



**Compromiso por la protección del Paisaje, la
cohesión social y el desarrollo sostenible en la
sierra minera de Cartagena**

Autor: José Luis Durán Sánchez

Institución: Universidad de Murcia

Otros autores: Victor Meseguer Sánchez (Universidad de Murcia)

Resumen

En el marco del Convenio Europeo del Paisaje y el Pacto Mundial de Naciones Unidas (Global Compact), el Centro de Estudios Económicos y Empresariales de la Universidad de Murcia está realizando en la zona de la Sierra Minera de Cartagena -escenario del desastre ecológico de Portman,- un proyecto de estudio y protección del paisaje, que permita su exportación a otras partes del mundo afectadas actualmente por actividades mineras con grandes efectos nocivos sobre el paisaje y la biodiversidad.

El problema estudiado se ha abordado desde una pluralidad de enfoques que van desde los puramente ambientales a los jurídicos o técnicos y que se reflejarán en los correspondientes estudios.

El estudio comprende además dos proyectos piloto:

- 1.- Realización de una obra de recuperación de tramos de los senderos que dan acceso a la Sierra Minera y que serían utilizados como itinerarios paisajísticos.
2. Un borrador de Ordenanza de paisaje que permita sentar las bases para una posterior determinación de los valores paisajísticos, en desarrollo del Convenio Europeo del Paisaje.

La presente comunicación versará sobre el proyecto en si mismo y sobre los avances realizados hasta la fecha de entrega de la misma.

Palabras claves: Paisaje; sostenibilidad

Con la financiación de Fundación Biodiversidad y en el marco del Convenio Europeo del Paisaje y el Pacto Mundial de Naciones Unidas (Global Compact), el Centro de Estudios Económicos y Empresariales de la Universidad de Murcia está realizando en la zona de la Sierra Minera de Cartagena -escenario del desastre ecológico de Portman,- un proyecto de estudio y protección del paisaje, que permita su exportación a otras partes del mundo afectadas actualmente por actividades mineras con grandes efectos nocivos sobre el paisaje y la biodiversidad.

Se potenciará la utilización de mecanismos innovadores para la financiación de la Biodiversidad, tales como la custodia del Territorio y la Responsabilidad Social Corporativa.

Para la elaboración del estudio se realizarán dos proyectos piloto:

- 1.- Realización de una obra de recuperación de tramos de senderos que discurren por la Sierra Minera y que serían utilizados como itinerario paisajístico.
- 2.- Realizar un borrador de Ordenanza de paisaje del Municipio de La Unión que permita sentar las bases para una posterior determinación de los valores paisajísticos a través de la participación pública.

El proyecto cuenta con el patrocinio de la entidad mercantil Grupo Generala que contribuye a la financiación del mismo.

El objetivo del proyecto es la implementación del Convenio Europeo del Paisaje a nivel local en una zona muy degradada ambientalmente por los efectos de los vertidos mineros y muy deprimida económicamente por el cierre de las explotaciones mineras.

La determinación y defensa del paisaje resulta muy importante tanto por ser motor de desarrollo, como por poder orientar las múltiples acciones públicas que se vienen desarrollando en la zona, implicando tanto a la población como a las instituciones y muy particularmente a las empresas en la protección del paisaje como recurso.

Para su realización se está atendiendo al concepto de paisaje creado por el Convenio Europeo del Paisaje (CEP). En este sentido, el artículo 1 del CEP nos ofrece un nuevo concepto de paisaje: *“A los efectos del presente convenio: a. Por “paisaje” se entenderá cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos”*

Es evidente que el Convenio Europeo del Paisaje viene a introducir un verdadero cambio de paradigma, no sólo en el concepto del paisaje, sino en general en todas las políticas de conservación y de desarrollo sostenible.

