

# VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement

Hors-série 16 | juin 2013

Patrimonialiser la nature

Quand le patrimoine naturel oppose : de la confrontation des regards aux conflits

---

## Les enjeux de la patrimonialisation du Parc naturel des Marais de Santoña, Victoria et Joyel (Cantabrie, Espagne)

*The challenges facing patrimonialisation in the Santoña, Victoria and Joyel Natural Marsh Park (Cantabria, Spain)*

CARMEN GIL DE ARRIBA

---

### **Résumés**

Français English

Le but de cet article est de faire la caractérisation et l'analyse du contexte au sein duquel se déroulent, depuis la fin des années 80, la restauration et la mise en valeur patrimoniale des Marais de Santoña, Victoria et Joyel, situés sur le littoral oriental de la communauté autonome de Cantabrie et qui constituent la plus vaste zone humide et l'un des écosystèmes le plus importants du nord de l'Espagne. Cet Espace naturel occupe actuellement plus de 6.600 ha répartis sur onze municipalités. Son processus de patrimonialisation apparaît très lié à celui de sa protection et de sa restauration écologique, entamées à la fin des années 80. Pourtant cette évolution a eu lieu dans un contexte assez polémique, entraînant des conflits récurrents entre les différents agents impliqués.

The Santoña, Victoria and Joyel Natural Marsh Park is one of the main wetlands and the most important ecosystem of the Spanish Cantabrian coast, due to its ecological value as a winter area for migratory birds. This natural environment, composed of three main areas, occupies more than 6,600 ha. distributed among eleven municipalities. Its conservation and planning process started in 1992 with the creation of a Nature Reserve by the State Administration. In 2007, the authority was finally transferred to the Cantabrian Autonomous Government who in turn

declared this territory a Natural Park in 2006.

This paper aims to study the dimensions of the conflicts experienced throughout this process, in order to understand the position taken by various opinions and interests in the decision-making of a protected area.

---

## Entrées d'index

**Mots-clés** : patrimoine naturel, espace naturel protégé, marais et zones humides littorales, restauration écologique, Santoña, côte Cantabrique, Espagne

**Keywords** : natural heritage, protected natural area, marshes and wetlands, Santoña, Cantabrian coast, Spain

**Lieux d'étude** : Europe

---

## Texte intégral

# Introduction et cadrage

- 1 Cet article a pour objet l'analyse du contexte territorial, législatif, social, politique et idéologique dans lequel se déroulent, depuis un peu plus d'une vingtaine d'années, la restauration et la mise en valeur patrimoniale des Marais de Santoña, Victoria et Joyel, situés dans la Communauté autonome de Cantabrie et qui constituent la plus vaste zone humide du nord de l'Espagne et un très important foyer de biodiversité, aujourd'hui fortement anthropisé.
- 2 En dépit de leurs caractéristiques exceptionnelles, ces espaces littoraux marécageux, déclarés Réserve naturelle en 1992 par l'État espagnol et Parc naturel en 2006 par le Gouvernement autonome, ont été longtemps saccagés et détruits par des remplissages successifs, des constructions, des digues et des murs ou des aménagements qui ont fermé les canaux menant à la mer. Cependant à partir de la fin des années 80 tout un processus de reconquête de la nature a été déployé.
- 3 De même, des discours justifiant l'intérêt patrimonial de ces espaces se sont mis en place. Mais cette restauration, financée en grande partie par les institutions européennes et par l'État espagnol, ne se fait pas sans controverse ni conflit entre les différents groupes sociaux et agents impliqués. Ainsi, comme nous essayerons de le montrer, des représentations et des valeurs différentes et parfois contradictoires sous-tendent aujourd'hui la réappropriation patrimoniale de cet Espace naturel. Pour mettre en évidence ces liens entre préservation et patrimonialisation, nous voudrions étudier les enjeux qui se nouent autour des déclarations de protection et des procédures d'appropriation patrimoniale des Espaces naturels, particulièrement en ce qui concerne les stratégies territoriales des intervenants et la création d'identités pour les populations locales. Dans cet article, nous faisons une première approche du sujet compte tenu de la complexité des faits et des processus, ainsi que la variété d'acteurs impliqués.
- 4 Quant au cadrage théorique, nous entendons le concept de Patrimoine naturel en tant que construction sociale (Beltran *et al.*, 2008). Cela signifie que le processus de patrimonialisation est produit, dans chaque cas particulier, en fonction de certains objectifs ou intérêts et selon des critères définis dans un contexte social et culturel spécifique. Cette problématique a été travaillée en ce qui concerne, par exemple, les espaces de montagne (Ortega, 2004 ; Aldrey *et al.*, 2008) ou les domaines forestiers (Montiel, 2003 ; Adou Yao *et al.*, 2007 ; Dehez, 2010), mais reste beaucoup moins élaborée eu égard aux espaces marécageux, pendant longtemps rejetés par les sociétés puisque considérés zones insalubres et à assécher (Gonot et Tran, 2010).
- 5 Toutefois, certaines de ces zones humides littorales liées à des valeurs traditionnelles (patrimoine bâti, historique et culturel) ou à l'émergence de nouvelles valeurs (écologiques, esthétiques), se sont trouvées intégrées dans le concept d'Espace naturel protégé, comme c'est le cas de la zone étudiée. Ce concept a été enrichi au fil du temps.

En Espagne, le cadre juridique et l'aménagement de ces espaces protégés est actuellement déterminé par la Loi 42/2007 du Patrimoine naturel et de la Biodiversité (Tolón et Lastra, 2008). Cette loi, qui se substitue à la Loi 4/1989 de Conservation des Espaces naturels, a aussi établi la création de l'Inventaire espagnol du patrimoine naturel et de la biodiversité, en tant qu'instrument permettant de reconnaître la distribution spatiale, l'abondance, l'état de conservation et l'utilisation de ce Patrimoine naturel<sup>1</sup>.

6 Ce rapport entre protection et patrimonialisation, confirmé par le propre contenu de la Loi de 2007, qui incorpore aussi le concept de développement durable largement mentionné, s'avère d'autant plus clair que la justification des interventions concrètes de protection s'appuie sur des arguments qui mettent en évidence l'appropriation patrimoniale des Espaces naturels<sup>2</sup>.

7 Dans ce contexte de réflexion, notre méthodologie a été variée. La formulation de nos premières hypothèses s'est appuyée sur un travail de terrain qui nous a permis de mieux connaître la zone étudiée. En ce qui concerne l'analyse des acteurs et des discours, nous avons étudié des documents, parmi lesquels nous pouvons citer des textes officiels et normatifs, des jugements administratifs, des études faites par des experts en matière environnementale et écologique, des articles de presse recueillant les points de vue et les interventions des différents acteurs, des pages web élaborées par les municipalités ou les administrations régionales, nationales et internationales, mais aussi par des organisations écologistes ou des groupes d'opinion. Nous avons eu également des entretiens avec certains de ces acteurs.

8 Parallèlement, pour étudier l'évolution et les caractéristiques actuelles des espaces traités, nous avons utilisé une cartographie, ancienne et récente, composée de cartes topographiques et de photographies aériennes orthorectifiées. Une autre source utile a été les photos, actuelles ou datées historiquement. En effet, la prise de vue des paysages peut être considérée en elle-même un instrument d'appropriation patrimoniale ou de création d'éléments emblématiques et par conséquent, d'imaginaire spatial. Par ailleurs, ces points de vue photographiques sont particulièrement intéressants dans le cas de notre Espace naturel, car certains ont été reproduits sur les panneaux d'information récemment installés dans le Parc naturel, donnant ainsi sur place une lecture des sites et montrant donc, sur un mode iconique, le processus de mise en valeur patrimoniale.

9 Du point de vue de l'organisation de notre travail et avec le souci de rendre plus compréhensible au lecteur francophone le contexte territorial, administratif et sociopolitique dans lequel s'est déroulé jusqu'à présent le processus de patrimonialisation de la zone d'étude, nous commençons notre texte par la présentation géographique de ces milieux naturels. Notre plan de travail continuera par l'analyse de différentes figures de protections établies et les conflits d'intérêts engendrés, afin d'expliquer la difficulté de mise en place de cet espace protégé, compte tenu des problèmes de délimitation et la répartition des compétences entre les différents échelons administratifs.

