

LUIS GALIANA MARTÍN

Departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Madrid

## *Actualidad del paisaje en Francia. De la protección a la gestión paisajística del espacio rural*

### RESUMEN

La aparición de un sentimiento de crisis del paisaje y una creciente preocupación por las cuestiones medioambientales están en el origen del amplio debate (científico, político y social) desarrollado en la sociedad francesa durante los últimos años. Como consecuencia de ello han aparecido una serie de instrumentos de tratamiento y gestión del paisaje, cuyo hito más importante es la Ley Paisaje de 1993, que tratan de superar las medidas únicamente proteccionistas hasta ahora existentes. Igualmente, el paisaje ha conocido en los últimos años un considerable éxito práctico, incorporándose a buen número de políticas territoriales y sectoriales.

### RÉSUMÉ

*L'actualité du paysage en France. De la protection à la gestion paysagère de l'espace rural.*- L'irruption d'un sentiment de crise du paysage et une préoccupation de plus en plus importante pour les questions de l'environnement sont à l'origine d'un ample débat (sur le plan scientifique, ainsi que politique ou social) qui s'est développé en France pendant les dernières années. Ce débat a eu comme conséquence l'apparition d'un arsenal d'outils pour la gestion paysagère, notamment la Loi Paysage de 1993, qui essaient de dépasser l'actuel cadre réglementaire exclusivement protectionniste. De la même façon, le pay-

sage a connu un considérable essor pratique, s'insérant dans de nombreuses politiques d'aménagement du territoire et sectorielles.

### ABSTRACT

*Landscape in France today. From landscape protection to landscape management of rural areas.*- The appearance of a perception of a landscape crisis next to a growing interest towards environmental issues have given rise lately to a wide scientific, political and social debate among the French. Accordingly a series of management tools, among which the most important 1993 Landscape Law, have been created in order to improve the exclusively protectionist actions existing up to now. The landscape has experimentd lately as well a considerable practical success, featuring in many territorial and sectorial policies.

### Palabras clave / Mots clé / Key words

Francia, paisaje, ordenación del territorio, legislación paisajística, gestión paisajística, espacio rural.

France, paysage, aménagement, législation paysagère, gestion paysagère, espace rural.

France, landscape, country planning, landscape legislation, landscape management, rural area.

«**C**UANDO existe una cultura de lo bello, una sociedad puede crear paisajes cotidianos de calidad. Esta cultura demanda a la vez un conocimiento concreto, sensible, que proviene directamente del trabajo, de la acción, una inteligencia de la historia y de la geografía, un conocimiento afectuoso de la realidad social de la época, una capacidad de abandono a sus sentimientos y a su sensibilidad personal.» (AMBROISE; 1991)

A finales de 1994, la publicidad de un vino del Rosellón promocionado por una de las principales cadenas de hipermercados franceses tenía como protagonista los magníficos paisajes de terrazas de la *Côte Vermeille*. Las imágenes emitidas por televisión ofrecían panorámicas del viñedo, se detenían en los muretes de piedra seca que sujetan los bancales, en las escaleras que los unen, en la complejidad de elementos que componen un

paisaje producto de una labor de generaciones, que era escenario de la febril actividad propia de la vendimia tradicional; tratado todo ello con un marcado tono documental. Nada, hasta aquí, que se alejase de la habitual asociación entre productos de la tierra y paisajes armoniosos tan utilizada como recurso publicitario. Había que esperar el final del anuncio para asistir a un nuevo y singular mensaje: «consumiendo el vino procedente de estas tierras usted está colaborando en el mantenimiento de este paisaje, patrimonio de todos».

En unos pocos segundos, con su habitual capacidad de síntesis, el lenguaje publicitario había puesto de manifiesto buena parte de los elementos presentes en el debate sobre el paisaje que actualmente se desarrolla en Francia. En primer lugar, nos muestra hasta qué punto el paisaje está de moda en el vecino país: no sólo ocupa un importante espacio en la tribuna científica, en la práctica profesional o en la discusión política, sino que llega a convertirse en objeto de preocupación social; forma parte de la calidad de vida de los ciudadanos, que deben involucrarse en su defensa. El paisaje rural, patrimonio identitario de singular importancia para los franceses, es presentado como una creación cultural cuya supervivencia pasa necesariamente por el mantenimiento de la actividad humana que lo ha producido, que debe ser apoyada. No es posible una protección pasiva sobre los paisajes, se necesitan acciones positivas mantenidas en el tiempo.

