



Real Academia de Bellas Artes  
de Nuestra Señora de las Angustias

*La Vega de Granada como solución  
y apuesta de futuro*

Colección *Estudios y Debates*

Número 1

GRANADA, MMXI





Granada, a mediados del s. XIX. Perspectiva aérea del arquitecto francés Alfred Guesdon.



## PRESENTACIÓN

Con la publicación de *La Vega de Granada como solución y Capuesta de futuro* iniciamos una colección dedicada a *Estudios y Debates*, con la intención de alentar la reflexión sobre los aspectos más singulares de nuestra cultura. Y nada más adecuado que inaugurarla con las ponencias dedicadas a nuestra Vega –compendio de glorias y desventuras–, con la esperanza de que puedan ser útiles en estos momentos trascendentales acompañados de proyectos que afectarán profundamente a un terreno histórico que ha merecido la atención de tres compañeros de nuestra Academia, que expusieron brillantemente su pensamiento en la tribuna que se les ofreció con motivo del debate *La Vega como problema, la Vega como solución*, celebrado los días 18, 19 y 26 del pasado mes de noviembre.

Los que hemos conocido los tranvías amarillos serpentear por la Vega, los vagones grises camino de las azucareras, las infinitas veredas, las tierras de azúcar y tabaco, los veneros, las acequias, los colores, los olores, los sabores de nuestro vergel, sus aires azacanados con ríos libertarios bajo la atenta y maternal mirada de la imponente Sierra Nevada, aguadora de trigales, sabemos valorar las pérdidas irreparables que han borrado para siempre recuerdos inestimables, dejando a cambio un desolador paisaje de alzheimer. Pero no nos aferramos a una memoria aliada de una estéril nostalgia, sino a la que genera estímulo y fe gracias a unos recuerdos que aún perduran en el alma de tantos amantes de Granada que creen que su Vega con seguridad será motor de nueva y reformadora iniciativa, impulsora de sincera querencia; una Vega de esplendores, leyendas y gestos heroicos, transustanciada en compleja, incitante y nostálgica música por Albéniz, pero también de viles traiciones mientras se recitaban versos de embeleso y músicas de asombro en una Granada que día a día sufría y sigue sufriendo la extracción de sus granos ardientes –arraigados en su seno místico y acunados más tarde por la poesía nacida a la sombra de cedros *sanjuanescos*–, bañados en aguas edénicas tantas veces moradoras de pentagramas.

Las innumerables y escandalosas tensiones en este espacio vital de Granada y su área metropolitana, unidas a las amenazas que todavía persisten, han provocado denuncias y reflexiones públicas,

sobre todo por los inexplicables atentados –monstruosos en algunos casos– de la mano de licencias que nunca debieron concederse, rodeadas de vergonzosas brumas de sospecha que no han podido ocultar el efecto destructor cuyo delito sólo podrá ser juzgado por el inapelable y fiable tribunal del decoro que jamás absolverá.

Uno de los retos que tiene pendiente Granada en su ya ajada ilusión es encontrar vías de salvación para sus valores paisajísticos y lo que queda de su Vega. *Solución* y *apuesta* son dos palabras claves que invitan a proseguir el camino de defensa de un patrimonio tan íntimamente unido a nuestra ciudad y su área metropolitana; patrimonio que fue, y todavía es en cierta medida, fuente de riqueza y belleza; motivo de inspiración para artistas y escritores; asombro de visitantes; microclima de pueblos; espejo de tiempos pasados y presentes; responsable desafío de futuro. Un escenario único en un paisaje universal por su potencia y provocación. Su historia y evolución, los intentos de intervención, los aciertos y errores, sus luces y sombras, la reflexión jurídica vertebran este itinerario intelectual que presentamos, no ajeno al dolor y la desventura.

Las nuevas propuestas con los consiguientes proyectos que recientemente se han planteado como solución de futuro de nuestra Vega han movido a la Academia a idear un debate con la intención de aportar luz y ofrecer alternativas a las instituciones que tienen responsabilidad directa en este bien patrimonial, al mismo tiempo que brinda un apoyo a propietarios de fincas y a hortelanos que deseen salvar un patrimonio heredado, a pesar de su escasa rentabilidad material, evitando, en la medida de lo posible, la destrucción definitiva de lo que queda de este fértil suelo que tanta incidencia tiene en nuestro medio ambiente.

“[...] no ha calumniado á lo bello el que ha dicho que Granada es una de las siete maravillas del universo”. Esta generosa e iluminada expresión del viajero Sanhuesa Lizardi no la hubiera dicho sin aquella Vega de leyenda, territorio privilegiado, alimento espiritual y material de un pueblo milenario responsable de épocas de incuria. El gobernador Antonio Guerola escribía en su corto y fértil mandato (27 de noviembre de 1863 hasta el 25 de enero de 1864): “La vega de Granada es magnífica, pero es porque la naturaleza lo ha hecho todo; el hombre ha ayudado muy poco, y sigue la rutina del cultivo ordinario,



sin impulsos de mejora alguna". Tal vez la palabra "rutina" explique parte de las causas de su declive y la situación que hoy sufre.

El debate sobre la Vega viene de lejos, como la falta de entendimiento y sensibilidad, y la ausencia de visión de futuro, con la atención puesta exclusivamente en la rentabilidad material, como si el progreso pudiera resumirse en convertir el patrimonio en dinero fácil.

En estas ponencias que publicamos se abren nuevas vías de reflexión, se ofrecen propuestas, se fijan límites y se toma partido por un bien que hemos de defender. La crisis que sufrimos, una crisis profunda de valores, ha de servir de recapitación, de análisis de frivolidades y errores, de rectificación de abusos, reconsideración de posiciones, y traducirse en una llamada a la responsabilidad, en un compromiso con el futuro cuyo presente está en nuestras manos.

La Academia ha reflexionado en voz alta con tres voces autorizadas que han hablado de la protección de un territorio, de lo que se cultiva y se puede cultivar, de su ordenación deseable. Un itinerario sugerente y atractivo de la mano de los Académicos Don Joaquín Casado de Amezúa, arquitecto y profesor de la Escuela Superior de Arquitectura, y granadino hasta la médula de los huesos; Don Miguel Olmedo Benítez, arquitecto y urbanista, de dilatada y ejemplar carrera, cuyos testimonios son conocidos, y Don Jesús García Calderón, Jurista y Fiscal Superior de Andalucía, que se ha caracterizado por la protección y defensa del patrimonio histórico, iniciando nuevas vías en defensa de la cultura. Tres personalidades de vastos conocimientos y exquisita sensibilidad, de pensamiento y juicio ponderados, con sobrada experiencia en su especialidad. Nuestra gratitud para ellos es grande, como entendemos debería ser la de quienes sienten la Vega como valor irrenunciable.

Estas reflexiones pretenden servir de luz para los que en conciencia han de tomar decisiones que afectarán a un bien imprescindible que con seguridad nos devolverá centuplicados nuestros afanes de conservación, rehabilitación y defensa, y no olvidan aquel comentario entrañable y sugerente de Sanhuesa, que es saludable recordar: "Por esto al acercarnos á la Alhambra y á los valles que el Darro y el Jenil (sic) cubren de perpetuas flores y á la vega que envía perennes aromas á los aires, sentíamos estremecerse el espíritu todos los que íbamos unidos por el pasajero vínculo de un común deseo de conocer

esas maravillas, ante los árboles que aparecían á nuestro paso, ante el más leve movimiento que percibiéramos á la distancia y ante el más ligero ruido que se hiciera ahí sentir”.

El Director de la Academia hubiera deseado iniciar la presentación con esta frase del citado viajero: “[...] oyendo el eco de las selvas de su Vega”, como sé que nuestra Institución anhelaría que fuese realidad lo siguiente: “Más allá, cerca de Granada, cuando se comienza á respirar los voluptuosos aromas que en livianas auras envía la extensísima y celeberrima vega en que ella ha cantado y llorado alternativamente á la sombra de sus cactus colosales, [...]”. No es posible, pero sí está en nuestras manos evitar errores irreversibles y conseguir que las generaciones futuras puedan poseer un trozo de Vega, de aquella que encendió imaginación y afectos, y deslumbró a tantos viajeros, como el citado, que escribió: “¡La Vega! ¡la tradicional Vega! [...] Su atmósfera, cargada de brumas ligerísimas, desprendidas de la lenta evaporación de sus fecundas humedades y saturada de perfumes, invita a perpetuo delirio y a perpetua bacanal”. Un delirio que se echa en falta en estos días hartos de contar monedas de traición.

Hemos de despejar las dudas de que Dios eligiera Granada aunque la hiciera por si Él se cansaba un día de su morada, según Dumas. La Academia no oculta la aspiración de soñar con los “bosques cargados de armonías místicas”, volver a besar la bendita Vega –“Mansión de amor, celestial paraíso / nací en tu seno y mil dichas gocé”, nos dice Chateaubriand en *El último Abencerraje*– y auscultar su corazón para oír los latidos de ayer –hoy ahogados en hormigón, ladrillo y asfalto al servicio del mal gusto–, y amenazados por la falta de sensibilidad, la desidia y la especulación.

José García Román

Director de la Real Academia de Bellas Artes de Granada

---

Las citas utilizadas han sido extraídas de los siguientes libros:

SANHUEZA LIZARDI, Rafael. *Viaje en España* [1889]. Valencia, Paris-Vilencia, 1997.

GUEROLA, Antonio. *Memoria de mi administración en la provincia de Granada como gobernador de ella desde 27 de noviembre de 1863 hasta 25 de enero de 1864*. Introducción de Federico Suárez. Sevilla, 1996.



# *La Vega de Granada como soporte urbano*

Joaquín Casado de Amezúa Vázquez

Académico de Bellas Artes de Granada

## SUMARIO

1. Conceptos básicos.
2. De la formación de la Vega. Breve incursión en la historia.
3. La aglomeración urbana de Granada.  
El plan subregional de urbanismo.
4. Hacia una nueva definición del concepto de Área Metropolitana.
5. La necesidad de la protección activa del territorio de la Vega.  
Hacia un nuevo modelo de planeamiento metropolitano.
6. Consideraciones y conclusiones.
7. Unas notas finales a modo de coda.

*Cuando el misterio es demasiado impresionante,  
es imposible desobedecer.*

Antoine de Saint-Exupère

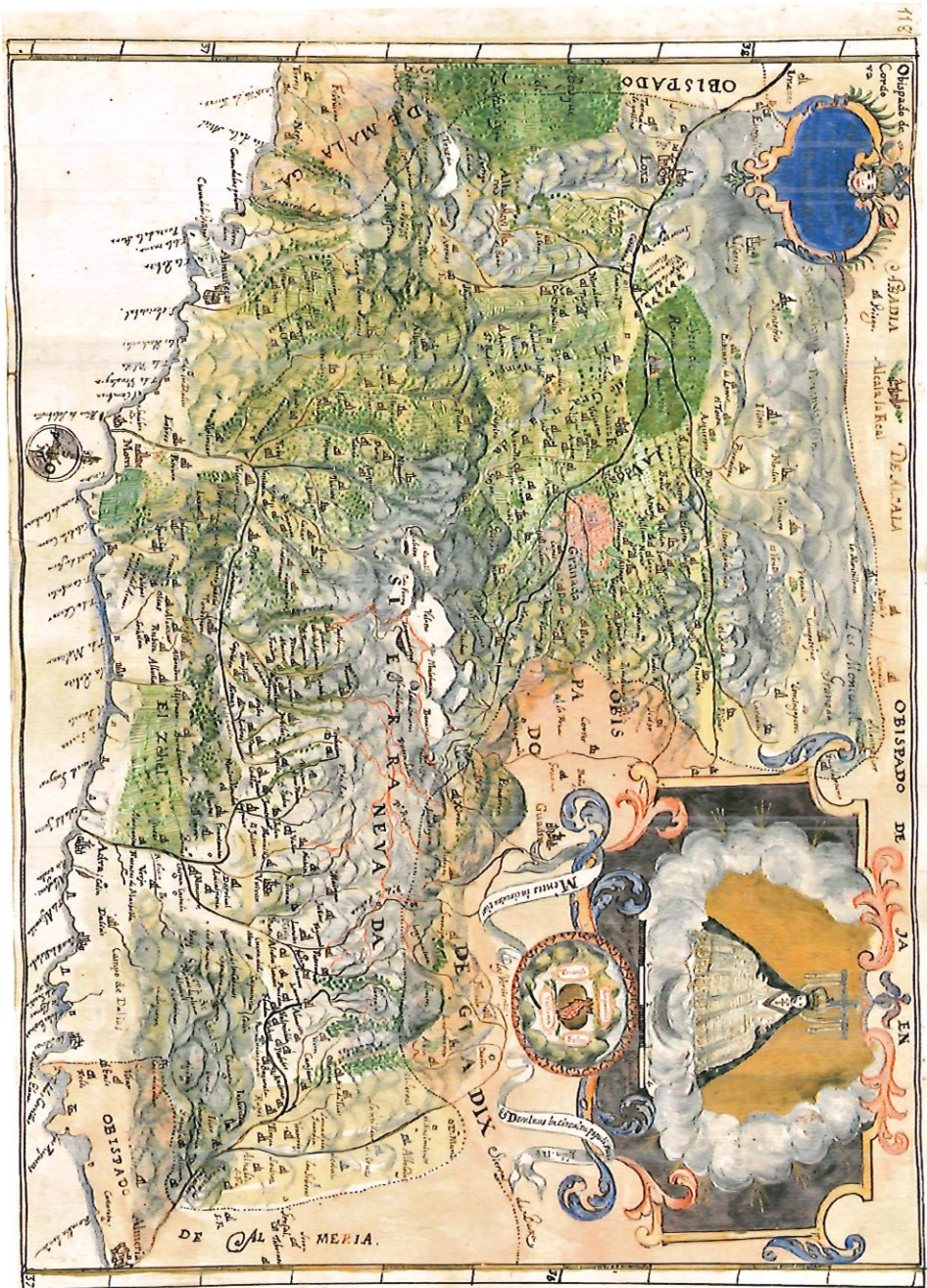


Imagen del Arzobispado de Granada, tintas sobre papel (1732).

Por encargo de la Real Academia, de la que tengo el honor de ser miembro, he preparado esta intervención en el ciclo de conferencias titulado: *La Vega como problema, la Vega como solución*, que la Institución ha programado dentro de sus actividades correspondientes al otoño de 2010.

Antes de comenzar, deseo expresar a la Real Academia y a su Director, mi agradecimiento por permitirme expresar mi pensamiento sobre el tema que nos ocupa.

## 1. Conceptos básicos

Para conocer nuestra Vega y con la intención expresa de destruir una serie de lugares comunes que estimo erróneos, me detendré, eso sí, brevemente, en señalar aquellos elementos conceptuales que son imprescindibles para entender el contexto del problema planteado.

En primer lugar, expondré lo que el Dr. Ortega Alba, Catedrático de Análisis Geográfico Regional de la Universidad de Granada, amigo y maestro en esta tarea de conocer el espacio físico, denomina la cadena sémica. Esto es, la secuencia que nos permite, encadenando conceptos, entender cómo podemos *leer* el espacio físico en que nos asentamos. Podemos enunciarla como sigue:

- a) Espacio: real o virtual.
- b) Medio: natural o antrópico.
- c) Territorio: medio antropizado.
- d) Paisaje: lectura que los humanos hacemos del territorio.

Este planteamiento nos permite enunciar que frente al lugar común de denominar a la Vega de Granada, *naturaleza*, la realidad es que la Vega es un espacio real, un medio *antrópico*, esto es, realizado por el hombre –*Anthropos* en lengua griega–, un territorio

*antropizado* y por tanto, organizado por mano humana, y finalmente, un paisaje –de una riqueza y variedad extraordinaria– que el hombre ha creado y conserva, para su uso y disfrute, pero que responde a una utilidad esencialmente agrícola.

Esto quiere decir que, evidentemente, la Vega no es un parque, sino un conjunto de explotaciones agrarias que forman algo así como, lo que podríamos denominar, una inmensa agroindustria, dada la tradición histórica que subyace de contener cultivos industriales.

De otra parte, conviene conocer los tipos de agrupaciones urbanas que tan acertadamente definiera Patrick Geddes en su libro *Cities in evolution*, publicado en 1920 y hoy todavía libro de referencia entre los urbanistas. El autor plantea los siguientes tipos:

- a) *Comurbación*: se produce, cuando un municipio mayor en rango/tamaño interactúa con otros próximos de menor tamaño. Es el caso de la comarca de Granada.
- b) *Interurbación*: Se produce, cuando dos municipios de similar rango, interactúan entre sí y con los demás próximos, más pequeños. Es el caso de la bahía gaditana, con Cádiz y Jerez, así como los otros municipios que forman su alfoz. Se crea en este caso un eje de centralidad en torno al cual se sitúan las actividades económicas más dinámicas.
- c) *Galaxia*: Conjunto formado por varios municipios mayores en rango y otros de menor tamaño que interactúan, se dice que *pulsan*, en un territorio. Es el caso de Málaga y su *binterland*, con Marbella, Fuengirola, Estepona, etc.

Años más tarde, en la década de los cuarenta del siglo pasado, un grupo de profesores del ITC, en California, publicarían un texto titulado: *The City*, en el que exponían un nuevo concepto que resulta ser muy útil. Se trata del concepto de *Área Metropolitana*.

La definieron mediante cinco *ítems* o condiciones, referidas a población, sectores de actividad, actividad económica, relaciones de entorno, etc. A saber:

- a) Territorio con una población entorno a 500.000 habitantes.
- b) Corola exterior con población entorno a 250.000 habitantes.

- c) Ciudad central o núcleo, con otros tantos.
- d) Sectores de actividad: primario, secundario y terciario equilibrados, esto es el primario o agrícola-extractivo, con una proporción de no más del 15% de la actividad económica total, el industrial o secundario con un porcentaje de al menos el 40% de dicha actividad, y finalmente el sector servicios o terciario con una actividad que porcentualmente no superara el 45% de la actividad económica total del territorio.
- e) Balanza de exportación/importación favorable a la exportación de bienes y servicios, de al menos un 15% de la actividad comercial o de intercambio total.

