 2000 por parte de la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales a través del Instituto del Patrimonio Histórico Español. A finales de ese año se presenta el documento base del Plan, y en junio de 2001 se abre el plazo a las Comunidades Autónomas para que elaboren y presenten el catálogo de bienes del patrimonio industrial, ubicados en su territorio y susceptibles de ser integrados en el Plan a partir del año 2002. El documento definitivo de la primera fase de intervención del Plan contiene un total de 49 bienes industriales repartidos por todo el territorio español; en el caso de Asturias, los bienes industriales de intervención prioritaria son tres: el Pozo Santa Bárbara (BIC, categoría de conjunto histórico), que deberá ser objeto de un *plan director*; el Salto de Grandas de Salime (BIC, categoría de monumento), que por su mayor complejidad, requiere un *estudio previo de viabilidad*; y la Fábrica de Gas de Oviedo. Un análisis del Plan Nacional de Patrimonio Industrial también en PARDO ABAD (2004: 17-20) y (2010: 243-245), y el monográfico dedicado al citado plan por la revista *Bienes Culturales. Revista del Instituto del Patrimonio Cultural de España* (2007), núm. 7.

Esta última previsión de la Disposición Transitoria Tercera de la LPCPA refleja una constante en la legislación de patrimonio cultural: la incidencia de las medidas de protección adoptadas desde la tutela de los *valores culturales* en la ordenación territorial y urbanística; o, en otras palabras, el comportamiento de las leyes de patrimonio cultural como leyes sectoriales de las urbanísticas.²² La incidencia de la legislación patrimonial en la ordenación territorial y urbanística (y, por extensión, en otras intervenciones de carácter igualmente sectorial, como la turística), se puede sintetizar del siguiente modo:

- Como *regla general*, y con mayor intensidad en el caso de los BIC, se consagra la prevalencia del régimen jurídico de protección establecido al amparo de la legislación patrimonial sobre cualquier instrumento de ordenación territorial y planeamiento que afecte al bien en cuestión; instrumentos que se ajustarán al régimen de protección antes de ser aprobados si están en elaboración, o bien, si ya se encontraban vigentes, se deberán adaptar al mismo mediante modificación o revisión (artículos 55.1, 2 y 3, y 60 LPCPA).²³
- La prevalencia de la tutela cultural se articula a través de un variado conjunto de medidas, tales como:
 - a) La *suspensión*, con carácter preventivo, de las correspondientes licencias municipales de parcelación, edificación o demolición en las zonas afectadas, así como los efectos de las ya otorgadas (artículo 15.4 LPCPA en relación con los BIC), o el sometimiento de su concesión a *condiciones especiales* relacionadas con la conservación de dicho bien (artículo 24.3 LPCPA en relación con los bienes incluidos en el Inventario).²⁴

²² Véase CASTILLO MENA (2004: 106-108).

²³ La regla de prevalencia se recoge, igualmente, en la LPHE cuando, al referirse a la necesidad de que los Ayuntamientos redacten un plan de protección del área afectada por la declaración de BIC, afirma que: «La obligatoriedad de dicho Plan no podrá excusarse en la preexistencia de otro planeamiento contradictorio con la protección, ni en la inexistencia previa de planeamiento general» (artículo 20.1). En términos más claros se pronuncia, entre otros, el legislador catalán (artículo 33.1 Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio cultural, en relación con los bienes inmuebles de interés nacional).

²⁴ En iguales términos, el artículo 16.1 LPHE afirma: «La incoación de expediente de declaración de interés cultural respecto de un bien inmueble deter-

- b) La exigencia de un *plan urbanístico de protección* del área afectada por la declaración de BIC o la adaptación de uno vigente mediante modificación o revisión (artículo 55.2 LPCPA).²⁵ Plan cuyo contenido se condiciona: bien estableciendo unos criterios mínimos (artículo 57 LPCPA), bien con un informe preceptivo y vinculante de la Consejería competente en materia de patrimonio cultural (artículo 55.2 LPCPA).

Plan de protección que deberá completar las previsiones establecidas en los instrumentos de ordenación territorial, con un tratamiento patrimonial individualizado, y no necesariamente homogéneo, del BIC y de su entorno o área territorial al que pertenezca el bien [artículo 18.1.b) LPCA].²⁶

minará la suspensión de las correspondientes licencias municipales de parcelación, edificación o demolición en las zonas afectadas, así como de los efectos de las ya otorgadas».

²⁵ Es una constante en la legislación patrimonial, la necesidad de redactar un «Plan especial de protección del área afectada por la declaración u otro instrumento de planeamiento de los previstos en la legislación urbanística que cumpla en todo caso las exigencias en esta Ley establecidas» (artículo 20.1 LPHE); exigencia que las diferentes leyes autonómicas establecen para todas o algunas de las categorías de BIC que reconocen, y que articulan a través de la redacción de un *Plan Especial*. Así, véanse los artículos 41-43 Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural de Aragón; artículos 30-32 Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias; artículos 62-63 y 65 Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria; artículos 40-41 Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura; artículos 44-45 Ley 4/2007, de 16 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; artículo 37 Ley Foral 14/2005, de 22 de noviembre, del Patrimonio Cultural de Navarra; artículos 51-52 Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja; los artículos 39.2, 40 y 41.2 de la Ley 4/2013, de 16 de mayo, de Cultural de Castilla-La Mancha; o el artículo 26 de la Ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid. Una visión crítica sobre la idoneidad del Plan Especial como instrumento de protección de determinadas categorías de BIC, en ALONSO IBÁÑEZ (1994: 122-124).

²⁶ Sobre el régimen jurídico del *entorno*, es evidente, como señala AGUDO GONZÁLEZ (2007: 137) que «no todos los entornos de los BIC merecen o requieren siempre y en todo caso el mismo régimen jurídico que los propios BIC», pero, a la luz de la normativa vigente, «la identificación del régimen jurídico de los entornos con el propio de los BIC puede estar perfectamente justificada». La equiparación de regímenes se manifiesta con claridad el artículo 12.1.c) de la Ley 7/1990, de 3 de julio, de Patrimonio Cultural vasco, o el artículo 4.1 en conexión con el artículo 26.2 de la Ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid, si bien se podría explicar por una

La prevalencia de la tutela cultural justifica que si los Ayuntamientos no han cumplido con la obligación de redactar y aprobar los planes de protección, con carácter subsidiario, el Principado de Asturias tendrá la facultad de hacerlo en su lugar, previo requerimiento desatendido y transcurrido el plazo legalmente establecido (artículo 55.6 LPCPA).

- c) La valoración cultural, vía *informe de la Consejería competente* en materia de patrimonio cultural, en la elaboración, modificación o revisión de planes territoriales, planes de ordenación de recursos naturales, planes urbanísticos generales y de desarrollo, proyectos de urbanización, así como de los planes y programas de carácter sectorial (como los turísticos), que afecten a BIC o a bienes inmuebles incluidos en el Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias (artículos 55.3 y 60 LPCPA).
- d) *Medidas de carácter ex post* encaminadas a mantener las condiciones y valores culturales del bien que determinaron su específico régimen de protección: tales como las relativas a los deberes de uso y conservación, derribos o daños en el bien, cambios de uso, etc. (artículos 28 a 40 LPCPA, entre otros). Medidas que, en definitiva, permiten condicionar futuras actuaciones urbanísticas, así como fomentar otras favorables al ensalzamiento del bien cultural y su entorno (AGUDO GONZÁLEZ, 2007: 138).

3. LA GESTIÓN DEL PATRIMONIO INDUSTRIAL EN LA LEGISLACIÓN TERRITORIAL-URBANÍSTICA Y SECTORIAL

La *letra c)* del artículo 76.3 LPCPA prevé como mecanismos de protección del patrimonio industrial, además de los ya examinados,

configuración restrictiva del entorno; el entorno inmediato, como «*espacio circundante*» del BIC. Acertadamente, ALONSO IBÁÑEZ (1994: 93) señala que «el interés público que fundamenta la intervención en ambos espacios es distinto. En el caso del bien con valor cultural, ya lo sabemos, el interés público protegido es el valor cultural que posee en tanto que se trata de un bien destinado a ser instrumento de promoción cultural. En el caso del entorno, el interés público se encuentra en ser el medio mismo de valorización, de puesta en valor, del bien mismo». En este sentido, nos parece más ajustada la previsión del artículo 19.1.f) de la Ley Foral 14/2005, de 22 de noviembre, del Patrimonio Cultural de Navarra, cuando afirma que la declaración del BIC «podrá fijar diversos niveles o grados de protección en el entorno».

los que se derivan de la legislación territorial-urbanística, medioambiental o sectorial, como es el caso de la turística. En este sentido, nuestra atención recaerá sobre dos aspectos: en primer lugar, la protección del patrimonio industrial desde la vertiente territorial y sectorial, esto es, su integración, en cuanto recurso turístico, en las políticas de planificación territorial presididas por el principio de la sostenibilidad; y, en segundo lugar, la ordenación urbanística y su acción complementaria de la tutela cultural.