Este cambio de paradigma resulta aún más evidente cuando atendemos a la Recomendación CM/Rec (2008) 3 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre las orientaciones para la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje de 6 de febrero de 2008.¹

¹ El Convenio de Londres de 5 de mayo de 1949 por el que se aprueba el estatuto del Consejo de Europa, ratificado por España el 21 de febrero de 1978 (BOE núm. 51/1978, de 1 de marzo de 1978) establece en su artículo 15 b) que *“Las conclusiones del Comité de Ministros podrán, si hubiere lugar a ello,*

La Recomendación del Comité de Ministros afirma en relación con el artículo 1 del CEP lo siguiente:

“El concepto de paisaje tal como está enunciado en el Convenio es diferente de aquel que puede ser formulado en ciertos documentos y que ven en el paisaje un “bien” (concepción patrimonial del paisaje) y lo valora (como paisaje “cultural”, “natural”, etc.) considerándolo como una parte del espacio físico. Este nuevo concepto, expresa, por el contrario, el deseo de afrontar de manera global y frontal, la cuestión de la calidad de los lugares donde vive la población, reconocida como condición esencial para el bienestar individual y social (entendido en el sentido físico, fisiológico, psicológico e intelectual), para un desarrollo sostenible y como recurso que favorece la actividad económica.

La atención se dirige al conjunto del territorio, sin distinción entre partes urbanas, periurbanas, rurales y naturales; ni entre partes que pueden ser consideradas como excepcionales, cotidianas o degradadas; no se limita a los elementos culturales, artificiales o naturales: el paisaje forma un todo, cuyos componentes son considerados simultáneamente en sus interrelaciones.”

El hecho de que el CEP. fuera ratificado por España el 26 de noviembre de 2007², entrando en vigor el 1 de marzo de 2008, ha determinado que la definición contenida en el CEP haya pasado a formar parte de nuestro ordenamiento jurídico interno a partir de esa fecha, debiendo aceptarla, por tanto, como concepto legal vigente y que de acuerdo con nuestro actual sistema de fuentes, por el principio de jerarquía normativa, se sitúa por encima de cualesquiera otras disposiciones contenidas en otras legislaciones estatales o autonómicas.

Centrándonos en el vigente concepto jurídico de paisaje, vemos como desborda y aglutina al mismo tiempo buena parte de las políticas de conservación actualmente aplicadas.

revestir la forma de recomendaciones a los Gobiernos. El Comité podrá invitar a éstos a poner en su conocimiento las medidas que han tomado respecto a dichas recomendaciones.”, instrumento del que se ha hecho uso para formular las orientaciones para la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje.

² BOE N° 31, de 5 de febrero de 2008

De la definición de la C.E.P. del paisaje como “cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos” podemos sacar las siguientes conclusiones:

En primer lugar que la realidad sobre la que se proyecta la regulación es “cualquier parte del territorio”. Se trata de lo que se ha venido a denominar la “universalización del paisaje” por cuanto que paisaje pasa a ser todo el territorio. No sólo las áreas naturales, rurales, urbanas y periurbanas, sino también las zonas terrestre, marítima y las aguas interiores, y se refiere *“tanto a los paisajes que pueden considerarse excepcionales como a los paisajes cotidianos o degradados”*³

En segundo lugar que si bien el concepto de paisaje había venido siendo tradicionalmente identificado a través del uso de un único sentido: la vista, el C.E.P. opera una considerable ampliación de los sentidos implicados en su identificación. Ya no es sólo la mirada, sino la percepción, entendida como cúmulo de estímulos percibidos por los sentidos lo que nos va a permitir identificar el paisaje. Este punto nos abre una rica e interesantísima puerta a la ampliación del paisaje y a la protección de nuestra realidad circundante.

La primera cuestión que podemos plantearnos es si en la identificación del paisaje concurren junto con la vista otros sentidos – el olfato, el oído, el tacto o el gusto. La respuesta, a la vista del texto de la definición ha de ser afirmativa. El aroma de las flores o determinados sonidos o incluso el silencio pueden ser tan importantes o más que la vista a la hora de identificar un paisaje, siendo elementos esenciales para identificarlo, singularizarlo y valorarlo.

La cuestión no es baladí, puesto que si son parte de los elementos constitutivos y definidores de un paisaje que se considere valioso, podrán obtener protección del Derecho que extendería su protección sobre los más diversos aspectos.

Es evidente que una excesiva ampliación del concepto de paisaje puede llevar a dotarlo de unos límites tan sumamente difusos que harían inútil la figura. Pero no es menos cierto que debemos abrirnos a la consideración como parte del bien jurídico protegido “paisaje” de nuevas realidades que hasta hace relativamente poco tiempo habrían sido impensables.

La segunda cuestión en relación con la identificación del paisaje a través de la percepción por todos los sentidos es la siguiente: ¿Cabría identificar un paisaje sólo por los demás sentidos, prescindiendo de la vista? Ésta y otras cuestiones las abordaremos al tratar de los elementos reales del paisaje.

