

LA ESTRATEGIA DE PAISAJE DE ANDALUCÍA – UNA HERRAMIENTA PARA LA GOBERNANZA DEL TERRITORIO

**Documento base para el primer debate
interdepartamental**

**Reunión constitutiva del
Grupo de Trabajo para la Estrategia Andaluza para el Paisaje**

Sevilla (Cortijo del Parque del Alamillo), 18 de enero de 2010.

Servicio de Planificación Regional y Paisaje,
Secretaría General de Planificación y Desarrollo Territorial,
CONSEJERÍA DE VIVIENDA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN

2. ¿POR QUÉ UNA ESTRATEGIA DE PAISAJE DE ANDALUCÍA?

- 2.1. El paisaje – un valioso capital territorial para el desarrollo de Andalucía
- 2.2. Andalucía es una región con paisajes de alta calidad, no obstante, en muchas partes de su territorio sufre una creciente descapitalización paisajística y se plantean retos asociados a las nuevas dinámicas del territorio
- 2.3. El Convenio Europeo del Paisaje – un compromiso para la acción en favor del paisaje que la Comunidad Autónoma de Andalucía asume plenamente
- 2.4. La atención al paisaje en las políticas de la Junta de Andalucía ha sido considerable, pero no suficiente y precisa de un nuevo enfoque integrado

3. ¿PARA QUÉ UNA ESTRATEGIA DE PAISAJE DE ANDALUCÍA?

- 3.1. Una Estrategia interdepartamental permitirá aprovechar múltiples ventajas que se traduce en una mayor eficacia de la acción paisajística de la Junta de Andalucía en su conjunto
- 3.2. La Estrategia permitirá un salto cualitativo hacia una gobernanza integrada y coordinada del paisaje y la aplicación efectiva y generalizada del Convenio Europeo del Paisaje en Andalucía

4. ¿QUÉ TIPO DE ESTRATEGIA DE PAISAJE DE ANDALUCÍA? – CONSIDERACIONES SOBRE SU ALCANCE

- 4.1. El grado de concreción de los contenidos de la Estrategia
- 4.2. Los actores a implicar: El papel clave de los entes locales y de la sociedad

- 4.3. La Estrategia integra el programa interdepartamental del POTA sobre el paisaje (Programa Coordinado) en un enfoque más amplio
- 4.4. El posible compromiso financiero
- 4.5. La función de la Estrategia de abrir el camino para la creación de un futuro marco legal propio para una política específica de paisaje en Andalucía

5. PRINCIPIOS RECTORES Y OBJETIVOS PAISAJÍSTICOS GENERALES DE LA ESTRATEGIA

- 5.1. Gobernanza
- 5.2. Desarrollo sostenible
- 5.3. Subsidiariedad
- 5.4. Objetivos paisajísticos generales de la Estrategia

6. LOS CAMPOS DE ACCIÓN DE LA ESTRATEGIA: OBJETIVOS, LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y MEDIDAS

- 6.1. La integración del paisaje en las políticas públicas
 - a) Ordenación del territorio, urbanismo, vivienda y arquitectura
 - b) Medio Ambiente y Agua
 - c) Infraestructuras y obras públicas para la movilidad
 - d) Actuaciones agrarias-pesqueras y de desarrollo rural
 - e) Patrimonio histórico-cultural
 - f) Turismo, comercio y actividades deportivas
 - g) Actividades productivos, tecnológicos y de innovación
 - h) Infraestructuras energéticas
 - i) Infraestructuras de telecomunicación
 - j) Educación
 - k) Salud
- 6.2. Campos de acción transversales
 - a) Fomento del paisaje
 - b) Programas interdepartamentales en desarrollo del POTA

- 6.3. El establecimiento de instrumentos propios de una política específica de paisaje de la Junta de Andalucía

7. LA ELABORACIÓN DE LA ESTRATEGIA

- 7.1. La fase interdepartamental
- 7.2. El proceso participativo
- 7.3. Calendario

8. EJECUCIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA

- 8.1. Las pautas generales de la ejecución de la Estrategia
- 8.2. El sistema de indicadores paisajísticos para el seguimiento y la evaluación de la Estrategia
- 8.3. Elaboración del Informe periódico “Situación y Perspectivas de los Paisajes de Andalucía”
- 8.4. El papel del Centro de Estudios Paisaje y Territorio (CEPT) y del Observatorio Territorial de Andalucía (OTEA)

9. LA COMUNICACIÓN DE LA ESTRATEGIA

- 9.1. La creación del portal de la Estrategia del Paisaje de Andalucía
- 9.2. Otras medidas de la estrategia de comunicación

10. ASESORAMIENTO Y ACOMPAÑAMIENTO CIENTÍFICO DE LA ESTRATEGIA

- 10.1. El Centro de Estudios Paisaje y Territorio (CEPT)
- 10.2. La Red de Entes Locales y Regionales para la Aplicación del Convenio Europeo del Paisaje (RECEP)
- 10.3. El Observatorio Territorial de Andalucía (OTEA)
- 10.4. Otros

1. INTRODUCCIÓN

En la reunión de la Comisión Interdepartamental de Valoración Territorial y Urbanística (CIVTU), celebrada el pasado día 26 de octubre de 2009, se acordó la constitución de un Grupo de Trabajo específico de carácter interdepartamental para la elaboración de la Estrategia de Paisaje de Andalucía, fijando como fecha para la reunión constitutiva de este Grupo de Trabajo el día 18 de enero de 2010.

El objetivo principal de esta reunión es iniciar un proceso de primera reflexión y debate conjunto entre todas las Consejerías y Agencias que desde la reunión de la CIVTU señalada han manifestado su interés en participar en la Estrategia.

Para impulsar y estructurar este proceso, el Servicio de Planificación Regional y Paisaje de la Secretaría General de Planificación y Desarrollo Territorial (Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio ha elaborado el presente texto “La Estrategia de Paisaje de Andalucía: una herramienta para la gobernanza del territorio - Documento base para el primer debate interdepartamental”. Este texto ofrece una primera visión general de los posibles contenidos de la Estrategia y de los principales aspectos asociados al proceso de su elaboración e implementación.

Se invita a todas las Consejerías y Agencias participantes en la Estrategia a plantear sugerencias sobre las cuestiones consideradas en este texto, o cualquier otro aspecto de interés que aún no haya sido contemplado. De todas formas, teniendo presente que es la primera vez que se realiza una reflexión y debate interdepartamental sobre la Estrategia, se consideran de especial interés, las posibles propuestas que se refieren al alcance de la Estrategia (apartado 4) y los tres campos de acción de la Estrategia (apartado 6). Ambos temas tienen un carácter clave, porque se refieren, por un lado, al grado de

compromiso con el paisaje que se quiera establecer desde la Junta de Andalucía con la Estrategia y, por otro, a las contribuciones que cada Consejería y Agencia pueda hacer para alimentar desde la perspectiva de su esfera competencial los tres campos de acción con líneas de actuación y medidas concretas.

2. ¿POR QUÉ UNA ESTRATEGIA DE PAISAJE DE ANDALUCÍA?

2.1. El paisaje – un valioso capital territorial para el desarrollo de Andalucía

El Convenio Europea del Paisaje, aprobada en 2000 en Florencia y ratificado y ratificada por el Gobierno de España el 6 de noviembre de 2007, destaca que el paisaje desempeña un papel importante de interés general en los campos cultural, ecológico, medioambiental y social.

En este contexto, ha de resaltarse que la extraordinaria riqueza y diversidad de paisajes que alberga Andalucía, una de las regiones más extensas de la Unión Europea, constituyen un valioso patrimonio, importante no sólo por su valor para la identidad y diversidad cultural de las comarcas, ciudades y pueblos de Andalucía sino también por ser un elemento indisociable de la salud ecológica y de la calidad de vida de sus ciudadanos. Además, el paisaje contribuye a la cohesión social, por su función como base de comunicación y convivencia social, y de compromiso de las poblaciones en la gestión de los recursos naturales y el patrimonio cultural.

Ya por estas razones, el paisaje merece un esfuerzo decidido y continuo por la acción pública y por parte de actores privados encaminado a su protección, gestión y ordenación a fin de lograr un paisaje de la mayor calidad posible.

Por otra parte la Convención, en su Preámbulo, también considera de forma explícita el paisaje como un recurso favorable para la actividad económica y capaz de contribuir a la creación de empleo. Este hecho es muy importante, porque también desde el paisaje se puede hacer una contribución a la sostenibilidad de la economía, que es una prioridad del Gobierno de España que ha presentado el Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible para iniciar una profunda renovación de la base productiva de nuestro país con la sostenibilidad ambiental, económica y social como principio rector.

En este sentido, la relevancia del paisaje como recurso para el desarrollo económico es incuestionable y queda patente en distintas formas. Por ejemplo, la calidad del paisaje ha sido y sigue siendo un elemento imprescindible para el desarrollo turístico, un sector estratégico de la economía andaluza. A la generación de renta y empleo en este sector contribuye el paisaje como materia prima imprescindible del turismo. Pero lo que más pone de manifiesto la importancia económica del paisaje es el hecho de que la calidad del paisaje se está convirtiendo en un factor de localización cada vez más relevante para atraer empresas, turistas y nuevos residentes, teniendo en cuenta que las regiones y ciudades, en el contexto de la economía globalizada, caracterizada por una creciente competencia entre territorios, están cada vez más preocupadas por ofrecer una imagen corporativa positiva.

Especialmente las empresas en los sectores económicos más avanzados (*knowledge industry businesses*), con cuadros muy cualificados y demandas de calidad de vida exigentes, muestran preferencias por las ciudades y regiones que cuentan con una buena oferta, no sólo respecto a los clásicos factores de localización, sino también en cuanto al conjunto de factores blandos de localización que configuran la calidad de vida de un determinado lugar. La calidad paisajística se encuentra, sin duda alguna, entre estos factores blandos. Sólo ciudades y regiones que cuidan la calidad paisajística de sus espacios de oportunidad económica (parques tecnológicos, parques

empresariales, plataformas logísticas), de sus bordes urbanos, de sus carreteras de acceso y entradas a los núcleos y, evidentemente, de sus espacios turísticos ubicados en el medio urbano, rural o litoral, serán suficientemente atractivos para la localización de empresas, turistas y nuevos residentes.

A la inversa, el desorden de las cualidades del paisaje puede generar costes para las actividades económicas, siendo el turismo uno de los casos más claros. Por ejemplo, en los destinos maduros del litoral la congestión urbanística y la alteración del paisaje es un factor de expulsión de los segmentos turísticos más exigentes, y los menos satisfechos suelen ser los de mayor capacidad de gasto.

En definitiva, al igual que el capital físico y el capital social, el paisaje es un capital y, además, se trata de un capital territorial, es decir, un capital, que no se puede deslocalizar. Por ello, para mantener y mejorar la sostenibilidad y competitividad de nuestras regiones y ciudades se requiere una atención elevada y permanente al paisaje por los actores públicos y privados.

2.2. Andalucía es una región con paisajes de alta calidad, no obstante, en muchas partes de su territorio sufre una creciente descapitalización paisajística y se plantean retos asociados a las nuevas dinámicas en el territorio

El hecho de que el paisaje como capital territorial de la Comunidad Autónoma, se encuentra bajo una creciente presión, significa que ha llegado el momento para reforzar desde la Junta de Andalucía la atención al paisaje en el marco de una Estrategia de paisaje de Andalucía. El Observatorio de la Sostenibilidad en España, en su reciente Informe “Patrimonio Natural, Cultural y Paisajístico. Claves para la Sostenibilidad Territorial”, pone de manifiesto que la descapitalización paisajística no es un fenómeno exclusivo de Andalucía sino

afecta también a otras Comunidades Autónomas, de modo que la acción en favor de la gestión adecuada del paisaje ha de acometerse de forma generalizada desde todas las Comunidades Autónomas.