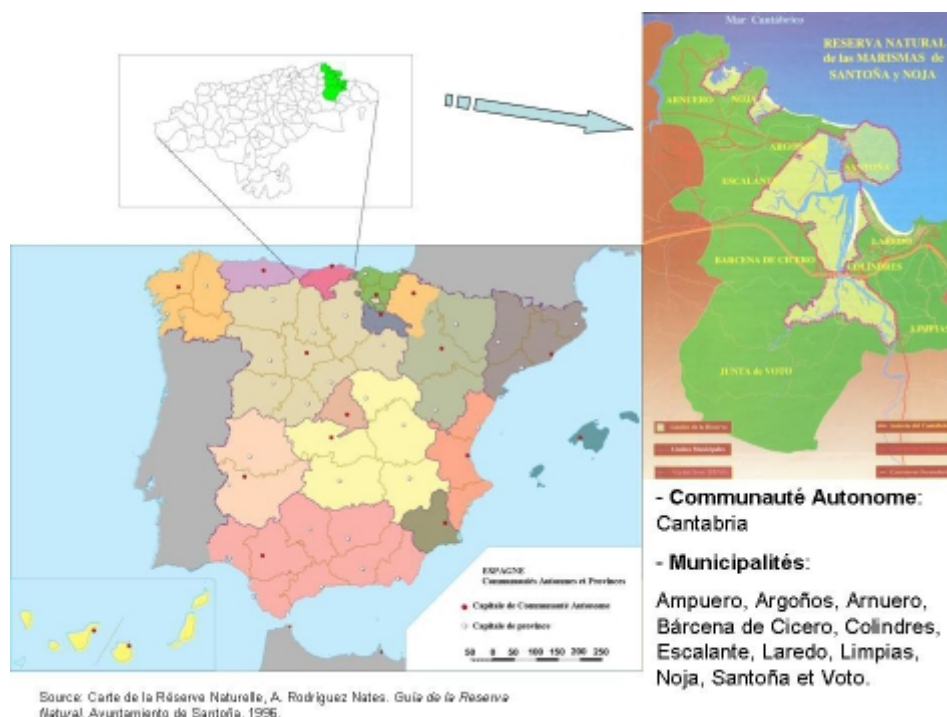
10 En dépit de ces obstacles, des valeurs structurant les discours de l'intérêt patrimonial des marais ont commencé à être élaborées. Parfois, ces discours sont contradictoires avec les pratiques réelles de certains acteurs (constructeurs, promoteurs immobiliers, responsables municipaux) qui, eux-mêmes, soutiennent et utilisent actuellement le discours de la patrimonialisation, même si ce n'est que d'une façon fallacieuse, pour mieux défendre leurs propres intérêts matériels. Ces différentes perceptions et ces différents jeux d'acteurs seront étudiés dans les rubriques consacrées aux atteintes au Patrimoine naturel et à sa progressive mise en valeur.

11 Finalement nous établirons quelques conclusions générales, en insistant sur le caractère dynamique et dialectique de la construction sociale du Patrimoine naturel.

## Les sites en zone humide littorale

- 12 Comme tous ces types d'espaces, ces zones de transition écologique ou écotones entre la terre et l'eau, inondées ou gorgées de façon permanente ou temporaire d'eau douce, salée ou saumâtre, présentent une forte potentialité biologique et sont riches en faunes et flores spécifiques.
- 13 De façon plus particulière, ce territoire est un très important refuge de biodiversité où hivernent des milliers d'oiseaux provenant des contrées septentrionales de l'Europe, tandis que d'autres milliers d'oiseaux migrateurs y font simplement une halte lors de leur périple migratoire vers l'Afrique pour reprendre des forces, avant de traverser d'une seule traite la péninsule Ibérique, leur prochaine escale se trouvant dans l'extrême sud du pays, dans le parc National de Doñana en Andalousie.
- 14 La surface totale –écosystèmes naturels et zones de protection limitrophes – s'étend sur un peu plus de 6.600 hectares (Figure 1). Pourtant, il faut préciser qu'une telle superficie n'est pas continue, mais répartie en trois secteurs correspondant chacun à des unités hydrauliques fonctionnelles différentes ainsi qu'à leurs territoires adjacents.

15 **Figure 1. Situation géographique de l'Espace naturel / Natural geographical location.**



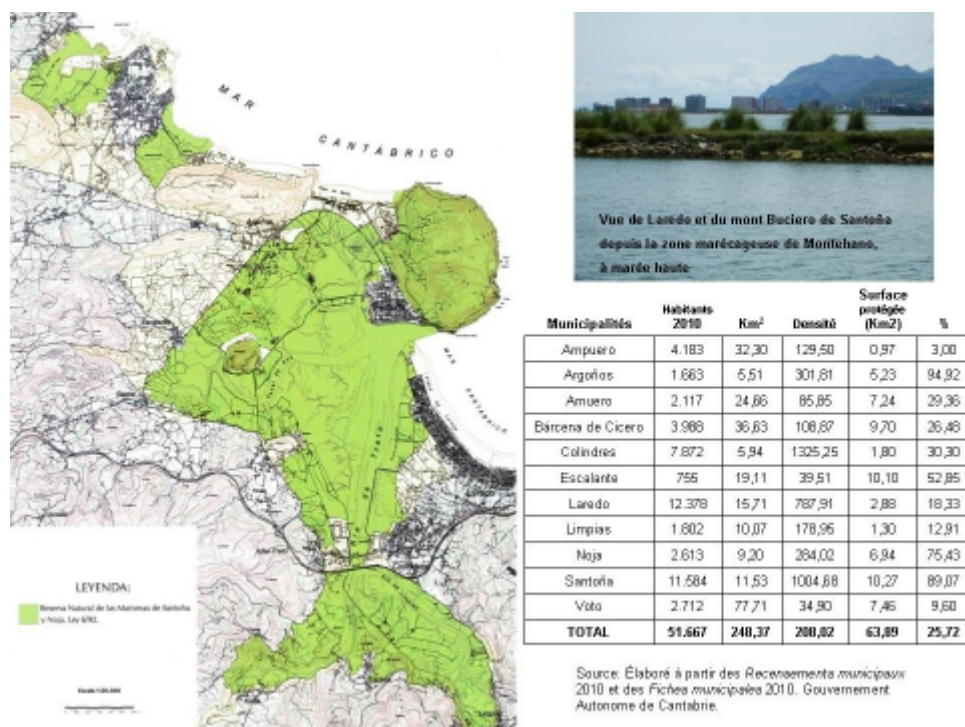
- 16 Le secteur le plus important, celui des Marais de Santoña, occupe environ 4.500 hectares<sup>3</sup>. Il a son origine aux alentours de l'estuaire des rivières Asón et Clarín, principaux chenaux d'eau douce formant les embouchures ou *Rías* de Limpias et de Rada et se réunissant ensuite pour former la *Ría* de Treto. Cette dernière se connecte, à son tour, aux canaux fluviaux de Boo, Ano et Argoños pour rejoindre plus loin la baie de Santoña et déboucher ainsi sur la mer ouverte, entre la langue de sable du Puntal de Laredo au sud et le mont Buciero au nord. Cet emblématique promontoire rocheux abritant la ville portuaire de Santoña et dont la côte la plus élevée, Ganzo, atteint 378 mètres, conserve une importante concentration de végétation relique de chêne vert (*Quercus ilex*) cantabrique d'environ 300 hectares. Par ailleurs, dans ce même secteur de marais, d'autres élévations de terrain favorisant des vues panoramiques du paysage sont le Montehano qui se dresse à l'ouest des Marais de Santoña et le mont de Nates au sud. Un deuxième secteur distinct dans cet ensemble d'espaces marécageux est le Marais de Joyel qui représente moins de 2.500 hectares. Il est délimité à l'est par la plage du Ris et le mont Castrejón et il s'étend aux abords de la *Ría* de Cabo Quejo. Finalement, entre ces deux étendues se situe le Marais de Victoria dont la superficie est d'à peine 1.700 hectares concentrés aux abords d'un petit lac salé qui à l'heure actuelle garde très peu de contact direct avec la mer. Celui-ci est établi à travers un canal étroit devant traverser une zone entière de dunes et de plage, Tregandin et Helgueras, faisant aussi partie de l'espace protégé.

17 Du point de vue du droit administratif, la plupart de ces espaces relèvent du domaine public maritime-terrestre. Selon ces critères, leur propriétaire est l'État espagnol et leur gestionnaire actuel la communauté autonome de Cantabrie. Cependant, historiquement, une démarcation claire n'a pas été faite pour différencier les zones appartenant au domaine public, les zones périphériques de protection et les terrains attenants relevant de la propriété privée.

18 De cette façon et une fois de plus comme c'est très souvent le cas sur une bonne partie de l'ensemble du territoire côtier espagnol<sup>4</sup>, force est de constater que la Loi de Protection des Côtes de 1988, Loi 22/1988, BOE 29-6-1988, est restée lettre morte, notamment eu égard au retard de plus de vingt ans pris pour délimiter les aires de protection et l'existence de zones du littoral n'étant pas encore bornées : distinction du domaine public et du domaine privé.

19 Pour compliquer encore plus la situation, à l'échelon local, la superficie de ces Espaces naturels protégés est distribuée, selon des pourcentages différents, sur un ensemble de onze municipalités, regroupant 51.667 habitants, selon le recensement de 2010 (*Instituto Nacional de Estadística, INE*) (Figure 2). Néanmoins, durant la période estivale, la population totale présente dans ces territoires fragiles dépasse facilement les 200.000 personnes<sup>5</sup>, ce qui donne une idée de l'importante pression humaine à laquelle ils sont soumis.

