



CONSIDERACIÓN Y TRATAMIENTO DEL PAISAJE EN LA PLANIFICACIÓN TURÍSTICA. EL CASO DE LA ESTRATEGIA DE TURISMO SOSTENIBLE DE ANDALUCÍA

OLGA MUÑOZ YULES
E-MAIL: OMYULES@YAHOO.ES

RESUMEN:

En este trabajo de investigación se analiza la consideración y el tratamiento que se hace del paisaje en determinados instrumentos de planificación turística formulados recientemente en Andalucía, en concreto, en la Estrategia de Turismo Sostenible, a través de los planes surgidos en su seno en los años 2007 y 2008.

Con ello se pretende, a través de una labor fundamentalmente exploratoria, recapitular lo existente sobre planificación turística y paisaje, para servir como antecedente sobre el estudio conjunto de ambas materias. Por ello, el objetivo general es recopilar y evaluar el tratamiento que se realiza del paisaje en los planes turísticos andaluces mencionados anteriormente.

PALABRAS CLAVE:

Turismo, planificación turística, paisaje, Estrategia de Turismo Sostenible.

ABSTRACT:

In this investigation project we analyzed the consideration and processing of the Landscape involved in certain means of tourist planning recently formulated in Andalusia. More specifically, in the Sustainable Tourism Strategy' plans developed during 2007 and 2008.

By this, we intend to recapitulate the already existing studies on Tourism planning and Landscape in an essentially exploratory approach. Therefore, the final aim is recapping and evaluating the landscape processing as seen in the previously mentioned Andalusian tourist plans.

KEYWORDS:

Tourism, tourist planning, landscape, Sustainable Tourism Strategy.

ÍNDICE:

| | |
|---|----|
| 1. Presentación y justificación..... | 3 |
| 1.1. El paisaje: valor social y reconocimiento institucional..... | 4 |
| 1.2. Turismo y paisaje..... | 5 |
| 2. Objetivos..... | 7 |
| 3. Marco teórico y revisión bibliográfica..... | 8 |
| 3.1 Consideraciones generales sobre la planificación turística y la experiencia reciente en Andalucía..... | 8 |
| 3.1.1 Una aproximación inicial al concepto de planificación turística..... | 8 |
| 3.1.2 La planificación turística en la Comunidad Autónoma de Andalucía..... | 9 |
| 3.1.3 La Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía..... | 10 |
| 3.2 Consideraciones generales sobre el paisaje: el marco europeo de referencia y la realidad española..... | 12 |
| 3.2.1 El Convenio Europeo del Paisaje..... | 12 |
| 3.2.2 El Paisaje y la Administración General del Estado..... | 14 |
| 3.2.3 Actuaciones en las Comunidades Autónomas en aplicación y desarrollo del Convenio Europeo del Paisaje..... | 15 |
| 3.2.4 Política de paisaje en Cataluña..... | 16 |
| 3.2.5 Política de paisaje en Andalucía..... | 17 |
| 3.2.6 La Estrategia de Paisaje de Andalucía..... | 18 |
| 3.3 Planificación turística y paisaje en Andalucía: el paisaje en el Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía 2008-2011..... | 21 |
| 4. Conclusiones e indicaciones para futuras investigaciones..... | 23 |
| 5. Bibliografía..... | 24 |
| 5.1. Legislación..... | 24 |
| 5.2. Documentos de planificación..... | 24 |
| 5.3. Libros..... | 24 |
| 5.4. Documentos electrónicos..... | 25 |
| 5.5. Otros..... | 25 |

1. PRESENTACIÓN Y JUSTIFICACIÓN

La investigación que a continuación se presenta se ha realizado como colofón a unos estudios de postgrado especializados en políticas públicas de planificación y gestión turística. En este sentido, quisiera destacar que uno de los principales motivos que han llevado a abordar este trabajo ha sido el interés por conocer y analizar con cierto nivel de detalle la planificación turística que se está desarrollando actualmente en nuestra Comunidad Autónoma. Pero para colmar dicho interés no nos hemos lanzado al análisis de cualquier tipo de instrumento de planificación turística, sin seguir ningún criterio, sino que se ha optado por trabajar sobre los planes surgidos en el seno de la Estrategia de Turismo Sostenible de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Para empezar es una de las Comunidades Autónomas de España en las que el turismo tiene una mayor repercusión económica, social y territorial debido a la afluencia turística que posee. También hay que añadir que debido a mi propia cercanía y conocimiento del terreno, tanto desde el punto de vista territorial, como desde el punto de vista de la Administración Pública, me resultaba más accesible el conocimiento y la profundización en la planificación turística andaluza que en la de cualquier otra Comunidad Autónoma.

Por otra parte, esta Estrategia de Turismo Sostenible se caracteriza por ser una herramienta de planificación “nacida en el territorio para el territorio” siguiendo así los nuevos criterios europeos de participación social y planificación estratégica en asuntos relativos a los propios ámbitos afectados; en este aspecto podría hablarse de una herramienta de planificación turística novedosa puesto que hasta el momento las anteriores formas de planificación nacían a instancias de la Administración Pública. Es por esta razón por la que este estudio se ha centrado en esta forma de planificar y no se han incluido otro tipo de planes turísticos.

Además, son unos planes muy recientes (aprobados en 2007 y 2008), por ello, a través de su estudio se pueden analizar las últimas tendencias, problemas, soluciones y acciones de la planificación turística en Andalucía.

Ha sido interesante analizar estos planes desde el punto de vista del paisaje ya que el paisaje es el símbolo de la relación existente entre una sociedad con su propio territorio. Así, la interpretación de dicho paisaje proporciona mucha información, no sólo del tipo turístico, sino de todos los aspectos posibles de una sociedad, de una manera holística. Tanto es así, que en Ojeda Rivera, J. (2005, p. 3) afirma en su artículo Paisaje y Desarrollo Contemporáneo que “el paisaje puede ser hoy indicador y factor del desarrollo de un territorio”.

Este trabajo pretende ser una investigación, a través de una labor fundamentalmente exploratoria, que recapitule lo existente sobre planificación turística y paisaje, y sea un antecedente sobre el estudio conjunto de ambas materias. Por ello, se ha elegido aplicar dicha investigación a un marco muy concreto.

Destacar que este trabajo también responde a la necesidad de estudiar cuestiones de ámbito turístico, de las que no existen demasiadas investigaciones, sobre todo si centramos el tema en la planificación turística. En especial, se destaca a su vez la existencia de escasas investigaciones en asuntos de paisaje, entendiendo dicho término

como se ha mencionado anteriormente, de manera holística, incluyendo todos los aspectos que influyen en un territorio y no desde un punto de vista meramente estético. Esta escasez genera una necesidad de estudios y expertos en esta materia pudiéndose apreciar en los numerosos cursos, congresos y conferencias que se están realizando en los últimos tiempos. Por citar algunos: curso de verano de la UNIA sobre “Paisaje y Turismo” celebrado en Tánger en el 2008, curso de verano de la Universidad Pablo de Olavide sobre “Turismo y Paisaje” celebrado en Carmona (Sevilla) en 2007, la realización por segundo año consecutivo del Máster Propio en Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje, que en la actualidad me encuentro cursando.

Añadir que este tema sobre la planificación turística y el paisaje es de alto valor para la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte en la actualidad puesto que dicha Consejería se incluye entre las implicadas en la futura Estrategia de Paisaje de Andalucía, que se encuentra en su fase inicial de elaboración. De hecho, en el Documento Base para el Primer Debate Interdepartamental para la realización de la Estrategia de Paisaje de Andalucía, una de las líneas de actuación previstas sería la integración del paisaje en las políticas públicas; en concreto, de la política turística se dice que “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”. Y establece tres líneas de actuación, siendo una de ellas considerar “el paisaje como factor de diferencia, identidad y calidad en los dos ejes de la Estrategia de Turismo Sostenible (las Iniciativas de Turismo Sostenible y las Iniciativas de Ciudades Turísticas)”.

No obstante, muchas de estas razones quedan explicadas con mayor profundidad en los apartados que se exponen a continuación.

1.1. El paisaje: valor social y reconocimiento institucional.

En la actualidad existen diversos factores que hacen que la actitud respecto al paisaje sea diferente a la de hace décadas. Por un lado, se ha aumentado su valoración social debido a que la mayor parte de nuestra sociedad tiene cubiertas sus necesidades básicas, y esto hace que se preste mayor atención a los elementos que permiten tener mayor calidad de vida, como lo es vivir en un entorno agradable, cuidado y armonizado con las personas que lo ocupan. A esto hay que añadir que se están viviendo procesos de cambios ecológicos y medioambientales a nivel global a ritmos vertiginosos (cambio climático), lo cual hace sentir nostalgia también por la pérdida del paisaje y surge la necesidad de protegerlo. Por último, y no menos importante cuando hablamos de un país como España donde el 10,3% del PIB proviene del sector turístico -el 12,5% en el caso de Andalucía- (datos para el año 2009), hay que subrayar que el paisaje funciona como un recurso turístico: muchos turistas viajan para tener la experiencia de ser ellos mismos los que vean in situ los lugares que han visto anteriormente en fotografías, películas, documentales, etc., puesto que estas imágenes anticipadas de los destinos turísticos hacen que se comience la experiencia del viaje antes de la misma partida (Hernández Ramírez, 2008, p. 22).

