



UNIVERSITAS
Miguel Hernández

**IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS
MEDIANTE FONDOS EUROPEOS PARA LA
REGENERACIÓN AMBIENTAL, SOCIAL Y
CULTURAL DE UN BIC
ESTUDIO DE CASO:
“EL PALMERAL DE ORIHUELA”**

Laura Cánovas Moreno

29010257N

TUTORA: M.^a Carmen Segura Cuenca

ÍNDICE

1. Nomenclatura	3
2. Resumen	4
3. Introducción	5
4. Objetivos	7
5. Marco teórico	8
5.1 Políticas públicas.....	8
5.2 Implementación.....	9
6. Metodología	11
7. Estudio de caso “El Palmeral de San Antón de Orihuela”	13
7.1 Antecedentes.....	13
7.2 Diagnóstico de la situación.....	14
8. Proyectos e implementación	18
8.1 FEDER Comunidad Valenciana.....	19
8.1.a. Adecuación con la política Territorial de la C.V.....	20
8.1.b. Trabajos ejecutados con el FEDER CV.....	22
8.1.c. Dotación presupuestaria.....	25
8.2. PROGRAMA EDUSI.....	26
8.2.a. Adecuación con la política Territorial de la Comunidad Valenciana.....	26
8.2.b. Justificación de la inclusión en el Programa de la Línea de Actuación 9 del Palmeral de Orihuela.....	27
8.2.c. Dotación presupuestaria.....	31
8.2.d. Trabajos ejecutados mediante la Línea 9 del Programa EDUSI.....	31
• Contratación de personal técnico.....	31
• Plan Director y de Gestión.....	32
• Contrato de Mantenimiento, Conservación y Lucha contra Plagas.....	37
8.3. ACTUACIONES COMPLEMENTARIAS.....	39
9. Conclusiones	41
10. Fuentes consultadas	44

1. NOMENCLATURA

- BIC: Bien de Interés Cultural.
- FEDER: Fondo Europeo de desarrollo Regional.
- FSE: Fondo Social Europeo.
- EDUSI: Estrategia de Desarrollo Sostenible e Integrado.
- ETCV: Estrategia territorial de la Comunidad Valenciana.
- DAFO: Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades.
- DANA: Depresión atmosférica aislada en niveles altos.
- LPCV: Ley de Patrimonio Cultural Valenciano.
- OT: Objetivos Temáticos.
- TIC: Tecnología de la Información y Comunicación.
- GV: Generalitat Valenciana.
- CV: Comunidad Valenciana.



2. RESUMEN

Este trabajo analiza la política pública implementada en el estudio de caso del Palmeral de Orihuela por el Ayuntamiento de Orihuela que ha abordado una situación de falta de recursos económicos suficientes para la regeneración de un lugar emblemático para la ciudad como es el Palmeral de Orihuela, declarado Paraje Pintoresco en 1963 y posteriormente Bien de Interés Cultural. La complejidad y diversidad de las actuaciones necesarias para revertir una situación de abandono que se prolongaba en el tiempo han condicionado los tipos de cofinanciaciones que podían solicitarse, para poder emplearlas tanto para una finalidad ambiental, como socio-cultural y para la recuperación patrimonial.

Lo que singulariza la solución adoptada para implementar la política distributiva desarrollada por el ayuntamiento de Orihuela, es que, para conseguir el objetivo propuesto, se han solicitado tanto ayudas FEDER CV, como fondos EDUSI, ya que de otra forma no se hubiera podido abordar la recuperación de este espacio de manera integral.

La cofinanciación FEDER CV ha servido para desarrollar **la implantación del proyecto local de rehabilitación, puesta en valor y conservación del palmeral de San Antón de Orihuela** que ha permitido la rehabilitación y reconstrucción de inmuebles de interés como la “Casa de los Verdú” que ahora constituye el Centro de Interpretación del Palmeral de Orihuela. Además, estos fondos han permitido restaurar el denominado “Acueducto de la Escorrata” que constituye un elemento patrimonial hidráulico de especial interés y la red de caminos internos o “andaores” del palmeral, así como toda la red de regadío y los cerramientos tradicionales que se vieron muy afectados durante el episodio meteorológico de la DANA de septiembre de 2019

Por otra parte, el Programa EDUSI europeo ha sido otra financiación clave, ya que sus fondos han podido dirigirse específicamente a la vertiente ambiental del problema, y ha permitido desarrollar documentos estratégicos de gran interés, como es el Plan Director y de Gestión del Palmeral. También ha permitido disponer de suficientes recursos económicos para los próximos años destinados a la ejecución del “Contrato de Mantenimiento, Conservación, y Lucha Integral contra Plagas del Palmeral”, de enorme interés para salvaguardar los usos tradicionales que caracterizan el agroecosistema del palmeral, y el mantenimiento y estado sanitario de los ejemplares de palmeras datileras que lo caracterizan.

La política distributiva elegida, plasmada mediante las actuaciones que se están llevando a cabo, beneficia a un amplio colectivo social, ya que es un lugar que no sólo constituye el principal pulmón verde de la ciudad, sino que también favorece otros usos como es el turístico, educativo, cultural y deportivo.

Palabras Clave: EDUSI, BIC, Palmeral de Orihuela, FEDER CV.

3. INTRODUCCIÓN

“Las políticas públicas constituyen el conjunto de decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento dado los ciudadanos y los gobiernos consideran prioritarios”. (Tamayo, 1987).

Para abordar estas políticas es necesario disponer de recursos económicos que muchas veces no están disponible por las corporaciones locales y deben cofinanciarse con la Unión Europea. Por este motivo cobran especial interés la disponibilidad de estas líneas de subvención ya que, aunque implican un compromiso de gasto que, en parte, deben afrontar los propios ayuntamientos, en ocasiones son casi la única opción de acometer grandes proyectos, que como en el caso de los que nos ocupan en este trabajo, se han podido ejecutar gracias a la disponibilidad de estas ayudas.

Para la rehabilitación, mantenimiento, conservación y puesta en valor de un enclave como es el Palmeral de Orihuela es necesario disponer de recursos económicos que en parte se han obtenido a partir de los fondos europeos **FEDER** (Fondo Europeo de Desarrollo Regional) y el programa **EDUSI** (Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado).

La complejidad y cantidad de actuaciones necesarias para reconducir una situación de degradación y progresiva pérdida de muchos de los elementos ambientales, culturales y sociales que definen el Bien de Interés Cultural (BIC) del Palmeral de Orihuela, han obligado a la propia administración a solicitar ambas líneas de subvención, y la obtención de ambas, constituye un caso singular de gestión e implementación de la política pública distributiva desarrollada por el Ayuntamiento de Orihuela.

- Los fondos **FEDER** se gestionan a través de las comunidades autónomas y han contribuido de forma importante a la rehabilitación del Palmeral de Orihuela ya que han permitido actuar dentro de un Bien de Interés Cultural:

En base a la RESOLUCIÓN de 30 de agosto de 2018, de la Presidencia de la Generalitat, por la que se resuelve la concesión de ayudas convocadas por Resolución, de 20 de noviembre de 2017, de la Presidencia de la Generalitat, destinadas a subvencionar proyectos locales de actuación de las entidades locales de la Comunidad Valenciana para la protección, conservación o recuperación sobre bienes de patrimonio cultural valenciano y su puesta en valor susceptibles de cofinanciación por el Programa Operativo FEDER de la Comunidad Valenciana 2014-2020, se ha realizado el **“Proyecto Técnico para la implantación del proyecto local de rehabilitación, puesta en valor y conservación del palmeral de San Antón de Orihuela”**.

Este proyecto pretende frenar el deterioro del Palmeral e impulsar su recuperación, al amparo de las directrices establecidas tanto por la Ley de Patrimonio Cultural Valenciano (en adelante LPCV) como por la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (en adelante ETCV).

Así, atendiendo a los valores culturales y ambientales característicos del bien protegido y en virtud de las figuras definidas por la LPCV, este proyecto persigue la transformación del Palmeral de San Antón en un lugar que respete su carácter de Sitio Histórico y que a su vez ponga en valor el hecho de que se trata de un espacio que contiene elementos significativos del patrimonio cultural integrados en un medio físico relevante por sus valores paisajísticos y ecológicos.

- **PROGRAMA EDUSI**

En el año 2010 la Unión Europea desarrolló su Estrategia Europa 2020. Nació como el impulso necesario y definitivo para conseguir la salida de la crisis económica que, en los últimos años, y en distinta medida, ha afectado a todos los Estados miembros. En ella se recogen los principios por los que se rigen las políticas europeas durante el periodo de programación 2014-2020, así como las tres prioridades sobre las que se basa la estrategia y su desempeño:

- Crecimiento Inteligente
- Crecimiento sostenible
- Crecimiento integrador

Por ello y de acuerdo a las necesidades y retos de las ciudades españolas, se considera pertinente elaborar estrategias integradas de desarrollo urbano que contengan las tres dimensiones estratégicas: física, económica y social en línea con la Estrategia Europea 2020, para el crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

Tal y como establece el Acuerdo de Asociación, su análisis DAFO de las ciudades en España, los fondos FEDER y en la medida de lo posible FSE encaminarán sus esfuerzos hacia cuatro objetivos temáticos:

- OT2: Mejora el uso y la calidad de las TIC y el acceso a las mismas
- OT4: Favorecer la transición a una económica baja en carbono
- OT6: Proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos
- OT9: Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza

La línea de subvención de este programa EDUSI ha permitido desarrollar otros aspectos que resultan de singular importancia para la conservación del Palmeral. La mencionada OT6 dirigida a la protección del medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos se ha definido mediante la Línea de Actuación nº 9 que ha permitido desarrollar los trabajos de mantenimiento, conservación y lucha contra plagas del Palmeral, es decir, ha aportado los recursos necesarios para la recuperación ambiental tanto de los espacios agrícolas que caracterizan este BIC

como los cuidados y tratamientos que necesitan anualmente las palmeras para su conservación en buen estado de salud.

4. OBJETIVOS

La elección del caso concreto de la situación del Palmeral de Orihuela obedece al conocimiento personal acerca de la evolución que este enclave ha tenido a lo largo del tiempo, con la paulatina pérdida de activos ambientales, sociales y culturales que en cierta forma se relacionan con mi actividad profesional, y por consiguiente entiendo que existe la necesidad de encontrar soluciones de gestión que permitan revertir dicha evolución negativa.