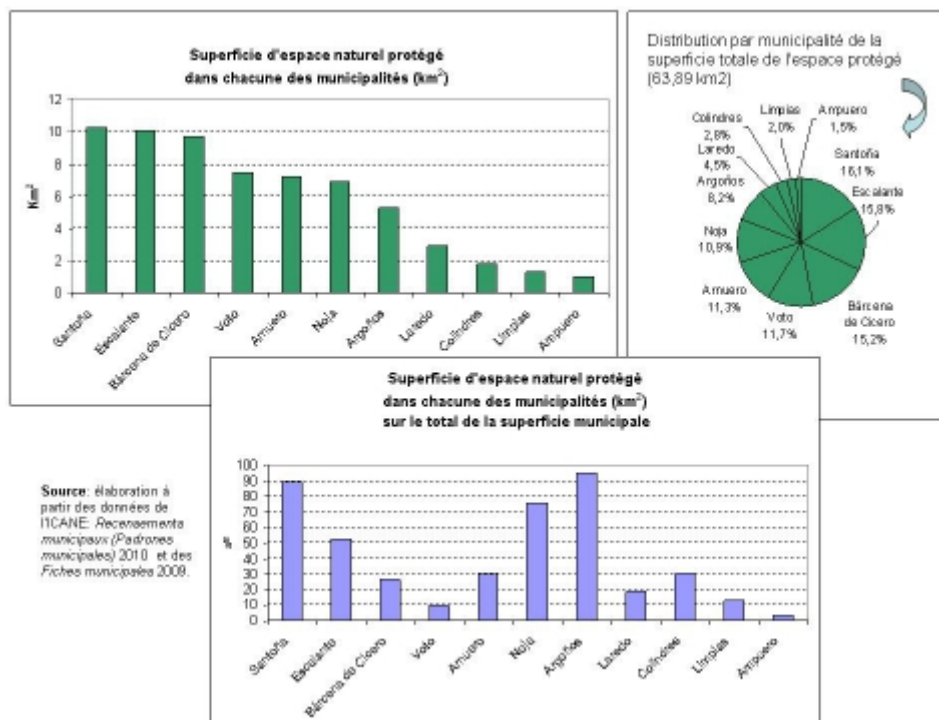
20 **Figure 2. Délimitation spatiale de la Réserve naturelle en 1992 et municipalités impliquées / Spatial boundaries of the Nature Reserve in 1992 and municipalities included.**



21 Par ailleurs, si la surface d'Espaces naturels ne représente qu'environ 25,7 % de la superficie totale de cet ensemble de municipalités, il existe des différences importantes entre, d'une part, les cas où la partie en régime de protection dépasse (et dans certains cas largement) plus de 50 % du territoire municipal : Argoños : 94,9 %, Santoña : 89,1 %, Noja : 75,4 % et Escalante : 52,9 % ; d'autre part, les exemples où les pourcentages d'espace protégé sur l'ensemble municipal se situent entre 25 et 30 % : Colindres, Arnuero et Barcena de Cicero et finalement, les municipalités dans lesquelles ces pourcentages sont inférieurs à 20 % : Laredo, Limpias, Voto et Ampuero (Figure 3).

22 **Figure 3. Distribution de la superficie totale de l'espace protégé par municipalité / Total surface distributed among eleven municipalities.**





- 23 Ces premières données partielles, concernant la distribution géographique et administrative ainsi que la superficie, à géométrie variable, de ces milieux naturels, nous apportent déjà des indices suffisamment éloquentes sur la variété des circonstances et des situations auxquelles doivent faire face les projets actuels de protection et de mise en valeur patrimoniale de ces espaces spécifiques.

## La superposition des figures de protection et les conflits d'intérêts engendrés : construction mouvementée d'un espace patrimonial

- 24 En effet, la complexité de ces territoires n'est pas simplement due à leurs caractéristiques spécifiques en tant qu'espaces de transition entre les milieux terrestres et aquatiques, ni à leur répartition entre municipalités et échelles administratives distinctes. Elle est également déterminée par la variété de figures de protection qui, depuis le début des années 90, ont été créées pour la sauvegarde et la restauration de ces zones humides<sup>6</sup>, mais aussi par les différents contentieux judiciaires que la déclaration officielle de ces mesures de protection a provoqués. Ceci démontre que le processus de construction patrimoniale de cet espace naturel, lié à la mise en place de différentes figures de protection, a été lent, compliqué et difficile à assumer par certains acteurs.
- 25 L'instauration d'un Espace naturel protégé entraîne la mise en place d'un nouveau statut juridique et de tout un ensemble de droits et d'obligations, parmi lesquels se trouvent sa déclaration en tant que bien d'utilité publique, sa prise en compte comme sol non urbanisable, l'implantation d'un régime spécial et d'une administration environnementale et de gestion par le biais de l'élaboration de Plans d'aménagement (*Planes de Ordenación de los Recursos Naturales-PORN*) et de Plans de gestion et d'utilisation (*Planes Rectores de Uso y Gestión-PRUG*).
- 26 Tout cela a d'importantes dimensions sociales et politiques et peut provoquer des conflits d'intérêts entre les différents intervenants institutionnels et sociaux. C'est ce qui s'est produit dans notre cas d'étude, d'une façon presque paradigmatique étant donné la longue durée des conflits, l'hétérogénéité juridictionnelle des désaccords et la diversité des acteurs impliqués. Il s'en suit donc que la construction patrimoniale d'un

Espace naturel ne se fait pas de façon linéaire ni ne suscite l'unanimité des parties concernées.

- 27 Pour entrer en matière, en mars 1987 deux organisations écologistes, la SEO (Société Espagnole d'Ornithologie, actuellement SEO/BirdLife) et ARCA (Association pour la défense des ressources naturelles de Cantabrie) ont déposé une plainte contre l'État espagnol devant la Cour de Justice des communautés européennes, pour non respect la Directive 79/409/CE concernant la conservation des oiseaux sauvages. Plus concrètement, la plainte faisait allusion au projet élaboré par les municipalités de Laredo et de Colindres et qui visait l'assèchement et le comblement de 8 hectares, avec pour objectif la construction de deux polygones industriels<sup>7</sup>. Soulignons que préalablement, à partir de 1980, plus de 15 hectares de zone humide localisés sur la municipalité de Santoña avaient été déjà comblés.
- 28 Suite à cette plainte et en vertu de l'article 169 du Traité CEE, la Commission présenta un recours contre l'Espagne auprès du Tribunal de Justice du Luxembourg. Ainsi, en 1993, l'État espagnol a été condamné pour destruction d'Espace naturel. La conclusion de cette décision judiciaire a été qu'aucun argument économique ne saurait justifier l'atteinte à un écosystème aussi précieux et par suite, l'Espagne a été rendue responsable de la protection et de la réhabilitation de cette zone humide d'importance internationale.
- 29 Préalablement, en 1992, anticipant la décision à venir du Tribunal de Justice européen, l'État espagnol avait déclaré l'ensemble de ces espaces littoraux marécageux Réserve naturelle (Loi 6/1992 du 27 mars, BOE 30/3/1992<sup>8</sup>) ; ce qui n'a pas empêché le Gouvernement de la communauté autonome (*Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria*) de présenter, en octobre 1992 (BOE, 6/10/1992) un recours auprès du Tribunal constitutionnel en rapport avec la délimitation spatiale de la Réserve et avec l'extension du régime de protection. La sentence a été prononcée six années plus tard, en 1998 (STC 195/1998 du 1<sup>er</sup> octobre). Elle impute à l'État la propriété du domaine public naturel, mais elle affecte les compétences en matière de gestion à la communauté autonome, ce qui du même coup, rend inconstitutionnels les articles 2 et 3 de la Loi de 1992.
- 30 Ce sont précisément ces aspects en rapport avec la démarcation territoriale des zones à préserver et avec les compétences de gestion qui, depuis le début des années 1990, ont été, et du reste continuent à l'être aujourd'hui, l'un des éléments les plus conflictuels entre les différents niveaux d'administrations publiques et entre celles-ci et les divers agents privés impliqués.
- 31 Preuve en est que le transfert réel des compétences de l'État espagnol à la communauté autonome de Cantabrie en matière de protection et gestion des marais de Santoña et Noja, ordonné par la sentence du Tribunal constitutionnel en 1998, a été différé jusqu'à la déclaration de ces Espaces naturels comme zone protégée par la communauté autonome. Cette déclaration à l'échelle régionale a été instituée dans la première disposition additionnelle de la Loi 4/2006 du 19 mai, de conservation de la nature de Cantabrie, laquelle reconnaît les marais comme Parc naturel<sup>9</sup>. Suite à cette dernière déclaration, le Ministère espagnol des Administrations publiques a finalement transféré les compétences de conservation à la communauté autonome (Décret 1585/2006 du 22 décembre). Par conséquent, la Loi 6/1992 réputée inconstitutionnelle en 1998 a été maintenue en vigueur jusqu'à l'établissement par la communauté autonome des mesures nécessaires de protection. Ceci n'a eu lieu que huit années après la sentence du Tribunal constitutionnel. De cette façon, la gestion de l'espace protégé a été définitivement assumée par la communauté autonome le 1<sup>er</sup> janvier 2007.
- 32 Dans ce contexte problématique, le Plan d'aménagement des ressources naturelles (*PORN*, selon les sigles en espagnol de *Plan de Ordenación de los Recursos Naturales*)<sup>10</sup> n'a été approuvé qu'en 1997 (Décret 34/1997, du 5 mai), c'est-à-dire cinq années après la Loi de 1992 qui, pourtant, établissait un délai exceptionnel d'un an pour l'approbation de ce Plan<sup>11</sup>. D'ailleurs, dès la publication officielle du décret ratifiant le Plan d'aménagement (*PORN*), un recours contentieux-administratif a été présenté par l'Association écologiste ARCA (Association pour la défense des ressources naturelles de Cantabrie), en désaccord avec le zonage et les utilisations du sol établies sur de différents secteurs des marais. Plus précisément, la discussion a porté sur onze zones au

total, situées sur les municipalités de Laredo, Bárcena de Cicero, Noja, Arnuero, Argoños, Santoña, Escalante et Colindres. La sentence à ce recours a été prononcée en 2004 obligeant à la modification du Plan (*PORN*)<sup>12</sup>.