Evidentemente, en los últimos años, en términos generales, ha mejorado en Andalucía el paisaje de los lugares más valiosos por su riqueza natural (espacios naturales protegidos) y su valor cultural (centros históricos); igualmente han sido relevantes las mejoras en los paisajes urbanos que acogen a los grupos poblacionales más numerosos.

No obstante, en la mayor parte del territorio de Andalucía se constata una rápida e intensa pérdida de valores ecológicos, culturales y estéticos. Es evidente y muy rápido el deterioro de los paisajes comunes como, por ejemplo, los de las áreas periurbanas y rururbanas en las aglomeraciones metropolitanas, los de las inmediaciones de las carreteras, de numerosas vegas y riberas de cursos fluviales y de embalses. Asimismo, en el campo andaluz se registran deterioros que se deben al abandono rural, a la introducción y proliferación de elementos de contaminación visual (p.e. publicidad incontrolada, vallas formadas con materiales de acarreo o desechados, naves de chapa) o a la implantación de estilos de edificación impropios a las características del lugar o carentes de calidad y, con frecuencia, asociados a parcelaciones ilegales en suelo rústico.

Además, existe un conjunto de retos paisajísticos que se derivan de las tendencias evolutivas y transformaciones actuales en el territorio andaluz: el fuerte desarrollo de las redes de transporte y de los espacios logísticos, la creciente urbanización de zonas rurales, la expansión de la ciudad de baja densidad y la implantación de instalaciones de energías renovables. Todo ello hace prever para el futuro una mayor presión sobre el suelo y, en consecuencia, un riesgo elevado de que estas actividades, en ausencia de la

aplicación de criterios paisajísticos, puedan traducirse en un incremento del deterioro de los paisajes comunes.

En suma, son los paisajes comunes que deben recibir una atención más elevada que hasta ahora en las políticas de la Junta de Andalucía en favor del paisaje, porque éstos no sólo constituyen el objeto prioritario de interés en la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje sino, a su vez, representan la mayor parte del territorio, de modo que de ellos depende en gran parte la calidad general del paisaje y del marco vital de las personas que los habitan.

2.3. El Convenio Europeo del Paisaje – un compromiso para la acción en favor del paisaje que la Comunidad Autónoma de Andalucía asume plenamente

Andalucía tuvo un papel destacado en la elaboración del Convenio Europeo del Paisaje y también es entre las regiones mediterráneas europeas una de las más activas en cuanto a la implementación del Convenio.

A tal respecto cabe recordar, que ya en 1987 Andalucía y las regiones del Veneto y del Languedoc-Roussillon iniciaron los trabajos preparatorios para la Carta del Paisaje Mediterráneo, conocida también como Carta de Sevilla. Esta Carta, firmada en 1992 en Sevilla por los Presidentes de Andalucía, Toscana y Languedoc-Roussillon y adoptada por la III Conferencia de Regiones Mediterráneas en 1993, fue “tomada como base” por el Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLRE, Resolución 1994/256) para elaborar el Convenio Europeo del Paisaje, participando Andalucía activamente en las sucesivas reuniones de trabajo para la preparación de dicha Convención. Así en una reunión celebrada en Sevilla en 1996 el Grupo de Trabajo del Congreso de los Poderes Locales y Regionales (CPLRE) del Consejo de Europa aprobó la versión no jurídica del Convenio.

Tras la aprobación del Convenio en Florencia en el año 2000, Andalucía ha promovido su aplicación por diferentes vías.

En primer lugar, mediante la incorporación de sus objetivos y estrategias de intervención en varios planes y programas de la Junta de Andalucía, siendo la muestra más clara de ello el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA, Decreto 206/2006, de 28 de noviembre). En segundo lugar, desde 2006 Andalucía es socio fundador de la Red Europea de Entes Locales y Regionales para la Aplicación de la Convención Europea del Paisaje (RECEP), una asociación internacional constituida bajo los auspicios del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa. En esta red Andalucía ha asumido recientemente una responsabilidad mayor, ya que desde el 15 de septiembre de 2009 Sevilla es la sede uno de los órganos de la RECEP, la Mesa de Coordinación Técnica (TCB). En tercer lugar, se dio aplicación al Convenio mediante varios proyectos europeos de cooperación territorial cofinanciados por la Unión Europea. Destacan PAYS.DOC y PAYS.MED.URBAN, liderados por Andalucía (región jefa de fila).

El Proyecto PAYS.DOC."Buenas Prácticas para el Paisaje" se realizó en el marco del Programa INTERREG III B para el espacio MEDOCC (Mediterráneo occidental) con la finalidad de dar una aplicación práctica de los contenidos de la Convención Europeo del Paisaje y de las orientaciones paisajísticas de la Estrategia Territorial Europea de 1999 a las políticas públicas concernidas a través de una serie de líneas de trabajo y de acciones relacionadas entre sí. En este proyecto participaron 13 regiones europeas de cuatro países (Italia, España, Francia y Grecia). En el marco de este proyecto se elaboraron el Observatorio de Paisajes Mediterráneos, el Catálogo de Buenas Prácticas, Guías con estrategias y directrices para la consideración del paisaje en diferentes políticas públicas y se creó un portal sobre el paisaje (www.paysmed.net),

Los buenos resultados del proyecto permitieron la decisión favorable de las instancias comunitarias de poder capitalizar los buenos resultados de este proyecto a través de un proyecto nuevo, PAYS.MED.URBAN. Este proyecto, actualmente en curso en el marco del Programa Operativo MED (2007-2013), aborda el tema “El paisaje como factor clave de la sostenibilidad y competitividad de las áreas urbanas”. Sus seis campos temáticos son: los sistemas de espacios libres metropolitanas, el diseño paisajístico de las áreas de actividades económicas (parques empresariales, logísticos, etc.), el tratamiento paisajístico de los accesos a las ciudades, la preservación de la imagen exterior de los núcleos, la integración paisajística de los nuevos desarrollos urbanos residenciales, la calidad paisajística de los bordes urbanos y la restauración de áreas de las ciudades con un paisaje alterado. Para estos campos temáticos se desarrollan seis líneas de trabajo: 1) “Catálogo de buenas prácticas del paisaje en áreas urbanas”, 2) “Guía de gestión paisajística para los actores locales”, 3) “Actividades de sensibilización respecto al planeamiento y la gestión del paisaje a nivel local”, 4) “Acciones piloto en espacios urbanos en cambio”, 5) “Observatorio virtual de paisajes urbanos mediterráneos” y 6) “Portal PAYS.MED.URBAN en Internet”.

La elaboración de una Estrategia de Paisaje de Andalucía, significa dar el importante paso hacia la aplicación generalizada del Convenio Europeo de Paisaje en todo el territorio andaluz y en todas las políticas de la Junta de Andalucía cuyas actuaciones tienen una incidencia paisajística. En este sentido, Andalucía sigue la pauta marcada por las Comunidades Autónomas de Cataluña, Valencia y Galicia, que han aprobado en los últimos años leyes específicas para el paisaje (en Valencia la ley de ordenación del territorio contiene un título dedicado a la protección del paisaje paisaje).

Por otra parte, la Estrategia también dará desarrollo a las previsiones sobre el paisaje recogidas en los documentos de la Unión Europea, especialmente la Estrategia Territorial Europea de 1999 y la Agenda Territorial Europea de 2007,

que ponen el énfasis en la gestión inteligente del patrimonio natural y cultural, señalando la relevancia de los paisajes culturales.

Otros referentes de la Estrategia son la Estrategia de Paisaje del Consejo Insular de Mallorca, primera abordada en España y aprobada en 2009; a nivel internacional, la Estrategia Nacional para el Paisaje de Suiza de 1997, desarrollada y actualizada en 2003 por el documento “*Paysage 2020*”.

2.4. La atención al paisaje en las políticas de la Junta de Andalucía ha sido considerable, pero no suficiente y precisa de un nuevo enfoque integrado

El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 1981 fijó un reconocimiento expreso de la relevancia del paisaje para la sociedad andaluza en la norma de máximo rango jurídico de Andalucía. En su artículo 12.3.6 estableció “la protección y el realce del paisaje y del patrimonio histórico-artístico de Andalucía” como uno de los objetivos básicos con los que la Comunidad Autónoma andaluza ejercerá su poder. En el nuevo Estatuto, vigente desde el 19 de marzo de 2007, el paisaje ha cobrado aún mayor presencia (artículos 28, 33, 37 y 125). Forma parte del derecho de cada ciudadano a un medio ambiente saludable y al acceso a la cultura y su respeto se convierte en uno de los principios rectores de las políticas públicas.

Desde la constitución de la Comunidad Autónoma de Andalucía en 1982, la Junta de Andalucía ha contemplado el paisaje en varias de sus políticas y con distintos enfoques (planificación, protección, fomento, etc.): la política urbanística y de ordenación del territorio, la política de medio ambiente, la protección del patrimonio histórico y la política de agricultura y desarrollo rural. En menor medida también se tuvo en consideración el paisaje en las políticas andaluzas de turismo y de educación. En el ámbito legislativo, se ha considerado el paisaje en las normas andaluzas en materia de urbanismo,

ordenación del territorio, espacios naturales protegidos, evaluación ambiental, patrimonio histórico, carreteras, montes, vías pecuarias, turismo y puertos. Asimismo se ha creado el Centro de Estudios Paisaje y Territorio y se han desarrollado numerosas actividades de sensibilización social (exposiciones, publicaciones); formativas (Master en Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje, Universidad de Sevilla y Universidad Internacional de Andalucía; Master en Paisajismo, Jardinería y Espacio Público, Universidad de Granada), así como diversas iniciativas para mejorar el conocimiento sobre el paisaje y difundir los valores paisajísticos de Andalucía. Especial atención al paisaje se ha prestado desde la política de ordenación del territorio, marcando el POTA, hasta la fecha el plan de la Junta de Andalucía que con más intensidad ha tratado el paisaje, un compromiso reforzado de la Junta de Andalucía en materia de paisaje. Indudablemente, las normas, prácticas y procedimientos vigentes y las experiencias obtenidas serán los puntos de partida para la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje a través de la Estrategia de Paisaje de Andalucía.

No obstante, y sin ánimo de infravalorar todo este esfuerzo (ver los ejemplos concretos en el anexo 1: “Relación de normativa y actuaciones con atención al paisaje realizadas en las políticas de la Junta de Andalucía”), las actuaciones sobre el paisaje desde la Junta de Andalucía en el marco de sus diferentes políticas han tenido como inconvenientes principales un carácter disperso, careciendo, por tanto, de un enfoque compartido y adoleciendo de un desarrollo descoordinado. Asimismo, se detectan discontinuidades (o rupturas) en cuanto a la atención que han recibido algunas líneas de acción para el paisaje emprendidas desde determinadas Consejerías. Los resultados de la acción paisajística no han sido satisfactorios, ya que no han sido capaces de frenar la creciente pérdida de valores paisajísticos en la mayor parte del territorio regional.

La fragmentación, coordinación insuficiente y eficacia limitada de la acción sobre el paisaje realizada hasta ahora y el incremento de los retos paisajísticos cara al futuro no sólo aconsejan aumentar los esfuerzos y recursos de cada una de las políticas con relevancia para el paisaje, sino también requieren un cambio de enfoque en la acción de la Junta de Andalucía para el paisaje. Este cambio ha de consistir en una sustitución de la actual dispersión de actuaciones por la coordinación y cooperación entre dichas políticas en el marco de una Estrategia de Paisaje de Andalucía.