Pero esta actitud hacia el paisaje puede resultar un tanto paradójica, puesto que también se aprecia un mayor deterioro del entorno debido a diversos motivos entre los que se puede destacar el aumento del consumo del territorio en pos de un desarrollo mal entendido, pero desgraciadamente extendido, en el que no se siguen los criterios suficientes para hacer de dicho desarrollo un modelo que sea sostenible a lo largo del tiempo, tanto para el territorio que lo alberga como para la sociedad que vive de él.

Sobre esto se puede ahondar en el aspecto visual (seguramente el aspecto más rápido de observar), ya que cualquiera puede apreciar todas las construcciones que se realizan en el territorio con diferentes fines, ya sean para mejorar las comunicaciones, desarrollar la industria o hacer avanzar la economía basándose en un desarrollo inmobiliario; y en todas ellas, en la mayoría de los casos, no se han tenido en cuenta criterios que hicieran que el paisaje no resultara dañado.

Es por ello que para superar esta paradoja se debe apreciar el paisaje por sí mismo, como un todo, con una visión holística, y no prestar atención únicamente a los aspectos ecológicos, territoriales, económicos, etc.

Por lo tanto, corresponde observar que el paisaje tiene un alto valor en sí mismo y que no responde a un capricho elitista. Al leer el artículo 28 del Estatuto de Autonomía para Andalucía se advierte que establece que “*todas las personas tienen derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y saludable, así como a disfrutar de los recursos naturales, del entorno y el paisaje en condiciones de igualdad, debiendo hacer un uso responsable del mismo para evitar su deterioro y conservarlo para las generaciones futuras, de acuerdo con lo que determinen las leyes. Así, se garantiza este derecho mediante una adecuada protección de la diversidad biológica y los procesos ecológicos, el patrimonio natural, el paisaje, el agua, el aire y los recursos naturales*”. Se pueden encontrar más referencias al paisaje en el Estatuto, en concreto en los artículos 33 y 37, incluyéndolo en el 20º principio rector de la política andaluza.

Pero para estudiar el paisaje en sí mismo se debe tener claro qué se entiende por paisaje, y ello plantea una problemática al ser un término del cual todos tenemos una idea propia, debido a que ha estado presente en nuestro idioma desde hace siglos (primera aparición en el siglo XVII); además, muchas disciplinas llevan años tratando el paisaje desde su punto de vista, así, se puede entender el paisaje desde el punto de vista de la arquitectura, desde la jardinería, desde la antropología, en especial desde la consideración del concepto de *paisaje cultural* como una categoría del Patrimonio de la Humanidad en 1992, desde la pintura, etc. Teniendo en cuenta esta multiplicidad de definiciones sobre paisaje, ¿en cuál habría que basarse? La respuesta es clara, en la definición que proporciona el Convenio Europeo del Paisaje, al ser éste un documento de carácter institucional aprobado por los Estados miembros del Consejo de Europa y ratificado por España en el año 2008.

1.2. Turismo y paisaje

Después de todo lo dicho respecto al paisaje se puede llegar a tener una mayor conciencia de su importancia, pero ¿existe una relación tan estrecha entre el paisaje y el turismo como para que sea abordado en un trabajo de investigación?

Mirando hacia atrás en el tiempo se aprecia cómo uno de los factores o causas por la que los viajeros románticos eligieron nuestro país y nuestra región –Andalucía– como paradas obligatorias en sus viajes era precisamente la búsqueda de diversidad de paisajes, paisajes diferentes a los de los territorios de procedencia de dichos viajeros –Centroeuropa– donde se vivían los comienzos de la revolución industrial y urbana como un proceso por el cual los paisajes se iban volviendo cada vez más uniformes (González, 1984, p. 15). También se conoce la repercusión que tuvieron todos estos libros de viaje en la configuración de la imagen turística universal de Andalucía, y es que cuando se percibe la imagen (entendida en sentido amplio) de otro lugar “encarnando el anhelo de autenticidad, goce, naturaleza o relaciones humanas, y concuerdan con las expectativas de los turistas, actúan como un influyente factor en el proceso de toma de decisiones que estimula a las personas a viajar” (Hernández Ramírez, 2008, p. 23).

Pero en la época actual, llena de nuevas formas de diversión y actividades donde emplear el ocio, ¿seguirá siendo el paisaje un motivo de atracción de turistas? En este caso la respuesta se puede ver en los estudios realizados sobre la motivación de los turistas. Como ejemplo, en la figura 1.1 se han extraído los datos relativos al tercer trimestre de 2009 sobre la calificación otorgada por los turistas a diversos aspectos de su viaje en Andalucía, y observamos que el paisaje es el tercer elemento mejor valorado.

Figura 1.1. Calificación del paisaje por los turistas que visitan Andalucía para el año 2009.

| Calificación del viaje realizado en Andalucía | 2009 (3 ^{er} trimestre) |
|---|----------------------------------|
| Alojamiento | 8,0 |
| Restauración | 7,5 |
| Ocio-diversión | 7,4 |
| Transportes públicos: | |
| Autobuses | 6,5 |
| Trenes | 5,9 |
| Taxis | 6,1 |
| Alquiler de coches | 6,2 |
| Calidad de la oferta turística: | |
| Playas | 7,5 |
| Paisajes y Parques naturales | 7,7 |
| Entornos urbanos | 7,5 |
| Seguridad ciudadana | 7,4 |
| Asistencia sanitaria | 6,8 |
| Atención y trato | 7,9 |
| Relación precio/servicio | 7,5 |
| Red de comunicaciones | 7,4 |
| Limpieza | 6,9 |
| Nivel del tráfico | 6,3 |
| Señalización turística | 7,1 |
| Información turística | 7,1 |
| Patrimonio cultural | 7,2 |
| Infraestructura para la práctica del golf | 5,3 |
| Puertos y actividades náuticas | 4,8 |
| Índice sintético de percepción | 7,0 |

Fuente: Encuesta de Coyuntura Turística de Andalucía. Tercer trimestre de 2009 (SAETA)

Pero no sólo existe esta relación en estudios y estadísticas como la aquí presentada, numerosos autores ven en el paisaje una oportunidad para el turismo, afirmando que “la noción y el concepto de paisaje, parecen constituir una nueva base para formular un nuevo turismo de post modernidad” (Mateo, 2003, p. 129), o “el paisaje como recurso visual, escénico y cultural, es la base de la creciente demanda social de actividades recreativas y turísticas” (ibídem, p.131 citando a Benayas, 1994), e incluso se llega a hablar de *turismo de paisajes o turismo paisajístico* (ibídem, p. 131 citando a Beringuier, 1991 y Beringuier y Laques, 1998). También desde la Administración se reconoce esa clara relación entre turismo y paisaje afirmando que “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” (Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio, 2010, p. 6).

Por todo ello, el paisaje es considerado como un recurso turístico y, por tanto, también económico, muy potente, y es precisamente por esta razón por la que debe ser tenido en cuenta por la planificación turística. El argumento que resalta 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”¹.

Además, es precisamente el turismo no planificado con perspectivas paisajísticas el principal factor de transformación del paisaje en Andalucía y el litoral Mediterráneo, por lo general, provocando impactos en el mismo de difícil solución.

Hay que destacar que existen problemas generalizados en relación con el paisaje en diferentes ámbitos turísticos: en el ámbito litoral, debido a la saturación y degradación producidas por un uso intensivo de dicho recurso y una gran expansión de la segunda residencia; en el ámbito urbano, debido a la masificación y los procesos de museificación a los que se ven sometidos los cascos históricos de ciudades monumentales, y en el ámbito rural, donde existe una disyuntiva entre conservación y desarrollo, puesto que este último siempre ha sido entendido como desarrollo constructivo, dando lugar a problemas de crecimiento desordenado.

Por esta razón se debe cuidar el paisaje de los diversos ámbitos para evitar la banalización del mismo, es decir, evitar atesorar paisajes sin autenticidad, sin carácter distintivo, sin singularidad, y en este aspecto el turismo debe ser una de las voces que salgan en su ayuda, no sólo por la estrecha relación entre turismo y paisaje ya analizada, sino que a ello hay que sumarle que el turismo es considerado como sector estratégico de la economía andaluza (artículo 37 del Estatuto de Autonomía para Andalucía), y el paisaje, como se ha visto anteriormente, como un factor de desarrollo del territorio.