El reconocimiento oficial de los valores culturales, patrimoniales y ambientales, como en muchos otros casos, no ha supuesto una garantía real para su conservación y se ha demostrado incapaz de contener un deterioro que va en aumento con el paso de los años. Por este motivo, la implementación de una política pública dirigida a revertir esta situación se considera prioritaria, y para su desarrollo ha sido fundamental la ayuda y participación de los agentes sociales, y, sobre todo, haber obtenido los recursos económicos cofinanciados por Europa y la Generalitat Valenciana.

Por tanto, los objetivos fundamentales de este trabajo podemos definirlos en los siguientes aspectos:

- Describir la evolución temporal del proceso regresivo hasta la actualidad, para poder conocer la situación previa antes de la implementación de la política municipal desarrollada.
- Analizar las dificultades de desarrollar la política elegida por la administración local debido a la falta de recursos humanos y económicos para implementarla.
- Analizar si la política desarrollada ha permitido mejorar el entorno social, cultural y patrimonial.
- Analizar si la política desarrollada ha permitido mejorar el entorno medioambiental.
- Analizar si la política pública ha sido suficientemente ambiciosa para recuperar la coherencia territorial que debe caracterizar al Palmeral como agroecosistema y que se ha ido perdiendo progresivamente.

5. MARCO TEÓRICO

5.1 Políticas públicas

El significado del concepto de política pública es entendido con diferentes matices según los siguientes autores:

“Los gobiernos no son más que conjuntos de organizaciones –ministerios, concejalías, empresas públicas, juzgados, escuelas, hospitales, etcétera– que combinan recursos –normativos, humanos, financieros y tecnológicos– y los transforman en políticas, en programas públicos, en servicios, en productos, para atender los problemas de los ciudadanos, controlar sus comportamientos, satisfacer sus demandas y, en definitiva, lograr unos impactos –objetivos– sociales, políticos y económicos” (Rase. 1984).

“Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios” (Tamayo 1997).

“Aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer” (Dye, 1975).

“Un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico” (Meny y Thoening, 1992).

“Es el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno actuando directamente o a través de agentes y que van dirigidas a tener una influencia directa sobre la vida de los ciudadanos” (Peters, 1986).

“Toda decisión conformadora, en principio de carácter innovador, que va acompañada de las medidas necesarias para su seguimiento y ejecución” (Baena del Alcázar, 2000).

“Las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema”.

El proceso o ciclo de construcción de las políticas públicas comprende las siguientes fases:

1. Identificación y definición del problema.
2. Formulación de las alternativas de solución.
3. Adopción de una alternativa.
4. Implantación de la alternativa seleccionada.

5. Evaluación de los resultados obtenidos.

A este conjunto de decisiones y acciones emprendidas por el gobierno para influir sobre el problema lo denominamos política pública” (Tamayo 1997).

5.2 Implementación

El estudio de la implementación o puesta en práctica de las políticas públicas apareció recientemente, a finales de los años 60 y principios de los 70. Con anterioridad los especialistas se han obsesionado con la formulación de las políticas, dejando los detalles prácticos a los administradores.

El trabajo pionero y sin duda más citado entre los estudiosos de la llamada “implementation research” es el realizado por Pressman y Wildavsky en 1973, llamado “Implementation”, reflexiona sobre la necesidad de plantearse el problema de la puesta en práctica de las políticas públicas de manera específica, separándolo de la fase de la toma de decisiones. Es importante comprender esta etapa porque es un elemento fundamental en el proceso de políticas públicas: nos permite aconsejar a los tomadores de decisiones sobre cómo deben estructurar las políticas para incrementar las probabilidades de su éxito.

Presman y Wildavsky definen la puesta en práctica de las políticas públicas como el proceso de interacción entre el establecimiento de objetivos y las acciones emprendidas para alcanzarlos. Por tanto, se trata del proceso que sigue a la formulación y adopción inicial de una determinada política. También podemos decir que es el vacío entre la decisión política o normativa y la evaluación de los resultados obtenidos.

Van Meter y Van Horn (1975) señalan que la implementación de políticas abarca acciones de individuos o grupos públicos y privados que buscan el cumplimiento de los objetivos previamente decididos. Sus acciones son pequeños esfuerzos con el objeto de transformar las decisiones en principios operativos, así como esfuerzos prolongados para cumplir los cambios, pequeños o grandes, ordenados por las decisiones políticas.

Sabatier y Mazmanian (1981: 5) consideran que la implementación es la forma de llevar a cabo una decisión de política básica.

Bardach (1978: 57- 58) establece que el proceso de implementación es:

- 1) Un proceso de ensamblaje de elementos requeridos para producir un resultado programático particular.
- 2) El agotamiento de un número de juegos vagamente interrelacionados en donde estos elementos son contenidos o entregados al proceso de ensamblaje en términos particulares.

Con este contexto podemos decir que la implementación es el proceso que ocurre entre las declaraciones formales de la política y el resultado final alcanzado. En otras palabras, la implementación es el llamado “eslabón perdido”. Es un

momento, un proceso, a través del cual una política puede ser influenciada por diversas variables independientes –actores y factores– que pueden apoyar, alterar u obstruir el cumplimiento de los objetivos originales.



6. METODOLOGÍA

Para la elaboración de este trabajo se ha seguido un itinerario metodológico con tres fases principales:

- Fase inicial o de diagnóstico
- Análisis de la estrategia adoptada
- Resultados obtenidos como consecuencia de la implementación de las estrategias adoptadas.

En primer lugar, y tras definir la amplitud territorial del estudio (que en principio concuerda con la delimitación del BIC) ha sido necesario conocer previamente cual ha sido el grado de degradación del Palmeral de Orihuela con el paso del tiempo.

A comienzos del s. XX no sólo la extensión territorial de lo que podríamos considerar palmeral (terrenos de huerta con la misma vocación agrícola y un parcelario tradicional de las zonas de cultivo delimitados por palmeras) era significativamente superior a la superficie declarada como Paraje Pintoresco en 1963, sino que los usos del espacio diferían, y mucho, de los actuales.

Por este motivo ha sido necesario consultar toda la información histórica disponible, y ha sido fundamental (para entender la extensión territorial original) disponer del expediente de declaración que obra en poder del Ministerio de Cultura, entre la que se encuentran interesantes documentos gráficos de especial relevancia y a la que hemos podido acceder. (**Fase 1. Inicial o de diagnóstico**).

Es importante destacar la implicación de los colectivos sociales. Su colaboración y asistencia a las reuniones, como las celebradas con objeto de estudiar la problemática del espacio (mesas del Palmeral de 2017 y 2018) han permitido conocer de primera mano algunos aspectos críticos de interés y propuestas de mejora. Existen diversas **empresas, asociaciones y grupos vecinales** preocupados por el Palmeral, e interesados en conocer y participar en aspectos relativos a la gestión. Esta situación supone una oportunidad para la implicación ciudadana en la gestión del enclave.

Otra fuente de información importante ha sido la existente en los proyectos redactados para solicitar las cofinanciaciones europeas, como el desarrollado por D. Javier Gamayo (GYStudio Arquitectura y Diseño de Interiores) para el referido **“Proyecto Técnico para la implantación del proyecto local de rehabilitación, puesta en valor y conservación del palmeral de San Antón de Orihuela”**.

De igual forma, la memoria presentada para la solicitud de la cofinanciación asociada al programa EDUSI realizada por la empresa KHORA URBAN CONSULTING S.L.

Los contenidos de ambos documentos conforman el núcleo central de las actuaciones que han permitido desarrollar la política pública que ha intentado revertir la situación de degradación existente (**Fase 2. Elaboración de la estrategia a adoptar**).

Por último, y de especial importancia es la valoración de los resultados obtenidos como consecuencia de la realización de estos proyectos y si éstos han resultado suficientes para revertir la situación y el éxito de la política implementada (**Fase 3. Resultados obtenidos como consecuencia de la implementación de las estrategias adoptadas**).



7. ESTUDIO DE CASO: EL PALMERAL DE SAN ANTÓN



Fig. 1. El Palmeral de San Antón de Orihuela en 1910, (Foto: Andrés Fabert), procedente del expediente de declaración de Paraje Pintoresco de 1963, cedida por el Ministerio de Cultura.

7.1 ANTECEDENTES

“En las inmediaciones de la población de Orihuela, al pie del monte de San Miguel existe una extensión de más de sesenta hectáreas plantadas de palmerales, que forman un verdadero bosque natural de singular belleza y grandiosa perspectiva. La carretera que la atraviesa, la nacional de Murcia a Alicante que la flanquea por poniente y el túnel existente en la misma, ofrecen una panorámica difícilmente superable”. (extracto de la declaración de Paraje Pintoresco del Palmeral de Orihuela, 1963).

El Palmeral de San Antón de Orihuela, es en origen un espacio agrícola de explotación intensiva, es decir, un agroecosistema. Se enmarca dentro de los paisajes culturales característicos de la Comunidad Valenciana, formados por las huertas históricas de Valencia, Alicante y Bajo Segura y los espacios agrícolas de montaña. Son sistemas tradicionales de explotación que representan un equilibrio histórico entre la naturaleza y los usos antrópicos y que dan lugar a estos paisajes, elementos territoriales de elevado valor referencial.

De origen musulmán, el Palmeral de Orihuela es, junto al de Elche, el único bosque europeo de palmeras que puede considerarse autóctono desde un punto de vista histórico y bien podríamos definirlo como un “oasis” de gran interés paisajístico. Está delimitado por los sistemas de sierras que lo flanquean hacia el norte y oeste, hacia el sur por la propia Ciudad de Orihuela, y por la huerta tradicional en su zona

oriental. La influencia territorial de este paraje no es sólo local, ya que constituye el segundo palmeral europeo en extensión (tras el Palmeral de Elche) por lo que su conservación y gestión adecuada cobra una gran importancia.

La localización de este enclave entre la misma ciudad y el entorno natural de las Sierra de Orihuela y el Monte de San Miguel, constituye un referente para la población, tanto desde el punto de vista deportivo como de una zona de esparcimiento para el ciudadano ya que alberga valores naturales, culturales y paisajísticos de gran interés. Su estratégica ubicación ha favorecido la existencia de un considerable valor económico puesto de manifiesto a través de sus diferentes aprovechamientos agrícolas y artesanales.

El palmeral de San Antón ha mantenido, tradicionalmente, espacios de huerta donde se cultivaban especies como el algodón, el cáñamo, la alfalfa o algunas hortalizas, junto a otras especies de frutales tales como la morera o el olivo. Además, el cultivo y explotación de la palmera datilera, para el consumo del dátil, permitió el desarrollo de una pequeña industria artesanal paralela centrada en la manufactura de objetos de cestería, escobas, la explotación del palmito y la palma blanca.