3.1. LA INTEGRACIÓN DEL PATRIMONIO INDUSTRIAL EN LAS POLÍTICAS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS

Según el artículo 3.b) de la Ley del Principado de Asturias 7/2001, de 22 de junio, de Turismo, por recurso turístico se entiende «aquellos bienes, materiales o inmateriales, naturales o no, que por su esencia o circunstancias son capaces de generar, de forma directa o indirecta, una relevante actividad turística». Es evidente que los bienes que integran el patrimonio industrial tienen el suficiente potencial para ser considerados como tales recursos turísticos;²⁷ ello

²⁷ El artículo 2.e) del Decreto Legislativo 1/2013, de 2 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón, define a los recursos turísticos como «todos los bienes, valores y cualesquiera otros elementos que puedan generar corrientes turísticas, especialmente el patrimonio cultural y natural»; por su parte, el artículo 35 de la Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de Turismo de Navarra, establece que en particular «se consideran recursos turísticos los elementos del patrimonio natural, geográfico y cultural de la Comunidad Foral de Navarra, sus usos, costumbres y tradiciones», en cuanto son susceptibles de generar corrientes turísticas (artículo 12.1). Con mayor precisión, el artículo 5.2 de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña, considera recursos turísticos esenciales, entre otros, «los bienes culturales protegidos por declaraciones de organismos internacionales, los bienes culturales de interés nacional, los espacios de interés natural, los museos nacionales y de interés nacional», y ello porque «aisladamente o conjuntamente con otros, tienen la capacidad de generar las corrientes de turismo más relevantes y contribuyen a reforzar la realidad de Cataluña como marca turística global y a promocionar el país como destino turístico» (artículo 5.1). Igualmente, en la Ley extremeña 2/2011, de 31 de enero, de Desarrollo y Modernización del Turismo, la definición de recurso turístico despeja toda duda sobre la inclusión del patrimonio cultural (y, por ello, del industrial); según el artículo 2.a), se entiende por *recursos turísticos* «aquellos bienes, materiales e inmateriales, naturales o no, y todas las manifestaciones de la realidad física, social, histórica y cultural, que por su esencia o circunstancias son capaces de generar, directa o indirectamente, actividades turísticas».

explica que el legislador sectorial turístico haya prestado una especial atención al patrimonio cultural en sentido amplio, tanto al convertir su protección y respeto en uno de los principios generales de la acción turística, como al determinar los instrumentos y las medidas encaminadas a lograr su ordenación y promoción turística.

Una constante en las diferentes normas autonómicas que regulan el turismo es hacerse eco de la importancia de los recursos culturales como elemento clave para diseñar una oferta turística especializada que responda a nuevas demandas. Por este motivo, la protección y conservación del acervo cultural de un determinado territorio se instrumentaliza como principio y fin que ha de guiar la política turística autonómica, en estrecha conexión, desde un necesario enfoque integral, con el objetivo último de lograr un desarrollo turístico sostenible.²⁸ Así, el artículo 4.e) de la Ley del Principado de Asturias 7/2001 de Turismo, establece como uno de los principios básicos de la política turística: «la preservación de los recursos turísticos, evitando su destrucción o degradación y procurando su correcto aprovechamiento en todas las modalidades de la oferta, con respeto a los valores culturales, histórico-artísticos, paisajísticos, urbanísticos y medioambientales»; principio que ha de ponerse en conexión con el recogido en la *letra b)* del citado precepto: «la ordenación de la oferta turística mediante la corrección de las deficiencias y desequilibrios de infraestructura y la elevación de la calidad de los servicios, instalaciones y equipamientos turísticos, armonizándola con las directrices de la ordenación territorial y urbanística y con la conservación del medio ambiente, bajo los postulados de un desarrollo sostenible».²⁹

En el Capítulo I del Título II de la Ley del Principado de Asturias 7/2001 de Turismo, relativo a las «Condiciones para el establecimiento y desarrollo de las actividades y empresas turísticas», se estable-

²⁸ Respecto a la integración de la protección del patrimonio cultural en el objetivo general de la consecución de un desarrollo turístico sostenible, véase PÉREZ FERNÁNDEZ (2008a: 78-82).

²⁹ En términos muy similares se expresa el artículo 16.3 de la Ley extremeña 2/2011, de 31 de enero, de Desarrollo y Modernización del Turismo: «Asimismo, las actividades turísticas se llevarán a cabo respetando y preservando el patrimonio histórico, artístico, cultural y natural de la Comunidad Autónoma de Extremadura en armonía con otros sectores productivos».

cen, además, una serie de determinaciones generales y específicas que son de directa aplicación. Así, entre los principios generales de protección del medio ambiente, del patrimonio cultural y de los recursos naturales, se hace una mención expresa del patrimonio industrial; de conformidad con el artículo 10.2: «Las actividades turísticas se llevarán a cabo *respetando y preservando el patrimonio* etnográfico, histórico, artístico, *industrial* y natural del Principado de Asturias en armonía con otros sectores productivos» [la cursiva es nuestra].

La atención al patrimonio cultural como recurso turístico se ha incrementado más, si cabe, en las más recientes normas autonómicas de ordenación del sector. Así, el artículo 1.2.n) de la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Turismo de Castilla y León, señala como uno sus fines básicos «proteger, conservar, promover y difundir los recursos turísticos de acuerdo con el principio de sostenibilidad», y en el artículo 54 atribuye la consideración de *recurso turístico estratégico* a «la lengua castellana, la gastronomía de Castilla y León, los bienes de interés cultural, los espacios culturales así como los espacios naturales declarados protegidos, los espacios protegidos Red Natura 2000, los bienes incluidos en las Listas de Patrimonio Europeo y de Patrimonio Mundial y las Reservas de la Biosfera declaradas por la UNESCO ubicados en la Comunidad de Castilla y León» (apartado 2º), esto es, al patrimonio cultural y natural en su conjunto, en la medida en que contribuyen a reforzar la imagen de la Comunidad Autónoma como destino turístico global (apartado 1º), y como tales recursos estratégicos serán incluidos en un inventario con el objeto de su difusión y promoción (apartado 3º).³⁰

Hemos señalado con anterioridad que la protección efectiva de los bienes que integran el patrimonio industrial exige, en muchos casos, ir más allá de una mera acción de conservación defensiva,

³⁰ Igualmente, la Ley 2/2011, de 31 de enero, de Desarrollo y Modernización del Turismo de Extremadura, establece entre los fines básicos de la política turística: «el desarrollo el sector turístico y el aprovechamiento de los recursos turísticos de conformidad con los principios y objetivos de un desarrollo sostenible» y «la ordenación del turismo y la promoción de Extremadura como destino turístico, atendiendo a su realidad medioambiental, cultural, económica y social» [artículo 3.c) y d)]; y añade, en su artículo 15.1 que, con carácter general, «las Administraciones Públicas, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, estimularán la mejora de la calidad y de la competitividad de la oferta turística extremeña, respetando el entorno natural y cultural».

dada la interacción entre el elemento material y el entorno físico. De este modo, la estrecha conexión entre cultura y naturaleza demanda una conservación integrada bajo la noción de *paisaje cultural como elemento para la ordenación del territorio*. El paisaje cultural es el resultado del desarrollo de actividades humanas en un territorio concreto, de modo que sus componentes son el sustrato natural, la acción humana y la actividad desarrollada; en otras palabras, el valor del paisaje reside sobre todo en su composición global y no en sus elementos tomados aisladamente, así como en su estrecha vinculación a las formas de utilización del territorio.³¹

La noción de paisaje cultural enlaza con la ofrecida, desde una perspectiva más amplia, por el artículo 1.a) de la Convención Europea del Paisaje de 20 de octubre de 2000,³² cuando dispone que se entenderá por paisaje «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». ³³ Tres son los elementos a través de los que se articula la noción de paisaje:

- la *territorialidad*, que implica una aproximación paisajística al territorio en su conjunto, con una visión globalizadora que hace imposible disociar paisaje y gestión territorial;³⁴

³¹ Véase la nota 6.

³² El 19 de julio de 2000, el Comité de Ministros del Consejo de Europa adoptó el texto final de la Convención, que podía ser firmada, en Florencia, a partir del día 20 de octubre del mismo año. España firmó la Convención el mismo 20 de octubre y la ratificó el 26 de noviembre de 2007 (BOE núm. 31, de 5 de febrero de 2008), entrando en vigor el 1 de marzo de 2008. Con anterioridad dos Comunidades Autónomas habían aprobado leyes en las que asumían expresamente los compromisos de la Convención: Ley 4/2004, de 30 de junio, de ordenación del territorio y protección del paisaje de la Comunidad Valenciana, y Ley 8/2005, de 8 de junio, de protección, gestión y ordenación del paisaje de Cataluña, a las que se ha unido posteriormente la Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia.

³³ Algunos autores han puesto de manifiesto que el concepto de paisaje que se formula en la Convención supera la diferenciación entre paisajes naturales y culturales, operando una síntesis de ambas nociones; véase PRIORE (2001: 2); ZOIDO NARANJO (2001: 276-277); FABEIRO MOSQUERA (2006: 520); o LASAGABASTER HERRARTE & LAZCANO BROTONS (2010: 670). Como señala acertadamente AGUDO GONZÁLEZ (2007: 111), «el paisaje es considerado como el espacio que, formando parte del medio ambiente, es a la vez manifestación territorializada de la cultura, además de un recurso valorable económicamente».