Posteriormente, en 1975, el profesor J. H. Lowry de la Universidad de Chicago, publicaría su libro titulado *World city growth*. En él expone su método para calcular la balanza de bienes y servicios de una comarca mediante procedimientos cuantitativos, procedentes de la economía urbana, nuevo sector científico que comenzó a tener un gran desarrollo. Ello permitió acercarse aún más a la concreción del fenómeno metropolitano mediante procedimientos empíricos, muy interesantes por la exactitud que se obtiene. Todos estos conceptos nos permitirán disponer del bagaje necesario para acercarnos al caso de la comarca de la Vega granadina con el rigor preciso para entender los procesos que en ella se producen y proponer las eventuales medidas que signifiquen su preservación como patrimonio de todos los granadinos.

## 2. De la formación de la Vega. Breve incursión en la historia.

Entendido así el proceso, conviene efectuar un recorrido histórico que nos permita entender la secuencia de formación de lo que hoy llamamos Vega.

Este territorio, hasta la llegada del pueblo romano a Granada, era un inmenso manglar. Un pantano poblado de plantas acuáticas, carrizos e insectos, inútil para la agricultura. Nuestros antepasados hispano-romanos lo desecaron mediante la construcción de drenajes hidráulicos, que derivaron el agua del pantano a los ríos y crearon así una base agrícola, que tras la oportuna *centuriatio*, es decir división y

lotización, repartieron como era usual en la época, entre los soldados veteranos, que se licenciaban del ejército y pasaban a ser agricultores.

Es de advertir que existían algunas zonas emergidas, como los llanos de Armilla que albergaban un inmenso bosque o el lugar dónde se asienta en la actualidad el núcleo de Santa Fe. Nuestros antepasados hispano-romanos se dedicaron al cultivo de cereal y hortaliza, amén de frutales en los ribazos de los cursos de agua que surcan el territorio y lo vitalizan: ellos crean la Vega como terreno de cultivo.

Más tarde, con su llegada, los árabes, que provenientes de zonas semidesérticas debieron quedar fascinados por la cantidad de agua que existía en la comarca granadina, construyeron la red hidráulica de riego que conocemos como red de acequias; admirable conjunto de excelencia técnica que permitió convertir la Vega en un vergel dedicado a cultivos de hortalizas, frutales y sobre todo moreras, para alimentar a los gusanos de seda.

La seda, bienpreciado en la época, se convirtió en el primer cultivo industrial de la Vega granadina y en una espoleta de desarrollo que permitió la supervivencia, durante unos doscientos cincuenta años, del reino nazarita, dada su riqueza que aseguraba el poder pagar los tributos a los reinos cristianos del norte, de economías mucho más pobres.

Agricultura, Industria y Comercio de la seda, harán de la Vega y consecuentemente de Granada, –siempre van en paralelo la riqueza de Granada, cuando la Vega tiene un cultivo industrial que le permite exportar y ser competitiva– un territorio y una ciudad prósperos, hasta el punto de que los mercaderes italianos, especialmente genoveses, comerciarán con el reino granadino y llegaran a tener su propia alhóndiga, situada en lo que hoy es la calla Cárcel Baja.

También ese cultivo supuso la aparición del mercado llamado alcaicería, mercado de bienes lujosos, esencialmente seda, oro y especias, tan distinto por tanto del zoco, que se dedicaba a las otras mercancías de menor valor.

La Alcaicería granadina que aún persiste, aunque muy modificada en su tipología mercancías que se expenden y ambiente, por la evolución del comercio de la ciudad en los últimos lustros ha mantenido sin embargo sus valores morfológicos, por lo que es posible y preciso proceder a la restauración de sus edificios, para

que los ciudadanos de hoy en el siglo XXI podamos entender con exactitud cómo fue.

Andando el tiempo y tras la llegada de los cristianos en 1492 y la consiguiente expulsión de judíos y moriscos –estos últimos eran quienes sabían cultivar la Vega y sobre todo las moreras– se pierde la secuencia que suponían el binomio morera/gusanos de seda y consiguientemente permitían ese aprovechamiento industrial, que comprendía el procesado, cultivo, tejido, teñido y finalmente comercio de ese preciado bien. El año 1609 supuso, por tanto, el principio del fin de la producción de seda, pues ese año el rey Felipe III, decretó la expulsión final de los moriscos, marcando asimismo la parada de las obras del Palacio de Carlos V, o Casa Real Nueva de la Alhambra, que se construía con los dineros de los impuestos que los moriscos pagaban, tras el pacto, primero con los Reyes Católicos y más tarde con Carlos V, para conservar el derecho de vivir en el reino y cultivar sus tierras. Y ello supuso que la decadencia poblacional y económica fuera casi inmediata y se prolongara largo tiempo, quedando por ejemplo el barrio del Albaicín en la mitad de su capacidad poblacional original.

Los nuevos repobladores, venidos de tierras de Castilla, la Mancha e incluso Galicia, desconocían el cultivo de la hortaliza, el frutal y no digamos del trinomio, morera/gusano/seda, y dedicaron el territorio al cultivo de los cereales –no en balde eran gentes de *tierras de pan llevar*– por lo que se produjo el decaimiento de la población y de los productos exportables, y naturalmente la pérdida de vitalidad de la Vega y de Granada.

Posteriormente, avanzado el siglo XVII, la introducción de unos nuevos cultivos industriales, esencialmente lino y cáñamo, traerán un nuevo punto de prosperidad al territorio y a la ciudad, pues se posibilitó la implantación de la industria de la elaboración de cordajes y velas para la Real Armada, tan importante para el comercio con la España americana, y ello, por ejemplo, en la llamada Casa de la Lona en el Albaicín, junto a San Miguel Bajo, que perduraría como casa de vecinos o corrala hasta los años setenta del siglo XX.

De nuevo, el cultivo industrial de los territorios de la Vega suponía la prosperidad de Granada y su aumento de población, paralelismo, como vemos histórico, que supone la relación directa



entre la existencia de un cultivo industrial en la Vega y la economía de la ciudad.

Finalmente, el desastre de Trafalgar, a comienzos del siglo XIX, que culminaba el hundimiento de nuestra Real Armada y el fenómeno de la emancipación de las repúblicas hispanas de América, tras la Guerra de la Independencia española frente al invasor napoleónico, supuso la desaparición de esta industria y en consecuencia de los cultivos, con la consiguiente desactivación de la prosperidad económica en la ciudad y la comarca.

Años ha, andando el siglo XIX, hace su aparición un nuevo cultivo, de la mano de unos industriales granadinos, que avizoran fabricar azúcar, escaso tras la pérdida ya inminente de las colonias de Cuba, Puerto Rico y Filipinas. Adoptan la remolacha como nuevo cultivo industrial y edifican un conjunto importante de ingenios azucareros, que aún algunos de ellos, ya inservibles para el uso en que fueron edificadas, nos muestran sus preciosas y enormes arquitecturas industriales en la Vega y los entornos de Guadix y Benaflúa.

Parecen decirnos hoy, que los sometamos a un proceso de rehabilitación y a la implantación de nuevos usos, concediendo nueva vida a esos inmensos contenedores arquitectónicos y les despertemos de su silente existencia de dinosaurios industriales.

La remolacha como cultivo industrial y las fábricas azucareras supusieron una nueva ola de prosperidad que se concretó en los proyectos de la Gran Vía y en la fantástica red de ferrocarriles/tranvías, urbanos y comarcales que se construyeron en la comarca granadina.

Desafortunadamente este binomio finisecular cultivo/industria, perdió fuelle por la competencia del azúcar cubano, ahora exportado por la ya República de Cuba independiente, y de otra parte por la producción de remolacha más rica en azúcar de la Meseta castellana, alargando su vida en una lánguida existencia hasta los años ochenta del pasado siglo en que se cerró definitivamente el ingenio azucarero de Benaflúa de Guadix, último que pervivía con su uso y función. Larga agonía como vemos, para tanto despliegue industrial y agrícola de nuestra provincia.

En los años cuarenta del pasado siglo, un nuevo cultivo industrial se impone, el tabaco. Primero, tímidamente con la plantación de tabacos negros de escaso rendimiento y, más tarde, con la genial idea del ingeniero Don Fernando Montero y García de Valdivia que

introdujo el tabaco rubio –variedad *burley*– que resultó un gran éxito. Ello propició incluso el cambio de nombre del núcleo veguero llamado La Asquerosa, a Valderrubio, y desde luego un nuevo impulso económico a la Vega, que trajo de nuevo prosperidad a Granada, tan necesaria en años tan duros después de la Guerra Civil.

Por otra parte, el tabaco supuso la aparición en la Vega de una tipología de arquitectura industrial, el secadero, que aún pervive con modelos preciosos que es preciso estudiar, restaurar y conservar, como testimonio de una época de gran importancia para nuestra comarca.

Todo este entramado económico moriría en el fin del milenio cuando la Comunidad Europea retiró la subvención al cultivo del tabaco, y éste comenzó su agónico discurrir, que aún perdura, pues quedan unos pocos labradores heroicos que siguen cultivándolo, con más paciencia y tino que perspectivas económicas, pero sin futuro aparente.

Así, llegamos a nuestros días, en donde decaído el tabaco, la Vega y Granada, necesitan encontrar, que un nuevo o nuevos cultivos industriales la saquen de su postración económica y anímica, que la hacen pasto de especuladores de suelo, tan nefastos para su futuro.

### 3. La Aglomeración Urbana de Granada. El plan subregional de urbanismo.

Ante el gran crecimiento que se produce en el núcleo granadino y en los municipios de su alfoz, esencialmente ligado a la actividad inmobiliaria durante la primera mitad del siglo XX, se suceden un conjunto de elementos de planificación, que Don Miguel Olmedo, compañero de profesión y Académico, expuso en su conferencia cumplidamente. No me detendré por tanto a comentar el proceso, pero si efectuaré un somero análisis del plan subregional vigente, es decir del Plan de Ordenación Territorial de la Aglomeración Urbana de Granada, en adelante en siglas POTAUG, cuyas características técnicas y legales tan acertadamente expuso el citado compañero. Solo señalaré que dicho instrumento de planeamiento, largamente demandado por los urbanistas locales, entre los que me cuento, se aprobó finalmente en 1999, tras recorrer un camino tortuoso, en tiempo y deseos, de las administraciones actuantes. Llegó finalmente con veinticinco años de retraso, pero llegó al fin.

El Plan, que es un instrumento de gran calidad técnica, respondía a la largamente demandada estrategia de integrar los planeamientos municipales a través de un instrumento de rango superior que les marcara los límites en que deberían moverse y coordinara los crecimientos previstos en cada municipio.

Efectivamente, en un territorio tan interconectado como la comarca granadina, en la conurbación de Granada, como antes la hemos definido, los municipios venían planeando con lo que yo me he permitido llamar la *técnica del agujero negro*.

Esto es, cada municipio planea su territorio, que en el caso de la Vega granadina es un *continuum* de tierras de labor que solo se distinguen, las de un municipio frente a las de otro, por una línea de puntos marcada en un plano, pero no sobre el territorio que tiene las mismas características y usos a cada lado de la línea; sin embargo cada municipio cuando planifica, *olvida* el territorio que se sale de su línea marcada en el plano, como si al otro lado de ella existiera un agujero negro, es decir, la nada.

Naturalmente, ello genera tremendas perturbaciones que impiden el desarrollo armonioso de toda la comarca, pues ello exige que se reserven suelos que serán soportes de infraestructuras o equipamientos, que por su carácter supramunicipal nos afectan a todos los habitantes de la comarca.

El POT AUG permitió, aunque tarde, superar ese gran problema, y en lo que se refiere a la Vega la clasificó como suelo no urbanizable y procedió a su calificación como de uso agrícola, con tres niveles de protección, dependiendo de la calidad de sus suelos, de la abundancia de sus riegos y consiguientemente de sus posibilidades de cultivo.

Queda claro, que a partir de la aprobación de este instrumento planificador, la Vega está protegida, en lo que llamamos los urbanistas protección pasiva. Realmente, los redactores del Plan, no quisieron entrar a llamarlo como Plan del Área Metropolitana de Granada y creo que acertadamente, porque efectivamente nuestra comarca no cumple los marcadores definidos para esa figura de planeamiento, que antes explicité en este texto; de ahí que lo titularan como Plan de la Aglomeración Urbana de Granada.

Sin embargo los defectos o insuficiencias, detectadas en este modelo de planeamiento, se refieren a dos órdenes de magnitud:

- a) El modelo es rígido y no dispone de un equipo ágil que lo gestione, lo que ha llevado a que los planes sectoriales que se preveía que lo complementarían (agua, transporte, depuración de residuales, energía, espacios libres, viario, protección de suelos agrícolas y edificios, etc.) no se han ejecutado, lo que deja al Plan, cojo, falto de completarse y por tanto insuficiente.
- b) El órgano que dispone del poder de decidir, está formado sólo por determinados regidores municipales, pero no por todos, como debería ser, para que todos acepten y cumplan las decisiones que se adoptan.

Eso hace que unos municipios detentan más poder que otros y ello produce inmediatos desequilibrios en el territorio, con actuaciones de todo punto excesivas, piénsese en el Parque Comercial *Nevada*, que un municipio permite y alienta en perjuicio claro del conjunto.

Es necesario, pues, un nuevo modelo de planeamiento y gestión, que incluya un equipo técnico, pequeño pero competente, y una asamblea donde todos los municipios tengan voz y voto, ponderado a su población, que debata las propuestas de los técnicos, llegue a acuerdos y los haga cumplir, comprometiendo a la administración estatal y autonómica, además de la provincial, naturalmente, en los acuerdos y en las inversiones necesarias para el equilibrio del desarrollo de la comarca.

#### 4. Hacia una nueva definición del concepto de Área Metropolitana

Sin embargo, incidiendo en los conceptos antes expuestos, han surgido con el paso del tiempo nuevas realidades que pienso que modifican esencialmente los elementos de planeamiento que se venían manejando. Y ello porque nuevas actividades se han unido a las tradicionales desarrolladas en el territorio de la comarca granadina.

De una parte el desarrollo turístico es imparable.

Atraídos por la oferta cultural de la ciudad, sus monumentos históricos y su paisaje, a los que se suman nuevas realidades como el Parque de las Ciencias o el Palacio de Congresos, e incluso la estación de esquí de Sierra Nevada, tres millones de personas abordan cada

año la comarca, para *comprar* cultura, ocio y diversión en diversos y multifactoriales modos.

Este nuevo fenómeno o, por mejor decir, el desarrollo enorme de un fenómeno –el turismo– que en Granada viene desde el siglo XIX, ha provocado que un nuevo factor del sector servicios, esencialmente exportador, se sume a la balanza de intercambio de bienes y servicios de la comarca.

Del mismo modo, la Universidad de Granada, que fundada en 1531, tiene prosapia y solera desde hace mucho tiempo, ha experimentado un desarrollo de docencia –80.000 alumnos de licenciaturas, doctorados, postgrados y títulos propios en la actualidad, junto a una internacionalización envidiable pues se trata de la primera universidad europea, no solo española, en envío y recepción de estudiantes al extranjero–, que junto al desarrollo de su potencial investigador, –somos ahora la cuarta universidad española en potencia investigadora– nos coloca en una posición novedosa en cuanto al aporte de un nuevo y doble renglón a la actividad exportadora de la comarca, al que podemos denominar *docencia y conocimiento*.

Por otro lado, el Parque de Ciencias de la Salud supone, en su sinergia con la Universidad, otro aporte de gran calado al nuevo renglón exportador al que hemos llamado *conocimiento*.

Todo ello nos lleva a pensar que un nuevo modelo de Área Metropolitana se nos anuncia en el horizonte, al aparecer nuevos y muy importantes factores económicos, antes no contemplados, que ahora emergen poderosos y nos obligan a repensar el concepto.

Así lo estamos haciendo algunos profesores de los Departamentos Universitarios, por lo que pensamos que cuando en un futuro inmediato los cálculos de la balanza de bienes y servicios de exportación e importación de nuestra comarca, usando el modelo de Lowry antes citado, se completen, presumo que nos mostrarán que un nuevo modelo de Área Metropolitana ha llegado a su madurez, al aparecer un nuevo sector secundario exportador del *ítem*, docencia y conocimiento, esto es, Universidad de Granada más el Parque de Ciencias de la Salud, como soportes de esa nueva actividad exportadora de un intangible, ciertamente, pero exportadora al fin. El nuevo sector productor no tiene chimeneas ni produce humos, pero lo que sí produce es valor añadido al PIB comarcal.

Lo propio sucede con el *ítem* turismo, que se convierte en un sector terciario avanzado, gran productor de riqueza, en su calidad de sector exportador.

En definitiva, *vendemos* dos nuevos intangibles que se han desarrollado sobre sus bases históricas de manera intensa, esto es: conocimiento e investigación, y turismo.

De este modo, podríamos superar con el nuevo instrumento de planeamiento, el Área Metropolitana, las insuficiencias detectadas en el modelo de planeamiento y gestión que se contiene en el POTAUG, y que han quedado reseñadas, para ir a un modelo nuevo del binomio, Planeamiento / Gestión, que basado en el nuevo concepto de Área Metropolitana, supere las insuficiencias detectadas en el modelo actual. Y para ello pueden servir de base los elementos que se proponen en este texto como sugerencias de debate y discusión.

Así, sería necesario y estimo que urgente, que se adopten las medidas precisas para ponerlo en vigor antes de que el desarrollo comarcal lo haga imposible, tras actuaciones parciales que se presentan en el horizonte y que entrañan un peligro cierto de desvirtuar la esencia agrícola de la comarca de la Vega granadina, que se pueden enunciar como, el llamado Parque del Milenio en la Vega Sur y el Parque Ferial, en los terrenos de la Vega lindantes con la autovía de circunvalación A-44.