7.2 DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN.

La declaración como Bien de Interés Cultural (BIC) tras considerarse Paraje Pintoresco en 1963, es un aspecto fundamental ya que dota a este lugar de una protección efectiva por sus valores paisajísticos ambientales y culturales. Sin embargo, esta declaración no ha estado exenta de polémica como se refleja en un escrito remitido en 1963 por el alcalde de Orihuela al Gobernador Civil de Alicante ***“Estando en tramitación el expediente de declaración de zona pintoresca relativo al paraje denominado “Palmeral de San Antón” y pese a la prohibición de realizar ninguna obra ni tala en dichos terrenos, varios propietarios han procedido al arranque de más de cien palmeras para enviarlas al extranjero”***. Estos hechos además se recogen en la prensa de la época (La Vanguardia de Barcelona) donde se menciona el arranque en masa de palmeras procedentes del Palmeral de Orihuela para su venta y plantación en paseos y avenidas de la Costa Azul francesa.

En los últimos treinta años el palmeral ha sufrido el peor proceso degenerativo de su historia. En el origen de este deterioro se encuentra la pérdida de interés económico que ha sufrido la palmera debido a la desaparición de muchos de sus aprovechamientos. De otro lado, el abandono de las parcelas de cultivo, junto a una presión urbanística mantenida durante décadas, también ha contribuido de forma notable a este proceso.

Desde la década de 1970 se implantaron varios centros escolares y guarderías infantiles en el ámbito del Palmeral, así como el polideportivo municipal, institutos y la escuela de diseño. Todas estas construcciones mermaron

considerablemente el espacio propio del Palmeral y afectaron indudablemente a la población de las palmeras datileras que existían anteriormente ya que se perdieron miles de ejemplares.

Además, en los últimos años han surgido otras amenazas de índole ambiental que han agravado aún más el problema, como la aparición de diversas plagas entre las que destaca por su gravedad el picudo rojo, un insecto exótico que destruye los tejidos internos de las palmeras y que desde su introducción en la península y su posterior expansión en los palmerales mediterráneos ha sido responsable de la muerte de miles de palmeras datileras.

En 2019 se produjo un episodio meteorológico catastrófico (DANA) que afectó gravemente al Palmeral, ya que la denominada Rambla de Abanilla desemboca en sus inmediaciones. El resultado fue un Palmeral arrasado en lo referente a las infraestructuras existentes, caminos internos, sistemas de riego y bombeo de aguas, zonas de cultivo agrícolas, además de la pérdida de varios ejemplares de palmeras datileras que sucumbieron por los fuertes vientos y la fuerza de los torrentes de agua.

Actualmente se trata de un enclave transitado, conocido y valorado por la población general, estableciéndose un fuerte vínculo entre las personas, el palmeral y el medio paisajístico donde se desarrollan sus actividades, pero que sin embargo en 2019 se encontraba en una situación límite que debía afrontarse con una política decidida que contara con los medios apropiados y suficientes.



Fig. 2. Aspecto del Palmeral de Orihuela en 2017 con cultivos herbáceos de alfalfa en las proximidades del Monte de San Miguel. (Foto: G. Escudero).



Fig. 3. Ejemplar de palmera datilera derribada por el temporal asociado a la DANA de 2019. (Foto: G. Escudero).



Fig. 4. Daños producidos por la avenida de agua de la DANA 2019 junto a la avenida Doctor García Rogel donde se aprecian muros derribados, palmeras volcadas y materiales de arrastre de la Rambla de Abanilla, (Foto: G. Escudero).



Fig. 5 y 6. Imágenes del palmeral inundado en el área del polideportivo municipal y la espesa capa de limos cuarteados tras su desecación. Estos limos inutilizaron caminos, pistas deportivas, conducciones de riego y otras infraestructuras. (Foto: G. Escudero).



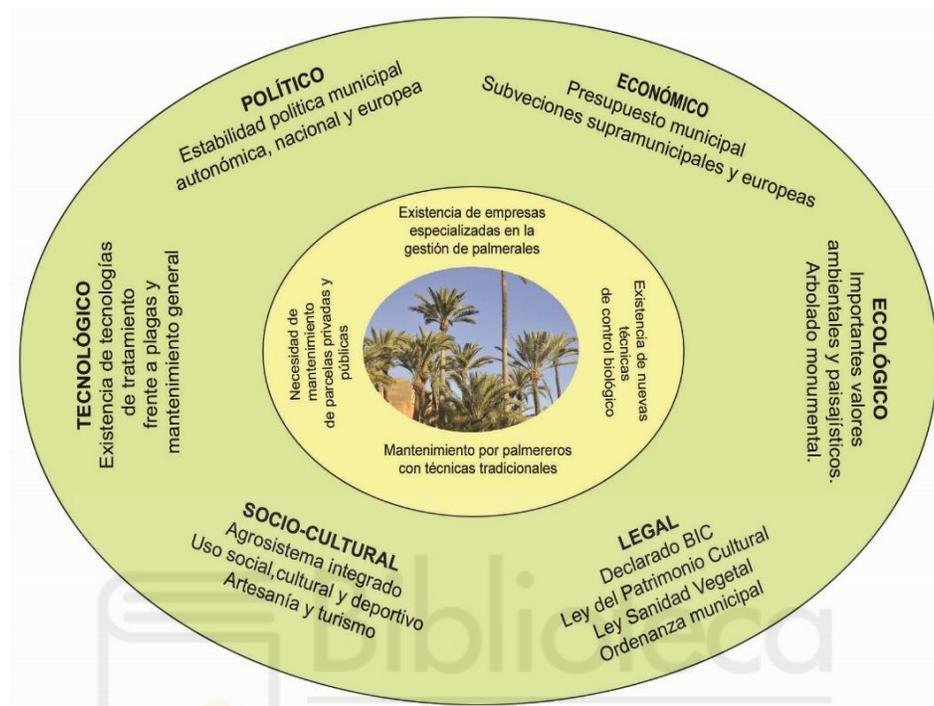
Fig. 7. Palmera prácticamente muerta por daños provocados por las larvas de picudo rojo en 2017. (Foto: G. Escudero)



Fig. 8. Acueducto de la Escorrata en 2017 antes de su restauración (Foto: L. Cánovas).

8. PROYECTOS E IMPLEMENTACIÓN

Fig. 9. Factores clave y contextualización del Palmeral de Orihuela.



Fuente: Elaboración propia

El desarrollo de una política adecuada que permitiera la realización de grandes proyectos dirigidos a la recuperación del Palmeral encontró su primer obstáculo en la propia administración local, ya que el ayuntamiento de Orihuela no podía afrontar con fondos propios las actuaciones que se estimaban necesarias. Era totalmente necesario disponer de un equipo humano con cierta especialización y dedicación exclusiva que supervisara las diferentes actuaciones y gestionara todos aquellos aspectos administrativos y técnicos que se necesitaran.

Por estos motivos se apostó por solicitar las mencionadas subvenciones europeas, cuyo importe se consideró adecuado para ejecutar los proyectos y poder contratar al personal necesario.

Como se ha indicado anteriormente se solicitaron dos líneas de financiación que, como veremos, han diferenciado claramente los objetivos perseguidos:

- **FEDER** (Comunidad Valenciana) con el que se ejecutó el “**Proyecto Técnico para la implantación del proyecto local de rehabilitación, puesta en valor y conservación del palmeral de San Antón de Orihuela**”.

- **PROGRAMA EDUSI.** Con el que se han realizado actuaciones principalmente de índole ambiental dentro del Objetivo Temático 6 y en concreto desarrollando la **Línea 9** (Proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos).

8.1 FEDER CV



UNIÓN EUROPEA

FONDO EUROPEO DE
DESARROLLO REGIONAL (FEDER)

Una manera de hacer Europa

“El FEDER supone una de las partidas de inversión más grandes del presupuesto de la UE, afectando a áreas de desarrollo como los transportes, las tecnología de la información y la comunicación, la energía, el medio ambiente, la investigación y la innovación, las infraestructuras sociales, la formación, la rehabilitación urbana y la reconversión industrial, el desarrollo rural, la pesca, e incluso el turismo y la cultura.

Estos fondos son gestionados conjuntamente por los Estados Miembros y la Comisión Europea. Dentro de cada Estado Miembro la gestión se distribuye entre diferentes administraciones públicas (central, autonómica y local) teniendo cada una de ellas un cupo de fondos asignado a priori para realizar proyectos en la zona”. (Wikipedia).

En el caso que nos ocupa el primer proyecto de envergadura que se ha realizado ha sido el de rehabilitación y puesta en valor y conservación de un espacio como es el palmeral declarado Bien de Interés Cultural, lo que justificaba plenamente la solicitud de cofinanciación.

Por este motivo se abordaron actuaciones dirigidas a la recuperación patrimonial, ya que como hemos comentado, la situación de abandono progresivo unido al episodio destructivo de la DANA de 2019 había ocasionado la pérdida de varios recursos patrimoniales de interés.

La actuación considerada en este proyecto ha sido elaborada conforme a los criterios que determinan las estrategias y planes supramunicipales de ámbito regional. En concreto, se detalla a continuación la adecuación del Proyecto Local de Rehabilitación, Puesta en Valor y Conservación del Palmeral de San Antón de Orihuela a la ETCV, instrumento encargado de establecer los criterios, directrices y recomendaciones a aplicar en materia de política territorial durante los próximos 20 años.

8.1.a - Adecuación con la política territorial de la Comunidad Valenciana

De acuerdo con los objetivos de la ETCV, el municipio de Orihuela está considerado como el Centro de Polaridad Principal de la Comarca de la Vega Baja, dentro del sistema nodal de referencia y los sistemas urbanos de ciudades medias, ejerciendo una influencia territorial sobre el conjunto del área funcional y que alberga la mayor parte de los equipamientos supramunicipales de vertebración territorial. El área funcional de la Vega Baja está considerada como área de oportunidad para proyectos empresariales orientados al turismo y los servicios. Los objetivos más importantes de la **Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana** a los que se adecúa el Proyecto Local son los siguientes:

- **OBJETIVO 01: Mantener la diversidad y la vertebración del sistema de ciudades.**

Dentro de los ámbitos territoriales de la Comunidad Valenciana, Orihuela pertenece a la zona de Cota 100 y se configura como el centro de polaridad principal de su sistema de ciudades vinculado. Desde el punto de vista de la protección del patrimonio, la actuación de recuperación del Palmeral, la integración física con su entorno inmediato pretende potenciar la función vertebradora comarcal que cumple Orihuela en el mapa turístico de la Comunidad Valenciana.

