

Proyectos de **I+D+i**
2011-2013



**Integración del paisaje en los
Planes de Ordenación del Territorio
de ámbito subregional
Aplicación práctica**

Universidad de Sevilla | Centro de Estudios Paisaje y
Territorio, A.T. Clave S.L., Arenal Grupo Consultor S.L.



Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía
CONSEJERÍA DE FOMENTO Y VIVIENDA



Unión Europea

Fondo Europeo
de Desarrollo Regional



Integración del paisaje en los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional. Aplicación práctica.

© Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía. Consejería
Fomento y Vivienda. Junta de Andalucía. 2012.

Universidad de Sevilla. Centro de Estudios Paisaje y Territorio.
A.T. Clave S.L. Arenal Grupo Consultor S.L.

Equipo de investigación: Juan Carlos Rodríguez Mateo; Rafael
Mata Olmo; Florencio Zoido Naranjo; Jesús Rodríguez Rodríguez;
Juan Requejo Liberal; Virginia del Río Orduña; Rafael Medina
Borrego; Irena García Vázquez; Laureano Benabent Burger; Esther
López Martín; Ángel Alonso Blanco; Sergi Saladié Gil; José Ojeda
Zújar.

Sevilla. 08 – 10 – 2012.

1. Introducción y antecedentes

La Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de Andalucía, en su artículo 11.1.c, establece entre los contenidos a considerar en los Planes de Ordenación de Territorio de Ámbito Subregional la identificación de zonas específicas para la “protección y mejora del paisaje”. Esta alusión explícita al paisaje ha propiciado su inclusión en los diferentes planes subregionales que se han ido elaborando hasta la fecha, en los cuales se han introducido epígrafes, normas y actuaciones dedicados específicamente a preservar o a poner en valor los recursos paisajísticos de los ámbitos objeto de planificación. Del mismo modo y sin mediar un requerimiento legal tan directo como en el caso de los planes subregionales, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía también incorpora de manera individualizada al paisaje entre sus determinaciones, constatándose, de esta manera, el prolongado y continuo interés por el tratamiento del paisaje en las políticas de ordenación territorial llevadas a cabo en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Transcurridos casi 20 años de la aprobación de la citada Ley y con un amplio bagaje de planes de ámbito subregional aprobados o en proceso de elaboración y aprobación, resulta oportuno valorar el tratamiento otorgado al paisaje en los citados instrumentos y establecer un marco conceptual e instrumental que permita seguir profundizando en la consideración del paisaje en la planificación territorial de escala supramunicipal.

Tiene especial interés esta revisión y reformulación del papel otorgado al paisaje en la ordenación del territorio en un contexto de creciente preocupación por la temática paisajística y, sobre todo, por la indudable novedad que ha supuesto la ratificación por parte del Estado español del Convenio Europeo del Paisaje (BOE nº 31 de 5 de febrero de 2008) y su consiguiente entrada en vigor el 1 de marzo de 2008. Los novedosos postulados de este acuerdo internacional impulsado por el Consejo de Europa y actualmente firmado por 36 países, hacen necesarias algunas adecuaciones y mejoras en los planteamientos y mecanismos que hasta la fecha han caracterizado la inserción del paisaje en las políticas públicas en general y, particularmente, en los instrumentos de planificación física.

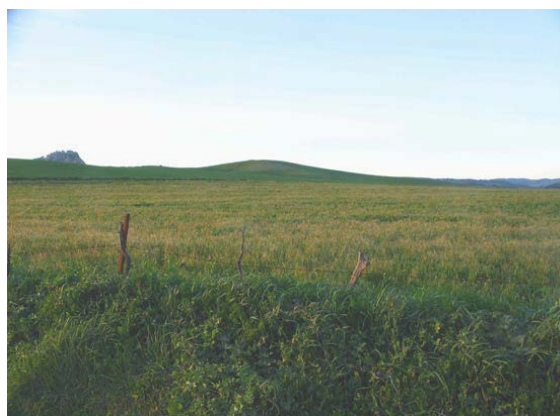


Fig. 1: Paisaje agrario en el ámbito de estudio.



Fig. 2: Tierras de labor en las Campiñas de Medina Sidonia.

Es preciso reseñar igualmente, como circunstancia que aconseja profundizar en la consideración del paisaje en las políticas públicas de Andalucía, la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 2/2007), que además de incluir el respeto al paisaje entre los principios rectores de la actuación de los poderes públicos (Art. 37), reconoce de manera explícita el derecho de los ciudadanos a disfrutar de los recursos paisajísticos en condiciones de igualdad (Art. 28.1 y 33). Atendiendo a estos preceptos emanados del Estatuto, los poderes públicos de la Comunidad Autónoma deben promover la adecuada protección, gestión y ordenación del paisaje a través de las políticas e instrumentos encargados de desarrollar las competencias que tienen legalmente atribuidas.