## 5. La necesidad de la protección activa del territorio de la Vega. Hacia un nuevo modelo de planeamiento metropolitano.

Hemos comprobado como la Vega dispone de la protección que los urbanistas llamamos pasiva, a través del POTAUG.

Este tipo de protección es suficiente en territorios ligados al medio natural: podemos pensar en Sierra Nevada, aún teniendo el *tumor* de la estación de esquí, que se construyó completa erróneamente a gran altura, lo que evidencia poco respeto por el medio natural y un gran error urbanístico.

Lo natural y correcto hubiese sido situar las pistas y remontes arriba y los hoteles y residencias abajo, en los pueblos del piedemonte, evitando construir a tanta altura, que es caro y difícil de mantener y entraña afecciones al medio importantes, tales como

el consumo de agua y la depuración de residuales, imposible a esa altura, porque las bacterias que se usan para depurar en el tercer nivel, el biológico –imprescindible en ese medio y a estas alturas del siglo–, no pueden vivir en ese ambiente tan frío, justo en los periodos en que se necesita depurar más caudales. Ello está generando contaminación de las aguas del río Monachil y por consiguiente afecciones a la Vega.

Pero aún así, con la existencia del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural y Nacional y del equipo técnico, muy competente por cierto, que lo gestiona, la protección ha cristalizado y encapsulado el *quiste* y por tanto no presenta graves problemas de conservación del medio, excepto los señalados por las afecciones derivadas de los errores cometidos cuando se planificó la estación.

No es igual en la Vega. Aquí, en este territorio al que hemos llamado agroindustria, la presión urbanizadora es mayor, infinitamente mayor, y su protección exige un nuevo nivel, lo que llamamos protección activa.

Para ello es necesario encontrar nuevos cultivos que, haciendo rentable el territorio de Vega, nos permitan alejar el fantasma de la especulación inmobiliaria que acecha al territorio. Pienso que hay dos elementos esperanzadores que, retomando el modelo histórico, nos permiten albergar esperanzas de futuro. De una parte, un posible cultivo industrial, la alameda, que produce madera muy apreciada para embalajes, pasta de papel y construcción y que se ha revelado como un cultivo rentable y a su vez, sostenible; que por si esto fuera poco, proporciona además, un elemento paisajístico de gran belleza al conjunto del territorio; y ello en todas las estaciones del año, con cambios, todos ellos bellísimos.

De otra, la introducción en gran escala de la agricultura ecológica, con las ayudas públicas precisas, para que se puedan comercializar los productos vegueros, directamente del productor al consumidor, obviando las cadenas habituales de comercialización que se llevan todo el beneficio del agricultor, y ello sin beneficio para el consumidor.

Así, los precios serían competitivos para este último y compensarían al primero, animándole a producir y haciendo rentable su propiedad y su trabajo.



Este sistema beneficiaría además al territorio, en particular al acuífero que se sitúa bajo la Vega, que ahora se encuentra contaminado por los abonos químicos que se usan en los cultivos y que al pasar a agricultura ecológica y suprimirlos, se regeneraría poco a poco, a lo largo del tiempo, lo que supone, disponer de recursos hídricos adicionales en la comarca, que son importantísimos, sobre todo en épocas de sequía.

Estimo que con estas acciones, sumadas al Plan de la Nueva Área Metropolitana, se conseguiría un horizonte de uso racional y la protección de nuestra Vega, alejando el fantasma de la urbanización en gran escala que ahora acosa el territorio veguero.

## 6. Consideraciones y conclusiones

Realmente, en este recorrido que hemos efectuado por los elementos constitutivos de la Vega de Granada, podemos afirmar con un razonable margen de fiabilidad que este hermoso territorio se merece una atención, tanto de los poderes públicos como de la sociedad, que permita conservar en el tiempo sus valores intemporales que aquí se han puesto de relieve, y singularmente el paisaje, tan ligados por otra parte a la ciudad de Granada y a los municipios de su alfoz.

Concluimos, así, que la comarca veguera necesita de la *protección pasiva*, esto es, el aprovechamiento del nuevo concepto de planeamiento ligado a la definición de un ente nuevo, el Área Metropolitana de Granada, que resulte de un planeamiento que teniendo en cuenta los nuevos sectores de actividad que en este texto se enuncian, nos conduzca a una pléyade de acciones que podemos enumerar sucintamente de este modo:

- a) Cuantificación de la nueva balanza de intercambio de bienes y servicios del territorio con el exterior, una vez contemplados los nuevos sectores emergentes que hemos denominado, *conocimiento, docencia e investigación* de un lado y *turismo* desde el otro.
- b) Formación de un ente, denominado Área Metropolitana de Granada, que, dependiente de la Comisión Provincial de Urbanismo, tenga como misión formar y administrar un nuevo

planeamiento, contemplando las nuevas realidades de la economía comarcal. Ello permitirá, en primer lugar, delimitar mediante métodos cuantitativos la delimitación del territorio a incluir en el Área Metropolitana, con fiabilidad científica. Parece sensato, que la creación del ente se efectúe por Ley aprobada por el Parlamento de Andalucía, para asegurar su máximo rango normativo.

- c) El planeamiento resultante deberá incluir los planes sectoriales que contemplan los servicios y equipamientos necesarios para el equilibrio territorial de la comarca, e incidir en el compromiso de todas las administraciones actuantes para que, si no se efectúan las inversiones en servicios y equipamientos, no se permitan nuevos desarrollos urbanos en el ámbito comarcal.

De otra parte el ente Área Metropolitana deberá disponer de un organismo deliberativo, tipo asamblea, en el que todos los municipios estén representados y con voto ponderado conforme a su población. A su vez dispondrá de un equipo técnico, pequeño pero muy competente, que efectúe las propuestas de planeamiento y gestión del mismo, asegurando la coordinación de los planeamientos municipales y las actuaciones de las administraciones en inversiones de servicios y equipamientos.

Naturalmente, se emprenderán unas acciones complementarias, pero muy necesarias e incluso urgentes, de apoyo a los labradores de la Vega, para potenciar de una parte los cultivos industriales ligados a la Alameda, y de otra a la introducción de la agricultura ecológica a gran escala, implicándose las administraciones en ayudar económicamente y con ayudas técnicas a los labradores para que, entre otras acciones, puedan vender sus productos directamente al consumidor, obviando las grandes cadenas de distribución que encarecen los productos ecológicos y les restan competitividad.

Es evidente que se necesitaría plantear las oportunas campañas publicitarias de promoción entre los consumidores de este tipo de productos. En este tema, como en el de la comercialización, las autoridades municipales pueden y deben apoyar estas acciones reservando lugares o puntos de venta en los mercados municipales de

abastos para implementar las ventas de los productos de agricultura ecológica producidos en la Vega. Estas acciones constituyen lo que hemos llamado *protección activa*, necesaria para que las explotaciones de la Vega sean rentables y podamos alejar el fantasma de la urbanización, como único futuro del territorio comarcal.

## 7. Unas notas finales a modo de coda

En la actualidad se debate la posibilidad de hacer realidad el Parque Periurbano de la Vega Sur en los terrenos que se incluyen como protegidos en el POTAUG y que se sitúan en los municipios granadinos de la capital y el piedemonte de Sierra Nevada.

La idea es antigua y se reclama por los urbanistas locales desde hace al menos veinticinco años, para preservar con protección activa un trozo de Vega que actúa como auténtico pulmón verde del Área Metropolitana y que impide, por tanto, su colapso por congestión.

Sin embargo, estimo que no se debe perder de vista que el Parque, ahora denominado del Milenio, debe realizarse con respeto máximo al territorio de Vega, a sus usos agrícolas y a sus habitantes, los labradores. Se debe entender que a esa escala del territorio no valen los parques con diseño de parque urbano al uso, lo que sería inasumible por costes de expropiaciones y construcción, amén de los de conservación; comportando por otro lado un tratamiento injusto para los labradores, que son los habitantes actuales, los que viven y trabajan en el territorio, y los que lo cuidan con amor y conservan naturalmente sus valores ambientales.

Estimo, por tanto, que se debe plantear el Parque del Milenio, con acciones de ayuda a los agricultores para que sigan labrando y sean ellos los auténticos monitores que enseñen la Vega, sus cultivos y sus animales de granja a los visitantes. Bastará pues delimitar el perímetro, pensar en la modernización de acequias y caminos rurales existentes, y establecer las áreas que están degradadas por la existencia de usos no compatibles, piénsese en los desguaces de automóviles existentes, para proyectar en ellas usos de apoyo a los visitantes, tales como servicios, zonas de juego de niños y zonas estanciales que permitan descansar o comer a los visitantes, disponiendo locales de venta de refrescos o restauración, etc., de pequeña escala.

Junto a ello, los viales actuales deberán ser acondicionados y se establecerán varias plazas de aparcamiento, de pequeña escala y adyacentes a los viales, así como paradas de los autobuses metropolitanos, para potenciar el uso del transporte público en la accesibilidad al Parque.

Con estas mínimas inversiones y con ayudas a los labradores para que continúen con sus cultivos y a la vez tomen el compromiso de servir de guías a los visitantes en determinados períodos de tiempo, se podría conseguir no solo el espacio libre para disfrute de los ciudadanos, sino la protección del territorio, de su paisaje y de las actividades productivas, que son un derecho de sus habitantes y una garantía de su conservación. Todo ello con costes mínimos para las administraciones públicas.

No hagamos disparates pues, hagamos conservación. Para ello nada mejor que la colaboración de propietarios actuales, los labradores, las administraciones y los usuarios. Todo lo demás son ganas de equivocarnos.

De otra parte, se debate actualmente la posibilidad de situar el nuevo Parque Ferial de Granada en suelos de uso agrícola de especial protección, en la llamada Vega de las Alamedas, adjuntos a la vía de circunvalación, es decir a la autovía A-44.

La idea de que el Ferial se sitúe, configurado como un Parque, que se pueda usar todo el año como zona de esparcimiento y a su vez se use en las fiestas del Corpus como soporte del Ferial, es de por sí magnífica. Lo que ya no parece tan excelente es el lugar elegido.

No pensamos deba cambiarse la calificación, ni la clasificación de esos suelos, y debe buscarse otra localización para situar una idea que en sí es acertada, por demás.

Y nada más. Espero que toda esta gavilla de ideas que aquí se expresan, testimonio de las expuestas en mi conferencia celebrada el 19 de noviembre de 2010, puedan ser de utilidad a los propósitos que a la Real Academia y a mí mismo, como ciudadano, nos importan, que no son otras que contribuir de un lado a la conservación de los valores ambientales y paisajísticos de la Vega de Granada y de otro a la potenciación de su economía y de su bienestar, que son al fin y a la postre los de Granada.

# *El planeamiento de ayer y de hoy en la Vega de Granada*

Miguel Olmedo Benítez  
Académico de Bellas Artes de Granada

## SUMARIO

*Introducción histórica.*

*Estructura general del POTAUZ.*

1. La definición de la estructura territorial.
2. Zonas sometidas a restricción de usos y transformaciones.
  3. Zonas sometidas a vinculación de usos.
  4. Zonas que deben ser objeto de mejora y regeneración ambiental y paisajística.
5. Elementos de valor cultural de interés para la Aglomeración.



Descripción del Arzobispado de Granada, óleo sobre lienzo (ca. 1743).

Hasta fechas muy recientes, la Vega de Granada, a pesar de constituir el soporte físico de lo que hoy llamamos la Aglomeración Urbana de Granada, no tuvo plasmación en el planeamiento de la ciudad y su entorno. Una importante razón es que hasta la Ley del Suelo de 1975 no aparece de forma oficial la distinción entre lo que es Urbanismo, en el sentido tradicional de la palabra y lo que dicha Ley llama acción territorial.

Sin embargo es conocido el hecho de que, Granada, desde finales del XIX fue capaz de articular una red de relaciones con los municipios de su alrededor de los que fue su mayor exponente la red de tranvías que, hasta mediados del siglo pasado surcaron la Vega, desde Fuente Vaqueros a Güéjar Sierra, desde Dúrcal a Santa Fe.

Eran tiempos del auge de la industria azucarera, de la que fue exponente una generación de burguesía empresarial que dejó asimismo su impronta en el casco urbano de la ciudad mediante dos operaciones de cirugía urbanística que cambiaron para siempre la faz tradicional de un tejido urbano árabe para insertar en él, como si de un tajo de espada se tratara, el gran costurón de la Gran Vía y la eliminación urbana por *embovedamiento* de la espina dorsal de las aguas granadinas del río Darro.

Estamos pues, bien entrado el siglo XX y la ciudad se configura como una más de las ciudades burguesas de corte industrial-empresarial: amplias calles y avenidas, con comunicación muy significativa con la estación de ferrocarril y una red de ferrocarril que comunica la ciudad con los municipios de su alrededor.

No sería exagerado el concluir que, según criterios muy posteriores, Granada, por su singularidad física y geográfica, no era capaz de pensarse aislada sino como cabecera y origen de un nudo de interrelaciones urbanas; era, sin casi saberlo, la primera "área metropolitana de Andalucía" y como tal existió y subsistió constituyendo, si bien de forma muy primaria, una auténtica



*unidad de trabajo y vivienda* según clásica definición del fenómeno metropolitano.

No quiere decir esto que la de Granada fuera la única aglomeración andaluza, pero, en mi opinión, sí fue la más sincera, lógica y natural, nacida de un *pensarse* en conjunto y no de una mera yuxtaposición territorial. A ello contribuía un medio físico homogéneo e isótropo como el de la Vega que era al mismo tiempo soporte físico y sustento económico y que garantizaba una situación espacial equidistante y próxima de los distintos municipios que la integraban.

Esta interrelación espontánea, sin que mediara planificación urbanística alguna, por la propia lógica del acontecer económico y vital y se mantuvo hasta mediados del siglo XX, en que se redacta el primer Plan General de la ciudad. Es el momento en que se produce el éxodo de la periferia metropolitana hacia la ciudad central por motivos fundamentalmente económicos, al desplazarse la mano de obra hasta entonces predominantemente agrícola hacia el sector de la construcción y servicios.

En Granada el Plan General de 1951 pone el acento en ordenar el casco histórico de la ciudad, mediante una regulación de las alineaciones y las alturas, en función del ancho de calles pero sin entrar en analizar el espacio singular de la Vega, ni sus conexiones con los municipios limítrofes. El Plano de Ordenación señala las alineaciones de los viales, antiguos y proyectados, con un grueso trazo sobre el soporte agrícola preexistente, en el que aún se puede leer, con débil grafismo, los sugerentes nombres de caminos, acequias, veredas, huertas y caserías ya sepultadas entonces bajo el adoquinado o en vías de serlo inmediatamente: Camino del Cañaveral, como prolongación del Camino del Puente del Cristiano (desde la actual Plaza del Gran Capitán siguiendo Martínez de la Rosa, hasta la actual calle Cañaveral), Acequia del Jaque, Huertas de Basilia, de la Virgencita de Estefanía, del Marqués, del Seminario, cercados de Villa María, de Villa Felisa y mil y un topónimos de un pasado agrícola en trance de inmediata extinción.

Y para cerrar este incipiente diseño de ciudad, el Camino de Ronda, en sus orígenes una carretera rural adoquinada, alineada de plátanos y con unas perspectivas hacia las huertas de la ciudad y sus alturas *albaicineras* y *nazaríes* que hubieran hecho de ella, de

haberse mantenido y mejorado, una de las avenidas mas hermosas de Europa.

En cualquier caso, la Granada de aquellos tiempos estaba circundada por la Vega, desde el Callejón del Pretorio, desde las traseras de las Angustias, desde el Palacio de los Patos, desde la Estación, todo era verde y dorado, neblinoso en las frías mañanas de invierno y punteado de llamas de rastrojos en las noches de verano y todo aquél escenario maravilloso estaba presidido por la entonces sugerente silueta de Montevive.

¿Recuerdan?

Pero los tiempos demandaban desarrollo económico y por ello y para encontrar el primer antecedente de ordenación territorial de la comarca de la Vega, hemos de situarnos en el horizonte de 1973, en el que, debido a la declaración de Granada como Polo de Desarrollo Industrial del III Plan de Desarrollo Económico y Social, se redacta, desde el Ministerio de la Vivienda, un Plan de Ordenación Urbanística de la Comarca de Granada, llamado a efectos oficiales Plan Comarcal que, aprovechando la posibilidad que brindaba la legislación de la época, ordenaba en un único y unitario Plan General tanto para Granada Capital como para 23 municipios de su entorno: Albolote, Alhendín, Ambroz, Armilla, Atarfe, Belicena, Cájar, Caparacena, Cenes de la Vega, Cúllar Vega, Churriana, Gabia la Chica, Gabia la Grande, Huétor Vega, Jun, Maracena, Ogíjares, Peligros, Pinos Puente, Pulianas, Purchil, Santa Fe y La Zubia, muchos de ellos luego agrupados en entes locales de mayor ámbito. Es decir, ya que la finalidad del Plan es la industrialización de la Comarca, su ámbito recoge los municipios cercanos a la ciudad central y los que configuran los corredores viarios norte, noroeste, sur y oeste, como apoyos básicos para el previsto desarrollo industrial.

Es necesario detenerse durante algunos minutos en analizar este primer intento histórico de estudiar y ordenar el espacio de la vega, si bien desde el punto de vista exclusivamente tecnocrático que luego veremos, ya que el Plan Comarcal, obedece claramente a los criterios formales, políticos y conceptuales de la época.

En primer lugar, diremos que el Plan carece de análisis territorial alguno, contemplando la Vega como el simple soporte de una potente red viaria, configurada como una cuadrícula de autovías en cuyo

interior se situaban los núcleos urbanos, fuertemente limitados en su crecimiento por los viales que los circundaban, según un modelo, el llamado de *malla direccional abierta*, que empleaba el Ministerio de la Vivienda indistintamente para los Planeamientos Generales de cualesquiera de las ciudades españolas independientemente de su situación geográfica y circunstancias locales. Baste decir que, el único ejemplo que llegó a ejecutarse de aquél damero de autopistas es el vial central del Polígono de Juncaril. ¿Podemos imaginar la Vega surcada por una cuadrícula de infraestructuras de tal calibre?