- **OBJETIVO 06: Gestionar de forma integrada y creativa el patrimonio ambiental.**

La rehabilitación y puesta en valor del Palmeral que se propone incorpora la integración de este bien, que por sí mismo ya posee un elevado valor ambiental, con los espacios circundantes que pertenecen al patrimonio ambiental: el LIC de la sierra de Orihuela y la huerta del Bajo Segura. La gestión propuesta incorpora actividades económicas y turísticas que involucran a los residentes, favorece la creación de itinerarios y mallas verdes y garantiza la viabilidad del clúster alimentario que la ETCV propone para la Vega Baja.

- **OBJETIVO 10: Orientar el turismo hacia pautas territoriales más sostenibles.**

La mayor parte de las plazas ofertadas en el municipio para el desarrollo del potencial turístico se localizan en la Costa de Orihuela, frente a la oferta rural de la ciudad y pedanías. Esto supone una estacionalidad turística marcada por la franja litoral en épocas estivales.

Ante esta situación, es necesario fomentar la puesta en marcha de fórmulas innovadoras de la actividad turística y proponer actividades económicas basadas en el patrimonio natural y cultural del municipio, por medio de la puesta en valor del medio ambiente como opción de turismo ético.

- **OBJETIVO 11: Proteger el paisaje como activo cultural, económico e identitario.**

Dentro de los elementos patrimoniales más relevantes a considerar en la formulación de estrategias de protección paisajística se encuentran los regadíos históricos de la Vega Baja, sistemas hidráulicos tradicionales que ejercen unas funciones ambientales y sociales de gran importancia. El Palmeral de San Antón, en origen un espacio agrícola de explotación intensiva se enmarca dentro del paisaje cultural de la huerta histórica del Bajo Segura. La actuación que se propone va dirigida a su rehabilitación y puesta en valor mediante su transformación en un recurso cultural y económico que garantice su conservación.

- **OBJETIVO 13: Gestionar el patrimonio cultural de forma activa.**

En consonancia con los objetivos establecidos por la LPCV, la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana y la ETCV, la actuación de rehabilitación, puesta en valor y conservación del Palmeral de San Antón persigue la integración de este bien en su entorno con la finalidad última de gestionar de forma activa, integrada y sostenible este patrimonio cultural: su preservación pretende al mismo tiempo su consideración como fuente de actividad y de riqueza local y el fomento de una actividad turística sostenible.

Para la puesta en valor del patrimonio cultural de Orihuela es importante considerar la conversión de los bienes protegidos en activos de desarrollo territorial. La proximidad del Palmeral con respecto al Conjunto Histórico – Artístico del centro de Orihuela y al LIC de la sierra de Orihuela constituye un recurso vital para la actuación que se pretende. La integración del Palmeral y la vinculación con su entorno y con el resto de los bienes constituyen una prioridad para conseguir la dinamización turística pretendida.

Así, la recuperación y puesta en valor del bien se va a abordar desde la promoción de las actividades económicas tradicionales que armonicen con sus valores ambientales y culturales y que eviten su banalización, la recuperación y restauración de su patrimonio cultural, etnográfico y ambiental y la puesta en marcha de un programa turístico centrado en la divulgación de los usos tradicionales y de los valores del Palmeral.

Desde un punto de vista supramunicipal, el ámbito que abarca el Palmeral está incluido en el itinerario de la ruta de la Defensa Sur de la vía medieval de la Comunidad Valenciana del Camino del Cid, coincidente en parte con las rutas de Jaime I y la Vía Augusta. La puesta en valor del patrimonio natural del Palmeral, emplazado al final de la ruta, supondrá un aliciente para la dinamización de este itinerario de base cultural.

8.1.b - TRABAJOS EJECUTADOS MEDIANTE EL FEDER CV.

1) URBANIZACIÓN: ITINERARIOS/ACCESIBILIDAD

- Cerramiento exterior
- Recorridos peatonales y ciclistas
- Reurbanización viaria
- Señalización de caminos e itinerarios y cartelería

2) RESTAURACIÓN DE LOS ELEMENTOS DEL PATRIMONIO CULTURAL

- Rehabilitación de inmuebles municipales
- Restauración del acueducto de la Escorrata

3) RESTAURACIÓN DE LOS ELEMENTOS DE LA RED HIDRÁULICA

- Rehabilitación de pozos
- Restauración del sistema de riego tradicional

4) RESTAURACIÓN DE LOS ELEMENTOS PAISAJÍSTICOS Y AMBIENTALES

- Recuperación vallado de mampostería
- Recuperación vallado de caña tradicional

5) DIVULGACIÓN

- Materiales
- Página web del proyecto
- Centro de Interpretación del Palmeral de Orihuela

Como se observa en el cuadro resumen precedente, este proyecto se ha desarrollado en cinco líneas principales.

Por una parte, se ha procedido a reparar y acondicionar los **camino internos o “andaores”** del palmeral que se vieron sepultados por una espesa capa de limos de arrastre depositados por la avenida de aguas de escorrentía producidas por la DANA de 2019. Esta red de caminos internos no sólo cumple la función de vertebración de los huertos de palmeras, sino que constituyen buena parte del

recorrido deportivo que los deportistas utilizan en los circuitos del polideportivo municipal.

Los caminos se han acondicionado por encima del nivel de los huertos de cultivo con una capa de albero que evita el encharcamiento. En total se han recuperado 16.580 m² de caminos internos del Palmeral, a los que además se les ha dotado de una señalética peatonal. También se ha creado un **carril bici** (con señalética) que permite recorrer buena parte del enclave y acceder al palmeral desde la principal avenida que lo conecta con la ciudad como es la Avenida Doctor García Rogel y el camino de San Antón. En los recorridos peatonales y ciclistas también se han instalado **paneles interpretativos y educativos** donde el visitante puede ubicarse y conocer algunas de las singularidades ambientales o culturales de su entorno inmediato.

También se ha procedido a la restauración de elementos arquitectónicos, como son la llamada “**Casa de los Verdú**” y el “**Acueducto de la Escorrata**”, elemento arquitectónico que no había soportado el paso del tiempo y que tiene gran interés histórico y cultural y que data de mediados del siglo XX. Su estado de conservación era lamentable, con los muros que lo conformaban totalmente vencidos y en algunas zonas con evidentes roturas y amenazas de desplomarse. Ha sido prioritario su restauración ya que se ubica siguiendo un trazado longitudinal, paralelo a la principal vía de acceso a la ciudad, y aunque el objetivo no era su puesta en funcionamiento, por su consideración como patrimonio cultural etnológico se ha acometido su restauración ya que se ajustaba plenamente a los criterios y acciones que podían ejecutarse dentro de la cofinanciación de los fondos FEDER CV.

La restauración de la “Casa de los Verdú” constituye el referente principal de este proyecto de rehabilitación. Se trata de dos viviendas adosadas que se encontraban en un estado ruinoso y que representaba las tradicionales casas de labranza de época que existían en la huerta. Su ubicación estratégica en pleno palmeral junto con el interés de conservar el último testimonio de estas construcciones con cierta relevancia arquitectónica que se mantenían en el paraje. Su restauración ha permitido crear el “**Centro de Interpretación del Palmeral de Orihuela**” un lugar donde el visitante puede obtener información sobre todo lo relacionado con el BIC, los oficios tradicionales y por supuesto conocer de primera mano los aspectos biológicos relacionados con la palmera, sus problemáticas y la gestión futura del Palmeral. En este centro existen dos salas (una de exposición permanente y otra de exposiciones temporales) y se muestran diversos elementos y herramientas antiguas utilizadas por los palmereros aparte de 12 paneles interpretativos con toda la información referente al palmeral. Dispone de un patio al aire libre, aseos, sala de usos múltiples, sala para proyecciones de videos y una moderna red WIFI europeo.



Fig. 10 y 11. Aspecto exterior e interior del nuevo Centro de Interpretación del Palmeral de Orihuela, creado en 2020 mediante fondos FEDER CV, que han permitido restaurar la denominada “Casa de los Verdú”, inmueble que se encontraba en estado de ruina. (Fotos: G. Escudero).

Se ha realizado el reacondicionamiento de infraestructuras en mal estado y la recuperación de un sistema de regadío de gran importancia para la gestión diaria del Palmeral. Este sistema, es herencia del gran conocimiento de la hidráulica y gestión del agua de la cultura árabe ya que durante su asentamiento entre los siglos VII-IX crearon una gran red de riego y conducciones, así como terrazas de cultivo que se adaptaban a cualquier orografía.

Hay que tener en cuenta que en el Palmeral encontramos el llamado Azarbe de las Fuentes, que constituye un manantial de aguas semitermales que brotan de la misma base del Monte de San Miguel, y en cuyo nacimiento se ubicaban los antiguos Baños de San Antón, pero aparte existe una red de pozos que se encontraban colmatados, sin uso, o en un estado de conservación precario.

Con el mismo objetivo se ha procedido a la restauración y puesta en funcionamiento de toda la **red de regadío** que permite distribuir el agua a las parcelas agrícolas y las alineaciones de palmeras datileras. Este sistema hidráulico quedó totalmente inutilizable por colmataciones de sedimentos, rotura de conducciones de agua, arquetas y sistemas de distribución. Con este proyecto se ha podido restaurar estos elementos y volver a poner en funcionamiento toda la red de regadío, pero ha sido necesario restaurar 480 m² de **canales de obra de fabrica** que se utilizaban para conducir el agua a los diferentes sectores del Palmeral.

La restauración y puesta en funcionamiento del denominado **“Pozo del Obtuso”** también ha sido necesaria ya que desde este pozo parte toda la red hidráulica y los canales de distribución del regadío y sus instalaciones se encontraban muy deterioradas.

También se ha restaurado el **cerramiento perimetral** del Palmeral que se reflejaba en las fuentes históricas, consistente en un cerramiento de mampostería que lo delimitaba con el Barrio de San Antón. Este muro se había perdido con el

trascuro del tiempo. En buena parte de su trazado tan sólo quedaba su cimentación por lo que se han tenido que reconstruir 661 m². Otros cerramientos tradicionales que se han realizado son la reposición de 690 m² de vallados de caña que conformaban desde antaño el sistema de delimitación de las parcelas de cultivo del interior del Palmeral.

