

YVES LUGINBÜHL

Geógrafo y Agrónomo. Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS). Francia

## LA POLÍTICA DE PAISAJE EN FRANCIA Y SUS DESARROLLOS\*

[\*]

Trabajo presentado en 1999.

[\*\*]

[Texto traducido del original francés por Juan Vicente Caballero Sánchez. Universidad de Sevilla]

### 1. Introducción\*\*

La política de paisaje en Francia se ha estructurado poco a poco en el curso del tiempo desde finales del siglo XIX, articulándose cada vez más con las políticas de ordenación del territorio, de vivienda, agraria o cultural.

Comenzada por medidas de estricta conservación y protección, esta política se ha enriquecido y se ha hecho más compleja a medida que las diferentes administraciones responsables de “sectores” de la organización del territorio emprendían acciones específicas pero que se solapaban con las de otros ámbitos y que las sensibilidades sociales evolucionaban bajo el efecto del cambio de las relaciones con la naturaleza y el paisaje.

En realidad, pocos textos legislativos expresan verdaderamente de forma directa la voluntad del Estado francés de consolidar una política paisajística que abarque el conjunto del territorio. Esta voluntad de consolidar una política paisajística se traduce, sin embargo, en numerosos textos que, indirectamente, afectan al paisaje por medio de la planificación o de la acción administrativa sobre la orientación de la agricultura, el patrimonio, la vivienda, las infraestructuras, los equipamientos de ocio, o sobre áreas geográficas, como el litoral o la montaña.

En efecto, puede constatarse la existencia de al menos 60 textos que tienen mayor o menor incidencia sobre la ordenación del paisaje, y que dan cuenta de la evolución conceptual de esta política: se ha pasado de una concepción proteccionista a una concepción más planificadora a partir de los años 60, luego a una concepción más contractual, orientada a permitir una acción más concertada con los actores sociales y más desconcentrada. Asimismo, el Estado, a través de experiencias no reglamentarias, ha intentado emprender actuaciones más flexibles basadas en el partenariat entre los actores sociales a diversas escalas.

Por otra parte, otras acciones, dirigidas hacia la formación o la investigación han enriquecido la reflexión sobre este tema. Sin embargo, está claro que actualmente se

confrontan varias corrientes de ideas a través de concepciones divergentes. Entre las concepciones culturalistas, la Ecología del Paisaje o la Geografía Social, la Sociología y la Antropología, las coincidencias están lejos de ser totales. En este debate, a veces vivo, entre especialistas de diversas disciplinas científicas o técnicas se ocultan de hecho opciones esenciales que se traducen en alternativas políticas. Éstas remiten a luchas que se desarrollan entre los países y los grupos de poder tecnológico o científico. Se puede afirmar que en Francia, con la multiplicación de medidas administrativas, se ha instaurado un verdadero mercado del paisaje. Al desarrollarse, este mercado moviliza fuerzas diversas de la esfera técnica de la planificación del territorio. De este modo, dicho mercado espolea las apetencias de los diversos grupos en presencia y revela diferentes visiones de la sociedad.

## 2. Una política cada vez más orientada hacia el diálogo social y el partenariado

Iniciada a finales del siglo XIX por los medios de la burguesía adinerada perteneciente a las primeras organizaciones turísticas (Club Alpino Francés, Touring Club de Francia, especialmente), la política de paisaje en Francia comenzó con medidas puntuales dirigidas a sustraer del “apetito” de los industriales de la construcción algunos parajes destacados por ciertos estetas y sabios por su interés pintoresco. En realidad, el interés de la élite social respecto a las “degradaciones del paisaje” se había manifestado desde el comienzo de siglo, hacia los años 1820, cuando el liberalismo económico en pleno despegue entrañaba transformaciones de los paisajes o de los monumentos civiles o religiosos. En 1834, Prosper Mérimée, en el curso de numerosos viajes que hizo por Francia, alertó a los medios políticos sobre la necesidad de proteger las riquezas artísticas e históricas de Francia y su iniciativa estuvo en el origen de la creación del primer cargo de Inspector de monumentos históricos. Desde entonces, el Estado emprendió un inventario de estas riquezas históricas y artísticas de Francia, lo que desembocó en una ley votada en 1913. Pero eran los monumentos los principales protagonistas: iglesias y castillos sobre todo, cuyo mantenimiento dejó que desear después de la Revolución. Esta acción es, pues, algo diferente de las medidas de protección que fueron emprendidas a finales de siglo y que afectaban a los paisajes. Pero es evidente que los medios que participaban en los dos movimientos estaban muy próximos.

Estos paisajes entregados a la protección eran de hecho parajes considerados como naturales, relativamente restringidos en su extensión, pero que correspondían a la estética de la época, en la cual los habitantes de las ciudades, enriquecidos por el liberalismo y el desarrollo de la industria podían beneficiarse de la mejora de las vías de comunicación para descubrir Francia y asombrarse del aspecto extraño de ciertos parajes o emocionarse con el espectáculo de la naturaleza. Por tanto, el primer paraje clasificado por una orden del prefecto a finales del siglo XIX fue la cascada de Gimel, cerca de Tulle, en Corrèze, seguida por los bloques graníticos de Ploumanac’h

en Bretaña, que sorprendían a la mirada de la burguesía a causa de sus formas extrañas. A continuación, fue clasificado el paraje de Quatre Fils Aymon, cresta granítica formada por cuatro peñones alineados sobre una cumbre de las Ardenas, plasmando la leyenda del mismo nombre. En efecto, en este final del siglo XIX las sensibilidades de la élite social por las formas paisajísticas estaban vinculadas con todo aquello que era representativo de las tradiciones populares. Esta asociación se inscribía en una visión paisajística de las regiones francesas, próxima al sentimiento identitario que se ha desarrollado más tarde, en los años 1990. En esta época, los trabajos de los geógrafos y las prácticas del turismo naciente hacían, pues, vislumbrar las “individualidades” regionales, revelada por la mirada dirigida a los paisajes.