Es muy curioso el comparar desde la óptica actual las previsiones de aquel Plan Comarcal con la realidad presente. Si en ningún ámbito de la vida es aconsejable el actuar de profeta, en urbanismo es garantía de estrepitoso fracaso. Podemos ver unos Ogíjares, limitados a una pequeña almendra de suelo urbano (hoy en día en los Ogíjares no queda ya suelo rústico), un Cenes de la Vega como una delgada ameba a lo largo de la carretera de la Sierra, inconsciente de la invasiva extensión de las siguientes décadas y, desde el punto de vista de la normativa, unas Ordenanzas que regulaban con las mismas tipologías tanto los incipientes chalets de segunda residencia como los cármenes del Albaicín. Milagros, como digo, de la tecnocracia y del centralismo.

No todo, sin embargo fue negativo en aquél Plan Comarcal. Entre sus logros se pueden citar la asignación para uso industrial del corredor Pulianas-Peligros-Albolote, con la inclusión de los Polígonos Industriales hoy existentes, decisión que seguramente preservó de este tipo de usos a partes de la Vega mucho más sensibles, la previsión, si bien de forma muy esquemática del posterior enlace de la carretera de Madrid con la de la Costa, y sobre todo, en lo que respecta a los núcleos urbanos, la abolición de los criterios de altura de edificación en función del ancho de calle, del Plan de 1951, cuyas consecuencias son todavía visibles para cualquiera que se adentre en las transversales del Camino de Ronda, y la inclusión de una Normativa que permitía menores alturas y un mayor esponjamiento de la trama urbana.

Por otra parte, la principal virtud del Plan Comarcal es que respondía a un criterio de pensar Granada no como una ciudad aislada sino en relación con sus municipios inmediatos, siguiendo la tradición decimonónica que ya había cristalizado en la red de

tranvías y en la madeja de relaciones económicas y de servicios a que anteriormente me he referido.

Es obvio, sin embargo, que tal Plan, que de forma tan tajante, obligaba a tantos y tan distintos municipios, no podría sobrevivir a la autonomía municipal derivada de la Constitución de 1978, y mucho menos a la asignación de competencias urbanísticas municipales que de ella se derivaban. Por ello, el Plan Comarcal se disolvió como un terrón de azúcar y unos Ayuntamientos siguieron con él (los menos) y los demás se buscaron la vida por su cuenta con Planes Generales o Normas Subsidiarias Municipales que les permitían decidir en su propio ámbito.

Como consecuencia de esta desagregación de planes urbanísticos, todos ellos autónomos, se inicia en los años 80 un proceso de invasión paulatina de la Vega por la edificación, con tipologías hasta entonces impensables como la de las viviendas en hilera, pareadas o adosadas, de clara ascendencia anglosajona que requieren un consumo de suelo y recursos hídricos impropios de nuestras limitadas posibilidades. La Vega se configura, especialmente en las zonas más próximas a Granada Capital, como una especie de monocultivo inmobiliario, que hace abandonar en muchos casos a los propietarios de los terrenos rústicos sus labores tradicionales para, esperar que los consecuentes barbechos sean reclasificados para usos urbanísticos.

Al llegar a este punto, hemos de hacer un paréntesis y recordar que la asignación competencial de la Ordenación Territorial no se produce hasta la entrada en vigor de la citada Constitución de 1978, que reconoce expresamente la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en esa materia. En Andalucía, esta competencia exclusiva está reconocida en el artículo 13.8 de su Estatuto de Autonomía y de ella se derivó la Ley de Ordenación del Territorio de 1994 a la que me referiré en adelante como referencia esencial de la ordenación posterior que afectó a la Vega de Granada.

Dos hitos fundamentales en nuestra historia del planeamiento en la Vega se producen en este momento: la aprobación del Plan Especial de Protección del Medio Físico de la Provincia de Granada de iniciativa autonómica y la del Plan Especial de Protección de la Vega del Ayuntamiento de Granada como mandato del Plan General de 1985. Ambos suponen el primer intento de verdadera protección

de la Vega desde el punto de vista normativo, y ambos incluyen, aparte de un cierto análisis territorial, una Normativa de Protección en la que determinados usos son permitidos, otros regulados o limitados y otros, prohibidos.

Y llegamos así a la altura de 1994. La Junta de Andalucía, que había elaborado algunos estudios y esbozos de planes, como las Directrices de Coordinación del Planeamiento de la Vega, de 1984 y el Sistema de Ciudades de Andalucía de 1987 y que acaba de aprobar la Ley de Ordenación del Territorio, decide poner en marcha un plan territorial de ámbito subregional con carácter pionero que ordene y regule desde el punto de vista territorial una determinada comarca andaluza y, cosas de la memoria histórica, decide que la comarca elegida sea precisamente la llamada Aglomeración Urbana de Granada, cuyo ámbito físico es precisamente el de Granada Capital y el cinturón de pueblos de su Vega, como agrupación emblemática en Andalucía de municipios alrededor de una ciudad central, disposición tradicional de nuestra ciudad y su entorno desde el siglo XIX tal y como habíamos comentado.

Por otra parte, la progresiva urbanización de la Vega de Granada hace saltar las señales de alarma y es un elemento más que aconseja que sea precisamente Granada, la pionera en dotarse de un planeamiento territorial en Andalucía. El nuevo Plan, pasa a denominarse, según la terminología de la reciente Ley de Ordenación del Territorio como Plan de Ordenación Territorial de la Aglomeración Urbana de Granada (en lo sucesivo, POTAUG).

Para ello se contrata un equipo externo que inicia los trabajos de información y de elaboración de informes sectoriales de las diversas materias que debe abordar un documento tan complejo: accesibilidad, sistema de asentamientos, actividades económicas, estructura territorial etc. La primera cuestión a decidir es la del ámbito que debe abarcar el Plan. De los Planes, Estudios, Directrices y Avances que hasta ahora se han elaborado se llega a la conclusión de que existe un grupo de 19 municipios que no ofrece dudas sobre su integración en el ámbito de la Aglomeración: Albolote, Alhendín, Armilla, Atarfe, Cájar, Cenes de la Vega, Cúllar Vega, Churriana de la Vega, Granada, Huétor Vega, Jun, Las Gabias, La Zubia, Maracena, Monachil, Ogjares, Peligros, Pulianas y Vegas del Genil.

A éstos, por razones de entidad poblacional, y económica, se añaden los de Alfacar, Chauchina, Gójar, Otura, Pinos Puente, Pinos Genil, Santa Fe y Víznar, así como posteriormente, los de Dílar, Fuente Vaqueros y Güevéjar.

Es interesante el análisis de la situación de la Vega que el POTAUG realiza en su *Memoria*: A la altura de 1999, los Planes vigentes preveían para la comarca de la Vega la edificación de 55.000 viviendas en suelo urbano y 112.500 viviendas en suelo urbanizable, es decir un total superior a 167.000 viviendas, es decir, las previsiones de crecimiento para los próximos 50 años. Según la citada Memoria, la *sobreclasificación* realizada por el planeamiento municipal *no hace sino crear unas expectativas al margen de la realidad que, lejos de cooperar a la progresiva ordenación del sistema urbano, lo conducen a una situación caótica, al posibilitar la implantación de más de 800.000 habitantes...* Estas desmesuradas previsiones contrastan con lo realmente construido que, en aquel momento se limitaban en suelo urbanizable sólo al 4% del total del suelo clasificado.

Es obvio que tanto las previsiones cuantitativas de crecimiento como la forma en que éste se estaba produciendo, en unos continuos urbanos que prolongaban el caserío de un núcleo con el del término municipal colindante, en la figura llamada de conurbación y que imposibilitaba, de hecho, el trazado de infraestructuras transversales, hacían que la redacción del Plan y la planificación efectiva para la introducción de medidas *reequipatorias* de contención de los desaforados crecimientos, de remodelación del transporte público y de establecimiento de un modelo territorial racional y coherente, fueran tarea de extrema dificultad.

A pesar de que el escenario, como hemos visto, era desalentador, lo cierto es que el POTAUG siguió su camino adelante, aprovechando una época de inusual bonanza política y del convencimiento por parte de las distintas Administraciones de la necesidad de alguna forma de coordinación en materias de tanta relevancia económica y social, y se aprobó definitivamente mediante Decreto de 27 de Diciembre de 1999.

Analicemos ahora, aunque sea de forma superficial, el contenido del Plan y como primera cuestión los cuatro criterios que se siguieron para su redacción:

- a) Proximidad: que significa que toda cuestión debe ser resuelta en el nivel más próximo al ciudadano.
- b) Especificidad, que implica que todo problema debe ser resuelto en el ámbito competencial donde se encuadre, no debiendo ser extraído de él.
- c) Operatividad, es decir, que será preferente el globalizar el planteamiento y resolución de los problemas en vez de proceder a analizarlos autónomamente.
- d) Flexibilidad, en el sentido de que las decisiones a adoptar se adapten a las condiciones sectoriales o municipales, sin perder su finalidad.

La extrema complejidad del contenido del POTAUG hace que el análisis del mismo resultaría en extremo prolijo. Por ello, y para dar una idea general de su contenido, nos guiaremos por las cinco determinaciones básicas que constituyen la estructura general del documento:

## 1. La definición de la estructura territorial

Comprende un análisis del modelo de asentamientos urbanos y del proceso de crecimiento hasta ahora seguido y el propuesto.

La Aglomeración Urbana de Granada constaba en aquel momento de 61 núcleos de población, constituidos por los 30 núcleos cabecera municipales, los anejos de origen antiguo y 16 urbanizaciones consolidadas o en proceso de formación.

Para evitar la atomización de los núcleos de asentamientos, el Plan contiene una normativa vinculante para evitar la creación de nuevos núcleos de población. En un principio esto era extensivo a todo el ámbito del Plan, pero posteriormente, mediante una modificación del mismo del año 2004, se dividió en dos ámbitos, interior y exterior. En este último sí se permitió a partir de entonces la creación de nuevos núcleos.

Otro aspecto de la definición de la estructura territorial es la jerarquización de la red viaria en tres niveles:



- a) Nacional-Regional.
- b) Viales de la Aglomeración Urbana.
- c) Local-Municipal.

Cada uno de estos niveles se regula para que presten el servicio adecuado a su jerarquía, impidiendo que los procesos de conurbación en marcha imposibiliten el establecimiento de viales transversales, fundamentales para potenciar la accesibilidad entre los distintos núcleos. Desde este punto de vista de articulación territorial, el documento introduce la novedad de una red de tranvía o metro ligero en superficie con definición de su trazado y fases de implantación.

Otro aspecto singular para definir la estructura territorial de la Aglomeración es el señalamiento del sistema de espacios libres. Está claro que para frenar los procesos de crecimiento incontrolado, evitar los procesos de conurbación incipientes o en marcha y para proteger espacios naturales de suma importancia paisajística y natural, se hace imprescindible el establecimiento de una red de espacios libres que constituya el referente básico de ordenación de la Aglomeración.

Para ello, el POT AUG organiza estos pulmones de la Aglomeración en ocho itinerarios que comprenden zonas de vega y de montaña, bordes serranos y cauces fluviales y los relaciona a través de una red de enlaces que aprovechan vías pecuarias, tramos de ríos, pasillos naturales, red de acequias y los más diversos accidentes geográficos para comunicarlos y obtener así zonas de regeneración vegetal y arbustiva, mantenimiento de características rurales, esparcimiento deportivo y turismo cultural y ecológico.

De ellas pondremos el acento en dos que son fundamentales: La Vega Alta situada en el centro de la conurbación circular que se forma entre Huétor Vega, Cájar, La Zubia y Ogíjares y que presenta riesgo de soldarse en un continuo urbano. La implantación de este espacio libre, hoy de tanta actualidad, impedirá en el futuro dicha soldadura, siempre que el Plan Especial que lo regule sea coherente y respetuoso con los usos de vega actuales.

El otro significativo espacio libre de la Aglomeración Urbana es la Vega Baja, la que podríamos llamar Vega de las Alamedas que se extiende en el sector occidental de la Vega, incluyendo los pinares de Láchar y Dehesa de Santa Fe y jalonando los núcleos más occidentales

de la Aglomeración: Santa Fe, Chauchina, Fuente Vaqueros, Cijuela y Láchar.

## 2. Zonas sometidas a restricción de usos y transformaciones

### a) Sistema Hídrico:

En este apartado es de suma importancia la evaluación que el POTAUG hace sobre el sistema hídrico de la Vega, dado que el 30% de la superficie de la *Aglomeración* se encuentra integrada en la cuenca hidrográfica del Alto Genil y de otras *subcuencas* que vierten a ella, con la presencia de un importante acuífero en la parte central de la Vega con un volumen estimado de agua embalsada de 1.900 hm<sup>3</sup>, prácticamente superficial en la zona de Fuente Vaqueros. El volumen de agua demandada para cultivos en regadío es de unos 160 hm<sup>3</sup>. al año, si bien las pérdidas por deficiencias del sistema de distribución elevan la demanda real a más de 230 hm<sup>3</sup>. al año.

La depuración de aguas resulta ser extremadamente deficitaria ya que en el momento de redactarse el Plan sólo Granada Capital depuraba las aguas residuales, siendo práctica común del resto de los núcleos el vertido a acequias de riego.

Para ello, el POTAUG remite a los futuros Planes Generales de los distintos municipios para que estos suelos queden clasificados como no urbanizables de especial protección y se dicten en ellos las medidas necesarias para dotar de la correspondiente depuración a los mismos.

### b) Suelos Agrícolas de Especial Protección:

El proceso de deterioro productivo que ha sufrido la Vega en los últimos tiempos es objeto de análisis y regulación por parte del POTAUG a fin de definir aquellas zonas que, por su suelo o por los sistemas de riego implantados, permiten su explotación agrícola en condiciones económicas favorables y así favorecer su protección a fin de que no se vean afectadas ni degradadas por los procesos de urbanización y edificación.

Para ello el POT AUG en su Plano de Zonas Sometidas a Restricción de Usos y Transformaciones define tres zonas de cultivo de Vega según sus valores económicos y establece sobre ellas una normativa de protección:

- a) Zonas de Excepcional Valor Productivo.
- b) Zonas de Alto Valor Productivo.
- c) Zonas de Medio Valor productivo.

La protección que se implanta permite, como es lógico, actividades de explotación agrícola forestal y ganadera, pero al mismo tiempo posibilita la implantación de infraestructuras, la mejora y dotación de servicios urbanos a núcleos existentes y la urbanización de suelos para ampliación de núcleos urbanos, todas ellas actividades que al no quedar definidas en el documento podrían contradecir los principios de protección que se les supone y permitir actividades edificatorias o urbanizadoras abusivas.

### 3. Zonas sometidas a vinculación de usos

- a) Mantenimiento de usos existentes:

Este apartado tiene como finalidad el mantener determinados usos ya existentes en los planeamientos urbanísticos en vigor por ser de interés para la organización territorial de la Aglomeración Urbana y la actividad económica de la misma. Para ello, se definen en el Plano correspondiente aquellos suelos en que mantienen los espacios libres de los Planes Generales existentes, que conservarán dicha calificación en las revisiones y modificaciones posteriores.

De la misma forma, se mantienen suelos dotacionales existentes y, lo más polémico, suelos destinados a actividades productivas, por ejemplo, suelos industriales ya calificados, a los que no se podrá cambiar el uso en planeamientos posteriores, quedando vinculados en el futuro a dicho uso industrial.

- b) Límites singulares al crecimiento:

Dentro de estas limitaciones en cuanto al uso, este apartado del POT AUG incluye también unos límites singulares al crecimiento en zonas de contacto entre los núcleos urbanos y las zonas de vega de excepcional valor productivo, señalando en el Plano de Vinculación de Usos con una línea roja los límites que no pueden sobrepasar las ampliaciones futuras de los suelos de ensanche, para priorizar el mantenimiento de las actividades agrícolas frente a la expansión urbana. Esta línea roja podemos encontrarla en los bordes de núcleos como Santa Fe, Valderrubio, Belicena y en general todos los situados en contacto con las más valiosas zonas de la vega desde el punto de vista agrícola.

#### 4. Zonas que deben ser objeto de mejora y regeneración ambiental y paisajística

Se establecen dos categorías:

- a) De cualificación ambiental y paisajística, para la regeneración de espacios con pérdida de fertilidad agroforestal y fuertes procesos de erosión, debidos tanto a la acción humana y natural como a la dejación en materia de mantenimiento de sus valores intrínsecos.
- b) De restauración de la capacidad del drenaje superficial, por falta de limpieza o escasez de sección del canal de desagüe, falta de encauzamientos, desaparición de masa vegetal u obstáculos de origen antrópico.

El Plan señala en su Plano de Zonas Objeto de Mejora las actuaciones a realizar sobre un total de 48 cauces distribuidos en las subcuencas del Cubillas, Genil, Monachil y Dílar.

#### 5. Elementos de valor cultural de interés para la Aglomeración

El Plan consta además de un catálogo en el que se recogen un total de 226 elementos de interés para la Aglomeración que pertenecen a los siguientes tipos básicos:

- a) Edificaciones.
- b) Infraestructuras.
- c) Restos Arqueológicos Emergentes.

Cada uno de estos elementos consta de una ficha en que se recoge el emplazamiento del mismo, sus características físicas mediante un plano con definición suficiente para su comprensión, su tipología, historia y el nivel de protección que se le asigna.

Este catálogo recoge edificaciones de la Vega con distintos grados de cualificación y de protección, pero además cataloga infraestructuras agrícolas como acequias, partidores, puentes, molinos y secaderos así como otros elementos del pasado industrial como fábricas azucareras y centrales eléctricas, así como restos de canteras y puentes romanos y yacimientos arqueológicos de diversas épocas.