Por último, se han editado **folletos divulgativos** en castellano, valenciano e inglés, donde se explican los aspectos más importantes relacionados con el Palmeral, planos de ubicación y rutas de interés para el senderista. Se ha creado una **página web** (palmeraldeorihuela.com) desde donde se pueden reservar visitas al centro de interpretación y solicitar visitas guiadas por el interior del Palmeral y como ya se ha indicado, se ha dotado de contenido mediante las salas de exposiciones, al **Centro de Interpretación**.



Fig. 12. Folleto dedicado al palmeral, editado en varios idiomas, disponible en el Centro de Interpretación del Palmeral de Orihuela. (Fuente: concejalía de Medio Ambiente).

8.1.c - Dotación presupuestaria

La ejecución del **Proyecto Técnico para la implantación del proyecto local de rehabilitación, puesta en valor y conservación del palmeral de San Antón de Orihuela** ha supuesto un importe de 669.546,56 euros y 140.604,78 euros de IVA por lo que el importe total ha ascendido a 810.151,34 euros, tal como consta en el anuncio de licitación publicado en la Plataforma de Contratos del Sector Público con fecha 3 de marzo de 2020.

8.2 PROGRAMA EDUSI



Como ya se ha comentado en el apartado introductorio de este trabajo la línea de subvención asociada al Programa EDUSI reviste especial interés ya que se complementa con las actuaciones realizadas mediante el FEDER CV de forma que permite abordar otros aspectos de índole ambiental que no se acometieron dentro del **Proyecto Técnico para la implantación del proyecto local de rehabilitación, puesta en valor y conservación del palmeral.**

La adecuación de este programa a los Planes supramunicipales, al igual que sucede con el proyecto anterior, se ajusta a las directrices generales de la **Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana**, el cual ha sido tomado como referencia para enmarcar la estrategia del área de actuación.

8.2.a - Adecuación con la política territorial de la Comunidad Valenciana

Esta Estrategia considera prioritaria la consecución de los siguientes objetivos generales y específicos, que se identifican en buena parte con los objetivos de política pública que el Ayuntamiento de Orihuela quiere aplicar en el municipio y por tanto también en el Palmeral de Orihuela:

- **La infraestructura verde:** Consolidar una Infraestructura Verde, como sustrato territorial, que permita conservar y poner en valor los activos ambientales, paisajísticos y culturales del territorio.
 - a. Conectar los ecosistemas litorales y los de interior a través de un sistema de corredores territoriales y biológicos.
 - b. Restaurar los ecosistemas fluviales, las zonas húmedas y los espacios litorales de mayor valor.
 - c. Conservar y poner en valor el extraordinario patrimonio ambiental y cultural del área funcional.
- **El sistema de asentamientos en el territorio.** Desarrollar un sistema de asentamientos que ocupen el territorio de forma racional y mejoren la calidad urbana, la eficiencia económica y la prestación de servicios para el conjunto de la población.
 - a. Definir un conjunto de nodos urbanos estratégicos para mejorar el acceso de los ciudadanos a los equipamientos sociales.

- b. Proponer un conjunto de áreas estratégicas para mejorar la calidad del espacio urbano.
- c. Proponer un conjunto de ámbitos estratégicos para la implantación de nuevos usos económicos en el territorio.

- **Las infraestructuras de comunicación, energéticas e hídricas.** Diseñar un esquema de infraestructuras de comunicación, hídricas y energéticas que permitan la mejora de la competitividad global del área funcional.

- a. Proponer un conjunto de infraestructuras de vertebración externa e interna para la mejora de la conectividad global del área funcional.
- b. Desarrollar actuaciones que permitan mejorar la movilidad sostenible en el área funcional.
- c. Definir un esquema de infraestructuras energéticas, hídricas y de telecomunicaciones para evitar la discriminación territorial en la implantación de actividades económicas.

- **Actividad económica e innovación.** Desarrollar nuevas actividades económicas basadas en la cualificación del territorio y la innovación.

- a. Fomentar la puesta en marcha de fórmulas innovadoras de la actividad turística mediante la asociación del litoral y el interior.
- b. Proponer actividades económicas innovadoras basadas en los sectores industriales.
- c. Proponer nuevas actividades económicas innovadoras basadas en los servicios.

8.2.b – Justificación de la inclusión en el Programa de la Línea de Actuación 9 del Palmeral de Orihuela

La pérdida de masa forestal o de la acción de plagas como el picudo rojo en el único pulmón verde de la ciudad como constituye el Palmeral, son definitivamente grandes amenazas para la sostenibilidad ambiental de la ciudad. Se presenta fundamental actuar en la lucha de la plaga que azota el palmeral, no sólo por su riqueza patrimonial si no también, por el significado que éste tiene dentro de la población local, así como los oficios y economías vinculadas al espacio.

La protección del patrimonio natural de Orihuela y en concreto del Palmeral y del Monte de San Miguel, representan no sólo una apuesta por los únicos pulmones verdes que tienen hoy al interior de la ciudad, sino también y en el caso del Palmeral, por la protección y puesta en valor de un elemento de fuerte identidad para la ciudad, con oficios y economías tradicionales asociados al mismo.

Apostar por su protección, recuperación y puesta en valor es uno de sus principales retos en materia de sostenibilidad. Respecto al Monte de San Miguel, no hay que olvidar que el origen de la ciudad y su propia configuración urbana que todavía se mantiene, reposa sobre dicho monte, el cual ha sufrido un proceso de

deforestación severo y no se ha cuidado su mantenimiento por lo que su recuperación y puesta en valor es fundamental para la calidad ambiental de la ciudad.

En la presente estrategia **se incorporan el Barrio de San Antón, El Palmeral y el propio Monte San Miguel**, creándose un área de actuación urbana que rodea toda la falda del Monte de San Miguel, incluyendo también a éste, como elemento natural estructurante de la zona de actuación.

El barrio de San Antón fue identificado tanto en los talleres con los agentes sociales como en las encuestas de participación ciudadana, así como con los propios técnicos del área de Bienestar Social como el “eterno olvidado” ya que no se han realizado importantes intervenciones en el mismo a pesar de presentar problemáticas de la misma índole que el resto de los otros barrios del centro histórico. Su particularidad es encontrarse un poco más alejado del centro, teniendo como barrera natural El Palmeral. No sólo por la relación tan estrecha que guarda el barrio de San Antón con el Palmeral éste ha sido incorporado al área de intervención, sino también como único pulmón verde con el que cuenta la ciudad y con gran valor patrimonial al ser el segundo espacio de estas características en toda Europa.

El hecho de encontrarse amenazado por una plaga, así como la necesidad de ponerlo en valor y conservarlo lo han incorporado a la línea de actuación 9 de este Programa EDUSI.

LA-9. Programa Integral para la recuperación y puesta en valor del Palmeral y del Monte San Miguel

- **Objetivo Temático al que contribuye:**

OT 6. También contribuye a OT2 y OT9.

- **Objetivo Específico**

OE 6.3.4. Promover la protección, fomento y desarrollo del patrimonio cultural y natural de las áreas urbanas, en particular la de interés turístico.

OE 6.5.2. Acciones integradas de revitalización de ciudades, de mejora del entorno urbano y su medio ambiente.

- **Descripción de la línea de actuación**

Esta línea tiene como finalidad la recuperación integral del Palmeral y del Monte San Miguel. Tal y como se ha explicado anteriormente, el Palmeral de Orihuela es la segunda masa forestal en importancia de toda Europa, además de ser catalogado como un bien de interés cultural. Sin embargo, la presencia de la

plaga de picudo rojo está amenazando su supervivencia. Por otro lado, muchos otros oficios tradicionales vinculados al palmeral se están perdiendo por falta de un remplazo generacional. Asimismo, el Palmeral se presenta como un nuevo recurso turístico que, a través de su puesta en valor, podría convertirse en un producto de gran reclamo.

Por otro lado, y respecto al monte San Miguel, éste posee un gran valor desde el punto de vista identitario ya que, no sólo es un elemento de interés paisajístico, si no que el origen de la propia ciudad, reposa sobre las laderas del Monte. De hecho, las zonas de los barrios más desfavorecidos son las más cercanas al monte por lo que una actuación integral en el monte y su puesta en valor para su uso y disfrute, aumentarían el impacto de toda la regeneración física de la zona de actuación.

Estos dos elementos paisajísticos están muy unidos ya que la existencia del Palmeral se entiende únicamente al contar con el Monte San Miguel que le protege de los vientos y le proporciona recursos hídricos.

Respecto al Palmeral, su origen musulmán y su ubicación entre la ciudad y la sierra de Orihuela ha favorecido, históricamente, la existencia de un considerable **valor económico** puesto de manifiesto a través de sus diferentes aprovechamientos agrícolas y artesanales. El palmeral de San Antón ha mantenido, tradicionalmente, espacios de huerta donde se cultivaban especies como el algodón, el cáñamo, la alfalfa o algunas hortalizas, junto a otras especies de frutales tales como la morera o el olivo. Además, el cultivo y explotación de la palmera datilera, para el consumo del dátil, permitió el desarrollo de una pequeña industria artesanal paralela centrada en la manufactura de objetos de cestería, escobas, la explotación del palmito y la palma blanca.

Por otra parte, el Palmeral presenta un importante **valor etnológico** al servir de base al establecimiento de una forma de vida ancestral centrada en la palmera y sus diferentes usos. Sin olvidar su alto **valor histórico y arqueológico** mantenido a lo largo de siglos y cuyo máximo exponente es la necrópolis de San Antón, en la que los restos funerarios se estiman en más de 800 enterramientos.

No obstante, es su interés natural el que presenta una mayor relevancia. Situado en un entorno físico de elevada singularidad, sobre el llano aluvial y entre el monte de San Miguel y la sierra de Orihuela, el palmeral presenta un elevado **valor paisajístico** por su contraste con los marcados relieves de la sierra, paisaje único en el continente.

Bajo una perspectiva ecológica, su situación también ha favorecido el desarrollo de una interesante comunidad de fauna y flora que aprovecha la diversidad de recursos que le ofrece las zonas de contacto con otros ambientes como las laderas de la sierra y los sistemas agrícolas circundantes. En este sentido, el palmeral representa un ecosistema de gran importancia natural comparable, a pequeña escala, a la que puede albergar la dehesa, dado que se trata de un

ecosistema naturalizado donde los usos tradicionales y sostenibles, mantenidos durante generaciones, hacen compatible su aprovechamiento con un elevado **valor ecológico**. Algunas de las actuaciones a contemplar serían:

1. Medidas químicas y físicas para combatir la plaga de El Picudo (ejemplo: Elche).
2. Puesta en valor del palmeral para disfrute turístico con puntos de información y señalización.
3. Itinerario virtual por el Palmeral que a través de una geolocalización permita proporcionar información en diferentes puntos susceptibles de interés y que permitan interpretar el espacio natural.
4. Recuperación de oficios tradicionales vinculados al Palmeral (cesterías con las palmas, recogida de dátiles, etc.).
5. Involucración de la población autóctona, en concreto de los vecinos de San Antón, para llevar a cabo las distintas operaciones.