³⁴ En este sentido, el artículo 2 de la Convención extiende su ámbito de aplicación «a todo el territorio de las Partes y abarcará las áreas naturales, ru-

- la *subjetividad*, lo que se traduce en una configuración del paisaje tal como es percibido por las personas que viven en él y lo observan, lo que convierte al elemento de la participación en una cuestión clave de las políticas en materia de paisaje;³⁵
- y el *carácter dinámico*, esto es, el paisaje como resultado de un proceso histórico de interacción hombre-naturaleza, que está en continua evolución, en continua transformación.³⁶

El objetivo básico de la Convención es la protección, gestión y ordenación del paisaje,³⁷ y ello porque, además de justificarse por razones históricas, estéticas, de contribución al mantenimiento de la biodiversidad y del patrimonio común, reviste un potencial interés económico por su atractivo como recurso turístico.³⁸ La Con-

rales, urbanas y periurbanas. Comprenderá asimismo las zonas terrestre, marítima y las aguas interiores. Se refiere tanto a los paisajes que puedan considerarse excepcionales como a los paisajes cotidianos o degradados». Véase, AGUDO GONZÁLEZ (2007: 109); LASAGABASTER HERRARTE & LAZCANO BROTONS (2010: 667 y 669-670).

³⁵ Así, el artículo 5.c) de la Convención dispone que cada Parte se compromete a «establecer procedimientos para la participación pública [...] en la formulación y aplicación de las políticas en materia de paisaje». El elemento subjetivo conecta con el reconocimiento jurídico de los paisajes «como elemento fundamental del entorno humano, expresión de la diversidad de su patrimonio común cultural y natural y como fundamento de su identidad». Véase, LASAGABASTER HERRARTE & LAZCANO BROTONS (2010: 667-669).

³⁶ Véase, AGUDO GONZÁLEZ (2007: 110).

³⁷ Los conceptos de protección, gestión y ordenación son definidos por la propia Convención en su artículo 1: «por «protección de los paisajes» se entenderán las acciones encaminadas a conservar y mantener los aspectos significativos o característicos de un paisaje, justificados por su valor patrimonial derivado de su configuración natural y/o la acción del hombre» [letra d)]; «por «gestión de los paisajes» se entenderán las acciones encaminadas, desde una perspectiva de desarrollo sostenible, a garantizar el mantenimiento regular de un paisaje, con el fin de guiar y armonizar las transformaciones inducidas por los procesos sociales, económicos y medioambientales» [letra e)]; «por «ordenación paisajística» se entenderá las acciones que presenten un carácter prospectivo particularmente acentuado con vistas a mejorar, restaurar o crear paisajes» [letra f)].

³⁸ Como se afirma en la *Estrategia Territorial Europea*: «Los paisajes culturales contribuyen mediante su singularidad a la identidad local y regional, y reflejan la historia y las interacciones entre el hombre y la naturaleza. En consecuencia, poseen un valor considerable, entre otros, como atracción turística. La conservación de estos paisajes es importante, pero no debe obstaculizar en

vención establece, por ello, el compromiso de las Partes a «integrar el paisaje en las *políticas de ordenación territorial y urbanística* y en sus *políticas en materia cultural, medioambiental, agrícola, social y económica*, así como en cualesquiera otras políticas que puedan tener un impacto directo o indirecto sobre el paisaje» [la cursiva es nuestra] [artículo 5.d)]. Por este motivo, en nuestra opinión, desde la consideración del patrimonio industrial como paisaje cultural (configurador de un entorno singular, con una identidad socio-cultural muy definida), su gestión territorial encuentra la mejor opción en su integración, en cuanto bien cultural y recurso turístico, en los instrumentos de ordenación territorial que contemplen la dimensión ambiental, económica, cultural y social del desarrollo. Son estos instrumentos de ordenación territorial los que permitirán satisfacer un enfoque del tratamiento del patrimonio industrial que favorezca la interconexión con su entorno, tanto el inmediato o circundante, como en el más amplio del territorio (continuo o discontinuo) que lo alberga y que a través de su evolución histórica le ha otorgado la singularidad que justifica el establecimiento de un régimen especial de protección.³⁹

Como se afirma en la Estrategia Territorial Europea, «sólo mediante la combinación de los objetivos de desarrollo, equilibrio y conservación, junto con su ponderación según las diferentes situaciones territoriales, será posible conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible»,⁴⁰ por lo que está plenamente justificado el recurso a la técnica de la planificación como instrumento básico para hacer

exceso, o incluso hacer imposible, su explotación económica» [151]. Véase AGUDO GONZÁLEZ (2007: 115) que, al referirse al concepto de paisaje de la Convención, destaca su utilidad para «propugnar una nueva cultura del territorio compatible y complementaria con la formulada por la ETE».

³⁹ Como señala AGUDO GONZÁLEZ (2007: 135), tras analizar la vinculación entre la noción de entorno, propia de la legislación patrimonial, y la de paisaje formulada en la Convención de 2000, «la identificación entre el entorno de los BIC y el área territorial en que se localizan es plena, abriendo paso a la gestión paisajística territorial del patrimonio cultural en términos adaptados plenamente a los requerimientos deducibles de la Convención Europea del Paisaje».

⁴⁰ Véase *Estrategia Territorial Europea*, [20]. En este sentido, ÁLVAREZ ARECES (2008: 12), sostiene que el patrimonio industrial debe ser «un objetivo primordial en la planificación urbana y territorial». En la misma línea, ORTEGA VALCÁRCEL (1998: 47-48) considera a la ordenación del territorio y al planeamiento urbanístico como los instrumentos idóneos y esenciales para lograr «una política de valoración y preservación de la arquitectura «territorial» heredada del pasado, de carácter relevante, con independencia de la específica caracterización de la misma».

viable el objetivo del desarrollo sostenible. Así, el legislador asturiano manifiesta, en el Preámbulo de la Ley 7/2001, de 22 de junio, de Turismo, que dado que la norma se inspira, «en el principio del desarrollo sostenible y en el respeto al patrimonio cultural, en cuanto recursos básicos» de la Comunidad Autónoma, «se realiza un desarrollo normativo de los instrumentos de ordenación territorial de los recursos turísticos, previéndose expresamente la elaboración de unas directrices sectoriales en materia de turismo, ya contempladas en las directrices regionales de ordenación del territorio de Asturias, aprobadas por Decreto 11/1991, de 24 de enero».⁴¹

En efecto, las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio, aprobadas, por el Decreto 11/1991, de 24 de enero (en proceso de revisión), fijan el modelo de desarrollo territorial para el conjunto de la Comunidad Autónoma y se ocupan, entre otros aspectos del paisaje, del patrimonio industrial y de los recursos turísticos:⁴²

- El paisaje, bajo el paraguas del medio ambiente, y los mecanismos para su tutela están presentes en la Directriz 9ª que parte del siguiente principio de actuación: el territorio asturiano en su totalidad, independientemente de su valor natural, debe ser objeto de protección, tanto preventiva como correctiva.
- Se establecen, en la Directriz 11ª, los criterios para el tratamiento urbanístico del patrimonio monumental, histórico, artístico, arqueológico, etnológico e industrial; poniendo de

⁴¹ En la misma línea, el artículo 55.1 de la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Turismo de Castilla y León establece: «La ordenación territorial de los recursos turísticos de la Comunidad Autónoma se realizará a través de los Planes y Proyectos Regionales contemplados en la normativa autonómica sobre ordenación del territorio, tomando como marco de referencia y orientación las Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León». Un examen más amplio de la problemática de la ordenación territorial del turismo, puede verse en PÉREZ FERNÁNDEZ (2004: 87-100; 2008: 126-129); BOUZZA ARIÑO (2006: 159-270); y BLASCO ESTEVE (2010: 17-70).

⁴² El artículo 32.1.e) del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, establece, entre el contenido mínimo de las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio, señalar «las áreas de protección que deban establecerse, mantenerse o ampliarse atendiendo a su valor natural, cultural, social o económico, haciendo especial referencia a los cursos agrícolas y forestales y a los cursos de agua, todo ello sin perjuicio de las delimitaciones específicas que puedan realizarse en aplicación de la legislación sectorial».

manifiesto, la necesidad de arbitrar medidas para su recuperación y conservación, pero también para potenciar su papel como recurso turístico: así, «la planificación de infraestructuras y equipamientos que quede plasmada en el planeamiento urbanístico, tendrá en cuenta la existencia de estos elementos del patrimonio, en sus diversos tipos, a fin de facilitar el acceso a los mismos y reforzar su papel como focos de atracción de actividades turísticas y culturales».

- La Directriz 12ª se ocupa de establecer los criterios para la racionalización de los recursos turísticos, entre ellos los relativos al patrimonio cultural, y contempla la elaboración de un específico instrumento de ordenación territorial: unas Directrices Sectoriales de ámbito autonómico.