Hasta aquí una sucinta descripción de un documento de Ordenación Territorial que fue el primero entre los que se han redactado en Andalucía con esta misma finalidad de estudiar y ordenar una determinada comarca. En lo que a la provincia de Granada se refiere, está en tramitación el Plan Subregional del Litoral de Granada y a su vez, el Plan de Ordenación Territorial de Andalucía determina como prioritarios para nuestra provincia los Planes Subregionales de La Alpujarra y del corredor Loja-Antequera.

En lo que se refiere a la real trascendencia de un documento de la importancia del POTAUG, hemos de decir que el mismo ha cumplido hasta el momento sus objetivos de limitación de excesos, protección de suelos de Vega de valor agrícola, establecimiento de una red viaria coherente e implantación de infraestructuras que nos retrotraen a épocas lejanas en el tiempo pero presentes en cuanto a búsqueda de soluciones que relacionen y unan. Me atrevería a decir que, desde mi posición de testigo muy próximo a su elaboración en calidad de Secretario de la Comisión de Redacción del POTAUG que durante cinco años debatió y sacó adelante el documento, que se trata de un documento de referencia que merece una puesta al día del mismo nivel del que presidió su redacción, así como unas nuevas previsiones en su contenido que permitan optimizar su gestión.

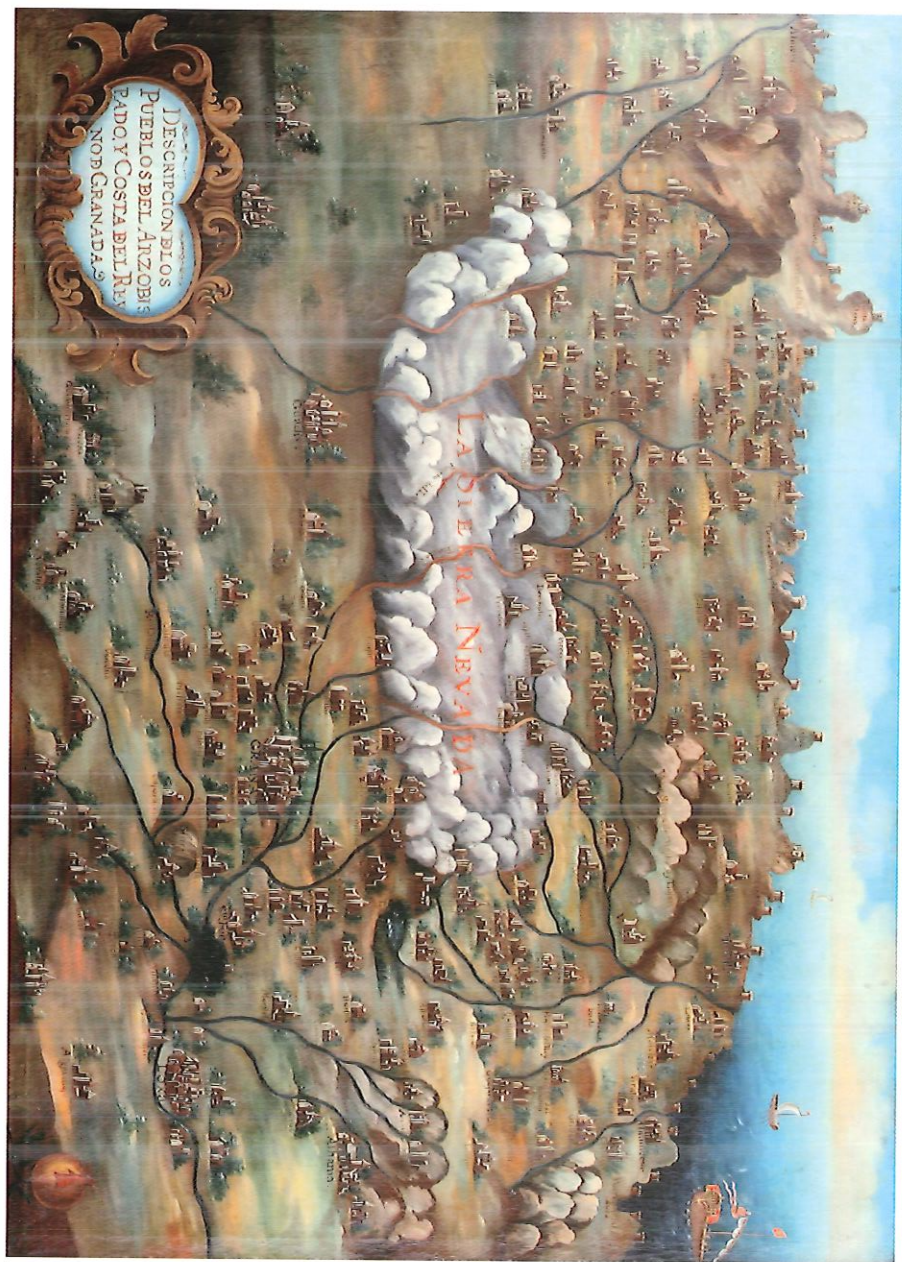


# *La Vega de Granada como diálogo histórico*

Jesús M<sup>a</sup> García Calderón  
Académico de Bellas Artes de Granada

## SUMARIO

1. Las condiciones adecuadas para el diálogo histórico.
2. Las razones históricas de protección y su fracaso ante el fenómeno especulativo.
3. Las fórmulas de protección actual:  
La legalidad urbanística.
4. La protección de la Vega como ejemplo de un Patrimonio Histórico *Múltiple*.
5. Las nuevas Zonas Patrimoniales.
6. La ordenación territorial como bien jurídico tutelado por el derecho penal.
7. Los nuevos delitos contra la ordenación del territorio tras la reforma operada en virtud de la L. O. 5/2010.
8. Los delitos sobre el Patrimonio Histórico.
9. La Vega de Granada como garantía y apuesta de futuro.
10. Conclusiones.



Descripción de los pueblos del Arzobispado y Costa del Reyno de Granada, óleo sobre lienzo (ca. 1750).



## 1. Las condiciones adecuadas para el diálogo histórico

La capacidad de dialogar con el entorno es singularmente propicia en los lugares históricos. El hombre carece de una perspectiva temporal *suficiente* que compete a muchas generaciones, pero aquellos lugares habitados de una cierta extensión y límites reconocidos, explotados racionalmente por la mano de la agricultura, modificados armoniosamente desde su estado original y convividos a lo largo de la historia, suelen depositar en la memoria colectiva un poso de experiencias comunes, de soluciones y problemas que terminan por hilvanar un sereno y hondo discurso favorable al desarrollo socioeconómico y a la mejora de nuestras aspiraciones estéticas y de las condiciones de vida.

En el caso de Granada, la antigua capital de un reino para muchos remoto pero siempre *nombrado*, plenamente conocido y comunicado con las grandes urbes de su tiempo, meridional y legendario, ha sido esencial el diálogo sostenido por la ciudad con el agua que la enriquece. Las abundantes nieves de Sierra Nevada, las aguas cercanas del Mediterráneo y, en lo que ahora nos interesa, el agua que atesora la tierra de la Vega y que convirtió su alfoz en un delicado mundo de fértiles cultivos y de convivencia, han marcado un imaginario colectivo que siente la firme convicción de la ubicación de su ciudad en un lugar único y privilegiado. Pero esta singularidad territorial, como es obvio, no es una mera cuestión geográfica sino un amplio devenir histórico que ha generado una inmensa riqueza cultural que no debiera perderse. Tampoco la Vega es simplemente una comarca: Se trata de una fórmula armoniosa y perdurable de explotación de los recursos naturales, de sabia pervivencia y de prosperidad sobre la que se cierne, lamentablemente, el riesgo de su extinción.

Se ha discutido con brillantez acerca la incidencia real de este y otros entornos en la construcción de un *Ser granadino*<sup>1</sup> que, según se afirma, *no se construye con los ladrillos de la geografía*. Nadie negará, sin embargo, cierta aportación decisiva del fruto y del paisaje porque, teniendo en cuenta que *la libertad es más poderosa que la naturaleza*, el entorno natural que abraza nuestra asombrosa ciudad genera, como nos asegura el mismo filósofo, un *ser transitivo*, esto es, un ser que *no nace, no permanece sino que continuamente se transforma*. Hablamos, por tanto, de fruto, de decisión productiva, de la naturaleza transformada, del territorio *antrópico*<sup>2</sup>, de una sólida estrategia social y económica para que la ciudad alcance la mayor pujanza y el más extenso recorrido de su lengua y cultura; de ahí que sostengamos la importancia de señalar al comienzo de nuestro estudio la aparición de unas condiciones especialmente propicias para sostener un diálogo histórico que solo viene relativamente determinado por las condiciones físicas que impone la geografía.

Recordemos también en este punto que el alfoz, concepto históricamente ligado con la España musulmana y la agricultura, se integraba por las pequeñas poblaciones rurales que dependían de la autoridad de aquella ciudad o villa principal que circundaban. En la actualidad, el concepto se amplía de forma aparente, al trasladarse al campo normativo y al urbanismo, para definirse como aquel *conjunto de diferentes pueblos que dependen de otro principal y están sujetos a una misma ordenación*<sup>3</sup>. Decimos que esta ampliación es solo aparente porque la legislación municipal, a pesar de la referencia explícita a la *ordenación*, establece un nuevo marco de decisión en el que el viejo concejo no impone su criterio y reduce sus límites territoriales, si acaso, hasta el humilde arrabal deficitario de servicios públicos y asistenciales. Esta nueva forma de afrontar la realidad geográfica, marcará su destino porque transformará lo que ha sido un territorio

---

1. En cursiva, dentro del párrafo, las valoraciones realizadas de una manera tan brillante en *El ser granadino. Ensayo de una ontología débil*, del profesor Nicolás María LÓPEZ CALERA, Editorial Comares, Granada, 1998.

2. Debo la afortunada referencia *antrópica* del territorio a la didáctica aportación de mi compañero Joaquín CASADO DE AMEZÚA VAZQUEZ, en este mismo volumen.

3. Diccionario de la Real Academia Española, 22ª edición, Madrid, 2001.

esencialmente productivo en un soporte urbano, transformación que comporta que puedan destruirse numerosos valores patrimoniales.

El análisis de esta vieja y enriquecedora *realidad compartida* de la ciudad con su alfoz ha merecido algunas excelentes aportaciones de la historiografía española del siglo XX que resultan, por su proximidad, claramente aplicables al caso de Granada y su Vega<sup>4</sup>. Efectivamente, el diálogo fructífero de la ciudad con su alfoz produce una próspera tranquilidad que rompe esa tradicional rivalidad existente entre la ciudad y el campo. No se trata, ni mucho menos, de un sometimiento: Al margen de la capacidad de *ordenación* de la urbe como magnitud inevitable para superar distintas limitaciones sociales, tiene lugar un respeto recíproco de cada magnitud territorial que permite un crecimiento y desarrollo compatibles de ambas coordinadas para la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos<sup>5</sup>. Urbe y campo se reconocen, comprenden la importancia de persistir y mejorar de una manera equilibrada, respetan el papel que se les asigna para el sostenimiento de la vida social.

---

4. Así, Ramón CARANDE THOVAR (1887-1986) en su conocido y celebrado estudio *Sevilla, fortaleza y mercado* publicado en 1972 cuando, con su habitual brillantez y claridad, nos asegura: *La significación del alfoz como factor integrante de la fisonomía del concejo, se percibe mejor que en las relaciones rurales de las pequeñas comunidades, en la personalidad económica y militar de la ciudad medieval. Constituye la base capital del sostenimiento y la defensa. Ni el tipo de la producción peculiar de la edad media, ni la falta de vías amplias y permanentes de comunicación, consentían dejar pendiente el abastecimiento de la ciudad, de prestaciones obtenidas fuera y lejos de ella. La autonomía económica solo podía afirmarse mediante una política que compensara su acentuado aislamiento con una firme y robusta solidaridad, dirigida a la obtención de todo lo necesario para el mantenimiento y desarrollo, dentro de los límites de sus dominios. En ellos, el alfoz da con sus tierras, cultivos y aprovechamientos, el área donde coloniza la población rural asentada, en lugares próximos y dispersos dentro del término; ella recoge los frutos agrícolas, secundada por prestaciones de propietarios y trabajadores que viviendo en la ciudad tenían en el campo, en sus heredades y en sus faenas, su medio propio de vida.* Página 24, número 13 de la Colección Biblioteca Hispalense, ABC, Sevilla, 2001.

5. Podríamos recordar lo que señala, por ejemplo, el profesor Ángel ISAC MARTÍNEZ DE CARVAJAL en su libro *Historia urbana de Granada* publicado en la colección *Los libros de la estrella*, Diputación de Granada, 2007, al referirse a la importancia de la Granada islámica que alcanzó a convertirse en un activo centro comercial y económico, para añadir que *la riqueza y variedad de los productos agrícolas de la Vega y de otras zonas del reino, junto con las actividades artesanales y la explotación de otros recursos naturales, permitió crear un espacio comercial con una importante proyección exterior a través de las relaciones mantenidas con los más activos centros del comercio mediterráneo de la época, especialmente italianos, y genoveses en particular. La seda fue el principal objeto de estos intercambios* (página 18).

Pero además, en el caso del alfoz granadino, es evidente que este diálogo satisfactorio, de un lado, incrementa las condiciones de privilegio geográfico sobre las que se asienta la ciudad y, de otro, incrementa su área de influencia al establecer ciclos productivos de mercancías perdurables y valiosas que generan la primera industrialización y rutas comerciales que favorecen de manera especialmente intensa su desarrollo y la proyectan hacia el exterior. La autoridad de la ciudad para ordenar el entorno productivo agrario no es, por tanto, solamente la autoridad material que impone el mercado sino la del ágora que conjuga ese mercado con la cultura, con la buena administración de los bienes públicos y con la pacífica convivencia.

Es cierto que este enriquecedor diálogo histórico continúa en la actualidad pero ahora es un discurso arrinconado que sufre, cada día, una mayor y más acusada debilidad. La importancia de Granada como capital administrativa o como distrito universitario, el desarrollo demográfico, la economía especulativa triunfante en el albor del milenio, todos ellos, en mayor o menor medida, son poderosos elementos que rompen definitivamente las condiciones propicias del discurso territorial para el futuro de la ciudad histórica. Lo hacen, paulatinamente, consiguiendo que arraigue la idea de transformación de la Vega desde una primaria condición productiva hasta su actual consideración, en la opinión de diversos agentes económicos y sociales, como un mero soporte demográfico de inmenso valor material y de naturaleza no cultural sino inmobiliaria<sup>6</sup>.

## 2. Las razones históricas de protección y su fracaso ante el fenómeno especulativo

Al igual que la urbe medieval no puede confiar su subsistencia a la llegada de alimentos y mercancías por los cauces comerciales habituales, por seguros y eficaces que estos parezcan; ahora, la sociedad desarrollada de nuestro tiempo debe sostener una estrategia

---

6. No me resisto a recordar, por su extraordinario acierto, la indicación de mi compañero Miguel OLMEDO BENÍTEZ, cuando refiere en el trabajo que aporta en este mismo volumen la transformación parcial de la Vega en un *monocultivo inmobiliario*.

productiva que preserve el territorio que ofrezca un mayor rendimiento agrícola. Esta razón universal ha sido la que ha venido configurando –cuando menos hasta el día de hoy– la fórmula básica de protección esencial de la Vega a través de la legislación urbanística.

Los fértiles suelos de la Vega se protegen por su alto o extraordinario rendimiento agrícola aún cuando hace muchos años que, en bastantes ocasiones, se han convertido en un barbecho artificialmente improductivo que se mira y enfrenta con la mirada de la desconfianza o la codicia. El argumento productivo es un argumento valioso pero incompleto ya que, ante la comparación con el beneficio especulativo, siempre sale perdiendo ya que no hay cultivo, por rentable o novedoso que sea, que pueda compararse con el beneficio económico que obtiene, en determinadas situaciones y tanto para la Administración Local como para los particulares, la construcción de viviendas y de espacios comerciales sobre una Aglomeración Urbana como la de Granada.

No cabe, portanto, una solución basada en la decisión de modificar el cultivo o de enriquecer la producción con el establecimiento de nuevas fábricas o instalaciones. No basta, como nos diría el Académico Miguel Giménez Yangüas<sup>7</sup>, con desatar en Granada –una vez más– la *memoria del ingenio*. Las sucesivas soluciones que han proporcionado a la Vega el cultivo masivo de la morera, la remolacha o el tabaco ahora son soluciones imposibles porque para enfrentarse a la presión inmobiliaria y especulativa deben conjugarse con una serie de valores inmateriales que corresponde tutelar a la Administración Pública, al margen de intereses particulares que pueden ser legítimos pero que chocan con la protección de un Patrimonio Histórico, material e inmaterial, de incalculable valor. Si no actuamos con rapidez, en

---

7. *El Patrimonio Industrial o la memoria del ingenio*, Discurso de Ingreso de Miguel GIMÉNEZ YANGÜAS en la Real Academia de Bellas Artes de Nuestra Señora de las Angustias de Granada contestado por Ignacio HENARES CUÉLLAR, Granada, 2009. Son reiteradas las alusiones a los distintos cultivos de la Vega para explicar los primeros y más valiosos procesos de industrialización que tienen lugar en la provincia de Granada. En la propia contestación, el profesor HENARES CUÉLLAR, nos recuerda que *la tensión especulativa, el triunfo del lucro y la generación de beneficios consiguen reducir a suelo urbanizable o chatarra los bienes que integran la también denominada arqueología industrial, sin la menor atención a los valores representados por edificios fabriles y maquinaria histórica, que opuestamente constituyen valores sociales, insustituibles e irrepetibles.*

muy pocos años quedará completamente borrada la memoria de ese diálogo histórico entre la ciudad, la geografía, el comercio y sus frutos.

Ahora, como demostración de lo anterior y conforme a una técnica fatalmente utilizada, tantas veces, en la destrucción de nuestro Patrimonio Histórico, el mejor vergel se llega a convertir en una sufrida tierra de escombros a la espera de que su visible degradación justifique la intervención urbanística más agresiva para la desproporcionada promoción inmobiliaria y la búsqueda del mayor beneficio económico a corto plazo.