Pero al mismo tiempo el paisaje se convierte en algo puramente mediático, utilizable en el marco de otras estrategias (comerciales en este caso), aprovechando su capacidad de representación global y sus valores identitarios. Una mera coartada.

Y algo de todo esto hay en la discusión y en la práctica sobre el paisaje en Francia en los últimos años. En cualquier caso, se trata de algo más que de una simple moda, que ha producido una normativa de tratamiento administrativo específica y un tratamiento diferenciado del mismo en la práctica de intervención territorial.

## I

### LOS FRUTOS DE UN DEBATE Y DE LA DEMANDA SOCIAL: LOS NUEVOS INSTRUMENTOS DE TRATAMIENTO Y GESTIÓN DEL PAISAJE

En enero de 1993 se promulgaba la ley sobre protección y valorización de los paisajes; en los meses siguientes fueron apareciendo los primeros decretos que

la desarrollaban; al mismo tiempo, se experimentaban nuevos instrumentos de concertación para gestionar mejor el paisaje; la consideración paisajística en las intervenciones sectoriales de incidencia territorial se va convirtiendo en una práctica habitual. Todos estos hechos son, de alguna manera, la consecuencia de un proceso de reflexión y discusión científico, técnico, social y político de gran amplitud.

Desde principios de los años setenta no ha pasado un año sin que una revista especializada francesa haya publicado un número dedicado monográficamente al paisaje, o se haya celebrado un coloquio sobre el tema. Y ello afectando no sólo al ámbito de la geografía; otras ciencias sociales (historia, sociología, derecho) también muestran su interés, además de saberes técnicos como la arquitectura, el urbanismo o la agronomía (TOMAS; 1994<sup>1</sup>). Esta profusión obedece tanto a un desarrollo de lo que podríamos definir como demanda interna, motivada por la aparición de nuevas problemáticas científicas en estas disciplinas, como, sobre todo, a una fuerte demanda externa, que expresa una presión social creciente que lleva hacia nuevos temas de investigación, sobre todo hacia los que afectan a la gestión de espacios rurales y al medio ambiente (BARRUE-PASTOR; 1988).

El desencadenante de esta presión social hay que buscarlo en la aparición de un sentimiento de crisis del paisaje. La emisión televisiva en 1973 de la serie *La France défigurée* puede considerarse un hito importante en el inicio de este proceso; de pronto, ante los ojos de millones de franceses, se mostró la fragilidad y creciente artificialidad del paisaje francés, consecuencia del paso de una sociedad rural a otra urbana e industrial. Las transformaciones provocadas por el creciente proceso de urbanización, especialmente en el medio rural, por el aumento de la densidad de infraestructuras, por la modernización y especialización agrícola (concentraciones parcelarias que destruyen paisajes muy estimados —*bo-cage*—, homogeneización de extensas superficies —monocultivos cerealícolas—) fueron interpretadas no sólo en términos de crisis material, expresión de una realidad, sino también de crisis cultural, afectando a la representación social, simbólica e identitaria de esa misma realidad (BERTRAND; 1994). En otras palabras, se produjo un desfase entre el modelo cultural de referencia do-

<sup>1</sup> En este artículo, incluido a su vez en un número monográfico sobre el paisaje, puede encontrarse una relación significativa de los coloquios y revistas dedicadas a dicho objeto científico.

minante en la sociedad francesa y la realidad física que se presentaba ante los ojos de esa sociedad que asumía el paisaje como símbolo de identidad.

En cualquier caso, no se trataba de un fenómeno aislado; la emergencia social del paisaje debe ser analizada en el marco de la creciente preocupación por las cuestiones medioambientales, «de la ola ecológico-ambientalista que sacude a la sociedad de consumo» (BERTRAND; 1978). Fruto de este proceso, ya a mediados de los años ochenta podemos hablar de una recuperación plena del término, que comienza a ser utilizado profusamente, con sentidos diversos, pero expresando claramente su actualidad y su situación:

- en la creciente preocupación por el marco de vida y la calidad del mismo;
- en el centro de estrategias económicas;
- como instrumento de entendimiento global de la realidad por parte de los profesionales interesados en la ordenación territorial;
- constituyendo un importante factor de identidad cultural;
- enmarcado en el amplio debate sobre el medio ambiente y la ordenación del territorio.