3. ¿PARA QUÉ UNA ESTRATEGIA DE PAISAJE DE ANDALUCÍA?

3.1. Una Estrategia interdepartamental permite múltiples ventajas

Un planteamiento estratégico para el paisaje ha de ser de carácter interdepartamental por la transversalidad del paisaje, dado que un gran número de políticas afectan al paisaje y, por tanto, se requiere el esfuerzo de todas ellas (hay que sumar) para lograr un paisaje de calidad en Andalucía.

Una Estrategia interdepartamental permitirá movilizar con un enfoque integrado y compartido todas las políticas de la Junta de Andalucía cuyas acciones tienen repercusiones sobre el paisaje y, a su vez, permitirá asentar las bases para el establecimiento de una política específica de paisaje que en el futuro podría inscribirse en un marco legal propio.

Una Estrategia interdepartamental con un enfoque integrado y compartido por todos se traduce en una mayor eficacia de la acción paisajística en su conjunto de la Junta de Andalucía, porque una Estrategia de este tipo supone una mayor coordinación y una mayor complementariedad de las actuaciones paisajísticas emprendidas por las diferentes Consejerías y Agencias y propicia, a través de la aplicación de un marco común de referencia, la coherencia mutua de las diferentes políticas andaluzas con incidencia paisajística en

todas sus fases: análisis y diagnóstico de la realidad paisajística andaluza, definición de objetivos de calidad paisajística, ejecución de las líneas de acción y medidas correspondientes, seguimiento y evaluación. A su vez, la Estrategia brinda la oportunidad de generar efectos de sinergia.

Todas estas ventajas supondrán, e definitiva, una mayor eficacia de la acción paisajística en su conjunto de la Junta de Andalucía. A su vez, la aglutinación de la acción paisajística de la Junta de Andalucía en una Estrategia permitirá visualizar mejor el esfuerzo paisajístico de la Comunidad Autónoma de Andalucía, tanto dentro como fuera de España. Por último, con la Estrategia, se dará una respuesta pionera al tratamiento del paisaje desde las Comunidades Autónomas, por ser la primera en elaborar una estrategia de este tipo.

3.2. Una Estrategia permitirá dar un salto cualitativo hacia una gobernanza integrada del paisaje y orientada hacia la aplicación efectiva en Andalucía del Convenio Europeo del Paisaje

La Estrategia se incardina en el paradigma de la gobernanza como estilo de acción de la gestión pública moderna. El reto consiste en lograr una gobernanza integrada del paisaje en la que la transversalidad del paisaje se abordará desde los seis principios clave de la gobernanza (ver el apartado 5.1), siendo especialmente relevantes la participación y la cooperación horizontal y vertical en todas sus modalidades: cooperación pública-privada, cooperación interdepartamental y cooperación interadministrativa, considerando la involucración adecuada de los Entes locales como un factor clave del éxito de la Estrategia.

Por otra parte, la Estrategia supondrá orientar la acción paisajística de la Junta de Andalucía en su conjunto hacia la aplicación efectiva del Convenio Europeo del Paisaje mediante su aplicación generalizada en todo el territorio andaluz y

en todas las políticas de la Junta de Andalucía cuyas actuaciones tienen una incidencia paisajística.

Ello supone la aplicación por la Estrategia de los siguientes objetivos y principios establecido en el Convenio:

- La consideración del paisaje en todo el territorio y en todos los paisajes (espacios naturales, urbanos y periurbanos, rurales, etc.).
- La integración del paisaje en las políticas públicas, atendiendo los 3 ejes de actuación del Convenio:
 - protección
 - gestión, y
 - ordenación del paisaje.
- La definición y aplicación de una política específica del paisaje destinada a la protección, gestión y ordenación del paisaje, mediante medidas específicas contempladas en el art. 6 del Convenio:
 - sensibilización
 - formación y educación
 - identificación, análisis y cualificación de los paisajes
 - definición de objetivos de calidad paisajística para los paisajes identificados y calificados, sobre la base de la participación pública y estableciendo para la formulación y aplicación de esta política procedimientos para la participación efectiva, de las autoridades locales y de todos los agentes sociales y partes interesadas.

4. ¿QUÉ TIPO DE ESTRATEGIA DE PAISAJE DE ANDALUCÍA? – CONSIDERACIONES SOBRE SU ALCANCE

Una cuestión clave para la formulación de cualquier estrategia desde la administración pública es la clarificación de su alcance. La decisión sobre el alcance determina el grado de compromiso con el paisaje que se quiera establecer desde la Junta de Andalucía con la Estrategia. A continuación se ofrece una primera aproximación a esta cuestión desde cuatro diferentes perspectivas.

4.1. El grado de concreción de los contenidos de la Estrategia

Las Estrategias suelen ser documentos no vinculantes jurídicamente. Constituyen documentos de consenso político que establecen un compromiso voluntario. La experiencia europea, tanto a nivel comunitario como en la práctica de algunos Estados en relación con sus regiones y de éstas con sus municipios, enseña que la ausencia de vinculación jurídica no suele suponer una merma de la aplicación efectiva de las Estrategias.

Se pueden aprobar Estrategias de corte más general (principios rectores, objetivos y líneas de actuación/orientaciones), por ejemplo, la Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible, o Estrategias con un enfoque más pormenorizado (principios rectores, objetivos, líneas de actuación y, además, medidas, acciones o intervenciones concretas), similar a la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras o las Bases para una Estrategia de Paisaje de Mallorca, aprobadas por el Consejo Insular de Mallorca en 2009.

La opción que se propone para la Estrategia Andaluza de Paisaje es una Estrategia con un enfoque más pormenorizado, estableciendo un

planteamiento aún más exigente, que incluye además un sistema de seguimiento y evaluación de la Estrategia basado en indicadores de paisaje.

4.2. Los actores a implicar: El papel clave de los diferentes departamentos autonómicos, entes locales y de la sociedad

En primer lugar, la Estrategia, que por su carácter interdepartamental representa un compromiso de todo el Gobierno Andaluz, tiene que contar con la participación de todas las consejerías y agencias de la Junta de Andalucía cuyas actuaciones inciden en el paisaje.

Las consejerías y agencias, que han manifestado su interés en contribuir a la Estrategia, son las siguientes:

- Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio/Empresa Pública del Suelo,
- Consejería de Medio Ambiente/Agencia Andaluza del Agua,
- Consejería de Agricultura y Pesca,
- Consejería de Turismo, Comercio y Deporte,
- Consejería de Obras Públicas y Transportes/Agencia de Gestión de Infraestructuras de Andalucía
- Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa/Agencia Andaluza de Energía,
- Consejería de Cultura/IAPH,
- Consejería de Educación,
- Consejería de Salud.

No obstante, una Estrategia con vocación de influir en la calidad del paisaje de Andalucía no puede quedar restringida al campo de acción de las políticas de la Junta de Andalucía. También otros actores tienen que involucrarse activamente en la Estrategia: los entes locales, la sociedad civil (ciudadanos,

agentes económicos y sociales) y los profesionales técnicos dedicados al paisaje.

Para el Convenio Europeo del Paisaje la participación social es un factor clave. Además, el aún escaso grado de sensibilidad por el paisaje en la sociedad andaluza aconseja dedicar tiempo suficiente a la participación pública e institucional para propiciar la generación de dicha sensibilidad. En este sentido, es recomendable que en la elaboración de la Estrategia la participación pública e institucional se produzca en una fase temprana y sea la más amplia posible, incluyendo un amplio espectro de agentes institucionales, económico y sociales. Este planteamiento se ha seguido en la formulación de otras estrategias de la Junta de Andalucía de la Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible y la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras (jornadas provinciales, jornada regional, exposición itinerante, talleres con grupos de trabajo).

Asimismo es fundamental el papel de los Entes locales. Especialmente los municipios, competentes en materia de planeamiento y gestión urbanística son los tomadores de decisión en primera línea de fuego sobre la realización de actuaciones y proyectos que transforman el suelo y, por tanto, inciden en la mejora o, en su caso, la alteración de la calidad paisajística. Por ello, en el proceso de participación que se propone para la Estrategia (ver el apartado 7.2), los Entes locales reciben una especial atención.

4.3. La Estrategia integra el programa interdepartamental del POTA sobre el paisaje (Programa Coordinado) en un enfoque más amplio

El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía contiene un Programa Coordinado sobre el Paisaje, de carácter interdepartamental, que se entiende

como desarrollo y aplicación del Convenio Europeo del Paisaje. Prevé varios subprogramas y una estimación financiera para su desarrollo (1.200.000 Euros).

Concretamente, se especifican los siguientes subprogramas:

- Programas de Protección y Mejora de los Paisajes Rurales.
- E Programa de Recuperación Paisajística del Valle del Guadalquivir.
- La Creación de una Red de Miradores de Andalucía.

Evidentemente, el Programa Coordinado sobre Paisaje subyace a la Estrategia y ésta lo integrará y desarrollará. En el propio Programa Coordinado ya se hace una mención expresa a la Estrategia al establecer como objeto del Programa desarrollar una política específica sobre paisaje, a partir de una Estrategia sobre el tratamiento de los paisajes en las políticas públicas en desarrollo y aplicación de la Convención Europea del Paisaje.

Esta afirmación de la necesidad de un enfoque estratégico también la corroboran varios compromisos políticos establecidos con posterioridad a la fecha de aprobación del POTA (Decreto 206/2006, de 28 de noviembre). En este sentido, cabe recordar que la elaboración de dicha Estrategia se encuentra recogida en el Programa Electoral del PSOE para las Elecciones Autonómicas de Andalucía de 2008. Asimismo, el Consejero de Vivienda y Ordenación del Territorio, en su comparecencia del día 6 de junio de 2008 ante la Comisión competente del Parlamento de Andalucía, anunció como uno de los compromisos para la VIII legislatura elaborar en el marco de la política de ordenación del territorio de la Consejería la Estrategia Andaluza del Paisaje.

Asimismo, ha de destacarse que en la VIII legislatura también se ha plasmado un compromiso normativo para la elaboración de la Estrategia. En este sentido, el texto del Decreto 239/2008, de 13 de mayo, por el que se establece

la estructura orgánica de la nueva Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio, prevé de forma expresa como competencia de la Secretaría General de Planificación y Desarrollo Territorial el impulso, la elaboración y el seguimiento de estrategias en su ámbito de competencias, particularmente las relativas a paisaje.

La Estrategia va más allá que el Programa Coordinado, tiene un enfoque más amplio.

En primer lugar en la Estrategia participará un número mayor de Consejerías (nueve más dos Agencias y el IAPH) y Agencias que en el Programa Coordinado (se mencionaron cinco Consejerías), pudiéndose destacar las Consejerías de Educación y de Salud que no figuraban en el Programa Coordinado.

En segundo lugar, la Estrategia pretende involucrar en su desarrollo los Entes locales y la sociedad civil.

En tercer lugar, los campos de acción planteados para la Estrategia son más amplios que los que se señalan en el POTA para el Programa Coordinado. Entre otros, la Estrategia incluye las políticas públicas de educación, salud, turismo, y los campos de acción transversales de formación y sensibilización para el paisaje.

En cuarto lugar, la Estrategia contendrá como base de los objetivos, líneas de actuación y medidas que se contemplen en cada uno de los campos de acción un diagnóstico estratégico de las debilidades y amenazas así como de las fortalezas y oportunidades de los paisajes andaluces.