Es evidente que el rendimiento agrícola sostenido ha demostrado la importancia de un entorno que ha tenido que adaptarse a las previsiones del mercado y que transformarse para mantener su razón de ser y sus condiciones de privilegio. También lo es que las ingenuas barreras urbanísticas de protección<sup>8</sup> han sido rebasadas en demasiadas ocasiones con una práctica impunidad y esta lamentable circunstancia se ha convertido, de hecho, en un axioma jurídico que nadie se atrevería a discutir con un mínimo de rigor. La realidad vivida en las últimas décadas es demasiado radical para contradecirla<sup>9</sup>. La exigencia de respeto a la legalidad urbanística no ha tenido la suficiente contundencia por parte de las autoridades encargadas de su cumplimiento y las situaciones de ilegalidad se han visto reiteradamente consolidadas por la propia actuación de las autoridades públicas. El carácter multidisciplinar de esta ponencia no permite profundizar en una cuestión netamente jurídica y controvertida pero, además de

---

8. Se refiere el profesor Ángel ISAC MARTÍNEZ DE CARVAJAL, obra citada, al fracaso de los dos límites materiales que, a modo de parapeto constructivo, se pensaba que podían defender la Vega de la invasión del cemento y que, naturalmente, no lo consiguieron: El camino de Ronda y, posteriormente, la circunvalación de Granada (páginas 321 y 322).

9. A título de ejemplo podría recordarse la reiterada referencia que se contiene en las sucesivas *Memorias* publicadas por la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en alusión a todas las provincias de la Comunidad Autónoma y, en especial, en el informe anual elaborado desde 2004 por la *Red de Fiscales de Medioambiente de Andalucía* que constituye un anexo de la misma. En especial, merece destacarse el trabajo publicado por el Fiscal Ignacio RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ en la *Memoria* correspondiente al año 2008 sobre la demolición de edificios y construcciones ilegales en terrenos protegidos. Sobre el mismo problema, del mismo autor, *Demolición por delito*, monografía publicada en la colección *Estudios de Derecho Procesal Penal* de la Editorial Comares, Granada, 2009.

lo anteriormente señalado, todos sabemos que la actuación de la jurisdicción contencioso administrativo, por su lentitud y por la falta de adopción de medidas cautelares, no ha permitido muchas veces una solución aceptable tras la controversia judicial. Se ha producido, en definitiva, un fracaso estrepitoso del argumento productivo como único elemento justificativo de la conservación de las tierras de cultivo y de su exponente legal a través de la legislación urbanística vigente. La protección del rendimiento agrícola del suelo no debiera ser el punto de partida sino el punto de llegada, un imperativo funcional que deban respetar las instituciones mediante intervenciones públicas de variado signo.

La situación anterior, brevemente esbozada, ha permitido que el análisis científico del desarrollo urbano de la ciudad de Granada alcance una conclusión incontestable<sup>10</sup>: Hemos sufrido ya un daño irreparable al destruirse un paisaje productivo que atesoraba grandes valores culturales en un entorno geográfico absolutamente privilegiado. Para completar esta triste visión, tendríamos que añadir, sin cometer ninguna exageración, que se ha visto agredida no sólo la extraordinaria riqueza del suelo, sino un elemento cultural y variado de un valor aún mayor que podría haber persistido sin dificultad de haberse buscado nuevas fórmulas legales de protección que fueran compatibles con un desarrollo ordenado y coherente de la ciudad<sup>11</sup>.

---

10. En tal sentido, el profesor Ángel ISAC MARTÍNEZ DE CARVAJAL en su monografía *Crecimiento urbano y arquitectura contemporánea en Granada (1951-2009)*, publicado por la Editorial de la Universidad de Granada en su colección *Biblioteca de humanidades, arte y arqueología*, Granada, 2010, quien establece como una de las conclusiones introductorias de su trabajo la siguiente: *El crecimiento urbano en estas décadas tiene su balance más negativo en la desaparición del paisaje, ese excepcional valor que ofrecía la ciudad por su privilegiado emplazamiento urbano y geográfico entre la Vega y Sierra Nevada que se ha perdido de manera casi irreparable* (página 19).

11. Señala Cristina FERNÁNDEZ en su trabajo *Usos agrícolas en la Vega de Granada que las áreas rurales de la Vega de Granada están sufriendo, importantes transformaciones debido a la crisis del sector agrario. Estos cambios son aún mayores en aquellas zonas localizadas en espacios periurbanos que se ven afectadas por procesos de crecimiento demográfico y expansión urbana, estableciéndose una fuerte competencia entre los usos tradicionales agrarios y los usos residenciales, recreativos e industriales. Los factores de localización de la población en la actualidad no están basados en las buenas condiciones agronómicas que llevaron a poblar la Vega, sino al proceso de metropolización del área urbana de Granada. La ciudad de Granada se refuerza como núcleo funcional, mientras que una serie de municipios de alrededor se con-*

Y por si fuera poco, nos queda la ingratitud de señalar que, salvo en algún caso excepcional, esa pérdida no se ha visto compensada con la construcción de otros elementos culturales o bienes inmuebles que, con mejor o peor criterio, pretendan sustituir de algún modo los *bienes culturales* que han desaparecido. Sobre ellos, solo se extiende la certeza de lo mediocre, lo insustancial y la fatalidad de lo irreparable.

### 3. Las fórmulas de protección actual: La legalidad urbanística

Como ya hemos señalado, hasta la fecha, el esfuerzo institucional para la defensa y conservación de la Vega se ha centrado en la protección a través de instrumentos de planeamiento urbanístico y ordenación territorial, en especial, el llamado Plan de Ordenación Territorial de la Aglomeración Urbana de Granada (POTAUG) que fue elaborado en 1999<sup>12</sup> y modificado en el año 2005<sup>13</sup>, instrumentos que encontraban su justificación en el sostenimiento del extraordinario valor productivo del suelo y que reconocían, de algún modo e indirectamente, una suma de valores culturales presentes en el territorio protegido.

En términos generales, el POTAUG ha sido valorado de forma muy positiva, considerando que realizaba un encomiable esfuerzo sin precedentes en la ordenación territorial de un entorno tan

---

*vienten en centros industriales, de almacenaje o residenciales con un gran crecimiento de su parque inmobiliario a precios bastante inferiores que la capital. Conforme nos alejamos del centro principal, se reconoce una menor influencia de la capital y una mayor existencia y renovación de actividades agrarias, sin excesivos conflictos entre estos usos y los urbanos. La causa principal de esta pérdida de suelo es la expansión urbana debida a las políticas desarrollistas implantadas en los años 80 por la mayoría de los ayuntamientos. Entre los años 1973 y 1983 se incrementó la periferia en 85.000 viviendas. Las vías de comunicación han sido otra de las principales causas de la ocupación, ya que se han constituido en ejes de crecimiento, la A92, la A66, la circunvalación y sobre todo la Ronda Sur. Publicación electrónica bajo el título genérico *Ciudades para un futuro más sostenible*, en Biblioteca CF S promovida por el Ministerio de la Vivienda, la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid y otras instituciones, Madrid, 2010.*

12. Aprobado en virtud de Decreto 244/1999.

13. Resolución de 16 de diciembre de 2004 (BOJA 11 de enero de 2005).



complejo. No parece lógico reproducir lo que otros compañeros de la Academia, con mayor autoridad que yo, acaban de señalar pero sí conviene establecer unas líneas básicas que nos permitan comprender el valor de esta norma de la que debemos partir cuando se trate de incrementar los niveles de protección de un espacio que ha sido reiteradamente agredido en los últimos años en situaciones de impunidad.

Uno de los objetivos generales del POTAUG, citado en tercer lugar, era la preservación de valores medio ambientales, paisajísticos, productivos, históricos y culturales que pudieran existir en la Aglomeración Urbana, siempre garantizando el aprovechamiento de las potencialidades existentes. La Comisión Redactora del Plan había consultado la antigua Propuesta para la ordenación y protección de la Vega de Granada y consideraba que se trataba de un territorio perfectamente delimitado y diferenciado que podría ser definido, de manera un tanto esquemática, como un *espacio agrario singular* por su alta productividad y sobre el que debieran desarrollarse, entre otras y en los próximos años, las siguientes estrategias:

- a) Señalar de manera precisa los suelos de más alto valor productivo agrícola concentrados en la llamada llanura aluvial del Genil. Este espacio vendría a coincidir con el que precisaría una mayor protección, pero es preciso señalar que esta protección debe articularse sobre la base de una nueva perspectiva que englobe, además del rendimiento puramente agrícola, otros valores culturales múltiples de la extraordinaria importancia, por ejemplo, del yacimiento arqueológico de *Madinat Ilbira* (Medina Elvira)<sup>14</sup> que viene excavándose desde 2004.
- b) Elaborar un estudio monográfico completo sobre la Vega de Granada y cual deba ser su ámbito de protección. Es evidente que esta labor debería abordarse por un grupo de expertos desde una perspectiva conservacionista, multidisciplinar y patrimonial, que no olvide la importancia de la agronomía y que aproveche

---

14. El yacimiento arqueológico de Medina Elvira fue declarado *Bien de Interés Cultural* en 2004, estableciendo un perímetro de protección de 322 hectáreas.

la condición universitaria de la ciudad de Granada. El estudio debe superar el elemento protector puramente agrícola que ha resultado insuficiente, pero tiene que incidir en él como uno de los destinos esenciales de la intervención pública ya que, de otro modo, se estaría traicionando la naturaleza de esta riqueza patrimonial.

- c) El dictado de normas vinculantes para la mejora del planeamiento de los municipios afectados. En buena medida, estas normas han sido objeto de desarrollo a través de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, *de Ordenación Urbanística de Andalucía* y, más recientemente, a través del Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía<sup>15</sup>.

Al margen de las anteriores consideraciones generales, la idea principal que debe extraerse de la protección urbanística actualmente vigente, es que puede configurarse como una base sólida que permita extender los instrumentos de protección a las nuevas previsiones de la legislación cultural. Se trataría de una normativa perfectamente coherente y compatible con el planeamiento que demostraría algo esencial cuando abordamos el problema de la protección de los valores ambientales y la cultura. Y es que no se trata de defender un principio de autoridad urbanística, sino de defender un concepto de mucha mayor entidad como el de la integridad geográfica ya que su pérdida puede determinar un cambio profundamente negativo de las condiciones de nuestro entorno, rebajando innecesariamente los niveles de nuestra calidad de vida y poniendo en franco peligro una parte, quizá de las más importantes, de nuestro futuro.

#### 4. La protección de la Vega como ejemplo de un Patrimonio Histórico *múltiple*

No es posible reconducir la riqueza cultural que atesora la *Vega* de Granada a cualquiera de las categorías conceptuales que permiten definir los bienes que integran el Patrimonio Histórico español. Su

---

15. Aprobado por Decreto 60/2010, de 16 de marzo (BOJA número 66, de 7 de abril de 2010).

importancia no viene determinada por el valor de algún inmueble o conjunto monumental, por la red de acequias históricas, por un yacimiento arqueológico o por el paisaje de antiguos cultivos o frescas alamedas, es la totalidad del territorio, su persistencia productiva y su aplicación a la vida social la que sostiene una valoración mucho mayor que la que pueda ser otorgada de manera individual a cada uno de sus elementos materiales.

Además, es un Patrimonio Histórico *relacionado* que no puede reducirse al territorio específico que se contiene en el perímetro de protección. Nadie debe pensar que protegiendo la Vega únicamente protegemos un enclave *natural*. Su grandeza y valor vienen determinados por la labor conjunta y continuada del hombre y la naturaleza. No defendemos exclusivamente el valor intrínseco del paisaje, también defendemos el fruto y su transformación, la fábrica que se erige para aprovechar la producción y la ruta comercial o el comercio mismo que abre los caminos de la tierra labrada y del agua que nos regala la naturaleza.

Esta idea es antigua en la legislación conservacionista. Quizá sea conveniente recordar que, conforme a lo que se establecía en el artículo 1 de la Convención de París de 1972, dentro del Patrimonio Cultural o Histórico cabría incluir algunos lugares que son conocidos, en terminología muy expresiva, como *obras conjuntas del hombre y la naturaleza*<sup>16</sup>. Este sería el caso de la Vega de Granada. En definitiva,

---

16. Concretamente, en el artículo 1 de la *Convención de París* de 1972 se considera *Patrimonio Cultural* a:

Los monumentos: Obras arquitectónicas, de cultura o pintura monumental, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas, y grupos de elementos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia del arte o de la ciencia.

Los conjuntos: Grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia del arte o de la ciencia.

Los lugares: Obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza, así como las zonas, incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico.

Por su parte, el artículo 2 considera, a los efectos de la Convención, como Patrimonio Natural:

Los monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas o por grupos de estas formaciones que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico.

debemos hablar de un solo concepto de Patrimonio Histórico con una naturaleza perdurable y relevante para nuestra especie y que está integrado tanto por elementos naturales como por aportaciones artificiales o culturales que el simple paso del tiempo a través de la convivencia, conforme a la concepción diacrónica de la vida social, ha *naturalizado* y convertido en un *testimonio material dotado de un valor de civilización*, siguiendo la famosa definición acuñada por la doctrina italiana<sup>17</sup> en su clásica *teoría de los bienes culturales* y con ocasión de los trabajos desarrollados en el Informe<sup>18</sup> elaborado por la famosa Comisión Franceschini que, recordemos, fue creada en la República de Italia en 1964 para *recapitular* acerca de la situación y los severos daños sufridos en su riqueza monumental una vez concluida la segunda contienda mundial.

Todas estas ideas de afección de la labor humana sobre la naturaleza, se encuentran presentes con una especial intensidad en los bienes de la Vega y ello se puede traducir en distintas disposiciones legales que vinculan la protección de los bienes culturales con la evolución de su entorno y en algunas formas muy novedosas de protección.

Nuestra legislación cultural se ha caracterizado desde su primera sistematización<sup>19</sup> por mantener criterios expansivos en la consideración de los *bienes culturales* y permitir la configuración de nuevas categorías de protección que hubieran sido impensables pocos

---

Las formaciones geológicas o fisiográficas y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el hábitat de especies animal o vegetal amenazadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico.

Los lugares naturales o las zonas naturales estrictamente delimitadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural.

17. Sobre la teoría de los Bienes Culturales del profesor de la Universidad de Roma, Massimo Severo GIANNINI hay que recordar el extenso e imprescindible trabajo publicado en España por Juan Manuel ALEGRE ÁVILA con el título *Evolución y Régimen Jurídico del Patrimonio Histórico* (dos tomos), Madrid, Ministerio de Cultura, 1994. La teoría se introduce en España a través del trabajo de Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *Consideraciones generales sobre una nueva legislación del Patrimonio artístico, histórico y cultural*, en Revista española de Derecho Administrativo, número 39, 1983.

18. Puede consultarse en el número 1 de la *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Milán, 1966.

19. Ley 16/1985, de 25 de junio, *del Patrimonio Histórico Español*.

años antes. Al mismo tiempo, la doctrina ha puesto de manifiesto que la noción de *bien cultural* debe ser una noción abierta, lastrada por una cierta indefinición que resulta inevitable para que pueda *respirar* y desarrollarse, un concepto jurídico indeterminado que debe ser individualizado por las autoridades culturales a través de distintas herramientas legales que sirvan para preservarlo dando cumplimiento, además, al principio de seguridad jurídica. Esta formulación general de los *bienes culturales*, con el paso del tiempo y la mayor conciencia social, ha ido complicándose para mejorar, dando lugar a la aparición de nuevas fórmulas protectoras en las que se encuentra presente, de una forma esencial, la idea de *multiplicidad*<sup>20</sup>.

Al margen de lo anterior y de la importancia que el entorno ha tenido siempre en la consideración de los inmuebles protegidos, lo cierto es que son meros atisbos o escasas las referencias de la legislación estatal a situaciones en las que pueda apreciarse lo que podríamos llamar un Patrimonio Histórico de naturaleza *múltiple*<sup>21</sup>. Sólo la legislación autonómica ha podido crear recientemente una nueva categoría, como luego veremos, que podría encajar en esta idea de la multiplicidad de valores culturales que son dignos de protección y que aparecen cuando puede llevarse a cabo una lectura correcta de un determinado espacio geográfico y de su devenir histórico.

Cabría, en principio, entender que este carácter *múltiple* del Patrimonio Histórico tiene lugar cuando un mismo valor material produce distintas categorías de protección. Pero no nos referimos a conjuntos monumentales o sitios históricos, más o menos extensos y vinculados en mayor o menor medida con distintas manifestaciones de la cultura o de la historia, en los que se *acumulan* materialmente una serie de *bienes culturales*. Tampoco hablamos de edificios o de espacios que tengan la virtud de atesorar distintas razones históricas

---

20. Así, Concepción BARRERO RODRÍGUEZ, en *Patrimonio Cultural y Derecho. La legislación española y andaluza*, Instituto Andaluz de la Función Pública, Sevilla, 2009.

21. Quizá el concepto legal más aproximado que persista en la legislación estatal sería el de *Sitio Histórico* al que se refiere el artículo 15.4 de la Ley 16/1985 de 25 de Junio, *del Patrimonio Histórico Español* y es definido como *el lugar o paraje natural vinculado a acontecimientos o recuerdos del pasado, a tradiciones populares, creaciones culturales o de la naturaleza y a obras del hombre, que posean valor histórico, etnológico, paleontológico o antropológico*.

de protección, como un establecimiento fabril determinado puede contener ingenios mecánicos que marcaron, en su momento, un hito industrial y al propio tiempo contiene elementos estéticos u ornamentales también merecedores de protección. El carácter múltiple del Patrimonio tiene lugar cuando, en un mismo entorno, se suceden bienes ambientales o culturales de diversa naturaleza y generan, por su coherencia histórica, por su unidad referencial, un valor superior a su adición material, que está claramente diferenciado de sus elementos individuales y que debe ser, justamente por ello, generosamente protegido por el derecho.