De modo paralelo a este proceso emergente, se constata de manera clara que la aplicación de las medidas legislativas de protección sobre el paisaje, basadas hasta finales de los ochenta en la conservación y salvaguarda, presentaban un balance decididamente negativo; igualmente, la dispersión de competencias en diversas reglamentaciones y administraciones no facilitaba una gestión eficaz del paisaje. Pero, al mismo tiempo, existía una fuerte demanda de tratamiento paisajístico, que se encontraba con una gran dificultad para aplicar las aportaciones científicas más recientes en la práctica ordenadora.

En la década de los noventa se ha producido, de alguna forma, la superación de esta incapacidad, o, al menos, se han sentado las bases que pueden permitir superarla. Esto ha sido posible por la aplicación de elevadas dosis de pragmatismo y por la decidida voluntad de implicarse en una gestión paisajística manifestada desde distintas administraciones, que no han esperado que los instrumentos normativos e instrumentales fueran explicitados sino que, por el contrario, han participado en su elaboración y puesta a punto desde la propia experiencia. Algunas pruebas del éxito práctico del paisaje son los más de 700 estudios paisajísticos con finalidad práctica llevados a cabo entre 1990 y 1994 o el elevado número de solicitudes de colaboración con la *Mission Pay-*

*sage* (grupo de reflexión creado por el Ministerio de Medio Ambiente)..., cuando en el inicio de sus actividades tenía grandes problemas para encontrar socios en sus iniciativas.

¿Quiere decir esto que se han constituido los elementos para una gestión paisajística del espacio rural? La propia práctica ha dado lugar a una serie de instrumentos de actuación y ha afinado métodos de análisis y de diagnóstico. Las aportaciones científicas no se han quedado en la explicación del estado actual de los paisajes sino que han avanzado en su dinámica, posibles evoluciones y porvenir de las mismas. La iniciativa política ha animado y dirigido el debate sobre el paisaje, generándose una normativa específica cuya aplicación es todavía una incógnita. En fin, lo que es más importante, ha surgido una nueva sensibilidad y una voluntad de toma en consideración del problema presente en todos los ámbitos de la sociedad.

#### 1. DE LA PROTECCIÓN A LA GESTIÓN: LA CREACIÓN DE UN NUEVO MARCO REGLAMENTARIO E INSTRUMENTAL

El paisaje es la expresión de un territorio que debe ser ordenado, cuidándolo (BERTRAND; 1994). La búsqueda de acomodo de este concepto en la práctica ordenadora es percibida como una necesidad, cuya superación debe permitir un adecuado tratamiento y una correcta protección a través de una gestión paisajística específica, parte de la más general gestión medioambiental, entendida ésta como el conjunto de decisiones y estrategias que orientan la explotación, la valorización, la conservación o la protección de los recursos medioambientales (BARRUE-PASTOR; 1988).

Las virtualidades que en este sentido ofrece el paisaje son básicamente las siguientes:

- capacidad de lectura de la organización del espacio y de diagnóstico de su evolución;
- punto de partida para la concertación, aprovechando su capacidad prospectiva y participativa, su carácter identitario.

A principios de los noventa, no se cuenta en Francia con los medios adecuados para una política sobre el paisaje capaz de integrar en una relación dialéctica los imperativos de la protección medioambiental y el desarrollo económico. Situación jurídica que contrasta con un estado de opinión que se expresa en una fuerte demanda social y política sobre el mismo, y en el orden práctico con la realidad de su incorporación a numerosos proyectos.

En este contexto, una acción reglamentaria eficaz debía ir más allá de las medidas protectoras que hasta el momento constituían el arsenal jurídico de tratamiento del paisaje para avanzar en proyectos basados en la concertación e implicación del mayor número posible de actores con capacidad de intervención territorial. Los nuevos instrumentos intentan avanzar en esta dirección, promoviendo y animando nuevos modos de actuación y creando un marco de reflexión que informe y oriente la utilización del amplio instrumental ya existente.

*A) Los medios jurídicos para la protección del paisaje: el arsenal clásico*

La actual legislación y las diferentes medidas que tratan sobre el paisaje forman un conjunto heterogéneo, disperso en distintas normativas y reglamentaciones sectoriales de especial incidencia territorial (sobre todo urbanismo y medio ambiente; también el Código Rural), cuya responsabilidad de aplicación se reparten el Estado (Ministerios de Medio Ambiente, Equipamiento, Cultura y Agricultura), junto con el resto de administraciones territoriales (región, departamento, municipio). En general, se puede afirmar que Francia dispone de un sistema reglamentario que permite la protección de los paisajes notables, naturales y urbanos, que actualmente pretende completarse con un cuerpo de conocimiento y unos instrumentos adaptados a cada espacio y adecuados para el tratamiento de los paisajes ordinarios (MAZIÈRE; 1992).