- **Objetivos y resultados esperados**

Frenar el despoblamiento de masa forestal del Palmeral atacando la plaga, poner en valor el Palmeral y el Monte de San Miguel desde el punto de vista paisajístico, pero también etnológico, económico y turístico. Recuperar el valor identitario de estos dos entornos de riqueza paisajística para los oriolanos.

- **Criterios de selección de las operaciones**

Para esta actuación se pondrá un proceso de participación ciudadana que defina cuál es el modelo de recuperación del patrimonio a seguir según los agentes sociales más implicados en estos dos entornos.

- **Beneficiarios**

Ayuntamiento y concejalía de Medioambiente y concejalía de Transportes, Urbanismo e Infraestructuras, Patrimonio.

- **Destinatarios finales**

Ciudadanos, jóvenes, ciclistas y personas de movilidad reducida.

- **Indicadores productividad**

En la actualidad, el valor de referencia respecto al número de visitas realizadas al Palmeral y al Monte de San Miguel no han sido nunca contabilizadas, por lo tanto, el valor de referencia será 0. Se pretende que formen parte del inventario de productos turístico de Orihuela.

8.2.c – Dotación presupuestaria

La implementación total del Programa EDUSI en el municipio de Orihuela ha supuesto un total de 30.000.000 euros de los cuales 15.000.000 euros han sido financiados por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y los otros 15.000.000 euros por el Ayuntamiento de Orihuela. Hay que tener en cuenta que el Programa incluye 13 líneas de actuación y que la relativa al Programa Integral para la Recuperación y Puesta en Valor del Palmeral y Monte de San Miguel (Línea 9) cuenta con un total de 1.900.000 euros.

8.2.d – Trabajos ejecutados mediante la Línea 9 del Programa EDUSI

- **Contratación de personal técnico**

La línea 9 del Programa EDUSI ha permitido realizar la contratación de un equipo técnico de apoyo que pudiera gestionar, junto con el personal administrativo y técnico existente en el ayuntamiento, la implementación de la política pública dirigida a la recuperación del Palmeral de Orihuela. De esta forma se ha contratado durante un periodo de tres años (prorrogable a un cuarto) a un equipo técnico formado por:

- Un biólogo.
- Un ingeniero de caminos canales y puertos.
- Arquitecto técnico
- Un topógrafo.
- Un ingeniero informático.

Los gastos de contratación de este personal se han asumido con el Programa ya que se ha considerado imprescindible estas contrataciones para poder alcanzar los objetivos esperados.

Por otra parte estos fondos EDUSI se han destinado a la contratación de el **“Plan Director y de Gestión del Palmeral de Orihuela”** (documento de gran importancia estratégica para la futura gestión del espacio) y lo más importante, el Contrato de **“Mantenimiento, Conservación y Protección Integral contra Plagas del Palmeral de Orihuela”**, contratación que desarrolla las directrices establecidas en dicho Plan Director y de Gestión y que integra todos los trabajos ambientales y de gestión agrícola necesarios para intentar revertir la situación en que se encontraba este espacio.

- **Plan Director y de Gestión del Palmeral de Orihuela**

El Plan Director y el Plan de Gestión del Palmeral de San Antón son instrumentos que forman parte de una estrategia medioambiental más amplia como es la **Estrategia Integrada de Desarrollo Sostenible del Cinturón Urbano del Monte San Miguel**.

Uno de sus objetivos es “OT 6. *Proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos*”, que incluye tres líneas de actuación. Es la línea 9, **LA-9. Programa Integral para la recuperación y puesta en valor del Palmeral y del Monte San Miguel**, la que enmarca el desarrollo del trabajo de definición del Plan Director y de Gestión del Palmeral.

Las actuaciones que propone están integradas en los siguientes **principios fundamentales** que rigen el desarrollo del Plan Director y Plan de Gestión:

- **Principio de funcionalidad**, lo que supone un incremento de los beneficios que proporciona el palmeral, más allá de su componente paisajístico o estético, así como la reducción o control de los problemas y conflictos que lo amenazan y de posibles riesgos sanitarios o biomecánicos. Se prioriza la estratificación y diversificación del palmeral por edades y la protección de ejemplares más viejos o singulares.
- **Principio de sostenibilidad**, que supone la adopción de las medidas necesarias no sólo para lograr la mera conservación, protección y permanencia de los bienes gestionados, sino para garantizar los beneficios que proporciona el palmeral de cara a generaciones futuras.
- **Principio de racionalización y optimización de recursos**, que supone que la adopción de tales medidas necesarias deberá realizarse, de tal manera que, una vez asegurados los dos principios anteriores, se maximice la funcionalidad del conjunto, se optimicen recursos y se minimicen costes.
- **Principio de información y participación**, con el fin de divulgar los beneficios que proporciona el palmeral, comunicar permanentemente a los usuarios y ciudadanos las directrices y acciones del Plan Director y atender al derecho de escuchar a los ciudadanos y a otros agentes implicados o interesados. Con este

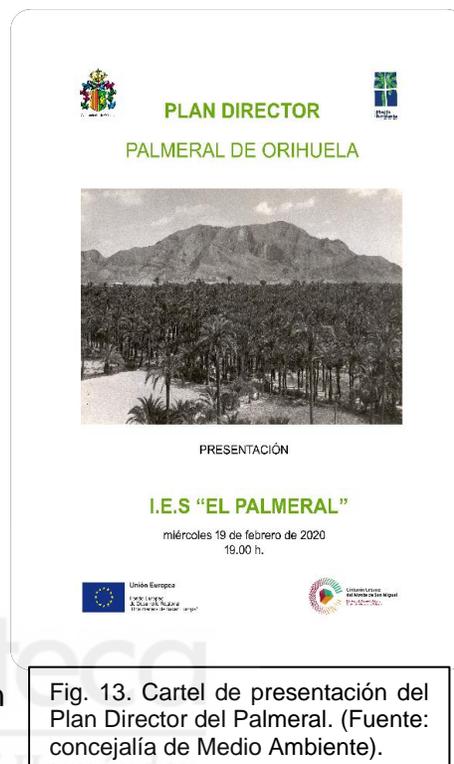


Fig. 13. Cartel de presentación del Plan Director del Palmeral. (Fuente: concejalía de Medio Ambiente).

principio que incluye la información de la renovación, también se pone en valor el palmeral.

Con estos principios de base, los **objetivos principales** de ambos planes son:

- Conocer con un mayor detalle el Palmeral y su estado.
- Favorecer una gestión sostenible.
- Identificar problemas y conflictos y aportar soluciones.
- Establecer planes de actuación concretos y adecuados.
- Proponer objetivos concretos y cuantificables.
- Priorizar las actuaciones a llevar a cabo.
- Controlar el riesgo de las palmeras.
- Facilitar la gestión municipal del Palmeral.
- Comunicación y cooperación entre las áreas del Ayuntamiento.
- Fomentar la participación ciudadana de forma efectiva.
- Divulgar y fomentar el conocimiento del Palmeral y su gestión.

El proyecto se plantea en tres documentos principales:

- **Análisis y Diagnóstico**
- **Plan Director**
- **Plan de Gestión**

El ámbito de aplicación del **Plan Director** es toda el área comprendida por el BIC, que incluye parcelas tanto de titularidad municipal como privada, sin embargo, el **Plan de Gestión** se aplica únicamente sobre las parcelas de *gestión municipal*.

Los objetivos y acciones se orientan a la consecución a corto plazo en el caso del Plan de Gestión, y medio-largo plazo para el Plan Director.

Para alcanzar el **diagnóstico de la situación actual** se ha realizado un **análisis DAFO** (análisis de las Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades). El principal objetivo es encontrar los factores estratégicos críticos del Palmeral, para una vez identificados, usarlos y centrar en ellos los cambios estratégicos: consolidando las fortalezas, minimizando las debilidades, aprovechando las oportunidades, y eliminando o reduciendo las amenazas.

ANÁLISIS DAFO DEL PALMERAL (PLAN DIRECTOR Y DE GESTIÓN)

