

# La situación del Paisaje en España. Líneas para la aplicación y desarrollo del Convenio Europeo del Paisaje.

TOMO II/VI

Estudio comparativo de las políticas de paisaje en Francia, los Países Bajos y Suiza.



MINISTERIO  
DE MEDIO AMBIENTE  
Y MEDIO RURAL Y MARINO



Centro de Estudios Paisaje y Territorio  
CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES  
UNIVERSIDADES PÚBLICAS DE ANDALUCÍA





Estudio comparativo de las  
políticas de paisaje en Francia,  
los Países Bajos y Suiza.

DIRECTOR: Florencio Zoido Naranjo

INVESTIGADOR: Pascual Riesco Chueca

BECARIOS: Hendrikus Joseph Pardoel  
Irena García Vázquez  
Antonio Ramírez Ramírez

DIRECCIÓN FACULTATIVA: Margarita Ortega Delgado

Noviembre de 2008



# ÍNDICE GLOBAL

<b>Introducción.</b> .....	7
- La articulación territorial en FR, NL y CH.	
- El caso francés.	
- El caso neerlandés.	
- El caso suizo.	
- Documentación consultada.	
<b>Panorama de las políticas de paisaje en Francia.</b> .....	17
- Antecedentes.	
- Legislación.	
- Políticas e instrumentos.	
- Síntesis y valoración.	
- Siglas.	
- Documentación revisada.	
<b>Panorama de las políticas de paisaje en los Países Bajos.</b> .....	41
- Antecedentes.	
- Legislación en materia de paisaje.	
- Políticas e instrumentos.	
- Síntesis y valoración.	
- Siglas.	
- Documentación revisada.	
<b>Panorama de las políticas de paisaje en Suiza.</b> .....	61
- Antecedentes.	
- Legislación en materia de paisaje.	
- Políticas e instrumentos.	
- Síntesis y valoración.	
- Siglas.	
- Documentación revisada.	

**Síntesis comparativa: campos temáticos de acción paisajística. ....85**

- Identificación y cualificación de paisajes.
- Medio ambiente.
- Ordenación del territorio.
- Agricultura.
- Patrimonio (Histórico-) Cultural.
- Convenio Europeo de Paisaje.

**Cuadro cronológico comparativo de las políticas del paisaje. ....89**

**Conclusiones .....93**

# INTRODUCCIÓN.

La articulación territorial en FR, NL y CH.

El caso francés.

- Regiones.
- Departamentos y municipios.

El caso neerlandés.

- Regiones.
- Municipios.

El caso suizo.

- Cantones.

Documentación consultada.

- Bibliografía.
- Referencias de internet.

En la identificación de las líneas de intervención, mecanismos e instrumentos más apropiados para el definitivo afianzamiento del paisaje en la práctica legal y administrativa de nuestro país, figura como tarea en el convenio suscrito con el MMA el “análisis comparativo de las medidas desarrolladas en los países de nuestro entorno para la efectiva implementación del CEP”.

En buena parte de los países firmantes del Convenio de Florencia se están produciendo cambios y adaptaciones institucionales, normativos y de planificación que dan entrada a los requerimientos conceptuales y a los objetivos del nuevo acuerdo internacional. Es de esperar que tales procesos de adaptación ocasionen, además de una ampliación del entendimiento del paisaje, el tránsito desde criterios de protección a los de gestión y ordenación, reto principal en la formulación de las políticas del paisaje.

Fruto de las intenciones que componen esta tarea, se ofrece este documento, en el que mediante una estructura común de escrutinio, se pasa revista a las políticas del paisaje en tres estados destacados: Francia, los Países Bajos y Suiza. Si se ha elegido estos estados y no otros, es por la confluencia en ellos de tres criterios:

- La acumulación de una larga y densa experiencia en las políticas del territorio y el paisaje.
- Un notable grado de preadaptación a los objetivos dictados por el CEP.
- La presencia de singularidades que confieren a sus políticas una fuerte personalidad, algo que podría describirse como una especialización paisajística diferenciada: Francia es sistemática y abarcadora; los Países Bajos se orientan ágilmente a las dinámicas del mercado y la iniciativa ciudadana; Suiza gestiona con éxito una acentuadísima descentralización.

La plantilla común de los análisis realizados permite comparar los avances registrados en los tres estados. Como introducción al contexto político se incluye de forma preambular una comparación entre los grados de descentralización en los tres estados.

Se trata pues de encontrar materia de inspiración y aviso para la próxima andadura española en el campo del paisaje, tras la ratificación del CEP. A modo de conclusión, el estudio resume las líneas principales que distinguen a los tres países en varios campos temáticos de acción paisajística.

Como complemento a la información propiamente paisajística, se ofrecen indicaciones que ponen en perspectiva las tres políticas para su cotejo y diferenciación. Se ha incorporado un cuadro que muestra la cronología de las políticas del paisaje, sobre un eje temporal desde 1900.

El documento concluye con una valoración de las aportaciones que estas tres experiencias, distintas en su origen y parcialmente convergentes en aspiraciones, pueden sugerir a una política española del paisaje.

## La articulación territorial en FR, NL Y CH.

Francia, Países Bajos y Suiza son países muy distintos en cuanto a la organización y el aparato del estado, y por lo tanto, las políticas del paisaje de cada uno de ellos han de ser consideradas a la luz de datos sobre su articulación territorial.

Los tres estados cuentan con una administración central, a la que se suman regiones y municipios como entes territoriales de importancia. El caso de Francia es el que registra más niveles administrativos subnacionales:

Francia	Países Bajos	Suiza
Estado central	Estado central	Confederación
regiones ( <i>régions</i> )		
departamentos ( <i>départements</i> )	regiones ( <i>provincies</i> )	cantones y semi-cantones
distritos ( <i>arrondissements</i> )		
cantons		
municipios ( <i>communes</i> )	municipios ( <i>gemeenten</i> )	municipios

A nivel estatal, el poder legislativo de los tres países se sitúa en el Parlamento y sus dos Cámaras. La representación popular y el primer cuerpo legislativo (Asamblea Nacional en Francia y Segunda Cámara en los Países Bajos) son elegidos directamente. En Suiza el Consejo Nacional está constituido por delegados de los diferentes cantones (circunscripción electoral). Los miembros de la Primera Cámara de los Países Bajos son elegidos por los miembros de los órganos de representación de las regiones (*Provinciale Staten*). En Suiza, el Consejo de los Estados representa los cantones.

Mientras que, en Francia, las regiones y departamentos no tienen poder legislativo a nivel nacional, en Suiza sí están muy presentes y representados a nivel federal. En los Países Bajos sólo están presentes de forma indirecta en la Primera Cámara. Así pues, a nivel regional, las regiones francesas y neerlandesas carecen de poder legislativo, pero disponen de competencias ejecutivas.

En Francia, las regiones se ocupan de asuntos económicos y sociales. Tienen asimismo competencias en materia de transportes (elaboración de planes), medio ambiente (creación de parques regionales), turismo y recreo (creación de espacios naturales y de recreo), vivienda y patrimonio histórico. Los departamentos disponen de nuevas competencias ejecutivas, a partir del proceso de descentralización que empezó tímidamente en 1982 y se ha afianzado por decisión del parlamento en 2004.

Las regiones neerlandesas tienen responsabilidades en diferentes sectores políticos, entre ellos la ordenación del territorio; asimismo deben elaborar planes regionales y coordinar las instituciones y regiones acuáticas (*waterschappen*; organización territorial por cuencas). El sistema neerlandés es como el sistema francés por la presencia vigorosa del estado central: pero las regiones neerlandesas son el único

nivel subnacional y supramunicipal; por tanto monopolizan más responsabilidades que los diferentes niveles franceses, y disponen de cada vez más competencias.

Las regiones suizas (cantones) son las más ricas en competencias. Cada uno tiene su propia constitución y competencia única en los siguientes sectores (de indudable interés para el paisaje): educación, construcción y mantenimiento de las carreteras (salvo las autopistas, las vías nacionales y las vías municipales). Los cantones comparten competencias legislativas y administrativas en un amplio catálogo de materias, entre ellas la ordenación del territorio y la protección de la naturaleza y paisaje. Sin embargo, la Confederación tiene el deber constitucional de coordinar las actividades cantonales y por lo tanto las competencias para la legislación básica en diferentes sectores residen en la Confederación, correspondiendo a los cantones la legislación de desarrollo en dichas materias.

Suiza destaca por el alto grado de autonomía de sus cantones, mientras que Francia sólo ha descentralizado algunas tareas funcionales en el proceso de su desarrollo regional. Las regiones neerlandesas tienen cada vez más importancia para el desarrollo de políticas propias de paisaje, dentro de un marco establecido por la administración central.

La ordenación y planificación del territorio es un sector revelador de las diferencias entre los tres países. En Suiza las regiones tienen casi todas las competencias y no están obligadas a seguir una estrategia detallada. No así en Francia, donde las regiones y departamentos siguen una estrategia marcada y disponen claramente de menos competencias. En los Países Bajos, el Estado confía a las regiones, especialmente en ordenación del territorio, un volumen creciente de responsabilidades y tareas.

Los municipios neerlandeses deben elaborar planes locales del uso del suelo, y tienen que seguir las normativas establecidas en niveles superiores sobre construcción y demolición. Por ejemplo, la comisión comunal de vivienda utiliza sus propios criterios para tutelar las "vistas protegidas" designadas por niveles superiores de la Administración. En el proceso de descentralización todavía no gozan de muchas competencias. Análoga obediencia se constata en los municipios suizos.

## El caso francés.

Francia es una república y un estado unitario. Sus principales entes territoriales subnacionales son: regiones (*régions*), departamentos (*départements*) y municipios (*communes*). Su denominación constitucional genérica es la de "colectividad territorial". Existen otros niveles administrativos intermedios entre las regiones y los municipios: distritos (*arrondissements*, unidades municipales dentro de París) y cantones (*cantons*, circunscripciones electorales): ambos prestan servicios periféricos. Las mancomunidades (*intercommunautés*) surgen como una nueva forma de organización territorial (intermunicipal) que todavía no es una forma organizativa madura en Francia. Todo ello determina una extraordinaria densidad en la red institucional.

El poder legislativo se ejerce en el Parlamento, que consiste de dos Cámaras: la Asamblea Nacional y el Senado Francés. La Asamblea Nacional es el primer cuerpo legislativo, siendo sus miembros de elección directa. El Senado francés es primordialmente una Cámara de representación municipal y sus senadores son elegidos por un colegio electoral (sufragio indirecto).

El poder ejecutivo está repartido entre el presidente y el gobierno. El Parlamento tiene el poder de controlar el gobierno, y de aprobar y rechazar las leyes. En dichas instituciones nacionales no hay representación de administraciones regionales.

Francia ha venido constituyendo el prototipo de un estado centralista; pero ya al principio de los ochenta empezó la descentralización de competencias (meramente administrativas) mediante varias leyes y ordenanzas, con el fin de agilizar así el desarrollo regional económico. El proceso es aún embrionario.

## Regiones.

Aunque las 26 regiones francesas no cuentan con un poder legislativo, tienen responsabilidades ejecutivas sobre todo en asuntos económicos y sociales; para su ejercicio cuentan con comités especiales. Tienen también competencias en materia de transportes (elaboración de planes o *schèmes*), medio ambiente (creación de parques regionales), turismo y ocio (creación de espacios naturales y de recreo), vivienda y patrimonio histórico.

Las regiones cuentan con sus consejos regionales (*conseil régional*), con poder ejecutivo a esta escala. Cuentan sin embargo con poca historia y se han institucionalizado desde hace relativamente poco (desde el establecimiento en 1958 de la quinta República). No figuraban en la constitución como "ente territorial", una denominación reservada al Estado, los departamentos y los municipios.

## Departamentos y municipios.

Los 100 departamentos existentes surgieron a raíz de la Revolución, como instrumento para combatir el poder de los nobles, pero obtienen sus competencias sólo al final del siglo XIX. El poder ejecutivo se ejerce a través del Consejo General (*conseil général*).

Francia destaca por su elevado número de municipios (más de 36 000; los otros dos países tienen sólo unos tres mil). El 80 % de los municipios franceses tienen una población inferior a 1000. De ahí la atomización o “minifundismo municipal”, elemento característico de la organización territorial del Estado francés.

## El caso neerlandés.

Los Países Bajos, de extensión, como Suiza, reducida, se organizan en sólo tres niveles político-administrativos: el Estado central (*Rijk*), las regiones (*provincies*) y los municipios (*gemeenten*).

Se trata de un estado unitario. El Gobierno (la Reina y los Ministros) y la Segunda Cámara (*Tweede Kamer*) del Parlamento (Estados Generales o *Staten-Generaal*) tienen el poder legislativo. La Primera Cámara del Parlamento nacional, cuyos miembros son elegidos por los miembros de los órganos de representación de las regiones (*Provinciale Staten*), interviene en el debate y la aprobación de las leyes.

## Regiones.

Las regiones neerlandesas no cuentan con una autonomía política ni con el consiguiente poder legislativo. Están representadas en la Primera Cámara pero constituyen unidades dentro de un estado unitario que cuenta únicamente con una descentralización *administrativa*. Ello se pone de manifiesto sobre todo en los siguientes sectores: ordenación del territorio, medio ambiente, infraestructuras y política de desarrollo regional.

Desde hace unos años, la Administración estatal descentraliza competencias a las regiones neerlandesas. El Estado todavía marca las grandes líneas estratégicas y acepta nuevas competencias en cuanto a paisaje, pero las regiones y los municipios tienen cada vez más competencias y responsabilidades en la ejecución de las políticas de paisaje. El Estado sigue el principio de subsidiaridad; para el futuro próximo están previstos cambios en la legislación existente y en el instrumentario regional de las políticas de paisaje.

## Municipios.

Los municipios tienen competencias y responsabilidades en la planificación local del suelo y en la vivienda. Progresivamente han de adquirir competencias en el campo del paisaje.

## **El caso suizo.**

Suiza, la Confederación Helvética, es un estado confederal. Como los Países Bajos, se organiza en tres niveles político-administrativos: la Confederación, las regiones (cantones) y los municipios (*communes*). No existen entidades de nivel subregional, ya que la mayoría de los cantones son muy pequeños. Existen seis semi-cantones en zonas metropolitanas. La asociación de municipios en mancomunidades tiene carácter voluntario.

El sistema político es singular. Desde la constitución de 1848, se han convocado referendos sobre las leyes más importantes. Cualquier ciudadano puede oponerse a una ley que haya sido aprobada por el parlamento, recogiendo cierto número de firmas, y también puede proponer nuevos textos a través de referendos, también mediante recogida de firmas. Pues la legislación es en parte el resultado de la acción social participativa.

En la configuración del poder legislativo y ejecutivo nacional, la representación cantonal es la base del sistema. El poder legislativo es ejercido por la Asamblea federal, compuesta por dos cámaras: el Consejo Nacional y el Consejo de los Estados. El Consejo Nacional representa al pueblo y cuenta con 200 consejeros nacionales. Cada cantón constituye una circunscripción electoral que elige al menos un diputado, aunque su población sea menor a la media nacional de habitantes por diputado, que actualmente es de 36,000 habitantes por diputado. El Consejo Nacional es elegido cada cuatro años. El Consejo de los Estados representa los cantones. Éste cuenta con 46 consejeros de estado, dos para cada uno de los 20 cantones y uno para cada uno de los 6 semicantones. Los consejeros son elegidos por sufragio mayoritario.

El poder ejecutivo (Gobierno) es ejercido por el Consejo Federal, formado por siete consejeros federales. Estos son elegidos por la Asamblea federal, y deben representar equitativamente las diversas regiones y comunidades lingüísticas.

El Tribunal Federal con sede en Lausana es la autoridad suprema a nivel judicial de la Confederación. Actualmente existen tres tribunales situados en las tres regiones lingüísticas.

## Cantones.

Los cantones no son totalmente autónomos constitucionalmente desde el punto de vista legislativo, judicial, fiscal y administrativo, pero cada uno tiene su propia constitución. Todos los cantones tienen su propio parlamento, llamado en la mayoría de los cantones Gran Consejo.

Algunas actividades son competencia única de los cantones. Importante para el paisaje puede ser la competencia única en la educación y en la construcción y el mantenimiento de las carreteras (salvo las autopistas, las vías nacionales y las vías municipales). Los cantones comparten competencias legislativas y administrativas en un amplio catálogo de materias, entre ellas la ordenación del territorio y la protección de la naturaleza y paisaje. Sin embargo, la Confederación tiene el deber constitucional de coordinar las actividades de los cantones y por lo tanto las competencias para la legislación básica en diferentes sectores residen en la Confederación, correspondiendo a los cantones la legislación de desarrollo en dichas materias. En los cantones de mayor extensión territorial existen instituciones cuya finalidad es primordialmente la elaboración de la planificación territorial subregional.

## Documentación consultada.

### Bibliografía.

DE VRIES, M.S. (2000), «The Rise and Fall of Decentralization: A Comparative Analysis of Arguments and Practices in European Countries», en *European Journal of Political Research*, nº 38(2), pp. 193-224.

HILDENBRAND SCHEID, A. (1996), Política de Ordenación del Territorio en Europa. Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía - Universidad de Sevilla, Sevilla.

HUPE, P. (1990), «Implementing a meta-policy: the case of decentralization in the Netherlands», en *Policy and Politics*, nº 18, pp. 181-191.

KORTHALS ALTES, W. K. (2002), «Local Government and the Decentralisation of Urban Regeneration Policies in The Netherlands», en *Urban Studies*, vol. 39, nº 8, pp. 1439-1452.

KRIESI, H. (1990), «Federalism and pillarization: the Netherlands and Switzerland compared», en *Acta Politica* nº 25, pp. 433-450.

PRIEUR, M. (1995), *Le droit applicable aux paysages en droit comparé et en droit international* (inédito), Consejo de Europa, Estrasburgo.

PRIORE, R. (2006), *Convenzione Europea del Paesaggio. Il testo tradotto e comentato*. Università degli Studi Mediterránea de Reggio Calabria, Reggio Calabria.

SCAZZOSI, Lionella (ed.) (2001), *Politiche e culture del paesaggio: nuovi confronti : Austria, Danimarca, Italia, Norvegia, Polonia, Slovenia, Spagna, Francia, Germania, Gran Bretagna, Stati Uniti, Svizzera, Polonia*. Gangemi, Roma.

SIMONIS, J. (1995), «Decentralization in the Netherlands: an analysis of administrative differentiation», en *Local Government Studies*, vol. 21, n°1, pp. 31-45.

THOENIG, J-C. (2005), «Territorial administration and political control: decentralization in France», en *Public Administration*, vol. 83, n° 3, pp. 685–708

#### Referencias de Internet.

Wikipedia. Politiek en overheid in Nederland <<http://nl.wikipedia.org/>>

Wikipedia. Política de Suiza <<http://es.wikipedia.org/>>

Wikipedia. Politique de la France <<http://fr.wikipedia.org/>>



# PANORAMA DE LAS POLÍTICAS DE PAISAJE EN FRANCIA.

## Antecedentes.

- Primeros pasos.
- Disposiciones posteriores.

## Legislación.

- La ley del paisaje de 1993.
- Publicidad.
- Ordenación del territorio.
- Espacios protegidos.
- Agricultura y bosque.
- Convenio Europeo del Paisaje.
- Más legislación europea.

## Políticas e instrumentos.

- Articulación administrativa.
- Estrategia paisajística y directrices.
- Instrumentos específicos.
- Asociacionismo.
- Convenio Europeo de Paisaje.

## Síntesis y valoración.

## Siglas.

## Documentación revisada.

## **Antecedentes.**

### Primeros pasos.

- Ley de 1906 sobre la protección de monumentos y parajes naturales con carácter de «œuvres de nature» (monumentos naturales). Se insistía en el carácter patriótico del paisaje: «el patriotismo es un sentimiento innato y puede decirse instintivo, pero lo que contribuye de forma más decidida a reforzarlo y grabarlo inefablemente en las almas es el apego a la tierra materna, a unos horizontes predilectos y los recuerdos que éstos evocan».
- Ley del 31 de diciembre 1913 (modificada) sobre los monumentos históricos (JO, 4 enero de 1914). Complemento de la anterior. Esta ley es modificada en 1943, introduciéndose precisiones de interés sobre el concepto de entorno monumental.
- Ley del 16 de octubre de 1919 sobre el uso de la energía hidráulica, artículos 10 y 31 (JO del 18 de octubre de 1919). Incluye disposiciones sobre el paisaje de las obras hidráulicas.
- Ley de 1930 sobre la protección de monumentos naturales y parajes de carácter artístico, histórico, científico, legendario o pintoresco destacable (JO del 4 de mayo de 1930), se formulan dos grados de protección: uno de carácter vinculante a efectos de salvaguarda (*classement*) y otro de mero registro (*inscription*).

### Disposiciones posteriores.

#### Concentración parcelaria.

La concentración parcelaria fue introducida en la política nacional a partir de la Ley de 1920. Posteriormente, se aportaron nuevos criterios con la Ley sobre herencias (1938) y con el régimen agrícola y aparcerero establecidos tras la guerra (1945).

En 1941, una ley pone en marcha las primeras operaciones de concentración (*remembrement*), optando por los trueques voluntarios de parcelas. En 1954, un decreto enmarca las tareas de concentración en el ámbito de la ordenación catastral (*aménagement foncier*), y en 1975, se produce su inserción en el campo de la ordenación rural. A partir de 1976 se impone la realización de un estudio de evaluación de impacto con anterioridad a cualquier actuación de concentración.

#### Catastro.

La ley de orientación catastral de 1967 establece a nivel municipal los POS (*plans d'occupation des sols*: planes de uso del suelo) y a nivel de aglomeración urbana los SDAU (*Schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme*: Planes de directrices de

ordenación y urbanismo). Son instrumentos tendentes a controlar los procesos de urbanización y la evolución de los paisajes urbanos.

### Espacios protegidos.

Una Ley de 1960 dispone la creación de parques nacionales (*Loi n° 60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création de parcs nationaux*, JO del 23 de julio de 1960) a fin de preservar espacios naturales de especial fragilidad. Se prescribe en ella "la conservación de la fauna, de la flora, del suelo, del subsuelo, de la atmósfera, de las aguas, y en general, del medio natural". La ley fue completada con un decreto en 1961, y con una ley complementaria en 1995 (*Loi n° 95-101*, del 2 de febrero de 1995 sobre el refuerzo de la protección del medio ambiente, JO del 3 de febrero de 1995).

Un decreto de 1967 (1 de marzo) crea la figura de los parques naturales regionales (PNR): éstos, destinados a conciliar el desarrollo económico con la conservación del medio, deberán promover actividades de tipo cultural, científico y turístico.