En consonancia con lo anterior, diferentes consejerías y organismos públicos de la Junta de Andalucía han elaborado una Estrategia de Paisaje de Andalucía, instrumento que fue aprobado por el Consejo de Gobierno en febrero de 2012 y que establece un marco de referencia para la integración y la coordinación de las diferentes actuaciones públicas en materia de paisaje, dando cumplimiento efectivo a los compromisos planteados por el Convenio Europeo del Paisaje y al Estatuto de Autonomía.

La Estrategia de Paisaje de Andalucía, además de establecer los principios y objetivos básicos que deben orientar la actuación de los poderes públicos de la Comunidad Autónoma en los próximos años, presenta así mismo un conjunto de líneas estratégicas y acciones para las políticas con mayor incidencia en la protección, gestión y ordenación del paisaje en Andalucía. Dentro de las estrategias propuestas en el documento, en el apartado dedicado a los *Instrumentos transversales de ordenación, evaluación y gestión del paisaje* se aboga por “reforzar la consideración del paisaje en los planes subregionales de ordenación del territorio” (Línea estratégica 63). Se refuerza, de esta forma, la necesidad de avanzar en la incorporación efectiva del paisaje en las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

A partir de estos antecedentes, se plantea el presente proyecto de investigación que, bajo el título de **Integración del paisaje en los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional. Aplicación práctica**, pretende avanzar en los planteamientos conceptuales, metodológicos e instrumentales que permitan una efectiva consideración del paisaje dentro de los instrumentos de planificación subregional. El proyecto de investigación debe inscribirse en la línea de trabajo desarrollada hasta la fecha por el Centro de Estudios, centrada en la incorporación efectiva del paisaje en diferentes políticas públicas y en los instrumentos encargados de su implementación. En el caso de la política de Ordenación del Territorio, la labor investigadora y de asesoramiento del Centro de Estudios Paisaje y Territorio se concretó en un estudio previo en el que se valoraba el tratamiento otorgado al paisaje en los planes subregionales y se apuntaban posibles vías para mejorar la consideración de los aspectos paisajísticos en el futuro. Dentro de los cauces identificados para la adecuada integración del paisaje en la Ordenación del Territorio de escala subregional se planteaba el establecimiento de un procedimiento metodológico de referencia para los instrumentos de planificación. En este sentido, el estudio realizaba un indagación sobre los procedimientos de identificación, caracterización y cualificación paisajística con mayor reconocimiento en la actualidad y establecía una propuesta inicial de metodología para el análisis y la ordenación del paisaje en las escalas supramunicipales.

Este ejercicio teórico y relativamente descontextualizado de la realidad paisajística de Andalucía constituye un referente fundamental para el presente proyecto de investigación que busca, en última instancia, concretar los conceptos, procedimientos y criterios sobre los que sustentar el reconocimiento y el tratamiento del paisaje en los instrumentos de planificación territorial. Una vez establecido el procedimiento operativo básico se pretende llevar a cabo su calibrado y mejora a través de un ejercicio práctico en un ámbito territorial específico definido a partir de propósitos de planificación. Finalmente, el proyecto promoverá su vinculación con las actuaciones de la Administración competente en la materia por medio de un documento en el que se establezcan los contenidos y prescripciones paisajísticas a incorporar en los procedimientos de contratación y redacción de los futuros planes subregionales.



Fig. 3: Marismas del Barbate.

2. Objetivos perseguidos y resultados previsibles

Partiendo de la experiencia previa del Centro de Estudio Paisaje y Territorio en la materia de estudio, el propósito esencial de la investigación es la puesta a punto de una metodología para la incorporación efectiva del paisaje en los planes subregionales de ordenación del territorio. Esta puesta a punto se efectuará mediante la realización de un trabajo práctico realizado en un ámbito territorial que reúna condiciones de diversidad territorial y paisajística que permita abordar las diversas situaciones que pueden darse en gran parte de los territorios andaluces.

Los resultados previsibles del proyecto de investigación son los siguientes:

1. Una metodología general para la incorporación del estudio del paisaje en la elaboración de los planes de ordenación del territorio.
2. Un método para la definición de áreas y tipos de paisaje y para la determinación del carácter del paisaje.
3. Un método para el análisis de la fragilidad inherente del paisaje y la fragilidad visual
4. Un método de análisis de la percepción social para reconocer los valores del paisaje y los objetivos de calidad paisajística.
5. Una cartografía analítica del paisaje que, debidamente tratada, podrá ser incorporada en el Sistema de Información de Territorial de Andalucía, proporcionándole las variables cartográficas necesarias para llevar a cabo la identificación, caracterización y cualificación paisajística del ámbito considerado.
6. Unos contenidos mínimos de los planes de ordenación del territorio en relación con el paisaje: protección de áreas de paisaje, protección de formas del terreno y topografía; integración de las actuaciones; y fomento de la observación y disfrute del paisaje
7. Un conjunto de análisis y propuestas específicas para determinados aspectos del paisaje más comunes en los planes territoriales: bordes urbanos, perfiles de los núcleos, acceso a los núcleos, río/bordes urbanos, interfase costera.
8. Un visor que permita su integración en el sistema de información territorial de Andalucía y que sirva a su vez como instrumento para fomentar la participación.