33 Actuellement, il existe un nouveau projet de révision du Plan d'aménagement (*PORN*), entamé en 2010 par le Gouvernement régional<sup>13</sup>, alors que le Plan d'usage et gestion de l'espace protégé (en espagnol : *Plan Rector de Uso y Gestión-PRUG*)<sup>14</sup>, à l'instar du Plan pour la gestion de Natura 2000, sont encore en processus d'élaboration.

34 Dans l'intervalle, l'élaboration ponctuelle des premières mesures de restauration ou de défense environnementale, menée par l'État et la communauté autonome, n'a pas cessé de soulever des polémiques ou des conflits juridiques qui n'ont fait que retarder encore plus la mise en marche effective des mesures de protection. Il s'ensuit donc que les phases initiales du processus de patrimonialisation, clairement conflictuelles, ont conditionné le lent développement postérieur des mesures de protection.

35 Ceci dit, en dépit du retard des autorités administratives, soit à l'échelon régional ou au niveau local, d'autres instruments sont venus mettre en évidence la valeur de ces territoires. Ainsi, en 1994, ces zones humides ont été déclarées site Ramsar (4/10/94) et Zone de protection spéciale des oiseaux sauvages (ZPS ES0000143, 1/8/94). Postérieurement, en 2004, s'y est ajoutée la déclaration de Site d'intérêt communautaire SIC ES1300007 Natura 2000<sup>15</sup>. De ce fait, ces espaces bénéficient aujourd'hui de dispositifs de protection à l'échelle européenne et internationale (Tableau 1).

36 **Tableau 1. Superposition des dispositifs de protection / Conservation measures in the Santoña, Victoria and Joyel Marshes. Synthesis table.**

**Principales mesures et figures de protection appliquées aux Marais de Santoña, Noja e Joyel. Fiche de synthèse.**

	1992	1993	1994	1997	1998	2004	2006
Cadre 1: législation supranationale (d'État)	Reserve Naturelle				sentence du Tribunal Constitutionnel		transfert des compétences à la CA
Cadre 2: législation régionale (Communauté Autonome)				Plan d'Aménagement PORN		sentence TSJ de Cantabrie: modification du PORN	Parc Naturel
Cadre 3: régime de protection européenne		sentence du TJ UE (Luxembourg)	ZPS ES0000143			SIC ES1300007 Nature 2000	
Cadre 3: régime de protection internationale			Zone Humide d'Importance Internationale: site Ramsar				

**Instruments de protection:**

- Réserve Naturelle (Loi nationale 6/1992)
- Site Ramsar (1994)
- ZPS (Zone de Protection Spéciale) ES0000143 (1994)
- LIC (Lieu d'Intérêt Communautaire) ES1300007 Nature 2000 (2004)
- Parc Naturel (Loi régionale 4/2006)

## Les atteintes au Patrimoine naturel des marais

37 Pour comprendre cette situation constante de controverse et de conflits, il faut signaler que la déclaration d'espaces protégés suppose un processus de territorialisation et de réappropriation des ressources établi par des institutions externes qui habituellement limitent ou excluent des utilisations traditionnelles ou consolidées dans le contexte local.

38 Dans cet exemple concret, il est aussi intéressant de remarquer que malgré leurs caractéristiques exceptionnelles, ces espaces littoraux marécageux ont été longtemps, et surtout au fil des années 1970 et 1980, saccagés et détruits par des interventions de



toutes sortes : activités extractives, comblements intempestifs, édification de digues, de murs ou de terrepleins, tout un ensemble de constructions et d'aménagements ayant fermé les canaux naturels menant à la mer.

39 D'autre part, il ne faut pas oublier que, en règle générale, les zones humides ont été souvent assimilées à des zones insalubres et improductives<sup>16</sup>, ce qui a largement bénéficié à certains intérêts spéculatifs ; notamment dans cet espace concret et pendant les dernières décennies, à ceux liés à l'urbanisation touristique.

40 Comme le montre notre cas d'étude, le Patrimoine naturel est une construction sociale qui répond à certaines conceptions sur ce qui doit être préservé et sur les façons de le faire. Ainsi, à partir de la Loi de 1992 instituant la Réserve naturelle, progressivement et malgré les différents obstacles rencontrés, tout un processus de reconquête de la nature et donc de patrimonialisation s'est mis en marche, tant sur le plan des discours que sur le plan matériel.

41 En outre, à partir de 2006, l'application du statut de Parc naturel aux Marais par la communauté autonome introduit quelques aspects différents par rapport à la catégorie initiale de Réserve naturelle<sup>17</sup> octroyée par l'État central quatorze ans auparavant : d'un intérêt centré exclusivement sur la préservation des Espaces naturels, l'on en est passé à associer, au moins sur le plan du discours<sup>18</sup>, préservation et développement local, suivant le modèle des Parcs naturels régionaux français.

42 Plus concrètement, dans ce concept de Parc « Naturel »<sup>19</sup> appliqué à ces territoires, on souligne « la beauté des paysages », ainsi que les « valeurs écologiques, esthétiques, éducatives et scientifiques » (art. 10 de la Loi 4/2006). La Loi régionale de déclaration du Parc signale également que « l'on y facilitera l'entrée de visiteurs avec les limitations nécessaires pour garantir la protection des valeurs naturelles » (art. 10, Loi 4/2006). Tous ces termes indiquent l'introduction de nouvelles fonctionnalités sociales liées à la mise en valeur patrimoniale.

43 Il en ressort que le processus de patrimonialisation ne s'appuie pas uniquement sur des mesures juridiques de protection, mais aussi sur le discours du développement durable et de l'écodéveloppement.

44 C'est de cette façon que des terrains promis à la construction, à l'industrie ou aux équipements commencent à redevenir marais : un terrain de football et des équipements sportifs ont été engloutis<sup>20</sup>, les plantations alentour ont été arrachées, une ligne à haute tension a été supprimée, des ponts ont été aménagés sur la route construite en plein estuaire<sup>21</sup>, afin de libérer et garantir la circulation de l'eau...

45 En mai 2009, le premier bâtiment résidentiel tenu pour illégal a été démoli alors qu'il était en pleine phase de construction, tandis qu'actuellement plus de deux cents logements, maisons ou appartements, font partie d'une liste de constructions déclarées illégales par le Tribunal de Justice de Cantabrie et donc à raser. De même, le Plan Santoña 2018, actuellement en processus d'élaboration par la Direction générale des côtes du Ministère espagnol de l'Environnement, prévoit de restaurer environ 1.100 hectares de zone humide, antérieurement asséchée et de les ajouter à la superficie totale du parc qui fera à peu près 6.900 hectares.

## Les différents acteurs et leurs différentes perceptions

46 Mais comme nous l'avons signalé, tous ces processus de reconquête des marais et donc de mise en valeur patrimoniale des Espaces naturels, financés en bonne partie par l'Europe et par l'État espagnol, ne se font pas sans polémiques ni opposition, toutes suscitées par les différents groupes sociaux et agents impliqués<sup>22</sup> : représentants de l'État, de la communauté autonome et des municipalités où le parc est situé, techniciens et experts, populations locales, néoruraux, concessionnaires des terrains, propriétaires des constructions, entrepreneurs, groupes écologistes... Chacun d'eux avec des capacités politiques et des attentes distinctes et parfois antagonistes.

47 Ainsi, des représentations, des valeurs et des enjeux différents et souvent contradictoires sous-tendent aujourd'hui le processus de réappropriation patrimoniale

de cet Espace naturel.

48 D'une part, les acteurs locaux tiennent fréquemment des discours pragmatiques et utilitaristes sur leur territoire et perçoivent les mesures de protection comme une imposition externe nuisible à leurs intérêts. D'autre part, les gestionnaires environnementaux ont un discours scientifique qui est quelquefois difficile à comprendre par les populations locales.

49 Il s'est donc établi une sorte d'incompréhension mutuelle entre des groupes qui ont des cosmovisions et des images de la réalité bien différentes les unes des autres. Dans ce contexte, il surgit une question difficile à résoudre : comment transformer les mesures de protection des Espaces naturels en instruments demandés et souhaités par les populations ? Ou autrement dit : comment faire pour que les acteurs locaux deviennent les principaux protagonistes de la protection des Espaces naturels près desquels ils vivent et auxquels, d'une façon ou d'une autre, ils se sentent attachés ?