En quinto lugar, la Estrategia se apoyará en una estrategia de comunicación, (ver el apartado 9).

4.4. El posible compromiso financiero para la Estrategia

El entorno actual de crisis económica probablemente significará que la Junta de Andalucía durante la VIII legislatura no tendrá margen de maniobra financiero suficiente para incrementar en su acción en materia de paisaje la asignación de recursos humanos y técnicos. Por ello, será esencial mejorar con los medios actuales la eficacia de la acción de la Junta en este ámbito a través del aprovechamiento de complementariedades y la generación de economías de escala y de efectos sinérgicos. Para ello una Estrategia Andaluza para el Paisaje como un esfuerzo coordinado y compromiso corporativo de toda la Junta de Andalucía ofrece buenas condiciones.

El escenario de crisis económica obliga a la máxima austeridad. Por ello, la Estrategia, al menos en su fase inicial, ha de plantearse como una Estrategia de coste cero o bajo coste, con un compromiso financiero reducido. En este sentido, cabe señalar que las Bases para una Estrategia de Paisaje de Mallorca, aprobadas por el Consejo Insular de Mallorca aprobadas en 2009 no vinieron acompañadas por ningún compromiso financiero.

De todas formas, en el horizonte temporal a medio plazo, y bajo el supuesto de una recuperación de la situación económica, la Estrategia precisa de los medios económicos necesarios para su realización. En este sentido, y en lo que se refiere a los programas previstos en el Programa Coordinado sobre el Paisaje del POTA (ver el apartado 6.2d del presente texto), que se desarrollarán en el marco de la Estrategia, ha de tenerse en cuenta que el POTA prevé, con una prioridad temporal a medio plazo, un gasto estimado de 1.200.000 Euros para el desarrollo de dichos programas.

4.5. La función de la Estrategia de abrir el camino para la creación de un marco legal propio y para una política específica de paisaje en Andalucía

La formulación e implementación de la Estrategia podrá aportar valiosas experiencias para generar un consenso en el seno de la Junta de Andalucía necesario para una decisión política futura (quizás en la próxima legislatura) de implantar en la Comunidad Autónoma una política específica de paisaje, con un marco legal propio e instrumentos de actuación, organizativos y financieros específicos, tal y como se están aplicando en Cataluña, en desarrollo del Convenio Europeo del Paisaje: 1) Catálogos de Paisaje, para identificar y valorar los recursos paisajísticos sobre la base de unidades de paisaje, 2) Directrices Paisajísticas que, entre otras funciones, se incorporan en los instrumentos de planificación territorial, 3) Cartas de Paisaje, como herramientas de concertación social que permiten recoger las preferencias paisajísticas de la población y establecer objetivos de calidad paisajística, y 4) la puesta a disposición de medios financieros específicos para el paisaje a través de un Fondo para el Paisaje. Cataluña, Valencia y Galicia ya se han dotado de un marco legal propio para el paisaje.

En su momento, habrán de valorarse los pros y contras de emprender en Andalucía o la vía catalana (ley de paisaje separada de la ley de ordenación del territorio) o la vía valenciana (ley combinada de ordenación del territorio y protección del paisaje). En una primera aproximación, la vía catalana, quizás, es más capaz de lograr el compromiso con el paisaje de todas las consejerías/agencias, mientras la vía valenciana puede tener la ventaja de dar el máximo respaldo legal al hecho de que entre todas las políticas públicas la de ordenación del territorio es, por razones de la naturaleza de sus contenidos y a la vista de la práctica administrativa seguida en la mayoría de las regiones europeas, la más vinculada al paisaje; razones que fundamentan el impulso y pilotaje de la política de paisaje desde la Consejería responsable en materia de ordenación del territorio.

Un argumento a favor de una futura política específica de paisaje de la Junta de Andalucía es el hecho que en Cataluña los instrumentos previstos en el marco legal están demostrando su operatividad práctica: existen siete Catálogos (dos aprobados, cinco pendientes de aprobación en breve), siete Cartas (entre firmadas y en proceso de elaboración), siete Directrices para cada uno de los siete Planes Territoriales Parciales y se han emitido más de 5.000 informes paisajísticos sobre actuaciones sectoriales con incidencia paisajística.

5. PRINCIPIOS RECTORES Y OBJETIVOS GENERALES DE LA ESTRATEGIA

Se proponen para la Estrategia tres principios rectores, gobernanza, sostenibilidad y subsidiariedad así como diez objetivos generales que se derivan de estos principios y de los objetivos del Convenio Europeo del Paisaje.

5.1. Gobernanza

La gobernanza puede definirse como un sistema de reglas formales e informales (normas, procedimientos, costumbres, etc.) que configuran un marco institucional para la interacción entre diferentes actores, tanto públicos como privados (el amplio espectro de agentes económicos y sociales) en el proceso de toma de decisiones políticas. Así, la gobernanza significa sobre todo un estilo de gobierno, que podría denominarse “gobierno en red” y que se centra en la acción colectiva.

De acuerdo con el estudio “La gobernanza para el desarrollo sostenible en Cataluña”, elaborado por el Instituto Internacional de la Gobernabilidad de Cataluña y publicado en 2002 por el Consejo Asesor de Desarrollo Sostenible de la Generalitat de Cataluña, y a la vista de otras fuentes, los elementos clave de la gobernanza son:

- la cooperación institucional (tanto vertical como horizontal),

- la cooperación pública-privada,
- la participación pública,
- un enfoque proactivo y no reactivo de la gestión pública ante los problemas,
- la aplicación de instrumentos políticos innovadores (sustitución de la regulación directa del tipo de arriba-abajo y de cariz controlador por la aplicación de instrumentos motivadores de información, de educación, económicos, etc.), y
- la cultura de evaluación (rendir cuentas sobre la ejecución de las políticas y sus resultados).

Todos estos elementos de la gobernanza se consideran de interés para su aplicación en la Estrategia de Paisaje de Andalucía. En este contexto, una de las metas finales de la Estrategia podría ser la formación de una cultura y amplia alianza por el paisaje en Andalucía compartida por las Administraciones públicas, los agentes económicos y sociales y los ciudadanos.

5.2. Desarrollo sostenible

El concepto de desarrollo sostenible significa un desarrollo respetuoso con la capacidad de los territorios, con las posibilidades de renovación o sustitución de los recursos naturales y con las posibilidades de las generaciones venideras de satisfacer sus necesidades. Además de este componente de solidaridad intergeneracional, el concepto insiste en la necesidad de dar un cumplimiento equilibrado a las tres dimensiones de la sostenibilidad: la ambiental, la económica y la social.

¿Qué significa el desarrollo sostenible en el ámbito del paisaje? El documento *“Paysage 2020”* del Gobierno suizo señala a tal respecto varios criterios, en los que podría inspirarse la Estrategia de Paisaje de Andalucía:

- Una gestión sostenible del paisaje descansa sobre el uso sostenible de los recursos.

- El desarrollo sostenible mantiene la diversidad de las estructuras paisajísticas.
- El desarrollo sostenible preserva las particularidades de los paisajes.
- El desarrollo sostenible respeta la belleza de los paisajes.
- El desarrollo sostenible tiene en cuenta la necesidad existencial de la creatividad humana (es decir, en muchos casos no sirve el enfoque de protección, sino lo que hace falta es aportar criterios paisajísticos que confieren calidad paisajística a las transformaciones inevitables y necesarias del territorio).
- El desarrollo sostenible presta atención al sentimiento de pertenencia de las personas a un lugar, tomando en consideración su personalidad y su cultura.
- El desarrollo sostenible preserva y crea espacios libres.

5.3. Subsidiariedad

El principio de subsidiariedad requiere que las decisiones se adopten en el nivel más cercano posible a los ciudadanos, quedando limitada la actuación de los niveles político-administrativos superiores.

En este sentido, la Estrategia de Paisaje de Andalucía procurará involucrar al máximo los entes locales, especialmente los municipios que son titulares de competencias para el planeamiento y la gestión urbanística o de iniciativas como la Agenda 21 y que, por tanto, con sus acciones originan una repercusión directa e inmediata sobre el paisaje.

No obstante, siempre ha de tenerse presente que este principio tiene también otra lectura, en el sentido de que las instancias superiores puedan actuar de forma subsidiaria cuando los niveles político-administrativos inferiores no quieran o no puedan ejercer sus responsabilidades de actuación conforme a las competencias atribuidas.

5.4. Objetivos paisajísticos generales de la Estrategia

Como objetivos generales de la Estrategia que se derivan de estos principios y de los objetivos del Convenio Europeo del Paisaje se proponen:

- Entender el paisaje como un capital territorial con una visión integradora que toma en consideración su valor como patrimonio natural e histórico, factor de identidad y diversidad cultural, de salud ecológica y de calidad de vida y su relevancia como recurso para la actividad económica.
- Concebir el paisaje como un factor clave para el desarrollo sostenible.
- Considerar todo el territorio de Andalucía en la acción paisajística de la Junta de Andalucía
- Reconocer el carácter dinámico del paisaje, acompañando las transformaciones territoriales con criterios para garantizar la calidad paisajística.
- Acometer la acción paisajística de la Junta de Andalucía bajo el paradigma de la gobernanza, apostando por la cooperación (interdepartamental, interadministrativa, pública-privada), la participación y la evaluación.
- Legitimar la acción paisajística de la Junta de Andalucía mediante el establecimiento de objetivos de calidad paisajística a través de la participación e implicación ciudadana.
- Fomentar la sensibilización para el paisaje para potenciar la generación de una cultura territorial.

- Integrar el paisaje en las políticas de las diferentes consejerías y agencias de la Junta de Andalucía.
- Empezar actuaciones de carácter transversal, desde cada una de las consejerías/agencias así como en el marco de programas interdepartamentales.
- Asentar las bases para una política específica de paisaje de la Junta de Andalucía con un marco legal e instrumentos propios

6. LOS CAMPOS DE ACCIÓN DE LA ESTRATEGIA: OBJETIVOS, LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y MEDIDAS

Se proponen tres campos de acción de la Estrategia:

- La integración del paisaje en las políticas públicas, que se refieren a los ámbitos temáticos de las políticas para las que las diferentes consejerías y agencias de la Junta de Andalucía ostentan competencias.
- Varios campos de acción transversales en las que pueden actuar todas las consejerías/agencias desde su perspectiva específica (por ejemplo, sensibilización, formación o varias consejerías/agencias conjuntamente (programas interdepartamentales en desarrollo del POTA).
- El establecimiento de instrumentos propios de una futura política específica de paisaje de la Junta de Andalucía.

A continuación se señalan respecto a la integración del paisaje en las políticas públicas para varios ámbitos temáticos posibles actuaciones que puedan acometerse por las consejerías y agencias participantes en la Estrategia.

Se trata de una primera propuesta preliminar que en función del desarrollo de la reflexión y el debate interdepartamental en el seno del Grupo de Trabajo de la Estrategia se va a concretar, perfilándose sucesivamente para cada ámbito el orden lógico de objetivos paisajísticos específicos → líneas de actuación → medidas.

Evidentemente, la definición de los objetivos paisajísticos específicos así como de las líneas de actuación y medidas a acometer en el marco de la Estrategia no se desarrollarán únicamente desde una lógica de ámbitos materiales o sectoriales (ésta es la que se expone a continuación). También han de ser el resultado de un análisis y diagnóstico de las condiciones paisajísticas particulares que existen en las diferentes partes del territorio de Andalucía. Por ello, en el documento definitivo de la Estrategia, al capítulo dedicado a objetivos, líneas de actuación y medidas precederá otro, que ofrecerá una valoración global y sintética de los valores y retos paisajísticos de Andalucía y, al mismo tiempo, señalará para unidades de paisaje los respectivos recursos y conflictos existentes en cada caso. Este capítulo será una parte relevante de la Estrategia, y sus contenidos, en los que aquí no se profundiza, se definirán en el marco del proceso de deliberación del Grupo de Trabajo.