³ Vid. Artículo 2 del C.E.P.

El tercer referente de la definición viene constituido por la población, porque es la percepción de ésta la que va a determinar qué es y qué no es un “paisaje” acreedor de protección. Quizás sea esta la mayor revolución introducida por el C.E.P. a la hora de definir el paisaje: Se arranca éste de las manos de las administraciones y de los técnicos y especialistas para, en una democratización sin precedentes, atribuirle la última palabra a las poblaciones. No existe ninguna otra materia, con excepción de la regulación del Concejo Abierto en la Ley de Bases de Régimen Local,⁴ en la que la democracia directa haya tenido tan profunda penetración y pueda tener tan importante proyección.

Esta democratización del concepto no deja de tener su sentido, pues si bien la realidad exterior siempre ha estado ahí, la valoración de la misma es relativamente reciente y además mutable.

Por último, se exige que esa parte del territorio sea resultado de la acción e interacción de factores naturales y/o humanos. Resulta un tanto equívoco el uso de la conjunción copulativa “e”, exigiendo el concepto siempre la suma de acción y de interacción, cuando, en algunos casos, al menos en teoría, bastaría simplemente la acción natural sin intervención del hombre, como cabría llegar a interpretar en la versión francesa del texto con más claridad que en la versión inglesa.

Con todo, se apunta a los dos tipos de factores que se conjugan en la definición de un paisaje y que dan lugar a los dos principales tipos de paisajes hasta ahora conocidos: el humano (histórico, artístico, monumental) y el natural.

A la luz de este nuevo concepto de paisaje se está desarrollando el proyecto, que además de los aspectos estrictamente paisajísticos analiza también la realidad social de la zona donde se desarrolla poniéndola en relación con las aspiraciones ambientales de la población.

Para ello se está contando con un equipo multidisciplinar integrado por especialistas en ecología, sociología y derecho que abordando el tema desde una perspectiva multidisciplinar pretenden ofrecer un enfoque global de los problemas ambientales y paisajísticos tanto orientados a la evitación de que se repitan sucesos similares como a buscar soluciones a la situación paisajística actual.

Por último se está prestando especial atención al estudio de todas las responsabilidades que se derivan, aún hoy, de las actividades contaminantes que se han desarrollado en la Bahía de Portman a lo largo de los tiempos, poniendo especial interés al estudio de la responsabilidad empresarial en sus diferentes dimensiones.

⁴ El Concejo Abierto, como forma de gobierno municipal en la que, junto al alcalde, participa una asamblea de todos los vecinos, es admitido en nuestra Ley 7/85, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, con un carácter muy restrictivo, limitando su aplicación a municipios de menos de 100 habitantes y a aquéllos que tradicionalmente cuenten con este singular régimen de gobierno y administración (artículo 29)

Entre los resultados que se espera obtener con el proyecto destacan los siguientes:

- 1.- Contraste informes de situación y origen de los problemas. Definición prioridades. Valoración objetivos y lineamientos estratégicos. Contraste, ponderación y selección de programas y medidas operativas. Recepción y valoración de propuestas de actores sociales y agentes económicos. Validación documento final.
- 2.- Realización de un estudio sobre la nueva regulación del paisaje creada por el Convenio Europeo del Paisaje y su regulación por el Derecho español que favorezca su implementación en España.
- 3.- Elaboración de un Documento Base sobre las responsabilidades jurídicas en el “Caso Portman” e identificar los mecanismos para que las empresas transnacionales puedan resarcirlas, -ya sea por vía coercitiva o por vía voluntaria a través de la Responsabilidad Social Corporativa.
- 4.- Creación de una web y elaboración de los contenidos de un díptico en el que se resuman los derechos sobre el paisaje.
- 5.- Elaboración de un borrador de Ordenanza de Paisaje del Municipio de La Unión.
- 6.- Recuperar 2,82 kilómetros del sendero del Monte de las Cenizas al objeto de transformarlos en senderos temáticos e itinerarios.
- 7.- Recuperación vegetal puntual a lo largo de 2,82 kilómetros del sendero del Monte de las Cenizas repoblando márgenes con endemismos o especies con figura de protección legal asociada de los Catálogos Nacionales y Directiva Hábitats, centrándose en la recuperación del *Cistus heterophyllus* subsp. *Carthaginensis* y del *Tetraclinis articulata*.