La Ley de 1976 sobre protección de la naturaleza establece en su artículo primero que "la protección de los espacios naturales y los paisajes es de interés general" (*Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature*, JO del 13 de julio; rectificación del 28 de noviembre de 1976). Define el marco de las reservas naturales, en las que la iniciativa puede recaer en la Administración o en asociaciones conservacionistas.

### Patrimonio histórico.

En 1962 se introduce la llamada *loi Malraux*, que determina áreas objeto de protección en los conjuntos urbanos, siempre que éstos presenten un carácter histórico, estético o natural que justifique la conservación, la protección y puesta en valor del conjunto (*Loi n° 62-903 du 4 août 1962 complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France*, JO del 7 de agosto 1962). Esta ley completa la legislación referente a la protección del patrimonio histórico y estético de Francia y aspira a promover la restauración inmobiliaria.

## **Legislación.**

### La ley del paisaje de 1993.

La ley principal sobre paisaje es la ley llamada específicamente *Loi paysage* (Ley 93-24 del 8 de enero de 1993, sobre la protección y puesta en valor de los paisajes; *Loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 relative à la protection et à la mise en valeur des paysages et modification de certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques*, JO del 9 de enero 1993) seguida por textos de aplicación legal en 1994).

Propone un conjunto de medidas destinadas a la mejor integración de la ordenación. En la ley se le confiere al paisaje un estatuto oficial: cuenta con tres grandes ejes:

1. Modifica las disposiciones legislativas sobre el concepto de utilidad pública (base de las expropiaciones), con el fin de proponer una concertación más sólida en torno a los proyectos de ordenación: por esta vía, ensancha el campo de debate sobre la obra pública.
2. Completa el código de urbanismo en lo referente a los permisos de construcción, exigiendo un estudio de integración ambiental y de impacto visual para los nuevos edificios y sus alrededores. Con ayuda de medidas de incentivo fiscal y reglamentario, se aspira a preservar la calidad paisajística en el campo cuando se procede a actuaciones de concentración parcelaria, o en los bordes urbanos o en riberas y montañas.
3. Densifica los dispositivos de protección, aumentando las competencias de la Agencia de Conservación del Litoral, reforzando los mapas de protección de los parques naturales regionales, y definiendo las zonas de protección del patrimonio arquitectónico, urbano y paisajístico (ZPPAUP: *Zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager*). A través de ellas se procede al inventario regional del patrimonio paisajístico, sin que esto suponga proponer criterios de evaluación de las zonas que han de ser protegidas.

La aplicación de la ley del paisaje ha supuesto una modificación de los procedimientos de solicitud de construcción (Artículo R421-2 del Código de Urbanismo modificado por el decreto n° 94-408 de 18 de mayo de 1994), lo que permite ejercer mejor control sobre la integración paisajística. En particular, la ley tiene efectos sobre la anterior legislación en materia de arquitectura, *Loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture* (JO del 4 de enero de 1977).

## Publicidad.

En 1979 se promulgó una ley sobre publicidad y paneles publicitarios (Loi n° 79-1150 del 29 de diciembre de 1979, "relative à la publicité, aux enseignes et présenseignes") que aspira a proteger el paisaje impulsando una reglamentación municipal destinada a poner orden en la publicidad. Esta ley fue completada más tarde por la *loi Barnier* sobre publicidad en áreas urbanas (1995; y decreto en 1996). La eficacia del conjunto sigue siendo cuestionable, especialmente en lo que se refiere a las entradas de aglomeración.

## Ordenación del territorio.

La ley de orientación para la ordenación y el desarrollo territorial (*Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire*, LOADT), del 4 de febrero de 1995, ha establecido el concepto de *comarca* (pays), entendida como territorio sobre

el que se aplican las acciones de organización de los servicios públicos así como la política de ordenación y desarrollo.

Para controlar los procesos de urbanización y la evolución de los paisajes urbanos, los POS (*plans d'occupation des sols*: planes de uso del suelo) han sido sustituidos a partir de 2000 por los PLU (*plans locaux d'urbanisme*: planes locales de urbanismo) y los mapas municipales (*chartes communales*). Con la misma fecha, a los SDAU (*Schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme*: Planes de directrices de ordenación y urbanismo) han sucedido los SCOT (*schémas de cohérence territoriale*: directrices de coherencia territorial).

En 1985 y 1986, se promulgan sendas leyes sobre los hábitat montañoso y costero, respectivamente llamadas *Montagne* (enero de 1985) y *Littoral* (enero de 1986), leyes de ordenación y de urbanismo cuyas disposiciones prevalecen sobre los documentos de planificación. Ambas leyes han gozado de un nivel de desarrollo más bien modesto, y dejaban un amplio margen de libertad a los municipios afectados.

### Paisaje urbano.

Es de destacar la ley de 2000 sobre solidaridad y renovación urbana (SRU: *Loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains*).

### Espacios protegidos.

Sobre los espacios protegidos, existen disposiciones limitadoras que complementan lo establecido en las leyes de 1960 y 1967. Se trata de la Ley sobre la circulación de vehículos en espacios naturales (*Loi n° 91-2 du 3 janvier 1991 relative à la circulation des véhicules terrestres dans les espaces naturels et portant modification du Code des communes*, JO del 5 de enero de 1991).

Asimismo tiene incidencia paisajística la ley que desde 1995 refuerza la protección ambiental (*Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement*, JO del 3 de febrero de 1995).

### Agricultura y bosques.

De implicación indirecta sobre el paisaje francés son las leyes de directrices agrícolas de 1960 y de 1962, surgidas a raíz de la larga crisis rural de los años 50. Nuevas leyes subsiguientes han reorganizado el sector agrario: ley sobre la propiedad societaria (1970), mejora del régimen agrícola (1975, 1984), ventanilla catastral en la ley de directrices de 1980 (loi Méhaignerie), y la ley de orientación agrícola de 1999 (*Loi du 9 juillet 1999 d'orientation agricole*).

Con la ley 75-621 de 11 de julio de 1975, el procedimiento de concentración parcelaria debe tener en cuenta la protección de la naturaleza. La ley 76-629 de 10 de

julio de 1976 establece la obligación de aplicar un estudio de impacto ambiental; y la ley 93-24, de 8 de enero de 1993 permite incorporar aspectos paisajísticos en las actuaciones de concentración parcelaria, con un dispositivo específico destinado a la protección de setos verdes.

En 1985, se hace público el artículo 19 del reglamento de la Comunidad Económica Europea para conceder "ayudas a las zonas sensibles en cuanto a la protección del medio ambiente y los recursos naturales, así como en lo referente a la preservación del espacio rural y el paisaje": Los agricultores pasan a ser parte activa en la cadena de producción de bienes paisajistas y ambientales. El artículo y los reglamentos subsiguientes han dado lugar en Francia a la figura de OGAF-environnement (*Opération groupée d'aménagement foncier*: Operación Agrupada de Ordenación Catastral).

A partir de la Ley del Paisaje de 1993, el Ministerio de Agricultura ha promovido adaptaciones de su política sectorial. La ley de orientación del medio agrícola (loi d'orientation des milieux agricoles, 1999) insta un principio de multifuncionalidad, que aspira a conciliar la explotación rural el medio ambiente y el paisaje. Destacan, por su repercusión paisajística, las medidas agro-ambientales destinadas a contener el abandono de tierras y regular los baldíos.

El *Office national des Forêts* ha incorporado asimismo el paisaje a los objetivos de su acción. Con anterioridad al establecimiento de programas, se definen objetivos concretos para las áreas afectadas. Se ha procedido a confeccionar mapas de paisajes destacados, y registrar la sensibilidad ante el paisaje, a fin de adaptar en consecuencia la práctica forestal. El estudio de las presiones a que se ven sometidos los paisajes como resultado de las tareas de explotación de montes y de su visita por el público se combina pues con la identificación de valores y preferencias.

## Convenio Europeo del Paisaje.

El Convenio Europeo del Paisaje fue autorizada por ley (*Loi n° 2005-1272 du 13 octobre 2005 autorisant l'approbation de la convention européenne du paysage*, JO n° 240 de 14 de octubre de 2005), tras un proyecto de ley del 22 de diciembre de 2003.

Una Orden de 2004 instituyó el Premio Europeo del Paisaje (JO n° 259, 6 de noviembre de 2004: *Arrêté du 25 octobre 2004 instituant le Prix du paysage*).

## Más legislación europea.

Finalmente, se ha producido como en otros estados de la Comunidad una sucesiva implementación de Directivas Europeas con alcance paisajístico. En particular, la directiva *Habitats* (1992), sobre conservación de espacios naturales, así como fauna y flora. Esta última ley obliga a los estados miembros a proceder a inventarios

destinados a establecer zonas de protección que han de constituir la red ecológica europea Natura 2000.

## **Políticas e instrumentos.**

### Articulación administrativa.

Durante los años 70, la responsabilidad sobre el paisaje se dividía entre varios departamentos de gobierno. La conservación del paisaje estaba asignada al Ministerio de Medio Ambiente (parques nacionales, parques regionales, reservas y parajes) y al Ministerio de Cultura (enclaves de valor histórico). Por su parte, la planificación del paisaje era competencia del Ministerio de Agricultura en áreas rurales, y del Ministerio de la Vivienda y la Obra Pública en zona urbana. Existía una Escuela de Horticultura ligada al Ministerio de Agricultura, que desarrollaba tareas de arquitectura del paisaje.

En 1978 se creó un gran Ministerio del Medio Ambiente, que reunía las competencias de encargadas del entorno natural, arquitectura, vivienda y obra pública. A partir de entonces, la influencia del Ministerio de Agricultura en la política del paisaje ha ido perdiendo relieve.

Desde 1995, este Ministerio encargado del medio ambiente (MEDD: *Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable*) es el responsable de la política del paisaje. Define sus directrices principales; y sus departamentos se encargan de poner en marcha las correspondientes actuaciones.

El departamento principalmente encargado de la política del paisaje, dentro del MEDD, es el DNP: *Direction de la nature et des paysages* (Dirección general de la naturaleza y los paisajes). Esta dirección general, articulada en tres subdirecciones, cuenta con la *Sous-Direction des Sites et Paysages* (Dirección de espacios y paisajes), que consta a su vez de tres negociados:

- Bureau des sites (Negociado de espacios).
- Bureau des paysages (Negociado de paisajes).
- Bureau des actions territoriales (Negociado de actuaciones territoriales).

La articulación territorial cuenta con los siguientes agentes, en estrecha colaboración con el Ministerio para lo referente al paisaje:

A nivel de departamentos o provincias:

- DDE (Directions départementales de l'environnement).
- SDAP (services départementaux de l'architecture et du patrimoine).
- DDE' (directions départementales de l'équipement).
- DDAF (Directions départementales de l'agriculture et de la forêt): dependientes del Ministerio de Agricultura.

A nivel de regiones (las regiones son agrupaciones de provincias o *départements* contiguas, y cuentan con aproximadamente tres o cuatro provincias cada una):

- DIREN (Directions régionales de l'environnement).
- DRIRE (Directions Régionales de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement).
- DRAF (Directions régionales de l'agriculture et de la forêt): dependientes del Ministerio de Agricultura.

Órganos de ámbito nacional dependientes del Ministerio con implicación en el paisaje:

- Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (órgano público nacional de naturaleza administrativa, bajo la tutela del MEDD)
- Agences de l'eau: análogas a las Confederaciones Hidrográficas, dependen también del Ministerio de Finanzas.
- Parques Nacionales: son siete en total.
- Conseil supérieur de la pêche (órgano público nacional de naturaleza administrativa, bajo la tutela del MEDD).

Parcialmente tutelados por el MEDD son estos otros organismos:

- Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS).
- Office national des forêts (ONF).
- Domaine national de Chambord.

El reparto de competencias entre los niveles de la administración (municipios, provincias, regiones y Estado) se regula por una ley (*Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat*, JO del 9 de enero de 1983).

El Convenio Europeo del Paisaje fue ratificado por Francia el 13 de octubre de 2005. Sus principios orientan actualmente la estrategia política del Ministerio. El Premio del Paisaje recompensa una realización ejemplar en el campo de las obras públicas, distinguiendo conjuntamente al director de obra y al paisajista o las asociaciones que impulsaron la obra.

El Consejo Nacional del Paisaje (*Conseil national du paysage*) es un organismo, creado en diciembre de 2000, que tiene la función de asesorar a los legisladores en temas de paisaje, ofreciendo elementos de juicio estructurados para la toma de decisiones. No tiene capacidad ejecutiva, y se limita a ofrecer consejos al Ministerio de Medio Ambiente y las administraciones encargadas de la política del paisaje.

## Estrategias y directrices.

La política del paisaje francés tiene como objetivo principal la *conservación sostenible de la diversidad de paisajes*. Existen tres ejes de acción:

- Desarrollar los conocimientos. Se plantea de forma participativa, contando con la labor de las DIREN (dirección regional de medio ambiente, *direction régionale de l'environnement*) que elaboran las distintas partes del *Atlas de paysages*, que se espera acabar hacia 2007. Se dispone asimismo de un Observatorio Fotográfico del Paisaje (*Observatoire photographique du paysage*) para documentar la evolución del paisaje. Por otra parte, el fomento de la investigación es otro de los cometidos contemplados; así cabe citar dos grandes programas: « *politiques publiques et paysages : analyse, comparaison évaluation* » (de 1998 a 2005) y « *paysages et développement durable* » (desde 2005).
- Armonizar las políticas con incidencia sobre el paisaje. El paisaje es patrimonio común de la nación (artículo L110 del Código de Medio Ambiente) y las colectividades públicas son gestonarias y garantes de dicho patrimonio, en el marco de las competencias atribuidas a ellas (artículo L110 del Código de Urbanismo). La riqueza legislativa en lo referente al paisaje debe ser armonizada. Con tal fin, los Planes de paisaje (*Plans de paysage*) pretenden integrar bajo el prisma de la CEP todas las políticas del paisaje.
- Mantener el nivel profesional. El paisaje no es sólo cuestión de funcionarios públicos. Los profesionales (paisajistas, ingenieros, empresarios, consultores) deben aportar su conocimiento y sus exigencias. Los profesionales participan en el desarrollo de las políticas públicas con incidencia paisajística, bien a través del planeamiento municipal, bien por encargos directos del ministerio, bien en respuesta a demandas del mercado. Surgen nuevas áreas de intervención (agua, residuos, energía, transportes, espacios naturales, riesgos), que determinan una continua expansión de los conocimientos incidentes. El Ministerio desarrolla labores tutelares sobre la investigación y la enseñanza superior del paisaje, compartiendo esfuerzos con otros ministerios (Educación, Arquitectura, Agricultura). Para ello establece convenios con establecimientos públicos. Para reforzar la labor de las DIREN en lo referente al paisaje, se ha creado una red de paisajistas vinculados, creándose oficialmente la función de *paysagiste-conseil* (PC: consejero en paisaje): ya en 2005 había cerca de treinta PC en un total de veinte DIREN. Por otro lado, es notable la labor desarrollada por centros de formación especializada, como muy destacadamente la *École Nationale Supérieure du Paysage* de Versailles o la *École d'Architecture et de Paysage* de Burdeos.

## Instrumentos.

### Protección.

Progresivamente, el Estado francés ha adquirido capacidad reglamentaria para proteger paisajes considerados excepcionales. Desde la ley de 1930 sobre la protección de monumentos naturales y parajes de carácter artístico, histórico, científico, legendario o pintoresco destacable, se aplican dos figuras de protección: la salvaguarda (*classement*), que prohíbe toda obra que pueda alterar el paraje protegido, y el registro (*inscription*), que toma nota de unos valores dignos de preservación.

Otros títulos de protección subsiguientes han ido emergiendo al socaire de la conciencia ecológica: así las reservas naturales nacionales (réserves naturelles nationales), los parques nacionales (parcs nationaux), las reservas biológicas (réserves biologiques), o los parques regionales naturales (*parcs naturels régionaux*). Por otra parte, han ido aplicándose reglamentos específicos destinados a la protección de espacios frágiles o sometidos a sobrecarga de uso, como las denominadas *Loi montagne* o *Loi littoral*.

### Planificación / Ordenación.

El concepto "planification du paysage" es escasamente desarrollado en la política francesa. En el uso común, se asocia a los proyectos de paisajismo en jardinería o en arquitectura. La terminología común prefiere el término "aménagement du paysage" (ordenación paisajística), que es el recogido en el CEP.

La ordenación del territorio tiene su instrumento principal en una ley de orientación para la ordenación y el desarrollo territorial (*Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire*, LOADT, Ley Pasqua), del 4 de febrero de 1995, que ha establecido el concepto de *comarca* (*pays*), entendido como territorio sobre el que se aplican las acciones de organización de los servicios públicos así como la política de ordenación y desarrollo. Esta ley se reforma con la LOADDT, de 1999 (Ley Voynet).

Las *Directives territoriales d'aménagement* (DTA, directivas territoriales de ordenación, loi Pasqua, 1995) marcan las orientaciones fundamentales del Estado en ordenación, protección y puesta en valor del territorio. Se elaboran bajo la responsabilidad e iniciativa del Estado, aunque la escala regional puede también proponer iniciativas a partir de la LOADDT. Se cuenta con la cooperación regional, provincial, y con los municipios más importantes. Las DTA son aprobadas por decreto del Consejo de Estado.

Para controlar los procesos de urbanización y la evolución de los paisajes urbanos, los POS (*plans d'occupation des sols*: planes de uso del suelo) han sido sustituidos a partir de 2000 por los PLU (*plans locaux d'urbanisme*: planes locales de urbanismo) y los mapas municipales (*chartes communales*). Con la misma fecha, a los SDAU (*Schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme*: Planes de directrices de

ordenación y urbanismo) han sucedido los SCOT (*schémas de cohérence territoriale*: directrices de coherencia territorial). Tanto los SCOT como los PLU deben ser consistentes con lo dictado por las DTA.

Asimismo, la ley de 1999 ha introducido como herramienta de planificación sectorial el instrumento denominado *Schémas de services collectifs* (SSC, loi Voynet, 1999): se trata de documentos que abarcan periodos de veinte años y que recogen el conjunto de políticas sectoriales del territorio francés. Deben ser elaborados de forma concertada con los órganos territoriales.

En 1985 y 1986, se promulgan sendas leyes sobre los hábitat montañoso y costero, respectivamente llamadas *Montagne* (enero de 1985) y *Littoral* (enero de 1986), leyes de ordenación y de urbanismo cuyas disposiciones prevalecen sobre los documentos de planificación. Ambas leyes han gozado de un nivel de desarrollo más bien modesto, y dejaban un amplio margen de libertad a los municipios afectados.

### Gestión.

Las acciones encaminadas a garantizar el mantenimiento del paisaje, para guiar y armonizar las transformaciones inducidas por los procesos sociales, económicos y ambientales, recaen en Francia ante todo en los municipios. Son ellos los responsables de los Planes Locales de Urbanismo, que aspiran a integrar a los agentes sociales.

La ley del paisaje de 1993 abre una puerta a políticas de preservación y reconquista de los paisajes. Los textos subsiguientes proponen establecer contratos de paisaje (*plans, chartes et contrats de paysage*) con la colectividad facilitando la inserción de las nuevas construcciones y la apreciación del escenario rural. Se advierte en la ley una transición desde el énfasis anterior en los grandes paisajes y parajes de carácter turísticos hacia una totalidad paisajística: todo espacio, ya sea rural o urbano, se convierte en objeto de atención para la ordenación del territorio.

En efecto, en 1995 se suscribió una circular (Circulaire n° 95.23 du 15 mars 1995 relative aux instruments de protection et de mise en valeur des paysages) que permite implementar políticas del paisaje en régimen contractual y asociativo. Mediante la firma de un contrato, el Estado y una o más entidades territoriales, pueden emprender un programa de actuaciones que componen un proyecto de paisaje. Estos programas surgen como fruto de un proceso de concertación con todos los agentes sociales implicados: órganos territoriales, industria, agricultores, asociaciones.

## Seguimiento.

Instrumentos principales:

- Los Atlas del paisaje (*Atlas des paysages*), orientados a la identificación y calificación de los paisajes. Se están elaborando a nivel provincial o regional, y ya se han completado varios: Sarthe, Poitou-Charentes, Centre (Indre, Cher), Nord-Pas de Calais, Languedoc-Roussillon, Loire. Su descripción se articula en unidades de paisaje (*unités paysagères*), siendo variable la escala de presentación cartográfica de éstas. Se estima en unas 2000 las unidades de paisaje en Francia.
- Observatorio fotográfico del paisaje (l'Observatoire photographique du paysage). Se pone en marcha ligado a espacios protegidos. Supone reunir fotografía antigua y contemporánea sobre unos mismos paisajes.
- En 1975 surge una ley que funda la Agencia de Conservación del Litoral y los Bordes Lacustres (*Conservatoire du littoral et des rivages lacustres*), entidad pública cuya misión es asegurar en los cantones costeros y en los municipios ribereños de lagos y masas de agua cuya superficie sea de al menos 1000 hectáreas una política catastral para la salvaguardia del espacio litoral y el respeto a los parajes naturales y el equilibrio ecológico.
- Programa de investigación sobre políticas públicas y paisaje « Politiques publiques et paysages : analyse, comparaison, évaluation » (2004). Desarrollado por el Ministerio de Medio Ambiente.

## Asociacionismo.

Es muy vigoroso el grado de participación y vigilancia espontánea que la sociedad francesa ejerce sobre el paisaje.

Las asociaciones se sitúan a diversos niveles de acción (nacional, provincial, local) y dan expresión a muy variados intereses: desde el paisaje agrario, hasta el urbano; desde la preocupación de base ambiental, a la estética; desde las reivindicaciones generales a la participación directa en programas y proyectos públicos.

A través de la acción ciudadana, los compartimentos que separan lo medioambiental, lo patrimonial, lo agrario o lo perceptivo entran en una fértil situación de trasvase e influencia. Si, por ejemplo, un determinado instrumento legal es de alcance eminentemente ornitológico (ZEPAs), la acción de una asociación local puede sobreponer a este valor inicial una consideración de uso con dimensión paisajística.

Una de las principales asociaciones es *Paysages de France*, fundada en 1992. Edita el semestral *Action Paysage*: La defensa de los setos verdes, y en general, del arbolado agrario, tiene su valedor en *Arbre & Paysage 32*, creada en 1990. De vocación patrimonial es la asociación llamada *Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France*, fundada ya en 1901. El patrimonio y la memoria histórica de

los paisajes tienen también su representación. Por otro lado, son muy abundantes las asociaciones de eje conservacionistas, que de forma creciente incorporan a su acción la defensa y promoción del paisaje.

### Convenio Europeo del Paisaje.

El Convenio Europeo del Paisaje fue autorizada por ley (*Loi n° 2005-1272 du 13 octobre 2005 autorisant l'approbation de la convention européenne du paysage*, JO n° 240 de 14 de octubre de 2005), tras un proyecto de ley del 22 de diciembre de 2003.