ANÁLISIS INTERNO	
DEBILIDADES	
<ul style="list-style-type: none">• DISMINUCIÓN ACUSADA DEL NÚMERO DE PALMERAS. Necesidad de control sanitario y de un plan de renovación.• AUSENCIA DE ESTRATIFICACIÓN VERTICAL DE LA POBLACIÓN DE PALMERAS. En general hay únicamente dos estratos de alturas debido a la ausencia de renovación.• PÉRDIDA DE LA ESTRUCTURA ESTRATIFICADA DE LOS HUERTOS. Hay parcelas en estado de abandono o con vegetación incontrolada.• AUSENCIA DE UN CATÁLOGO DE PALMERAS MONUMENTALES DE INTERÉS LOCAL, que incluya los ejemplares Monumentales y Singulares del Palmeral.• DEGRADACIÓN DEL SISTEMA TRADICIONAL DE RIEGO. Elementos de riego en mal estado y la mayoría en desuso.• PÉRDIDA DE LAS ACTIVIDADES ARTESANALES Y DE APROVECHAMIENTO DE LAS PALMERAS.• OCUPACIÓN DE PARCELAS PARA DOTACIONES PÚBLICAS DE LA CIUDAD.• PARCELAS DE GESTIÓN PRIVADA. Condiciona un adecuado mantenimiento de las palmeras y supone un problema importante en el control sanitario de todo el Palmeral.	
FORTALEZAS	
<ul style="list-style-type: none">• ESPACIO SINGULAR. Reconocido como BIC, es el segundo palmeral más importante de Europa.• ELEMENTO PAISAJÍSTICO ÚNICO. Su ubicación entre huertas, montes y el caso urbano, le confieren unas características únicas.• PRESENCIA DE PALMERAS MONUMENTALES Y SINGULARES: Existencia de ejemplares de gran porte y cuya singularidad los hace susceptibles de ser catalogados• PRESENCIA DE ELEMENTOS ETNOLÓGICOS. Asociados a la estructura de riego tradicional.• BUENA ACCESIBILIDAD. Entre el entorno natural y urbano.• MEJORAS EN LA GESTIÓN. Interés y preocupación de los gestores y técnicos municipales por poner en marcha iniciativas para mejorar la gestión del Palmeral.	
ANÁLISIS EXTERNO	
AMENAZAS	
<ul style="list-style-type: none">• INCREMENTO DE LA PÉRDIDA DE EJEMPLARES DE PALMERAS. Si no se lleva a cabo una planificación que incluya la renovación y una gestión fitosanitaria y de riesgo de las palmeras.• INCREMENTO DE LA DEGRADACIÓN DE LOS CULTIVOS. En el caso de que no se haga un uso de las parcelas de huerto.• EXPANSIÓN DE LAS PLAGAS Y ENFERMEDADES EXISTENTES. Debido a la ausencia de una gestión integrada, y a la ausencia de un mantenimiento adecuado de las palmeras ubicadas en parcelas privadas.• CONDICIONES CLIMÁTICAS ADVERSAS. Es una zona con riesgo alto de inundaciones y viento, lo que implica un mayor número de posibles fallos por roturas y vuelcos.	
OPORTUNIDADES	
<ul style="list-style-type: none">• RECUPERACIÓN DE LA DENSIDAD ÓPTIMA DE PALMERAS. Realización un Plan de renovación.• RECUPERACIÓN DE LA ESTRATIFICACIÓN VERTICAL DE LAS PALMERAS. Aumentar la diversidad de alturas, y por tanto de estratos de palmeras, mediante la renovación.• RECUPERACIÓN DE LOS HUERTOS TRADICIONALES Y SU ESTRATIFICACIÓN. Recuperación de cultivos agrícolas y de frutales de variedades tradicionales.• FOMENTO DEL USO PÚBLICO. Tanto actividades deportivas y lúdicas, como culturales y ambientales.• COMUNICACIÓN Y PARTICIPACIÓN. Incorporación de herramientas municipales de divulgación y participación ciudadana.• ESTUDIO Y COOPERACIÓN. Desarrollo de colaboraciones con otras entidades para avanzar en el estudio y conocimiento del Palmeral.• TURISMO. El Palmeral como atractivo turístico del municipio.• PLANIFICACIÓN. Aplicación del Plan Director y Plan de Gestión del Palmeral.	

Fig. 14 y 15. Plan Director del Palmeral elaborado por TECNIGRAL S. L. Fuente: Concejalía de Medio Ambiente).

Contenidos del Plan Director del Palmeral

La importancia de este documento para la gestión del Palmeral es indudable ya que desde un punto de vista técnico analiza todos aquellos aspectos que deben tenerse en cuenta para la mejora del estado del agroecosistema en su conjunto y sobre todo aporta un conocimiento real y actualizado del inventario, estado estructural y fitosanitario de las cerca de 6.000 palmeras municipales ubicadas en el BIC.

Se establecen las líneas generales que se abordarán mediante el Plan de Gestión, con cuyas acciones se pretende alcanzar un modelo de Palmeral que también integre la gestión de las parcelas agrícolas, y progrese hacia una densidad y estratificación en altura de las palmeras óptima, similar a las que se pueden encontrar en los palmerales mejor conservados del Norte de África o el Extremo Oriente. Estos contenidos son:

- **ESTRATEGIAS DE MEJORA Y ACCIÓN**
- **DEFINICIÓN DEL MODELO DE PALMERAL**
- **PLAN DE MANTENIMIENTO Y CONSERVACIÓN**
- **IMPLANTACIÓN, MANTENIMIENTO Y RENOVACIÓN**
- **CONTROL SANIDAD VEGETAL**
- **GESTIÓN DEL CARRIZO**
- **PLAN DE GESTIÓN DE RIESGO**
- **BASE DE DATOS DE PALMERAS**
- **PLAN DE GESTIÓN DE LAS PALMERAS SINGULARES, PALMERAS MONUMENTALES Y PALMERAS SELECTAS**
- **MEDIDAS DE PROTECCIÓN Y GESTIÓN**
- **DIRECTRICES DE CONTROL Y MEJORA DE CALIDAD DEL SUELO**
- **PLAN DE PROTECCIÓN DE LAS PALMERAS FRENTE A OBRAS**
- **PROPUESTAS DE ESTUDIO Y CONTROL DE FAUNA CON AFECCIÓN A PALMERAS**
- **PROTOCOLO DE GESTIÓN DE INCIDENCIAS Y ACTUACIÓN ANTE LA PREVISIÓN DE SITUACIONES METEOROLÓGICAS ADVERSAS**

- PLAN DE USO PÚBLICO, COMUNICACIÓN Y DIVULGACIÓN

Contenidos del Plan de Gestión del Palmeral de Orihuela

El Plan Director necesita de un Plan de Gestión que va a definir las actuaciones que deberán realizarse mediante las contrataciones que realizan anualmente dirigidas al mantenimiento del Palmeral de Orihuela. Identifica los ejemplares con riesgo, planifica los trabajos de mantenimiento (plantaciones, control de plagas etc.) y aporta el inventario actualizado de palmeras para su incorporación a un Sistema de Información Geográfica (GIS). Sus principales contenidos se centran en:

- CARACTERIZACIÓN DEL PALMERAL
- INVENTARIO
- ESTADO FITOSANITARIO, PLAGAS Y ENFERMEDADES
- EJEMPLARES CON RIESGO ACTUAL
- EJEMPLARES DE INTERÉS ESPECIAL
- PLANES DE ACTUACIÓN A CORTO PLAZO (1-4 AÑOS)
- RENOVACIÓN/SUSTITUCIÓN DE LAS PALMERAS
- APEOS Y PLANTACIONES
- INTERVENCIONES DE PODA
- CONTROL SANITARIO
- INTERVENCIONES CON PRIORIDAD
- PLANIFICACIÓN GENERAL DE LOS TRABAJOS
- TRABAJOS DE MANTENIMIENTO HABITUAL
- ESTIMACIÓN DEL COSTE DE LOS TRABAJOS
- MEJORAS EN PRÁCTICAS DE MANTENIMIENTO, DE CARÁCTER MEDIO AMBIENTAL Y DE GESTIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES

El coste económico del Plan Director y de Gestión del Palmeral de Orihuela ha supuesto 46.306,70 euros (IVA incluido) con cargo a la Línea 9 EDUSI.

- **Contrato de Mantenimiento, Conservación y Protección Integral contra Plagas del Palmeral de Orihuela.**

La implementación de la política pública distributiva elegida por el Ayuntamiento de Orihuela para revertir la situación en que se encontraba el Palmeral debe aplicarse también desde un punto de vista ambiental, de forma que un mejor estado de conservación del entorno y de las palmeras del BIC revierta en el ciudadano en forma de mejoras del entorno del Barrio de San Antón, recuperación paisajística, recuperación del uso social y deportivo, puesta en cultivo de las antiguas parcelas agrícolas para el aprovechamiento de los cultivos, e impulsar el recurso turístico que un enclave tan singular representa.

Por este motivo, esta contratación de **Mantenimiento, Conservación y Protección Integral contra Plagas del Palmeral de Orihuela**, con cargo a la **Línea 9 EDUSI**, reviste especial interés, y aparte de ser el instrumento ejecutor del anteriormente citado, Plan de Gestión, constituye principal mecanismo transformador de la realidad física del entorno.

Para realizar esta contratación se ha definido un Pliego de Prescripciones Técnicas muy exigente, ya que engloba los principales trabajos previstos en el Plan de Gestión, acordes, como no podría ser de otra forma, con las directrices establecidas en el Plan Director del Palmeral.

Estas actuaciones son necesarias para cumplir con los objetivos de protección, fomento y mejora del medio ambiente y para la correcta puesta en valor del Palmeral. Por este motivo, es totalmente necesario establecer las medidas físicas y químicas necesarias para combatir las plagas, y enfermedades, especialmente los focos de *Rhynchophorus ferrugineus* (picudo rojo).

Los trabajos y directrices establecidas en el Plan Director y de Gestión del Palmeral de Orihuela fundamentan el contenido del PPT, ya que, en el citado Plan, se establecen los protocolos técnicos de mantenimiento, gestión fitosanitaria, gestión del riesgo y otros aspectos fundamentales para la adecuada conservación del Palmeral. Todos estos trabajos están condicionados a un programa de actuaciones donde se incluye la **Gestión Integrada de Plagas** y se aplican criterios de **sostenibilidad y protección ambiental**.

Mediante este contrato se van a realizar numerosos trabajos dirigidos al mantenimiento del espacio, de los cultivos asociados y de las palmeras datileras que lo caracteriza.

Los principales trabajos previstos en la prestación de este servicio son:

- **Poda y escarda de las palmeras datileras**
- **Retirada de infrutescencias**
- **Podas de descarga puntuales**
- **Retirada de hijuelos de palmeras para su plantación**
- **Programa de sanidad vegetal: tratamientos fitosanitarios, tratamientos biológicos y red de trampeo**
- **Gestión del riesgo (sustentaciones, inspecciones...)**
- **Labrado de parcelas agrícolas**
- **Tratamientos biológicos de frutales tradicionales**
- **Desbroces de linderos y azarbetas**
- **Informes periódicos**
- **Otros servicios: (cartelería, gestión de residuos...)**

Además, en esta contratación se avanza en un aspecto novedoso de gestión de los residuos vegetales generados tras la poda/escarda y la retirada de infrutescencias, ya que dichos restos van a ser reutilizados (economía circular) y gestionados de una forma sostenible. Anteriormente estos restos vegetales eran tratados como simple residuo y transportados a vertedero, pero en esta ocasión se exige una gestión alternativa y sostenible de los recursos generados, entre la que se incluye la utilización de las infrutescencias para la alimentación del ganado y el triturado de las hojas de las palmeras para la generación de compost que se revertirá (una vez elaborado) a las parcelas agrícolas del propio Palmeral.

Recientemente ya se ha procedido a la contratación de la empresa que será la responsable de ejecutar el contrato durante los próximos dos años (con una posible prórroga de otros dos años más), se trata de la empresa **ACTÚA SERVICIOS Y MEDIO AMBIENTE S.L.** y de esta forma se ha iniciado la contratación más importante de las previstas para ejecutar la política pública con cargo a la (OT 6) Línea 9 de los fondos **EDUSI**.

El Contrato de **Mantenimiento, Conservación y Protección Integral contra Plagas del Palmeral de Orihuela** para los próximos dos años ha ascendido a la cantidad de 594.231,20 euros más 92.415,20 de IVA, lo que ha ascendido a total de 686.646,40 euros. Si se procede a la prórroga prevista de otros dos años este importe ascendería a 1.373.292,8 euros.