La Ley del Principado de Asturias 7/2001 de Turismo, en su Capítulo II del Título II, y en el marco del modelo de ordenación territorial diseñado por las citadas Directrices Regionales de Ordenación del Territorio, prevé la redacción de las *Directrices Sectoriales de Ordenación de los Recursos Turísticos* (DSORT) que se presentan como el instrumento básico de la planificación turística del Principado de Asturias, por cuanto contendrán las medidas necesarias para lograr una ordenación racional y equilibrada de los recursos turísticos, sobre la base de los siguientes objetivos (artículo 16):

- (1) El desarrollo sostenible de la actividad turística.
- (2) La planificación de la oferta turística con el fin de garantizar un mayor equilibrio territorial y una mayor calidad de los servicios y que las acciones que se programen se ejecuten con total respeto a los recursos naturales y culturales existentes.
- (3) La cooperación y corresponsabilidad de los distintos agentes del sector, autonómicos y locales, públicos y privados.

Resulta incuestionable que el tratamiento del patrimonio cultural en general, y del industrial en particular, ha de ser uno de los elementos claves en las determinaciones de las futuras Directrices Sectoriales, en proceso de redacción, así como en los instrumentos que en su desarrollo se puedan elaborar.⁴³

⁴³ El 19 de agosto de 2009 se ha puesto en marcha el procedimiento para la redacción de las DSORT (BOPA núm. 192, de 19 de Agosto de 2009), instrumento

3.2. LA ACCIÓN DE LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA EN LA TUTELA DEL PATRIMONIO INDUSTRIAL

Resulta una obviedad afirmar que la ordenación urbanística está llamada a desempeñar un papel clave en la protección y gestión del patrimonio industrial, otorgando un alto protagonismo a la Administración municipal, y ello a diferencia de la legislación patrimonial que opta por conferir a la Administración autonómica el rol protagónico (CASTILLO MENA, 2004: 109). Sin ánimo de ser exhaustivos, nuestra atención recaerá sobre el planeamiento urbanístico y su función en la gestión territorial del patrimonio industrial, tomando como referencia a la vigente legislación asturiana.

Corresponde al *Plan General de Ordenación*, como instrumento de ordenación integral del territorio municipal, clasificar el suelo para el establecimiento del régimen jurídico correspondiente de cada una de sus clases y categorías, definir los elementos fundamentales de la estructura general adoptada para la ordenación urbanística municipal y establecer, en su caso, el programa para su desarrollo y ejecución, así como el plazo mínimo de su vigencia (artículo 57.1 Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, en adelante TROTU),⁴⁴ tomando en consideración, entre otros aspectos, los «valores singulares relativos al patrimonio arquitectónico, cultural, natural o paisajístico» del territorio en cuestión (artículo 57.2 TROTU).

Para dar cumplimiento a sus objetivos, el Plan General de Ordenación contará con unas determinaciones relativas a la ordenación general, unas globales y otras específicas para cada clase de suelo, y otras determinaciones relativas a la ordenación detallada en el suelo urbano (consolidado y no consolidado) y en el suelo urbanizable sectorizado (artículo 129 ROTU).⁴⁵

que será vital para abordar la racionalización y ordenación de los recursos turísticos y, entre ellos, de los ligados al patrimonio industrial.

⁴⁴ Nos referiremos también al Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias (en adelante, ROTU).

⁴⁵ En relación con el contenido del planeamiento general y de desarrollo, es necesario hacer una breve referencia a las *normas de directa aplicación*, en cuanto vincularán a todos los instrumentos de ordenación urbanística y del territo-

Desde la perspectiva del tratamiento territorial del patrimonio industrial, resultan relevantes las siguientes determinaciones globales relativas a la ordenación general:

- a) Establecer los elementos determinantes del desarrollo urbano y, en particular, los *sistemas generales*, o conjunto de dotaciones urbanísticas públicas al servicio de toda la población [artículo 592.a) TROTU];⁴⁶ sistemas generales tales como los de *equipamientos* o de *espacios libres destinados al ocio cultural o recreativo*, de los que pueden formar parte los bienes integrantes del patrimonio industrial y su entorno.
- b) *Clasificar y calificar el suelo*, con expresión de las superficies asignadas a cada uno de los tipos y categorías de suelo adoptados [art. 59.2.b) TROTU]. En este sentido, conviene recordar dos cuestiones:
 - Primera, el Plan General se comporta, como es sabido, de manera diferente según la clase de suelo (desde la regulación detallada del uso de los terrenos y de la edificación en el suelo urbano, hasta la determinación de las medidas de protección en el suelo no urbanizable para los terrenos que deban ser objeto de algún régimen especial incompatible con

rio y a las Administraciones Públicas, que deberán atenerse a las mismas al conceder o denegar licencias y al ejercer cualquiera de sus competencias urbanísticas y de ordenación del territorio, exista o no planeamiento aplicable (artículo 108 TROTU). Entre las normas de directa aplicación destaca la relativa a la protección del paisaje o necesidad de adaptar las construcciones al entorno, entendido este en un sentido amplio (natural o cultural). Según el artículo 109 TROTU, con independencia de la aplicación de la legislación relativa al patrimonio cultural y de protección de espacios naturales «en los lugares de paisaje abierto y natural de especial interés, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos o núcleos rurales que posean características histórico-artísticas, típicos o tradicionales, y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, volumen, altura, muros y cierres y la instalación de otros elementos rompan la armonía del paisaje, desfiguren la perspectiva del mismo o limiten o impidan la contemplación del conjunto». Véase también el artículo 294 ROTU.

⁴⁶ Según el artículo 131.1 ROTU, la estructura general y orgánica del territorio a nivel municipal estará integrada por los elementos determinantes del desarrollo urbano, esto es, la distribución general de los usos en el territorio y sus relaciones funcionales (con especial atención, entre otros aspectos, a la integración de los elementos valiosos del territorio en la trama urbana) y los sistemas generales.

su transformación de acuerdo con los instrumentos de ordenación territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, ambientales o culturales).⁴⁷

- Segunda, elementos del patrimonio industrial o vinculados al mismo, pueden encontrarse en todas las clases de suelo.
- c) Concretar el *régimen de protección del patrimonio industrial y su entorno*; régimen que se articula en diferentes niveles condicionados, fundamentalmente, por el tratamiento dispensado por la legislación sectorial en materia de patrimonio cultural. Así, el Plan General de Ordenación deberá:
- Delimitar el *área afectada* por la declaración de BIC; en estos casos, las determinaciones del planeamiento se ajustarán a lo que al respecto establece la legislación de patrimonio cultural [art. 59.2.d) TROTU].⁴⁸
 - Delimitar, en su caso, *áreas de interés* que, no teniendo la condición de BIC, merezcan un especial tratamiento por albergar elementos inmuebles incluidos en el Inventario de Patrimonio Cultural o contener valores ambientales, *paisajísticos o culturales* [artículo 59.2.c) TROTU].⁴⁹
 - Concretar los *elementos unitarios* que por sus valores naturales o *culturales*, deban ser conservados o recuperados,

⁴⁷ Véanse los artículos 58 TROTU y 127 ROTU.

⁴⁸ Según el artículo 134 ROTU: «En la delimitación de las áreas afectadas por las declaraciones de Bienes de Interés Cultural, el Plan de Ordenación, en función de la complejidad urbanística del concejo, podrá optar entre: a) Delimitar el ámbito sobre el que debe realizarse un Plan Especial de protección del mismo y señalar los objetivos y determinaciones que éste debe contener, ajustándose en ambos casos a lo que establece la legislación de patrimonio cultural. b) Incluir entre sus determinaciones las propias de un Plan Especial de protección de modo que haga innecesaria la elaboración posterior de otro instrumento de planeamiento urbanístico. En tal caso, el Plan General de Ordenación deberá justificarlo convenientemente. c) Desarrollar a través de un Catálogo Urbanístico la protección de los mismos, cuando las características de los bienes afectados no conformen áreas completas que requieran un tratamiento urbanístico unitario mediante la elaboración posterior de un Plan Especial». Recuérdense los artículos 55 y 57 LPCPA ya analizados.

⁴⁹ Según el artículo 133.2 ROTU, en estas áreas «la ordenación urbanística señalará las condiciones bajo las que puede realizarse la sustitución de edificios u otro tipo de construcciones y establecerá los criterios para que su conservación, implantación, reforma o rehabilitación armonicen y sean coherentes con la tipología histórica o con el mantenimiento de sus valores propios».

con fijación de los criterios generales de protección que procedan, de un modo que permitan que puedan ser desarrollados con la precisión suficiente en los correspondientes Catálogos urbanísticos. Elementos unitarios que pueden estar formando parte de áreas o espacios protegidos o no. En ningún caso, podrán establecerse disposiciones contradictorias con la legislación específica que sea de aplicación en cada supuesto [artículo 59.2.g) TROTU].