50 En tous cas, nous pouvons constater que les processus de patrimonialisation sont des lieux de confluence de différents agents et que les formes d'appropriation patrimoniale (réserves, parcs naturels) peuvent avoir des effets importants sur l'identité collective et développer un fort sentiment d'appartenance territoriale qui légitime les différentes prises de positions des acteurs sociaux.

## L'exploitation intensive des ressources et la construction d'infrastructures en milieu naturel.

51 Comme nous l'avons déjà indiqué, le discours actuel du développement durable, récemment implanté sur ces territoires, doit à la fois faire face et arriver à remplacer certaines formes préalables d'utilisation intensive de ressources par d'autres plus conformes à la *savegarde environnementale*.

52 Pour ne citer que quelques exemples anciens d'exploitation extrême menée sur ces zones humides, il nous faut mentionner les carrières de dolomie dont les activités d'extraction ont été définitivement suspendues par le Ministère de l'Industrie espagnol et le Gouvernement régional en 1993<sup>23</sup>. Situées sur les flancs sud, sud-est et nord de Montehano, elles avaient fonctionné sans interruption depuis 1940 pour extraire des matériaux solides que l'on pouvait trouver facilement ailleurs dans la région. Ces activités minières maintenues pendant quarante ans<sup>24</sup> n'ont pas seulement défigurés à jamais la forme conique de ce mont, mais ont aussi provoqué d'importants mouvements de terrain, dont les matériaux résiduels ont servi au remplissage et à l'assèchement d'autres zones de l'estuaire. À la fin des années 1980, ces activités ont été qualifiées de délit écologique par la *Consejería de Ganadería, Agricultura y Pesca* du Gouvernement régional, mais elles n'ont jamais été sanctionnées<sup>25</sup>.

53 De surcroît, jusqu'au début des années 1990, aux déversements des carrières se sont ajoutés les rejets incontrôlés de déchets urbains et industriels et d'eaux résiduelles des municipalités, notamment de Laredo, Santoña et Colindres, les plus urbaines de l'ensemble<sup>26</sup>.

54 La construction d'infrastructures a également laissé ses impacts sur l'Espace naturel depuis la fin du XIXe siècle, puisqu'au Sud, la *Ría* de Rada est franchie par la voie ferrée Santander-Bilbao (1896), tandis que la *Ría* de Treto est traversée par la route nationale 634<sup>27</sup> et par l'autoroute A8, *autovía del Cantábrico*, dont le tronçon Laredo-Treto a été inauguré en 1993.

55 D'ailleurs, à la même période où commençait le processus de prise de conscience sociale conduisant à la déclaration de l'Espace naturel protégé, entre 1988 et 1992, une nouvelle route entre Santoña et Argoños, la CA-141, a été construite en plein milieu de la zone de marais de Bengoa, situés au nord de Santoña. Cette nouvelle route a été le prétexte de nouveaux conflits entre groupes écologistes et responsables municipaux<sup>28</sup>.

56 Rappelons que dans la première moitié des années 20 du siècle dernier, avait été construite la route dite de « los puentes », CA 241, qui tire son nom du fait qu'elle

traverse l'estuaire en direction nord-sud, faisant la connexion entre les noyaux de population de Santoña et Cicero.

## Des municipalités à vocation touristique : Espaces naturels et processus d'urbanisation.

57 D'un autre point de vue, depuis les années 1960, le développement touristique a permis de diversifier l'économie de ces territoires<sup>29</sup>, mais il a en contrepartie provoqué un déséquilibre au niveau de l'utilisation des sols et une dégradation des paysages naturels, surtout ceux les plus proches des plages : *Puntal* de Laredo, Berria et plages de Noja. Par la suite, une forte pression spéculative sur le foncier est venue s'y ajouter, allant de pair avec une permissivité quasi généralisée des autorités locales et une réglementation laxiste, aveugle aux sanctions, lesquelles n'ont commencé à être appliquées que très récemment.

58 En effet, les cas sont nombreux où les limites territoriales ont été difficiles à interpréter voire avec un important degré d'indétermination. Toutes ces circonstances ont permis l'introduction dans l'espace protégé de nouvelles constructions résidentielles : ensembles de villas avec des parcelles de terrain et lotissements de moyenne densité, destinés à un tourisme résidentiel de longue durée (Figure 4).

59 Il a fallu attendre l'approbation du Plan d'aménagement (*PORN*) en 1997 pour que cette situation soit quelque peu clarifiée.

60

**Figure 4. Les nouvelles constructions résidentielles / New residential constructions**



61 Ce n'est que récemment, à partir de l'an 2000, que le Tribunal supérieur de Justice de Cantabrie a prononcé plus de deux cents sentences fermes de démolition des « *urbanisations* », pour utiliser le terme espagnol dans sa littéralité, construites de façon illégale, c'est-à-dire en dépassant les franges de l'Espace naturel reconnues par le Plan d'aménagement (*PORN*) de 1997. Concrètement, cela s'est produit dans les municipalités de Noja, Arnüero et Argoños.

62 Cette situation juridique a provoqué une nouvelle série de conflits qui ont dépassé le contexte local. Ils ont mis aux prises, d'un côté, les nouveaux propriétaires et nouveaux résidents venus en bonne partie de la banlieue de Bilbao et de l'autre, les administrations régionales et municipales qui ont délivré les permis de construire et ont été rendues responsables du paiement des indemnisations. Ces propriétaires lésés

par les sentences de démolition ont constitué leurs propres associations de défense et font entendre publiquement leur désaccord en employant tous les moyens à leur disposition : communiqués de presse, pancartes affichées dans des endroits stratégiques, manifestations et regroupements devant tout acte officiel ou inauguration à l'échelle régionale, etc.

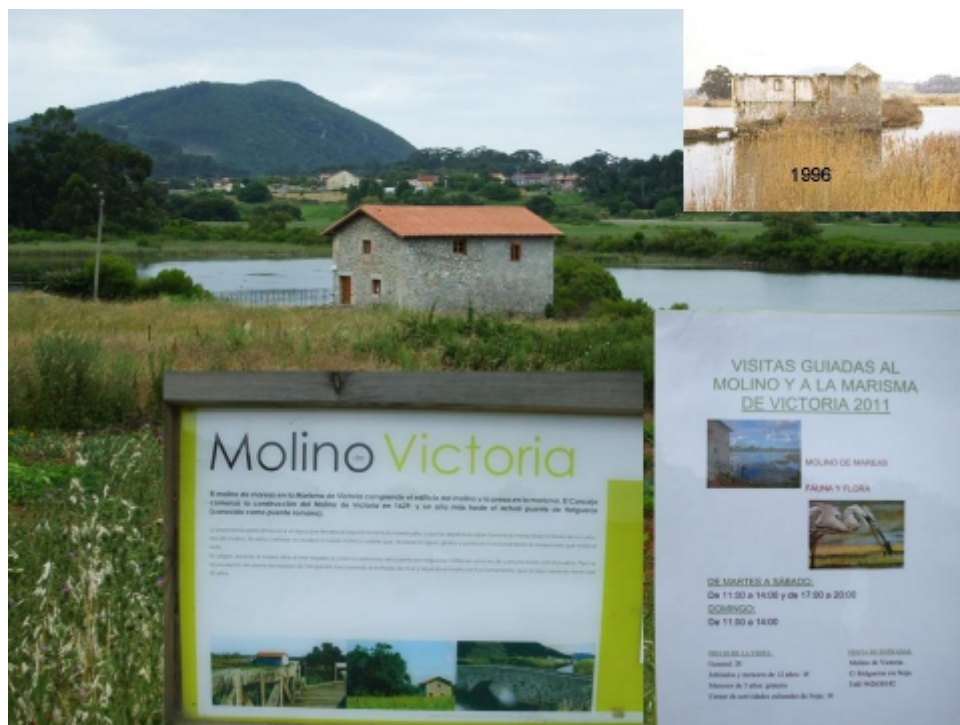
63 De plus, à proximité des marais de Victoria et Joyel dans les municipalités de Noja et Arnuero, il existe aussi des terrains de camping, avec des bungalows, mobil home, et des installations permanentes, qui ont été fréquemment dénoncés par des groupes écologistes et ont fait l'objet de sanctions administratives pour envahissement des zones de réserve de l'espace protégé.

64 Tout cela montre comment la déclaration d'espaces protégés peut agir - dans la perspective des observateurs extérieurs et de l'opinion publique en général - comme une compensation symbolique des processus de destruction des écosystèmes et d'édification massive, face auxquels on élabore tout un discours politique sur la protection qui vient parfois se substituer aux interventions et aux accomplissements réels.

## Le patrimoine historique et culturel du Parc naturel et sa progressive mise en valeur

65 Outre leurs qualités naturelles, ces étendues humides fortement anthropisées au fil du temps, possèdent un patrimoine historique et culturel qui s'est constitué en interaction avec les caractéristiques du milieu. Par exemple, on peut souligner la présence de plusieurs moulins à marée datant pour la plupart du XVI<sup>e</sup> et XVII<sup>e</sup> siècle<sup>30</sup> (Figure 5). Au début des années 1980, ces moulins se trouvaient dans un état avancé de délabrement et il ne subsistait que quelques décombres des bâtiments originaux. Ce n'est que très récemment qu'ils ont été restaurés par des groupes de défense du patrimoine (Azurmendi et Gómez, 2012) : celui de Cerroja à Escalante, de Jado à Argonos, de Victoria à Noja et de Santa Olaja à Arnuero et certains d'entre eux peuvent être visités comme centres d'interprétation du patrimoine.