Una Orden de 2004 instituyó el Premio Europeo del Paisaje (JO n° 259, 6 de noviembre de 2004: *Arrêté du 25 octobre 2004 instituant le Prix du paysage*).

### Síntesis y valoración.

La política del paisaje ha evolucionado constantemente en Francia desde las primeras leyes: ligada inicialmente a parajes singulares y parques nacionales, luego a áreas homogéneas (litoral y montaña), ha llegado a extenderse al conjunto del espacio como herramienta indisoluble de la ordenación del territorio. En su comienzo, los procedimientos eran centralizados y poco ágiles, pero permitían una clasificación detallada de algunos espacios singulares. Las intensas transformaciones del s. XX, a menudo mal planteadas (turismo, concentración parcelaria, autovías, líneas de tren), han despertado una conciencia crítica acerca de los cambios del paisaje. De forma paralela, la emergencia de la preocupación ambiental y patrimonial ha contribuido a multiplicar las miradas sobre el territorio, e indirectamente, sobre el paisaje. Si en sus comienzos el paisaje era en Francia ante todo un valor pintoresco, asociado a su representación artística (Leyes de 1906 y 1930), posteriormente emerge la concepción ecosistémica del territorio, y recientemente la valoración cultural.

A partir de 1983, el reparto de competencias entre los diversos niveles de la Administración se ha establecido sobre la base de que "el territorio francés es el patrimonio común de la nación. En el marco de sus competencias, cada colectividad pública es su gestionaaria y su garante", distribuyendo entre Estado, regiones, provincias y municipios la protección y gestión del paisaje.

La ley de 1993 contempla en su globalidad el paisaje, incluyendo sus varias dimensiones: natural, urbano, rural, singular, de pequeña escala. No sólo el paisaje *natural*, sino también el paisaje *construido* pueden ser objeto de atención; y además de los enclaves privilegiados, se engloba en la política del paisaje espacios antes excluidos de gestión: entradas de ciudad, bordes de infraestructura. El reparto de competencias se basa en una asignación clara: el Estado puede emprender iniciativas de protección y puesta en valor sobre territorios considerados de alto valor; los municipios deben integrar estas iniciativas en su actividad de planificación. La función

inventarial y de observatorio recae principalmente sobre las regiones y provincias según la ley de 1995.

Un rasgo útil de la experiencia francesa es el modelo multisectorial adoptado a raíz de la Ley del paisaje de 1993. En efecto, esta ley se ramifica de forma plural mediante directivas incorporadas en otras leyes que involucran el paisaje. De acuerdo con ello, los ministerios de Medio Ambiente, Cultura, Agricultura y Fomento incorporan desde 1993 la consideración paisajística a su acción legislativa.

El concepto central introducido por el Ministerio de Medio Ambiente es éste: el paisaje es un factor de coherencia y sentido que vincula entre sí las actuaciones sobre el territorio. De ahí los tres ejes de acción elegidos: fomento del conocimiento, refuerzo de la consistencia entre acciones públicas sectoriales, y mantenimiento de la capacitación.

Esta política supone la necesaria colaboración con los otros ministerios interesados. Cultura se ocupa ante todo del paisaje en su conexión con arqueología, patrimonio, conjuntos monumentales y entradas urbanas. Montes busca aunar los métodos racionales de explotación forestal con la promoción del uso paisajístico. Agricultura intenta aprovechar los programas agro-ambientales para afirmar la componente paisajística. Fomento se consagra a la impulsión de Planes de Ordenación de distinta escala, en los que factores como la parcelación y su influencia en el paisaje son determinantes.

Esta distribución de competencias se complementa con leyes específicas para zonas con rasgos comunes: el litoral y la montaña. La integración del paisaje como concepto de guía en las acciones de ordenación territorial y en los desarrollos sectoriales alcanza su punto más evolucionado con los proyectos participativos de paisaje, en los que una pluralidad de agentes sociales se reúne para delinear una evolución paisajística.

Es específicamente francesa la permanente referencia al marco vivencial (“cadre de vie”), que enlaza la consideración del paisaje y la búsqueda de calidad de vida. Es también singular la estructura fuertemente centralizada de sus órganos de gobierno, un hecho que no impide el que la reciente adopción de modelos participativos haya incorporado numerosos agentes sociales y administrativos de muy variada escala. La presencia de departamentos, regiones y municipios es particularmente notable en la elaboración de los Atlas del Paisaje, en la gestión de los Parques Naturales Regionales, así como en la discusión en torno a la ordenación territorial.

## Siglas.

- DDAF: Directions départementales de l'agriculture et de la forêt (Direcciones provinciales de Aguas y Montes).
- DDE: Directions départementales de l'environnement (Direcciones provinciales de medio ambiente).
- DDE: Directions départementales de l'équipement (Direcciones provinciales de fomento).
- DIREN: Directions régionales de l'environnement (Direcciones regionales de medio ambiente).
- DNP: Direction de la nature et des paysages (Dirección general de la naturaleza y los paisajes).
- DRAF: Directions régionales de l'agriculture et de la forêt (Direcciones regionales de Aguas y Montes).
- DRIRE: Directions Régionales de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (Direcciones regionales de industria, investigación y medio ambiente).
- DTA: Directives territoriales d'aménagement (directivas territoriales de ordenación).
- JO: Journal Officiel (Boletín Oficial del Estado).
- LOADT: Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (Ley de directrices para la ordenación y el desarrollo territorial : *Loi Pasqua*).
- LOADDT: Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire LOADDT (Ley de directrices para la ordenación y el desarrollo sostenible territorial: loi Voynet).
- MEDD: Ministère de l'Ecologie et du Développement durable (Ministerio de Ecología y Desarrollo Sostenible).
- OGAF: Opération groupée d'aménagement foncier (Operación agrupada de ordenación catastral).
- ONCFS: Office national de la chasse et de la faune sauvage (Oficina Nacional de Caza y Fauna Silvestre).
- ONF: Office national des forêts (Oficina Nacional de Montes).
- PNR: Parc Naturel Régional (Parque natural regional).
- PLU: Plans locaux d'urbanisme (planes locales de urbanismo).
- POS: Plan d'Occupation des Sols (Plan de uso del suelo).
- SCOT: Schémas de cohérence territoriale (Planes de coherencia territorial).
- SSC: Schémas de services collectifs (Planes de servicios colectivos).

- SDAP: Services départementaux de l'architecture et du patrimoine (Servicios provinciales de arquitectura y patrimonio).
- SDAU: Schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (Planes de directrices de ordenación y urbanismo).
- SRU: Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (Ley sobre solidaridad y renovación urbana).
- ZPPAUP: Zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (Zonas de protección del patrimonio arquitectónico, urbano y paisajístico).

### Otras siglas.

- ABF: Architecte des Bâtiments de France.
- ADASEA: Association Départementale pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles.
- ANAH: Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat.
- CAUE: Conseil en Architecture, en Urbanisme et en Environnement.
- CATER: Cellule d'Assistance Technique à l'Entretien des Rivières.
- CDC: Communauté de Communes.
- CDOA: Commission Départementale d'Orientation Agricole.
- CIAT: Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire.
- CIADT: Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire.
- CNASEA: Centre National d'Aménagement des Structures d'Exploitations Agricoles.
- CTE: Contrat Territorial d'Exploitation.
- DDAF: Direction Départemental de l'Agriculture et de la Forêt.
- DDE: Direction départementale de l'Equipement.
- DGE: Dotation Globale de l'Equipement.
- DOCUP: Document de Programmation.
- DRAC: Direction Régionale des Affaires Culturelles.
- DRAF: Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt.
- EPCI: Etablissement Public de Coopération Intercommunale.
- FEDER: Fonds Européen de Développement Régional.
- FEOGA: Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole.

- FSE: Fonds Social Européen.
- MH: Monument Historique.
- MO: Maître d'Ouvrage.
- OPAH: Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat.
- PAH: Prime à l'Amélioration de l'Habitat.
- PALULOS: Prime à l'Amélioration des Logements à Usage Locatif et à Occupation Sociale.
- PEP: Pôle d'Economie du Patrimoine.
- PLU: Plan Local d'Urbanisme.
- POS: Plan d'Occupation des Sols.
- PC: Permis de Construire.
- PS: Plafond de Subvention.
- SDAP: Service Départemental de l'Architecture et du Patrimoine.
- SRU: Solidarité et Renouvellement Urbain.
- TB: Taux de Base.
- ZAC: Zone d'Aménagement Concerté.
- ZPPAUP: Zone de Protection du Patrimoine Architectural Urbain et Paysager.
- ZPR: Zone de Publicité Restreint.

## **Documentación revisada.**

### Textos legales.

Loi du 21 avril 1906 sur la protection des sites et des monuments naturels de caractère artistique.

Loi du 31 décembre 1913 (modifiée) sur les monuments historiques (JO du 4 janvier 1914).

Loi 43-92 du 25 Février 1943, art 3, JO 4 mars 1943. Modifica la Loi du 31 décembre 1913.

Loi du 16 octobre 1919 relative à utilisation de l'énergie hydraulique (JO du 18 octobre 1919).

Loi du 2 mai 1930 (modifiée) sur la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque (JO du 4 mai 1930).

Décret n° 54-1251 du 20 décembre 1954 (réorganisation foncière et remembrement).

Loi n° 60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création de parcs nationaux (JO du 23 juillet 1960).

Loi n° 62-903 du 4 août 1962 complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et tendant à faciliter la restauration immobilière (loi Malraux - JO du 7 août 1962).

Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature (JO du 13 juillet et rectification du 28 nov. 1976). Évaluation environnementale.

Loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture (JO du 4 janvier 1977)

Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat (JO du 9 janvier 1983).

Loi n° 91-2 du 3 janvier 1991 relative à la circulation des véhicules terrestres dans les espaces naturels et portant modification du Code des communes (JO du 5 janvier 1991).

Loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 relative à la protection et à la mise en valeur des paysages et modification de certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques (JO du 9 janvier 1993).

Instruction du Ministère de l'environnement DNP n° 38 du 21 janvier 1993, publiée au BOMELT n° 752/9/93 du 10 avril 1993. Mise en œuvre des dispositions de la directive 92/43.

Circulaire du Ministère de l'agriculture et du développement rural du 28 janvier 1993, DERF/SDEF n° 3002 (non publiée).

Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (JO du 3 février 1995, loi Barnier).

Loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, loi Pasqua (LOADT).

Circulaire n° 95.23 du 15 mars 1995 relative aux instruments de protection et de mise en valeur des paysages.

Décret n° 95-631 du 5 mai 1995 relatif à la conservation des habitats naturels et des habitats d'espèces sauvages d'intérêt communautaire, publié au JO du 7 mai 1995.

Loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, loi Voynet (LOADDT).

Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003. Urbanisme et habitat.

Projet de loi autorisant l'approbation de la Convention européenne du paysage (22-12-2003).

Arrêté du 25 octobre 2004 instituant le Prix du paysage, J.O n° 259 du 6 novembre 2004, page 18783, texte n° 37.

Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, JO du 24 février 2005.

Loi n° 2005-1272 du 13 octobre 2005 autorisant l'approbation de la convention européenne du paysage, JO n° 240 du 14 octobre 2005.

## Referencias en Internet.

### Textos legislativos de alcance paisajístico.

Portal de Legifrance <[www.legifrance.gouv.fr/html/index3.html](http://www.legifrance.gouv.fr/html/index3.html)>.

Ley del paisaje (loi paysage) <[www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=ENVX9200202L](http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=ENVX9200202L)>.

Directorio de derecho <[www.droit.org](http://www.droit.org)>.

Droit de l'Environnement <<http://www.denv.auf.org/>>.

Société Française pour le Droit de l'Environnement <<http://www-sfde.u-strasbg.fr>>.

La documentation française <<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/>>.

### Organismos público.

Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales <<http://www.agriculture.gouv.fr/spip>>.

Ministère de l'Écologie et du Développement Durable <<http://www.environnement.gouv.fr>>.

Institut français de l'environnement (IFEN) <[www.ifen.fr/](http://www.ifen.fr/)>.

Office National des forêts <[www.onf.fr](http://www.onf.fr)>.

Portal de vida pública francesa (las políticas patrimoniales) <<http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politique-patrimoine/chronologie/>>.

### Observatorio del paisaje.

Conservatoire du littoral et des rivages lacustres <[www.conservatoire-du-littoral.fr/](http://www.conservatoire-du-littoral.fr/)>.

Indicateur paysage agro-environnemental <<http://indicateur.paysage.free.fr/fra/introduction.html>>.

Observatoire régional de l'Environnement Poitou Charente <<http://www.observatoire-environnement.org>>.

### Paisaje y ordenación urbana:

Ministerio de fomento <[www.urbanisme.equipement.gouv.fr/cdu/accueil/bibliographies/paysamenag/amenat.htm](http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/cdu/accueil/bibliographies/paysamenag/amenat.htm)>.

### Sociedades científicas y Universidad.

Société de Géographie [www.socgeo.org/](http://www.socgeo.org/) <[www.france.diplomatie.fr/archives/dossiers/regards/texte1.html](http://www.france.diplomatie.fr/archives/dossiers/regards/texte1.html)>. <<http://gallica.bnf.fr/themes/1maXVIII18.htm>>.

Documentos de Pierre Dérioz (Université d'Avignon et des Pays de Vaucluse - UMR Espace / Laboratoire Structures et Dynamiques Spatiales) <[www.geo.univ-avignon.fr/Site%20Avignon/pages/labo/Ac%20DERIOZ.html](http://www.geo.univ-avignon.fr/Site%20Avignon/pages/labo/Ac%20DERIOZ.html)>.

Géococonfluences (DGESCO - Direction générale de l'enseignement scolaire y ENS LSH (École Normale Supérieure - Lettres Sciences Humaines) de Lyon) <<http://geoconfluences.ens-lsh.fr/doc/transv/paysage/PaysageVoc.htm>>.

Centre International de Droit Comparé de l'Environnement <<http://www.cidce.org/>>.

Institut National d'Horticulture, ENSHP (Ecole Nationale Supérieure d'Horticulture et d'Aménagement du Paysage) y ENIHP (Ecole Nationale d'Ingénieurs de l'Horticulture et du Paysage) <[http://www.inh.fr/pages/inhu/inhu\\_pays.htm](http://www.inh.fr/pages/inhu/inhu_pays.htm)>.

Ecole Nationale Supérieure du Paysage de Versailles <<http://www.versailles.ecole-paysage.fr/index800.html>>.

### Espacios protegidos.

Portal de los parques nacionales <[www.parcsnationaux-fr.com](http://www.parcsnationaux-fr.com)>.

Parques naturales regionales (Parcs naturels régionaux, PNR) <[www.parc-naturels-regionaux.tm.fr](http://www.parc-naturels-regionaux.tm.fr)>.

### Asociaciones.

Asociaciones "Paysages de France". Edita el semestral *Action Paysage* <<http://paysagesdefrance.free.fr/pdf/index.htm>>.

Arbre & Paysage 32 (Asociación de defensa de los setos verdes, y en general, del arbolado agrario) <<http://www.arbre-et-paysage32.com/>>.

Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France <<http://www.reveursdepoles.com/Mes%20livres/Paysage/paysage%20defense.htm>>.

### Patrimonio y memoria.

<[www.france.diplomatie.fr/label\\_france/FRANCE/IDEES/memoire/memoire.html](http://www.france.diplomatie.fr/label_france/FRANCE/IDEES/memoire/memoire.html)>.

<[www.histoire.fr/bleu/html/historeshistoriens/nora.htm](http://www.histoire.fr/bleu/html/historeshistoriens/nora.htm)>.

AFIGÉO (Association Française pour l'Information Géographique) <<http://www.afigeo.asso.fr/>>.

Réseau École et Nature <<http://www.ecole-et-nature.org/>>.

France Nature Environnement (FNE) <<http://www.fne.asso.fr>>.

ARPEJE (Association pour la réussite et la promotion des juristes de l'environnement) <<http://www.arpeje.net>>.

Agir pour l'Environnement <<http://www.agirpourenvironnement.org>>.

Association Vie et Paysages <<http://perso.club-internet.fr/vieetpaysages>>.

Lucha contra la publicidad: "Le village sans pub" <<http://sanspub.levillage.org>>.

Essonne Nature Environnement <<http://www.ene91.fr/>>.

Association Nationale pour la Protection du Ciel Nocturne (ANPCM)

<<http://astrosurf.com/anpcn>>.

### Gestión concertada del paisaje.

Macizo central francés <[www.cybergeo.presse.fr/paysenvi/texte/michelin.htm](http://www.cybergeo.presse.fr/paysenvi/texte/michelin.htm)>.

### Pedagogía del paisaje.

La collection MAG. Géographie: lecture de paysage en classe de 6e  
<[www.cndp.fr/magarts/paysages/college.htm](http://www.cndp.fr/magarts/paysages/college.htm)>.

L'académie d'Aix-Marseille. Pédagogie <<http://pedagogie.ac-aix-marseille.fr/>>.

L'académie de Grenoble. Les grands types de paysages en sixième: exercices  
<<http://www.ac-grenoble.fr/histoire/didactique/college/doche/doche.htm>>.

MESOE (Méditerranée Enseignement Secondaire Observation et Environnement)  
<[www2.ac-toulouse.fr/mesoe/sommaire/index.htm](http://www2.ac-toulouse.fr/mesoe/sommaire/index.htm)>.

La collection MAG. Architecture, l'insertion du bâti dans le site  
<[www.cndp.fr/magarts/architecture2/edito.htm](http://www.cndp.fr/magarts/architecture2/edito.htm)>.

La collection MAG. L'hypothèse du paysage <[www.cndp.fr/tice/teledoc/dossiers/dossier\\_paysage.htm](http://www.cndp.fr/tice/teledoc/dossiers/dossier_paysage.htm)>.

INRA <[www.corse.inra.fr/sf97/index.html](http://www.corse.inra.fr/sf97/index.html)>.

Education en environnement <<http://www.education-environnement.org>>.

### Otro.

Consultora *Entreprises Territoires et Développement*  
<<http://www.projetdeterritoire.com/>>.

Eólicas y su impacto <[www.eoliennes.net](http://www.eoliennes.net)>.

Ministère de l'Environnement, France. Grand prix du paysage  
<<http://www.environnement.gouv.fr/telch/dp-prixpays.rtf>>.

### **Bibliografía.**

BAUDRY, J. y BUREL, F. (1984), «"Remembrement": landscape consolidation in France», en *Landscape Planning*, vol. 11, pp. 235-241.

BÉRINGUIER, P., P. DÉRIOZ, y A-É. LAQUES (1999), *Les paysages français*. Armand Colin, Paris.

CANSELIER, C y DIRAISON, A (1998), *Le paysage dans le droit (recueil de textes)*, Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Direction de la nature et des paysages, Paris.

COLSON F., I. ALMANDOZ y A. STENGER (1996), «La participation des agriculteurs à l'amélioration du paysage. Résultat d'une enquête auprès d'agriculteurs en Loire-Atlantique», en *Le Courrier de l'environnement de l'INRA*, vol. 28.

DUMONT-FILLON, N. (2002), *Les politiques publiques de paysage et de patrimoine : un outil de gestion des territoires. Le cas du marais Vernier (Eure) et des coteaux de La Roche-Guyon (Val d'Oise)*. Thèse Sciences de l'Environnement de ENGREF, Eaux et Forêt.

FROMAGEAU, J., GUTTINGER, P. (1993), *Droit de l'environnement*. Eyrolles, Paris.

- KLEINDIENST, A. (1999), *Boite à outil paysage*, Parcs naturels régionaux de France.
- LARRUE, C. (2000), *Analyser les politiques publiques d'environnement*. Paris, Montréal, L'Harmattan.
- LEPART J., P. MARTY y O. ROUSSET (2000), «Les conceptions normatives du paysage. Le cas des Grands Causses», en *Natures sciences sociétés*, vol. 8, n° 4, pp. 16-25.
- ROMI, R. (1999), *Droit et administration de l'environnement* (3e édition). Montchrestien Domat, droit public.
- ROUSSO, A. (1995), «Le droit du paysage : un nouveau droit pour une nouvelle politique», en *Courrier de l'environnement de l'INRA*, n°26, pp. 29-42.
- SAINTENY, G. (1999), «Une politique du paysage», en *Regards sur l'actualité*, n°250, la Documentation française, pp. 19-32.
- TRAPITZINE R., R. LE ROY, D. COROT y P. CADIEU (1995), *La Loi Paysage*, La lettre du cadre territorial, Voiron.
- VV AA (1993), *Agriculture et paysage : concilier pratiques agricoles, respect de l'environnement et qualité du paysage*, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Paris.
- VV AA (1996), *Paysage, orientation bibliographique*, Ministère de l'Equipement, des Transports et du Tourisme, Paris.
- ZARMATI, S. (1980), «Guest editorial: landscape planning in France», en *Landscape Planning*, vol. 7, pp. 191-202.



# PANORAMA DE LAS POLITICA DE PAISAJE EN LOS PAISES BAJOS.

Antecedentes.

Legislación en materia de paisaje.

- Naturaleza.
- Ordenación del territorio.
- Vivienda.
- Vistas de ciudades o núcleos protegidos.
- Impacto ambiental.

Políticas e instrumentos:

- Articulación administrativa.
- Estrategia paisajística y directrices.
- Instrumentos específicos.
- Asociacionismo.
- Convenio Europeo de Paisaje.

Síntesis y valoración.

Siglas.

Documentación revisada.

## Antecedentes.

Aunque el término *paisaje* surgió por primera vez en neerlandés en el siglo XV, los Países Bajos han tardado mucho en establecer una política de paisaje en comparación con otros países del oeste de Europa.

La constitución neerlandesa vigente se promulgó en 1848 y ha sido modificada múltiples veces. No consta en ella el término *paisaje* expresamente, pero el art. 21 destaca: "El cuidado de la administración está dirigido hacia la habitabilidad del país / del territorio y hacia la protección y mejora del medio ambiente".

Hay dos leyes del primer tercio del siglo XX importantes para el desarrollo de las políticas de paisaje:

### Vivienda y Ordenación del Territorio.

La Ley de la Vivienda de 1901 fue elaborada para mejorar el nivel de la vivienda y sanidad pública. Con tal fin, se adoptó una serie de normativas estrictas orientadas al fomento de la calidad de la vivienda, entre ellas la obligación de obtener una licencia de construcción para edificar o ampliar edificios.

La ley supone el primer paso a un sistema nacional de planificación del territorio: se obligaba a los municipios a elaborar planes locales de ordenación del territorio (*bestemmingsplannen*) y merced a dos modificaciones (en 1921 y 1931), también las regiones debían elaborar planes regionales de ordenación del territorio (*streekplannen*). La ley permitió grandes avances en la ordenación territorial de la urbanización, una urbanización que ha sido espectacular en el siglo XX. Pero la ley no sólo tenía hondo impacto en el desarrollo del paisaje: también supuso el primer paso para un sistema de ordenación del territorio, en el que posteriormente se introdujeron poco a poco normativas y regulaciones paisajísticas.