La importancia de los fondos EDUSI es indudable ya que si sumamos la cantía económica de las dos actuaciones con cargo a la Línea 6 se alcanza la cifra de 1.419.599,5 euros. Si tenemos en cuenta que la línea de subvención FEDER CV ha supuesto una inversión de 810.151,34 euros, se observa que los fondos EDUSI representan el 64% de la inversión cofinanciada por Europa para la implementación de la política de regeneración cultural, social y ambiental del Palmeral de Orihuela.



Fig. 16 y 17. Trabajos de labrado y siembra de cultivos de trigo como ejemplo de recuperación de las parcelas de agrícolas que caracterizan el agroecosistema del palmeral. (Fotos: G. Escudero).

8.3 ACTUACIONES COMPLEMENTARIAS

La nueva creación del Centro de Interpretación del Palmeral de Orihuela ha ofrecido nuevas posibilidades respecto al interés turístico del espacio donde se ubica, y de esta forma han surgido unas necesidades de atención al ciudadano que la política pública ha tenido en cuenta para lograr una mejor atención al ciudadano.

Las limitaciones de acceso a los centros públicos con motivo de la pandemia asociada al COVID 19 ha supuesto el reto de encontrar soluciones adecuadas para la planificación de las visitas que los ciudadanos en general y especialmente a los grupos escolares que solicitan al ayuntamiento para conocer el citado centro.

Por este motivo se ha desarrollado un proyecto, ya ejecutado materialmente, que ha consistido en la creación de una “**Zona Estancial**” junto al centro de interpretación donde se han acondicionado espacios para aguardar los turnos de visitas. Esta zona ha transformado una parcela que se encontraba en estado de abandono, con restos de obras anteriores y con una caseta en muy mal estado en un lugar agradable con espacios verdes, mesas con asientos para comer, y una serie de elementos obtenidos de los troncos de las mismas palmeras como han sido la creación de papeleras y multitud de asientos dispuestos en forma de media luna a modo de anfiteatro.

Esta actuación ha supuesto una inversión de 47.720,84 euros (IVA incluido) y una redacción previa del proyecto de 3.621,53 euros (IVA incluido).



Fig. 18. Recuperación de una parcela que albergaba escombros y materiales de desecho para la creación de una zona estancial para el visitante del centro de interpretación. Al fondo se puede observar la disposición de asientos creados con tocones de palmeras y dispuestos a modo de anfiteatro para los escolares. (Foto: L. Cánovas).

9. CONCLUSIONES

Como se ha podido comprobar a lo largo del desarrollo de este trabajo, la recuperación ambiental, social y cultural de un enclave como es el Palmeral de Orihuela requiere de cuantiosos fondos económicos que en la mayor parte de las ocasiones no son asumibles por las corporaciones locales.

La posibilidad de solicitar cofinanciación para estos grandes proyectos, es una oportunidad para implantar y aplicar una política pública dirigida a la recuperación integral de un espacio cuya mejora repercute sobre el medio ambiente, el patrimonio cultural y la sociedad en general, y cuyo principal beneficiario es el propio ciudadano que de esta forma puede disfrutar de un paraje mejor conservado y gestionado para diferentes usos como son el uso deportivo, turístico, agrícola, cultural, social, patrimonial y ambiental.

Esta mejora ha sido necesaria afrontarla en diferentes fases ya que han sido muchos los elementos que ha sido necesario transformar y el orden de ejecución se ha programado para que algunas actuaciones transformadoras del terreno (restauraciones de inmuebles e infraestructuras, acondicionamiento de caminos y sistemas de regadío etc.) fuesen realizadas previamente a las puramente ambientales (gestión de palmeras y recuperación de espacios agrícolas, plantaciones ...) y de esta forma no causar daños indirectos.

Por este motivo las actuaciones realizadas con el **FEDER CV** se han desarrollado en primer lugar, y así poder disponer de todos aquellos elementos e infraestructuras que se preveía que serían fundamentales para el buen desarrollo de la restauración ambiental y agrícola programada realizar con la Línea 9 **EDUSI**.

Si bien los proyectos desarrollados mediante el FEDER CV se han ejecutado en su totalidad, y por tanto sus resultados y objetivos previstos inicialmente pueden ser ya evaluados, las actuaciones con cargo a la EDUSI están en una fase inicial, aunque es cierto que ya se ha procedido a la redacción del Pliego de Prescripciones Técnicas del contrato de **Mantenimiento, Conservación y Protección Integral contra Plagas del Palmeral de Orihuela**, se ha adjudicado a la empresa, y recientemente han comenzado los trabajos asociados a dicho mantenimiento y conservación.

Esto significa que la nueva gestión del Palmeral de Orihuela se ha iniciado con una transformación de la realidad física y aspectos ambientales importantes lo que va a suponer un evidente beneficio para los ciudadanos y el entorno medioambiental.

No obstante, siguen presentándose problemas que estas inversiones realizadas no pueden resolver, al menos a muy corto plazo como son:

- La delimitación del BIC data de 1963 y actualmente la realidad física del territorio de su entorno ha cambiado en muchos aspectos, por lo que, para salvaguardar el

carácter agrícola del palmeral, su patrimonio cultural y valor paisajístico, es necesario revisar dicha delimitación.

- Por otro lado, el Palmeral de Orihuela carece de un **Plan Especial** aprobado, y como documento urbanístico que debe ser consecuente con el propio BIC y el Plan General de Ordenación Urbana, es un documento importante para gestionar y planificar adecuadamente como se deben implementar futuros proyectos y en su caso intentar revertir situaciones urbanísticas no adecuadas para recuperar el sentido agrícola que originó la declaración de Paraje Pintoresco y posterior BIC.
- Recientemente se ha aprobado una nueva **Ordenanza municipal** de Protección y Fomento de la Palmera Datilera en el término municipal de Orihuela. Esta Ordenanza puede contribuir a resolver conflictos de intereses y problemas de gestión de las parcelas privadas ubicadas en el interior del BIC que actualmente representan una grave amenaza para la conservación del Palmeral, especialmente por el estado de abandono que actualmente presentan.

Teniendo en cuenta todos estos aspectos y el grado de cumplimiento de los proyectos asociados a las líneas de financiación solicitadas, podemos extraer las siguientes **conclusiones**:

1. La ejecución de grandes proyectos, como la transformación necesaria para la recuperación de un BIC como es el Palmeral de Orihuela, necesita imperativamente de fondos europeos ya que la administración local no puede asumirlos económicamente en su totalidad.
2. Las subvenciones recibidas son necesarias también para contratar personal técnico específico que supervise los contenidos y ejecución de las contrataciones que se tengan que realizar. Es decir, las administraciones locales normalmente no pueden asumir el volumen de trabajo asociado a dichos grandes proyectos.
3. La oportunidad de solicitar dos líneas de subvención (dirigidas a actuaciones diferentes) que se complementan con el objetivo de lograr una recuperación del Palmeral de Orihuela, ha sido muy positiva, ya que, por un lado ha permitido recuperar y restaurar infraestructuras dañadas de interés cultural y otros elementos arquitectónicos considerados patrimonio etnológico (FEDER CV), y por otro, acometer la gestión, conservación y mantenimiento del espacio en su vertiente ambiental (Línea 9 del Programa EDUSI).
4. La política pública distributiva desarrollada por el Ayuntamiento de Orihuela podemos considerarla acertada desde el punto de vista en que ha tenido en cuenta, y ha implementado de una forma integrada, todos los aspectos que eran necesarios para la recuperación del palmeral, con el objetivo global de poner en valor un espacio vital para los ciudadanos ya que cuenta con importantes recursos ambientales, sociales, culturales y deportivos.

5. Esta política pública debe acometer otras acciones. Dada la complejidad de gestión del BIC, y puesto que en su ámbito existen numerosas propiedades privadas que en parte no persiguen los mismos objetivos de conservación, debe dirigirse a medio plazo hacia la aplicación efectiva de la nueva Ordenanza municipal y unificar criterios de gestión futura que permitan actuar de la misma forma, tanto sobre los terrenos con ejemplares de palmeras datileras ubicadas en las propiedades privadas, como en las municipales.



Fig. 19. Amanecer en el Palmeral de Orihuela en febrero de 2021. Foto: L. Cánovas.

10. FUENTES CONSULTADAS

- Baena del Alcazar M. (2000) Curso de Ciencia de la Administración Madrid: Tecnos.
- Bardach E. (1980) The Implementation Game. Cambridge, Massachusset. The MIT Press.
- Bardach E. (1998) Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas. Centro de investigación y docencia. México.
- Cámara de Diputados. Servicio de Investigación y Análisis. Diputados.gob.mx/bibliot/publico/invejaria/polisoc/dps22/4dps22.htm.
- Diario oficial GV núm. 8161/02.11.2017
- Diario oficial GV núm. 8176/23.11.2017
- Dye T. (1995) Understanding Public Policies. New Jersey, Prentice Hall
- Fondos Feder- Generalitat Valenciana. dgctic.gva.es/es/fondos-feder.
- La Vanguardia de Barcelona
- Memoria Estrategia Integrada de Desarrollo Sostenible “Cinturón Urbano del Monte San Miguel”.
- Meny y Thoenig (1992) Políticas Públicas. Ariel.
- Ministerio de Cultura expdt. Declaración BIC
- Ministerio de Hacienda y Función Pública. DGFE. Dirección General de Fondos Comunitarios. Dgfc.sepg.hacienda.gob.es.
- Orden HAP/2427/2015, de 13 de noviembre, por la que se aprueban las bases y la primera convocatoria para la selección de estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado que serán cofinanciadas mediante el programa operativo FEDER de crecimiento sostenible 2014-2020.
- Proyecto Técnico para la implementación del proyecto local de rehabilitación, puesta en valor y conservación del Palmeral de San Antón de Orihuela.
- Revuelto Vaquero, Benjamín (2007) La Implementación Políticas Públicas. Dikaion, vol. 21.num 16.
- Sabater y Mazmanian (1981) Effective Policy Implementation. DC Hold and

Company.

- Tamayo Sáez M (1997) El análisis de las Políticas Públicas en la nueva administración. Capítulo 11. Baños y Carrillo. Alianza Editorial.
- Van Meter y Carl E. Van Horn (1975) Procesos de la Implementación de la política. Un marco conceptual. Administration & Society, Volumen 6, núm. 4.