Figure 5. Moulin à marée / Tide mill.



66 D'autres éléments culturels liés à ces milieux littoraux, spécialement à Santoña, sont les phares *del Caballo* et *del Pescador*, les restes de fortins de *San Martín* et *San Carlos*



qui depuis la fin du XVII<sup>e</sup> siècle protègent l'entrée dans la baie et celui d'*El Mazo* construit au nord par les armées napoléoniennes sous la supervision directe du général en chef Caffarelli, les poudrières d'*El Dueso* et les batteries militaires de *San Martín Alta*, de la pointe de Galbanes et de *San Felipe*, qui datent pour la plupart du XVIII<sup>e</sup> siècle ou du début du XIX<sup>e</sup>. Certains d'entre eux ont été déclarés bien d'intérêt culturel.

67 Toutes ces dernières composantes montrent l'importance du passé militaire de la ville de Santoña. En effet, c'est ici que serait né Juan de La Cosa, marin et cartographe à qui l'on attribue l'élaboration, vers 1500, de la première carte mappemonde où le continent américain apparaît représenté.

68 Cette importance stratégique de Santoña s'est maintenue tout au long des siècles. Ainsi, à l'époque napoléonienne, elle fut la dernière place forte du littoral cantabrique à être abandonnée par l'armée française en 1814, et cela par le biais d'un armistice, puisqu'elle n'a jamais pu être prise par les troupes anglaises de Wellington. D'ailleurs, certains historiens (Palacio, 2004) ont trouvé dans la correspondance de Napoléon I des références directes à Santoña<sup>31</sup> qui, du point de vue de sa position géographique stratégique, est arrivée à être tenue pour la « Gibraltar du Nord ».

69 C'est aussi pendant la présence française à Santoña qu'a été construit ce qu'on a appelé le Fortin Impérial de Napoléon, entre la ville portuaire et la plage de Berria. Ce qui restait de cette forteresse a été démoli au début du XX<sup>e</sup> siècle, afin d'y bâtir l'établissement pénitencier d'*El Dueso* (Figure 6), conçu initialement pour recevoir les forçats des bagnes de l'Afrique du Nord, supprimé en 1907. Finalité à laquelle se prêtaient bien ces espaces marécageux, considérés insalubres ou pestilentiels dans la mentalité de l'époque et frappés par les tempêtes, rendant presque impossible toute tentative d'évasion. Ces circonstances se sont maintenues pendant les années ultérieures à la Guerre civile, période durant laquelle la colonie pénitentiaire d'*El Dueso* a servi intensément à la répression franquiste, avec un nombre élevé de prisonniers politiques exécutés.

**Figure 6. Établissement pénitencier d'*El Dueso*, projet, début de sa construction et état actuel / *El Dueso* Penitentiary, the project, the beginning of construction and as seen nowadays.**



Source: tableau par J. Ocón représentant le projet initial (1908) et Mémoire d'édification de L. de la Tejera (1916); *Estudios penitenciarios desde el punto de vista del ingeniero*. Madrid.

70 Aujourd'hui, après plus d'un siècle de fonctionnement, le centre continue toujours à exercer son activité comme maison d'arrêt de niveau national<sup>32</sup>. Cela dit, les conditions de la vie carcérale ne sont plus les mêmes que celles du passé. Par exemple, profitant de sa situation, l'établissement développe depuis 2002 un programme, appelé NACAR : *Natureleza y Cárcel*, en collaboration avec l'organisation SEO/Bird Life, pour sensibiliser et former les détenus sur des aspects environnementaux en rapport avec l'espace protégé les entourant.



# Conclusion : Quel Patrimoine naturel ?

## Confrontation des regards

71 Pour conclure notre réflexion et en resituer le contenu dans le contexte général des valeurs et des processus conduisant à la patrimonialisation de la nature, nous voudrions insister sur la confrontation des regards menés autour de ce milieu naturel, devenu patrimoine sous les effets d'une multiplicité de décisions et d'interventions. Ceci apparaît de façon précise en ce qui concerne le problème constant, maintenu depuis plus de vingt ans, des limites de l'Espace naturel, puisque depuis le début de la déclaration d'espace protégé, tout essai de délimitation des zones humides s'est heurté au refus massif des acteurs sociaux impliqués : municipalités, concessionnaires, propriétaires, groupes écologistes...

72 D'une part, cette situation conflictuelle est due à la tentative, logique, de procéder à la démarcation des zones et des unités compte tenu des caractéristiques environnementales et écologiques du milieu naturel et non en fonction de la structure administrative. Mais aussi, les types de conflits et de contentieux ayant eu lieu entre différents niveaux d'Administration - État, communauté autonome et municipalités -, entre populations locales et garants externes de la gestion environnementale, entre nouveaux résidents et administration régionale, entre celle-ci et les responsables de certaines activités productives... témoignent du manque d'intégration sociale de la plupart des politiques environnementales menées jusqu'à présent sur ces territoires.

73 **Figure 7. Vue panoramique des Marais de Santoña, plage de Berria et villes de Santoña et Laredo / Panoramic view of the Marshes, Berria beach and the villages of Santoña and Laredo.**



74 Pourtant et malgré ce manque d'intégration sociale des politiques environnementales, l'utilisation de ces Espaces naturels est de plus en plus assujettie à des logiques économiques en bonne partie déterminées par le propre statut d'espace protégé. Ce statut est lui-même, à l'image des marais et des zones humides (Figure 7), constamment soumis à la fluctuation et au changement : nous l'avons vu avec le passage, entre 1992 et 2006, de Réserve naturelle à Parc naturel.

75 Par ailleurs, malgré ce bilan actuel pas tout à fait favorable, il convient de signaler que ces vingt dernières années de conflits, représentations et discours dans le processus d'appropriation patrimoniale de ces territoires ont servi à créer de nouvelles dynamiques centrées sur l'idée de Patrimoine naturel et de développement durable. À titre d'exemple significatif, il nous faut relever qu'à l'heure actuelle et depuis l'année 2000, toutes les municipalités du Parc naturel appartiennent à une communauté de

municipalités durables, *Mancomunidad de Municipios Sostenibles*, intégrée par 18 municipalités, situées pour la majorité d'entre elles dans cette partie orientale du littoral de la communauté autonome de Cantabrie. L'un des objectifs de cette communauté est de promouvoir la participation et la coresponsabilité de différents acteurs et institutions impliqués.

- 76 Par suite, ces différents acteurs ne peuvent pas être simplement présentés comme des pôles antagonistes, étant donné que tout au long du processus de patrimonialisation ils s'influencent mutuellement transformant leurs actions et leurs discours. Tout ceci nous révèle le caractère dynamique, processuel, de la construction sociale du Patrimoine naturel, en tant que contexte d'interaction entre différents acteurs et agents qui construisent et reconstruisent conjointement leurs différents discours et significations.

## Remerciements

- 77 Je tiens à remercier Hamid Bouqallal pour ses suggestions de correction et la mise au point définitive du texte.

---

## Bibliographie

Adou Yao, C., E. Aké-Assi, J. Ipou Ipou et E. N'Guessan Kouakou, 2007, Patrimonial Perceptions of Local Communities and Forest Management : Case of the Monogaga Protected Forest, Côte d'Ivoire, *Proceedings : International Conference on Poverty and Forest, Bangkok, September 2007*, 11 p. [En ligne] URL : <http://www.mtnforum.org/sites/default/files/pub/4935.pdf> consulté le 22 septembre 2011.

Aldrey, J.A., R.C. Lois et J.M<sup>a</sup>. San Román, 2008, Dinámica territorial y sociodemográfica de la Montaña Gallega, *Polígonos, Revista de Geografía*, n° 18, p. 13-36. [En ligne] URL : <http://revpubli.unileon.es/ojs/index.php/poligonos/article/view/196/158>

Azurmendi Pérez, L. et M<sup>a</sup>.A. Gómez Carballo, 2012, *Molinos de mar en Cantabria. Santa Olaja en el Ecomarque de Trasmiera*. Asociación Tajamar, Santander, 114 p.

Beltran, O., J.J. Pascual et I. Vaccaro (coord.), 2008, *Patrimonialización de la naturaleza. El marco social de las políticas ambientales*, XI Congreso de Antropología, Retos teóricos y nuevas prácticas, Donosita-San Sebastián, 10-13 septembre 2008, Ankulegi antropología elkarte, 308 p.

Buanes, A., S. Jentof, G. Runar Karlsen, A. Maurstad et S. Soreng, 2004, In whose interest ? An exploratory analysis of stakeholders in Norwegian coastal zone planning, *Ocean & Coastal Management*, 47(5-6), p. 207-223.

Coca Pérez, A. et R. Zaya Grillo, 2008, Protección ambiental, turismo cinegético y colectivos locales. In Beltran O., Pascual J.J. et Vaccaro I. (coord.) *Patrimonialización de la naturaleza. El marco social de las políticas ambientales*, XI Congreso de Antropología, Retos teóricos y nuevas prácticas. Donosita-San Sebastián, 10-13 septembre 2008. Ankulegi antropología elkarte. p. 115-130.