Así, en los comienzos del siglo XX, en 1906, las organizaciones turísticas arriba mencionadas, aprovechando las relaciones que mantenían con los medios políticos, hicieron votar por la Cámara de Diputados una ley que permitía extender a todo el territorio francés las medidas puntuales de protección de parajes: la ley de protección de monumentos naturales fue, pues, promulgada en un vivo debate entre regionalismo y nacionalismo, los dos sentimientos que, por otra parte, empujaban en la dirección de la protección de los paisajes, uno en nombre del mantenimiento de las individualidades regionales, el otro en nombre de la estética de Francia. Entre los protagonistas de esta iniciativa figuraban además los miembros fundadores de la Sociedad para la Estética y la Protección de los Paisajes Franceses, todavía existente, que fue creada en 1901. En la misma corriente de ideas, se organizó en París, en 1909, un coloquio internacional sobre la protección de los paisajes, en el que fueron debatidos los medios para proteger los paisajes, y del que emergió una ideología opuesta al mito del progreso técnico.

Así pues, se vio como se revelaban ideas a menudo reaccionarias, que militaban por el mantenimiento de los paisajes “destacables”, en nombre de su interés estético, pintoresco, legendario, artístico o natural, inscrito en una visión conservadora de la patria o de la “matria”, término inventado a este efecto para representar la región y sus paisajes como elemento indisociable del todo, la Nación. En primera fila de estos defensores del alma de la nación figuraban estetas y sabios alemanes, miembros de una federación de asociaciones de protección de la naturaleza y los paisajes, la Bundheimatschutz. Este ejemplo fue destacado en el curso del coloquio como un ejemplo a seguir: evidentemente, podemos interrogarnos sobre las filiaciones que se han podido producir entre estos movimientos y la ideología que los animaba, y los ulteriores desarrollos históricos de este país.

En este debate que animaba a los estetas y sabios a comienzos del siglo XX se abordó todo un conjunto de actuaciones, entre ellas la creación del primer parque nacional francés, en los Alpes, en Oisans. La ley de protección de monumentos históricos y su inscripción en el inventario nacional fue votada en 1913. Pero la guerra interrumpió el despegue de este movimiento y hubo que esperar a los años 1930 para ver resurgir las mismas ideas, aunque algo atemperadas por las necesidades presupuestarias nacionales de la reconstrucción. La ley de 1906 sobre protección de monumentos

naturales fue reemplazada por la ley de 1930 de parajes clasificados, más operativa al ser gestionada a nivel nacional (la de 1906 atribuía a los Ayuntamientos la obligación de compensar financieramente las obligaciones de protección impuestas a los propietarios de los lugares implicados, disposición que impidió a esta ley tener verdadera eficacia, pues los Ayuntamientos tenían muy escasos medios propios). Se asistió al resurgimiento de ciertas ideas que mezclaban tradiciones populares y paisajes, especialmente durante la Segunda Guerra Mundial, con la creación del museo de Tradiciones Populares, bajo el régimen de Vichy.

Después de 1945, la política francesa de paisaje entra en una segunda fase, vinculada a las profundas transformaciones del espacio nacional inducidas por la reconstrucción, por la necesidad de dar alojamiento a una población numerosa surgida del baby boom y por las profundas transformaciones sociales. Las preocupaciones del Estado fueron, en primer lugar, relanzar la economía y organizar el territorio en función del crecimiento demográfico. De los años 50 a los años 70 se produce una profunda remodelación del paisaje francés vinculada a la urbanización. La política francesa de paisaje está todavía basada en la protección derivada de las primeras leyes ya mencionadas, pero entra en una visión más planificadora del espacio. De hecho, es difícil hablar estrictamente de política de paisaje sino más bien de planificación territorial y ordenación espacial, la cual se desarrolla relativamente tarde, tras la constatación de la contaminación visual por la edificación, producida por el desarrollo de las parcelaciones y las viviendas individuales, y por la extensión de la vivienda en la periferia de las grandes ciudades. Si bien no es una ley con objetivo paisajístico, la ley de orientación de la propiedad rústica de 1967 no tiene menos repercusiones paisajísticas, ya que permite limitar la urbanización de los espacios a los perímetros decididos por las autoridades locales de acuerdo con los servicios del Estado. Es así como se crean los Planes de Ocupación del Suelo, los Esquemas Directores de Ordenación y Urbanismo y los Planes de Ordenación Rural.

En el mismo periodo, se concretan las acciones que hemos reseñado desde principios de siglo, pero que no habían visto la luz por razones históricas. En 1960 se crea el primer parque nacional, el de La Vanoise, un poco más tarde son creados los parques naturales regionales, etc. Se puede decir que junto a la tendencia planificadora del espacio nacional, continúa la propensión de ciertos medios técnicos y científicos a proseguir una política de protección. Pero la reflexión va poco a poco a emprender la modificación de estas actuaciones hacia una tendencia más flexible, ante las dificultades de proseguir una política que condiciona el desarrollo económico y social a través de la reglamentación y, al mismo tiempo, planificar, bajo el impulso de los servicios del Estado, una organización del espacio en la cual los actores locales desean jugar un papel cada vez más importante.