Se modificó la ley estructuralmente en 1962 (pasando la legislación en cuanto a la ordenación del territorio a una ley específica) y en 1991.

### Fincas rústicas.

La Ley sobre la Belleza Natural del año 1928 formulaba directrices y establecía subvenciones para la protección y gestión de fincas rústicas privadas. A cambio de preservar los valores históricos y naturales de sus fincas y el entorno durante 25 años, los propietarios reciben subvenciones. La ley es todavía vigente.

Importante para entender los avances en las políticas de paisaje en los Países Bajos es el asociacionismo. Ya en los años 20 y 30 del siglo XX surgieron organizaciones sin ánimo de lucro para proteger la naturaleza, monumentos naturales y el paisaje: así

las Organizaciones Regionales para el Paisaje (*Provinciale Landschappen*). Las ONGs de aquella época compraron terrenos y constituyeron los primeros Parques Nacionales; por su parte, las administraciones públicas dieron los primeros pasos en cuanto a los Parques Nacionales en la segunda mitad del siglo XX. Los primeros Parques Nacionales tenían como función proteger la naturaleza, un objetivo que aún hoy se mantiene (anterior a las medidas de protección del paisaje).

## **Legislación en materia de paisaje.**

Se resume seguidamente el tratamiento de paisaje en la legislación vigente, presentada de forma temática.

### **Naturaleza.**

La ley que marca hoy día la política del paisaje surgió en 1998 (Ley sobre la Protección de la Naturaleza y del Paisaje 1998). Sustituye a una ley de 1967, en un esfuerzo por adecuarse a la legislación europea. Para superar algunas deficiencias, fue modificada ligeramente en 2005.

- El capítulo 2 establece que a nivel estatal se deben elaborar Planes sobre la Naturaleza (*Natuurbeleidspennen*) cada ocho años para la conservación, restauración y el desarrollo sostenible de valores naturales y paisajísticos a corto, medio y largo plazo. Los Ministros correspondientes deciden luego hasta qué punto es preciso cambiar otras políticas sectoriales en virtud de dicho Plan. La ley obliga al Instituto Nacional de la Sanidad Pública y Ambiente a realizar el seguimiento (publicar una evaluación anual) sobre las políticas de naturaleza y paisaje y sobre la evaluación de los paisajes en sí.
- El capítulo 3 se concentra en la protección de la naturaleza (áreas y monumentos naturales y hábitats) en seguimiento de las correspondientes normativas europeas. La administración central indica objetos de protección, en los que se prohíben actividades que podrían afectar la naturaleza, y las administraciones regiones deben ejecutar la política. En el Objetivo de Conservación (*instandhoudingsdoelstelling*) que acompaña a la inscripción de dichos objetos se prescribe "la preservación, restauración y desarrollo de la belleza natural del objeto".
- El capítulo 4 abarca la legislación de las vistas paisajísticas protegidas (vistas que no necesariamente contienen edificios). Las administraciones regionales pueden inscribir vistas paisajísticas protegidas mediante una *Decisión*. Las Decisiones deben contener una descripción de la vista y una indicación de actuaciones que puedan perturbar la panorámica. El municipio correspondiente debería introducir la vista paisajística protegida en el plan local de ordenación del territorio (*bestemmingsplan*).

También en 1998 surge la Ley sobre la Flora y Fauna, complementaria de la Ley sobre la Protección de la Naturaleza y del Paisaje 1998. Objetivo de la ley es la protección de la flora y fauna en general, estando centrada sobre todo en las especies amenazadas por extinción. La repercusión de esta ley sobre el paisaje es notable (a través de sus normativas de protección de hábitat) pero la protección del paisaje no está mencionada como un objetivo de la ley.

La Ley sobre los Bosques del año 1961 tiene como objetivo “proteger el área total de bosques (...) y preservar la belleza natural o paisajística”. La Administración estatal exige, a cambio de permitir talas de bosques privados, replantaciones (en el mismo lugar o en otro) a cargo del propietario o usuario del terreno, en extensión equivalente a la del bosque cortado. Dicha ley concede a la misma Administración la potestad de prohibir la tala de árboles y bosques privados, a cambio de una subvención adecuada.

## Ordenación del Territorio.

La Ley sobre la Ordenación del Territorio (1962, modificada múltiples veces) estructura el régimen de la planificación y ordenación del territorio:

- La administración estatal deberá elaborar una directriz nacional sobre el uso y la ordenación del territorio. En este documento, la administración estatal además debería publicar sus *decisiones planificadoras básicas* en temas territoriales, las cuales determinarán la estrategia nacional en cuanto a la ordenación del territorio y al desarrollo territorial.
- Las administraciones regionales y locales deberán elaborar planes de ordenación del territorio a su propio nivel, y en armonía con lo establecido por el plan superior.

En 2007 entrará en vigor la Nueva Ley sobre la Ordenación del Territorio. Su característica más importante será la subsidiaridad y la descentralización.

En 1985 entró en vigor la Ley sobre la Ordenación del Suelo Rural. En áreas rurales donde se planifica una reordenación intensiva del territorio (a menudo por el proceso agrícola de concentración parcelaria), se deberá elaborar un *programa de ordenación del suelo rural*. La administración central y la regional, en cooperación con una comisión independiente, planifican y ejecutan el programa. El programa ha de contener una descripción de las consecuencias previstas como resultado de las medidas, específicamente en lo tocante a naturaleza y paisaje. En el futuro próximo, la ley será sustituida por otra ley (con el mismo nombre) en la que se descentralizarán las responsabilidades y se formalizarán nuevos instrumentos.

La Ley sobre la Restauración de Áreas Rurales de Uso Concentrado surge en 2002 y se aplica a zonas de alta concentración de ganadería intensiva, que ocasionan graves problemas ambientales. La ley prevé la mejora de la estructura espacial, y de la

calidad ambiental, natural y paisajística. Con ayuda estatal, a nivel regional se debería instalar una comisión que elabore un *plan de restauración*. Este plan deberá contener entre otros un mapa de delimitación, que a su vez debe indicar las áreas naturales, bosques y elementos paisajísticos (elementos culturales e históricos, naturales y geográficos) a proteger o desarrollar.

## Vivienda.

La vigente Ley sobre la Vivienda de 1962 fue modificada en 1991. Dicha ley regula las licencias de construcción. En los municipios, la Comisión de Vivienda Municipal basa su conclusión en parte en los efectos visuales-escénicos previstos en el entorno de la construcción. Su decisión toma también en consideración la posible pertenencia del edificio previsto a una panorámica protegida, como se explica seguidamente.

## Vistas de ciudades o núcleos protegidos.

La Ley sobre los Monumentos de 1988 establece que a nivel estatal se podrán catalogar *vistas de ciudades o núcleos protegidas*. Las responsabilidades de protección de las vistas recaen sobre las administraciones a nivel regional y local.

A través de la incorporación de las vistas protegidas a los planes de ordenación territorial (*streekplannen*), las regiones ofrecen a sus municipios un instrumento para prohibir construcciones o demoliciones de edificios dentro de la vista protegida, a través de la Comisión de Vivienda Municipal. Ésta decide sobre la viabilidad de remoción de edificios, o la promoción de nuevas construcciones dentro de una vista: para ello se tiene en cuenta la imagen histórico-cultural de la pan.

## Impacto ambiental.

En la Ley sobre la Gestión Ambiental de 1979, se incluyó un capítulo sobre la Evaluación del Impacto Ambiental en 1987 en un esfuerzo por adecuarse a la legislación europea. El objeto de la evaluación es el medio ambiente; no se especifica la dimensión paisajística, aunque en la práctica el paisaje influye en la toma de decisiones.

## **Políticas e instrumentos.**

### Articulación administrativa.

#### Ministerios.

El Ministerio de Agricultura, Naturaleza y Calidad Alimentaria (LNV) tiene la gran mayoría de las competencias y responsabilidades sobre paisaje. Varias Direcciones Generales de dicho Ministerio (entre otras *Naturaleza, Agricultura y Campo*) intervienen en la elaboración e impulsión de las políticas de paisaje, pero no existe una Dirección General específicamente dedicada a paisaje.

El Ministerio de Enseñanza, Cultura y Ciencias (OCW) goza de menos competencias paisajísticas. El Servicio Estatal del Cuidado de los Monumentos y la Inspección del Patrimonio Cultural son las direcciones con competencias paisajísticas específicas.

#### Instituciones paisajísticas.

Se asiste actualmente a una progresiva descentralización en los Países Bajos. Si bien el Estado sigue marcando (en relación con la política del paisaje) las líneas principales estratégicas y haciéndose cargo de nuevas atribuciones, es evidente que los municipios y las regiones disponen de un número creciente de competencias y responsabilidades, especialmente en lo que concierne a las políticas del paisaje.

El Consejo para el Espacio Rural depende, desde 1997, del Ministerio LNV. Dicha institución aconseja el gobierno y los Parlamentos sobre las líneas estratégicas de las políticas a medio y largo plazo referidas al espacio rural. Su asesoramiento tiene importantes repercusiones paisajísticas.

Desde 1806 existe la institución del *Rijksbouwmeester*, Asesor Nacional en materia de Arquitectura. Napoleón creó la institución para fomentar la calidad de los Palacios Reales. Poco a poco, se convirtió en un modo de *ombudsman*, institución pública independiente con gran influencia moral. Hoy día tiene como misión fomentar la calidad arquitectónica de edificios e infraestructura de las administraciones públicas pero también de otras entidades (privadas). La figura del *Rijksbouwmeester* es única en el mundo, aunque recientemente se creó en Escocia una institución basada en su precursor neerlandés.

En virtud de su prestigio y dada la voluntad del gabinete de intensificar las sinergias entre las políticas de arquitectura, patrimonio, desarrollo paisajístico y ordenación del territorio, se extendió su ámbito de acción creando en 2004 dos cargos similares, ligados a la institución *Rijksbouwmeester*: el Asesor (Consejero) Nacional en materia de Paisaje y el Asesor (Consejero) Nacional de Patrimonio Cultural se incorporaron al Taller del *Rijksbouwmeester*. Ambos asesores deberán impulsar sus respectivos temas en la planificación y el desarrollo territorial.

El Ministerio LNV depende en gran medida de los estudios llevados a cabo por el Centro de Investigación Nacional sobre el Medio Rural *Alterra Wageningen*, asociado a la Universidad de Wageningen. Dicho centro se ha especializado en asuntos paisajísticos.

### Estrategia paisajística y directrices.

El Estado neerlandés se compromete a reforzar la calidad paisajística a medida que avanzan los cambios territoriales, asegurando el equilibrio entre los aspectos ecológicos, económicos y estéticos del paisaje, entendido éste como la totalidad del territorio.

El Ministerio LNV aspira a desarrollar paisajes de calidad. Las intervenciones territoriales están permitidas, pero deben mejorar o preservar la calidad paisajística. Con tal fin, el paisaje ha de figurar desde el principio del proceso de planificación y es esencial que las regiones y los municipios desarrollen la idea. La administración central realiza fundamentalmente funciones de apoyo. La política de desarrollar paisajes de calidad tiene como objetivo principal el territorio rural y se apoya en cuatro directrices temáticas:

- Naturaleza: *Naturaleza para Personas, Personas para la Naturaleza* (2000).
- Ordenación del Territorio: *Territorio* (2004).
- Campo: *Programa para un Campo Vital* (2004).
- Historia-cultural y ordenación del territorio: *Belvedere* (1999).

Se puede entender las siguientes directrices como líneas estratégicas para la elaboración de las políticas de paisaje.

#### Directriz *Naturaleza para Personas, Personas para la Naturaleza* (NvM/MvN).

El principal autor del documento es el Ministerio de LNV, pero los Ministerios de VROM y VW también apoyaron su elaboración. Es el resultado directo de la Ley sobre la Protección de la Naturaleza y del Paisaje 1998, que exige la publicación de un Plan sobre la Naturaleza cada ocho años.

La Directriz Naturaleza para Personas, Personas para la Naturaleza expresa la visión general de la administración central y propone planes concretos para el futuro a corto y medio plazo, desde un punto de vista intersectorial. Su objetivo general para naturaleza, bosques y paisaje es "contribuir realmente a una sociedad sostenible, en que se viva bien a través de la conservación, restauración, desarrollo y uso sostenible de la naturaleza y del paisaje. (...) Se debe entender los objetivos en el contexto de naturaleza y paisaje protegido, gestionado y desarrollado por personas, para el aprovechamiento social". El enfoque territorial paisajístico se centra en los paisajes

rurales. Gracias a esta directriz, por primera vez la preservación y desarrollo del paisaje cultural agrícola consigue llegar a la agenda política.

La directriz origina el instrumento denominado *Impulso de Calidad Paisajística*.

### Directriz Territorio / Programa para un Campo Vital.

Los Ministerios VROM, LNV, VW y EZ elaboraron la Directriz *Territorio*, el quinto plan-marco de ordenación del territorio en los Países Bajos a raíz de la Ley de Ordenación del Territorio de 1962. La Directriz Territorio contiene nuevos enfoques: limita el grado de centralismo y sustituye las restricciones territoriales por el fomento de un "desarrollo deseado". Opta por el principio de *desarrollar con calidad* (también en lo referente al paisaje), adoptado en las políticas y instrumentos paisajísticos del Ministerio LNV.

Instrumentos específicos establecidos por la Directriz *Territorio* son los denominados *Paisajes Nacionales y Calidades básicas*.

El *Programa para un Campo Vital* ha sido presentado junto con la Directriz *Territorio*, que es la elaboración de los ministerios LNV, VROM, VW y OCW para el campo neerlandés. El programa tiene diferentes objetivos para el espacio rural: una economía próspera, buenas condiciones de vida, una estructura social vital y un ecosistema que funcione bien y un paisaje atractivo. El *Programa para un Campo Vital* va acompañado por un programa plurianual, que concreta las medidas e instrumentos encomendados a los ministerios responsables.

Un instrumento específicos que provienen de este programa es el denominado *Ocio natural peri-urbano*.

### Directriz Belvedere.

La Directriz *Belvedere* es otra directriz interministerial (LNV, VROM, VW y OCW) pero su ejecución recae en el Ministerio OCW. La Directriz propone que en la planificación del territorio deberá tenerse en cuenta el territorio específico (local y / o regional) y su identidad histórico-cultural. La Directriz está basada en un mapa de parajes de valor cultural-histórico: a través de esta directriz, se han designado diferentes zonas y ciudades *Belvedere*. Se describen sus características y futuros desarrollos, que se consignan en un Plan de Desarrollo. Como en la directriz Territorio, se opta por preservar desarrollando con calidad, más que por abrumar con restricciones a las ciudades y zonas denominadas Belvedere.

Dicha Directriz propone una nueva manera de pensar a políticos y agentes comerciales, culturales, históricos y técnicos: funciona como una fuente de inspiración. La Directriz no tiene instrumentos específicos permanentes, pero ejerce influencia sobre otros documentos y directrices políticos. Dispone de una Oficina Belvedere que gestiona las subvenciones de proyectos piloto. En su estructura y objetivos, la Directriz es análoga a la Directriz NvM/MvN sobre naturaleza.

## Instrumentos específicos.

Existen instrumentos específicos de diferentes tipos. Se distingue entre instrumentos de protección, planificación, gestión y seguimiento.

### Protección.

#### *Paisajes Nacionales.*

Es un concepto reciente, que proviene de la Directriz Territorio, en la que se identificaron veinte Paisajes Nacionales, un 20 % del territorio neerlandés, con 2.5 millones de habitantes. Son áreas delimitadas globalmente: su delimitación detallada será realizada por las regiones en sus planes de ordenación del territorio.

Los Paisajes Nacionales tienen importancia (inter)nacional. Se caracterizan por la coherencia específica entre varias partes del paisaje como la naturaleza, el relieve, el uso del suelo y la edificación. En su conjugación se recapitula la esencia histórica del paisaje neerlandés. La condición de Paisaje Nacional significa que hay medidas financieras destinadas a conservar y fortalecer las calidades básicas (véase en la sección *Planificación*). En los Paisajes Nacionales, se puede desarrollar proyectos territoriales, pero dentro de unos límites, estando prohibidos los proyectos a gran escala.

#### *Parques Nacionales.*

El Ministerio LNV es el responsable de los veinte parques nacionales neerlandeses. Su creación está basada en la decisión internacional de conservar áreas naturales que representaran al menos uno o más ecosistemas. En la creación de un parque nacional, los propietarios, gestores y otras organizaciones e instancias tienen que dar su permiso y manifestar su voluntad de co-gestionarlo y cuidarlo, con miras a su sostenibilidad.

Los parques reúnen los siguientes objetivos:

- la protección de la naturaleza y paisaje
- el ocio natural
- la educación y información natural
- la investigación

### Planificación

#### *Calidades básicas.*

En todo el territorio neerlandés se consideran cuatro calidades básicas (valores) como fundamento de la calidad paisajística:

- Calidad natural: características de suelo, agua, relieve, geografía física, flora y fauna.
- Calidad cultural: características en cuanto a historia cultural, renovación cultural y diseño arquitectónico.
- Calidad para los usuarios: accesibilidad (recreativa), uso múltiple del espacio (*multifunctionale gebruikskwaliteit*).
- Calidad perceptiva: variación espacial, valor informativo, contraste con el ámbito urbano, carácter verde, tranquilidad, espacio, silencio, oscuridad.

Se desarrollan estos conceptos con más detalle en, entre otras, la Directriz *Belvedere* y la Ley sobre la Flora y Fauna. Las calidades básicas deben ser la base de la coherencia paisajística.

A nivel regional y local, se desarrollan estas calidades básicas en los planes de ordenación del territorio. Las calidades básicas desarrolladas son el punto de partida para los planes nacionales, regionales y locales. Las administraciones regionales y locales deben evaluar las calidades existentes y las deseadas, integrándolas como guía en los desarrollos territoriales. El Estado sigue la inclusión correcta de las calidades básicas en los planes de ordenación del territorio

Se han formulado calidades básicas específicas para los Paisajes Nacionales en la Directriz *Territorio*. Los desarrollos territoriales son posibles, siempre que se conserven las calidades básicas.

Las provincias incluyen en sus planes de ordenación del territorio regional, partiendo de la delimitación global cartográfica de la Decisión Planificadora Clave, una delimitación detallada de los Paisajes Nacionales y desarrollan las calidades básicas específicas. Estas calidades guían el desarrollo territorial; los planes regionales de ordenación de territorio son luego controlados por el Estado en lo referente a la inclusión de las calidades básicas específicas. Para cada Paisaje Nacional hay tres calidades básicas específicas, ligadas a las calidades básicas.

El Estado es sólo responsable del funcionamiento del sistema de las calidades básicas: estimula el pensamiento (en administraciones de menor nivel) mediante programas de calidad, con la ayuda del Asesor Nacional de paisaje y el programa de actuaciones de planificación cultural y espacial. Las regiones y los municipios son las responsables de la ejecución.

#### *Áreas de restauración.*

En las áreas de restauración el objetivo es solucionar la sobrecarga de fertilizantes provenientes de la ganadería intensiva. Mediante un tratamiento específico a cada zona se apuesta por el desarrollo rural. Las administraciones regionales son los directores de esta política y pagan gran parte de los costes, utilizando fondos europeos. La administración central realiza el seguimiento, facilita y co-financia la

ejecución. Los ministerios de Transporte, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente y de Agricultura, Naturaleza y Calidad Alimentaria deben aprobar los planes integrales de reconstrucción.

#### *Decisión para el Desarrollo de Paisajes / Planes de Desarrollo Paisajístico.*

Los Planes de Desarrollo Paisajístico surgen directamente de la estrategia paisajística del Ministerio LNV: desarrollar paisajes de calidad. Destaca la importancia dada al desarrollo de una base fuerte de mejora paisajística a nivel local. La Decisión para el Desarrollo de Paisajes precisa que se subvenciona a municipios (50%) y grupos de municipios (75%) en la elaboración de Planes de Desarrollo Paisajístico. El Estado paga el plan, no la ejecución, siempre que el desarrollo de aquél sea adecuado.

#### *Ocio natural peri-urbano.*

Este instrumento proviene del *Programa para un Campo Vital* y aspira a combatir la escasez de espacios verdes alrededor de, sobre todo, las grandes ciudades del Oeste del País (*Randstad*). *Ocio natural peri-urbano (Recreatie om de stad)* es un instrumento de planificación que comenzará en 2007. Apuesta por la creación de miles de hectáreas de zonas verdes, favoreciendo su uso intensivo, accesibilidad (mediante carriles bici y carriles de peatones), y entrada gratuita. Se distingue entre la construcción, ordenación y gestión de zonas verdes a gran escala y de zonas verdes regionales, de menos importancia. El Estado estimula acciones mediante subvenciones, y las provincias y municipios definen e implementan la política.

#### Gestión.

#### *Subvenciones para fincas rústicas.*

La organización sin ánimo de lucro para la preservación de fincas y granjas históricas (*Stichting PHB*) organiza sobre todo las subvenciones para fincas que protegen, gestionan, restauran o desarrollan la naturaleza o el paisaje. El instrumento se apoya directamente sobre la Ley de Belleza Natural.

#### *Estructura Ecológica Principal / Robustecimiento de Conexiones Ecológicas / Régimen de subvenciones para la gestión de la naturaleza.*

El concepto EHS se origina en 1990 con el Plan sobre la Naturaleza. Éste es el instrumento más importante para la protección de la naturaleza y tiene muchas implicaciones sobre el paisaje. El objetivo es formar una estructura de áreas naturales conectadas, para facilitar a las especies de flora y fauna su expansión por el país y reducir los riesgos de extinción. En 2018 debería estar completa la estructura, que consiste en:

- Reservas y áreas naturales existentes, conexiones ecológicas robustas.
- Grandes masas acuáticas y mar.

- Áreas agrícolas con posibilidades para la gestión agrícola de la naturaleza.

Para alcanzar los objetivos, el gobierno ha cambiado su objetivo y ya no compra terrenos directamente. Paralelamente ha intensificado su estrategia de gestión privada:

- Gestión privada de naturaleza (por propietarios).
- Gestión agrícola de naturaleza (por agricultores).

Como en el caso de los Paisajes Nacionales, la EHS está incorporada en la Directriz Territorio.

### *Impulso de Calidad Paisajística.*

La Directriz NvM/MvN (2000) apuesta para la restauración de elementos paisajísticos, para que:

- aumente el atractivo del ocio;
- refuerce la Estructura Ecológica Principal y con ello la biodiversidad;
- aumente la cantidad de insectos, útiles para prevenir las plagas en la vegetación.

El instrumento es complementario del de EHS que esboza las grandes líneas. Se ha desarrollado este instrumento para tratar elementos paisajísticos singulares.