El término municipal de la Unión ha sido testigo del mayor desastre ecológico acontecido en la costa mediterránea española: los vertidos de estériles lanzados directamente al mar durante décadas por los titulares de las explotaciones mineras. Si a este impacto paisajístico causado en la Bahía de Portman añadimos el que han generado en el municipio las explotaciones mineras a cielo abierto y su abandono obtenemos como conclusión que el paisaje es uno de los principales problemas de la zona.

La implementación del Convenio Europeo del paisaje en la zona puede ofrecer valiosos elementos con los que integrar otras políticas e inversiones públicas que se proyecta realizar en la zona y que ofrecen una oportunidad única para poder ejecutarlas de acuerdo con los valores paisajísticos que identifique la población.

En pocos lugares se produce una identificación tan profunda entre población y paisaje y en pocos lugares las empresas han sido tan determinantes de esa relación. No se trata sólo de que la mina haya sido durante generaciones el principal medio de vida de los habitantes de la Sierra, y haya sido al mismo tiempo responsable del mayor desastre ecológico de la Costa Mediterránea española, sino que la minería y toda la cultura que la envuelve ha calado profundamente en la idiosincrasia y en las tradiciones de la población local.

Sin ir más lejos, La Unión, es mundialmente conocida por la celebración del festival flamenco del “Cante de las Minas” atrayendo a visitantes desde los más remotos lugares para conmemorar los cantos propios de ese pasado minero. La influencia de la minería alcanza incluso a las manifestaciones religiosas, entre las que destaca la conocida procesión del Cristo de los mineros.

El municipio de La Unión y la parte del municipio de Cartagena incluido dentro de la Sierra Minera son de los lugares ambientalmente más degradados y al mismo tiempo más identificados con un paisaje. A la vista del concepto de paisaje del CEP, de la Responsabilidad Social Empresarial y de la Custodia del Territorio, nos encontramos con que son perfectamente aplicables a la Sierra Minera como instrumentos de conservación de la Biodiversidad.

Como beneficios sociales más importantes podemos destacar los siguientes:

- 1.- Sensibilización de la población local en relación con las riquezas paisajísticas del territorio que habitan.
- 2.- Identificación de las preferencias sociales en relación con el paisaje que servirá para informar ulteriores proyectos de desarrollo o regeneración ambiental de la zona.
- 3.- Sensibilización de las empresas de la zona en relación con las riquezas paisajísticas y ambientales de los terrenos de los que son titulares en la zona.
- 4.- Implicación de las empresas en la conservación de las riquezas paisajísticas y ambientales de la zona.
- 5.- Creación de las bases para la aprobación de un instrumento como es la Ordenanza del Paisaje que permita regular cauces de participación y establecer herramientas para la mejora paisajística en los dos municipios afectados.

Como señalábamos al tratar del nuevo concepto del paisaje en el CEP, una de los mayores cambios de paradigma que se apreciaban en el convenio era la democratización del concepto de paisaje. Se fundamenta en *“la certeza de que el refuerzo de la relación entre la población y su lugar de vida es la base del desarrollo sostenible”* y en la consideración de que la participación es *“un instrumento que permite reforzar la identidad de la población que se reconoce a sí misma en su entorno de vida.”*⁵

Si paisaje es cualquier parte del territorio, tal y como es percibida por la población, para hacer efectivo ese derecho colectivo a definir el paisaje, se hace necesario establecer unos procedimientos para que la población pueda expresar sus percepciones acerca de cada paisaje. Este punto es un elemento clave para la protección del paisaje. Si el legislador nacional competente para realizar los desarrollos normativos de este precepto no los realizara o si realizados fueran restrictivos, se vería frustrada una de las

⁵ Recomendación CM/Rec(2008)3. Punto II.2.3.A

principales finalidades del CEP, cual es la atribución a las poblaciones de la capacidad de decidir sobre sus paisajes. No se quiere valorar únicamente el conocimiento científico de los técnicos y especialistas, sino también el saber popular y los resultados del conocimiento empírico de las poblaciones, que entrará en una relación dialéctica con las conclusiones de los expertos para la cualificación de los paisajes.