La incorporación del paisaje a la legislación se produce a finales del siglo pasado y principios de éste de manera indirecta, englobado en la normativa de protección de monumentos históricos y sus zonas de influencia (leyes de 1887 y 1913) y de sitios y monumentos naturales (1906 y, sobre todo, 1930 —Ley sobre la protección de sitios y monumentos naturales de interés artístico, histórico, científico, legendario o pintoresco—). En dicha normativa el paisaje es tenido en cuenta por razón de su excepcional interés (artístico, histórico, legendario,...), por lo que no concierne a los paisajes cotidianos. Los objetivos son protegerlo y salvaguardarlo como lugar de memoria colectiva, parte del patrimonio nacional; y las acciones llevadas a cabo han consistido en el embellecimiento de los mismos y en el control de una conducta adecuada para evitar su alteración. Todo esto ha permitido la conservación de buen número de paisajes excepcionales, y ha servido igualmente para otorgar un reconocimiento a los mismos, aportando un acompañamiento técnico y a veces financiero a su evolución.

Nos encontramos con un arsenal jurídico y administrativo de dos velocidades, que permite la clasificación o la simple inscripción del sitio (en este último caso con menores obligaciones de control). Sin embargo, la carencia de otros instrumentos más específicos ha llevado a incorporar a dichas categorías paisajes que no pueden catalogarse de excepcionales, y cuya gestión se ve dificultada con la estricta reglamentación aplicable, que puede llegar a impedir toda ordenación.

Las medidas de urbanismo y de ordenación del territorio son la otra gran fuente normativa de tratamiento con incidencia en la gestión y protección paisajísticas, aplicables a través de la reglamentación del uso del suelo. El *Plan d'occupation des sols* (POS), documento de planeamiento urbanístico de base municipal, constituye el instrumento más adecuado para tal fin, al contar con la posibilidad de delimitar zonas protegidas de interés paisajístico. Es el instrumento que debe traducir a bases operativas la protección general otorgada a espacios de especial estima a través de reglamentaciones especiales (Ley de Protección de la Naturaleza, 1976; Ley Montaña, 1985; Ley Litoral, 1986; etc).

En esta misma línea preservadora deben incluirse los Planes de salvaguarda (1963) y las *Zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager* (ZPPAUP, 1983), que afectan a distintos ámbitos (centros de ciudades, perímetros de 500 metros alrededor de los monumentos históricos, barrios antiguos, conjuntos de edificios rurales de interés, etc), y que establecen reglas muy diversas (prohibiciones o limitaciones a demoler, a construir, a talar...).

Los *Parcs Naturels Régionaux* (PNR), creados en 1966, son la traducción francesa de la figura del «paisaje protegido» de la UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza), lugares de experimentación donde se intenta conjugar la conservación y valorización de paisajes armónicos con las necesidades de desarrollo económico de esos mismos espacios. Concebidos esencialmente como estructuras de animación, carecían hasta la aprobación de la Ley Paisaje (1993) de base legislativa para sus disposiciones reglamentarias.

*B) La conversión del paisaje en vector de legislación: la reglamentación más reciente*

La insuficiencia de las medidas existentes ante las nuevas presiones sobre el paisaje ha llevado, entre otras acciones, a un incipiente desarrollo legislativo específi-

co, junto a la aplicación cada vez más generalizada de ciertos instrumentos de concertación de base territorial.

a) *La Ley sobre la protección y la valorización de los paisajes*<sup>2</sup>.- En 1990, los autores del Plan Nacional de Medio Ambiente reclamaban una reactualización de los textos relativos a la protección del paisaje a través de una ley. En 1992, Ségolène Royal, ministra de Medio Ambiente, presentaba un plan de acción en favor de la protección y reconquista de los paisajes en el que figuraba en lugar preeminente un proyecto de ley. En ese mismo año 1992 se desarrollaba un coloquio en la Asamblea Nacional sobre el tema «El paisaje, patrimonio y apuesta para el desarrollo», que reunió a más de 300 personas (parlamentarios, concejales, profesionales de la ordenación territorial, investigadores). En enero de 1993 quedaba aprobada la Ley del paisaje.

Dicha norma intentaba cubrir ciertas lagunas legislativas en la vía trazada por la Ley Montaña y, sobre todo, por la Ley Litoral, basadas en objetivos de protección de zonas particulares pero dando a los documentos de urbanismo una responsabilidad real en su puesta en práctica.