Por último, destacar que la consideración del paisaje no debe ser vista desde el turismo como un factor limitante, sino todo lo contrario, como una oportunidad para el turismo. El Director General de Planificación y Ordenación Turística resumió todo el Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía en una palabra², y esta fue *diferenciación*. Este objetivo de diferenciación puede ser alcanzado con mayor facilidad si el desarrollo turístico se sustenta en un territorio con un paisaje con su propio carácter³, que es el resultado de la existencia de una base natural concreta y unos procesos históricos determinados; es este carácter lo que hace diferentes unos paisajes de otros. Por todo ello, el sector turístico en general, y los actores implicados en la planificación turística en particular, deberían prestar especial atención a los aspectos paisajísticos vinculados a la actividad, tanto desde el punto de vista de la transformación de los paisajes preexistentes, como desde el punto de vista de la creación de nuevos paisajes.

2. OBJETIVOS

El objetivo general que se persigue con esta investigación es recopilar y evaluar el tratamiento que se realiza del paisaje en los planes turísticos andaluces, en concreto, en los derivados de la Estrategia de Turismo Sostenible.

Los objetivos específicos o secundarios serán los que a continuación se expresan:

- Comprobar si se refleja en los planes turísticos la importancia que se le otorga al paisaje en el Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía, documento que rige la actividad turística en dicha Comunidad Autónoma, como se explica más adelante.
- Otro objetivo será estudiar el grado de actualización de los grupos encargados de realizar estos planes turísticos respecto a las nuevas tendencias y paradigmas que

¹ Documento base para el primer debate interdepartamental para elaborar la Estrategia de Paisaje de Andalucía.

² Ponencia de D. Antonio Muñoz Martínez en el III Congreso Nacional de Planificación, Dinamización y Calidad en Destinos Turísticos, celebrado en los días 8 y 9 de octubre de 2009 en Córdoba.

³ Definición de paisaje por la Convención Europea del Paisaje.

se observan en el ámbito de la planificación y el desarrollo turístico, y entre los que se encuentran el reciente interés por las cuestiones de orden paisajístico.

- Por último, otro objetivo específico será conocer si existen diferencias a la hora de tratar el paisaje dependiendo del ámbito de actuación del plan, según se trate de ámbitos urbanos, rurales o litorales.

3. REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA Y MARCO TEÓRICO

3.1. Consideraciones generales sobre la planificación turística y la experiencia reciente en Andalucía.

3.1.1. Una aproximación inicial al concepto de planificación turística.

Existen diversos conceptos de planificación, así, la Real Academia Española la entiende como “plan general, metódicamente organizado y frecuentemente de gran amplitud, para obtener un objetivo determinado, tal como el desarrollo armónico de una ciudad, el desarrollo económico, la investigación científica, el funcionamiento de una industria, etc.”. Otra definición sobre la planificación afirma que es un “método para racionalizar decisiones con el fin de actuar sobre la realidad, y conseguir la aproximación a unos objetivos deseados” (Delgado y Morillas, 1991, p. 10). Por ello se puede concluir que la planificación es una forma de actuar en la que se analiza la realidad que nos rodea y la realidad a la que se quiere llegar (objetivos a cumplir) para, teniendo todo ello en cuenta, plantear una serie de acciones en un período de tiempo concreto.

La planificación turística será aquella que lleva a cabo la Administración Pública en la búsqueda del bien común interviniendo sobre la actividad turística.

Josep F. Valls entiende por planificación estratégica del turismo “un elenco de medidas y mecanismos diseñados por los agentes implicados, directa o indirectamente, en la actividad turística para crear, mantener o convertir un producto o destino turístico determinado en competitivo y facilitando la adopción de decisiones de todas las partes implicadas en el sector”. (Rivas y Magadán, 2007, p. 37, citando a Valls, 2003)

La falta de planificación turística a todos los niveles administrativos implica problemas de tipo social y medioambiental, que son perjudiciales tanto para residentes como para turistas, pudiendo llegar a disminuir el beneficio económico del turismo en un territorio. El turismo es una actividad muy compleja ya que, debido a su transversalidad, está presente en diferentes sectores de la sociedad y la economía, es por ello que sin la planificación, es muy posible ocasionar impactos negativos inesperados e indeseados.

Por otra parte, la planificación aporta interesantes beneficios (OMT, 1994, p. 2 y 3):

- Establece los objetivos y políticas globales para el desarrollo del turismo y cómo pueden ser alcanzados dichos objetivos.
- Ayuda a poder realizar un uso sostenible de los recursos naturales y culturales en los que se apoya el desarrollo turístico.
- Ayuda a integrar el turismo en otras políticas y modelos de desarrollo de la región y establece acercamientos entre el turismo y otros sectores económicos.
- Provee una base racional para la toma de decisiones entre el sector público y el privado sobre el desarrollo turístico.

- Hace posible el desarrollo coordinado entre los diferentes actores del sector turístico. Esto incluye la relación entre las atracciones turísticas, las actividades, las instalaciones y los servicios dentro del cada vez más fragmentado y variado mercado turístico.
- Proporciona la optimización y el equilibrio de las ventajas económicas, ambientales y sociales del turismo, con una distribución equitativa de estas ventajas a la sociedad, reduciendo al mínimo los posibles problemas del turismo.

3.1.2. La planificación turística en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En España, la planificación turística es competencia exclusiva de las comunidades autónomas. Así se observa cómo en el artículo 71 del Estatuto de Autonomía de Andalucía se establece que “corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de turismo, que incluye, en todo caso: la ordenación y la planificación del sector turístico”. Además, en el artículo 15 de la Ley de Turismo de Andalucía se prevé que “la ordenación de los recursos turísticos de Andalucía se realizará a través del Plan General del Turismo, el cual determinará las principales necesidades, objetivos, prioridades y programas de acción y definirá el modelo y la estrategia de desarrollo turístico de la Comunidad Autónoma, así como el fomento de los recursos turísticos de Andalucía”. Siguiendo estas determinaciones, se puede afirmar que el actual Plan General del Turismo, el Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía (2008-2011), es el encargado de conducir el desarrollo turístico de nuestra Comunidad en estos momentos. Dicho plan pretende desarrollar los acuerdos alcanzados en el III Pacto Andaluz por el Turismo (consecuencia del VI Acuerdo de Concertación Social de Andalucía), donde se establecía que “uno de los retos para caracterizar el modelo turístico andaluz de esta etapa ha de ser la sostenibilidad económica, ambiental y social, con una clara consideración de la capacidad de los distintos territorios”.

El Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía establece como instrumentos para la gestión del plan las siguientes herramientas de planificación en el territorio: los Programas de Iniciativa Autónoma (Programas de Recualificación de Destinos) y los Programas de Iniciativa Local (Programas de Turismo Sostenible). Pero también existen otro tipo de herramientas de planificación turística, algunas de ellas fueron creadas en planes anteriores y en la actualidad continúan vigentes, como es el caso de los Planes Turísticos de Grandes Ciudades; y otras de ellas finalizaron ya su período de vigencia, como los Planes de Dinamización del Producto Turístico, no obstante, aunque la herramienta en sí ya no esté vigente, actualmente se pueden encontrar planes que la utilicen debido a que dichos planes aún no han finalizado su tiempo de ejecución. De esta forma, en la figura 3.1 se pueden observar las diferentes herramientas de planificación turística de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte actualmente en ejecución.

Figura 3.1. Herramientas de planificación turística de planes que aún no ha finalizado su periodo de ejecución.

| | Administración Autónoma | En colaboración con la Administración del Estado |
|-----------------------------|---|---|
| Intervención supramunicipal | - Programas de Turismo Sostenible: ~ Iniciativas de Ciudades Turísticas. | - Plan de Competitividad (sustituye a los de dinamización): ~ Para zonas o comarcas de alto potencial turístico. ~ Para destinos con proyección |

| | | |
|--------------|---|---|
| | ~ Iniciativas de Turismo Sostenible. - Plan Turístico (a extinguir). - Programa de Recualificación de Destinos Maduros. | internacional. - Plan de Dinamización Turística (a extinguir). - Plan de Dinamización del Producto Turístico (a extinguir). |
| Escala local | - Plan Turístico de Grandes Ciudades (>100.000 hab.). - Municipio Turístico. | |

Fuente: elaboración propia

3.1.3. La Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía.

La Estrategia de Turismo Sostenible es un instrumento de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, en concreto, de la Dirección General de Planificación y Ordenación Turística, creado con la finalidad de favorecer un desarrollo turístico sostenible de Andalucía a través de un sistema de planificación estratégica desde el territorio (ascendente y coparticipado), llevado a cabo por los actores turísticos de la zona con el fin de que exista respeto hacia los objetivos de desarrollo turístico diseñados por los mismos, y así, una consecuente identificación plena con dichos objetivos. Este instrumento está recogido en el Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía 2008-2011 para ayudar a la gestión de dicho Plan, siendo clasificado como un programa de iniciativa local con incidencia subregional.