No obstante, y pese a la prometedora dicción literal del artículo 1 del CEP, que define el paisaje como lo que percibe la población, en la Recomendación CM de 2008 se atempera un tanto dicha afirmación señalándose que la participación *“implica la consideración de la percepción social del paisaje y de las aspiraciones populares en las decisiones respecto a la protección, gestión y ordenación del paisaje”*⁶

Una segunda, y no por ello menos importante cuestión en relación con este punto, nos enfrenta a la necesidad de determinar que es lo que entendemos por población. ¿Deben opinar sobre el paisaje únicamente los que lo viven a diario limitándonos a la esfera local o cabe un segundo escalón de participación constituido por quienes visitan esporádicamente esas zonas, o yendo un paso más allá, cabría la posibilidad de que cualquier persona pudiera opinar sobre los aspectos paisajísticos de cualquier lugar?

El texto de la Convención parece apuntar hacia una interpretación más localista de la definición del paisaje, al referirse a *“participación pública, así como las autoridades locales y regionales”*⁷. Llama la atención que no se contenga una referencia expresa a las autoridades estatales. Ello parece querer indicar, mutatis mutandis, que la mayor responsabilidad en la definición de los paisajes corresponderá también a la participación pública local y regional.

No obstante, tampoco cabe excluir otras participaciones de nivel estatal en la definición de los paisajes. Especialmente porque dentro del mismo apartado se señala que deberán tenerse en cuenta las aportaciones de *“otras partes interesadas en la formulación y aplicación de las políticas en materia de paisaje”*, dentro de las cuales cabría incluir tanto a las autoridades estatales como a la participación pública de sectores más amplios de población. En cualquier caso, y con independencia de la participación o no de diversos agentes en la definición de las políticas de paisaje, lo que sí está claro es que el mayor peso en la toma de las decisiones debe de corresponder al resultado de esta participación local y regional.

⁶ Recomendación CM/Rec(2008)3. Punto II.2.3.A

⁷ La traducción realizada del CEP parece haber omitido la preposición “de”, ya que habría resultado más lógico darle la siguiente redacción “participación pública, así como de las autoridades locales y regionales”.

Las Disposiciones Generales de la Recomendación del Comité de Ministros para la aplicación del CEP nos aportan de nuevo alguna luz sobre el elemento de la participación, señalando que *“conciérne a todos los agentes implicados: autoridades nacionales, regionales y locales, población directamente implicada, público en general, organizaciones no gubernamentales, agentes económicos y científicos y profesionales del paisaje”*⁸

Queda claro por tanto que la participación excede de las poblaciones directamente afectada. Cosa distinta y para la que no hayamos respuesta dentro del CEP ni en sus desarrollos posteriores es el peso que en la decisión final habrán de tener los resultados de la participación de cada grupo.

Parece razonable que la opinión de las personas directamente afectadas no puede tener el mismo peso que la del público en general. Con carácter general y para partes del territorio que no presenten valores particularmente destacados, sería justo sobreponderar la opinión de la población local sobre la del público en general. Al fin y al cabo, van a ser los principales afectados por las decisiones que afectan a su entorno de vida.

Cuestión distinta sería el caso de partes del territorio con las que se identificara una gran parte de la población regional o nacional, en cuyo caso, la participación de las distintas poblaciones debería ser más igualada.

Como conclusión podemos señalar la conveniencia del establecimiento de un sistema que podríamos llamar de “voto ponderado” a la hora de valorar paisajes, en el que sean las poblaciones locales las que tengan la decisión fundamental en torno a la configuración de su entorno de vida, aunque también se tengan en cuenta otras opiniones. La adopción de cualquier otra alternativa que diluyera la participación de las poblaciones locales no pasaría de ser un subterfugio que dejaría sin contenido práctico la democratización del concepto de paisaje auspiciada por el artículo 1 del CEP.

Estas y otras novedades recientemente incorporadas en el Ordenamiento Jurídico están siendo tenidas en cuenta en la elaboración del proyecto cuyo documento definitivo podrá ser accesible a través de la correspondiente publicación que esperamos tener disponible a final de año.

De igual manera en la web que ha sido creada para el proyecto; <http://paisajesdelevante.es/> se irán publicando tanto los resultados definitivos de la investigación como las bases documentales que han sido utilizadas para su elaboración, de manera que puedan ser accesibles a cualquier investigador interesado en la materia.

⁸ Recomendación CM/Rec(2008)3 del Comité de Ministros a los Estados miembro sobre las orientaciones para la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje. Punto II.2.3. Participación, sensibilización, formación, educación.