Su ámbito de aplicación son los territorios notables por su interés paisajístico, elegidos por su unidad y coherencia; en ellos se pretende conservar su riqueza particular en materia de patrimonio o como testimonio de modos de vida o de actividades y de tradiciones industriales, artesanales, agrícolas y forestales. Son definidos por el Estado en concertación con las colectividades territoriales, y en ellos se interviene actuando sobre sus elementos paisajísticos de mayor relevancia (naturales, rurales y urbanos) a través de ciertas reglamentaciones sectoriales (Código de Urbanismo y Código Rural).

Se trata de una ley cuyo principio fundamental es la búsqueda de la concertación y del consenso con las colectividades territoriales y las asociaciones profesionales por medio de instrumentos de carácter indicativo y orientador: las Directivas de protección y valorización o, en el interior de los PNR, las Cartas de los parques. El proceso para su elaboración puede ser iniciado directamente por el Estado o a petición de las colectividades territoriales; una vez comenzado dicho proceso se abre

un período para que se personen las personas públicas y privadas interesadas, tanto en el contenido de la directiva como en la definición del perímetro de aplicación de la misma. En este momento se incita especialmente la participación de los municipios, de las asociaciones de defensa de la naturaleza y el paisaje, de las organizaciones profesionales; se solicitan informes a las posibles comisiones existentes (de *Sites*, de *Perspectives et paysages*; de ordenación de estructuras agrarias), a los consejos de macizo montañoso, a los consejos ribereños, etc. Todo ello para construir un documento pactado y consensuado, en cuyo cumplimiento se hallen implicados el mayor número posible de actores.

El reparto de competencias entre las distintas administraciones queda fijado de la siguiente manera:

- al Estado le corresponde, a través de las Directivas, fijar las reglas principales que se deben respetar en los paisajes de valor;
- la Región es la responsable de la elaboración de las Cartas de los PNR, de acuerdo con el conjunto de colectividades territoriales afectadas y en concertación con los posibles colaboradores interesados;
- los municipios, por su parte, deben efectuar la integración de una reflexión paisajística en los POS, que se pretende puedan convertirse en el proyecto colectivo definidor de una política de paisaje debatida y democrática. Si el Prefecto del departamento (que representa al Estado) estima que uno o varios POS u otros documentos de urbanismo son incompatibles con la directiva, se comunicará dicho extremo a los municipios para que procedan a la compatibilización de dichos documentos, dada su preeminencia sobre los documentos de urbanismo.

Tanto las Directivas como las Cartas de los PNR son instrumentos de carácter indicativo que determinan las orientaciones y los principios fundamentales de protección y valorización de los elementos característicos que constituyen las estructuras de un paisaje. No se trata de proteger sistemáticamente una zona sino, de manera selectiva, los elementos esenciales que dan calidad a un lugar. Para ello establecen las condiciones de realización de ciertos trabajos o acondicionamientos (canteras, actividades clasificadas) y de implantación, aspecto exterior, volumen y altura de las construcciones; dictan disposiciones en materia de campings, cerramientos, demoliciones, roturaciones, talas o publicidad; formulan recomendaciones sobre las modalidades de restauración de espacios degradados, en la elección de especies vegetales en las plantaciones, etc.

<sup>2</sup> Ley 93/24, de 8 de enero de 1993, sobre la protección y la puesta en valor de los paisajes modificando ciertas disposiciones legislativas en materia de encuestas públicas; Decreto 94/83, de 11 de abril de 1994, para la aplicación del Art. 1 de la Ley 93/24 modificando ciertas disposiciones legislativas en materia de encuestas públicas y relativo a las Directivas de protección y de valorización de los paisajes; Decreto 94/408, de 18 de mayo de 1994, modificando el Código de Urbanismo en lo relativo al aspecto paisajístico en la licencia de construcción.

Directivas y Cartas se inscriben en una dinámica de proyecto, que determina claramente qué es lo que se quiere conseguir sobre el terreno. Ello pasa por la identificación de las estructuras que deben ser preservadas y valorizadas, que se continúa en un proceso de puesta en marcha de proyectos de paisaje a gran escala. Los pasos necesarios serán, en consecuencia, los siguientes:

- una lectura del paisaje que determine sus potencialidades;
- una determinación de objetivos que fije las estructuras a conservar;
- y unas recomendaciones en materia de gestión, para asegurar en el tiempo la calidad de las estructuras paisajísticas.