6.1. La integración del paisaje en las políticas públicas

a) Ordenación del territorio, urbanismo, vivienda y arquitectura

- ☞ *Crear espacios libres públicos de interés supramunicipal para ofrecer paisajes de calidad para el recreo de los ciudadanos.*
- ☞ *Aplicar criterios de calidad paisajística en la realización de las Áreas de Oportunidad de los POTS.*
- ☞ *Reforzar en los POTS la protección y mejora del paisaje mediante el establecimiento de un enfoque metodológico común.*

- ☞ *Considerar el paisaje en el planeamiento urbanístico (régimen SNU, manual de buenas prácticas, ordenanzas municipales de estética urbana, etc.).*
- ☞ *Acciones específicas para: a) la mejora paisajística de los bordes urbanos, b) las entradas a los núcleos y c) la protección de las imágenes exteriores de valor de los núcleos.*
- ☞ *Considerar el paisaje en las actuaciones del Plan Andaluz de Vivienda, que son, por la creación o la rehabilitación conformes al paisaje, productoras del espacio urbano contemporáneo. Por tanto, atención a: a) nuevos desarrollos urbanos residenciales (desarrollo por este plan de las previsiones de las Áreas de Oportunidad para viviendas en los POTS), que suponen la construcción de barrios nuevos enteros, que ha de hacerse con calidad paisajística, b) la rehabilitación o reforma de espacios degradados de los cascos históricos de las ciudades, y c) la concepción y desarrollo de los nuevos paisajes de escala metropolitana.*

b) Medio Ambiente y Agua

- ☞ *Avanzar en la declaración de Paisajes Protegidos.*
- ☞ *Reforzar la atención al paisaje en los PORN y PRUG.*
- ☞ *Preparar una edición revisada del mapa de paisajes de Andalucía.*
- ☞ *Aprovechar en beneficio del paisaje la custodia del territorio como vía de cooperación-pública privada.*
- ☞ *Elaborar escenarios respecto a la transformación de los paisajes por el cambio climático*
- ☞ *Adoptar medidas que conectan la atención al paisaje con la preservación de la biodiversidad.*

- ☞ *Desarrollar, en el marco del proceso de evaluación de impacto ambiental, una metodología específica para las tipologías de paisajes andaluces.*
- ☞ *Conservar paisajes y ecosistemas asociados al agua (enfoque de gestión integrada del agua de la Directiva Marco de Agua de la Unión Europea)*

c) Infraestructuras y obras públicas para la movilidad

- ☞ *Reforzar la atención a la integración paisajística de las carreteras y sus instalaciones asociadas (p.e. áreas de descanso).*
- ☞ *Promover la creación de recorridos panorámicos en desarrollo del Catálogo de Carreteras Paisajísticas de Andalucía.*
- ☞ *Elaborar un manual específico para los elementos de la carretera (señalizaciones, vallas acústicas, medianeras, glorietas, etc.)*

d) Actuaciones agrarias-pesqueras y de desarrollo rural

Estas actuaciones tienen una gran importancia, ya que el estado del paisaje en la mayor parte del territorio de la UE depende de los agricultores como gestores directos del suelo.

- ☞ *Incentivar la buena gestión paisajística de las fincas (→ programas agroambientales).*
- ☞ *Considerar el paisaje como un pilar del desarrollo rural.*
- ☞ *Publicar un manual de buenas prácticas paisajísticas que aporta criterios para las actuaciones agrarias en función del contexto de diferentes tipos de paisajes agrarios.*

e) Patrimonio histórico-cultural

- ☞ *Preservar la calidad paisajística de los entornos de los bienes inmuebles del patrimonio histórico.*
- ☞ *Identificar, proteger y valorizar los paisajes de interés cultural.*
- ☞ *Adoptar criterios paisajísticos en los Parques asociados a recursos culturales previstos por los POTS (p.e. POTAUS).*

f) Turismo, comercio y actividades deportivas

El paisaje es la materia prima del turismo, un sector estratégico de la economía andaluza. La relevancia del paisaje corroboran los Informes Anuales de Turismo, (Unicaja) que ponen de manifiesto que el paisaje figura entre los aspectos de la calidad de la oferta turística mejor valorados por los visitantes de Andalucía.

- ☞ *Considerar el paisaje como factor de diferencia, identidad y calidad en los dos ejes de la Estrategia de Turismo Sostenible (Iniciativa Turismo Sostenible, Ciudades Turísticas).*
- ☞ *Desarrollar las acciones semilla de paisaje previstos en los Marcos Estratégicos de Actuación Turística (Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía).*
- ☞ *Incorporar criterios paisajísticos en los Programas de Recualificación de Destinos.*

g) Actividades productivos, tecnológicos y de innovación

☞ *Diseñar los nuevos espacios productivos, tecnológicos y de innovación con excelencia paisajística (Áreas de Oportunidad de los POTS como “espacios escaparate” de Andalucía).*

☞ *Recualificar el paisaje de los espacios industriales en declive.*

h) Infraestructuras energéticas

Las instalaciones de energías renovables, un sector emergente de la economía española con una fuerte presencia en Andalucía, precisan criterios paisajísticos, para cumplir no sólo ecológicamente (eficiencia energética, lucha contra el cambio climático) sino también visualmente con el objetivo del desarrollo sostenible.

☞ *Considerar la atención al paisaje como componente de la calidad total de las instalaciones de energías renovables.*

i) Infraestructuras de telecomunicación

☞ *Considerar el paisaje en el despliegue en el territorio de las instalaciones de telecomunicación (antenas, cableado, etc.).*

☞ *Siempre que resulte posible, optar por el soterramiento o antenas colectivas.*

☞ *Reducir la contaminación visual existente en las fachadas de los edificios.*

j) Educación

La sensibilidad por el paisaje de los ciudadanos, del sector privado y de los responsables en la Administración es clave, y los fundamentos para ello se siembran en el sistema educativo.

☞ *Reforzar la presencia del paisaje en los planes de estudios en todos los niveles de enseñanza*

☞ *Elaborar materiales didácticos específicos adaptados a los objetivos del Convenio Europeo del Paisaje.*

k) Salud

Existe una estrecha relación entre paisaje, medio ambiente y salud pública.

☞ *Fomentar la actividad física y contemplación del paisaje como factor del bienestar físico y psíquico del hombre.*

☞ *Desarrollar actividades de ecoterapia: efectos terapéuticos de los espacios verdes urbanos.*

6.2. Campos de acción transversales

a) Fomento del paisaje

Existen varios campos de acción transversales en las que en el marco de los objetivos de la Estrategia todas las consejerías/agencias podrán desarrollar iniciativas, aplicando cada una desde la perspectiva de su ámbito competencial un enfoque temático específico.

Estos campos de acción transversales, para las que la Estrategia podría establecer un marco programático, son:

- la investigación y prospectiva,
- la formación y capacitación,
- la sensibilización y educación,
- el reconocimiento de buenas prácticas,
- la difusión de los valores de los paisajes,

- la participación en proyectos cofinanciados por la Unión Europea.

En cuanto a la investigación y prospectiva, las iniciativas que se desarrollen en el marco de la Estrategia deberían canalizarse a través del Centro de Estudios Paisaje y Territorio (CEPT), creado en 2006 sobre la base de un Convenio Marco de las Universidades andaluzas.

En lo que se refiere a la sensibilización, cabe pensar en el fomento de un tipo de voluntariado paisajístico para acometer acciones de limpieza y mejora paisajística o el desarrollo de actividades de sensibilización de la población para el paisaje desarrolladas en los parques metropolitanos (por ejemplo, el Parque del Alamillo). Para la sensibilización y, a su vez, capacitación, la Estrategia podría propiciar la edición de manuales o guías de buenas prácticas paisajísticas referidos a la elaboración de estudios de integración paisajística, el tratamiento del paisaje en el planeamiento urbanístico o la consideración del paisaje en actuaciones industriales y agrarias, etc.

En el tema de la formación y capacitación sería aconsejable que la Estrategia diera lugar a un conjunto de cursos de formación paisajística para empleados públicos organizados por el IAAP. Es necesaria una mejor formación especializada en materia de paisaje para los administradores públicos, especialmente los que trabajan en las gerencias de urbanismo de los municipios ya que ellos están en “primera línea de fuego” y sus informes determinan las decisiones municipales de planeamiento y gestión urbanística que tienen una repercusión directa e inmediata sobre el paisaje.

En lo que concierne al reconocimiento de buenas prácticas, la Estrategia podría prever la creación del Premio Andaluz del Paisaje, aprovechando para su diseño e instrumentación las experiencias obtenidas con las dos convocatorias (2000 y 2007) del Premio Mediterráneo del Paisaje llevadas a cabo en el marco de proyectos europeos INTERREG.

En este sentido, es de gran importancia que para la Estrategia se capitalicen también los conocimientos y buenas prácticas que se generen a través de proyectos europeos de cooperación territorial cofinanciados por la Unión Europea.

A tal respecto, puede destacarse el proyecto PAYS MED.URBAN (Programa Operativo MED, 2007-2013), porque su enfoque temático desarrolla aspectos que el POTA considera en su Directriz 115.4 dirigida al planeamiento urbanístico y territorial y, por tanto, existen también conexiones directas con las líneas de actuación que marcará la Estrategia para el ámbito de la ordenación del territorio. El proyecto, liderado por Andalucía (jefa de fila) a través de la Secretaría General de Planificación y Desarrollo Territorial y en el que participan 14 regiones de cuatro países (España, Italia, Portugal y Grecia), aborda el paisaje como un factor de la sostenibilidad y competitividad de las áreas urbanas. Entre sus campos temáticos figuran el sistema de espacios libres, los accesos a las ciudades, los bordes urbanos, la imagen exterior de los núcleos, la mejora paisajística de las zonas residenciales suburbanas y la integración paisajística de los nuevos espacios productivos.

b) Programas interdepartamentales en desarrollo del POTA

Otro campo de acción transversal lo constituyen los programas interdepartamentales en desarrollo del POTA que se refieren al paisaje y en las que participan varias consejerías/agencias conjuntamente.

El propio POTA prevé en su Programa Coordinado sobre el Paisaje:

- Programas de Protección y Mejora de los Paisajes Rurales.
- Programa de Recuperación Paisajística del Valle del Guadalquivir.
- Creación de una Red de Miradores de Andalucía.

Asimismo, incluye un Programa Coordinado de Recuperación del Río Guadalquivir, en el que se consideran acciones para la recuperación integral de la vegetación de ribera y el bosque de galería así como acciones relativas al tratamiento paisajístico del cauce y sus márgenes.

Otros Programas del POTA con vocación interdepartamental y relevancia para el paisaje son el Programa Regional de Ordenación del Litoral, las Estrategias de Planificación y Gestión Integrada del Patrimonio Territorial, y el Sistema de Información de Espacios y Bienes Catalogados del Patrimonio Territorial.

Además de la necesidad de desarrollar todos estos programas, la Estrategia podría incluir otros nuevos programas para una acción interdepartamental. En el Grupo de Trabajo habrán de generarse propuestas sobre los posibles campos temáticos y áreas geográficas de aplicación que podrían ser objeto de estos nuevos programas interdepartamentales.