Es a partir de los años 1980 cuando comienza el giro de la reflexión de los medios científicos y técnicos sobre la cuestión del paisaje, el cual implica, al mismo tiempo, una modificación de las orientaciones de la política y de las medidas de la acción pública. Aunque estos dos medios, los científicos por una parte y los técnicos por

otra, se frecuentan poco y mantienen relaciones a menudo basadas en una recíproca desconfianza, la permeabilidad de las ideas que ambos manejan no es inexistente. En este periodo, en efecto, algunos científicos y técnicos comparten la misma idea, que consiste en hacer salir al paisaje de una concepción resueltamente académica, centrada bien en los paisajes destacables y pintorescos y poco abierta a los paisajes ordinarios, o bien en una visión prospectiva y moderna del paisaje. Por tanto, surgen dos corrientes fundamentales: por una parte, la que busca basar la actuación en el conocimiento de las sensibilidades populares mediante el análisis de las representaciones sociales del paisaje, que está mas bien en el lado de los científicos, y otra, seguida sobre todo por técnicos, que intenta desarrollar la idea de que la ordenación del paisaje deriva de una visión global y sensible del espacio que permite proyectar para el futuro las ordenaciones que necesita el cambio territorial.

Curiosamente, estas dos corrientes van a oponerse con frecuencia, aunque a menudo tienen ideas en común. Pero las estrategias no son enteramente las mismas, pues los primeros se orientan a asentar el desarrollo de los conocimientos sobre las estrategias de cambio social y, por tanto, de las transformaciones de las relaciones sociales con la naturaleza, y los segundos buscan delimitar un ámbito de acción similar al que los ingenieros de caminos habían logrado poner en marcha movilizando un verdadero mercado del equipamiento y las grandes infraestructuras. Así, la acción pública se abre a nuevas tendencias que reflejan estas dos corrientes de pensamiento, sin duda también a causa de las dificultades cada vez mayores de imponer medidas coactivas a los actores sociales. Así, la política francesa de paisaje, continuando claramente las tendencias ya en curso, se abre, desde la protección y la planificación, a nuevas experiencias que buscan, por una parte, traducir al campo de la ordenación el ejercicio de la democracia y movilizar a través de mecanismos contractuales a los diferentes actores implicados y, por otra parte, realizar tentativas de formulación de “proyectos de paisaje”, elaborados por artistas o profesionales del paisajismo, mediante instrumentos también a menudo contractuales, negociados, compartidos, pero en el que la visión del artista se convierte en un medio de proyectar en el futuro nuevas formas paisajísticas.

En consecuencia, en el periodo actual, estas dos corrientes se reparten un ámbito que se ha extendido considerablemente, que atañe a la vez a la acción política y a la sociedad civil, la investigación, la enseñanza, y que concierne a todos los niveles territoriales, los Ayuntamientos, los departamentos, las regiones y la Nación. Como se ha afirmado anteriormente, este extenso ámbito constituye un verdadero mercado que explica el peso de las apuestas y las luchas a veces feroces entre los diversos protagonistas.

### 3. Unas representaciones sociales del paisaje muy centradas en la naturaleza

Las investigaciones emprendidas a partir de los años 1980 han permitido reforzar el campo de conocimientos relativos a las representaciones del paisaje. Implicando sobre todo a la geografía, la sociología y la etnología, dichas investigaciones revelan una transformación de las relaciones

sociales respecto al paisaje y la naturaleza que acompaña los cambios de la sociedad y de los modos de vida.

### 3.1. El paisaje, una noción positiva de la representación de la naturaleza

Para el conjunto de la población francesa, el paisaje remite en sentido positivo a la idea de un territorio organizado susceptible de ofrecer un marco de vida agradable para el conjunto de la población y que revela la capacidad de las sociedades para gestionar la naturaleza. Así pues, un paisaje sólo puede ser bello y diversos “modelos paisajísticos” se imponen a cada individuo permitiéndole calificar un paisaje: pintoresco, campestre, sublime. Sin embargo, este modo de apreciación se diferencia según los grupos sociales: los agricultores no consideran bello un paisaje del mismo modo que la población urbana o los políticos. Una diferenciación aparece también entre las distintas clases sociales es decir, entre los obreros, las clases medias y las clases altas; los primeros atribuyen al paisaje bello una cierta funcionalidad relativa a su modo de vida, mientras que los últimos ven en el mismo, el marco de la expresión de una naturaleza intacta y nostálgica. Sin embargo, es importante destacar que varios modelos paisajísticos pueden estar presentes en la representación del paisaje que se hace un individuo: para un agricultor, por ejemplo, el paisaje bello es el de sus campos propios y bien mantenidos, pero puede ser igualmente un paisaje de la orilla del mar en el que el espectáculo no tiene nada que ver con la productividad agrícola. Incluso, un paisaje de Beauce puede ser considerado monótono para un individuo que, al mismo tiempo, verá en el mismo un espectáculo emocionante a causa del movimiento del trigo bajo el viento: los modelos paisajísticos no se excluyen mutuamente, sino que se superponen.