Junto al Plan General de Ordenación, es necesario hacer referencia a otros dos instrumentos de ordenación urbanística igualmente relevantes desde nuestro objeto de estudio:

- a) Los *Planes Especiales*, tanto los de *Protección* que tienen por objeto preservar el medio ambiente, el patrimonio cultural, el paisaje u otros valores socialmente reconocidos,⁵⁰ como los de *Reforma Interior* que tienen, entre sus objetivos, la ejecución de operaciones integradas de reforma interior, las actuaciones de renovación urbana y la creación de dotaciones urbanísticas y equipamientos comunitarios (artículo 69.1 TROTU).
- b) Los *Catálogos urbanísticos* que formalizarán, diferenciada y separadamente, las políticas públicas de conservación o protección de los bienes inmuebles de interés industrial, o de cualquier otra naturaleza cultural, aun cuando no tengan relevancia suficiente para incluirse en el Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias o ser declarados Bienes de Interés Cultural, de conformidad con lo establecido en su legislación específica [artículos 72.1 TROTU y 205.2.a) ROTU]. Instrumento que, de conformidad con el artículo 72.3 TROTU, «será vinculante para el planeamiento, que no podrá alterar la condición urbanística de los bienes, espacios o elementos en él

⁵⁰ Con tal fin, los Planes Especiales de Protección pueden aplicarse, según el artículo 68.1 TROTU, «sobre cualquier clase de suelo, e incluso extenderse sobre varios términos municipales a fin de abarcar ámbitos de protección completos. En particular, los Planes Especiales que tengan por objeto proteger los espacios declarados como Bien de Interés Cultural contendrán las determinaciones exigidas por la legislación sectorial específica». No obstante, su ámbito territorial puede venir delimitado por: «a) Por los instrumentos de ordenación del territorio. b) Por el Plan General de Ordenación. c) Por los propios Planes Especiales cuando no estuviesen previstos por el Plan General de Ordenación o por algún instrumento de ordenación del territorio» (artículo 194.3 ROTU).

incluidos. En caso de contradicción entre las determinaciones del Catálogo urbanístico y las del planeamiento, prevalecerán las del Catálogo». ⁵¹

4. ORDENACIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DEL PATRIMONIO INDUSTRIAL: EL CASO DE LAS CUENCAS MINERAS ASTURIANAS

El tratamiento del patrimonio industrial de un territorio como recurso turístico demanda ir más allá de una mera, pero necesaria, *acción de ordenación*: conservación defensiva, al amparo de la legislación patrimonial cultural, de carácter individual y ámbito local, articulada con los instrumentos de ordenación territorial y urbanística. La estrecha vinculación entre patrimonio industrial y entorno, la interconexión entre cultura y territorio, hace que el mayor reto al que nos enfrentamos desde el punto de vista del aprovechamiento turístico del patrimonio industrial es lograr una *gestión integral*, a la vez que eficiente, de los recursos que identifican un determinado territorio. Con frecuencia se han olvidado las interconexiones entre patrimonio (natural o cultural) y territorio (espacio social), como evidencia la escasa relación entre los responsables de la gestión patrimonial, los responsables de la gestión ambiental, y aquellos que tienen a su cargo programas de ordenación o desarrollo territorial (LEADER, PRODER, EQUAL, planes de dinamización turística, programas de desarrollo comarcal, planes estratégicos, etc.). Es, por tanto, necesario implementar fórmulas e instrumentos de gestión que eviten la descoordinación entre acciones públicas y/o privadas, lo que resulta más necesario, si cabe, en el caso del turismo, ya que por su carácter transversal, no es fácil gestionarlo ni integrarlo de forma equilibrada, en los organigramas administrativos y en los modelos clásicos de gestión (ÁLVAREZ ARECES, 2008: 8-11; PARDO ABAD, 2010: 248-251).

En este sentido, el análisis del territorio de las cuencas mineras asturianas resulta de gran interés: han experimentado un cambio radical en el modelo económico y territorial que ha generado la desestructuración de su tejido industrial y el abandono de unos suelos sometidos, durante largo tiempo, a una intensa actividad

⁵¹ Un examen de esta importante figura de ordenación se puede ver en ALONSO IBÁÑEZ (2004: 11-51).

industrial. En estos casos, se hace evidente la necesidad de buscar respuestas a una serie de interrogantes: ¿qué hacer cuando cesa definitivamente (o de forma sustancial) la actividad industrial en el espacio en que aquélla se ha venido desarrollando?; ¿cómo abordar el tratamiento del patrimonio vinculado a la actividad industrial-minera? Sobre la premisa de que no todo es protegible o conservable, ni parece posible dar marcha atrás en el tiempo, reponiendo el espacio a su situación original (lo que en el mejor de los casos no dejaría de ser una «buena labor de jardinería a gran escala»), lo cierto es que estos territorios se enfrentan a la difícil tarea de lograr una revitalización funcional: esto es, una nueva utilización de los terrenos que permita generar empleo y riqueza (dimensión socioeconómica), y a la vez mantener el patrimonio cultural ligado a su pasado industrial (dimensión patrimonial-urbanística) y recuperarse ambientalmente tras su uso intensivo por la minería (dimensión ambiental). Se trata, en definitiva, nada más y nada menos, que de poner en marcha un proceso de restauración y rehabilitación que tome como punto de partida el hecho industrial minero como elemento definidor del espacio y del posterior proyecto; proyecto que postule funciones alternativas (culturales, educativas, residenciales, turísticas, comerciales, industriales...) que contribuyan al mantenimiento del patrimonio industrial minero y a la recuperación socioeconómica de estas comarcas mineras.

En este apartado veremos, en primer lugar, como la acción ordenadora se ha afrontado de un modo singular: un específico instrumento de ordenación territorial de ámbito supramunicipal. Y, en segundo lugar, analizaremos un posible instrumento que facilite la gestión territorial del patrimonio industrial minero como recurso turístico pero conectado con el entorno, esto es, con un espacio complejo y humanizado, en el que la gente vive y trabaja.

4.1. LA FASE DE ORDENACIÓN: PLAN TERRITORIAL ESPECIAL Y CATÁLOGO URBANÍSTICO DEL PATRIMONIO INDUSTRIAL MINERO

La Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias aprobó el 9 de mayo de 2007 (BOPA núm. 243, del jueves 18 de octubre de 2007), mediante un acuerdo de su Pleno, el *Plan Territorial Especial de Recuperación de los Terrenos de*

HUNOSA en las Cuencas Mineras (en adelante, PTECM),⁵² esto es, los activos comprendidos en las cuencas del Nalón y del Caudal, y en varias parroquias de los concejos de Oviedo y Siero, y el *Catálogo Urbanístico* que acompaña al Plan.

La justificación de recurrir a la figura del Plan Territorial Especial en este concreto caso radica, por una parte, en el *carácter integral del enfoque*: la conservación y puesta en valor del patrimonio cultural y su vinculación al desarrollo económico de unos territorios deprimidos no puede, ni debe hacerse, de forma aislada. Así, como señala la Exposición de Motivos del PTECM, «[el Plan] se redacta para el establecimiento de la ya manifestada estrategia de recuperación de un territorio (reactivación económica, recuperación y conservación patrimonial, y regeneración ambiental) que implica la implementación de unos programas que proponen nuevas ordenaciones que conllevan la asignación de los usos de interés social (industriales, equipamentales, de vivienda sujeta a algún tipo de protección pública, de recuperación y conservación del patrimonio cultural y de regeneración ambiental)». Y por otra parte, la adopción de esta figura responde al *carácter discontinuo y supramunicipal del ámbito de actuación*, que revela la insuficiencia del enfoque municipal. Así, el PTECM «actúa sobre un ámbito material discontinuo conformado por los activos que son objeto en el presente Plan de una ordenación integral, abordados de manera conjunta y con el objetivo de cohesionar el territorio. Posibilidad que desde la visión parcial de la suma de los planeamientos generales sería difícil de acometer» (Exposición de Motivos).

El desarrollo del PTECM se llevará a cabo bien por el Principado de Asturias, bien por los Ayuntamientos concernidos.⁵³ En el

⁵² La figura del Plan Territorial Especial, como instrumento de ordenación territorial, se encuentra regulado en los artículos 38 y 39 TROTU, desarrollados por los artículos 74 a 77 ROTU, configurándose como un *plan de ámbito supramunicipal y directamente aplicable*, prevaleciendo de forma inmediata sobre los preceptos contrarios del planeamiento urbanístico, que deberá ser objeto de adaptación (con la salvedad de las previsiones del planeamiento urbanístico protector de los BIC). Igualmente, las actuaciones y proyectos sectoriales de las Administraciones Públicas (en nuestro caso, la turística) estarán vinculadas a las determinaciones de los Planes territoriales especiales, sin perjuicio de lo establecido en la normativa específica sobre protección de los espacios naturales y patrimonio cultural.

⁵³ Véanse artículos 10 a 18 PTECM.

primer caso, el desarrollo exige la declaración formal de *Actuación Urbanística Concertada* (AUC), previo convenio entre el Principado y el Ayuntamiento respectivo. La AUC podrá tener entre sus fines, por ser de interés social, la recuperación del patrimonio cultural minero y la regeneración ambiental.⁵⁴ El desarrollo urbanístico de las áreas sujetas a una AUC se realizará en suelo urbano y no urbanizable mediante plan especial y en suelo urbanizable mediante planes parciales (artículos 73 y 67.3 TROTU).

El desarrollo del PTECM por los Ayuntamientos se llevará a cabo mediante los correspondientes instrumentos de planeamiento urbanístico, sin obviar la iniciativa privada.⁵⁵ El desarrollo urbanístico se realizará en suelo urbano no consolidado mediante estudio de detalle o plan especial; en suelo urbanizable mediante planes parciales; y en suelo no urbanizable a través de planes especiales.

El PTECM realiza una ordenación de detalle de su ámbito material, que implica la clasificación y calificación del suelo, desarrollada mediante normas específicas para el suelo no urbanizable y urbanizable, y normas generales de urbanización, cuyo examen excede los objetivos del presente trabajo.