Este instrumento de planificación turística se regula a partir de la *Orden de 9 de noviembre de 2006, por la que se articula la Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía y se instrumentan medidas para su desarrollo*, publicada en BOJA el 13 de diciembre de 2006 (BOJA nº 239). A su vez, existen dos modificaciones a esta orden, que son las que siguen:

- *Orden de 20 de febrero de 2008, por la que se modifica la de 9 de noviembre de 2006, por la que se articula la Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía, y se instrumentan medidas para su desarrollo*. Publicada en BOJA el 11 de marzo de 2008 (BOJA nº 49).
- *Orden de 10 de diciembre de 2008, por la que se modifica la de 9 de noviembre de 2006, por la que se articula la Estrategia de turismo Sostenible de Andalucía, y se instrumentan medidas para su desarrollo*. Publicada en BOJA el 19 de diciembre de 2008 (BOJA nº 251).

La Estrategia de Turismo Sostenible se aplica a través de dos Iniciativas, la Iniciativa de Turismo Sostenible y la Iniciativa de Ciudades Turísticas, desarrollándose a través de los Programas de Turismo Sostenible, que son los documentos en los que se recogen las acciones y proyectos concretos que se van a realizar en el territorio. Esta aplicación se realiza a través de la figura de los Promotores de Turismo Sostenible, figura muy importante porque es sobre la que se articula toda la Estrategia de Turismo Sostenible.

Los Promotores de Turismo Sostenible van a ser el nexo entre la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte y el territorio objeto de aplicación. Es por ello que van a tener una doble función: *como entidades colaboradoras y como agentes dinamizadores e impulsores de los Programas de Turismo Sostenible definiendo los objetivos, acciones y proyectos a desarrollar* (art. 2). Se pueden constituir como Promotores de Turismo Sostenible las asociaciones sin ánimo de lucro, siempre y cuando también intervengan los ayuntamientos de los municipios del ámbito de intervención, y las mancomunidades, consorcios u otras asociaciones de municipios, siempre que cuenten con la iniciativa privada de su ámbito. De manera excepcional podrán constituirse como Promotores asociaciones únicamente conformadas por entidades privadas y fundaciones, pero sólo

en aquellos Programas de Turismo Sostenible dirigidos exclusivamente a la consecución del objetivo de creación de producto turístico. Es muy importante destacar que los Promotores podrán proponer a la Consejería la incorporación de nuevas entidades, y por ello se contempla la posible modificación del Convenio firmado en la Orden (art. 5 y art. 13).

Respecto a la tipología de iniciativas aclararemos que la Iniciativa de Turismo Sostenible está dirigida a espacios con un importante potencial turístico que cuenten con recursos patrimoniales naturales o culturales de interés, con el fin de realizar un desarrollo equilibrado paralelo a la preservación de los mismos, o la incorporación de medidas de calidad. Así mismo, la Iniciativa de Ciudades Turísticas está dirigida a crear espacios en redes de ciudades medias (cuya población de derecho se encuentre entre 15.000 y 100.000 habitantes), y a establecer o consolidar rutas culturales o itinerarios turísticos, para ofertar productos de turismo de naturaleza, cultural o monumental de gran atractivo.

Figura 3.2. Objetivos y tipos de acción recogidos en la orden que regula la Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía.

| Objetivos | Tipos de acción |
|--|--|
| a) Creación de producto turístico o mejora del existente | a.1. Creación de centros de interpretación de recursos turísticos. a.2. Escenificación de hechos históricos. a.3. Implantación de rutas turísticas. a.4. Recuperación y puesta en valor turístico del patrimonio monumental. a.5. Puesta en valor de vías verdes. a.6. Recuperación y puesta en valor de recursos turísticos. a.7. Construcción y dotación de material de oficinas de información turística. a.8. Creación de nuevos productos. a.9. Creación, ampliación y mejora de establecimientos turísticos. a.10. Creación de oferta complementaria. a.11. Creación de establecimientos con oferta de turismos específicos que respondan a motivaciones de una determinada demanda turística. |
| b) Fortalecimiento de la competitividad del sector turístico local | b.1. Apoyo a los emprendedores del territorio que quieran orientar o expandir su actividad empresarial al sector turístico. b.2. Diseño y creación de oficinas virtuales de información y marketing turístico basadas en el uso intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación, especialmente internet. b.3. Difusión y sensibilización de las posibilidades tecnológicas entre las empresas y entidades del sector turístico que opera en el territorio. b.4. Incorporación de sistemas de procesos de tecnificación e innovación tecnológica en la gestión de la actividad turística y en la empresa. b.5. Incorporación de las TIC a la gestión, promoción y comercialización de la oferta turística, privilegiando la relación directa entre el territorio y el producir del servicio turístico y el mercado turístico. b.6. Fomento de nuevas tendencias de marketing turístico. |
| c) Creación, mantenimiento y mejora del espacio turístico | c.1. Embellecimiento de los entornos y accesos a los recursos incluyendo eliminación de cableado, recuperación de elementos de la arquitectura tradicional, embellecimiento de vías en cascos históricos así como el soterramiento de contenedores de residuos. c.2. Establecimiento y mejora de los sistemas de señalización turística. c.3. Mejora de la accesibilidad. c.4. Creación y recuperación de miradores paisajísticos. c.5. Recuperación y tratamiento paisajístico. c.6. Rehabilitación o restauración, para su dedicación al uso turístico, de inmuebles con más de 50 años de antigüedad y con algún significado histórico o que refleje la tipología constructiva representativa del lugar, recuperando su entorno o memoria |

| | |
|--|--|
| | histórica. |
| d) Implantación de sistemas y herramientas de gestión medioambiental | <p>d.1. Implantación de sistemas de gestión en las empresas o instalaciones turísticas conducentes a la obtención de certificaciones o distintivos en gestión medioambiental.</p> <p>d.2. Implantación o adaptación de instalaciones dirigidas a la instalación de energías no contaminantes, sistemas de ahorro energético y de agua, sistemas de depuración o reciclado de residuos, de reducción de la contaminación acústica o lumínica y de seguridad o contra incendios.</p> |

Fuente: Elaboración propia a partir de la Orden de 9 de noviembre de 2006

Los Programas de Turismo Sostenible se basan en la consecución de cuatro objetivos. Dichos objetivos se desarrollan a través de los diferentes tipos de acción, según se observa en la figura 3.2.

En lo que respecta a la presentación de los Programas de Turismo Sostenible, éstos tienen que seguir una estructura concreta, que se expone a continuación:

1. Diagnóstico sobre la situación socioeconómica y turística del territorio.
2. Plan de acción en el que se recojan los objetivos, tipos de acción y proyectos específicos a realizar.
3. Plan de seguimiento y evaluación.
4. Plan de difusión.

Además, los Programas no sólo deberán ceñirse a esta estructura, sino que existen unos requisitos formales más específicos que se recogen en la “Guía de Apoyo para la utilización del formato para el diseño y presentación de los Programas de Turismo Sostenible”. Esta guía de apoyo no sólo sirve para establecer las normas de formato a seguir, sino que, al corresponder la tarea de la redacción del Programa al Promotor, esta guía resulta de gran utilidad para la elaboración de dicho Programa.

La Guía de Apoyo ofrece un índice con diferentes apartados que se aconseja que se recojan en los Programas de Turismo Sostenible. Estos apartados vienen desglosados en la Guía de Apoyo (disponible en la web de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte), donde se explican los contenidos que deben aparecer, acentuando aquellos que serán valorados positivamente a la hora de la aceptación o no de la propuesta de Programa de Turismo Sostenible. También indica la extensión máxima que debe tener cada apartado, así como las fuentes en las que se puede encontrar la información solicitada.

Para concluir con la información sobre la Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía se destaca que la forma de operar de los convenios será aquella por la cual todos los años el Promotor debe presentar un Plan de Acción concreto para dicho año, donde se recojan las acciones específicas a realizar en dicho plazo y su forma de financiación. Este elemento es muy novedoso, ya que permite realizar una planificación turística “deslizante” y no estática, facilitando una secuencia lógica en el desarrollo turístico de un territorio, además de fomentar e incentivar la planificación turística permanente.

3.2. Consideraciones generales sobre el paisaje: el marco europeo de referencia y la realidad española.

En los próximos epígrafes se va a analizar la consideración y el tratamiento actual del paisaje en España, prestando mayor atención a la situación de la Comunidad Autónoma de Cataluña, que es una de las Comunidades que antes incorporó este nuevo paradigma a su política y, además, una de las que más ha avanzado en este tema. Por

último se comentará para el caso de Andalucía lo que se ha hecho y lo que se pretende hacer en materia de paisaje en esta Comunidad.