Hay subvenciones para la construcción y la gestión de los elementos, que están dedicadas sobre todo a agricultores y otros propietarios de suelo rural. Las provincias gestionan la puesta en marcha. Después de haber fracasado en una fase inicial (proyectos pilotos) por problemas financieros y oscuridad de diseño, en el futuro se aplicará sólo a los Paisajes Nacionales.

### Seguimiento.

#### *Observatorio de paisaje (Meetnet landschap).*

Es un instrumento del Ministerio LNV, diseñado para visualizar calidades paisajísticas existentes, y sobre todo seguir cambios paisajísticos sistemáticamente, con el objetivo final de mejorar las políticas de paisaje. Utiliza nueve diferentes temas (objetivos con diferentes indicadores) que tocan los aspectos naturales, histórico-culturales y perceptivos del paisaje. Se lo utiliza también para análisis de escenarios en las Evaluaciones del Impacto Ambiental, y para la elaboración de planes de ordenación del territorio a nivel regional y local.

### *Observatorio de pequeños elementos paisajísticos (Monitor Kleine Landschapselementen).*

Este Observatorio es una iniciativa de la Asociación Gestión de Paisaje en los Países Bajos (*Stichting Landschapsbeheer Nederland*) y se desarrolla con la cooperación de Alterra, el Centro de Investigación Nacional sobre el Medio Rural. Desde su inicio en marzo 2002, los Ministerios LNV y VROM subvencionan al Observatorio, que ya ha elaborado proyectos pilotos, y va a continuar primero con los territorios de los Paisajes Nacionales.

El Observatorio está elaborando un inventario cuantitativo y cualitativo de los pequeños elementos paisajísticos, con una base de datos y mapa digital. El objetivo es cubrir todo el campo neerlandés; es un instrumento en desarrollo, y aún no hay mapas disponibles. Para compilar los datos se han elaborado manuales. Gran parte del trabajo se realiza con apoyo social.

### *Balance de la Naturaleza.*

Es el instrumento de la Ley sobre la Protección de la Naturaleza y del Paisaje que exige la elaboración de un Plan sobre la Naturaleza cada ocho años y una evaluación anual sobre el estado de los recursos naturaleza y paisaje. La Oficina de Planificación Natural y Ambiental (*Milieu- en Natuurplanbureau*) la ejecuta mediante el Balance de la Naturaleza en que se presta mucha atención al seguimiento a (las políticas de) paisaje.

### *Observadores específicos.*

Las directrices tratadas cuentan cada una con un Observatorio para observar la marcha de los objetivos, resultados y efectos. Los ministerios, y sobre todo el de LNV, utilizan sus Observatorios para la evaluación de las políticas de paisaje.

### **Asociacionismo.**

El asociacionismo tiene hondas raíces, que se extienden, al menos, por la primera mitad del siglo XX. En la experiencia neerlandesa es destacable la participación civil. Numerosas organizaciones para la protección y el desarrollo de la naturaleza y el paisaje cuentan con el apoyo de decenas de miles de personas activas, que se hacen cargo de varios aspectos de la gestión del paisaje y naturaleza: sensibilización social, educación, mejora directa. Las organizaciones más importantes son las siguientes:

En los Países Bajos, desde hace décadas, existen doce organizaciones privadas llamadas *Los Paisajes Regionales (de provinciales Landschappen)*, una por provincia. Son las organizaciones más grandes y importantes para la gestión y mejora directa del paisaje. Desde 1989 la organización *Los Paisajes (De Landschappen)* coordina dichas organizaciones en el nivel nacional; aspira a influir sobre las políticas

sectoriales correspondientes. Decenas de miles de voluntarios trabajan en la conservación, gestión y desarrollo de la naturaleza y el paisaje.

La asociación *Gestión de Paisaje en los Países Bajos (Stichting Landschapsbeheer Nederland)* es una organización profesional de voluntarios. En cooperación con propietarios de suelo, miles de voluntarios trabajan en la gestión y desarrollo de los paisajes. La organización les proporciona formación, supervisión, herramientas y un ambiente laboral seguro. En la misma línea actúa la *Organización Monumentos Naturales (Vereniging Natuurmonumenten)*, con la peculiaridad de usar una herramienta: la adquisición de terrenos valiosos. Ello gracias a la participación de casi un millón de socios que la apoyan financieramente o con su trabajo directo.

La asociación *Gestión de los Bosques Estatales (Staatsbosbeheer)* apuesta por un ambiente de vida sostenible para el hombre y la naturaleza. Miles de voluntarios trabajan en la conservación, restauración y gestión de paisajes (y sus valores) en los espacios naturales de esta organización. Sus actividades van desde la mejora directa del paisaje, a la sensibilización social (por ejemplo educación) o el inventario. Se fomenta asimismo el uso de los bosques mediante una constante promoción del ocio.

Pueden citarse hasta diez organizaciones más de voluntarios orientadas a los valores paisajísticos y naturales.

## Convenio Europeo del Paisaje.

Los Países Bajos ratificaron el CEP en 2005, utilizando las conclusiones de un estudio formal del Asesor del Estado titulado *El Convenio Europeo de Paisaje, ¿oportunidad o amenaza para las políticas de paisaje neerlandesas? (Alterra, 2004)*. El estudio concluyó que para ratificar el CEP los Países Bajos no necesitaban cambiar la legislación en cuanto a paisaje. Otros estudios también concluyeron que las políticas del paisaje vigentes y el trasfondo teórico del CEP eran compatibles.

El Parlamento neerlandés ratificó el documento con consentimiento tácito, decisión ágil desde el punto de vista político, pero con implicaciones negativas, pues sin discusión pública el CEP pierde su capacidad de modificar la legislación del paisaje.

Las políticas de paisaje cambian lentamente en la dirección indicada por el CEP. Los Objetivos de Calidad Paisajística reciben cada vez más atención. Las regiones y los municipios están estimulados por el Estado en esta cuestión, porque disponen de responsabilidades crecientes, y elaboran sus propias políticas. Para la plena incorporación del paisaje a las diferentes políticas sectoriales, los conflictos de interés suponen el mayor obstáculo.

Las ONGs muestran más actividad gracias al CEP, como atestigua la publicación del *Manifiesto del Paisaje*, un documento en el que treinta instituciones principales (entre otras, las mencionados en el apartado *Asociacionismo*), conjuntamente con empresas y profesores, se movilizan para la ejecución del CEP en los Países Bajos. Se dedicarán

sobre todo a aumentar la sensibilización social, promover la accesibilidad de los paisajes, mejorar la calidad paisajística, ampliar la financiación, influir activamente las políticas, y cooperar internacionalmente.

## **Síntesis y valoración.**

Para valorar las políticas de paisaje neerlandesas, conviene compararlas conceptualmente con las de Suiza, Francia y por supuesto con las nuestras.

En cuanto a la legislación en materia de paisaje: el paisaje aparece en muchas leyes sectoriales con diferentes valores y en diferentes contextos. Aunque el Ministerio de Agricultura, Naturaleza y Calidad Alimentaria expresa en su página web que su política del paisaje es integral, la legislación, heredada en parte del pasado, no consigue aún unificar el tratamiento.

Un rasgo dominante de la legislación es el vínculo entre los temas paisajísticos (por ejemplo las panorámicas paisajísticas y las de ciudades y núcleos) y la planificación regional y local. La integración de la legislación y algunas políticas de paisaje en la política nacional de ordenación del territorio (incluso en su directriz más importante) puede ser considerada modélica.

Las políticas de paisaje (directrices y instrumentos), aunque no muy desarrolladas en la historia reciente, han conocidas un fuerte progreso en los últimos años. La legislación neerlandesa del paisaje parece bastante escasa y dispersa, lo que no evita el desarrollo de nuevos conceptos en la política paisajística como por ejemplo “preservar desarrollando”, “desarrollo paisajístico”, y “desarrollar con calidad”.

La Ley sobre la Protección de la Naturaleza y Paisaje 1998 proporciona una base firme para realizar seguimiento de las políticas de paisaje y de los paisajes en sí. Gracias a la intensa participación social, existe una densa red de seguimiento de paisaje en los Países Bajos, lo que a su vez es una fuerte base para la adaptación *ex ante* de las políticas de paisaje (Balance de la Naturaleza).

La gestión de paisaje cuenta con cada vez más instrumentos para acercar las políticas de paisaje al pueblo. La voluntad de trabajar en el paisaje natural para su mejora directa es más que presente en los Países Bajos, y básico para la ejecución de políticas de paisaje, incluida la labor de gestión.

Últimamente, el Estado opta por la descentralización de tareas y responsabilidades, traspasando competencias a las regiones, municipios y propietarios de suelo. Aunque la opinión pública no es unánime en cuanto al resultado de esta estrategia, el marco en que se desarrollan los acontecimientos paisajísticos está ciertamente más asentado que antes.

## Siglas.

### Ministerios:

- LNV: *Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*. Agricultura, Naturaleza y Calidad Alimentaria.
- OCW: *Onderwijs, Cultuur en Wetenschap* Enseñanza, Cultura y Ciencia.
- VROM: *Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*. Vivienda, Ordenación del Territorio y Gestión Ambiental.
- VW: *Verkeer en Waterstaat*. Transportes y Agua.
- EZ: *Economische Zaken*. Asuntos Económicos.

### Otros:

- NvM/MvN: *Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur*. Naturaleza para personas, personas para la Naturaleza.
- EHS: *Ecologische Hoofdstructuur*. Estructura Ecológica Principal.
- CEP: Convenio Europeo del Paisaje.

## Documentación revisada.

### Textos legales<sup>1</sup>.

*Nederlandse Grondwet, herzien in 1983*. Constitución neerlandesa, revisada en 1983

*Woningwet, 1901*. Ley sobre la Vivienda, 1901

*Natuurschoonwet, 1928*. Ley sobre la Belleza Natural, 1928.

*Boswet, 1961*. La Ley sobre los Bosques, 1961.

*Wet op Ruimtelijke Ordening, 1962*. Ley sobre la Ordenación del Territorio, 1962.

*Landinrichtingswet, 1985*. Ley sobre la Ordenación del Suelo Rural, 1985.

*Milieubeheerwet, 1979. Hoofdstuk 7 Milieu-effect reportage (1987)*. Ley sobre la Gestión Ambiental, 1979. Capítulo 7: Evaluación del Impacto Ambiental (1987).

*Monumentenwet, 1988*. Ley sobre los Monumentos de 1988.

*Woningwet, 1991*. La nueva Ley sobre la Vivienda, 1991.

*Natuurbeschermingswet 1998, 1998. Wet ter Bescherming van Natuur en Landschap*. Ley sobre la Protección de la Naturaleza y del Paisaje 1998, 1998.

---

<sup>1</sup> Toda la legislación neerlandesa, está disponible en la siguiente página de internet: <[www.wetten.overheid.nl](http://www.wetten.overheid.nl)>.

*Flora- en Faunawet, 1998.* Ley sobre la Flora y Fauna, 1988.

*Reconstructiewet Concentratiegebieden, 2002.* Ley sobre la Restauración de Áreas Ruales de Uso Concentrado, 2002

## Referencias de Internet.

### Instituciones pública.

*Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, LNV.* Ministerio de Agricultura, Naturaleza y Calidad Alimentaria, LNV. <[www.minlnv.nl](http://www.minlnv.nl)>.

*Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschappen, OC&W.* Ministerio de Enseñanza, Cultura y Ciencias, OC&W. <[www.minocw.nl](http://www.minocw.nl)>.

*Rijksbouwmeester.* Asesor (Consejero) Nacional de Arquitectura. <<http://www.rijksbouwmeester.nl/>>.

*Rijksadviseur Landschap.* Consejero Nacional de Paisaje. <[http://www9.minlnv.nl/servlet/page?\\_pageid=104&\\_dad=portal30&\\_schema=PORTAL30&p\\_item\\_id=71164](http://www9.minlnv.nl/servlet/page?_pageid=104&_dad=portal30&_schema=PORTAL30&p_item_id=71164)>.

*Rijksadviseur Cultuur Erfgoed.* Consejero Nacional del Patrimonio Cultural. <<http://www.minocw.nl/persberichten/5789>>.

*Raad voor het Landelijk Gebied.* Consejo para el Espacio Rural. <<http://www.rlg.nl/>>.

*Alterra, kennisinstituut voor de groene leefomgeving.* Alterra, Centro de Investigación Nacional sobre el medio rural. <<http://www.alterra.wur.nl/UK/>>.

*Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.* Instituto Nacional de la Sanidad Pública y Ambiente. <[www.rivm.nl](http://www.rivm.nl)>.

*Natuur- en Milieu Planbureau.* <<http://www.mnp.nl/mnc/i-nl-1346.html>>.

### Documentos políticos y directrices.

*Nota Belvedere.* Directriz Belvedere (1999), Ministerios LNV, VROM, VW y OCW, La Haya. <<http://belvedere.nu/>>.

*Nota Mensen voor Natuur, Natuur voor Mensen.* Directriz Naturaleza para Personas, Personas para la Naturaleza. Ministerios LNV, VROM y V&W, 2000. La Haya. <[http://www.ser.nl/\\_upload/databank\\_deeladviezen/b19276\\_2.pdf](http://www.ser.nl/_upload/databank_deeladviezen/b19276_2.pdf)>.

*Nota Ruimte.* Directriz Territorio (1994), Ministerios VROM, LNV, VW y EZ, La Haya. <<http://www2.vrom.nl/notaruimte/>>.

*Agenda voor een Vitaal Platteland.* Programa para un Campo Vital (2004), Ministerios LNV, VROM, V&W y OC&W, La Haya. <<http://www9.minlnv.nl/>>.

*Agenda voor een Vitaal Platteland. Meerjarenprogramma 2007-201.* Programa para un Campo Vital. Programa plurianual 2007-2013 (2004), Ministerios LNV, VROM, VW y OCW, La Haya. <<http://www9.minlnv.nl/>>

*Recreatie om de stad.* Ocio natural peri-urbano. <<http://www9.minInv.nl/>>.

*Kernkwaliteiten van het landschap.* Calidades básicas del paisaje. <<http://www2.minInv.nl/thema/groen/ruimte/ols/inftgro03.shtml>>.

*Landschapsontwikkelingsplan / Landschap Ontwikkelen met Kwaliteit.* Decisión para el Desarrollo de Paisajes / Planes de Desarrollo Paisajístico. <<http://www2.minInv.nl/thema/groen/ruimte/ols/gemeente/lop/inftgrog101.shtml>>.

*Stichting Particuliere Historische Buitenplaatsen.* Subvenciones para fincas rústicas. <<http://www.stichting-phb.nl/>>.

*Ecologische Hoofdstructuur.* Mapa Estructura Ecológica Principal. <<http://www.minInv.nl/>>.

*Kwaliteitsimpuls landschap.* Impulso de Calidad Paisajística <[http://www9.minInv.nl/servlet/page?\\_pageid=104&\\_dad=portal30&\\_schema=PORTAL30&p\\_item\\_id=71589](http://www9.minInv.nl/servlet/page?_pageid=104&_dad=portal30&_schema=PORTAL30&p_item_id=71589)>.

*Gebiedsherstel.* Áreas de restauración. <<http://www2.vrom.nl/notaruimte/0402041200.html>>.

*Meetnet landschap.* Observatorio del Paisaje. <<http://www.meetnetlandschap.nl/>>.

*Monitor Kleine Landschapselementen.* Observatorio de pequeños elementos paisajísticos. <[www.landschapsbeheernederland.nl](http://www.landschapsbeheernederland.nl)>.

*Natuurbalans.* Balance Natural (varios años). <<http://www.mnp.nl/nl/index.html>>.

*Nationale landschappen.* Paisajes Nacionales. <[http://www.minInv.nl/portal/page?\\_pageid=116,1641092&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&p\\_document\\_id=111568&p\\_node\\_id=1013420&p\\_mode=BROWSE](http://www.minInv.nl/portal/page?_pageid=116,1641092&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_document_id=111568&p_node_id=1013420&p_mode=BROWSE)>.

### Asociacionismo.

*De Landschappen.* Los Paisajes. <<http://www.delandschappen.nl/>>.

*Stichting Landschapsbeheer Nederland.* Asociación Gestión de Paisaje en los Países Bajos. <<http://www.landschapsbeheer.nl/default.asp>>.

*Staatsbosbeheer.* Gestión de los Bosques Estatales. <<http://www.staatsbosbeheer.nl/>>.

### Otros.

Nationale parken. Parques Nacionales. <[http://nl.wikipedia.org/wiki/Nationaal\\_park](http://nl.wikipedia.org/wiki/Nationaal_park)>.

### Bibliografía.

*De Kern van het Landschap; sturen op kwaliteit* (2001), Centro Experto, LNV.

- HAZENDONK, N., PEDROLI, B. (2004), *De Europese Landschapsconventie, kans of bedreiging voor het Nederlandse Landschapsbeleid*. Alterra-rapport 930. Alterra, Wageningen.
- PEERDEMAN, M. V. (2004), *De Europese Landschapsconventie als basis voor het Nederlandse landschapsbeleid* (inédito).
- ROETEMEIJER, W. (2005), *The European Landscape Convention and the Netherlands, a perfect match? An ex-ante evaluation of the implementation of the ELC in the Netherlands* (inédito).
- SCHOTMAN, A. G. M. et al (2003), *Ervaringen met een toetsingsmethode in vier proeftuinen voor de kwaliteitsimpuls landschap*, Alterra, Wageningen.



# PANORAMA DE LAS POLÍTICAS DE PAISAJE EN SUIZA.

Antecedentes.

Legislación en materia de paisaje.

- La ley sobre la protección de la naturaleza y paisaje (LPN).
- Parque Nacional.
- Bosque.
- Agua.
- Impacto ambiental.
- Ordenación del territorio.
- Vías de senderismo.
- Agricultura.
- Decreto federal sobre la creación de una nueva fundación paisajística.

Políticas e instrumentos.

- Articulación administrativa.
- Estrategia paisajística y directrices.
- Instrumentos específicos.
- Asociacionismo.
- Convenio Europeo de Paisaje.

Síntesis y valoración.

Siglas.

Documentación revisada.

- Textos legales.
- Referencias de internet.
- Bibliografía.

## Antecedentes.

Un antecedente de gran importancia para el desarrollo de la política de paisaje en Suiza es la constante histórica que elige el paisaje alpino como base de identidad nacional, lo que se ha puesto de manifiesto en dos distintas maneras.

Ya en tiempos pre-modernos, se convierte el paisaje suizo en base del sentimiento nacional. El paisaje ingresa en una narrativa compartida (se transforma el paisaje en patria). Desde el siglo XIX, el paisaje natural, relativamente selvático y extenso,<sup>2</sup> de Suiza ha proporcionado una base para legitimar la Confederación suiza como país pluri-étnico, cuya composición plural contrastaba en un entorno de países homogéneos en lo lingüístico y lo étnico. Era un proceso de *nation-building* a través del paisaje. Más tarde, esta tendencia se combinó con otra nueva formulación: tras haber nacionalizado la naturaleza, se procede ahora a naturalizar la nación suiza: el paisaje silvestre pasa a ser entendido como fuente de energía prístina y distinción orgánica.

Los grandes precedentes de la política de paisaje vigente se articulan en torno a los siguientes hechos. La Confederación suiza aprobó en 1902 la Ley Federal de Intensa Vigilancia de los Bosques. Ésta contenía legislación de gran importancia para el paisaje: "La superficie cubierta por bosques en Suiza no puede disminuir. Sin duda, este precepto es especialmente relevante cuando el bosque es un elemento característico de un determinado paisaje." En 1965 surgió una Ordenanza que desarrolló dicha ley: estableció que en los desmontes y las repoblaciones forestales "deben tenerse en cuenta de forma adecuada los intereses de la protección de la naturaleza y el paisaje".

Ya en el año 1876, el *Club Jurassien* diseñó la primera reserva natural *Creux im Neuenburger Jura*. El primer Parque Nacional fue creado en 1908 por otra organización privada (*die Schweizerische Naturforschende Gesellschaft*), mientras que la Confederación Suiza participó ya en el año 1914 a través de contratos entre los propietarios y la fundación federal *Schweizerischer Nationalpark* para financiar esta medida de protección. Esta iniciativa supone la más nítida precursora de la actual participación pública en la protección de paisaje.

En 1916 surge una ley sobre la Explotación de la Energía Hidráulica en la que se insta a la protección de la belleza de la naturaleza y del paisaje. Ésta ha de ser preservada, o en el caso de construcción de instalaciones hidráulicas, sometida a los mínimos trastornos.

En 1931 el Parlamento federal rechazó una ley sobre la protección de naturaleza y paisajes. Como resultado de este rechazo, las organizaciones de protección de la naturaleza y de paisaje propusieron la creación de un órgano profesional para fomentar la protección de la naturaleza y paisaje, que vio la luz en 1936 gracias al

---

<sup>2</sup> Todavía el 30 % del superficie está cubierto por bosques, que tienen un carácter más bravío de lo acostumbrado en otros países europeos.

establecimiento de la Comisión Federal para la Protección de la Naturaleza y el Paisaje (CFNP), que ha perdurado con notable protagonismo hasta hoy día.

En los años 30 surgieron los primeros avances en la ordenación del territorio (planificación), a nivel local y subregional. Tras la II Guerra Mundial se multiplicaron los preceptos, planes y reglamentos a estos niveles. Los cantones aprobaron sus leyes sobre todo en los años 60 y 70, mientras que la Confederación fue por detrás. En 1969 se introdujo una modificación en la Constitución que definió la planificación del territorio como tarea exigible también para la Confederación: ella debería establecer las bases de la planificación del territorio que luego habrían de llevar a cabo los cantones.

Una organización local (*Rheinau*) lanzó una iniciativa contra la instalación de una central energética en Rheinau en 1954, pero su moción fue rechazada por votos en el Parlamento. Aun así, ello condujo a la implementación de un artículo federal sobre la protección de bellezas paisajísticas en 1962.

Tres organizaciones de la protección de la naturaleza y del paisaje propusieron una Comisión para inventariar monumentos naturales y paisajísticos de importancia nacional (KLN) en 1959. En 1963 el Parlamento suizo aceptó oficialmente la lista de monumentos.

La vigente Constitución suiza de 1874 contiene, tras su reforma en 1962, una firme base para la protección de la naturaleza y del paisaje en su art. 24 bis.