## 5. Las nuevas Zonas Patrimoniales

El artículo 25 de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, *del Patrimonio Histórico de Andalucía*, clasifica entre aquellos bienes inmuebles que, por su indudable importancia y valor, pueden ser declarados como *Bienes de Interés Cultural*, a las llamadas Zonas Patrimoniales. El artículo siguiente nos proporciona una definición legal al conceptuarlas como *aquellos territorios o espacios que constituyen un conjunto patrimonial, diverso y complementario, integrado por bienes diacrónicos representativos de la evolución humana, que poseen un valor de uso y disfrute para la colectividad y, en su caso, valores paisajísticos y ambientales.*

No cabe duda que esta aportación legal, que no tiene equivalencia en la normativa estatal, ha sido muy afortunada porque ofrece una mínima respuesta a situaciones como la que nos plantea la preservación y futuro de la Vega de Granada. En la Exposición de Motivos de la nueva ley andaluza se nos recuerda la fuerte relación del patrimonio inmueble con el territorio sobre el que se asienta, así como las *influencias recíprocas existentes* que tienen lugar y que merecen toda la atención del jurista y están presentes en las distintas figuras que permiten la declaración de estos bienes como *Bienes de Interés Cultural*. Esta relación, siempre presente, se hace patente de un modo mucho más intenso en el nuevo concepto de Zona Patrimonial. Textualmente señala la citada Exposición de Motivos que *aquí el territorio articula un sistema patrimonial integrado, en el que coexisten bienes de distinta naturaleza y cronología, unidos*

*indisolublemente a los valores paisajísticos y ambientales existentes.* Es curioso que resulte más afortunada la descripción realizada en el pórtico de la norma que en la extensa definición legal de su articulado, más imprecisa y sometida a variadas interpretaciones.

Conforme a lo que venimos señalando, en la configuración de las nuevas Zonas Patrimoniales, la legislación andaluza procura responder a la necesidad de contar con una nueva figura de protección *donde el territorio, en tanto que ámbito en el que se produce la evolución humana, tenga un papel central*<sup>22</sup>. Se elabora con ello un nuevo concepto caracterizado por su dinamismo, por su carácter profundamente temporal, por su sentido diacrónico, ya que no solo protege lo que se asienta sobre el territorio o el territorio mismo, sino la transformación que opera a consecuencia de la acción del hombre y del curso de la historia, proyectando esta consideración hacia el futuro conforme a una serie de directrices que deben quedar reflejadas en un instrumento normativo elaborado por la Administración Pública.

Dentro de la propia Ley 14/2007, como elementos que complementan la anterior figura de protección, convendría recordar una serie de breves preceptos que aluden a las Instituciones del Patrimonio Histórico Andalúz y, en especial, a los llamados Espacios Culturales que se dividen en Conjuntos y en Parques Culturales. Esos últimos pueden ser creados para la gestión de una o varias Zonas Patrimoniales. La característica esencial de tales espacios es que deben contar, en atención a su relevancia patrimonial, con un *órgano de gestión propio* y con un Plan Director que permita ejecutar con toda eficacia la acción institucional para la defensa de la cultura.

**Artículo 75.** Clasificación y régimen aplicable.

1. Son instituciones del Patrimonio Histórico Andalúz los Archivos, Bibliotecas, Centros de Documentación, los Museos y los Espacios Culturales.
2. Los Museos, Archivos, Bibliotecas y Centros de Documentación se regirán por sus correspondientes Leyes especiales.

---

22. En tal sentido, Guillermo LÓPEZ RECHE, en texto de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre de *Patrimonio Histórico de Andalucía. Primera aproximación*, Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía, Sevilla, 2008.

3. Gozarán de la protección que la presente Ley establece para los Bienes de Interés Cultural los inmuebles de titularidad de la Comunidad Autónoma destinados a la instalación de Archivos, Bibliotecas, Centros de Documentación, Museos y Espacios Culturales, así como los bienes muebles integrantes del Patrimonio Histórico Andaluz en ellos custodiados.

**Artículo 76. Concepto.**

Se entiende por Espacio Cultural el comprendido por aquellos inmuebles de titularidad pública o privada inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, o agrupaciones de los mismos, que por su relevancia o significado en el territorio donde se emplazan se acuerde su puesta en valor y difusión al público.

**Artículo 77. Clasificación.**

Los Espacios Culturales de Andalucía se clasifican en Conjuntos y Parques Culturales. Los Conjuntos en su constitución harán referencia a la tipología patrimonial por la que hayan sido objeto de inscripción en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz los bienes inmuebles que los integran.

**Artículo 78. Conjuntos Culturales.**

Los Conjuntos Culturales son aquellos Espacios Culturales que por su relevancia patrimonial cuentan con un órgano de gestión propio.

**Artículo 79. Funciones de los Conjuntos.**

Los Conjuntos asumirán funciones generales de administración y custodia de los bienes que tengan encomendados, y especialmente formularán y ejecutarán un Plan Director que desarrollará programas en materia de investigación, protección, conservación, difusión y gestión de los bienes tutelados, y, en general, cuantas les sean encomendadas por la Consejería competente en materia de patrimonio histórico.

**Artículo 80. Estructura y funcionamiento de los Conjuntos.**

1. La estructura y funcionamiento del órgano de gestión de los Conjuntos se regirá por lo dispuesto en esta Ley y en sus normas de creación, pudiendo adoptar cualquiera de las formas, con o sin personalidad jurídica, previstas por el ordenamiento jurídico, en función de las necesidades planteadas por sus características y finalidad.

2. Los Conjuntos contarán con una dirección, designada por la persona titular de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico, y podrán contar con una Comisión Técnica que desarrollará funciones de órgano colegiado consultivo, debiendo ser todas las personas designadas funcionarios de carrera o profesionales de reconocido prestigio en el ámbito del Patrimonio Histórico.

**Artículo 81. Parques Culturales.**

1. Los Parques Culturales son aquellos Espacios Culturales que abarcan la



totalidad de una o más Zonas Patrimoniales que por su importancia cultural requieran la constitución de un órgano de gestión en el que participen las Administraciones y sectores implicados.

**Artículo 82. Estructura y funcionamiento de los Parques Culturales.**

1. La composición y funcionamiento del órgano de gestión de los Parques Culturales vendrán establecidos en su norma de creación, pudiendo adoptar cualquiera de las formas, con o sin personalidad jurídica, previstas por el ordenamiento jurídico, y que en todo caso contemplará la obligatoriedad de redactar un Plan Director, en los términos establecidos en el artículo 79 de esta Ley.

2. Cuando coexistan en el mismo territorio un Parque Cultural y otra figura de protección en los que puedan coincidir objetivos comunes, se podrán buscar formas de colaboración para la integración de los órganos de gestión y consultivos o de participación social de ambos, de acuerdo con el régimen jurídico de protección, ordenación y gestión de cada uno de ellos.

La declaración de la Vega de Granada como nueva Zona Patrimonial debería determinar su integración en un Parque Cultural que contara con un órgano de gestión propio en el que se integraría una Comisión Técnica que realizaría funciones de órgano consultivo y con un Plan Director que permitiera el cumplimiento de todos los fines de conservación de aquellos valores culturales que se quieren proteger. Es evidente que una de las principales funciones de este instrumento de gestión es la de poner de manifiesto la posible rentabilidad de un espacio que debiera encontrar, teniendo en cuenta su enorme riqueza productiva y su especial ubicación, fórmulas suficientes de auto financiación.

De otra parte, la Comisión Técnica, que debe formarse *por funcionarios de carrera o profesionales de reconocido prestigio en el ámbito del Patrimonio Histórico*, debe reclamar la presencia de profesionales independientes, aprovechando la tradición universitaria de la ciudad de Granada y conforme a criterios de actuación inspirados en un principio de transparencia institucional.

En mi opinión y aunque no existe previsión expresa, estos instrumentos normativos debieran, en pureza y para una mayor seguridad jurídica, dar lugar a la promulgación de una Ley que, en todo caso y con la extensión necesaria, debiera otorgar personalidad jurídica propia a los órganos de gestión, permitir la intervención

de las administraciones implicadas<sup>23</sup> y establecer una mayor dosis de seguridad jurídica de cara al futuro. La complejidad de estas declaraciones no debe convertirse en un obstáculo infranqueable que determine la inactividad pública y se deje arrastrar por una inercia muy perniciosa para la defensa de algunos brillantes exponentes de nuestro Patrimonio Histórico en situación de peligro.

En este punto conviene recordar que otra de las aportaciones novedosas de la Ley 14/2007 que ha sido valorada muy positivamente, ha sido la de establecer un régimen de inspección y sanciones que sirvan para exigir el cumplimiento de la legislación protectora en materia cultural, otorgando a los inspectores la condición de agentes de la autoridad y concediendo valor probatorio a las actas que elaboren en el ejercicio de sus funciones<sup>24</sup>.

## 6. La ordenación territorial como bien jurídico tutelado por el derecho penal

*La protección penal del entorno necesario para una digna calidad de vida*<sup>25</sup> o *la utilización racional del territorio*<sup>26</sup> son afirmaciones esenciales que aparecen en las sociedades occidentales cuando se comprende que la cuestión excede del ámbito puramente administrativo y requiere el concurso de la norma sancionadora más enérgica que exista en el Estado de Derecho. Y es que en el orden territorial confluyen derechos constitucionales de tal intensidad que su agresión, mediante la contrariedad con la norma legal, exige la intervención del proceso penal como único elemento con una capacidad suficiente de disuasión.

---

23. En *La Ley andaluza de Patrimonio Histórico: novedades significativas* de Gustavo LÓPEZ RECHE, ponencia publicada en el libro *Patrimonio Histórico: retos, miradas, asociaciones e industrias culturales*, dentro del Seminario Permanente de Patrimonio Histórico organizado por la Universidad Internacional de Andalucía, Sevilla, 2010.

24. Artículo 105 de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, de Patrimonio Histórico de Andalucía.  
25. La frase es utilizada por el Fiscal Antonio NARVÁEZ RODRÍGUEZ en *Los delitos sobre la ordenación del territorio*, publicado en Estudios del Ministerio Fiscal publicado por el Centro de Estudios Jurídicos, Madrid, 1997.

26. Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983.

Al margen de lo anterior, la ordenación territorial exige una movilización institucional por parte de todos los poderes del Estado para su defensa y para su fortalecimiento, una visión de conjunto que permita comprender todas las consecuencias sociológicas, económicas, culturales y legales de la infracción que ataca el territorio como exponente del interés social. Estas iniciativas han cristalizado en numerosas actuaciones legislativas entre las que desataca la tipificación de una serie de delitos que defienden la ordenación territorial y que son considerados, en definitiva y como ha señalado la doctrina desde el momento mismo de su creación, una imprescindible *superación del derecho urbanístico*<sup>27</sup>. La necesidad de coordinar la actuación institucional en diversos campos y de superar un concepto sectorial de la ordenación del territorio, en definitiva, es una demanda cada día más frecuente que también otorga al derecho penal, por su condición improrrogable, una posición de cierta superioridad<sup>28</sup>.

Como ha puesto de manifiesto el Preámbulo de la Carta Europea de 1983, la Ordenación del Territorio puede ser definida como *la expresión espacial de las políticas económicas, social, cultural y ecológica de cualquier sociedad*. Quizá con mayor acierto, la doctrina española la define desde hace casi cincuenta años como una fórmula de *distribución geográfica óptima*<sup>29</sup> que, con respeto a los derechos individuales, asegura o procura las mejores condiciones de vida<sup>30</sup>. Especialmente apropiada en un trabajo que analiza la situación de la Vega sería aquella definición que, para definir la ordenación territorial, alude al *desarrollo armonioso de las regiones en función de sus respectivas vocaciones productivas*<sup>31</sup>.

27. Jesús TIRADO ESTRADA en *Delitos contra la Ordenación del Territorio: Aspectos generales. Problemática práctica derivada de la relación Administración-Jurisdicción. Derecho Penal Derecho administrativo* publicado por el Centro de Estudios Jurídicos de la Administración de Justicia en *Estudios del Ministerio Fiscal*, Madrid, 1998.

28. Como ejemplo, desde una perspectiva económica, *Ordenación del territorio y planificación de plataformas logísticas: Reflexiones críticas para una estrategia de futuro* de Bernardo SÁNCHEZ PAVÓN, Instituto Gallego de Estudios del Transporte y las Infraestructuras.

29. Ya lo señalaba Carlos FEAL LAGO en *La ordenación del territorio en Europa* publicado por el Ministerio de la Vivienda, Madrid 1970.

30. En términos similares y abundando en las ideas de nivel de vida, corrección de los desequilibrios generados por el desarrollo y la mejora de la calidad de vida, Fernando LÓPEZ RAMÓN, en *Estudios Jurídicos sobre Ordenación del Territorio*, Aranzadi, 1995, página 63.

31. Así en *Aménagement du territoire et développement régional, la Documentation française*, en Instituto de Estudios Políticos de Grenoble, Tomo I, 1965.

Estos conceptos de la ordenación territorial no hacen más que favorecer el cumplimiento de distintos principios constitucionales que recuerdan la necesidad de promover las condiciones que sean más favorables para el progreso social o económico<sup>32</sup>, mediante la defensa y restauración del medio ambiente, de los *bienes culturales* asociados al territorio<sup>33</sup> y mediante el uso racional de nuestros recursos naturales<sup>34</sup>.

Pues bien, el inevitable concurso del derecho penal, lo que debe proteger es un principio de autoridad ambiental vinculado no con el respeto de la mera ordenación urbanística, de signo local y naturaleza normalmente administrativa, sino con el respeto con un equilibrio geográfico que no debe ser quebrantado para no degradar innecesariamente las condiciones de vida de los ciudadanos. Un equilibrio geográfico que preserva una serie de valores sociales, económicos y culturales que permiten llevar a cabo una lectura constitucional para la protección de nuestro pasado y de nuestro entorno.

## 7. Los nuevos delitos contra la ordenación territorial tras la reforma operada en virtud de la Ley Orgánica 5/2010

La dogmática penal española había venido reclamando con insistencia la necesidad de reforma del Código Penal de 1995 en la regulación de los delitos contra la ordenación territorial. Tras numerosas vicisitudes procesales y distintas reformas parciales claramente insatisfactorias, la reforma más ambiciosa en esta materia ha tenido lugar en virtud de la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio que entró en vigor el pasado 23 de diciembre. Para no extender de manera excesiva nuestro trabajo plantearemos un breve esbozo de la situación actual y su aplicación a situaciones protectoras de terrenos como los de la Vega de Granada.

---

32. Artículo 40.1 de la Constitución Española.

33. Sobre la vinculación de Medio Ambiente y Patrimonio Histórico puede consultarse *Tres estudios Jurídicos sobre el Patrimonio Histórico*, Cristina GUIZASOLA LERMA, Emilio CORTÉS BECHIARELLI y Jesús GARCÍA CALDERÓN, Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía, Sevilla, 2005.

34. Artículo 45.2 de la Constitución Española.

Como nos indica la propia Exposición de Motivos de la Ley 5/2010 del Código Penal, los delitos contra la ordenación del territorio y el urbanismo son objeto de una reforma ambiciosa que abarca varios aspectos del problema. En primer término, se modifica la propia rúbrica del Capítulo en la que aparece, junto a la ordenación del territorio, el urbanismo como magnitud que es objeto de una tutela directa por el derecho penal. En segundo término, se introducen una serie de mejoras en la regulación de estos delitos que serían, brevemente esbozadas, las que exponemos a continuación.

- a) Como manifiesta la Exposición de Motivos, se amplía el ámbito de las conductas típicas que pueden dar lugar a la exigencia de responsabilidad penal ya que junto a las conductas de aquellos promotores, constructores o técnicos directores que lleven a cabo obras de construcción o edificación no autorizables en suelos protegidos o en suelos no urbanizables, se añaden ahora las obras clandestinas de urbanización, ya que éstas pueden tener un mayor impacto sobre el territorio que las de mera construcción o edificación a las que, además, suelen preceder.
- b) *A fin de evitar la consolidación de los beneficios producidos por el delito* o la rentabilidad material de la infracción, recuerda la misma Exposición de Motivos, se establece una pena de multa ordinaria sobre la base de determinados plazos temporales (12 a 24 meses) a los que se asigna una cuota diaria conforme a los límites establecidos en el artículo 50 del Código Penal<sup>35</sup>. Pero esta multa, en aquellos casos en los que el beneficio obtenido por el delito fuese superior a la cantidad resultante de la aplicación del sistema habitual de días-cuota, puede transformarse en una multa *del doble al cuádruple del montante de dicho beneficio*. Para dar un correcto cumplimiento al precepto deben buscarse fórmulas adecuadas para llevar a cabo investigaciones de bienes con celeridad y garantías.

---

35. Conforme al precepto citado la cuota diaria, que siempre debe imponerse de forma motivada, tiene un mínimo de dos y un máximo de cuatrocientos euros *excepto en el caso de las multas imponibles a las personas jurídicas, en las que la cuota diaria tendrá un mínimo de 30 y un máximo de 5.000 euros. A efectos de cómputo, cuando se fije la duración por meses o por años, se entenderá que los meses son de treinta días y los años de trescientos sesenta.*

- c) Se mantiene, en contra del sentir reiterado de la Fiscalía Superior de Andalucía<sup>36</sup>, el carácter potestativo de las demoliciones de las obras ilegales *y la reposición a su estado originario de la realidad física alterada, sin perjuicio de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe*. La cuestión siempre ha resultado muy controvertida porque es conocida la tendencia de la delincuencia urbanística a sostener una política de hechos consumados procurando la implicación de terceros de buena fe.
- d) Se establece la posibilidad de sanción de las personas jurídicas, una de las más importantes aportaciones de la reforma operada en el Código Penal a través de la Ley 5/2010 para numerosas figuras delictivas.
- e) Por último, tiene lugar el comiso de las ganancias obtenidas con la actividad delictiva. Ello, como en el caso anterior, igualmente determina que deba realizarse una investigación patrimonial que pueda establecer las sucesivas transformaciones que puedan tener lugar del beneficio ilícito obtenido.