3.2.1. El Convenio Europeo del Paisaje.

La planificación juega un papel fundamental respecto al paisaje, de hecho, en el Informe Anual de Sostenibilidad en España para el año 2009 ya se advertía de que la “falta de coordinación de la planificación territorial en España ha dado como resultado importantes cambios de ocupación del suelo y una devaluación del patrimonio paisajístico lleno de contradicciones (algunos expertos hablan de la “crisis de los paisajes”), mostrando el resultado de la improvisación y una falta de estrategia común”. Pero este problema no es exclusivo de España, este impacto al paisaje es algo desgraciadamente común a muchos países europeos. Fruto de esta necesidad común de actuar en temas de paisaje nace el Convenio Europeo del Paisaje, celebrado en Florencia el 20 de octubre del año 2000, que es un tratado internacional dedicado íntegramente al paisaje. Su antecedente es la Carta del Paisaje Mediterráneo o Carta de Sevilla, fruto de una reunión celebrada en Sevilla el 4 de junio de 1992 en la que estuvieron presentes representantes de las regiones de Andalucía, Languedoc-Rousillon y de la Toscana, que fue tomada como base por el Consejo de Europa, a través de la entonces Conferencia Permanente de los Poderes Locales y Regionales de Europa, para adoptarla en su 3ª Conferencia de Regiones Mediterráneas para, según la Resolución 256/1994, elaborar “una convención marco sobre la gestión y protección del paisaje natural y cultural de toda Europa” (Zoido, 2006, p. 3).

La Convención o el Convenio Europeo del Paisaje fue acordado por los Estados miembros del Consejo de Europa. Y la ratificación por parte de España se realizó el 26 de noviembre de 2007, entrando en vigor el 1 de marzo de 2008 (BOE número 31, de 5 de febrero de 2008).

Lo más importante de este Convenio es la definición de diversos términos que realiza en el primero de sus artículos, entre ellos del paisaje, entendiendo como tal “*cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos*”. Se puede apreciar el doble carácter de la definición, así, cuando se refiere a que es “cualquier parte del territorio” se observa que es un hecho objetivo, pero al referirse a “tal y como lo percibe la población” se le añade el matiz subjetivo de la percepción de la población. En el caso de España, al hablar de “población” en singular, pudiera entenderse que se refiere a la población local, aunque si observamos las versiones inglesa y francesa (idiomas oficiales del Consejo de Europa) se puede apreciar que utiliza los términos “people” y “les populations”, por ello se puede pensar que no sólo tiene en cuenta la opinión de la población local, sino de todas las poblaciones, locales o no, implicadas en un territorio concreto. De todo ello se puede extraer la diferencia entre territorio y paisaje: para que se pueda hablar de paisaje debe existir la mirada humana sobre el territorio.

En la última parte de la definición, “cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos” se habla sobre el sentido causal del paisaje, que son la base natural y los procesos históricos acaecidos en dicho territorio.

En el primer artículo también quedan definidos otros conceptos como “política en materia de paisajes”, “objetivo de calidad paisajística”, “protección de los paisajes”, “gestión de los paisajes” y “ordenación paisajística”. Destacar que, por lo general, cuando en otras normativas se habla sobre paisaje siempre se considera aquél con características excepcionales que son necesarias proteger; mientras que en el caso del Convenio Europeo del Paisaje se considera que todo el territorio es paisaje, pero que

dependiendo de cada paisaje en concreto serán necesarios diferentes tipos de acción: de protección, para aquellos paisajes excepcionales; de gestión, para aquellos paisajes más comunes; y de ordenación, para aquellos paisajes en los que deba existir una restauración o aquellos lugares libres en los que se va a comenzar a actuar (creación de paisaje).

Este hecho de que todo el territorio sea paisaje, y que cada parte del territorio lleve asociado, según sus características, unos tipos de acciones paisajísticas, es muy importante porque, según se explica en el preámbulo del Convenio, se reconoce al paisaje como *un elemento importante de calidad de vida para las poblaciones*, es por ello que esa calidad de vida no puede concentrarse en determinados lugares sino que, al contrario, debe estar presente en todos los lugares, especialmente en aquellos con grandes concentraciones poblacionales donde dicha congestión genera problemas de calidad de vida; lugares en los que anteriormente no se pensaba al hablar de paisaje.

Resumiendo, el Convenio Europeo del Paisaje ve en el paisaje:

- la oportunidad para equilibrar las necesidades sociales, la economía y el medio ambiente.
- un recurso para la actividad económica que, bien gestionado, favorece a la creación de empleo.
- un elemento importante de calidad de vida, puesto que aporta bienestar individual y social.
- la expresión del carácter cultural de la sociedad que lo produce, por ello llega a ser un elemento de identidad cultural.
- un componente fundamental del patrimonio natural y cultural europeo.
- una oportunidad de cooperación transfronteriza entre los Estados que componen el Consejo de Europa.

3.2.2. El paisaje y la Administración General del Estado.

En el año 2000 España suscribe, junto con 17 Estados más, el Convenio Europeo del Paisaje, siendo ratificado por las Cortes Generales en el año 2008. Desde el año 2000 las acciones más destacadas son las que siguen:

- 2003. Realización del “Atlas de los Paisajes de España” para la identificación y caracterización de paisajes.
- 2005. Creación del “Grupo de contacto en “Ordenación del Territorio y Paisaje” donde se encuentran los ministerios de Medio Ambiente y Cultura junto con las Comunidades Autónomas.
- 2006. Celebración en Gerona del 5º Taller del Consejo de Europa para la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje.
- 2007. Edición multilingüe del Convenio Europeo del Paisaje y de las “Orientaciones” para su puesta en práctica.
- 2007. Inserción legislativa del Convenio Europeo del Paisaje a través de la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y Diversidad, la Ley 47/2007 de Desarrollo Rural, y el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo.
- 2008. Estudio “La situación del paisaje en España. Líneas de intervención para el desarrollo del Convenio Europeo del Paisaje”, que incluye las “Bases para la definición y desarrollo de las políticas de paisaje en España”.
- 2009. Participación de España en el Comité de Patrimonio y Paisaje y en las Conferencias Internacionales del Consejo de Europa para la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje.

- 2010. Próxima celebración en Córdoba del 9º Taller del Consejo de Europa (“Paisaje, Infraestructuras y Sociedad”).

Como se puede comprobar, el Estado realiza acciones derivadas de su firma del Convenio Europeo del Paisaje, aunque no resultan suficientes para regular todo lo relacionado con el paisaje, por ello y dado que en la Constitución Española no se menciona que el paisaje y su tratamiento sean competencia exclusiva del Estado, cualquier Comunidad Autónoma podría declararla como competencia exclusiva de la Comunidad si figura en su Estatuto de Autonomía o si es solicitada con posterioridad (Zoido, 2006, p. 7). Por esta razón son las Comunidades Autónomas las que más están avanzando en este tema como se puede ver a continuación.

3.2.3. Actuaciones de las Comunidades Autónomas en aplicación y desarrollo del Convenio Europeo del Paisaje.

Son ya once las Comunidades Autónomas que están realizando acciones concretas en el tema del paisaje, entre ellas Andalucía. De todas ellas, Cataluña es la que ha avanzado más en dicho tema, por ello se va a profundizar más en la situación actual catalana en el siguiente epígrafe. Con respecto al resto de Comunidades Autónomas, la situación es la siguiente:

- La Comunidad Valenciana. Aprobó en 2004 la Ley de Ordenación del Territorio y de Protección del Paisaje, en 2005 creó la Dirección General de Paisaje y en 2006 el Reglamento de Paisaje. Los instrumentos en los que apoya sus actuaciones son los Estudios de Paisaje (que acompañan al planeamiento territorial y urbanístico), los Programas de Paisaje, los Catálogos de Paisaje, los Estudios de Integración Paisajística y el Plan de Acción Territorial del Paisaje de la Comunidad Valenciana (actualmente en elaboración).
- Galicia. Aprobación en 2007 de la Ley de Protección del Paisaje.
- Islas Baleares. En 2009, Estrategia del Paisaje (documento inicial). Anteproyecto de la Ley del Paisaje.
- Castilla La Mancha. En 2008, creación de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Paisaje. Anteproyecto de la Ley del Paisaje.
- Canarias. Directrices de Paisaje.
- Aragón. Elaboración del Atlas de Paisaje (en ejecución). Eliminación del título de paisaje en la revisión de la Ley de Ordenación del Territorio.
- País Vasco. Elaboración en 2005 del Catálogo de Paisajes singulares y sobresalientes.
- Murcia. Elaboración en 2009 del Atlas de Paisaje.
- La Rioja. En 2009, Estudio y Cartografía del Paisaje.