Como una primera sugerencia, se plantea la posibilidad de un programa interdepartamental de acción para el paisaje fluvial transfronterizo del Bajo Guadiana. Este programa desarrollaría los objetivos y orientaciones de la Estrategia para el Paisaje Fluvial del Bajo Guadiana que actualmente está elaborando Andalucía (a través de la Secretaría General de Planificación y Desarrollo Territorial) con los socios portugueses (Algarve, Alentejo) y la Diputación de Huelva en el marco del proyecto ANDALBAGUA (Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Portugal, 2007-2013). Cabe destacar que la elaboración de esta Estrategia significa una iniciativa pionera para la aplicación del artículo 9 (Programas para Paisajes Fronterizos) de la Convención Europea del Paisaje.

6.3. El establecimiento de instrumentos propios de una política específica de paisaje de la Junta de Andalucía

Como se ha argumentado en el apartado 4.5 del presente texto, una de las funciones de la Estrategia consistirá en abrir el camino en Andalucía para

dar el salto cualitativo desde la consideración del paisaje en las diferentes políticas públicas hacia una futura política específica de paisaje de la Junta de Andalucía, basado en un marco legal propio (“Ley de Paisaje de Andalucía”), es decir, con un compromiso político y normativo superior al que existe actualmente.

En este sentido, y tomando como referente la experiencia de política de paisaje de Cataluña, la Estrategia podría prever varias acciones piloto para ensayar - adaptado al entorno normativo-administrativo y en el contexto de determinadas áreas concretas de nuestra Comunidad Autónoma - la viabilidad de varios instrumentos de una política de este tipo.

En este sentido, en el seno del Grupo de Trabajo interdepartamental para la Estrategia de Paisaje de Andalucía habrá que reflexionar, por un lado, sobre la conveniencia de aplicar en Andalucía los instrumentos que figuran a continuación y, por otro, identificar y seleccionar posibles áreas geográficas para su aplicación en forma de acciones piloto:

- Catálogos de Paisaje, para identificar y valorar los recursos y conflictos paisajísticos existentes en diferentes unidades de paisaje y definir para cada una de ellas objetivos de calidad paisajística.
- Directrices Paisajísticas que, sobre la base de los Catálogos, precisan e incorporan normativamente las propuestas de objetivos de calidad paisajística en los instrumentos de planificación territorial.
- Cartas de Paisaje, como herramientas de concertación social para llegar a acuerdos voluntarios entre actores territoriales que permiten promover estrategias y acciones de revalorización del paisaje, partiendo de un diagnóstico paisajístico y objetivos de calidad paisajística compartidos. En cuanto a este instrumento la práctica andaluza podría inspirarse en referentes no sólo de Cataluña sino también en experiencias en Francia, Suiza e Italia.

- Estudios e informes de impacto e integración paisajística para garantizar la consideración de los impactos en el paisaje de determinadas actuaciones, proyectos de obras o actividades, efectuando un análisis del paisaje previo, una determinación de los impactos y la indicación de las estrategias y medidas de integración paisajística.

Además de los anteriores instrumentos encaminados a la gestión y ordenación del paisaje, una futura política específica de paisaje de la Junta de Andalucía englobaría también los instrumentos al uso en los campos de acción transversales, comentados en el apartado anterior y, a su vez, podría considerar la aplicación de instrumentos financieros como, por ejemplo:

- La creación de un Fondo para la Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje para la cofinanciación de acciones de mejora paisajística, siguiendo el ejemplo de Cataluña y Suiza.
- Medidas de fiscalidad ambiental con consideración específica de las acciones acometidas a favor del paisaje.
- El *sponsorship*, es decir, estimular como una modalidad de la cooperación pública-privada (*public-private partnership*) a las empresas andaluzas, especialmente los bancos y Cajas de Ahorros que operan en Andalucía, a Fundaciones o a cualquier institución privada a que patrocinen, en el marco de sus programas de responsabilidad social, acciones para la conservación, mejora y recuperación del paisaje, con la aportación de medios financieros, obteniendo, a cambio, nuevas oportunidades para promocionar su imagen corporativa.

7. LA ELABORACIÓN DE LA ESTRATEGIA

De forma sintética, la elaboración de la Estrategia comprenderá dos fases:

En primer lugar, una fase interdepartamental, en la que se ha de forjar el consenso a nivel de los servicios centrales de las Consejerías y Agencias de la Junta de Andalucía implicadas en la elaboración de la Estrategia. En segundo lugar, un proceso participativo, abierto a un amplio espectro de actores institucionales y agentes económicos y sociales.

De todas formas, esta diferenciación del proceso de elaboración de la Estrategia en dos partes no excluye la posibilidad de que ya en la fase interdepartamental participen, si resultara conveniente, algunos de los destinatarios del proceso participativo, por ejemplo, determinados representantes institucionales (p.e. la FAMP, Delegados/-as Provinciales).

Como ya se ha destacado con anterioridad, la Estrategia representa un compromiso colectivo de toda la Junta de Andalucía y, por ello, será aprobado, a propuesta del Consejero de Vivienda y Ordenación del Territorio, por el Consejo de Gobierno.

7.1. La fase interdepartamental

En la fase interdepartamental de la Estrategia operarán la Comisión Interdepartamental de Valoración Técnica y Urbanística (CIVTU), el Grupo interdepartamental de Trabajo de la Estrategia de Paisaje de Andalucía y el Servicio de Planificación Regional y Paisaje de la Secretaría General de Planificación y Desarrollo Territorial de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio. Las consideraciones a continuación se refieren sólo al proceso de formulación de la Estrategia. Evidentemente, habrá que reflexionar, en su momento, también sobre las tareas que corresponderán a cada uno en cuanto al seguimiento y la evaluación de la Estrategia.

La Comisión Interdepartamental de Valoración Técnica y Urbanística (CIVTU), compuesta por los altos cargos, actuará como órgano superior de decisión y coordinación de la Estrategia. En esta Comisión se adoptarán las decisiones de mayor envergadura para la Estrategia que guiarán como

orientaciones de carácter general el proceso de elaboración de la Estrategia. Su acuerdo será preceptivo antes de presentar el texto de la Estrategia al proceso participativo y antes de elevarlo al Consejo de Gobierno para su aprobación.

El Grupo de Trabajo de la Estrategia de Paisaje de Andalucía, está anclado en la CIVTU y actuará como órgano de coordinación técnica interdepartamental. Es en el seno de este Grupo donde se perfilarán a lo largo del año 2010 sucesivamente los contenidos materiales (principios rectores, objetivos paisajísticos generales y específicos, líneas de actuación y medidas) y los aspectos procedimentales (proceso participativo, seguimiento, evaluación) de la Estrategia.

En este Grupo participarán los Jefes de Servicio y los técnicos de cada consejería y agencia, sin perjuicio de que, como pone de manifiesto la primera reunión del Grupo, en algunos casos, puede resultar aconsejable la participación en el Grupo de los respectivos altos cargos. En función de la actividad que va a desplegar el Grupo en los próximos meses – se prevé una reunión cada mes – también cabe la posibilidad de que se formen Grupos de Trabajo específicos para analizar determinados temas sectoriales (p.e. paisaje y agricultura, paisaje y energías renovables) o abordar cuestiones paisajísticas asociadas a áreas geográficas concretas de Andalucía (p.e. el área metropolitana de Granada, la Sierra de Aracena).

El Servicio de Planificación Regional y Paisaje, impulsará la actividad de Grupo de Trabajo.

Se encargará de las convocatorias del Grupo, elabora el Acta de reuniones y, sobre todo, integrará las propuestas recibidas para la Estrategia por las consejerías y agencias en el texto de la Estrategia, de modo que para cada reunión presentará el documento que refleja la “última hora del estado de cuestión” de la Estrategia. Con independencia de las sesiones del Grupo de Trabajo sus miembros (y también los miembros de la CIVTU) podrán dirigirse en cualquier momento para recabar información o proponer

sugerencias que serán debatidas en posteriores sesiones del Grupo de Trabajo. También se hará cargo de la elaboración del Informe final sobre los resultados del proceso participativo, de la revisión técnica del documento final de la Estrategia, previo a su envío al Consejo de Gobierno así como de la contratación de la maquetación e imprenta de la Estrategia.

Por otra parte, cumple también funciones en relación al asesoramiento y acompañamiento científico de la Estrategia (ver el apartado 10).

En primer lugar, siendo el Jefe de Servicio de Planificación Regional y Paisaje el Director de la Mesa de Coordinación Técnica de la RECEP (ver el apartado 10.2), se canalizarán a través de este Servicio hacia la Estrategia las propuestas que pueda efectuar la RECEP para enriquecer con las mejores prácticas y experiencias europeas sus contenidos y su aplicación. En segundo lugar, se reunirá periódicamente con el equipo de investigación que elabora el estudio preparatorio de la Estrategia, en el marco del respectivo Convenio firmado entre la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio (CVOT) y la Universidad de Sevilla (ver el apartado 10.1).

Por último, desde el Servicio señalado se coordina el Grupo de Trabajo de Paisaje de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio en el que participan la Secretaría General de Planificación Territorial y Paisaje, la D.G. de Urbanismo, la D.G. de Vivienda y Arquitectura, la D. G. de Inspección del Territorio, Urbanismo y Vivienda, el Instituto de Cartografía, participando en sus reuniones también el Director del Centro de Estudios y Paisaje y el Director del Gabinete Asesor de Estudios de Paisaje. Este Grupo realizó en una de sus reuniones en 2008 un ejercicio de análisis y debate interno del documento preliminar de la Estrategia. También a lo largo del proceso interdepartamental de elaboración de la Estrategia se prevé convocar este Grupo de Trabajo para lograr la coordinación interna en la Consejería sobre ella.

7.2. El proceso participativo

Los destinatarios del proceso participativo serán los servicios periféricos de la Junta de Andalucía, los representantes de las demás Administraciones públicas, los agentes económicos y sociales y cualquier ciudadano interesado.

Como destinatarios relevantes se identifican, en una primera aproximación: las Delegaciones Provinciales, la Administración General del Estado, la Administración Local (Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, Mancomunidades), empresarios, sindicatos, organizaciones agrarias, Grupos de Desarrollo Rural, ONG's, asociaciones, fundaciones y los centros ligados al conocimiento (universidades, centros de investigación).

Se considera especialmente relevante la participación activa de los municipios, porque éstos ostentan las competencias en materia de planeamiento y gestión urbanística. Son los tomadores de decisión sobre la realización de numerosas actuaciones que transforman de forma directa el suelo y, en consecuencia, inciden de forma determinante en la mejora o, en su caso, la alteración de la calidad paisajística.

En este contexto, es un hecho que en Andalucía como en otras Comunidades Autónomas las previsiones establecidas a nivel autonómico (normativa, planes, etc.) para la protección, ordenación y gestión del paisaje con frecuencia no se han aplicado y desarrollado de forma adecuada en la actividad urbanística de los municipios.

Por ello, es necesario dedicar un especial esfuerzo en el proceso participativa a la concienciación de los Alcaldes y técnicos locales para el paisaje, haciéndoles ver que el paisaje, al fin y al cabo, es un patrimonio y capital territorial valioso para un desarrollo sostenible y competitivo a largo plazo de los pueblos y ciudades de Andalucía. Este necesario proceso de sensibilización aconseja que la duración del proceso participativo sea más largo (quizás seis meses u ocho meses) que los cuatro meses recogidos en

el calendario (ver el apartado siguiente). Si se entiende la Estrategia como una herramienta para generar una “cultura paisajística” a nivel local, el proceso de elaboración de la Estrategia es igual de importante que el producto (el documento de la Estrategia).

Con carácter de propuesta, a debatir en la reunión del 18 de enero, se propone el siguiente esquema para el proceso participativo de la Estrategia.