### 3.2. Pero si es reconocido en su aspecto negativo, el paisaje revela los problemas sociales y medioambientales

Si, a priori, el paisaje es siempre bello, la noción de fealdad es reconocida, en consecuencia, en tanto que remite más bien a los problemas sociales y medioambientales que suscita la gestión social de la naturaleza más que a consideraciones estéticas. Lo que se considera como paisaje feo es en primer lugar la ciudad, el anti-paisaje, pues la ciudad, lugar del artificio, es anti-naturaleza. Es también el lugar de los problemas sociales, del paro y de la delincuencia por una parte, y de los principales problemas ecológicos, como la polución y el ruido, por otra. El paisaje feo es también el paisaje reconstituido por el productivismo agrícola, los bosques de aspecto industrial (plantaciones regulares de árboles resinosos, por ejemplo) o todo lo que significa intervención masiva de la tecnología: líneas de alta tensión, centrales nucleares (aunque algunos estetas que pertenecen a la élite social consideran que estos equipamientos son las catedrales del siglo XX).

### 3.3. Una evolución que da cuenta de las transformaciones profundas de la mirada que las sociedades dirigen a la naturaleza

Desde hace veinte años, estas representaciones del paisaje evolucionan rápidamente debido a la toma de conciencia cada vez más compartida de los problemas medioambientales y de los mensajes difundidos por los medios de comunicación: durante mucho tiempo, el paisaje bello era la campiña bucólica producida por campesinos a los que se supone el respeto a la naturaleza. Esta visión está cambiando. El paisaje bello es cada vez más la Naturaleza, una Naturaleza sin el hombre que la degrada. A medida que las poblaciones son más jóvenes, más asimilan el paisaje bello a esta naturaleza intacta, a menudo lejana, como el gran norte, la selva del Amazonas, la sabana africana.

A medida que las poblaciones tienen más edad, el paisaje bello es más aquel que ofrece en sus apariencias los signos del confort y del progreso para todos, como las urbanizaciones de residencias secundarias en la montaña o la campiña. Por otra parte, actualmente aparece otra representación del paisaje en la ciudad, que era considerada como el anti-paisaje. Un espacio urbano puede ser paisaje si ofrece la visión de una animación social que sea testimonio de la sociabilidad que se supone propia de la ciudad: el barrio en el que se vive, el lugar donde se tienen las referencias puede ser considerado como un paisaje, como el centro de la ciudad o el centro comercial que se frecuenta en familia o en grupo, en particular por los jóvenes. Lo que está claro es que ciertos medios de comunicación tienen una clara influencia sobre estas representaciones: los programas de televisión de Cousteau, “Thalassa”, “Ushuaia”, “Faut pas rêver”, son referencias a menudo citadas como las que permiten ver paisajes bellos. Pero lo que parece más significativo en esta evolución es la relativa desaparición de la campiña en favor de la gran Naturaleza (incluso si aquella no desaparece completamente, cambia de estatus, ya no se la considera como un producto de la agricultura cuando es bella, sino como un producto de la naturaleza). Esta evolución pone de manifiesto la toma de conciencia cada vez más clara de la incapacidad de las sociedades modernas para gestionar la naturaleza: hay que ir lejos, a regiones indemnes de la acción del hombre, para encontrar los más bellos paisajes, aquellos en los que la naturaleza parece intacta, pura y no degradada por las actividades humanas.

#### 4. Instrumentos reglamentarios y contractuales

El rápido repaso histórico de la política francesa de paisaje permite identificar varios tipos de instrumentos que permiten aplicar sus principios fundamentales: instrumentos reglamentarios, es decir leyes, decretos y circulares pertenecientes al arsenal jurídico y que organizan las medidas de protección, gestión u ordenación del paisaje, e instrumentos contractuales, que permiten emprender acciones negociadas entre actores sociales respecto a un territorio dado. Hay que señalar además instrumentos o procedimientos que pertenecen a sectores no directamente “paisajísticos”, como la política de urbanismo, la agraria, la de conservación del patrimonio, la de infraestructuras, etc.

En efecto, cada vez que el Estado ha tomado medidas reglamentarias globales y obligatorias, como la ley “paisaje” de 8 de enero de 1993, éstas han tenido repercusiones sobre sectores de la economía o de la planificación del territorio que han debido ser organizadas por la administración. Estas repercusiones se han traducido en mejoras que completan la acción paisajística del Estado en los sectores considerados.

##### 4.1. Los instrumentos reglamentarios directos

Como se ha reseñado, éstos han tenido por objetivo, en primer lugar, proteger los paisajes destacables por razones esencialmente estéticas –especialmente discutibles–, científicas, naturales. Varias leyes permiten, pues, “clasificar” o inscribir parajes o monumentos históricos por su interés estético, histórico, etc., como la ley de 1913 de monumentos históricos o la ley de 1930 sobre los parajes clasificados o inscritos. Estas leyes tan rígidas prohíben la construcción o la modificación del paraje o del monumento histórico [1] implicado, salvo derogación en virtud de la autoridad de los ministros encargados de la aplicación de las leyes: ministro de Medio Ambiente para los parajes clasificados; ministro de Cultura para los monumentos históricos. Esta división de competencias según los “objetos” del paisaje suscita, por otra parte, problemas inherentes a concepciones diferentes de la noción de paisaje según las administraciones y conlleva concurrencias entre sectores de esas mismas administraciones.