3.2.4. Política de paisaje en Cataluña.

Los hitos más relevantes, por orden cronológico, en lo que se refiere al desarrollo de la política sobre paisaje en Cataluña, son los siguientes:

- Diciembre de 2000. Adhesión del Parlamento de Cataluña al Convenio Europeo del Paisaje.
- 2004. Creación de la Dirección General de Arquitectura y Paisaje. Creación del Observatorio del Paisaje de Cataluña.
- 2005. Ley de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje.
- 2006. Decreto para el desarrollo de la Ley de Paisaje.

El hecho más significativo de todos los anteriores ha sido la promulgación de una ley específica de paisaje, donde se sientan las bases de todas las actuaciones posteriores en

relación a esta materia (*Ley 8/2005, de 8 de junio, de protección, gestión y ordenación del paisaje*, y el *Decreto 343/2006, de 19 de septiembre, por el que se desarrolla la Ley 8/2005, de 8 de junio, de protección, gestión y ordenación del paisaje, y se regulan los estudios e informes de impacto e integración paisajística*). En la figura 3.3 se puede hacer un repaso al objetivo y los principios de dicha ley.

Existen diferentes instrumentos dentro del marco normativo sobre el paisaje en Cataluña:

- Instrumento de organización: Observatorio del Paisaje de Cataluña.
- Instrumentos de protección, gestión y ordenación.
 - Catálogos de paisaje, que establecen:
 - Unidades de paisaje.
 - Objetivos de calidad paisajística.
 - Directrices del paisaje, a través de:
 - Planificación territorial:
 - Planes territoriales parciales.
 - Planes directores territoriales.
 - Planificación urbanística.
 - Planes directores urbanísticos.
 - Planes de ordenación urbanística municipal.
 - Planificación y programación sectorial.
- Instrumentos de integración paisajística: Estudios e informes de impacto e integración paisajística.
- Instrumentos de sensibilización y educación: Programas educativos, proyectos de investigación y difusión.
- Instrumento financiero: Fondo para la protección, gestión y ordenación del paisaje.
- Instrumento de concertación de estrategias: Cartas del paisaje.

La política sobre paisaje en Cataluña está dando buenos resultados⁴, es por ello que sirve de inspiración para los futuros pasos que se quieren dar en Andalucía en relación con el paisaje.

Figura 3.3. Objetivos y principios de la Ley de Paisaje de Cataluña.

| LEY DE PROTECCIÓN, GESTIÓN Y ORDENACIÓN DEL PAISAJE DE CATALUÑA | |
|---|---|
| OBJETIVO | PRINCIPIOS |
| Reconocimiento, protección, gestión y ordenación del paisaje, a fin de preservar sus valores naturales, patrimoniales, culturales, sociales y económicos en un marco de desarrollo sostenible. A tal fin, se impulsa la plena integración del paisaje en el planeamiento y en las políticas de ordenación territorial y urbanísticas, así como en las demás políticas | a) Favorecer la evolución armónica del paisaje de acuerdo con los conceptos de utilización racional del territorio, de desarrollo urbanístico sostenible y de funcionalidad de los ecosistemas. |
| | b) Preservar, con la adopción de medidas protectoras del paisaje, el derecho de los ciudadanos a vivir en un entorno culturalmente significativo. |
| | c) Reconocer que el paisaje es un elemento de bienestar individual y colectivo que, además de valores estéticos y ambientales, tienen una dimensión económica, cultural, social, patrimonial e identitaria. |
| | d) Considerar las consecuencias sobre el paisaje de cualquier actuación de ordenación y gestión del territorio y valorar los efectos de la edificación sobre el paisaje. |

⁴ Según el Documento Base para la elaboración de la Estrategia de Paisaje de Andalucía.

| | |
|--|---|
| sectoriales que inciden de manera directa o indirecta. | e) Favorecer la cooperación entre las diversas administraciones públicas en el planeamiento y las políticas de paisaje. |
| | f) Promover la colaboración de la iniciativa pública y privada en las actuaciones sobre el paisaje. |
| | g) Impulsar la participación en las políticas de paisaje de los agentes sociales, profesionales y económicos. |
| | h) Fomentar la formación en materia de paisaje. |

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje

3.2.5. Política de paisaje en Andalucía.

La Comunidad Autónoma de Andalucía es una de las regiones que apuesta por el paisaje desde hace años como se puede observar en los datos que a continuación se presentan:

- 1992. Celebración de la exposición “Paisaje Mediterráneo” en la EXPO'92 de Sevilla en colaboración con las regiones del Veneto y Languedoc-Roussillon.
- 1992. Firma en Sevilla de la Carta del Paisaje Mediterráneo entre las regiones de Andalucía, Toscana y Languedoc-Roussillon. Este documento fue tomado como base para la elaboración del Convenio Europeo del Paisaje.
- 1999. Convocatoria del Primer Premio del Paisaje Mediterráneo.
- 2002. Publicación de “Paisaje y Ordenación del Territorio”.
- 2005. Creación del Centro de Estudios Paisaje y Territorio.
- 2004-2007. Coordinación general del proyecto europeo “PAYS.DOC. Buenas prácticas para el paisaje mediterráneo”, dentro del Programa INTERREG III B, realizando las siguientes líneas de trabajo:
 - Observatorio de Paisajes Mediterráneos.
 - Catálogo de Buenas Prácticas.
 - Guías con estrategias y directrices para la consideración del paisaje en diferentes políticas públicas.
 - Segunda edición del Premio Mediterráneo del Paisaje en 2007.
- 2006. Andalucía como socio fundador de la Red Europea de Entes Locales y Regionales para la Aplicación de la Convención Europea del Paisaje (RECEP).
- 2006. Incorporación de objetivos y estrategias de intervención del Convenio Europeo del Paisaje en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Se destaca el Programa Coordinado sobre el Paisaje, de carácter interdepartamental. Con una dotación financiera de 1.200.000€ prevé los siguientes subprogramas:
 - 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.
- 2009. Elección de la ciudad de Sevilla como sede de la Mesa de Coordinación Técnica de la RECEP.
- 2010. Inicio del proceso para la elaboración de la Estrategia de Paisaje de Andalucía.
- 2007-2013. Participación en el proyecto europeo “PAYSMED.URBAN. El paisaje como factor clave de la sostenibilidad y competitividad de las áreas urbanas”. Los campos temáticos que se tratan en este proyecto así como sus líneas de trabajo se pueden consultar en la figura 3.4.

Figura 3.4. Campos temáticos y líneas de trabajo propuestos en el proyecto europeo sobre paisaje PAYS.MED.URBAN.

| Proyecto PAYS.MED.URBAN | |
|---|--|
| CAMPOS TEMÁTICOS | LÍNEAS DE TRABAJO |
| Sistemas de espacios libres metropolitanos | Catálogo de buenas prácticas del paisaje en áreas urbanas |
| Diseño paisajístico de las áreas de actividades económicas (parques empresariales, etc.) | Guía de gestión paisajística para los actores locales |
| Tratamiento paisajístico de los accesos a las ciudades | Actividades de sensibilización respecto al planeamiento y la gestión del paisaje a nivel local |
| Preservación de la imagen exterior de los núcleos | Acciones piloto en espacios urbanos en cambio |
| Integración paisajística de los nuevos desarrollos urbanos residenciales | Observatorio virtual de paisajes urbanos mediterráneos |
| Calidad paisajística de los bordes urbanos y la restauración de áreas de las ciudades con un paisaje alterado | Portal PAYS.MED.URBAN en internet |

Fuente: elaboración propia a partir de la información de la web www.paysmed.net.

3.2.6. La Estrategia de Paisaje de Andalucía.

La elaboración de la Estrategia de Paisaje de Andalucía implica la aplicación generalizada del Convenio Europeo del Paisaje en todo el territorio andaluz a través de todas las políticas de la Junta de Andalucía con incidencia en el paisaje. Servirá como base para la posible implantación de una política específica de paisaje en esta Comunidad.

Se ha optado por la forma jurídica de una Estrategia, que es un documento no vinculante jurídicamente pero que expresa el consenso político en el que se establece un compromiso voluntario de las partes firmantes. Las Estrategias pueden ser de corte más general o con un enfoque más concreto. Para el caso de la Estrategia de Paisaje de Andalucía, se propone una Estrategia con un enfoque más pormenorizado, con un planteamiento más exigente, donde además se incluya un sistema de seguimiento y evaluación basado en indicadores del paisaje. La elaboración de esta Estrategia ya estaba prevista en el Programa Coordinado sobre Paisaje (inserto en el Plan de

Ordenación del Territorio de Andalucía)⁵, así la Estrategia integrará y desarrollará lo previsto en dicho Programa Coordinado.