En la nueva Constitución del 1 de enero del año 2000, se encuentra el artículo 78 (antes artículo 24 bis) en el título 3 (Confederación, cantones y municipios), capítulo 2 (Competencias), párrafo 4 (Medio ambiente y zonificación). Dicho artículo, sobre la protección de la naturaleza y patrimonio paisajístico, establece que:

1. La protección de la naturaleza y del paisaje está bajo la autoridad del derecho cantonal.
2. La Confederación, en el cumplimiento de su misión, deberá tomar en consideración los objetivos de la protección de la naturaleza y el patrimonio. Deberá cuidar el aspecto característico de los paisajes, la fisonomía de las localidades, los lugares históricos, así como los monumentos naturales y culturales; los conservará intactos allí donde haya un interés general preponderante.
3. Podrá apoyar mediante subvenciones los esfuerzos en favor de la protección de la naturaleza y del patrimonio y proceder por vía contractual o de expropiación, a la adquisición o conservación de objetos que se consideren de interés nacional.
4. Está autorizada a legislar sobre la protección de la fauna y la flora y sobre la conservación de su hábitat natural en su diversidad. Protegerá las especies en peligro de extinción.
5. Se protegerán los pantanos y zonas pantanosas de especial belleza que sean de interés nacional. No se podrán levantar instalaciones, ni modificar el terreno. Se

exceptuarán de esta prohibición las instalaciones destinadas a la protección de estos espacios, así como las instalaciones hasta ahora existentes dedicadas a la explotación agrícola.

Los artículos 74 (protección de la naturaleza) y 75 (zonificación del territorio) y otros artículos del capítulo no tienen como objeto principal el paisaje. En otras secciones de la constitución el paisaje figura en relación con los gastos federales naturales y paisajísticos (respectivamente sección 5, art. 86 y sección 7, art. 104 del mismo capítulo).

## **Legislación en materia de paisaje.**

Este capítulo resume el tratamiento de paisaje en la legislación vigente. Se presentan temáticamente las leyes.

### **La Ley sobre la Protección de la Naturaleza y Paisaje (LPN).**

En cumplimiento del mandato constitucional, existente desde 1962, para poner en práctica una política confederal en materia de paisaje, se aprobó en 1966 la Ley sobre la Protección de la Naturaleza y Paisaje (LPN). A partir de ella, se formaliza la protección de paisajes: la Confederación asume una posición subsidiaria y debe intervenir sólo cuando los cantones no cumplan los objetivos expresados, pues la protección de naturaleza y paisaje es tarea y competencia de los cantones.

La ley LPN se basa claramente en el artículo 24 bis de la Constitución de 1962. El artículo 1 constituye los objetivos:

- Cuidar el aspecto característico de los paisajes, la fisonomía de las localidades, los lugares históricos, así como los monumentos naturales y culturales (en adelante: objetos).
- Apoyar a los cantones en el cumplimiento de su tarea en la protección de la naturaleza y del paisaje y en el cuidado de los monumentos; asegurar la cooperación con ellos.
- Apoyar los esfuerzos de las organizaciones para la protección de la naturaleza y del paisaje y en el cuidado de los monumentos.
- Proteger la flora y fauna autóctona, su biodiversidad y su hábitat.
- Fomentar la enseñanza, la formación y la investigación en lo relativo a la protección de la naturaleza y del paisaje y el cuidado de los monumentos.

El primer capítulo define los deberes generales, la responsabilidad federal y la función de los cantones, que detentan las competencias de protección de naturaleza y paisaje. La Confederación se compromete a tener en cuenta el paisaje en

cumplimiento de sus tareas en general, y específicamente en la realización de infraestructuras federales.

El Consejo Federal establecerá, previa audiencia de los cantones, inventarios (abiertos) de objetos de importancia nacional. En los inventarios se distingue entre objetos de importancia regional y nacional y se exige para cada objeto una descripción exacta de éste, de las razones que le confieren una cierta importancia, de las posibles amenazas, de las medidas de protección ya existentes, de la protección que se ha de conseguir y propuestas de mejora. Un rasgo destacado de la ley, es que los cantones pueden solicitar la declaración de "objeto de importancia nacional" para un objeto: con ello, pierden competencia pero el Estado asume un porcentaje más grande de participación financiera para la protección y gestión del objeto. Esta declaración significa la preservación en estado intacto del objeto a que se aluda, o al menos su máxima protección en el caso de que haya intereses equivalentes o superiores igualmente de importancia nacional – en este caso se ha de obtener un permiso de la CFNP.

El segundo capítulo de la ley LPN (instrumentos financieros) establece que la Confederación podrá apoyar la protección de la naturaleza y el paisaje y el cuidado de los monumentos naturales y culturales (conjuntamente con su entorno), concediendo subvenciones de hasta 45% de los gastos de la conservación, compra, investigación, cuidado, o documentación de objetos a cantones, organizaciones sociales o propietarios. Estas subvenciones sólo se concederán si el cantón correspondiente también participa de manera razonable en los gastos. El nivel de las subvenciones se determinará en función de la importancia del objeto, del total de los gastos y de la capacidad financiera del cantón. Además, la Confederación podrá, por vía de contrato o, excepcionalmente, por vía de expropiación, adquirir o salvaguardar objetos de importancia nacional. Podrá encargar su administración a los cantones, los municipios o a organizaciones especializadas.

Si un objeto de importancia nacional está amenazado por un peligro inminente, la Federación podrá, mediante medidas transitorias, poner el objeto bajo la protección de la Confederación.

El capítulo 3 de la ley trata la protección especial de la flora, fauna, hábitat y biotopos. Establece que "la protección de los hábitat de las especies animales y vegetales exige la preservación de un espacio vital suficientemente extenso (biotopos)". Se ha de proteger asimismo la vegetación ribereña. El capítulo 3a exige la protección de los terrenos pantanosos y los paisajes de turbera de belleza especial y de importancia nacional: han de ser preservados en su estado intacto.

Se establecieron y ampliaron los capítulos 3 y 3a en los 80s, cuando la protección y viabilidad de ecosistemas y el balance natural adquirirían importancia creciente. Sobre estos capítulos se derivan los Inventarios (lo que se trata más adelante). La ley sigue ampliándose: actualmente está en proceso de elaboración una sección sobre la protección de Parques de Importancia Nacional.

En 1991 se extendió la ley LPN con la Ordenanza sobre la Protección de la Naturaleza y Paisaje (OPN). Establece las normativas en cuanto al proceso de pedir, conceder y establecer (la suma de) subvenciones para la protección y gestión de los biotopos y paisajes especiales de importancia nacional, a través de los Inventarios (capítulos 3 y 3a de la LPN). Tales inventarios se tratan más adelante en la parte *instrumentos específicos de protección*.

## Parque Nacional.

En 1980 surgió la Ley Federal sobre la Protección del Parque Nacional Suizo en el Cantón de los Grisones. No se permite ningún tipo de actividad, salvo la destinada a la conservación del parque. Se establecen reglas para financiar la fundación gestora del parque y se dispone la cantidad de empleados de la Comisión del Parque Nacional y sus funciones.

## Bosques.

En la Ley de sobre los Bosques de 1991, se prohíben en principio los desmontes, y se establece que siempre se ha de tomar en cuenta los intereses de la protección de la naturaleza y del paisaje (también en el caso de talas excepcionales). Además, la ley exige que los desmontes sean compensados por repoblaciones forestales, precepto extensivo a todo el territorio nacional. Dicha ley además establece que los cantones elaboren planes e instrucciones sobre el uso del suelo forestal: por razones paisajísticas, se puede prohibir el uso de bosques parcial- o enteramente.

## Agua.

La Ley sobre Explotación de la Energía Hidráulica de 1916 se ha ampliado en 1991. Se ha establecido que si se trata de un paisaje de importancia nacional incompatible con la instalación, las comunidades afectadas recibirán compensaciones de la Confederación, quien tiene la competencia de precisar y establecer el monto de éstas en función de su capacidad financiera.

La Ley sobre la Protección del Agua de 1991 busca la salvaguarda de las aguas como componente del paisaje, y subraya la importancia del curso natural del agua como elemento paisajístico.

La ley sobre la Planificación de las Cauces Fluviales del mismo año es más precisa; establece que en las intervenciones acuáticas de protección contra inundaciones, se ha de aspirar a la preservación y restauración de los trayectos naturales del agua, para:

- servir como hábitat para la diversa flora y fauna,
- conservar la interacción entre aguas fluviales altas y bajas,

- preservar la vegetación ribereña autóctona.

## Impacto ambiental.

En 1988 surgió la Ley sobre Impacto Ambiental: "En la Evaluación sobre el Impacto Ambiental se determinará si el proyecto en cuestión llega a cumplir las normativas federales establecidas en la legislación ambiental existente, para lo cual se tendrá en cuenta la legislación en materia de paisaje".

## Ordenación del Territorio.

La vigente Ley sobre la Planificación del Territorio (RPB) fue aprobado por referéndum en 1979, tras haber sido rechazada en 1976 por mayoría. Estructura el sistema de la ordenación y planificación del territorio: los cantones tienen que elaborar sus planes directores en esta materia, en los que se deben incluir los aspectos naturales y paisajísticos del desarrollo territorial. La Confederación controla los Planes Directores en cuanto al tratamiento del paisaje.

Los objetivos principales de la ley son (1) el buen mantenimiento del suelo, (2) la armonización las actividades con impacto territorial de las diferentes administraciones y (3) la orientación de estas actividades a un desarrollo territorial deseable. Asimismo, la Federación, los cantones y los municipios "adoptan medidas para la protección de las bases naturales de la vida como (...) el paisaje" (art. 1).

Una base de la planificación es la preservación del paisaje (art. 3). Se debe:

- reservar para la agricultura una reserva suficiente de tierras de buena calidad cultivable;
- adecuar asentamientos y construcciones al paisaje,
- dejar libres los bordes de lagos y aguas fluviales, y facilitar al público el acceso libre a los ríos y sus orillas,
- conservar los parajes naturales y los sitios de descanso o reposo;
- mantener las funciones naturales de los bosques.

En cuanto a los planes del uso del suelo locales (título 3), la ley distingue entre zonas de construcción, agricultura y protección. Establece que no se puede utilizar construcciones que no sean conformas a los objetivos de uso en la determinada zona. Además establece que las zonas de agricultura "sirven para la preservación del paisaje" (art. 16). Las zonas de protección incluyen, entre otros, los objetos tal como son definidos en la Constitución y la ley LPN (el aspecto característico de los paisajes, la fisonomía de las localidades, los lugares históricos, así como los monumentos naturales y culturales).

La ley sobre la planificación del territorio recibió su desarrollo normativo en 1989 con la aprobación de la Ordenanza sobre la Planificación del Territorio (la ordenanza fue sustituida por una ordenanza con el mismo nombre en 2000).

### Vías de Senderismo.

Una ley con cierta implicación paisajística es la Ley sobre los Vías Peatonales y de Senderismo de 1985. Parte de la noción según la cual las rutas de senderismo se ubican en paisajes bellos y conectan espacios histórico-culturales. La planificación, ejecución y gestión de estas vías está atribuida en gran parte a los cantones; la Confederación ejerce una función de apoyo. Las ONGs pueden recibir subvenciones en este campo.

### Agricultura.

La Ley Federal sobre Agricultura de 1998 es importante para la gestión de paisaje. Constituye uno de sus objetivos "el cuidado de los paisajes rurales / culturales" (art. 1).

El art. 75 del título 3 (subsidijs directos: *paiements directs*) establece que "con el fin de fomentar y mantener la agricultura en lugares donde las condiciones de producción son difíciles, y para garantizar la protección y el cuidado del paisaje rural / cultural, la Confederación subvenciona el uso agrícola en cuestas y laderas. La Confederación determina la cantidad de la subvención, teniendo en cuenta el modo de uso y las condiciones de producción (sobre todo la pendiente)".

Otro artículo de gran importancia para la gestión de paisaje es el 77: dispone que se subvencione a agricultores por los aprovechamientos pastoriles, a fin de situar su nivel de ingresos en el de una explotación que siguiera la lógica del mercado (ateniéndose a criterios simples de máxima rentabilidad). La Federación determinará la cantidad de las subvenciones. Los cantones pueden subvencionar a propietarios no agricultores que cuidan el paisaje.

### Decreto Federal sobre la creación de una nueva fundación paisajística.

En 1991 surge el Decreto Federal sobre la Subvención a Favor de la Salvaguardia y de la Gestión de Paisajes Culturales Tradicionales, que prevé la creación de una nueva fundación paisajística para cumplir su objetivo. La ley establece que durante diez años, las subvenciones federales serán concedidas a través de una nueva Fundación y Comisión.

## **Políticas e instrumentos.**

Articulación administrativa.

### Ministerios, Departamentos y Delegaciones.

En la Confederación suiza, el Ministerio del Medio Ambiente, Transportes, Energía y Comunicación (DETEC) trata un amplio abanico de temas, abarcando cualquier actividad o sector con incidencia territorial. En Suiza sólo hay ocho Ministerios y por ello las funciones territoriales son extensas.

El Departamento de Medio Ambiente (OFEV) del Ministerio es muy consciente del concepto de paisaje y cuenta con una Delegación específica: la Delegación Naturaleza y Paisaje<sup>3</sup>. Sus principales preocupaciones son:

- El uso sostenible de paisajes.
- La reducción de intervenciones en el paisaje.
- Los paisajes de importancia nacional.

La Delegación dispone de tres divisiones, articulación expresiva del esquema de prioridades actual:

- Paisajes de Importancia Nacional.
- Paisaje y Usos de Suelo.
- Paisaje e Infraestructura.

En el Ministerio de Asuntos Interiores (DFI), se encuentra el Departamento de Cultura (OFC) que trata el patrimonio cultural de la Federación.

### Otras instituciones.

Al Departamento de Medio Ambiente OFEV y la Delegación Naturaleza y Paisaje está ligada la Comisión Federal para la Protección de la Naturaleza y el Paisaje (CFNP) instituida ya en 1936. Esta comisión independiente es de gran importancia institucional, y tiene diferentes tareas:

- Aconseja a la Confederación y el Ministerio relevante sobre la protección de la naturaleza y el paisaje.
- Contribuye a la ejecución de la Ley Federal de Protección de la Naturaleza y Patrimonio Cultural.
- Contribuye a la preparación y elaboración de inventarios de objetos de importancia nacional.

---

<sup>3</sup> Antes del año 2003, trataban el tema del paisaje en el Departamento de Ambiente, Bosques y Paisaje (OFEFP). De este departamento emanaron algunas aportaciones ejemplares para la puesta en marcha de políticas avanzadas del paisaje.

- Aconseja a las agencias cantonales sobre protección de la naturaleza y paisaje.
- Prepara las interpelaciones al Tribunal Federal Supremo o tribunales administrativos cantonales.

El Departamento de Cultura a su vez, cuenta con su propia Comisión: la Comisión Federal para el Cuidado de los Monumentos Históricos (CFMH).

Desde 1991 existe la Fundación Suiza para el Paisaje, que subvenciona la salvaguardia y gestión de paisajes culturales tradicionales, y que fomenta el uso racional y sostenible del paisaje en general. El parlamento suscribió su creación mediante el decreto ya mencionado con ocasión del séptimo centenario de la Confederación. Se trataba de fundar un órgano apreciado por el público en general y específicamente destinado a las generaciones futuras. El Decreto y la Fundación estaban inicialmente emplazados hasta 2001, pero el Parlamento votó en 1999 extendiendo su vida hasta 2011.

La Plataforma de los Delegados de la Protección de la Naturaleza y Paisaje (CDPNP) está constituida por los jefes de las divisiones de naturaleza y paisaje de todos los cantones. En esta organización se intercambia información y se produce cooperación técnica. El ámbito de acción se ciñe sobre todo a los biotopos. Sus objetivos políticos son la mayor integración de naturaleza y paisaje en la agenda política y una mayor atención para las particularidades naturales y paisajísticas regionales.

Existen asimismo organizaciones (empresas e instituciones) que patrocinan proyectos naturales o paisajísticos, a través de la ya mencionada Delegación Naturaleza y Paisaje.

### Estrategia paisajística y directrices.

En la Ley sobre la Planificación del Territorio (RPG), la Confederación se compromete a establecer estrategias necesarias y planes especiales y a cooperar y comunicarse con los cantones al respecto. Así, se han aprobado diferentes estrategias sectoriales.

### Orientación del Paisaje Suizo (operativa desde finales de 1997).

La *Orientación del Paisaje Suizo* (CPS) es la directriz más importante para el paisaje. Puede considerarse el libro blanco de las políticas de paisaje. Desde una concepción amplia de paisaje, se le trata como concepto común en múltiples políticas sectoriales. La CPS tiene los siguientes objetivos:

- El desarrollo sostenible de paisajes.
- Promover el dialogo entre diferentes agentes.
- Proponer objetivos, directrices y medidas para la actividad territorial de los ministerios.

Los dieciséis objetivos concretos se dividen con arreglo a cuatro temas:

- Valores naturales (calidad natural y paisajística)
- Valores culturales (calidad natural y paisajística)
- Explotación moderada (desarrollo sostenible)
- Gestión prudente y moderada (desarrollo sostenible)

Para la implementación de la CPS el Ministerio ha seleccionado trece sectores (todos los sectores que influyan en el paisaje y en los que tiene la Confederación competencias). Para estos sectores se han fijado objetivos y medidas específicas.

Publicación: *Boîte à outils Conceptions d'Evolution du paysage.*

En 2002 vio la luz la publicación *Boîte à outils. Guide méthodologique pour les Conceptions d'Evolution du paysage.* Su rasgo fundamental es la búsqueda de la participación pública en la formación y mejora de los paisajes locales. Es la directriz para los Planes para el Desarrollo Paisajístico (*Landschafts-entwicklungskonzepte*) recogidos en la sección *Instrumentos específicos de Planificación.*

Proyecto *Paisaje 2020* (vigente desde 2003).

Aunque las políticas de paisaje son rigurosas y amplias desde hace tiempo en Suiza, se ha apreciado un declive estructural en la calidad paisajística. Dado que el desarrollo sostenible es un objetivo fundamental (constitucional) en Suiza, la Confederación ha iniciado un proyecto llamado *Paisaje 2020* para llegar a un paisaje sostenible en 2020.

Se trata de una elaboración basada en la CPS. Concreta y desarrolla objetivos territoriales paisajísticos. Existen diferentes publicaciones:

“Paisaje 2020, Analices y Tendencias” ofrece una visión global de paisaje y sus políticas federales y otra, “Paisaje 2020, Comentarios y Programa” ofrece una línea estratégica para el paisaje, así como un amplio abanico de ámbitos de acción.

Instrumentos específicos.

Protección.

En Suiza, la base jurídica de la protección de diferentes tipos de paisaje se formula en Ordenanzas específicas, que dirigen la elaboración de inventarios, o los contienen en origen.

De significación capital para el paisaje es el *Inventario Federal de Paisajes y Monumentos Naturales de Importancia Nacional* (IFP) de 1977. Es el primer inventario

Federal basado en la Ley LPN. Inicialmente este Inventario se basó en el Inventario de Paisajes y Monumentos Naturales para Preservar (1963: véase la sección *Antecedentes*). Más tarde ha sido ampliado reiteradamente, hasta cubrir el 19 % del territorio suizo. El inventario alude a entidades (paisajes naturales y culturales y monumentos naturales como paisajes típicos) cuyas características deberían ser conservadas, o al menos ser tratadas con el máximo cuidado. El inventario consta de tres partes:

- a) La ordenanza.
- b) Material complementario sobre el significado y los efectos del inventario, amenazas futuras y tipo de protección preferido.
- c) Información específica sobre los objetos, incluyendo delimitación y textos explicativos.

Es un instrumento vinculante para el cumplimiento de los deberes federales paisajísticos. Así en lo referente a la construcción de edificios e instalaciones o en la tramitación de licencias y subvenciones.

Otro inventario paisajístico basado en la ley LPN es el *Inventario de los Enclaves Construidos Dignos de Protección (ISOS)*. La Ordenanza que publica el *Inventario* distingue entre enclaves de importancia nacional, regional y local. Hoy día cuenta con 1168 parajes de importancia nacional. La ley exige una descripción de los objetos mediante cartografía, fotografía y textos, cuyos resultados son publicados por el Ministerio de Asuntos Interiores. Como documento de fuerza legal, el Inventario tiene efecto sobre la planificación del territorio a diferentes niveles.

La CFNP se basa en estos dos inventarios para asesorar y valorar proyectos cuando las actuaciones asociadas a ellos podrían tener impactos negativos en áreas comprendidas.

Otro inventario que proviene del artículo 5 de la LPN es el *Inventario de las Vías Históricas de Suiza (IVS)*. La Ordenanza todavía está por aprobar, pero el Inventario ya está disponible. Fue elaborado por la organización IVS entre 1984 y 2003 y sigue la misma metodología de sus dos precursores. Esta ONG se encarga también de investigar las vías y rutas históricas; es asesora de la Confederación y trabaja en la restauración y en el cuidado de diferentes vías históricas de transporte.

Hay otros inventarios que tienen su base legal en la LPN y que no carecen de importancia para la protección del paisaje. Todos se basan en los capítulos 3 y 3a, LPN, que tiene una connotación paisajística preferentemente ecológica. Se mencionan en la parte *Documentación Revisada*.

### Planificación.

En cuanto a la ordenación del territorio a nivel federal, el documento *Spatial Development Report 2005* establece que se debería prestar más atención al paisaje, y incluir consideraciones rurales en procesos de planificación del territorio.

Dado que la Ley sobre la Planificación del Territorio exige de los cantones la elaboración de estrategias sobre la ordenación del territorio, incluidos los aspectos naturales y paisajísticos, la Confederación ha establecido un nuevo instrumento de planificación: Plan para el Desarrollo Paisajístico (*Landschafts-entwicklungskonzepte*).

La planificación y ordenación del territorio es sobre todo, y aun más que en los Países Bajos, una tarea regional (cantonal). Aun así, la Federación estimula la planificación paisajística con los llamados Planes para el Desarrollo Paisajístico (en adelante: LEK).

Un LEK esboza, de forma holística, las líneas de desarrollo del paisaje a nivel subnacional en cuanto al uso sostenible y su revalorización ecológica y estética. Es un instrumento de planificación reciente, que representa la puesta en práctica de la CPS.

La planificación de un LEK consiste en lo siguiente: en la fase inicial todas las partes (agricultores, propietarios, otros habitantes) formulan sus objetivos, estimulados por las autoridades. La cooperación entre agentes es crucial para el éxito de un LEK. Al final de esta fase, las partes definen sus objetivos detallados. La participación voluntaria de las partes produce confianza y tolerancia para el proceso planificador, lo que es crucial para la calidad de la puesta en marcha subsiguiente. La cooperación da la oportunidad de solucionar problemas juntos y entenderse mejor. El LEK antes que un ejercicio técnico es una actividad social. Se evalúa, discute y adapta objetivos, métodos y resultados. Opera sobre la base del voluntariado y con incentivos económicos (subvenciones). Amalgama planificación y implementación, de todo un territorio (no se aplica sólo a paisajes especiales).

El contenido de los objetivos elaborados en el LEK puede variar según las ideas de los participantes y la situación geográfica (objetivos que son urgentes, apropiados o innovadores en regiones rurales pueden tener menos importancia en centros urbanos).

Un LEK no se enfoca hacia la situación actual del paisaje a proteger, sino que esboza las tendencias y presenta una discusión sobre la forma deseada para el futuro paisaje.