Reservadas al principio a parajes de extensión limitada, la clasificación y la inscripción han afectado en el curso del tiempo a espacios cada vez más amplios. En número aproximado de 3000,

los parajes clasificados afectan de hecho a una muy amplia diversidad de paisajes o elementos puntuales del paisaje. Puede tratarse tanto de un peñón, o un árbol, como de un paisaje que se extienda sobre una vasta superficie (macizo de Mont-Blanc: 26.100 hectáreas). La localización de los parajes muestra un desigual reparto sobre el territorio nacional. Los espacios más afectados están situados en el litoral, los macizos montañosos (sobre todo en Los Alpes) y la región parisina. En esta distribución se reconocen tanto espacios donde la presión de la urbanización es fuerte (región parisina, litoral) como espacios que muy pronto fueron considerados como portadores de un valor estético especialmente alto (montaña, litoral). Entre todos estos parajes clasificados, son muchos aquellos cuya permanencia no está asegurada. Los primeros parajes clasificados, a menudo de carácter puntual, han sido modificados por la evolución natural o por presiones insidiosas mal controladas por la administración. Además, durante mucho tiempo, ninguna cartografía precisa permitía localizarlos, hacía falta recurrir al catastro para reconstituir la extensión del paraje, y este procedimiento se complicaba por los cambios en la propiedad. Asimismo, hoy en día es casi imposible establecer el verdadero estado de los parajes clasificados desde el origen de la ley.

La protección de los paisajes naturales se concretó en 1959 mediante un decreto [2] sobre los perímetros sensibles que permite a los departamentos delimitar zonas preferentes para adquirir espacios que necesitan protección debido al interés de sus parajes y paisajes. Estos espacios son seguidamente abiertos al público. Un impuesto. (TDENS, Taxe Départementale sur les Espaces Naturels Sensibles) es de este modo deducido de las licencias de obras y permite alimentar un fondo departamental reservado a estas adquisiciones. Pero esta medida depende esencialmente de la política de los departamentos. Algunos de ellos no han decidido la aplicación de esta medida o la aplican muy poco. Es sobre todo en los departamentos del litoral, del valle del Loira y de los Alpes donde los perímetros sensibles abarcan una superficie más extensa (en total, más de 100.000 km<sup>2</sup>).

Los objetivos de protección se han traducido también en la creación de los parques nacionales (ley de 1960) y de los parques naturales regionales (ley de 1967), o más globalmente mediante la promulgación de la ley de protección de la naturaleza (1976), que impone la realización de estudios de impacto para todo nuevo proyecto de ordenación o equipamiento. Esta ley afecta especialmente a los medios naturales, pero precisa que la protección de los paisajes es de interés general; prevé que todo proyecto de urbanización sea precedido de un estudio que permita identificar y analizar sus consecuencias sobre el medio natural y los paisajes, aunque en la mayor parte de los casos esta parte queda reducida a un análisis formal muy sumario. Además, el procedimiento de los estudios de impacto ha sido frecuentemente criticado, pues es al promotor del proyecto a quien corresponde la carga de realizar o hacer realizar el estudio de impacto; las críticas suscitan muy claramente dudas sobre la pertinencia de este procedimiento, pues con mucha frecuencia se supone que el promotor oculta una parte de las consecuencias sobre el medio o los paisajes con el fin de que acepte su proyecto de urbanización.

Creado en 1975, el Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres, dotado de autonomía financiera, es un organismo público cuyo objetivo es adquirir suelo con el fin de asegurar la salvaguardia, la protección y la gestión de los espacios litorales o ribereños de grandes lagos con el fin de sustraerlos de la urbanización. Puede, en efecto, utilizar el derecho preferente que tiene atribuido y proceder, si es necesario, a una expropiación. Puede también recibir donaciones y herencias en forma de tierras. La acción del CELRL constituye la forma más radical entre las medidas existentes, pero no está libre de problemas de gestión. Durante su existencia, el CELRL ha adquirido varias decenas de miles de hectáreas situadas sobre todo en el litoral mediterráneo, el litoral bretón, la región de Vendée y las orillas del Canal de la Mancha.

En 1979, se votó una ley orientada a evitar la proliferación de anuncios, rótulos y letreros diversos que indiquen la dirección de un establecimiento que ejerza una actividad determinada, tanto en el paisaje como en las proximidades de parajes dignos de interés. Esta ley dispone, en efecto, la

prohibición de cualquier publicidad en los inmuebles clasificados como monumentos históricos o inscritos en el inventario suplementario, en los monumentos naturales y parajes clasificados, en los parques nacionales y reservas naturales, así como en los árboles. Además, se prohíbe la publicidad en cualquier lugar exterior a las aglomeraciones, entendidas según los reglamentos relativos a la circulación, salvo en las zonas denominadas “zonas de publicidad autorizada”. El alcalde o el prefecto pueden igualmente prohibir la publicidad en inmuebles que presenten un carácter estético, histórico o pintoresco, tras el dictamen de la Comisión départementale de sites.

A partir de 1982, la legislación va poco a poco a evolucionar bajo el efecto de la llamada ley de descentralización, que confía más competencias a los entes territoriales desde ese mismo año. En efecto, las legislaciones demasiado condicionantes presentan cada vez más problemas de aplicación a los entes territoriales, por lo que el Estado impulsa un proceso que permita una mayor flexibilidad en la aplicación de los reglamentos. Así, tras la ley de descentralización se aprueban los decretos (enero de 1983, abril de 1984 y julio de 1985) que crean las Zonas de Protection du Patrimoine Architectural et Urbain (ZPPAU), que se convertirán poco después en las Zonas de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager. Este procedimiento permite a un alcalde, con el respaldo del concejo municipal, crear una ZPPAUP cuyas disposiciones, previstas en la realización de un estudio específico, son analizadas por un Collège Régional du Patrimoine et des Sites creado en cada prefectura.