Dehez, J, 2010, Les forêts d'Aquitaine, un patrimoine fréquenté , In Ch. Bouisset et I. Degrémont (dir.), *Patrimoines naturels, Sud-Ouest européen : revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, n° 30, p. 99-108.

DOI : 10.4000/soe.1272

Delgado Viñas, C, 2012, Protección y ordenación del medio natural en Cantabria. Normativa, instrumentos y conflictos territoriales, *Boletín de la AGE*, n° 60, p. 115-140. [En ligne] URL : <http://www.boletinage.com/60/06-DELGADO.pdf>

Gonot, B. et Th. Tran, 2010, Diversité et qualité paysagères des zones humides d'Aquitaine, In Ch. Bouisset et I. Degrémont (dir.), *Patrimoines naturels, Sud-Ouest européen : revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, n° 30, p. 67-83.

Greenpeace, 2010, *Destrucción a toda costa 2010*. DTC Cantabria. Greenpeace España.

[En ligne] URL : <http://www.greenpeace.org/espana/reports/100713-18/> consulté le 30 juillet 2011.

European Environment Agency, *Marismas de Santoña y Noja*. [En ligne] URL : <http://eunis.eea.europa.eu/sites/ES0000143> consulté le 3 septembre 2011.

Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, Boletín Oficial del Estado, n° 299 de 14/12/2007, p. 51275-51327. [En ligne] URL : <http://www.boe.es/boe/dias/2007/12/14/pdfs/A51275-51327.pdf>

Montiel Molina, C., 2003, El patrimonio forestal mediterráneo : componentes y valoración, *Bois et forêts des tropiques*, n° 276 (2), p. 73-83. [En ligne] URL : <http://cdam.minam.gob.pe/publielectro/patrimonio%20natural/patrimonioforestalmediterraneo.pdf>

Ortega Valcarcel, J., 2004, Áreas de montaña : de la supervivencia a la integración, *Boletín de la A.G.E.* n° 38, p. 5-28.

Palacio Ramos, R., 2004, *Un presidio Ynconquistable. La fortificación de la bahía de Santoña entre los siglos XVI y XIX*. Madrid, Ministerio de Defensa, Ayuntamiento de Santoña, 397 p. [En ligne] URL : <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-603.htm>

Puente Rubio, A., I. Vidal Ajenjo et J. Martín Berqua, 2003, *Integración paisajística de la cantera de Monte Hano dentro de la reserva natural de las marismas de Santoña*, Dir. P. Martínez Cedrún, Proyecto fin de carrera, Escuela Universitaria de Ingeniería Técnica Minera, Universidad de Cantabria, Torrelavega, 2 vol, 320 p.

Rasines del Río E.C. et Rasines del Río P., 1996, *Guía de la Reserva Natural de las Marismas de Santoña y Noja*, Ayuntamiento de Santoña, 96 p.

Rodrigues Henriques, K.N. et J.J. Pascual Fernández, 2008, Patrimonialización de la naturaleza y turismo, a propósito del diseño institucional de las reservas marinas en Tenerife (Islas Canarias, España), In O. Beltran, J.J. Pascual et I. Vaccaro (dir.), *Patrimonialización de la naturaleza, el marco social de las políticas ambientales*, XI Congreso de Antropología, Retos teóricos y nuevas prácticas, Donosita-San Sebastián, 10-13 septiembre 2008, p. 245-264.

Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables. Cartografía y SIGs del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MARM) [En ligne] URL : <http://sig.marm.es/snczi/> consulté le 5 septembre 2011.

Tolón Becerra, A. et X. Lastra Bravo, 2008, Los espacios naturales protegidos. Concepto, evolución y situación actual en España, *M+A Revista electrónica de Medioambiente*. UCM. 25 p. [En ligne] URL : <http://www.ucm.es/info/iuca/ART%20A.TOLON%20X.%20LASTRA.pdf> consulté le 15 septembre 2011.

VV.A.A., 1993, *La reserva natural de las marismas de Santoña, Victoria y Joyel : presentación de un espacio natural protegido*, Módulo de Promoción y Desarrollo, Escuela-Taller de Santoña, Fundación Cultural Banesto, Madrid, 243 p.

---

## Notes

1 Récemment, le 5 octobre 2012, un nouveau projet de loi pour « la Protection et l'Utilisation durable du Littoral et de modification de la Loi de Protection des Côtes de 1988 » vient d'être approuvé par le Conseil des ministres et envoyé au Parlement espagnol. Pour le moment, le contenu de cette réforme législative a été fortement contesté par des centres de recherche et des organisations écologistes.

2 Ainsi, par exemple le concept de « conservation » est défini par la Loi 42/2007 en tant que « maintien ou rétablissement en état favorable du Patrimoine naturel et de la biodiversité, en particulier, des habitats naturels et semi-naturels des populations d'espèces de faune et de flore sylvestres, ainsi comme l'ensemble de mesures nécessaires pour l'obtenir » (art. 3.5.)

3 Selon certains documents administratifs, la superficie des Marais de Santoña serait de 48,7 km<sup>2</sup> (4.870 hectares). D'autres indiquent 41 km<sup>2</sup>, voire même d'après d'autres sources, l'étendue approximative serait de 33,5 km<sup>2</sup>. Ainsi, dans le Préambule de la Loi 6/1992 du 27 mars où l'État espagnol a déclaré la Réserve naturelle, il est mentionné une superficie approximative de 3.500 hectares. Nous reviendrons un peu plus tard sur ces différents critères de mesure.

4 L'Espagne a plus de 10.000 kilomètres de domaine public maritime-terrestre. Le cadre juridique de ces espaces est régulé essentiellement par la Loi 22/1988 de Protection des Côtes et son Règlement d'application (RD 147/1989), ainsi que par la Loi 47/2007 du patrimoine naturel et de la biodiversité. Selon les dernières données publiées par le Ministère espagnol de l'Environnement (31/3/2011), dans la communauté autonome de Cantabrie, 9 % de la superficie maritime terrestre reste encore à délimiter.

5 Pour la plupart en provenance de l'aire métropolitaine de Bilbao, située à environ 50 kilomètres à l'est et connectée par autoroute avec Colindres.

6 Un autre exemple de superposition de figures de protection à différentes échelles est le cas de Doñana (dans les provinces de Huelva, Séville et Cadix), qualifié à la fois en tant que Réserve de la biosphère et patrimoine de l'Humanité par l'UNESCO, Zone humide d'importance internationale selon la Convention Ramsar, Zone de protection spéciale pour les oiseaux sauvages (ZPS), Zone spéciale de conservation (ZSC), Parc national (déclaré par l'État espagnol) et Espace naturel (déclaré par la communauté autonome d'Andalousie).

7 Suite aux protestations, le comblement dans ces deux municipalités a été finalement paralysé par le Gouvernement régional en 1988.

8 Selon la Loi 42/2007 du 13 septembre du patrimoine naturel et de la biodiversité (BOE, 14/12/2007), qui déroge et se substitue à la Loi 7/1989 du 27 mars de conservation des espaces naturels et de la flore et de la faune sauvages (BOE 28/3/1989), toutes les deux établies sur

l'ensemble du territoire espagnol, une Réserve naturelle est une figure de protection des écosystèmes qui méritent une prise en considération particulière en fonction de leur singularité, fragilité ou importance. Cette figure impose de fortes contraintes à l'exploitation des ressources et interdit toute récolte de matériel biologique ou géologique.

9 Une nouvelle municipalité est venue s'ajouter aux dix antérieures déjà incluses dans l'espace protégé : celle d'Ampuero, avec une superficie protégée de 0,97 km<sup>2</sup> faisant partie de la ZPS ES0000143 et du SIC ES1300007.

10 Instrument de base fixé par la législation espagnole pour la définition de l'état de conservation des ressources et des écosystèmes et l'établissement des régimes de protection pertinents.

11 Normalement, le PORN aurait dû être approuvé avant la déclaration de Réserve naturelle, suivant la Loi 7/1989 du 27 mars de Conservation des Espaces naturels.

12 Par exemple, la zone du Regatón à Laredo, c'est-à-dire la partie ouest de la langue de sable située sur la rive orientale de la Ría de Treto, est passée de son statut initial de zone d'utilisation intensive à celui de zone de réserve. Cette décision a empêché la prolifération de constructions déjà amorcée sur la bordure orientale de cette langue de sable (la plage de La Salvé).

13 Ordre DES/15/2010 du 17 mars, de la *Consejería de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Biodiversidad*. Cette modification du PORN avait déjà été prévue dans la deuxième disposition additionnelle de la Loi 4/2006 de Conservation de la Nature de Cantabrie qui déclare les marais de Santoña Parc naturel.