En lo que respecta al delito de prevaricación urbanística, en la actualidad la conducta prevaricadora amplía sus objetivos ya que puede vincularse con los instrumentos de planeamiento, así como con los proyectos de parcelación y reparcelación. Y, como venía siendo demandado por la doctrina, se tipifica una nueva forma de prevaricación *omisiva* mediante la ocultación de actos ilícitos observados por los servicios de inspección y la omisión de inspecciones que tuvieran carácter obligatorio. Conforme viene siendo una acusada tendencia del derecho ambiental no solo se busca el castigo del infractor sino también el de la autoridad o funcionario que consiente la infracción.

Los tipos penales anteriormente comentados se contienen en dos únicos preceptos redactados en los siguientes términos, tras la reforma operada en virtud de la citada Ley Orgánica 5/2010.

---

36. La posición de la Fiscalía Superior, plasmada en las últimas *Memorias* remitidas al Parlamento de Andalucía no es tanto la de establecer una demolición preceptiva en la norma penal; sino la de una demolición acordada como norma general y salvo en situaciones totalmente excepcionales, como la única medida que puede tener, en muchas ocasiones, un verdadero efecto disuasorio.

### Artículo 319 del Código Penal

1. Se impondrán las penas de prisión de un año y seis meses a cuatro años, multa de doce a veinticuatro meses, salvo que el beneficio obtenido por el delito fuese superior a la cantidad resultante en cuyo caso la multa será del tanto al triplo del montante de dicho beneficio, e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a cuatro años, a los promotores, constructores o técnicos directores que lleven a cabo obras de urbanización, construcción o edificación no autorizables en suelos destinados a viales, zonas verdes, bienes de dominio público o lugares que tengan legal o administrativamente reconocido su valor paisajístico, ecológico, artístico, histórico o cultural, o por los mismos motivos hayan sido considerados de especial protección.

2. Se impondrá la pena de prisión de uno a tres años, multa de doce a veinticuatro meses, salvo que el beneficio obtenido por el delito fuese superior a la cantidad resultante en cuyo caso la multa será del tanto al triplo del montante de dicho beneficio, e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a cuatro años, a los promotores, constructores o técnicos directores que lleven a cabo obras de urbanización, construcción o edificación no autorizables en el suelo no urbanizable.

3. En cualquier caso, los jueces o tribunales, motivadamente, podrán ordenar, a cargo del autor del hecho, la demolición de la obra y la reposición a su estado originario de la realidad física alterada, sin perjuicio de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe. En todo caso se dispondrá el comiso de las ganancias provenientes del delito cualesquiera que sean las transformaciones que hubieren podido experimentar.

4. En los supuestos previstos en este artículo, cuando fuere responsable una persona jurídica de acuerdo con lo establecido en el artículo 31 bis de este Código se le impondrá la pena de multa de uno a tres años, salvo que el beneficio obtenido por el delito fuese superior a la cantidad resultante en cuyo caso la multa será del doble al cuádruple del montante de dicho beneficio.

Atendidas las reglas establecidas en el artículo 66 bis, los jueces y tribunales podrán asimismo imponer las penas recogidas en las letras b) a g) del apartado 7 del artículo 33.

### Artículo 320 del Código Penal

1. La autoridad o funcionario público que, a sabiendas de su injusticia, haya informado favorablemente instrumentos de planeamiento, proyectos de urbanización, parcelación, reparcelación, construcción o edificación o la concesión de licencias contrarias a las normas de ordenación territorial o urbanística vigentes, o que con motivo de inspecciones haya silenciado la infracción de dichas normas o que haya omitido la realización de inspecciones

de carácter obligatorio será castigado con la pena establecida en el artículo 404 de este Código y, además, con la de prisión de un año y seis meses a cuatro años y la de multa de doce a veinticuatro meses.

2. Con las mismas penas se castigará a la autoridad o funcionario público que por sí mismo o como miembro de un organismo colegiado haya resuelto o votado a favor de la aprobación de los instrumentos de planeamiento, los proyectos de urbanización, parcelación, reparcelación, construcción o edificación o la concesión de las licencias a que se refiere el apartado anterior, a sabiendas de su injusticia.

Al margen de las previsiones del POTAUG, la declaración de la Vega como Zona Patrimonial permitiría una protección integral y detallada de todo el territorio, señalando una nueva barrera de protección por la posible aplicación de otros preceptos del Código Penal, en los términos que expondremos a continuación.

## 8. Los delitos *sobre* el Patrimonio Histórico

La protección de la Vega como Zona Patrimonial o la agresión a los bienes culturales ya existentes en su territorio podría determinar, al margen de las responsabilidades penales anteriores por la posible comisión de un delito contra la ordenación del territorio, la existencia de un nuevo delito sobre el Patrimonio Histórico en situación de concurso ideal y conforme a las tipologías que están contenidas en el Capítulo I del Título XVI del Libro II del Código Penal, que está genéricamente referido a los delitos *relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo, la protección del Patrimonio Histórico y el Medio Ambiente*.

El Capítulo previamente citado, respecto a la protección penal de bienes culturales, contiene solamente cuatro preceptos que, con una penalidad relativamente reducida que no supera en ningún caso los tres años de prisión, al margen de las distintas penas de multa y, en algunos casos, una pena de inhabilitación especial para profesión u oficio, estarían referidos a las siguientes conductas:

- a) El derribo o alteración grave de *edificios singularmente protegidos por su interés histórico, artístico, cultural o monumental* contemplado en el artículo 321 del Código Penal en cuya



virtud se imponen penas de prisión de seis meses a tres años, multa de doce a veinticuatro meses y, en todo caso, la pena de inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a cinco años. El mismo precepto, en su párrafo segundo, establece que puede ordenarse de forma motivada en la sentencia y siempre con cargo al autor o autores de los hechos, *la reconstrucción o restauración de la obra, sin perjuicio de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe.*

- b) La adopción de acuerdos en organismos administrativos o la emisión de informes favorables para llevar a cabo estos derribos o alteraciones como una forma de prevaricación especial del artículo 322 del mismo texto legal. Concretamente, el precepto anteriormente citado se refiere a la *autoridad o funcionario público que, a sabiendas de su injusticia, haya informado favorablemente proyectos de derribo o alteración* (debe entenderse alteración grave), *de edificios singularmente protegidos* imponiendo, además de la pena establecida en el artículo 404 del Código Penal para las formas genéricas de prevaricación<sup>37</sup>, la pena de prisión de seis meses a dos años o la pena de multa de doce a veinticuatro meses. El párrafo segundo del precepto aclara que *con las mismas penas se castigará a la autoridad o funcionario público que por sí mismo o como miembro de un organismo colegiado haya resuelto o votado a favor de su concesión a sabiendas de su injusticia.*
- c) Los daños dolosos del artículo 323 en un *archivo, registro, museo, biblioteca, centro docente, gabinete científico, institución análoga o en bienes de valor histórico, artístico, científico, cultural o monumental, así como en yacimientos arqueológicos* son castigados con la pena de uno a tres años de prisión y multa de doce a veinticuatro meses. El apartado segundo del artículo establece la facultad potestativa del tribunal para ordenar con cargo del autor del daño, *la adopción de medidas encaminadas*

---

37. El artículo 404 del Código Penal español se refiere, al tipificar la forma básica de la prevaricación administrativa, a *la autoridad o funcionario público que, a sabiendas de su injusticia, dictare una resolución arbitraria en un asunto administrativo se le castigará con la pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de siete a diez años.*

*a restaurar, en lo posible, el bien dañado.* El régimen penal de los daños se completa con la agravación específica que se encuentra tipificada en la *Falta contra el Patrimonio* del artículo 625.2 del Código Penal que castiga<sup>38</sup>, los daños causados, por un importe no superior a los 400 euros, en *archivo, registro, museo, biblioteca, centro docente, gabinete científico, institución análoga o en bienes de valor histórico, artístico, científico, cultural o monumental, así como en yacimientos arqueológicos.*

- d) Los daños por imprudencia grave del artículo 324 del Código Penal, en cuantía superior a 400 euros, *en un archivo, registro, museo, biblioteca, centro docente, gabinete científico, institución análoga o en bienes de valor artístico, histórico, cultural, científico o monumental, así como en yacimientos arqueológicos* son castigados con la pena de *multa de tres a dieciocho meses, atendiendo a la importancia de los mismos.* De acuerdo con esta modalidad delictiva, los daños culposos por cuantía inferior a la señalada serían impunes y estarían, en todo caso, contemplados en el extenso régimen administrativo sancionador que establece el artículo 76 de la Ley 16/85 *del Patrimonio Histórico Español* o en las distintas leyes protectoras de bienes culturales que han sido promulgadas por las Comunidades Autónomas como ocurre con la reciente Ley 14/2007 del Patrimonio Histórico de Andalucía y el *Régimen Sancionador* previsto en sus artículos 106 y siguientes.
- e) Cabría añadir, por último y como complemento a los preceptos anteriores, la Disposición Común a los Capítulos referidos a las distintas formas de delincuencia medioambiental que está contemplada en el artículo 340 del Código Penal y que establece la imposición de la pena inferior en grado si el culpable *hubiera procedido voluntariamente a reparar el daño causado.*

El efecto más beneficioso, desde la perspectiva jurídico penal, de la protección de la Vega a través de la legislación cultural, como ya hemos señalado, es la creación de una nueva barrera de protección

---

38. Conforme al párrafo segundo del precepto, en tales casos se impone la pena de localización permanente de dos a doce días o multa de diez a veinte días en su mitad superior.

ampliamente respaldada por distintos colectivos sociales y que permite otorgar a todo el territorio una forma de protección integral. En segundo lugar, el hecho de que la Zona Patrimonial pueda contar con un órgano de gestión propio en el que se integre una Comisión Técnica independiente y consultiva, así como un Plan Director y cuerpos de inspección, permite cumplir definitivamente uno de los objetivos señalados en el POTAUG: Contar con un instrumento normativo que delimite y comprenda de manera suficiente todos los valores patrimoniales que son merecedores de la tutela penal y ofrecer, además, nuevos contenidos compatibles con su conservación que, siendo rentables, garanticen su futuro e incluso sirvan como modelo a imitar en otros puntos de Andalucía. En tercer lugar, la protección de la Vega como Zona Patrimonial debería romper un argumento recurrente para justificar actuaciones inmobiliarias o especulativas. Efectivamente, podría desaparecer esa tendencia visible y alentada muchas veces desde la irresponsabilidad a la degradación de un espacio cultural determinado, una degradación que todos sabemos que incrementa extraordinariamente el riesgo irreparable de su destrucción.

## 9. La Vega de Granada como garantía y apuesta de futuro

El contenido de las declaraciones institucionales no debe nunca referir aquello que, por imperativo de la ley, debe ser defendido. El caso de la Vega puede resultar paradigmático. Se han sucedido varias declaraciones institucionales unánimes a distintos niveles que proclaman una inconcreta necesidad de protección que, sin embargo, no opera cuando se acreditan agresiones que han merecido, incluso, la declaración de ilegalidad de los tribunales.

Se vincula con lo anterior otro grave problema como el de considerar un tono de cierta voluntariedad en el ejercicio de la función pública cuando se mezclan urbanismo y cultura. La buena gestión del Patrimonio Histórico es un deber básico de cualquier Gobierno competente porque es consecuencia de un imperativo constitucional que lo proclama como uno de los principios rectores de nuestra vida social y económica.

Ya he tenido oportunidad de señalar en otras ocasiones la perniciosa conjugación que tiene lugar cuando se confunden las ideas de mecenazgo privado y de Administración Pública<sup>39</sup>. Mecenazgo y Administración Pública deben concebirse en lo que afecta a la conservación del Patrimonio Histórico, como magnitudes incompatibles porque en tanto la primera se configura como un generoso ejercicio privado, más o menos interesado, para la protección del arte y la cultura, la Administración Pública solo se empobrecería de sectarismo e interés particular si olvida su deber elemental para la defensa de los bienes culturales. De lo contrario, identificamos la institución con la figura de un nuevo príncipe que otorga sus favores por la admiración o aprecio personal que dispensa a determinadas cualidades creativas. No podemos, por tanto, olvidar, que *Mecenazgo y Administración pueden concurrir pero nunca sustituirse, pueden incrementar el efecto beneficioso de sus acciones pero nunca identificarse como una misma cosa, sin correr el grave riesgo de traicionar la íntima naturaleza de ambos conceptos.*

Los bienes culturales deben contar, al margen de cuál sea la actitud personal de los gobernantes, con la fuerza y el vigor que les otorga el derecho para modificar, si ello fuera preciso, hasta el planeamiento urbano y nunca deberían ser conservados como una mera manifestación de excelencia o urbanidad. Esta posición tímida y escasa del falso mecenazgo de la Administración Pública, arrincona las políticas culturales y las convierte en una pretensión intermitente y residual que termina por sucumbir ante la presión de otros intereses presupuestarios o materiales de mayor urgencia o volumen. Tendríamos que recordar que, en cualquier caso, los suelos de la Vega constituyen un *entorno privilegiado, uno de los mayores activos que existen en la actualidad para el mayor desarrollo social y económico, tanto de la ciudad de Granada como de las distintas poblaciones de su Aglomeración Urbana, un activo que debe defenderse construyendo una racional ordenación del territorio conforme a distintos valores y*

---

39. Así, estas mismas ideas en *Grafito y Patrimonio Histórico: Sobre la ciudad histórica indefensa* de Carlos ARÁNGUEZ SÁNCHEZ y Jesús GARCÍA CALDERÓN, artículo publicado en la revista *Patrimonio Cultural y Derecho*, Fundación *Hispania Nostra*, Madrid, enero de 2011.

*principios defendidos por la Constitución Española de 1978 y por el Estatuto de Autonomía para Andalucía, tras la reforma operada en 2007*<sup>40</sup>.

## 10. Conclusiones

La reflexión multidisciplinar que llevamos a cabo desde la Academia de Bellas Artes no debe apartarse de las especiales condiciones de nuestro presente. Somos conscientes de las limitaciones que muchas veces acompañan al discurso conservacionista de los *bienes culturales* y, más aún, cuando se asocia con el ejercicio de la independencia y la imparcialidad. No basta, en definitiva, para proponer y conseguir un futuro de la Vega de Granada con esgrimir razones de naturaleza puramente histórica, estética, cultural o incluso argumentos legales de mayor o menor calado. Sólo la expresión *suficiente* de una sociedad madura consigue superar el círculo vicioso de los intereses elementales y alzar la vista para descubrir más ampliamente el futuro, reclamando el ejercicio responsable de la función pública.

Sabemos que el debate social, querámoslo o no, siempre se extiende a otras consideraciones más próximas a la coyuntura socioeconómica imperante que a la razón científica, más al pragmatismo de las instituciones que a las ilusiones de quienes aman una ciudad y su entorno como un pedazo de su propia vida o de su espíritu. Y es que, en realidad, la lenta construcción histórica de la ciudad lo ha sido –hasta la fecha y desde hace siglos– más a consecuencia del azar o del genio individual que del acierto de decisiones administrativas de gestión. Esta sensibilidad es propia y exclusiva de sociedades hábiles, libres y avanzadas. Este debe ser el horizonte que impedirá que los granadinos puedan cometer otra vez los mismos errores. Nadie duda con un mínimo de coherencia que el futuro socioeconómico de la ciudad depende, quizá como magnitud principal, de la buena gestión realizada sobre el Patrimonio Histórico.

---

40. Comunicado de fecha dos de diciembre de 2010, aprobado por el *Pleno* de la Academia de Bellas Artes de Granada con el título *La Vega de Granada como solución y apuesta de futuro*.

La posición que ha sido públicamente mostrada por la Academia de Bellas Artes de Granada y sostenida, en términos análogos o similares, por otros colectivos e instituciones, no resulta excesiva ni tampoco inalcanzable. No se trata de una panacea ni tampoco de una pretensión arriesgada o carente de pragmatismo. Por el contrario, podría decirse que constituye una evolución o exigencia casi natural para un espacio que debe mantener vivos una serie de valores implicados en el curso de la historia y en el sostenimiento de un entorno completamente privilegiado.

En mi opinión, la labor de la Academia de Bellas Artes de Granada, como Corporación de Derecho Público, debe ser una labor comprometida en la defensa del Patrimonio Histórico de una manera razonable y pragmática. No se trata solo de conservar sino de proyectar al futuro las manifestaciones más brillantes de nuestra cultura y por ello debe hacer de la imparcialidad una serena actitud de compromiso con la ciudadanía, una seña de identidad que sea reconocible y permita sostener una visión crítica de las decisiones que afectan de manera singular a nuestros *bienes culturales*.

La Vega de Granada nos ofrece una extraordinaria oportunidad para redimir muchos de los errores cometidos en el pasado. Sepamos atender el consejo que nos proporciona este brillante y perdurable ejemplo de diálogo de la ciudad con su historia.

## *I N D I C E*

Granada, a mediados del s. XIX. Perspectiva aérea del arquitecto francés Alfred Guesdon.	4-5
Presentación JOSÉ GARCÍA ROMÁN	7
La Vega de Granada como soporte urbano JOAQUÍN CASADO DE AMEZÚA VÁZQUEZ	11
Imagen del Arzobispado de Granada, tintas sobre papel (1732).	12
El planeamiento de ayer y de hoy en la Vega de Granada MIGUEL OLMEDO BENÍTEZ	29
Descripción del Arzobispado de Granada, óleo sobre lienzo (ca. 1743).	30
La Vega de Granada como diálogo histórico JESÚS M <sup>º</sup> GARCÍA CALDERÓN	45
Descripción de los pueblos del Arzobispado y Costa del Reyno de Granada, óleo sobre lienzo (ca. 1750).	46

Este libro se terminó de imprimir en Granada  
en los Talleres de la Gráfica, S.C.And.  
el día 8 de marzo de 2011  
festividad de San Juan de Dios