El ámbito inicialmente propuesto para la implementación del procedimiento metodológico recoge una amplia casuística en cuanto a las situaciones de situaciones paisajísticas que deben ser abordadas habitualmente en los instrumentos de planificación de escala subregional (núcleos con interés paisajístico, zonas portuarias, espacios naturales protegidos, marismas, playas, acantilados, patrimonio cultural, geodiversidad,...) El ámbito en el que se desarrollará la investigación será el conformado por los municipios de Alcalá de los Gazules, Barbate, Benalup-Casas Viejas, Conil de la Frontera, Medina Sidonia, Paterna de Rivera y Vejer de la Frontera; es decir un territorio sobre el que recaen las determinaciones de dos planes de ordenación del territorio (La Janda y Bahía de Algeciras –representado por el municipio de Tarifa).

3. Aspectos innovadores y justificación del proyecto

3.1 Aspectos innovadores

La propuesta de investigación planteada supone, en su conjunto, un ejercicio innovador por cuanto no existe en la práctica planificadora en nuestro país tratamiento específico del paisaje integrado con los planes de Ordenación del Territorio. A lo sumo, lo que existen son estudios de paisaje no integrados en el plan y que posteriormente se incorporan en las memorias informativas de los planes, pero que no tienen un fiel reflejo en sus propuestas normativas, como lo muestra la experiencia analizada, o propuestas paisajísticas realizadas en el marco de otros trabajos y que se han tratado de incorporar a la planificación con evidentes dificultades, como ocurre con los catálogos de paisaje elaborados en Cataluña y su intento de inclusión en los planes territoriales parciales de esa Comunidad.

El abordaje de la escala subregional, con la metodología que se propone en este proyecto, supone un avance innovador, tanto como ensayo y mejora de la metodología como en el ejercicio de la labor investigadora en cuestiones menos contrastadas o aún no resueltas que sean útiles para los instrumentos de planificación, pues la mayoría de las aproximaciones que se han realizado hasta la fecha han sido una aplicación modificada de la metodología de la ecología del paisaje.



Fig. 4: La ganadería bovina: ejemplo de actividad económica tradicional en la comarca.

y determinaciones específicos de los planes territoriales. En este sentido, la presente investigación pretende también avanzar en la adaptación de la LCA al marco territorial, administrativo e instrumental vigente en Andalucía, adecuándola a las necesidades y posibilidades que ofrecen actualmente los procesos de planificación subregional en la Comunidad Autónoma.

Otro aspecto innovador que merece ser reseñado es el tratamiento otorgado en el proyecto al análisis de las percepciones y opiniones sociales en materia de paisaje y, por extensión, al proceso de participación pública. El Convenio Europeo del Paisaje otorga un papel fundamental a la percepción social a la hora de implementar las políticas públicas destinadas a proteger, gestionar y ordenar los recursos paisajísticos. Sólo a partir de una identificación efectiva de las valoraciones, representaciones y aspiraciones sociales es posible establecer objetivos, estrategias e iniciativas eficaces, realistas y compartidos en materia de paisaje. Por otra parte, la planificación territorial en sus diferentes escalas, y especialmente en la supramunicipal, ofrece un marco instrumental y procedimental que favorece la participación pública en la toma de decisiones relativas al paisaje.

Desde esta doble perspectiva, el proyecto de investigación pretende abundar en las potencialidades que los procesos de planificación territorial presentan en relación con el reconocimiento de las percepciones sociales en materia de paisaje y su posterior incorporación a las determinaciones que se establecen en los planes subregionales. Con esta finalidad el proyecto pretende implementar en el ámbito de estudio diversas técnicas de investigación social destinadas a recoger la percepción social del paisaje para, posteriormente, valorar su grado de aplicabilidad en los procedimientos de planificación subregional vigentes en Andalucía. En gran medida, muchos de los métodos y técnicas que se proponen en la investigación presentan actualmente un carácter experimental, otorgando al estudio un claro sesgo innovador.