Junto a la creación de empleo, la regeneración ambiental y el reequipamiento mediante la utilización de los espacios mineros sin actividad productiva de las Cuencas Mineras, otro objetivo básico del PTECM era poner en valor el patrimonio arqueológico industrial minero contenido en sus terrenos, teniendo en cuenta que en los terrenos de la empresa Hulleras del Norte S.A. (HUNOSA), se encuentra una parte muy significativa del patrimonio cultural in-

⁵⁴ Según el artículo 19 TROTU, «las actuaciones concertadas se configuran como un modelo de ordenación urbanística, de procedimiento abreviado, en los términos establecidos en los artículos 73 y 74 de este Texto Refundido, a efectuar por el Principado de Asturias cuando se entienda que en determinadas áreas concurren especiales circunstancias urbanísticas deficitarias dentro de los objetivos de la presente norma, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 219, que deban ser afrontados de un modo perentorio». El PTECM señala entre sus fines, además del relativo al patrimonio industrial, «usos industriales, de equipamiento y sistemas, de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública».

⁵⁵ Los particulares podrán presentar propuestas de Planes Parciales, Estudios de Detalle, Planes Especiales, Estudios de Implantación, Proyectos de urbanización y Proyectos de Obras [artículo 13.2.a) PTECM].

dustrial de las cuencas mineras asturianas. La importancia de este objetivo explica que, pese a no ser exigible legalmente, el Plan se acompaña de un Catálogo Urbanístico, cuyas prescripciones resultan de obligado cumplimiento para el planeamiento que no podrá alterar la condición urbanística de los bienes, espacios o elementos en él incluidos.⁵⁶

La finalidad del Catálogo Urbanístico se puede sintetizar en un doble objetivo:

- *Proteger*: Detectar y estimar el valor del patrimonio de HUNOSA que albergan los diferentes espacios situados en la Cuenca Hullera Central, con vista a su protección y ordenación.
- *Ordenar*: Contribuir a la correcta integración de la ordenación urbanística del territorio de las Cuencas Mineras Asturianas.⁵⁷

⁵⁶ La figura del Catálogo Urbanístico se regula en los artículos 72 TROTU y 254 ROTU, configurándose como el instrumento en el que «se formalizarán, diferenciada y separadamente, las políticas públicas de conservación o protección de los bienes inmuebles o de los espacios naturales de interés público relevante, así como de los elementos que por su relación con el dominio público deban ser conservados o recuperados, a fin de evitar su destrucción o modificación sustancial, con información suficiente de su situación física y jurídica, expresión de los tipos de intervención posible, y grado de protección a que estén sujetos». Instrumento al que también se refiere, como ya analizamos anteriormente, el artículo 27 LPCPA.

⁵⁷ Estos dos objetivos resumen la finalidad del Catálogo, que según el artículo 2 del mismo, es triple: «1) Protección y ordenación de los edificios y elementos de mayor relevancia para la comprensión de una actividad fundamental para una historia económica y social de Asturias. Asimismo, y por todo lo anterior, el valor cultural de este patrimonio se convierte en uno de los principales valores distintivos de las cuencas centrales asturianas. Igualmente, la inclusión en el Catálogo mediante la aplicación de unos criterios homogéneos de selección garantiza su salvaguarda evitando su ruina y mejorando sus condiciones estructurales y funcionales. 2) Defensa de los valores de mayor significación histórica- industrial conservando la personalidad que el patrimonio industrial confiere a las cuencas pero actuando en su integración a través de la mejora de la calidad ambiental urbana. Paralelamente esto favorecerá indudablemente la protección del patrimonio industrial y en especial de aquellos bienes incluidos en la Disposición Transitoria 3.^a, apartado 2, letras f) y l) de la Ley 1/2001, de 6 de marzo, de Patrimonio Cultural del Principado de Asturias. 3) Fomento del aprecio ciudadano por la propia historia industrial minera de Asturias y su patrimonio mediante su reutilización en beneficio de la mejora equipamental de las cuencas, frente a la reduccionista consideración de los restos de la industria como envoltorios fósiles de organismos sociales extintos».

Sin ánimo de ser exhaustivos, el Catálogo diferencia tres niveles de protección (integral, parcial y ambiental) y fija para cada uno de ellos las condiciones de actuación (arquitectónica, urbanística, de uso y de tramitación). Con carácter general, y en función del mayor o menor nivel de protección, las actuaciones estarán dirigidas básicamente al mantenimiento de los valores existentes a través de una política de conservación que asegure el respeto de los valores de la autenticidad histórico-industrial de la minería asturiana, y se permitirán las actividades de restauración realizadas de acuerdo con la vigente legislación relativa al patrimonio histórico-industrial. Ordenación que se completa con una rigurosa regulación de la declaración de ruina (artículo 25).

4.2. LA FASE DE GESTIÓN: EL PARQUE CULTURAL DE GESTIÓN INTEGRAL DE LAS CUENCAS MINERAS

Es, indudable, que el PTECM y el Catálogo Urbanístico que lo acompaña responden, junto con la legislación de patrimonio cultural, a la necesaria acción de ordenación, en el sentido ya señalado, de conservar, proteger y poner en valor el rico y significativo patrimonio industrial minero de las cuencas asturianas. Constituye, por tanto, un paso necesario y encomiable. No obstante, no podemos obviar las críticas y denuncias sobre su aplicación efectiva: una cosa es la protección legal y otra muy distinta, la protección real y física de los bienes integrantes del patrimonio industrial minero, los cuales se encuentran en situación de abandono y sometidos a la destrucción y el expolio.⁵⁸

⁵⁸ En este sentido, VALENZUELA RUBIO & PALACIOS GARCÍA & HIDALGO GIRALT (2008: 238) subrayan la dificultad de mantener, con carácter general, en adecuado estado de conservación los bienes patrimoniales mineros, ya que está condicionado, en primer lugar, por el proceso seguido para el cierre de las actividades extractivas; así, según los autores, la situación lamentablemente más habitual es la de «aquellos yacimientos que, cuando las cuentas de explotación de las empresas concesionarias arrojan cifras deficitarias debido a la escasa rentabilidad, se cierran sin ningún tipo de labores de mantenimiento por parte de las empresas; a partir de ese momento se pone en marcha la lógica degradación de este patrimonio y, frecuentemente, su expolio. El paso del tiempo y la falta de entendimiento entre los propietarios de las explotaciones y las administraciones públicas interesadas en la adquisición de las mismas para su rehabilitación y puesta en valor turística, entre otros muchos motivos, no ha hecho más que incrementar su ritmo de deterioro dificultando, de esta manera, poste-

Es, por ello, que la ordenación tiene que ir acompañada de una fase en la que se aborde su gestión, en nuestro caso, desde la perspectiva de potencial recurso turístico. Se trataría de diseñar un instrumento que, con ámbito territorial diverso (municipal o comarcal), permita que los bienes y elementos que integran el patrimonio industrial minero además de ser protegidos sean puestos en valor efectivamente, permitiendo, según el nivel de protección, el desarrollo de usos alternativos y complementarios.

Tomando en consideración las experiencias desarrolladas en la práctica de la ordenación territorial y urbanística, bajo la rúbrica de *parques culturales*⁵⁹ o *parques patrimoniales*,⁶⁰ una solución podría ser la adopción, en el marco de las Directrices Sectoriales de Ordenación de los Recursos Turísticos, en fase de redacción,⁶¹ y como instrumento de desarrollo de las mismas (con apoyo legal en el artículo 18 de la Ley 7/2001, de 22 de junio, de Turismo), de una

rios intentos de rehabilitación». Por el contrario, «existen otras situaciones en las que, tras el cierre de las explotaciones, se realizan labores de mantenimiento por parte de la empresa; es evidente que esto reduce considerablemente su ritmo de deterioro y puede llegar a facilitar, en el caso de que se produzca, su valorización turística; aún así, las empresas propietarias no suelen permitir su visita pública, por lo que no se les da la oportunidad de integrarse en la oferta turística del municipio a corto o medio plazo».

⁵⁹ La Ley 12/1997, de 3 de diciembre, de Parques Culturales de Aragón, los define, en su artículo 1, como aquéllos constituidos «por un territorio que contiene elementos relevantes del patrimonio cultural, integrados en un marco físico de valor paisajístico y/o ecológico singular, que gozará de promoción y protección global en su conjunto, con especiales medidas de protección para dichos elementos relevantes». Posteriormente, la Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano, define, en su artículo 26.1.A.h), como una de las modalidades de los bienes de interés cultural inmueble, al *parque cultural* como «el espacio que contiene elementos significativos del patrimonio cultural integrados en un medio físico relevante por sus valores paisajísticos y ecológicos».

⁶⁰ Sobre la noción y elementos que integran la figura de parque patrimonial, y el examen de algunas de las experiencias desarrolladas véanse, entre otros, los trabajos de PÉREZ BUSTAMANTE & PARRA PONCE (2004: 13-17); SABATÉ BEL (2005: 21-31).