Desde la segunda quincena de junio hasta la primera mitad de octubre de 2010 se prevé la celebración de ocho Jornadas Provinciales combinadas con una exposición itinerante.

Los aspectos relevantes en relación con cada Jornada serían:

- a) Sesión de mañana: presentación de la Estrategia por la Secretaría General de Planificación y Desarrollo Territorial, sesiones en paralelo de Grupos de Trabajo temáticos que culminan en conclusiones; sesión de tarde: debate general en pleno con la función de aprobar, debatir, matizar o corregir las conclusiones consensuadas en los grupos de trabajo.
- b) Participantes: Delegaciones Provinciales, Administración General del Estado, Administración Local (Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, Mancomunidades), agentes económicos y sociales (empresarios, sindicatos, organizaciones agrarias, Grupos de Desarrollo Rural, ONG's, asociaciones, fundaciones, etc.).
- c) Tras cada Jornada, plasmación de las opiniones, recomendaciones y propuestas recibidas en un Informe técnico preliminar sobre los resultados del proceso participativo (Servicio de Planificación Regional y Paisaje).
- d) Envío del Informe técnico preliminar sobre los resultados del proceso participativo a cada uno de los participantes de las

Jornadas, abriendo un canal de comunicación accesible a todos los participantes a través de Internet para poder remitir hasta final de octubre (fecha tope) últimas sugerencias para el Informe.

- e) Elaboración del Informe final sobre los resultados del proceso participativo.

7.3. El calendario

Como una primera propuesta a debatir en la reunión del 18 de enero se propone a continuación un calendario para la elaboración de la Estrategia.

Este calendario parte de la premisa de que la Estrategia, de acuerdo con la voluntad expresado por el Consejero de Vivienda y Ordenación del Territorio en el acto de inauguración de la 6ª Reunión del Consejo Ejecutivo de la RECEP celebrada el pasado día 3 de diciembre en Sevilla, se apruebe por el Consejo de Gobierno a finales de 2010. También parece aconsejable esta fecha ante el hecho de que en mayo de 2011 se celebrarán las elecciones municipales.

- Enero hasta primera quincena de junio 2010: proceso de elaboración interdepartamental en el seno de Junta de Andalucía
 - Reuniones mensuales del Grupo de Trabajo (representantes de los servicios centrales de las Consejerías/Agencias, una o dos reuniones con representantes de la FAMP y los representantes de las Delegaciones Provinciales interesadas).
 - Posibilidad de contactar en cualquier momento desde las Consejerías/Agencias con el Servicio de Planificación Regional y Paisaje de la SGPDT.
 - En paralelo reuniones mensuales del Servicio de Planificación Regional y Paisaje con el equipo de investigación del Convenio firmado entre la Consejería de

Vivienda y Ordenación del Territorio y la Universidad de Sevilla respecto al estudio preparatorio de la Estrategia de Paisaje de Andalucía.

- Segunda quincena de junio hasta y primera mitad de octubre de 2010: proceso participativo
 - Desarrollo del proceso de participación pública.
 - En paralelo informes o dictámenes de asesoramiento científico de la Estrategia emitidos por las instituciones indicadas en el punto 10 del presente texto.

- Segunda mitad de octubre y noviembre de 2010
 - Elaboración del Informe final sobre los resultados del proceso participativo (Servicio de Planificación Regional y Paisaje, con el apoyo del equipo de investigación del Convenio CVOT-Universidad de Sevilla).
 - Valoración del Informe final e incorporación de las propuestas consideradas adecuadas al texto de la Estrategia (sesión del Grupo de Trabajo de la Estrategia).
 - Validación del texto definitivo de la Estrategia (sesiones de la CIVTU y del OTA).

- Diciembre de 2010
 - Revisión técnica final del texto de la Estrategia, elevación para su aprobación al Consejo de Gobierno.
 - Remisión de la Estrategia para su conocimiento al Parlamento de Andalucía.

Para reforzar políticamente la Estrategia, inmediatamente después de su aprobación, el Parlamento de Andalucía, podría adoptar una Resolución del Pleno para adherirse a los

principios, objetivos y medidas del Convenio Europeo del Paisaje. Así lo hicieron la Comunidad Autónoma de Cataluña (Resolución 364/VI de 14 de diciembre de 2000) y el Pleno del Consejo Insular de Mallorca (4 de febrero de 2008).

- Enero y febrero de 2011

- Maquetación de la versión definitiva de la Estrategia.
- Imprenta de la publicación de la Estrategia (también publicación en formato digital en la Web de la CVOT)

- Marzo de 2011

- Presentación de la estrategia al público en el marco de un Congreso Internacional (tema propuesto: “El paisaje – un capital territorial para el desarrollo regional y local”)

8. EJECUCIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA

8.1. Las pautas generales de la ejecución de la Estrategia

La ejecución de la Estrategia es primordialmente una tarea de las diferentes Consejerías y Agencias de la Junta de Andalucía, a la que corresponde la responsabilidad principal para el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia. Pero la implementación eficaz de la Estrategia y el grado de consecución de sus objetivos dependerán también de las actuaciones de la Administración general del Estado desarrolladas en Andalucía y de los Entes locales andaluces que inciden con sus actuaciones sobre la calidad paisajística del territorio andaluz. En este sentido, en el marco de la Estrategia ha de realizarse un esfuerzo considerable de concertación con las demás administraciones públicas

para lograr que estas no solamente acatan y asumen la Estrategia sino participen activamente en su implementación.

Otro actor en la implementación de la Estrategia es el sector privado, cuyas operaciones también tienen un importante impacto paisajístico (por ejemplo, proyectos turísticos, campos de golf). Por ello, la puesta en práctica de la Estrategia debe considerar como un elemento importante la cooperación pública-privada y contemplar la aplicación de instrumentos novedosos (incentivos fiscales, ayudas económicas, *sponsorship*, etc.), especialmente capaces de propiciar el interés del sector privado por el paisaje.

Evidentemente, la Estrategia ha de contar con las herramientas adecuadas que permitan su seguimiento y la evaluación de su ejecución y de sus resultados. Para ello son herramientas imprescindibles el establecimiento de un sistema de indicadores paisajísticos para el seguimiento y la evaluación de la Estrategia y la elaboración de Informes sobre la situación y perspectivas de los paisajes andaluces.

8.2. EL sistema de indicadores paisajísticos para el seguimiento y la evaluación de la Estrategia

La Estrategia precisa en cuanto a su seguimiento y evaluación de información rigurosa y contrastada, tanto de carácter cualitativo (por ejemplo, panel de expertos, encuestas de habitantes y visitantes de determinados paisajes) como de carácter cuantitativo en forma de indicadores.

Estos indicadores han de construirse para permitir la descripción y evaluación de los siguientes aspectos:

- El estado de los paisajes de Andalucía
- La evolución de los paisajes de Andalucía

- La implementación y los resultados de las acciones llevadas a cabo en el marco de la Estrategia de Paisaje de Andalucía
- La identificación y valoración de actuaciones públicas y privadas con impacto significativo en el paisaje realizadas en el territorio de Andalucía para la conservación
- La realización de actuaciones públicas y privadas para la protección, gestión y ordenación del paisaje (fuera de la Estrategia)
- El grado de conocimiento, sensibilización y satisfacción de la población en relación con el paisaje.

El primer referente para la construcción de este tipo de indicadores para la Estrategia son los indicadores elaborados en conexión con el Mapa de Paisajes de Andalucía y publicados en los sucesivos Informes Medio Ambiente en Andalucía. Se elaboraron, por una parte, indicadores sobre la evolución de la riqueza, diversidad y el grado de naturalidad referidos a cinco diferentes categorías de paisajes (altiplanicies y subdesiertos esteparios; litoral; valles, vegas y marismas; serranías; campiñas) y, por otra parte, se evaluaron el grado de representatividad (incremento o disminución) de 33 tipos de unidades de paisaje seleccionados por características fisonómicas y agrupados en 3 grupos: paisajes naturales, paisajes agrarios y paisajes urbanos/alterados.

Además de profundizar y desarrollar esta primera aproximación mediante indicadores a la realidad paisajística andaluza, la construcción del sistema de indicadores para la Estrategia puede inspirarse en las experiencias con la aplicación de indicadores paisajísticos que existen en Cataluña (los diez indicadores paisajísticos utilizados por el Observatorio del Paisaje de Cataluña), en el Reino Unido (los indicadores referidos a la calidad del paisaje rural/*countryside quality counts* y la tranquilidad como indicador de la calidad del paisaje/*tranquility maps*) o en Suiza (la batería de indicadores para el desarrollo sostenible del paisaje, recogida en el documento "*Paysage 2020. Analyses et tendances*").

8.3. Elaboración del Informe periódico “Situación y Perspectivas de los Paisajes de Andalucía”

Sobre la base de los indicadores de paisaje y de valoraciones cualitativas de expertos y del público y la consideración de otras fuentes de información se proponen como instrumentos para el seguimiento y evaluación de la Estrategia la elaboración de Informes anuales y, partiendo de ellos la elaboración de un Informe sobre la situación y las perspectivas de desarrollo de los Paisajes de Andalucía con carácter periódico, por ejemplo cada cuatro años, como es el caso del Informe sobre el Estado del Paisaje de Cataluña, elaborado por el Observatorio del Paisaje de Cataluña.

Estos informes evaluarían, entre otros aspectos: la situación de los paisajes andaluces y sus tendencias evolutivas, la implementación y los resultados de las actuaciones desarrolladas por las políticas de la Junta de Andalucía en el ámbito de la Estrategia de Paisaje de Andalucía y, en su caso, fuera de ella, así como el grado de conciencia y satisfacción paisajística de la población.

Asimismo, para apreciar el impacto de la Estrategia sobre la realidad paisajística de Andalucía es necesaria la creación del Observatorio del Paisaje de Andalucía, previsto por el POTA y que opera a través de una red de puntos de observación del paisaje en el territorio andaluz como una herramienta de interpretación, seguimiento y control de los paisajes y de los procesos de transformación y cambio que afectan a los paisajes andaluces. Un primer paso hacia la creación de este Observatorio lo constituye el Convenio firmado recientemente entre la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio y la Universidad de Granada sobre la realización del estudio “Observatorio y Archivo de los Paisajes de Andalucía”.

8.4. El papel del Centro de Estudios Paisaje y Territorio (CEPT) y del Observatorio Territorial de Andalucía (OTEA)

Para las tareas de seguimiento y evaluación de la Estrategia la Junta de Andalucía puede recurrir al apoyo de dos instituciones, el Centro de Estudios Paisaje y Territorio (CEPT) y el Observatorio Territorial de Andalucía (OTEA), que por la naturaleza de sus objetivos y tareas tienen una relación con los asuntos paisajísticos. Asimismo, ambos podrían, a través de estudios, informes o dictámenes, asumir un papel en el asesoramiento y acompañamiento científico de la estrategia (ver el apartado 10).

El Centro de Estudios Paisaje y Territorio (CEPT), creado en 2005 sobre la base de un Convenio Marco entre la Consejería responsable en materia de ordenación del territorio (entonces la Consejería de Obras Públicas y Transportes (COPT) de la Junta de Andalucía) y las Universidades Públicas de Andalucía (incluida la UNIA) tiene tres misiones: 1) aportar a las políticas de la Junta de Andalucía el asesoramiento científico-técnico, 2) el desarrollo de la investigación para la mejora del conocimiento de los paisajes andaluces y 3) actuar como instrumento de educación y sensibilización social en materia de paisaje.