El instrumento LEK sirve para reforzar la participación de las comarcas y los municipios, cuyos esfuerzos están apoyados por el cantón correspondiente.

### Gestión.

#### *Créditos globales.*

El instrumento financiero más importante de la Confederación (y más en concreto: de la Delegación Naturaleza y Paisaje) estriba en los créditos globales que se conceden a los cantones. La base legal para el sistema es la Ley LPN. Los receptores de los créditos globales son las agencias de Naturaleza y Paisaje de los cantones, que incluyen en sus solicitudes las de otras agencias cantonales (por ejemplo ordenación del territorio, bosques, agricultura).

Los créditos encarnan el interés nacional en la realización de tareas específicas. Para cada Cantón, en función de su capacidad financiera, se utilizan diferentes porcentajes de participación federal / cantonal, lo que también depende de la importancia del objeto de protección y gestión (nacional, regional o local). Existen porcentajes específicos para la protección y gestión de biotopos, ecosistemas, paisajes pantanosos de belleza especial y otros tipos de paisaje de especial importancia (los de los Inventarios). Los cantones son libres de aplicar estos créditos en objetivos y programas de protección natural o paisajística.

Este tipo de gestión financiera significa que la Confederación evita normativas federales, prefiriendo hacer uso de simples líneas estratégicas. La Confederación vigila la práctica y los resultados. Si el cantón o las organizaciones representantes no utilizan los créditos adecuadamente o si la participación propia resulta insuficiente, toma sus medidas para años siguientes.

### *Agricultura.*

En la agricultura existen, además de la integración del concepto de paisaje en sus políticas a través de la CPS, subvenciones específicas (a cargo de la División de Uso del Suelo). Hay dos grandes ejes de actuación: subsidios directos, y mejora estructural.

Los subsidios directos provienen de la Ley sobre Agricultura y constituyen las subvenciones más importantes en el campo de la gestión de paisaje.

La mejora estructural (*Améliorations Structurelles*) es un instrumento de la política agrícola, cuyos objetivos son la preservación, gestión y desarrollo de áreas rurales. La contribución a la agricultura y la conservación y regeneración de recursos naturales, junto con la gestión del paisaje rural son sus ejes principales. El instrumento está vinculado a la reordenación de espacios rurales, regenerando paisajes deteriorados.

Hay tres tipos de acciones:

- Redistribución de terrenos / Concentración parcelaria. Se procede a la expropiación o intercambio de terrenos a través de un sistema impositivo que garantiza el valor estable de los terrenos intercambiados.
- Instalación de infraestructura pública: construcción de redes de agua, electricidad y transportes en valles o montañas.
- Construcciones rurales. La construcción de edificios residenciales y agrícolas, y equipamientos en los pastos de montaña.

Las acciones de mejora estructural sirven a la naturaleza y paisaje por varios caminos: a través de la adquisición y protección de lugares sensibles (biotopos); creando zonas de absorción; e introduciendo medidas de compensación en los grandes proyectos territoriales.

### *Paisajes culturales.*

Se elaboran objetivos y medidas apropiados (para áreas específicas) en los Planes para el Desarrollo Paisajístico (LEK). Además, la Fundación de Paisaje Suiza subvenciona esfuerzos especiales para preservar, restaurar y gestionar diversos elementos paisajísticos y paisajes culturales en general.

### Seguimiento.

No existen observatorios exclusivamente dedicados a realizar seguimiento del paisaje, pero la Delegación de Naturaleza y Paisaje lo hace internamente. El programa *Paisaje Bajo Presión* realiza el seguimiento (mediante distintos intervalos plurianuales) de los cambios paisajísticos: para ello hace uso de características clave. Se han utilizado los resultados detallados en la elaboración del proyecto *Paisaje 2020*.

El Instituto Nacional de Estadística publica algunos resultados de seguimiento de los paisajes y del territorio, pero se centra en los usos de suelo (bosques, zonas protegidas y parcelación del territorio).

Por otra parte, se ejerce control sobre la implementación de los subsidios agrícolas y sobre los diferentes inventarios del sector (entre otros el IFP y el Inventario de los Paisajes Pantanosos de Belleza Especial). Se están preparando más programas para evaluar el éxito de los inventarios. En caso de resultado negativo, debería procederse a un análisis de las causas y en última instancia a una mejora del funcionamiento.

Finalmente, existe un Observatorio del desarrollo sostenible (MDB; llamado MONET hasta hace poco), que se ocupa de la flora, fauna y naturaleza en general, sin tener el paisaje como eje. Es análogo a nuestro OSE.

### Asociacionismo.

Como se muestra en la sección de *Antecedentes*, desde finales del siglo XIX las organizaciones sociales han sido muy activas en cuanto a asuntos paisajísticos.

Existen varias organizaciones paisajísticas. Destaca una organización por su intensa influencia en lo referente a las componentes del paisaje y la arquitectura paisajística: la Organización para el Patrimonio Suizo (SHS). Entre sus objetivos, destaca el fomento del patrimonio arquitectural, la preservación de monumentos paisajísticos importantes y el desarrollo de buen diseño arquitectónico. La organización cuenta con unos diecisiete mil miembros. Las actividades de la organización son eminentemente de relación pública, mediante publicaciones, asesoría técnica en proyectos de construcción, consejo, subvenciones para proyectos piloto y establecimiento de premios para buenas prácticas.

Otra organización sin ánimo de lucro es la Fundación Suiza para la Protección y Planificación de los Paisajes (FP). Sustituyó en 1970 a cinco organizaciones parecidas. La ONG tiene como objetivo la conservación, el cuidado, y la revaloración de los paisajes dignos de protección en Suiza, en el marco del desarrollo sostenible. En busca del cumplimiento de esta tarea, protege, fomenta y restaura los valores naturales y culturales de dichos paisajes. La ONG se define a sí misma como “abogado del paisaje” y aspira a estar presente “en cualquier lugar o proyecto donde se amenace la calidad paisajística”. Los socios son particulares, así como cantones y municipios.

### Convenio Europeo del Paisaje.

Suiza ha sido uno de los países líderes en la preparación del CEP y lo ha firmado en 2000 pero aún no lo ha ratificado. El hecho de que las políticas de paisaje casi no necesiten adaptación está claro. Existe una fuerte base legislativa con la LPN y otras leyes sectoriales: se trata la protección, la gestión y la planificación y desarrollo del paisaje de forma holística.

En las líneas estratégicas federales de las políticas de paisaje, la influencia del CEP está claramente presente. La CPS encuadra el paisaje como se establece en el CEP. Y es más: la fase de puesta en práctica de los nuevos criterios ya ha empezado. Los objetivos de calidad paisajística en el programa *Paisaje 2020* provienen del CEP; y se advierte que el desarrollo de paisaje a través de participación civil y de ONGs es cada vez más importante (LEK).

### Síntesis y valoración.

El paisaje recibe mucha atención en Suiza, pues es el recurso nacional que los suizos más valoran. Este hecho se refleja en las políticas: el que se haya creado una institución específica para la preservación y gestión del paisaje con ocasión del séptimo centenario de la Confederación indica la alta valoración social del paisaje en Suiza. A pesar de ello, los recursos financieros para las políticas de naturaleza y paisaje suponen sólo el 0.1 % de los gastos totales de la Confederación. De todas las subvenciones federales sólo el 0.5 % está dedicada a la protección o cuidado de la naturaleza y el paisaje. Con poco gasto público, este país ha sabido establecer una política de paisaje que consideramos modélica para cualquier país europeo.

La legislación en materia de paisaje es amplia y firme. La intervención federal existe desde el primer tercio del siglo XX, cuando se estableció la participación federal en el Parque Nacional y otras leyes que incluían menciones paisajísticas. La Constitución contiene desde el año 1962 una sólida base para la protección y gestión de paisaje, e instituye a los cantones con amplias competencias de protección de paisaje.

El punto de referencia de la legislación paisajística, que acabó con el periodo de protección puntual de paisajes, es la Ley sobre la Protección de la Naturaleza y

Paisaje (LPN) que entró en vigor en 1966 y que se ha extendido en los 80s con especial atención a los paisajes naturales. Antes de 1988 la protección de paisajes estaba concentrada en paisajes de importancia nacional (Inventario IFP) y la base legislativa de protección era en general era menos sólida. La LPN ya es la base de la protección (inventarios) y gestión (subvenciones) de un amplio abanico de paisajes y componentes paisajísticos, después de un largo recorrido de implementación gradual que involucra a numerosos instrumentos. Después de 1991 el cuidado privado de paisajes culturales (por agricultores) ha obtenido aun más protagonismo.

Desde la legislación, se entiende que planificación en cuanto a la naturaleza y el paisaje (y también en cuanto a la ordenación del territorio) es una competencia cantonal. Aun así, para cumplir sus tareas constitucionales y legales, la Confederación es responsable de coordinar y garantizar la conservación, protección, mejora y desarrollo sostenible del paisaje, y se encarga de muchas tareas paisajísticas, incluso tareas de planificación. Asimismo, tiene el deber de intervenir cuando los cantones incumplen algún precepto.

Desde las directrices (de las cuales la *Orientación del Paisaje Suizo* es la más importante) se desarrollan las políticas de paisaje. Ello significa la integración de paisaje en diferentes sectores y también la incorporación organizativa de instrumentos. En la directriz *Paisaje 2020*, se nota una ampliación de los ámbitos de acción políticos, desde los clásicos (uso del suelo y ordenación del territorio) hasta nuevos: participación e inserción del hombre en el paisaje, incluyendo factores como la observación y la experiencia de paisaje.

No sólo el tratamiento de paisaje en la legislación, también la articulación administrativa está bien organizada. Dentro de un gran Ministerio, el Departamento de Medio Ambiente es responsable de las políticas de paisaje. Su delegación Naturaleza y Paisaje dispone de otras subdivisiones para poner en marcha las líneas estratégicas de paisaje en sectores como la ordenación del territorio, agricultura o infraestructuras. Además, la independiente Comisión Federal para la Protección de la Naturaleza y el Paisaje (CFNP) dispone de abundantes competencias e influencia.

Se ha de destacar la importancia de las iniciativas sociales (por medio de organizaciones sin ánimo de lucro) como motor de la acción federal hasta los sesenta, y de la legislación paisajística en los setenta y ochenta. Suiza, sin embargo, no destaca por la participación civil en la mejora directa del paisaje.

## **Siglas.**

- CDPNP : *Conférence des délégués à la protection de la nature et du paysage*. Plataforma de Delegados de la Protección de la Naturaleza y Paisaje.
- CFMH: *Commission fédérale des monuments historique*. Comisión Federal para el Cuidado de los Monumentos Históricos.

- CFNP: *Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage*. Comisión Federal para la Protección de la Naturaleza y el Paisaje.
- CPS : *Conception Paysage Suisse*. Orientación del Paisaje Suizo.
- DETEC: *Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication*. Ministerio del Medio Ambiente, Transportes, Energía y Comunicación.
- DFI: *Département fédéral de l'intérieur* . Ministerio de Asuntos Internos.
- FP: *Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage/Stiftung Landschaftschutz Schweiz*. Fundación Suiza para la Protección y Planificación de los Paisajes.
- FSP: *Fonds suisse pour le paysage*. Fundación Suiza para el Paisaje.
- IFP: *Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale*. Inventario Federal de Paisajes y Monumentos Naturales.
- ISOS: *Inventaire des sites construits à protéger en Suisse*. Inventario Federal de las Enclaves Construidos Dignos de Protección.
- IVS: *Inventaire des voies de communication historiques de la Suisse*. Inventario de las vías históricas de Suiza.
- LEK: *Conception d'évolution de paysage. Landschaftsentwicklungskonzept*. Planes para el Desarrollo Paisajístico.
- LPN: *Loi sur la protection de la nature et du paysage*. Ley sobre la Protección de la Naturaleza y Paisaje.
- OFC: *Office fédéral de la culture*. Departamento de Cultura.
- OFEV / BAFU : *Office fédéral de l'environnement / Bundesamt für Umwelt*. Departamento de Medio Ambiente.
- OPN: *Ordonnance sur la protection de la nature et du paysage*. Ordenanza sobre la Protección de la Naturaleza y Paisaje.
- SHS: *Patrimoine suisse / Schweizer Heimatschutz*. Organización para el Patrimonio Suizo.

## Documentación revisada.

### Textos legales<sup>4</sup>.

Constitution fédérale, revisada en 1999.

Arrêté fédéral concernant la création d'un Parc national en Basse-Engadine de mars 1914:

Loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques du 22 décembre 1916 (RO 1917, 191).

Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage du 1er juillet 1966 (RO 1966).

Arrêté fédéral du 19 juin 1975 approuvant deux conventions de l'UNESCO en matière de protection du patrimoine culturel et naturel et de conservation des zones humides (RS 451.41).

Ordonnance du 10 août 1977 concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (OIFP) (RS 451.11).

Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (RO 1979)

Loi sur le Parc national dans le canton des Grisons du 19 décembre 1980 (RO 1981, 236).

Ordonnance concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse du 9 septembre 1981 (RS 451.12).

Loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE) (RS 814.01).

Loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre du 4 octobre 1985 (LCPR) (RO 1986 2506).

Ordonnance du 19 octobre 1988 relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE) (RS 814.011).

Ordonnance du 2 octobre 1989 sur l'aménagement du territoire (OAT) (RO 1989, 1985)<sup>5</sup>.

Loi fédérale sur les subventions, 1990.

Ordonnance du 16 janvier 1991 sur la protection de la nature et du paysage (OPN) (RS 451.1).

Loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (RS 814.20).

Arrêté fédéral du 3 mai 1991 accordant une aide financière en faveur de la sauvegarde et de la gestion de paysages ruraux traditionnels (RO 1991 1974).

---

<sup>4</sup> Todas las leyes revisadas están disponibles en la página de Internet de la Confederación: <<http://www.admin.ch/ch/f/rs/rs.html>>

<sup>5</sup> sustituido en 2000 por otra ordenanza que lleva el mismo nombre

Loi fédérale du 21 juin 1991 sur l'aménagement des cours d'eau du 21 juin 1991 (RO 1993 234).

Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo) (RS 921.0).

Ordonnance du 30 novembre 1992 sur les forêts (OFo) (RS 921.01).

Ordonnance du 1er mai 1996 sur la protection des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale (RO 1996 1839).

Loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr) (RS 910.1).

Ordonnance du 7 décembre 1998 sur les paiements directs versés dans l'agriculture (RS 910.13).

Ordonnance sur les améliorations structurelles dans l'agriculture du 7 décembre 1998 (RS 910.13).

Ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT) (RO 2000 2047).

## Referencias de Internet.

### Instituciones.

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC). <<http://www.uvek.admin.ch/index.html?lang=en>>.

L'Office fédéral de l'environnement (OFEV). <<http://www.bafu.admin.ch/index.html?lang=fr>>.

Division Nature et paysage. <<http://www.bafu.admin.ch/org/organisation/00297/index.html?lang=fr>>

Commission pour la protection de la nature et du paysage (CFNP). <<http://www.bak.admin.ch/bak/themen/kulturpflege/00513/00521/00852/index.html?lang=fr>>.

Comisión Federal para el Cuidado de los Monumentos Históricos (CFMH), <<http://www.bak.admin.ch/bak/themen/kulturpflege/00513/01129/index.html?lang=fr>>.

La Conférence des délégués à la protection de la nature et du paysage (CDPNP). <<http://www.kbni.ch/de/0000.asp>>.

Le Fonds Suisse pour le Paysage <<http://www.flis-fsp.ch/francais.php>>.

Patrimoine suisse. <<http://www.heimatschutz.ch/f/default.shtm>>.

Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage / Stiftung.

Landschaftschutz Schweiz <<http://www.sl-fp.ch/>>.

### Estrategia paisajística y directrices.

Estrategia federal. <<http://www.bafu.admin.ch/landschaft/00524/01676/01678/index.html?lang=fr>>.

<<http://www.bafu.admin.ch/landschaft/01867/05468/index.html?lang=fr>>.

Conception «Paysage Suisse». <[http://www.swisslandscapeconcept.ch/e/\\_start.htm](http://www.swisslandscapeconcept.ch/e/_start.htm)>.

Proyecto *Paisaje 2020*. <<http://www.bafu.admin.ch/landschaft/00524/01676/01688/index.html?lang=fr>>.

Inventaires des paysages <[http://www.bafu.admin.ch/landschaft/00524/01676/01677/index.html?lang=fr#sprungmarke1\\_5](http://www.bafu.admin.ch/landschaft/00524/01676/01677/index.html?lang=fr#sprungmarke1_5)>.

### Inventarios paisajísticos:

Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP, 1977) <<http://www.bafu.admin.ch/bln/index.html?lang=fr>>.

Inventaire des sites construits à protéger en Suisse (ISOS, 1981). <<http://www.isos.ch/en/index.asp>>.

Inventaire fédéral des sites marécageux (*moorlandschaften*). <<http://www.bafu.admin.ch/lebensraeume/01555/01560/index.html?lang=fr>>.

Inventaire des voies de communication historiques de la Suisse (IVS, 2003). <<http://www.ivs.admin.ch/>>.

Inventario federal de Humedales de Altura y de Transición (*hauts-marais et marais de transition*) de Importancia Nacional, 1991.

Inventario Federal de Reservas para Aves Acuáticas y Migratorias (*réserves d'oiseaux d'eau et de migrants*) de Importancia Internacional y Nacional, 1991.

Inventario Federal de Áreas Cinegéticas Suizas (*les districts francs fédéraux / Eidgenössischen Jagdbanngebiete*) de Importancia Nacional, 1991.

Inventario federal de Zonas Aluviales (*Auengebiete*) de Importancia Nacional, 1992.

Inventario Federal de Humedales Bajos (*bas-marais*) de Importancia Nacional, 1994.

Inventario Federal de zonas de reproducción de batracios (*reproduction de batraciens*) de importancia nacional, 2001.

Inventario de Prados y Pastizales de secano (*prairies et pâturages secs*), 2007.

### Evolución del paisaje y medidas.

Conception d'évolution du paysage. <<http://www.bafu.admin.ch/landschaft/00524/01676/01686/index.html?lang=fr>>.

Büro für Ökologie und Landschaft. Landschaftsentwicklung. <[http://www.oekologie-landschaft.ch/en/en\\_development.php](http://www.oekologie-landschaft.ch/en/en_development.php)>.

Aides à l'exécution et normes. <<http://www.bafu.admin.ch/landschaft/00524/01676/01679/index.html?lang=fr>>.

Paiements directs. Subvenciones directas. <<http://www.bafu.admin.ch/landschaft/00522/01649/01654/index.html?lang=fr>>.

Améliorations Structurelles. Mejoras estructurales <<http://www.bafu.admin.ch/landschaft/00522/01649/01653/index.html?lang=fr>>.

### Seguimiento.

Estado comparativo del seguimiento federal. <<http://www.bafu.admin.ch/landschaft/00524/01676/01682/index.html?lang=fr>>.

Office fédéral de la Statistique. Système d'indicateurs de l'environnement, Territoire et paysage <[http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/02/06/ind17\\_approach.1707.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/02/06/ind17_approach.1707.html)>.

### Otros.

RODEWALD, R (2002). Bundessubventionen zerstören die Landschaft. Stiftung der landschaftsschutz Schweiz. <[http://www.tec21.ch/pdf/tec21\\_262002828.pdf](http://www.tec21.ch/pdf/tec21_262002828.pdf)>.

ZOIDO NARANJO, F. (inédito), Desarrollo y aplicaciones de la Convención Europea del Paisaje. <[http://www.upo.es/ghf/giest/documentos/paisaje/Zoido\\_aplicacionconvencioneuropeapaisaje.pdf](http://www.upo.es/ghf/giest/documentos/paisaje/Zoido_aplicacionconvencioneuropeapaisaje.pdf)>.

### Bibliografía.

BISANG, K. et al (2001), *Screening historique des régimes institutionnels de la ressource paysage (1870 – 2000)*. IDHEAP.

BOLLIGER, P. (2006), *Landschaftsentwicklung in der Schweiz*. Institut für Landschaft und Freiraum, Rapperswil, Suiza.

HILDENBRAND SCHEID, A. (1993), Paisaje y Política de Ordenación del Territorio. Análisis de la Experiencia Internacional Comparada. Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía, Sevilla.

HILDENBRAND SCHEID, A. (1996), Política de Ordenación del Territorio en Europa. Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía - Universidad de Sevilla, Sevilla.

- KAUFMANN, E. & ZIMMER, O. (1998), «In Search of the Authentic Nation: Landscape and National Identity in Canada and Switzerland», en *Nations and Nationalism*, n° 4, vol. 4.
- El paysage sous presión, Suite 3: 1989 - 2003* (2007), Office fédéral du développement territorial y Office fédéral de l'environnement, Bern.
- Paysage 2020. Comentaires et programme* (2003), Office fédéral de l'environnement, des forets et du paysage, Berna.
- PEARSON, S. (2001) «Projet Boîte à outils pour les Conception d'Evolution du Paysage (CEP)», en *Association Suisse des Professionnels de l'Environnement* (2001), Bulletin vol. 7, n° 6, Basel.
- Landschaftsentwicklung* (1999), Raumbewachung Kanton Zurich, Amt für Raumordnung und Vermessung, Zurich.
- STREMLow, M. (2006), «Land schafft Heimat / Une Référence Identaire», en *Environnement*, n° 1.
- URS STEIGER, L. et al (2005), *Spatial Development Report 2005*, Federal Office for Spatial Development - Federal Department of Environment, Transport, Energy and Communications, Bundespublikationen, Bern.



# SÍNTESIS COMPARATIVA: CAMPOS TEMÁTICOS DE ACCIÓN PAISAJÍSTICA.

## **Identificación y cualificación de paisajes.**

En **Suiza**, el *Inventario Federal de Paisajes y Monumentos Naturales de Importancia Nacional* (IFP), que desde hace décadas está en funcionamiento, cubre hoy día el 19 % del territorio suizo. Es el inventario protector más importante y cuenta con una amplia fuerza legal en cuanto a la ejecución territorial de tareas federales, pero no tanto en cuanto a tareas regionales o locales.

En los **Países Bajos**, el instrumento protector *Paisajes Nacionales* es mucho más reciente (2004) y no cuenta con una base legal. Se identifican áreas "típicamente neerlandesas" o "de valor (inter)nacional", aceptándose en ellas el desarrollo territorial bajo la premisa de conservar o mejorar la calidad paisajística. Otro instrumento destacado es el establecimiento de la *calidad básica*. Para los Paisajes Nacionales, la directriz sobre la ordenación del territorio vigente ha establecido calidades básicas (paisajísticas) que se aspira a conservar y / o desarrollar.