⁶¹ En el BOPA núm. 192, de 19 de Agosto de 2009, se puso en marcha el procedimiento para la elaboración de las *Directrices Sectoriales de Ordenación de los Recursos Turísticos*, continuado mediante Resolución de 25 de junio de 2010 (BOPA núm. 175, de julio de 2010) de la Consejería de Medio Ambiente, del Territorio e Infraestructuras, por la que se aprueba el documento de referencia para la evaluación de los efectos sobre el medio ambiente de las citadas Directrices Sectoriales.

figura de ordenación bajo la denominación de *Parque Cultural de Gestión Integral*.⁶²

El Parque Cultural de Gestión Integral estaría constituido por aquel territorio —cuencas mineras asturianas— en el que, en el marco físico de un paisaje singular, confluyan elementos relevantes del patrimonio cultural y natural que identifican al territorio y son susceptibles de conservación activa y puesta en valor conjunta como atractivos turísticos. En este caso, el territorio deja de ser un mero soporte de la actividad turística para convertirse en el protagonista, en cuanto expresión material de una cultura, de una manera específica de vivir y producir (PÉREZ BUSTAMANTE & PARRA PONCE, 2004: 14). Además, la figura del Parque Cultural no debe entenderse como una estructura separada y especializada (al modo de los parques temáticos e, incluso, de los parques naturales), sino como un espacio vivo: una ciudad, un municipio, una comarca..., en la que la gente vive y trabaja diariamente. Hay que huir, por tanto, de la *musealización* del territorio (los equipamientos museísticos que ayudan a explicar e interpretar el territorio son una parte del todo, pero no deben ser el todo).

La finalidad básica del Parque Cultural sería favorecer el desarrollo económico del territorio que lo integra (desarrollo local),⁶³ conectando la conservación del patrimonio cultural y natural (educación e reinterpretación del espacio) con los usos turísticos y servicios complementarios (alojamiento, restauración, equipamientos de ocio y deportivos, infraestructuras y transporte),⁶⁴ sobre la base

⁶² Como señala el ya citado Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «*La contribución del turismo a la recuperación socioeconómica de las zonas en declive*», Apdo. 6.9, entre las condiciones que la alternativa turística debe cumplir para ser viable en las zonas en declive, se encuentra «responder a planteamientos globales en los que, a través de planes integrales de desarrollo, se cree la diversidad de productos y servicios que el turismo precisa».

⁶³ En este sentido, el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo subraya que la actividad turística ha de «desarrollarse en condiciones de sostenibilidad económica, social y medioambiental de tal forma que esa misma actividad sea el fundamento de múltiples empresas y por lo tanto generadoras de empleo o autoempleo» (Apdo. 6.9).

⁶⁴ Como señala ÁLVAREZ ARECES (2008: 11), al reflexionar sobre las figuras de los paisajes culturales y los parques patrimoniales, «[un] parque patrimonial es una entidad compleja que surge del cruce de la voluntad de desarrollo económico, del interés social y de la preservación ambiental de una zona en claro

de la colaboración entre los agentes públicos y privados que operan en el territorio.⁶⁵ Además, la figura del Parque Cultural ha de ser el instrumento de coordinación que incorpore al sector turístico y a la población local al proceso de toma de decisiones y de gestión del territorio.⁶⁶

A los efectos de lograr la gestión integral, el Parque Cultural se dotaría de un *programa o plan de actuación* que permita la coordinación de los instrumentos de la planificación urbanística, ambiental, turística y territorial con incidencia en el territorio en cuestión. A tales efectos, el programa o plan contendrá, entre otras, las siguientes determinaciones:

- Descripción de las condiciones territoriales, urbanísticas y ambientales vigentes en el área o zona de actuación. En el caso que nos ocupa, principalmente, el PTECM más el planeamiento urbanístico de los concejos concernidos; además, de los espacios naturales protegidos integrados en el territorio en cuestión (por ejemplo, el Parque Natural de Redes en la cuenca del Nalón).
- Inventario de los elementos del patrimonio cultural y natural, a los efectos de determinar su estado de conservación y

deterioro. Estos proyectos se desarrollan en áreas, regiones o grandes corredores geográficos que contienen multitud de recursos patrimoniales, culturales y naturales significativos e identifican un territorio determinado [...]. Los museos, la arquitectura industrial, la historia técnica con su didáctica de cómo se hacían «las cosas», las viviendas obreras y edificios sociales reutilizados, las tradiciones y costumbres, el conjunto de elementos materiales e inmateriales por sus contenidos y localizaciones supera el concepto de edificio aislado en numerosas ocasiones. Se han creado auténticos paisajes industriales que son paisajes culturales».

⁶⁵ Como señalan acertadamente VALENZUELA RUBIO & PALACIOS GARCÍA & HIDALGO GIRALT (2008: 235), «los cuantiosos recursos para su puesta en valor turística y los numerosos actores que tienen con el patrimonio minero algún tipo de relación imponen, más que en otras modalidades de turismo alternativo, la puesta en pie de estructuras de cooperación-coordinación-partenariado para una eficaz gestión de estos recursos y su eficiente conversión en destino turístico». Por su parte, SABATÉ BEL (2005: 22) subraya que «las palabras clave serían: conservación (del patrimonio cultural); educación y reinterpretación (narrando historias que van a hacer significativo un lugar); esparcimiento (aprovechando respetuosamente los recursos culturales y naturales); desarrollo económico (de la región o ámbito considerado) y colaboración (entre administraciones, instituciones públicas y agentes locales y sector privado)».

⁶⁶ Véase VALENZUELA RUBIO & PALACIOS GARCÍA & HIDALGO GIRALT (2008: 253).

el régimen de protección del que ya disfrutaban o que sería conveniente aplicar. El Catálogo Urbanístico del PTECM se revele en este punto esencial, junto a los propios catálogos urbanísticos municipales.

- Medidas de conservación, restauración, mejora y rehabilitación de los elementos del patrimonio cultural y natural que lo precisen. Acompañadas de un estudio económico-financiero, plan de etapas, y fórmulas de gestión.⁶⁷
- Acciones encaminadas a fomentar la acción cultural y turística en términos de desarrollo sostenible, señalando las actividades compatibles con la protección del patrimonio.
- Medias de promoción del turismo. En este sentido, el Parque Cultural se ha de erigir en la imagen que difunda la identidad del territorio en cuestión.⁶⁸

Elaborado el plan, la gestión del Parque podrá recurrir a alguna de los instrumentos disponibles en el marco de la gestión público-privada (empresas mixtas, consorcios, fundaciones, etc.), o adoptar una fórmula semejante a la de los espacios naturales protegidos (Patronato-Gerencia), o combinar todas ellas.⁶⁹

⁶⁷ Es un hecho evidente que un obstáculo importante al aprovechamiento turístico de los bienes patrimoniales mineros, agravado en los actuales tiempos de crisis, es de carácter financiero, en la medida en que se precisa capital para la creación de productos e infraestructuras turísticas. A ello hay que añadir que, como ponen de manifiesto muchas de las experiencias desarrolladas, la principal fuente de financiación ha sido de carácter pública, vinculada a programas y fondos europeos (LEADER, PRODER, MINER, planes de dinamización turística...), cuya pervivencia no está clara; de este modo, la exclusiva iniciativa y financiación privada ha sido la excepción. Véase, VALENZUELA RUBIO & PALACIOS GARCÍA & HIDALGO GIRALT (2008: 241-242).

⁶⁸ El Dictamen del Comité Económico y Social Europeo señala, en este sentido, que la actividad turística ha «ser potenciadora de los valores culturales, patrimoniales y naturales propios de la zona. Frecuentemente las poblaciones locales, incluso en zonas en declive, son custodios de una riqueza cultural local irreplicable» (Apdo. 6.9)

⁶⁹ Siguiendo a VALENZUELA RUBIO & PALACIOS GARCÍA & HIDALGO GIRALT (2008: 239), como ejemplo se puede citar el caso de Almadén (Ciudad Real), cuyas minas de mercurio, clausuradas el año 2002, están siendo objeto de un importante proceso de adaptación turística; como señalan los autores, «la sociedad anónima estatal MAYASA (Minas de Almadén y Arrayanes, S.A), ha creado la Fundación Almadén para canalizar las labores de rehabilitación del patrimonio

4.3. A MODO DE CONCLUSIÓN

La revitalización funcional del patrimonio industrial de un territorio como recurso turístico exige, en un primer momento, una potente acción ordenadora, plasmada en una tutela o conservación defensiva de los bienes patrimoniales y su entorno, con base en la legislación patrimonial cultural pero articulada con los instrumentos de ordenación territorial y urbanística. En este sentido, el Plan Territorial Especial de Recuperación de los Terrenos de HUNOSA en las Cuencas Mineras y el Catálogo Urbanístico que lo acompaña constituye un buen ejemplo, al aunar la conservación del patrimonio industrial minero con la creación de empleo, la regeneración ambiental y el reequipamiento mediante la reutilización de los espacios mineros sin actividad productiva de las cuencas mineras asturianas.