Esta medida constituye la última pieza de los procedimientos de protección del paisaje (sobre todo urbano) y está destinada a sustituir a las reglas de clasificación de monumentos históricos mediante la delimitación de un perímetro en el que ciertas prescripciones deben ser respetadas y en el que las obras son sometidas a autorización administrativa tras dictamen del Architecte des Bâtiments de France. La ZPPAUP afecta a las inmediaciones de los monumentos históricos, clasificados o inscritos, los conjuntos históricos, los conjuntos urbanos de valor arqueológico, los conjuntos de hábitat rural dignos de interés, la arquitectura balnearia o termal de fines del siglo XIX o principios del XX. Se excluyen los espacios agrícolas o naturales, pero la delimitación puede en ocasiones incluir parte de los mismos, si dicha inclusión está justificada. La iniciativa de emprender el estudio de una ZPPAUP corresponde al alcalde o al prefecto. El estudio es confiado a un grupo de especialistas que elaboran un informe para el prefecto con el fin de que sea sometido a información pública. Éste lo envía al Collège Régional du Patrimoine et des Sites, el cual asesora al prefecto sobre las modificaciones a realizar en las propuestas del informe y fija el perímetro de protección tras acuerdo definitivo del Ayuntamiento. Las reglas impuestas en este perímetro son muy diversas y pueden comportar limitaciones para demoler, construir, talar, o modificar el aspecto de las construcciones, o bien la obligación de proceder a trabajos de restauración, de utilizar ciertos materiales, etc. Las ZPPAUP deben permitir una mejor concertación entre los entes territoriales y el Estado, así como una mayor flexibilidad en la ordenación y la gestión del patrimonio arquitectónico y paisajístico de los municipios.

La última disposición reglamentaria tomada por el Estado es la ley de 8 de enero de 1993 sobre la protección y la puesta en valor de los paisajes y que modifica ciertas disposiciones legislativas en materia de información pública. Esta ley es la primera medida legislativa que prevé una profunda transformación de los reglamentos de urbanismo, ordenación rural, forestal, de las infraestructuras, etc. Asimismo, implica la modificación de numerosos artículos del Código de urbanismo, del Código rural, del Código forestal, en función de las nuevas disposiciones tomadas por la ley. Esta ley refuerza igualmente las posibilidades de consulta mediante información pública.

La ley prevé que respecto a territorios destacables por su interés paisajístico, definidos en concertación con los entes territoriales implicados y cuando dichos territorios no sean objeto de prescripciones particulares, el Estado pueda adoptar directivas de protección y de puesta en valor de los paisajes. Estas directivas determinan las orientaciones y los principios fundamentales de

protección de las estructuras paisajísticas que son aplicables a estos territorios. Son elaboradas a iniciativa del Estado o de los entes territoriales. Son objeto de concertación con el conjunto de entes territoriales interesados, con las asociaciones reconocidas de defensa del medio ambiente y de los paisajes y con las organizaciones profesionales implicadas. Los schémas directeurs, los schémas de secteur y los plans d'occupation des sols o cualquier otro documento de urbanismo deben ser compatibles con las directivas de protección y de puesta en valor de los paisajes.

Sus disposiciones pueden oponerse a las solicitudes de autorización de roturación, y de ocupación y utilización del suelo:

A : En ausencia de plan d'occupation des sols oponible a terceros o cualquier otro documento de urbanismo a que haya lugar.

B : Cuando un plan d'occupation des sols o cualquier otro documento de urbanismo a que haya lugar sea incompatible con sus disposiciones.

Los parques naturales regionales son considerados espacios particularmente adecuados para la aplicación de esta ley. En efecto, en ellos concurren la política de protección del medio ambiente, de ordenación del territorio, de desarrollo económico y social y de educación y formación del público. Constituyen un marco privilegiado para acciones dirigidas por los poderes públicos en favor de la preservación de los paisajes y del patrimonio natural y cultural.

Una disposición particular impone a todo propietario de tierras que desee construir un edificio que prevea su inserción en el paisaje y que haga propuestas que faciliten esta inserción. Esta disposición es denominada el anexo paisajístico de la licencia de obras. Prevé especialmente que el proyecto arquitectónico precise, mediante documentos gráficos o fotográficos, la inserción en el entorno y el impacto visual de los edificios, así como el tratamiento de sus accesos y de sus inmediateces.

Numerosas disposiciones imponen igualmente que los plan d'occupation des sols tengan en cuenta la dimensión paisajística, y que así lo hagan también las obras de infraestructura, o las operaciones de reordenación parcelaria. Los prefectos pueden igualmente oponerse a la supresión de estructuras lineales arboladas como las hileras, las plantaciones de árboles, los bosquetes, en razón de su interés paisajístico. Todo proyecto de ordenación debe prever pues la inclusión de disposiciones que favorezcan la toma en consideración de la dimensión paisajística.

La ley, denominada en lo sucesivo “ley paisaje”, ha modificado igualmente las disposiciones sobre consulta al público para proyectos de ordenación y ha reforzado el peso del procedimiento de información pública para todo proyecto de ordenación. De hecho, ha sistematizado el conjunto de prescripciones reglamentarias dispersas en los códigos rural, forestal o de urbanismo que tenían, de forma más o menos implícita, un objetivo paisajístico, y ha precisado las nuevas modalidades para afirmar la voluntad del Estado de organizar una verdadera política paisajística.