El Observatorio Territorial de Andalucía (OTEA), creado en desarrollo de la respectiva previsión del POTA y regulado por dos Ordenes (de 13 de marzo de 2007 y de 23 de febrero de 2009), es un órgano consultivo adscrito a la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio que tiene la misión de análisis, evaluación y prospectiva de las tendencias evolutivas de la realidad territorial andaluza y de la incidencia sobre ella de las políticas públicas.

9. LA COMUNICACIÓN DE LA ESTRATEGIA

Para garantizar la difusión más amplia de la Estrategia Andaluza para el Paisaje y, en un sentido más amplio, fomentar la sensibilización de la

sociedad para el paisaje, se prevé la elaboración de una Estrategia de Comunicación. En esta Estrategia el elemento clave será la creación del portal de la Estrategia del Paisaje, pero también resultarán necesarias otras medidas.

9.1. La creación del portal de la Estrategia del Paisaje de Andalucía

Se creará el portal de la Estrategia Andaluza para el Paisaje integrando este portal en la Web de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio.

Las funciones principales de este portal están ligadas a la Estrategia y son, de forma simplificada, tres:

- 1) Ofrecer a cualquier interesado información sobre los contenidos de la Estrategia y sobre su proceso de elaboración, aplicación y seguimiento.
- 2) Aportar una plataforma de trabajo para el proceso de elaboración interdepartamental de la Estrategia y para el proceso de participación pública.
- 3) Visualizar el compromiso que tiene la Junta de Andalucía con el paisaje en el marco de sus diferentes políticas.

En cuanto a esta última función, el portal presentaría, el esfuerzo para el paisaje de la Junta de Andalucía en el ámbito de sus diferentes políticas, de una forma completa, coordinada y coherente (tanto desde el punto vista material como formal) y, sobre todo, bajo el paraguas de una Estrategia que inscribe este esfuerzo en el objetivo general de contribuir desde Andalucía a la aplicación efectiva del Convenio Europeo del Paisaje. De este modo se comunicaría y explicaría mejor y de una forma más eficaz la acción paisajística de la Junta de Andalucía en su conjunto, no solamente cara al interior sino también hacia el exterior, ofreciendo con los medios adecuados

una imagen corporativa de Andalucía como región pionera y de liderazgo en materia de paisaje entre las regiones mediterráneas europeas.

La incorporación en este portal de la información sobre la acción paisajística de la Junta de Andalucía en su conjunto, no supone la desaparición de la información sobre el paisaje que ofrecen actualmente algunas Consejerías en sus páginas Web y para el ámbito de sus competencias. Habrán de buscarse las fórmulas adecuadas de coordinación y complementariedad entre la información presentada en el Portal de la Estrategia y los Webs sectoriales. Algunas cuestiones podrán abordarse de forma más detallada en las “Webs sectoriales”, efectuándose desde el portal de la Estrategia un link hacia la respectiva Web sectorial y, a la inversa, en determinados aspectos las Webs sectoriales remitirán al portal de la Estrategia. Lo realmente importante es que dentro de la Web de la Junta de Andalucía exista un sitio que ofrezca la necesaria visión integrada de la acción paisajística de la Junta de Andalucía.

Por otra parte y en un sentido más general, el portal pretende ser un nodo central de la información paisajística en la Comunidad Autónoma, es decir, el “Portal del Paisaje de Andalucía”. En este sentido cumpliría, más allá de las funciones específicas para la Estrategia, también, entre otras, las siguientes funciones:

- 1) Fomentar la sensibilidad y el conocimiento de los ciudadanos en relación a los valores paisajísticos de nuestra región.
- 2) Aportar una herramienta de comunicación interactiva (p.e. foros telemáticos) en materia de paisaje de la Administración autonómica con los Entes locales y con la sociedad en general.
- 3) Ofrecer información (canal de noticias) y documentación de interés sobre buenas prácticas a nivel nacional e internacional en lo que se refiere a la atención del paisaje desde la perspectiva de las políticas públicas.

La creación del “Portal del Paisaje de Andalucía” como nodo central de la información paisajística en Andalucía se efectuará desde un enfoque de coordinación y complementariedad con el portal del Centro del Estudio Paisaje y Territorio. Éste último tiene un enfoque no primordialmente centrado en la relación paisaje y gestión pública sino también considera el paisaje en relación con otros aspectos (formación académica, análisis teórico-conceptual, investigación aplicada, etc.).

9.2. Otras medidas de la estrategia de comunicación

La Estrategia Andaluza para el Paisaje requiere también otras medidas de comunicación.

Entre ellas podrían mencionarse, por ejemplo:

- La cobertura continua del proceso de elaboración de la Estrategia en los medios de comunicación.
- La presentación de la Estrategia en el marco de eventos, organizados por la propia Junta de Andalucía o terceros).
- La colocación de información sobre la Estrategia y de un link hacia ella en otras Webs: RECEP, Red Ciudad Viva, Observatorio del Paisaje de Cataluña, *European Foundation for Landscape Architecture* (EFLA), Asociación Española de Paisajistas, etc.

10. ASESORAMIENTO Y ACOMPAÑAMIENTO CIENTÍFICO DE LA ESTRATEGIA

Como destacó con acierto hace años el Club de Roma en su Informe “La capacidad de gobernar”, 1994), el aprovechamiento inteligente por los poderes públicos del asesoramiento técnico, científico y estratégico de los centros de análisis y reflexión (*think tanks*) es un elemento clave para la calidad y eficacia de las políticas públicas. Por ello, la Estrategia de Paisaje

de Andalucía, que se entiende como una herramienta para la gobernanza del territorio, se servirá del asesoramiento externo de importantes generadores de conocimiento en materia de paisaje, tanto dentro como fuera de Andalucía.

10.1. El Centro de Estudios Paisaje y Territorio (CEPT)

En primer lugar, el proceso de elaboración de la Estrategia contará con el apoyo de Centro de Estudios Paisaje y Territorio (CEPT), que pone al servicio de la Estrategia los resultados de sus propias investigaciones y propicia el apoyo de la Estrategia desde el conocimiento y los equipos de investigación sobre el paisaje en las Universidades andaluzas.

Además de poder instrumentalizar para el diseño de la Estrategia los resultados de las investigaciones y las experiencias de los trabajos de asesoramiento realizados por el CEPT durante los últimos años, el elemento central de este apoyo es un Convenio, dedicado específicamente a la elaboración de un estudio preparatorio de la Estrategia, firmado al final de 2009 entre la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio (CVOT) y la Universidad de Sevilla, correspondiendo la elaboración del estudio a un equipo de investigación dirigido por Florencio Zoido, Director del CEPT. El asesoramiento en el marco de dicho Convenio habrá que coordinarse con el ritmo del proceso de elaboración de la Estrategia en el seno de la Comisión de Redacción Interdepartamental de la Junta de Andalucía.

Igualmente, la definición de los contenidos de la Estrategia se alimentará también de los resultados que aportarán otros dos Convenios firmados en 2009, por la CVOT y dos universidades andaluzas (con la intermediación del CEPT); por un lado el Convenio con la Universidad de Sevilla cuyo objeto es la realización de un estudio para establecer un marco metodológico común y coherente para el tratamiento del paisaje en los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional y, por otro, el Convenio con la Universidad de Granada dedicado a la realización del estudio "Observatorio y Archivo de los Paisajes de Andalucía".

Las experiencias europeas en el ámbito de la ordenación del territorio enseñan, que el asesoramiento no puede limitarse a la fase del diseño de un plan, estrategia o proyecto, igual de importantes es el acompañamiento científico de las fases de la implementación y de la evaluación. Para cumplir estas tareas podría instrumentarse a través del CEPT otro Convenio de la CVOT con una o varias Universidades andaluzas.

10.2. La Red de Entes Locales y Regionales para la Aplicación del Convenio Europeo del Paisaje (RECEP)

Un segundo elemento de asesoramiento externo lo ofrece la RECEP. En primer lugar, a lo largo de su elaboración el texto de la Estrategia será sometido al Comité Científico de la Red de Entes Locales y Regionales para la Implementación del Convenio Europeo del Paisaje (RECEP). Este Comité, cuya creación formal está prevista en la primavera de 2010, estará compuesto por los más reconocidos expertos en materia de paisaje en Europa.

En segundo lugar, la RECEP asesora la Estrategia también a través de su Mesa de Coordinación Técnica (TCB), uno de los órganos de esta red, que por decisión de la Asamblea de la RECEP adoptada el 15 de septiembre de 2009 en Estrasburgo, tiene su sede permanente en Sevilla, y que en la 6ª Reunión del Consejo Ejecutivo de la RECEP, celebrada el 3 de diciembre en Sevilla, se ha institucionalizado con la elección de sus miembros y su director y *staff* técnico. La emisión de un Informe sobre la Estrategia formará parte del Programa Anual 2010 de esta Mesa, que iniciará su trabajo el 18 de enero de 2010, a continuación de la primera sesión del Grupo de Trabajo interdepartamental para la Estrategia, con una reunión entre los Directores de la RECEP, del TCB y del CEPT.

10.3. El Observatorio Territorial de Andalucía (OTEA)

Asimismo, ha de señalarse que sobre la Estrategia también se pronunciará el Observatorio Territorial de Andalucía (OTEA).

Así, el día 27 de enero de 2010, los miembros del Observatorio, 43 expertos de diferentes disciplinas y campos profesionales y procedentes de Andalucía y de otras Comunidades Autónomas, se reunirán en la sede del OTEA Málaga para una primera reflexión y debate sobre el documento Base de la Estrategia. Asimismo se prevé la posibilidad de someter el texto de la Estrategia en otras dos ocasiones al Pleno (o a un Grupo de Trabajo) del OTEA, antes de iniciar la fase de participación pública y antes de la aprobación definitiva del texto por el Consejo de Gobierno.

Sin perjuicio de la reflexión colectiva del OTEA sobre la Estrategia, que se llevará a cabo a través de reuniones (Pleno, Grupo de Trabajo del OTEA) o en el marco de la plataforma digital (pendiente de creación) del OTEA, se estima conveniente recabar a lo largo del proceso de elaboración de la Estrategia las apreciaciones que a título individual puedan efectuar aquellos miembros del Observatorio cuya trayectoria académico o profesional está especialmente ligada al paisaje.

10.4. Otros

También está previsto enriquecer el texto de la Estrategia con las sugerencias de otros entes relevantes de conocimiento paisajístico: por ejemplo, el Observatorio del Paisaje de Cataluña, *Uniscape*, *Civilscape*, Asociación de Geógrafos Españoles (AGE, diferentes Colegios (Colegio de Arquitectos de España, Colegio de Geógrafos de España, etc.) y el Observatorio de Sostenibilidad de España (OSE). Asimismo, se prevé la consulta a título individual de reconocidos expertos españoles sobre el paisaje, tanto del mundo universitario como de la práctica profesional.

Dada la pertenencia de Andalucía a la RECEP, son de especial relevancia *Civilscape*, la red europea de organizaciones no gubernamentales para la

implementación de la Convención Europea del Paisaje, y Uniscape, la red europea de cooperación de 23 universidades interesadas en la implementación de la Convención Europea del Paisaje. Ambas redes, que están ubicadas en la órbita de la RECEP, pondrían al servicio de la Estrategia el conocimiento de las mejores prácticas de la experiencia comparada en cuanto a la aplicación de estrategias similares en otros sitios. Se considera la posibilidad de pedir a través de la RECEP un informe de la Estrategia por ambas redes. Igualmente, cabe la alternativa de celebrar una Jornada de debate de la Estrategia en Sevilla, invitando a destacados miembros de Civilscape y Uniscape.