En esta Estrategia, dado que tiene carácter interdepartamental, se requiere de la participación de todas las consejerías con incidencia en el paisaje. Estas son:

- 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/Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico.
- Consejería de Educación.
- Consejería de Salud.

También se requiere la participación de otros actores tales como los entes locales, la sociedad civil y los profesionales técnicos dedicados al paisaje.

Esta propuesta de Estrategia contiene tres principios rectores y diez objetivos generales, los cuales se pueden apreciar en la figura 3.5.

Los principios rectores son:

- **Gobernanza.** Implica la cooperación institucional (vertical y horizontal), la público-privada, la participación pública, un enfoque proactivo y no reactivo de la gestión pública ante los problemas, la aplicación de instrumentos innovadores y la cultura de evaluación de políticas.
- **Desarrollo sostenible.** Insistiendo en la necesidad de dar cumplimiento equilibrado a las tres dimensiones de la sostenibilidad: ambiental, económica y social.
- **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.

Figura 3.5. Objetivos generales de la posible Estrategia de Paisaje de Andalucía.

| Estrategia de Paisaje de Andalucía | |
|---|---|
| Objetivos Generales | |
| | Entender el paisaje como un capital territorial con una visión integradora. |
| | Paisaje como factor clave para el desarrollo sostenible. |
| | Consideración de todo el territorio de Andalucía. |
| | Fomentar la sensibilización hacia el paisaje. |
| | Reconocer el carácter dinámico del paisaje, acompañando las transformaciones territoriales con criterios para garantizar la calidad paisajística. |
| | Apostar por la cooperación (interdepartamental, interadministrativa, público-privada), la participación y la evaluación. |

⁵ El objeto del Programa Coordinado sobre el Paisaje establece como objeto el “desarrollo de una política específica sobre paisaje, a partir de la elaboración de una Estrategia sobre el tratamiento de los paisajes en las políticas públicas en desarrollo y aplicación de la Convención Europea del Paisaje, en la doble vertiente de ordenación de los paisajes y el fomento de sus valores”.

| |
|---|
| Establecer objetivos de calidad paisajística a través de la participación ciudadana. |
| Integrar el paisaje en las diferentes políticas de la Junta de Andalucía. |
| Emprender acciones transversales desde cada consejería. |
| Asentar las bases para una política específica de paisaje, con un marco legal e instrumentos propios. |

Fuente: elaboración propia

Por último, se han resumido los objetivos y líneas de actuación propuestas en el Documento Base para la elaboración de la Estrategia de Paisaje de Andalucía en la figura 3.6. En dicho Documento Base se prevé la inclusión en el documento definitivo de la Estrategia de un apartado previo sobre el análisis y diagnóstico de la situación de Andalucía, así como los retos paisajísticos existentes, para que los objetivos y líneas de actuación definitivas sean coherentes con la situación real del paisaje andaluz.

Figura 3.6. Objetivos específicos y líneas de actuación de la posible Estrategia de Paisaje de Andalucía.

| Estrategia de Paisaje de Andalucía | |
|--|---|
| Objetivos | Línea de actuación |
| Integración del paisaje en las políticas públicas | Ordenación del territorio, urbanismo, vivienda y arquitectura |
| | Medio Ambiente y Agua |
| | Infraestructuras y obras públicas para la movilidad |
| | Actuaciones agrarias-pesqueras y de desarrollo rural |
| | Patrimonio histórico-cultural |
| | Turismo, comercio y actividades deportivas |
| | Actividades productivas, tecnológicas y de innovación |
| | Infraestructuras energéticas |
| | Infraestructuras de telecomunicación |
| | Educación |
| | Salud |
| Campos de acción transversales | Fomento del paisaje |
| | Programas interdepartamentales en desarrollo del POTA |
| Establecimiento de instrumentos propios de una política específica de paisaje de la Junta de Andalucía | Catálogos de Paisaje |
| | Directrices Paisajísticas |
| | Cartas de Paisaje |
| | Estudios e informes de impacto e integración paisajística |

| | |
|--|--|
| | Creación de un Fondo para la Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje |
| | Medidas de fiscalidad ambiental con consideración específica de las acciones acometidas a favor del paisaje |
| | Sponsorship: modalidad de cooperación pública-privada por la que se aportan por parte de la Administración medios financieros para patrocinar por parte de las empresas andaluzas acciones para la conservación, mejora y recuperación del paisaje |

Fuente: elaboración propia

El Documento Base para la elaboración de la Estrategia prevé un posible calendario para la ejecución de las diferentes fases, que se sintetiza a continuación:

- Enero-junio 2010: proceso de elaboración interdepartamental en el seno de la Junta de Andalucía.
- Junio-octubre 2010: proceso participativo.
- Octubre-noviembre 2010: Elaboración del texto definitivo de la Estrategia de Paisaje de Andalucía.
- Diciembre 2010: Remisión para su aprobación al Consejo de Gobierno y, posteriormente, al Parlamento de Andalucía.

Para finalizar esta introducción a la Estrategia de Paisaje de Andalucía, en el Documento Base se incluyen dos apartados más, uno sobre la ejecución, seguimiento y evaluación de la estrategia, y el otro sobre la comunicación de la Estrategia.

3.3. Planificación turística y paisaje en Andalucía: el paisaje en el Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía 2008-2011.

Como se ha comentado con anterioridad, el Plan General de Turismo Sostenible será el encargado de conducir el desarrollo turístico de Andalucía en el período 2008-2011, es por ello especialmente importante analizar dicho documento para conocer si incorpora el paisaje en su política y de qué manera lo hace en ese caso.

El Plan considera al paisaje como uno de los recursos por los cuales Andalucía tiene una posición destacada en el mercado turístico nacional e internacional. Además, es el paisaje uno de los dos elementos primordiales para el turismo de ámbito rural de interior (junto al medio natural). Establece también amenazas del paisaje: “la densidad urbana alcanzada ha traído consigo la congestión de infraestructuras y servicios, causa afecciones ambientales difíciles de corregir y una definitiva pérdida de personalidad e identidad del paisaje urbano y del circundante”.

El paisaje también es considerado dentro de los objetivos básicos del plan, en concreto, dentro del objetivo A: *Redefinición del posicionamiento competitivo*, al hablar del reforzamiento de la identidad a través de la línea de trabajo para la recuperación de atractivo del espacio turístico y puesta en valor de los recursos y elementos de singularidad, entre ellos, los paisajes.

También se tiene en cuenta el paisaje en las orientaciones estratégicas, en concreto, en la que se refiere al reposicionamiento basado en la diferencia, acondicionando, entre otros, el paisaje a las necesidades de los turistas (en un contexto de sostenibilidad máxima).

Todo ello hace que el paisaje se refleje en determinados objetivos:

- Objetivo A.1. Fomentar el desarrollo basado en la diferencia a partir del reforzamiento de la identidad del espacio turístico basada en el patrimonio

natural, cultural y paisajístico: los productos y destinos deben estar basados en la identidad del espacio turístico (que está conformada por el paisaje, entre otros elementos).

- Objetivo B.4. Disponer de una estructura de destinos prioritarios válida para cada segmento específico que sirva de referencia a los distintos agentes actuantes: Turismo de golf: criterios para una red de campos de golf basados en la identidad territorial (de la que forma parte el paisaje, entre otros).
- Objetivo B.5. Formulación de políticas diferenciales para cada uno de los grandes ámbitos del espacio turístico: resulta prioritaria la puesta en marcha de actuaciones dirigidas a la identificación de “zonas semilla” para la mejora del paisaje urbano litoral. Establece los criterios de ordenación e intervención diferenciados para los destinos identificados en el litoral sobre los que se establece un Marco Estratégico de Actuación. Se consideran acciones semilla en:
 - Zonas marismeñas en la Costa de la Luz-Huelva.
 - Campos de golf en la Costa del Sol.
 - Barrancos mediterráneos en la Costa Tropical.
 - Zonas desérticas en la Costa de Almería.

También establece la intervención en el espacio turístico de las ciudades patrimoniales, que pasa por identificar, en primer lugar, la parte de la ciudad fuertemente vinculada con la actividad turística para establecer políticas específicas de ordenación y dotación de servicios que incluyan actuaciones sobre la adecuación de recursos para el uso turístico, la adecuación de espacios públicos y paisaje urbano, la señalización y la red de atención al turista en destino, tanto en la privada (servicios de receptivo) como en la pública.