Las cuencas mineras asturianas, al igual que otras zonas de Europa, disfrutaron en su momento de una actividad económica pujante basada en la actividad industrial minera, combinada con otras modalidades industriales (metalurgia, química...); actividad que por diversos motivos han tenido que abandonar, produciéndose una quiebra del modelo de sociedad, con todas las repercusiones que ello comporta para la población y para el tejido empresarial de la zona. El monocultivo o la escasa diversificación económica son elementos añadidos que dificultan la tarea de encontrar una alternativa a la pérdida de puestos de trabajo que el declive económico supone. Es, por ello, que si se pretende utilizar el turismo como uno (no el único) de los factores de reactivación económica, sobre la base de su pasado industrial minero, no es suficiente con la simple tutela pasiva del ingente patrimonio industrial minero.

La variedad y cantidad del patrimonio industrial minero, la diversidad de agentes públicos y privados implicados, exige que, jun-

minero-industrial de la zona y, en la actualidad, se han recuperado numerosos edificios y espacios con el objetivo de integrarlos en el Parque Minero de Almadén como centros expositivo-culturales (mina visitable, Museo del Mercurio, Museo de la Minería, Real Hospital de Mineros, etc.). La apertura del parque ha dado lugar a la rehabilitación con fines turísticos de otros elementos patrimoniales que, aunque sin carácter minero, estaban vinculadas a la explotación como, por ejemplo, la casa de los Fúcares, antigua residencia de los propietarios de las minas, convertida en hotel rural».

to a la primera fase de ordenación, se desarrolle una segunda fase de gestión conjunta e integral de ese patrimonio con una finalidad de aprovechamiento turístico. En este sentido, la creación de la figura del Parque Cultural de Gestión Integral en el caso de las cuencas mineras asturianas permitiría superar la dimensión tradicional de la protección de los recursos culturales, incorporando un elemento dinámico y de integración territorial. Además, conectaría la conservación del patrimonio industrial minero con la explotación turística, sobre la base de unas pautas de sostenibilidad y priorización de objetivos. Y operaría, en definitiva, como un elemento de identidad y cohesión territorial que contribuya a superar el declive económico que define el presente de estos territorios.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUDO GONZÁLEZ, Jorge (2007): «Paisaje, gestión del territorio y patrimonio histórico», *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 11, pp. 107-145.
- AGUILAR CIVERA, Inmaculada (1998): *Arquitectura industrial. Concepto, método y fuentes*, Museu d'Etnologia, Valencia.
- ALONSO IBÁÑEZ, M^a del Rosario (1992): *El patrimonio histórico. Destino público y valor cultural*, Civitas, Madrid.
- (1994): *Los espacios culturales en la ordenación urbanística*, Marcial Pons, Madrid.
- (1996): «El Patrimonio histórico industrial: instrumentos jurídicos de protección y revalorización», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 28, pp. 61-84.
- (1999): «Patrimonio industrial. Notas a su insatisfactoria protección jurídica», *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 3, pp. 257-262.
- (2001): «Aspectos normativos del patrimonio industrial. La Ley del Principado de Asturias 1/2001, de 6 de marzo, de Patrimonio Cultural», *Revista Jurídica de Asturias*, núm. 25, pp.111-130.
- (2004): «Los aspectos jurídicos de la actividad de catalogación protectora», en *Los catálogos urbanísticos. Aspectos jurídicos, metodológicos y de gestión*, Instituto Asturiano de Administración Pública «Adolfo Posada», Universidad de Oviedo, Oviedo, pp. 11-51.
- ÁLVAREZ ARECES, Miguel Ángel (2008): «Patrimonio industrial. Un futuro para el pasado desde la visión europea», *Apuntes: Revista de estudios sobre patrimonio cultural - Journal of Cultural Heritage Studies*, vol. 21, núm. 1, pp. 6-25.
- ARACIL MARTI, Rafael (1982): «La investigación en Arqueología industrial», en *I Jornadas sobre la Protección y Revalorización del Patrimonio Industrial*, Departamento de Cultura del Gobierno Vasco, Bilbao, pp. 15-24.

- BENITO DEL POZO, Paz (1998): «Patrimonio industrial y estrategias de desarrollo», *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, núm. 4, pp. 171-178.
- (2002): «Patrimonio industrial y cultura del territorio», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 34, pp. 213-228.
- BIRNBAUM, Charles A. (1994): *Protecting Cultural Landscapes Planning, Treatment and Management of Historic Landscapes*, 36 Preservation Briefs, National Park Service, U.S. Department of the interior, Washington D.C., en www.nps.gov/hps/TPS/briefs/brief36.htm (consulta de 11 de febrero de 2013).
- BLASCO ESTEVE, Avelino (2010): «La planificación territorial de las zonas turísticas en España», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 262, pp. 17-70.
- BOUAZZA ARIÑO, Omar (2006): *Ordenación del territorio y turismo (Un modelo de desarrollo sostenible del turismo desde la ordenación del territorio)*, Atelier, Barcelona.
- CANO SANCHIZ, Juan Manuel (2004): «Arqueología Industrial: claves para la comprensión de una nueva forma de hacer Arqueología», *Arte, Arqueología e Historia*, núm. 11, pp. 82-87.
- CASTILLO MENA, Alicia (2004): «La gestión del Patrimonio Arqueológico y el urbanismo en la Comunidad de Madrid», *Complutum*, 2004, Vol. 15, pp. 99-144.
- FABEIRO MOSQUERA, Antonio (2006): «La protección del paisaje: su creciente importancia en el ámbito internacional y la dispersión de instrumentos jurídicos para su protección integral en el Derecho español», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 131, pp. 517-547.
- HUDSON, Kenneth (1963): *Industrial Archaeology. An Introduction*, London.
- LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki & Iñigo LAZCANO BROTONS (2010): «El régimen jurídico de la protección del paisaje», en Iñaki LASAGABASTER HERRARTE (DIR), *Derecho Ambiental. Parte Especial I*, 2ª ed., LETE argitaletxea, Bilbao, pp. 661-790.
- ORTEGA VALCÁRCCEL, José (1998): «El patrimonio territorial: El territorio como recurso cultural y económico», *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, núm. 4, pp. 33-48.
- PARDO ABAD, Carlos J. (2004): «La reutilización del patrimonio industrial como recurso turístico. Aproximación geográfica al turismo industrial», *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, núm. 57, pp. 7-32.
- (2006): «Territorios de la industria, turismo industrial y desarrollo territorial», en ANTONIO J. LACOSTA ARAGÜÉS (coord.), *Turismo y cambio territorial: ¿eclosión, aceleración, desbordamiento?*, Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, pp. 243-254.
- (2010): «El patrimonio industrial en España: Análisis turístico y significado territorial de algunos proyectos de recuperación», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 53, pp. 239-264.

- PÉREZ BUSTAMANTE, Lionel & Claudia PARRA PONCE (2004): «Paisajes culturales: el parque patrimonial como instrumento de revalorización y revitalización del territorio», *Theoria*, núm. 13, pp. 9-24.
- PÉREZ FERNÁNDEZ, José Manuel (2004): «La ordenación territorial del turismo», en *Derecho Público del Turismo*, Thomson-Aranzadi, Navarra, pp. 87-104.
- (2008a): «La incidencia de las actividades y equipamientos turísticos en la ordenación del litoral», en Aladino FERNÁNDEZ GARCÍA & María del Rosario ALONSO IBÁÑEZ, *Los nuevos usos del suelo en litoral asturiano*, KRK Ediciones/Grupo de Estudios sobre Territorio y Desarrollo Sostenible, Oviedo, pp. 77-111.
- (2008b): «La planificación territorial del turismo en la Isla de Fuerteventura: los retos de un desarrollo sostenible», *Turismo: Revista de Estudios de Turismo de Canarias y Macaronesia*, núm. 0, pp. 119-152.
- PRIORE, Riccardo (2001): «Derecho al paisaje, Derecho del paisaje. La evolución de la concepción jurídica del paisaje en el Derecho comparado y en Derecho internacional», *Revista interdisciplinaria de gestión ambiental*, núm. 31, pp. 1-13.
- SABATÉ BEL, Joaquín (2005): «De la preservación del patrimonio a la ordenación del paisaje», *Identidades: territorio, cultura, patrimonio*, núm. 1, pp. 15-33.
- SILVA PÉREZ, Rocío & Víctor FERNÁNDEZ SALINAS (2008): «El patrimonio y el territorio como activos para el desarrollo desde la perspectiva del ocio y del turismo», *Investigaciones Geográficas*, núm. 46, pp. 69-88.
- TURESPAÑA (2001): *Turismo cultural*, Serie Estudios de Productos Turísticos, n. 3, Ministerio de Economía. Secretaría de Estado de Comercio y Turismo, Madrid.
- VALENZUELA RUBIO, Manuel & Antonio J. PALACIOS GARCÍA & Carmen HIDALGO GIRALT (2008): «La valorización turística del patrimonio minero en entornos rurales desfavorecidos. Actores y experiencias», *Cuadernos de Turismo*, núm. 22, pp. 231-260.
- VVAA: «El Plan de Patrimonio Industrial», *Bienes Culturales. Revista del Instituto del Patrimonio Cultural de España* (2007), núm. 7.
- ZOIDO NARANJO, Florencio (2001): «La Convención Europea del Paisaje y su aplicación en España», *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, núm. 128, pp. 275-282.



Rdu

Revista de Derecho Urbanístico
Fernández de la Hoz, 28
28010 Madrid
Madrid, España
www.rdu.es

ISSN 1139-4978

00288



9 771139 497009