14 Selon la législation espagnole, l'élaboration d'un PRUG est obligatoire et son approbation incombe à la Communauté autonome ; pourtant selon Europarc (2010) presque la moitié des Parcs naturels espagnols n'ont pas encore de PRUG approuvé. Ces Plans servent à définir les activités et les mesures concrètes, avec les ressources nécessaires et mécanismes d'évaluation dans une période de temps déterminée. De plus, certaines Communautés autonomes ont élaboré également des Plans et des Programmes d'utilisation publique de leurs espaces protégés : c'est le cas de l'Andalousie, des Canaries, de la Catalogne, entre autres, mais aussi des Asturies, communauté voisine de la Cantabrie qui a actuellement des Plans d'utilisation publique sur un ensemble de huit parcs naturels.

15 Natura 2000 est un réseau écologique européen pour la protection des zones ayant une importante biodiversité. Elle intègre des Zones spéciales de conservation (ZSC) désignées selon la Directive habitats (1992) et des Zones de protection spéciale (ZPS) pour les oiseaux sauvages établies en vertu de la Directive oiseau (1979). Ces zones peuvent se superposer et elles forment alors des Sites d'importance communautaire (SIC).

16 La Loi du 24 juillet 1918, appelée Loi Cambó, avait entrepris l'assèchement et l'assainissement des zones humides et des marais espagnols. Elle n'a été dérogée qu'en 1983.

17 Catégorie, celle de Réserve Naturelle, qui existe aussi dans la Loi régionale 4/2006, mais qui n'a pas été appliquée dans ce cas particulier.

18 Car sur le plan pratique c'est un pari qui reste difficile à tenir.

19 Figure qui n'existe pas dans la Loi espagnole 42/2007 déjà mentionnée, pour laquelle les Parcs sont des « Parcs nationaux » (il existe actuellement quatorze Parcs nationaux qui font partie du Réseau de Parcs nationaux), mais qui par contre se trouvent dans la législation environnementale de toutes les communautés autonomes espagnoles, et notamment en Andalousie (Loi 27/1989 du 18 juillet) où il existe au moins une vingtaine de Parcs naturels qui occupent une superficie de 1.378.368,55 hectares, ce qui représente 88 % du total d'espaces protégés dans cette Communauté autonome (Coca et Zaya, 2008).

20 Dans la municipalité d'Escalante sur le lieu-dit de « la Ribera ».

21 Route dite « de los puentes » entre Cicero-Gama et Santoña.

22 Ceux à qui certains auteurs, comme Buanes *et al.* (2004), ont donné la dénomination de « stakeholders » : les utilisateurs intéressés.

23 Décision qui a été ensuite ratifiée par le Tribunal supérieur de justice de la communauté autonome qui a refusé le recours présenté par l'entreprise concessionnaire de l'exploitation.

24 Les installations de l'entreprise Dolomitas del Norte S.A. qui appartient au groupe Calcinor continuent aujourd'hui des activités d'élaboration de granulats et de fabrication de dolomies synthétiques, ce qui continue à provoquer d'importants problèmes environnementaux.

25 Par ailleurs, en 1993, un représentant de l'ICONA, *Instituto para la Conservación de la Naturaleza*, aujourd'hui disparu, avait déclaré à la presse régionale que Montehano se trouvait à l'extérieur des limites de la Réserve, mais dans son aire d'influence. Depuis 1994 Montehano fait partie de la ZPS.

26 Par exemple, pendant les années 1980, la Mairie de Santoña a utilisé les marais proches à *El Dueso* comme décharge publique municipale.

27 Le pont métallique de la route nationale 634 a été construit par l'ingénieur Eduardo Miera entre 1897 et 1905. Il s'est inspiré des modèles de Gustave Eiffel.

28 Le projet initial a été modifié en 1988 avec l'introduction de deux ponts pour permettre la circulation de l'eau des marées. En mars de cette année, le nouveau projet a reçu l'autorisation du MOPU, à cette époque ministère espagnol des Travaux Publics.



29 Le secteur de la pêche y inclut les activités industrielles de mise en conserve, notamment des anchois emploient encore aujourd'hui environ 65 % de la population, qui réside dans ces municipalités et travaille dans les nombreuses entreprises qui existent dans la ville de Santoña. D'autre part, dans certaines municipalités rurales, Escalante, Limpias, Voto, les activités d'élevage de bovins demeurent d'une importance considérable.

30 Pour le moulin de Cerroja à Escalante, des preuves documentaires en attestent l'origine aux alentours du XIe siècle, en 1047 plus exactement.

31 Lettre 17436, du 8 mars 1811, H. Plon et J. Dumaine (edts.) : *Correspondance de Napoléon I publiée par ordre de l'Empereur Napoléon III*, t. XXI, Paris, 1867, pp. 450.

32 Certains prisonniers célèbres d'*El Dueso* ont été Eleuterio Sánchez « El Lute » et plus récemment Emilio Suárez Trashorras, condamné pour l'attentat meurtrier du 11 mars 2004 à Madrid.

## Table des illustrations

	<b>Titre</b>	Figure 1. Situation géographique de l'Espace naturel / Natural geographical location.
	<b>URL</b>	<a href="http://journals.openedition.org/vertigo/docannexe/image/13647/img-1.jpg">http://journals.openedition.org/vertigo/docannexe/image/13647/img-1.jpg</a>
	<b>Fichier</b>	image/jpeg, 316k
	<b>Titre</b>	Figure 2. Délimitation spatiale de la Réserve naturelle en 1992 et municipalités impliquées / Spatial boundaries of the Nature Reserve in 1992 and municipalities included.
	<b>URL</b>	<a href="http://journals.openedition.org/vertigo/docannexe/image/13647/img-2.jpg">http://journals.openedition.org/vertigo/docannexe/image/13647/img-2.jpg</a>
	<b>Fichier</b>	image/jpeg, 464k
	<b>Titre</b>	Figure 3. Distribution de la superficie totale de l'espace protégé par municipalité / Total surface distributed among eleven municipalities.
	<b>URL</b>	<a href="http://journals.openedition.org/vertigo/docannexe/image/13647/img-3.jpg">http://journals.openedition.org/vertigo/docannexe/image/13647/img-3.jpg</a>
	<b>Fichier</b>	image/jpeg, 292k
	<b>Titre</b>	Tableau 1. Superposition des dispositifs de protection / Conservation measures in the Santoña, Victoria and Joyel Marshes. Synthesis table.
	<b>URL</b>	<a href="http://journals.openedition.org/vertigo/docannexe/image/13647/img-4.jpg">http://journals.openedition.org/vertigo/docannexe/image/13647/img-4.jpg</a>
	<b>Fichier</b>	image/jpeg, 180k
	<b>Titre</b>	Figure 4. Les nouvelles constructions résidentielles / New residential constructions
	<b>URL</b>	<a href="http://journals.openedition.org/vertigo/docannexe/image/13647/img-5.jpg">http://journals.openedition.org/vertigo/docannexe/image/13647/img-5.jpg</a>
	<b>Fichier</b>	image/jpeg, 188k
	<b>Titre</b>	Figure 5. Moulin à marée / Tide mill.
	<b>URL</b>	<a href="http://journals.openedition.org/vertigo/docannexe/image/13647/img-6.jpg">http://journals.openedition.org/vertigo/docannexe/image/13647/img-6.jpg</a>
	<b>Fichier</b>	image/jpeg, 348k
	<b>Titre</b>	Figure 6. Établissement pénitentiaire d' <i>El Dueso</i> , projet, début de sa construction et état actuel / <i>El Dueso</i> Penitentiary, the project, the beginning of construction and as seen nowadays.
	<b>URL</b>	<a href="http://journals.openedition.org/vertigo/docannexe/image/13647/img-7.jpg">http://journals.openedition.org/vertigo/docannexe/image/13647/img-7.jpg</a>
	<b>Fichier</b>	image/jpeg, 412k
	<b>Titre</b>	Figure 7. Vue panoramique des Marais de Santoña, plage de Berria et villes de Santoña et Laredo / Panoramic view of the Marshes, Berria beach and the villages of Santoña and Laredo.
	<b>URL</b>	<a href="http://journals.openedition.org/vertigo/docannexe/image/13647/img-8.jpg">http://journals.openedition.org/vertigo/docannexe/image/13647/img-8.jpg</a>
	<b>Fichier</b>	image/jpeg, 137k

## Pour citer cet article

### Référence électronique

Carmen Gil de Arriba, « Les enjeux de la patrimonialisation du Parc naturel des Marais de Santoña, Victoria et Joyel (Cantabrie, Espagne) », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Hors-série 16 | juin 2013, mis en ligne le 30 mai 2013, consulté le 20 décembre 2018. URL : <http://journals.openedition.org/vertigo/13647> ; DOI : 10.4000/vertigo.13647



## ***Auteur***

**Carmen Gil de Arriba**

Professeure, Departamento de Geografía, Urbanismo y Ordenación del Territorio. Universidad de Cantabria, Avenida de Los Castros s/n, E-39005 Santander, Espagne, courriel : carmen.gil@unican.es

---

## ***Droits d'auteur***



Les contenus de *VertigO* sont mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

Ce site utilise des cookies et collecte des informations personnelles vous concernant.

Pour plus de précisions, nous vous invitons à consulter notre politique de confidentialité (mise à jour le 25 juin 2018).

En poursuivant votre navigation, vous acceptez l'utilisation des cookies.[Fermer](#)