#### 4.2. Las medidas de urbanismo y de ordenación del territorio con incidencia en la gestión y la protección de los paisajes

Un gran número de medidas vinculadas a la ordenación del territorio, la planificación del espacio o a la protección del medio ambiente constituyen medios para proteger o gestionar el paisaje (sin que, por otra parte, la delimitación de uno y otro dominio sea fácil de establecer). En líneas generales, en efecto, toda medida tendente a organizar la evolución y la localización de las actividades en el espacio tiene una incidencia más o menos directa sobre los paisajes. Ciertos procedimientos se aproximan más bien a la protección del medio ambiente y del espacio, mientras que otros tienen un

objetivo de gestión espacial. No se hará más que reseñarlos rápidamente, pues son numerosos y no pueden ser analizados con detalle en el marco de una comunicación.

Se trata de zonas protegidas en las que se obliga a los propietarios deseosos de realizar obras en un inmueble situado en dicha zona a solicitar una autorización previa al Architecte des Bâtiments de France. La ley llamada ley “montaña” de 1985 o la ley llamada ley “litoral” de 1986 prevén igualmente disposiciones con incidencia en la transformación de los paisajes. La ley litoral prohíbe toda construcción nueva a menos de 100 metros de la orilla del mar. Otros textos afectan a las reservas naturales, a los bosques sometidos régimen forestal, etc. Por otra parte, la ley de orientación de la propiedad rústica de 1967, que instituye los plans d’occupation des sols y los schémas d’aménagement et d’urbanisme, es un medio potente de organizar los paisajes a través de las reglas de ocupación del espacio. El ministerio de agricultura puede igualmente realizar zonificaciones agrícolas o forestales con el fin de distribuir mejor el espacio agrícola y forestal y, en particular, de evitar forestaciones anárquicas.

En definitiva, se podría afirmar que la legislación francesa está muy bien armada para organizar las estructuras fundamentales de los paisajes en el espacio. Sólo las prescripciones cualitativas de las reglas legislativas son dudosas y difíciles de expresar: se topan con la dimensión subjetiva del paisaje, por lo que en numerosos casos la potencia pública no ha podido imponer reglas precisas, oponiéndose a unas sensibilidades locales que alegaban el carácter abusivo y parcial de las disposiciones previstas por los servicios del Estado. Por ello, éste ha emprendido experiencias más abiertas a la concertación y a la negociación pública.

#### 4.3. Las experiencias innovadoras basadas en la negociación social

A menudo debidas a la iniciativa de medios próximos a las asociaciones de protección de la naturaleza o de desarrollo local, o a los técnicos de las administraciones que experimentan las dificultades de hacer aplicar los principios de toma en consideración de la dimensión paisajística en la ordenación del territorio, estas experiencias han sido emprendidas con el apoyo financiero del Estado para ayudar a la toma de decisiones de ordenación en el marco de mecanismos de concertación social.

Pero previamente, el Estado ha querido dotarse de documentos de referencia y, en particular, el Ministerio de Medio Ambiente ha impulsado, desde comienzos de los 90, acciones de identificación de los paisajes nacionales. Sin que esta acción fuera al principio sistemática, sino más bien experimental, se han comenzado a elaborar atlas regionales o departamentales de paisaje. El primer documento es un inventario, realizado para el Conseil Régional des Pays de la Loire, a lo largo del Loira en una longitud de 150 km antes de su desembocadura, para el ámbito de los municipios ribereños. Una metodología de identificación y de caracterización de paisajes fue publicada en 1994 y después esta experiencia se ha multiplicado, de forma que abarca el conjunto del territorio francés. Aunque los métodos varían según regiones y departamentos, el objetivo es levantar acta para una fecha dada, identificar las “unidades” de paisaje delimitables a cierta escala (1:100.000 en general), precisar las características de estas unidades de paisaje y sus dinámicas actuales: una especie de imagen fija, de instantánea que permite a los servicios del Estado disponer de un documento de referencia que sea testimonio para el porvenir de las transformaciones de los paisajes reales.

Con el mismo espíritu, el Estado ha emprendido una operación denominada Observatorio fotográfico del paisaje, la cual se orienta a seguir la evolución del paisaje en ciertos puntos del territorio identificados por fotógrafos de prestigio y fotografiados cada año en la misma fecha y en

condiciones meteorológicas idénticas. Se han realizado cerca de 2.500 fotografías sobre 17 itinerarios, que no representan más que algunos testimonios aislados en el territorio francés.