Por último, todos estos objetivos y orientaciones estratégicas con fundamento en el paisaje también tienen reflejo sobre los instrumentos de intervención, en concreto en el instrumento 7.2.b y las medidas I.5, I.6 y VI.4, donde se establece:

- Instrumento 7.2.b) La intervención pública en destinos se articula en iniciativas de gestión de espacios turísticos:
 - Acondicionamiento del espacio turístico monumental: Modalidad de intervención que configure un espacio adaptado al paisaje urbano singular.
 - Acciones semilla: El paisaje constituye un factor de primer orden en la configuración de la experiencia del turista y en la consecución de niveles deseables de satisfacción. Es preciso, por ello, proporcionar experiencias piloto y efectos demostración a los operadores en el medio para que se visualicen los criterios de gestión del paisaje desde el punto de vista turístico. Las acciones semilla son intervenciones experimentales y demostrativas que pretenden proporcionar criterios a otras políticas y a los agentes transformadores del medio para optimizar el manejo del paisaje desde el punto de vista turístico. Estas acciones semillas tendrán en cuenta los criterios establecidos en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía para el fomento del paisaje y, a su vez, se integrarán en el Programa Coordinado sobre el Paisaje previsto en este Plan.
- Medida I.5.: políticas activas en espacios turísticos litorales (acciones semilla): espacios urbanos litorales.
- Medida I.6.: Adecuación de espacios turísticos en ciudades monumentales: mejora del paisaje urbano y paisaje urbano singular.

- Medida VI.4.: Desarrollo de medidas innovadoras para la sostenibilidad en el espacio turístico: tecnologías de integración en el paisaje urbano y rural.

Tras lo expuesto, parece claro que el Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía considera al paisaje como uno de los elementos en los que debe basarse la nueva política turística de Andalucía, puesto que es uno de los elementos clave que otorga diferenciación, que es la estrategia principal de este Plan. Y por ello, la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte no sólo propone el fomento y la consideración del paisaje, sino que pretende realizar acciones demostrativas de buenas prácticas que sirvan como ejemplo para el conjunto andaluz (a través de las comentadas acciones semilla sobre el paisaje).

4. CONCLUSIONES PROVISIONALES.

Estas conclusiones que a continuación se presentan son provisionales debido a que en la actualidad aún se están trabajando en ellas, no obstante, serán publicadas en la mayor brevedad.

En relación al tratamiento del paisaje en los diagnósticos y presentaciones de los planes analizados, ningún plan realmente realiza un estudio o un apartado más o menos profundo sobre paisaje tal y como es entendido por el Convenio Europeo del Paisaje y el resto de normativas y estudios mencionados en el apartado dedicado al marco teórico. Es por esta razón que se puede concluir que el tratamiento o la consideración que los planes turísticos de la Estrategia de Turismo Sostenible de los años 2007 y 2008 realizan del paisaje es medio-bajo. Además, las acciones específicas de dichos planes por lo general inciden únicamente en el aspecto estético del paisaje, sin profundizar en el tejido interno del mismo; tal y como se afirma en el plan *Andalucía en tus manos*: “un paisaje bonito, atractivo, lo es porque, en suma, transmite una armonía que procede del equilibrio de todos los elementos, también de los medioambientales, que lo constituyen”.

En relación a la dotación de las acciones específicas con incidencia en el paisaje se puede concluir que es media-alta.

Por ello, se opina que esta discordancia entre la consideración del paisaje y las acciones que tratan al mismo se pueden deber a dos razones principalmente.

La primera de ellas sería la preocupación no consciente por el paisaje, así en este caso se atendería al mismo de manera indirecta, es decir, entendiendo que un entorno “bonito” es más deseable para el desarrollo del turismo que uno descuidado, por ello se realizarían acciones, fundamentalmente de embellecimiento, pero sin considerar la realización de algún estudio del paisaje con mayor o menor profundidad e incluso desconociendo la existencia de ellos o de la mera opción de hacerlos. Por ello y respondiendo a uno de los objetivos específicos planteados para esta investigación, se deduce que el grado de actualización respecto al nuevo paradigma conformado por la consideración del paisaje desde la planificación turística es muy bajo.

La otra razón sería que, al estar establecidas de antemano las acciones subvencionables por la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte a través de la orden que regula la Estrategia de Turismo Sostenible (ver epígrafe 3.1.3.), esta dedicación económica se deba a la necesidad de elegir entre dichas acciones preestablecidas y no a una necesidad de abordar objetivos específicos que tengan relación con el paisaje.

Para responder al objetivo específico de esta investigación en el que se cuestiona si aparece reflejado en los planes turísticos la importancia que desde el Plan General de Turismo Sostenible se le otorga al paisaje, se puede decir que no, ya que el Plan habla del paisaje, como ya se vio en el epígrafe 3.3, como “uno de los dos elementos

primordiales para el turismo de ámbito rural de interior (junto al medio natural)”, además en el objetivo A.1 se dice que “los productos y destinos deben estar basados en la identidad del espacio turístico, que está conformado por el paisaje, entre otros elementos”. Por ello, y puesto que los planes se deben ajustar a la forma y contenido propuestos por la Guía de Apoyo (ver epígrafe 3.1.3) se podría pedir desde ahí una mayor atención y cierto desarrollo de cuestiones relacionadas con el paisaje que no existe en dicha Guía. Sin embargo, respecto a los objetivos específicos subvencionables, ha de decirse que existe cierta concordancia con algunos instrumentos y medidas propuestos por el Plan General, así, en el instrumento 7.2.b se apela al “acondicionamiento del espacio turístico monumental, con una modalidad de intervención que configure un espacio adaptado al paisaje urbano singular”, y la medida I.6 también en relación a este aspecto. Aunque en líneas generales, la Consejería de Turismo podría promover una mayor atención e interés al paisaje, en especial, en la parte del plan correspondiente al estudio del territorio. También debería corregir esa diferencia detectada en el tratamiento del paisaje dependiendo del ámbito de actuación del plan, y fomentarlo para el ámbito urbano, siempre tan olvidado en cuestiones de paisaje, y el litoral, tan castigado por el uso tan intensivo del territorio por parte sobre todo, de un modelo turístico basado en un consumo irresponsable de los recursos.

5. BIBLIOGRAFÍA.

5.1. Legislación.

- Decreto 343/2006, de 19 de septiembre, por el que se desarrolla la Ley 8/2005, de 8 de junio, de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje, y se regulan los estudios e informes de impacto e integración paisajística.
- Estatuto de Autonomía de Andalucía.
- Ley de Turismo de Andalucía.
- Ley 8/2005, de 8 de junio, de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje.
- Ley 16/1985, de 25 de junio del Patrimonio Histórico Español.
- Ley 14/2007, de 26 de noviembre del Patrimonio Histórico en Andalucía.
- Orden de 9 de noviembre de 2006, por la que se articula la Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía y se instrumentan medidas para su desarrollo.
- Orden de 20 de febrero de 2008, por la que se modifica la de 9 de noviembre de 2006, por la que se articula la Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía, y se instrumentan medidas para su desarrollo.
- Orden de 10 de diciembre de 2008, por la que se modifica la de 9 de noviembre de 2006, por la que se articula la Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía, y se instrumentan medidas para su desarrollo.

5.2. Documentos de planificación.

- La Estrategia de Paisaje de Andalucía. Una herramienta para la gobernanza del territorio. Documento Base para el primer debate interdepartamental.
- Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía 2008-2011.
- Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.
- Planes de la Estrategia de Turismo Sostenible 2007-2008.

5.3. Libros.



- DELGADO CABEZA, M. y MORILLAS RAYA, A. (1991): *Metodología para la incorporación del medio ambiente en la planificación económica*, Agencia del Medio Ambiente, Dirección General de Planificación, Servicio de Planes y Programas, Sevilla.
- HERNÁNDEZ RAMIREZ, J. (2008): *La imagen de Andalucía en el turismo*, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla.
- RIVAS GARCÍA, J. (2006): *Planificación turística*, Septem Ediciones, Oviedo.
- VV.AA. (1987): *La imagen de Andalucía en los viajeros románticos y Homenaje a Gerald Brenan*, Diputación Provincial de Málaga, Málaga.
- VV.AA. (1994): *National and regional tourism planning. Methodologies and cases studies*, OMT, Londres.

5.4. Documentos electrónicos.

- HILDENBRAND, A. (2009): *PAYSMED.URBAN. High quality of landscape as a key of sustainability and competitiveness of urban area*, <http://www.paysmed.net> consultado: 23/enero/2010.
- OJEDA RIVERA, J. (2005): *Paisaje y desarrollo contemporáneo*, <http://dialnet.unirioja.es> consultado: 10/enero/2010.
- Web de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio. <http://www.juntadeandalucia.es/viviendayordenaciondelterritorio>.
- ZOIDO NARANJO, F. (2006): *Bases para la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje en España*, <http://www.paisajeyterritorio.es> consultado: 12/enero/2010.
- ZOIDO NARANJO, F. (2006): *El Convenio Europeo del Paisaje*, <http://www.paisajeyterritorio.es> consultado: 12/enero/2010.

5.5. Otros.

- Informe Anual de Sostenibilidad en España (2009). Observatorio de la Sostenibilidad en España.
- III Pacto Andaluz por el Turismo.