Vinculado al proceso de participación pública y a la determinación de las percepciones y opiniones sociales, el proyecto también procura avanzar en la determinación de objetivos de calidad paisajística para los distintos sectores y recursos del ámbito sobre el que se desarrollará el estudio aplicado. Para la determinación de los citados objetivos de calidad, circunstancia que hasta la fecha no se han establecido en ningún documento de planificación de ámbito subregional, se considerarán las opiniones obtenidas del proceso de participación así como las consideraciones técnicas del equipo de expertos encargados de la investigación.

Desde el punto de vista metodológico cabe señalar como referencia básica para la implementación del presente proyecto al procedimiento británico de *Estimación del Carácter Paisajístico (Landscape Character Assessment, LCA)* La operatividad y aplicabilidad del método han contribuido sustancialmente a su difusión en el contexto internacional, constituyendo uno de los modelos básicos a la hora de llevar a cabo la identificación, caracterización, cualificación y tratamiento de los recursos paisajísticos presentes en el territorio. Es preciso señalar que, como cualquier planteamiento científico – técnico general, la LCA requiere de una cierta modulación a la hora de ser implementada en un contexto diferente al que le dio origen, así como a los procedimientos



Fig.5: Formaciones arenosas y acantilados.

Finalmente, la información espacial generada en el proyecto se articulará en un conjunto de aplicaciones informáticas que le otorgarán un mayor valor añadido al conjunto de la investigación, vinculándola a las nuevas tecnologías de la información y propinando una mayor difusión pública de los resultados obtenidos. Las aplicaciones informáticas a desarrollar permitirán entre otros aspectos:

1. La alimentación del Sistema de Información Territorial de Andalucía.
2. La integración de las capas cartográfica más relevantes en la Infraestructura de Datos de Andalucía (IDEAndalucía) como servicios interoperables (WMS, WFS...).
3. La visualización y descarga de la información cartográfica y las bases de datos del proyecto por parte de los colectivos técnicos y sociales interesados.
4. La implementación de mecanismos específicos para el seguimiento del paisaje en el ámbito considerado.

3.2 Justificación del proyecto

De acuerdo con lo señalado en los antecedentes, el proyecto de investigación viene a superar, por una parte, el tratamiento desigual e insuficiente que actualmente presenta el paisaje en los planes subregionales de Andalucía y, por otro, algunas indeterminaciones o problemas que se han detectado en la articulación de las políticas de paisaje en los procesos e instrumentos encargados de implementar la Ordenación Territorial a diferentes escalas.

En relación con el primer aspecto, el proyecto plantea entre otras finalidades:

- La adecuación del tratamiento del paisaje en los planes subregionales las determinaciones del Convenio Europeo del Paisaje, incorporando las orientaciones, conceptos y mecanismos del citado acuerdo internacional que resultan pertinentes en el caso de los planes de ordenación de ámbito subregional y en los procedimientos político – administrativos inherentes a los mismos (proceso de aprobación, consultas públicas, gestión y seguimiento,...)
- La homogenización del tratamiento del paisaje en los planes subregionales, fijando un procedimiento y unos contenidos básicos para la consideración del paisaje en los mismos (Fundamentos, factores y componente del paisaje a analizar en los planes; criterios técnicos a utilizar en la identificación, caracterización y evaluación del paisaje; fórmulas para la representación cartográfica y el inventario de los recursos paisajísticos,...)
- El establecimiento de los planes subregionales como un instrumento de referencia en relación con las políticas de paisaje, estableciéndolos como marco de útil para la identificación, la cualificación y el seguimiento del paisaje en ámbitos subregionales.



Fig. 6: Ensenada en el ámbito de estudio.

Por lo que respecta a la segunda cuestión, el análisis de experiencias nacionales e internacionales ha puesto de manifiesto la aparición de determinadas disfuncionalidades a la hora de incorporar los contenidos operativos de los instrumentos de identificación, caracterización y cualificación paisajística en la planificación territorial. El traslado de los resultados obtenidos en el proceso de análisis y diagnóstico paisajístico, así como de las determinaciones finalmente establecidas en los estudios, catálogos o atlas de paisaje encuentran muchas veces difícil encaje en la lógica, la estructura y los mecanismos con los que operan los planes territoriales. Valga como ejemplo el difícil acomodo que presentan los exhaustivos procesos de participación pública que proponen determinadas metodologías paisajísticas en los rígidos y restringidos procesos de información pública que presentan habitualmente los instrumentos de planificación.

En suma, el presente proyecto de investigación puede ser de interés para la Administración Pública de Andalucía en tanto que ésta viene desarrollando una amplia actividad en materia de planificación subregional y en la implementación de una incipiente política de paisaje, propiciando que la Comunidad Autónoma de Andalucía siga manteniéndose como referente a nivel nacional en el desarrollo de instrumentos de ordenación territorial así como en el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado español con la firma del Convenio Europeo del Paisaje.