Las operaciones de ordenación experimentales que han sido impulsadas en el mismo periodo consisten en elaborar planes de paisaje, de acuerdo a la concepción de los profesionales paisajísticos: proyectos paisajísticos, que acompañan casi siempre a obras de infraestructura (autopistas, TGV) han sido de este modo lanzados por los servicios del Estado, en colaboración más o menos estrecha con los actores locales. Su éxito parece, por otra parte, muy vinculado a la concertación efectiva con estos actores. Por otra parte, estas experiencias están repartidas entre las que tienden a la elaboración de proyectos paisajísticos de fuerte orientación formal, muy próxima al proyecto de espacio verde, y otra tendencia que está poniendo en marcha un mecanismo de concertación negociada con las autoridades locales y con representantes de los colectivos profesionales. Las primeras se deben, generalmente, a profesionales paisajistas que aplican la idea de un proyecto de jardín a un proyecto de ordenación del territorio, y las segundas a técnicos del desarrollo local que buscan que los actores sociales tomen en consideración la dimensión paisajística en las actuaciones de ordenación. Estos últimos ensayos se basan en el reconocimiento por los propios actores locales de los paisajes del territorio que gestionan, de sus dinámicas y de los problemas que plantean. Tienen la ventaja de favorecer la apropiación por estos actores de los paisajes que les conciernen, con el fin de que se sientan responsables de los mismos. Pero se plantean otros problemas, en particular la aportación de los conocimientos científicos en un medio local que pretende conocer mejor que nadie los procesos en curso en su territorio.

En esta evolución de la política francesa de paisaje, se aprecia pues la aparición de la voluntad de hacer realidad el ejercicio de la democracia participativa. Podemos preguntarnos si ésta no es más bien una democracia tecnicista que toma el relevo de la democracia política, en la medida en que los técnicos, buscando implicar a los actores locales y, sobre todo, a los cargos electos se constituyen en eminencias grises del poder local. Por otra parte, éste obtiene ventajas, pues muy a menudo está desconcertado por las difíciles decisiones a tomar en un ámbito dominado tanto por la incertidumbre de los conocimientos científicos como por la subjetividad misma de la noción de paisaje, en lugar de por el saber comprobado y definitivo.

## 5. Los retos futuros del paisaje francés

No sería útil recordar aquí en detalle las principales orientaciones de la evolución de los paisajes franceses. Puede decirse que las grandes tendencias empujan hacia un proceso de urbanización intensificada en torno a polos urbanos y rurales, especialmente en los grandes valles aluviales, en los que se concentra la mayoría de las actividades económicas, y en los litorales, donde la demanda turística es muy intensa.

Los espacios rurales oscilan entre la intensificación y la racionalización de los paisajes agrarios en las regiones con débiles condicionantes naturales, mientras que la agricultura de las regiones de media montaña del centro de Francia o de los macizos montañosos aislados (especialmente Ardenas, Morvan y Alpes del Sur) conocen hoy problemas vinculados al abandono social y agrícola. Ciertas áreas de montaña, por el contrario, como los Alpes del Norte, son más dinámicas debido a la conjunción de la actividad turística y una agricultura que ha sabido valorizar sus productos de cara a una nueva población próxima. Aunque hace algunos decenios el paisaje agrario francés estaba muy marcado por la presencia de formaciones arbóreas lineales o puntuales, hoy en día está cada vez más repartido entre paisajes abiertos dedicados al cultivo industrial y paisajes forestales destinados a una explotación racionalizada de las plantaciones arbóreas. Por último, el turismo, que ocupa un lugar esencial en la actividad económica nacional (Francia es el primer país

turístico del mundo por el número de visitantes extranjeros) ha influido acusadamente en los paisajes litorales y de montaña, o incluso en las campiñas. Es cierto que los objetivos de los servicios del Estado de preservación de los litorales, de la montaña o de los paisajes rurales se encuentran actualmente confrontados con la fuerte contradicción que opone la calidad de los paisajes como recurso turístico y la tendencia a ofrecer equipamientos de acogida para ese turismo, los cuales modificarán forzosamente los paisajes más atractivos.

En definitiva, el debate que subyace a la acción del Estado tanto en materia de investigación como de acción política reposa actualmente en Francia sobre la fragmentación en dos marcadas tendencias:

> La primera se basa en concepciones de profesionales que, fortalecidos por una demanda social aún creciente, se orientan hacia la puesta en escena de la naturaleza sin tomar necesariamente en consideración ni la dimensión social ni la dimensión ecológica de los procesos de evolución de los paisajes. Los medios políticos obtienen ventajas con ello, pues la puesta en escena de la naturaleza, que corresponde, como hemos visto, a una demanda social fuerte y novedosa, aumenta el valor de su papel en la sociedad local y les proporciona argumentos electorales.

> La segunda se basa en el desarrollo de tecnologías ecológicas aparentemente aptas para resolver los problemas ecológicos que surgen por doquier en el territorio francés. El recurso a la técnica, y sólo a la técnica, se convierte así en una garantía para la decisión política que, también aquí, encuentra un medio de ampararse en la competencia de los expertos.

Se puede decir que, entre ambas, por el momento, no existe nada que intente articular las dos dimensiones esenciales del paisaje: su dimensión subjetiva, que de hecho remite a lo ideal, y su dimensión objetiva, que remite a lo material, es decir, a la materialidad de la naturaleza. Ciertas corrientes de investigación intentan proponer métodos que articulen a ambas. Dichas corrientes experimentan numerosas dificultades para situarse en el mercado que se ha instituido. Sin embargo, esta necesaria articulación entre lo ideal y la materialidad de la naturaleza es, sin duda, el mayor reto científico de los años futuros. Su superación depende evidentemente de opciones políticas difíciles: puede dudarse en efecto de las capacidades de los medios políticos actuales para orientar sus decisiones hacia el cuestionamiento de los sistemas productivos y de una economía basada en el beneficio a corto plazo y en el más furibundo liberalismo.

[1]

La ley de protección de monumentos históricos prevé la prohibición de construir en las inmediaciones del monumento en un radio de 500 metros.

[2]

Este decreto ha sido ratificado por leyes en 1976 y 1986.