En **Francia**, la función clasificatoria se realiza mediante los Atlas del paisaje (*Atlas des paysages*), impulsados por el Ministerio de Medio Ambiente y orientados a la identificación y calificación de los paisajes. Se están elaborando a nivel provincial o regional. Su descripción se articula en unidades de paisaje (*unités paysagères*), siendo variable la escala de presentación cartográfica de éstas. Se estima en unas 2000 las unidades de paisaje en Francia.

## **Medio Ambiente.**

En los **Países Bajos**, se ha privilegiado el aspecto ecológico de la naturaleza y no tanto el aspecto paisajístico. Por ejemplo, el instrumento *Estructura Ecológica Principal* se concentra sobre todo en la consistencia territorial del sistema ecológico. Pero a través de diversas actuaciones de índole ecológica se conserva y desarrolla la calidad paisajística, aunque sea de forma indirecta. La Estructura sirve como base territorial para la implementación de *Impulsos de Calidad Paisajística*, un instrumento para la restauración de elementos paisajísticos mediante subvenciones a propietarios rurales. Se aplicarán en el futuro en las zonas de los Paisajes Nacionales.

En **Suiza**, los inventarios federales de diferentes tipos de paisajes naturales son la base para la protección natural-paisajística. Existen, por otro lado, bases legales en cuanto a intervenciones forestales y acuáticas (cauces fluviales), entornos específicamente protegidos con especial atención a su dimensión paisajística. Suiza

está estableciendo una Estructura Ecológica Principal con objeto de mejorar la conexión y coherencia de la naturaleza (especies) y de los paisajes.

En **Francia** existen desde los 70 Parques Nacionales y Regionales, figuras territoriales que han llegado más tarde que en los otros dos países. Ha avanzado mucho su legislación en cuanto a protección ambiental.

En las evaluaciones de impacto ambiental en **Francia**, se destaca su vinculación con la concentración parcelaria, un área donde la práctica se sitúa en la avanzada de los tres países. Las evaluaciones **suizas** sobre impacto ambiental determinan si el proyecto en cuestión satisface las normativas legales (entre otras cosas, en cuanto a paisaje). En **los Países Bajos**, la base legal para las evaluaciones de impacto ambiental no es tan fuerte, pero en la práctica se incluye a menudo la consideración paisajística.

## **Ordenación del territorio.**

La ordenación del territorio en **Francia** se integra en un procedimiento centralizado, que nace de las *Directives territoriales d'aménagement (DTA, directivas territoriales de ordenación, loi Pasqua, 1995)*. Éstas marcan las orientaciones fundamentales del Estado en ordenación, protección y puesta en valor del territorio. Se elaboran bajo la responsabilidad e iniciativa del Estado, aunque la escala regional puede también proponer iniciativas a partir de la LOADDT. Se cuenta con la cooperación regional, provincial, y con los municipios más importantes. Las DTA son aprobadas por decreto del Consejo de Estado. Estas Directivas tienen varios niveles de desarrollo: a nivel municipal, los PLU (*plans locaux d'urbanisme*: planes locales de urbanismo) y los mapas municipales (*chartes communales*). A un nivel más extenso, los SCOT (*schémas de cohérence territoriale*: directrices de coherencia territorial). Tanto los SCOT como los PLU deben ser consistentes con lo dictado por las DTA. En todos estos instrumentos, el paisaje debe figurar como elemento vertebrador del territorio.

En **los Países Bajos**, el sistema de la ordenación del territorio sirve como base para la impulsión de políticas paisajísticas. Asimismo, se distingue entre panorámicas de ciudades y núcleos protegidos y panorámicas paisajísticas protegidas en los planes de la ordenación del territorio a nivel subnacional; son instrumentos útiles que provienen de diferentes leyes ya incorporadas a la ley sobre ordenación del territorio.

El Estado no sólo gobierna el proceso general de la ordenación del territorio a través de las directrices nacionales y sus decisiones planificadoras básicas: también participa en la elaboración de programas de ordenación del suelo rural y planes de restauración para zonas rurales. Son planes de ordenación del suelo en los que se incluyen los efectos paisajísticos.

En el futuro próximo se descentralizarán las competencias legales y administrativas en ordenación del territorio.

En **Suiza** la fuerza instrumental de la ordenación del territorio a nivel nacional no es tan notable. No obstante, el objetivo principal de la ley federal sobre la ordenación del territorio es la orientación a un desarrollo territorial deseable y asimismo se adoptan medidas para la protección de las bases naturales de vida (un marco vital que incluye el paisaje). La ley otorga a los cantones numerosas responsabilidades sobre paisaje en la planificación del territorio: son responsables de proponer ideas sobre el desarrollo territorial propio, incluyendo los aspectos naturales y paisajísticos. Además, las actuaciones territoriales están restringidas por la zonificación en los planes municipales de uso del suelo. La política vigente de ordenación del territorio tiene en cuenta el paisaje y reconoce la necesidad de incluirlo en la planificación del territorio, una tarea eminentemente cantonal.

### **Agricultura.**

A los agricultores **neerlandeses** se les subvenciona sobre todo por cuidar de la naturaleza, lo que sólo de forma indirecta incide sobre el paisaje.

En **Suiza** existen subsidios directos para la gestión de la naturaleza y el paisaje a través del fomento de la agricultura tradicional en las zonas montañosas rurales. Además, la mejora estructural (*améliorations structurelles*) es un instrumento de la política agrícola, destinado a la preservación, gestión y desarrollo de áreas y paisajes rurales. La contribución a la agricultura y la conservación de recursos naturales, junto con la gestión (mejora) del paisaje rural deteriorado son sus ejes principales.

**Francia**, el país de más tradición agrícola, se apoya en una amplia legislación al efecto. Incorpora aspectos paisajísticos en las actuaciones de concentración parcelaria. Como en Suiza, existen ayudas financieras para los agricultores en los espacios rurales sensibles; esto se lleva a cabo en Francia mediante una figura institucional especializada. Pero las acciones paisajísticas recaen ante todo en los municipios, que son responsables de la ejecución de los planes locales de urbanismo.

### **Patrimonio (Histórico-) Cultural.**

**Francia** es el país con más experiencia en protección del patrimonio cultural, como muestran las leyes aprobadas ya en el primer tercio del siglo XX. Se valoraban entonces los paisajes y monumentos naturales como emblemas patrióticos. También se conservan y ponen en valor los conjuntos urbanos (ley sobre el patrimonio histórico y estético).

La subvención para el cuidado de fincas rústicas constituye un instrumento esencial en la política **neerlandesa** de paisaje. Como en los otros países existen subvenciones para el cuidado de monumentos históricos-culturales. Además, se subvenciona temporalmente la componente histórico-cultural de proyectos piloto en el marco de la directriz Belvedere (tratamiento del patrimonio orientado al desarrollo).

En **Suiza** dos inventarios de base legal (ISOS e IVE) tienen como objetivo el patrimonio cultural. El ISOS protege las panorámicas de ciudades y núcleos a través de la planificación del territorio a diferentes niveles, un objetivo que todavía no ha logrado el IVE para la protección de las vías históricas de transporte. La organización que elaboró el inventario también reconstruye y cuida la red.

## **Convenio Europeo de Paisaje.**

**Suiza** ha sido uno de los países líderes en la preparación del CEP y lo ha firmado en 2000 pero aún no lo ha ratificado. No obstante, en las políticas de paisaje se nota una clara influencia del CEP; la CPS encuadra el paisaje como se establece en el CEP, los Objetivos de Calidad Paisajística en el programa *Paisaje 2020* provienen del CEP y se advierte que el desarrollo paisajístico a través de participación ciudadana y de ONGs es cada vez más importante (LEK).

El Parlamento **neerlandés** ratificó el CEP con consentimiento tácito, sin cambiar la legislación. Las políticas de paisaje cambian lentamente en la dirección indicada por el CEP. Los Objetivos de Calidad Paisajística reciben cada vez más atención: las regiones y los municipios reciben el estímulo del Estado, porque disponen de responsabilidades crecientes, y elaboran sus propias políticas.

Las ONGs muestran más actividad gracias al CEP, como atestigua la publicación del *Manifiesto del Paisaje*, un documento en el que treinta ONGs principales expresan su apoyo a la ejecución del CEP en los Países Bajos y a la cooperación internacional.

**Francia** cuenta con una ley que autorizó el CEP (2005) y ha establecido desde 2004 el Premio Europeo del Paisaje. La muy reciente incorporación al CEP, sumada a la notable inercia de un potente sistema administrativo hace que todavía sean escasos los cambios atribuibles a la entrada en vigor del convenio.

## CUADRO CRONOLÓGICO COMPARATIVO DE LAS POLÍTICAS DEL PAISAJE.

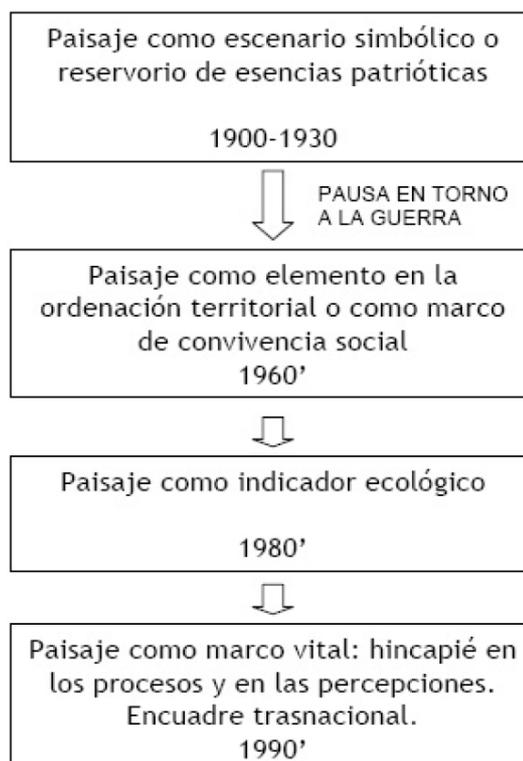
Los primeros instrumentos legales, orientados a la defensa de objetos patrimoniales y enclaves de valor simbólico-patriótico, se suceden en los tres países durante el primer tercio del siglo XX. Se trata de una legislación dispersa en tiempo y carácter. La segunda guerra mundial supone una interrupción general de la actividad legislativa, por lo que hay que esperar a los sesenta para registrar una nueva progresión, que es especialmente notable en el caso suizo.

En la década de los ochenta, el paisaje está subsumido dentro de la reivindicación de los valores ecológicos y naturales. Se registra por primera vez un esfuerzo de armonización de procesos y políticas, en parte dictado por las normativas de la Comunidad Europea. Los tres países incorporan leyes de evaluación del impacto ambiental, con mayor o menor repercusión paisajística.

A partir de los noventa se desencadena una intensa corriente de leyes y ordenanzas más específicamente dirigidas al paisaje. Las marcadas diferencias entre los tres casos elegidos, que se explican como fruto de distintas herencias constitutivas no son óbice para una uniformización en constante progreso, debida a la influencia simultánea del marco europeo y de la internacionalización.

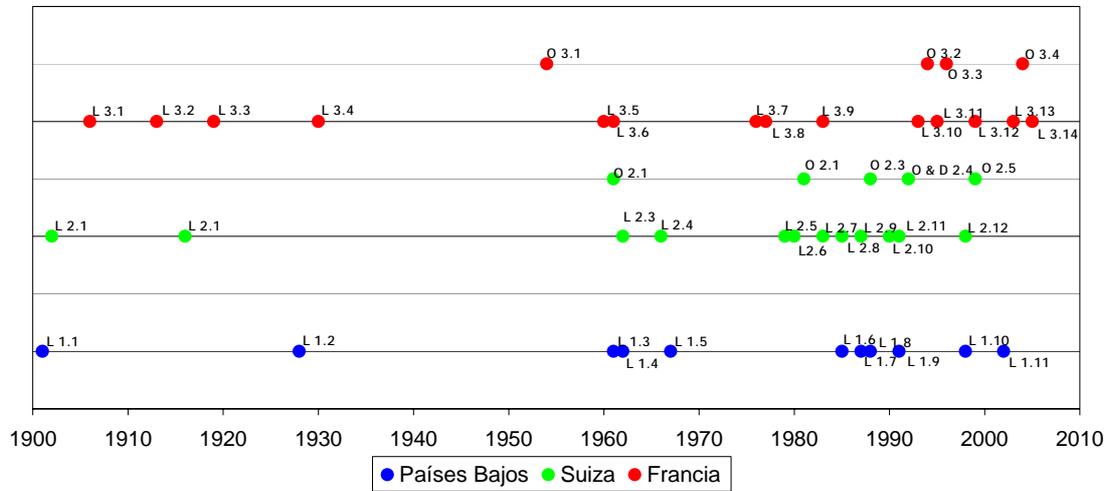
Los rasgos dominantes de tal evolución pueden ilustrarse con el siguiente esquema, que, aunque centrado en las características de las leyes, es en gran medida extensivo a otras manifestaciones tales como la investigación y la valoración del paisaje (Figura 1).

Figura 1: Esquema de la evolución legislativa.



Fuente: Elaboración propia.

Figura 2: Cronología de la legislación paisajística.



Fuente: Elaboración propia.

**Leyenda:**

**Países Bajos.**

- L 1.1 1901 Ley sobre la Vivienda
- L 1.2 1928 Ley sobre la Belleza Natural
- L 1.3 1961 Ley sobre los Bosques
- L 1.4 1962 Ley sobre la Ordenación del Territorio
- L 1.5 1967 Ley sobre la Protección de la Naturaleza
- L 1.6 1985 Ley sobre la Ordenación del Suelo Rural
- L 1.7 1987 Inclusión del Capítulo 7: Evaluación del Impacto Ambiental en la Ley sobre la Gestión Ambiental (1979)
- L 1.8 1988 Ley sobre los Monumentos
- L 1.9 1991 La nueva Ley sobre la Vivienda
- L 1.10 1998 Ley sobre la Protección de la Naturaleza 1998 y Ley sobre la Flora y Fauna
- L 1.11 2002 Ley sobre la Restauración de Áreas Rurales de Uso Concentrado

**Suiza.**

- L 2.1 1902 Ley Federal de Intensa Vigilancia de los Bosques
- L 2.2 1916 Ley sobre la Explotación de la Energía Hidráulica
- L 2.3 1962 Reformación de la Constitución
- L 2.4 1966 Ley sobre la Protección de la Naturaleza y el Paisaje (LPN)
- L 2.5 1979 Ley Federal sobre Ordenación del Territorio
- L 2.6 1980 Ley Federal sobre el Parque Nacional

- L 2.7 1983 Primera ampliación de la LPN
- L 2.8 1985 Ley sobre los Vías Peatonales y de Senderismo
- L 2.9 1987 Segunda ampliación de la LPN
- L 2.10 1990 Ley Federal sobre las Subvenciones
- L 2.11 1991 Ley Federal sobre la ordenación de los cauces fluviales
- L 2.12 1998 Ley Federal sobre la Agricultura
- O 2.1 1961 Ordenanza sobre los Bosques  
1981 Ordenanza sobre el Inventario Federal de los Enclaves Construidos
- O 2.2 Dignos de Protección
- O 2.3 1988 Ordenanza sobre el Estudio de Impacto Ambiental
- O 2.4 1991 Ordenanza sobre la Protección de la Naturaleza y del Paisaje  
1991 Decreto sobre la Subvención a Favor de la Salvaguardia y de la Gestión de Paisajes Culturales Tradicionales
- D 2.4 de Paisajes Culturales Tradicionales
- O 2.5 1998 Ordenanza sobre las mejoras estructurales agrícolas

## Francia.

- L 3.1 1906 Ley sobre la protección de monumentos - y parajes naturales
- L 3.2 1913 Ley sobre los monumentos históricos
- L 3.3 1919 Ley sobre la Energía Hidráulica
- L 3.4 1930 Ampliación de la Ley sobre la protección de monumentos - y parajes naturales
- L 3.5 1960 Ley sobre la Creación de los Parques Nacionales
- L 3.6 1962 Ley sobre la protección del patrimonio histórico y estético
- L 3.7 1976 Ley sobre la protección de la naturaleza
- L 3.8 1977 Ley sobre la arquitectura
- L 3.9 1983 Ley sobre la división de las competencias administrativas
- L 3.10 1993 Ley de paisaje
- L 3.11 1995 Ley sobre la mejora de la protección ambiental
- L 3.12 1999 Ley de la orientación sobre la ordenación - y el desarrollo sostenible del territorio
- L 3.13 2003 Ley sobre Urbanismo y hábitat
- L 3.14 2005 Ley sobre el desarrollo de territorios rurales y Ley sobre la aprobación del CEP
- O 3.1 1954 Decreto sobre la concentración parcelaria
- O 3.2 1993 Instrucción del Ministerio de Medio Ambiente y Circular del Ministro de Agricultura
- O 3.4 1995 Circular sobre los instrumentos para la protección y puesta en valor de paisajes
- O 3.5 2003 Proyecto de Ley sobre la aprobación del CEP



## CONCLUSIONES.

Para los estados que lo suscriban, el CEP establece un horizonte que implica la posibilidad de emprender diversas líneas de acción. Entre ellas pueden citarse las siguientes:

- Cooperación e intercambio de datos con organismos internacionales, actuaciones transfronterizas, y relación con agentes sociales: Unesco, Unión Europea, IUCN, países mediterráneos; ONGs.
- Desarrollo normativo.
- Posibles cambios organizativos e institucionales.
- Coordinación sectorial y directrices sobre paisaje para departamentos diferentes (medio ambiente, ordenación del territorio y urbanismo, agricultura, turismo, industria, transportes, patrimonio, educación).
- Asesoramiento y seguimiento a las escalas regionales, provinciales y locales de la Administración.
- Elaboración de directrices y guías de apoyo para la participación ciudadana y para concitar la colaboración de agentes sociales y profesionales.

Los modelos escogidos en el presente apartado (Francia, Países Bajos y Suiza) tienen en común una intensa actividad normativa en el campo del territorio y el paisaje, y una larga trayectoria, de más de un siglo, en las políticas al respecto. Pueden por ello servir de inspiración para el diseño de algunas líneas de trabajo aptas para ser emprendidas desde la Administración española. La veteranía de la legislación específica no es, sin embargo, condición ineludible para el éxito de las políticas del paisaje, y es factible acelerar la evolución hacia los objetivos del CEP mediante las oportunas decisiones administrativas.

Es significativa en los tres casos elegidos la creciente vinculación entre políticas del paisaje y de ordenación territorial. La convergencia física y espacial de sus objetos de atención y las sinergias entre ambas acciones públicas están poniendo de manifiesto que la ordenación del territorio puede ser un instrumento idóneo para aplicar políticas del paisaje, cuyos principios pueden emanar también de otros ámbitos de actuación y objetivos políticos (bienestar, sostenibilidad, ciudadanía, eficiencia económica).

Es apreciable también el aumento de la atención prestada al paisaje desde otras políticas transversales y sectoriales. Principalmente de las políticas de medio ambiente, protección de la naturaleza y del patrimonio cultural, pero también de las políticas del agua, las infraestructuras, la agricultura o el turismo, entre otras. En todas ellas la mayor consideración del paisaje puede desempeñar dos funciones destacadas: establecer un marco general de coherencia para los instrumentos de planificación o para las actuaciones concretas, y contribuir a la cualificación o recualificación final de los lugares o espacios de actuación.

Se pone igualmente de manifiesto el interés creciente por el paisaje de las entidades públicas regionales y locales. Sin su concurso las políticas del paisaje acabarían siendo casi exclusivamente normativas o reducidas a meras declaraciones de principio. La creación y previsible desarrollo de la Red Europea de Entes Locales y Regionales para la aplicación de la Convención Europea del Paisaje (RECEP) es un instrumento de gran potencial de acción.

En los tres casos seleccionados, el paisaje debe abrirse paso entre una maraña de disposiciones anteriores, y adaptarse a la pluralidad de sectores y de niveles. Una herramienta valiosa para sustentar las políticas de los distintos niveles y sectores es la impulsión de una ley general del paisaje. Así ocurre en los Países Bajos (Ley sobre la Protección de la Naturaleza y Paisaje 1998) o en Francia (Ley 93-24 del 8 de enero de 1993, sobre la protección y puesta en valor de los paisajes). Con menor rango, en Suiza, se establece en 1966 una Ley sobre la Protección de la Naturaleza y el Paisaje. Francia representa un caso claro de rearme legislativo: la ley de 1993 crea un nuevo entorno para la política del paisaje, y las consecuencias de este cambio van haciéndose sentir en los demás sectores. Otros países han optado por corregir, por vía empírica y escalonada, las leyes y otros textos de procedimiento, para ir incluyendo la nueva valoración del paisaje. Por ejemplo, la elaboración de un libro blanco (caso suizo: *Orientación del Paisaje Suizo*, 1997) o la acción inventarial pueden ofrecer un firme asidero para la intervención estatal sobre el paisaje. Es el caso de un estado tan descentralizado como el suizo, donde el *Inventario Federal de Paisajes y Monumentos Naturales de Importancia Nacional* lleva décadas en ejercicio.

Es instructiva también la forma en que un Ministerio principal, en quien recae la dirección de los temas paisajísticos, puede cooperar con otros ministerios y departamentos, prolongando su acción mediante la entrada del valor paisaje en los documentos normativos y en la práctica de numerosos departamentos. En el caso francés, la acción del Ministerio de Ecología engrana con la de otros ministerios cercanos en relación con el paisaje.

De los Países Bajos es particularmente digna de atención la agilidad con que evolucionan las políticas de paisajes nacionales, calidad paisajística y conservación del carácter, mediante la acción coordinada de los ministerios de ordenación del territorio y medio ambiente. El dinamismo de la acción legislativa y la incorporación exitosa de agentes sociales (asociacionismo) y económicos es una de las claves de esta trayectoria. Suiza y Francia ilustran vías que radican con más firmeza en lo administrativo, en las que el entronque de sociedad y mercado es posterior a la directriz gubernamental.

Sobre la gestión directa de paisajes degradados, los Países Bajos ofrecen también un precedente de utilidad: la Ley sobre la Restauración de Áreas Rurales de Hacinaamiento Ganadero, que se ocupa de espacios donde la calidad de suelos y cursos fluviales se ha deteriorado por abusos agroganaderos, y es preciso invertir la tendencia.

La aportación de los ejemplos mostrados es también notable en lo que se refiere al aprovechamiento de una fuerza social espontánea, el asociacionismo, y, en general,

en la experiencia de negociación entre la Administración y los grupos de interés en pro del paisaje.

Se aprecia también como instrumento imprescindible para el desarrollo de políticas de paisaje la creación de sistemas complejos de reflexión y acción. La presencia en los tres casos estudiados de órganos encargados de la observación y seguimiento del paisaje es un estímulo para emprender en España un camino similar.

Por último, es destacable una referencia de gran valor, que puede aprovecharse para orientar el futuro diseño normativo español en asunto de paisaje: el propio texto de las leyes, con sus definiciones y preceptos, así como la extensa lista de Libros Blancos, guías y manuales para uso ciudadano.