Las directivas deberían traducirse en reglas sencillas, poco numerosas, comprensibles por todos, que se aplicarían de manera estricta sobre los elementos esenciales de un espacio relativamente vasto (CABANEL; 1993).

La Ley paisaje pretende igualmente la adaptación y la incorporación del paisaje a las legislaciones en vigor. En este sentido actúa modificando otras reglamentaciones, el Código de Urbanismo y el Código Rural. Los POS son los principales afectados, pues deben asumir entre sus funciones la preservación de la calidad de los paisajes y el control de su evolución; deben identificar y delimitar los elementos del paisaje y los sectores a proteger y valorizar (barrios, calles, monumentos, árboles singulares, alineaciones, setos), sobre los que se controlará cualquier modificación.

Una de las grandes novedades de la Ley reside en la instauración de un aspecto paisajístico en las licencias de edificación, al establecer las nuevas obligaciones para todo proyecto arquitectónico, que debe precisar a través de documentos gráficos y fotográficos la inserción en el entorno y el impacto visual de las edificaciones así como el tratamiento de sus accesos y zonas adyacentes. Se solicita igualmente una memoria que justifique la inserción en el paisaje de la construcción. El Decreto de 18 de mayo de 1994 que desarrolla este aspecto amplía a la totalidad del territorio estas exigencias, aunque con menor intensidad en el suelo urbano no protegido.

La posibilidad de negar el permiso de construir cuando las construcciones puedan atentar el interés de los lugares vecinos, de los paisajes naturales y urbanos ya estaba presente en el Código de Urbanismo. Las medidas para frenar el desarrollo de arquitectura mediocre en el medio rural se remonta a 1957, mediante el establecimiento de zonas particulares donde se establecen medidas de integración (CHABASON; 1989). El interés

del nuevo decreto es su valor pedagógico: los proyectistas se deberán plantear las cuestiones sobre las relaciones entre el proyecto y el paisaje. En cualquier caso, la eficacia de su puesta en marcha dependerá de la actitud y de la voluntad de los representantes del poder local que deben conceder la licencia; las Directivas paisajísticas o los mismos POS (entre otros instrumentos) al marcar las reglas que deben seguirse, podrán ser una buena guía para dichos responsables. Sin embargo, se ha criticado de esta nueva normativa su papel inhibitor de las iniciativas más audaces, lo que puede desembocar en una banalización de las construcciones, pues los proyectistas repetirán las soluciones comúnmente aceptadas por los que deban conceder los permisos.

En el Código Rural, entre otras modificaciones, destacan las que afectan a la política forestal, que debe efectuar una especial consideración hacia el medio ambiente, el patrimonio rural y los paisajes, y las que regulan las acciones sobre la estructura parcelaria. Refiriéndose a estas últimas señala la necesidad de análisis paisajístico del estado inicial y la elaboración de recomendaciones; establece igualmente diversas medidas de garantía sobre las operaciones de concentración parcelaria, en particular las que afectan a elementos paisajísticos tales como setos, plantaciones de alineación, taludes, fosos.

Un aspecto interesante en la aplicación de esta nueva normativa es la necesidad de profesionales preparados así como de asesoramiento técnico de los responsables de su puesta en práctica. Ello exigirá una correcta formación de los instructores de los expedientes (la *Direction Départementale de l'Équipement* —DDE— instruye la mayor parte, tanto municipales como estatales), y el apoyo de otras estructuras administrativas, muy en especial los CAUE (*Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement*) de los departamentos.

En conclusión, si bien la ley avanza en la consideración de sectores cada vez más amplios no supera el principio de protección de zonas singulares, no de todo el paisaje. Su finalidad es la de permitir un mejor control de la evolución de los paisajes, para lo que refuerza las prerrogativas de las colectividades territoriales y, sobre todo, del Estado, al que otorga un papel preeminente: a pesar de la concertación prevista se trata de una recentralización de hecho. La ley habla de valorización, no sólo de protección: no se preocupa sólo del pasado, también del porvenir. Y lo hace mediante una estructura débil: un instrumento que, en colaboración con el poder local, permite fijar un cierto número de reglas que protejan los paisajes permitiendo el desarrollo económico. El

Estado proporciona el cuadro jurídico y reglamentario pero deja la pelota en manos de usuarios y gestores.

b) *Los Planes de paisaje*.— Los Planes de paisaje son la expresión de un proyecto de creación de paisaje de calidad o de promoción de la calidad paisajística de un lugar, traducida en un conjunto de proposiciones de operaciones concretas sobre el terreno. Estamos ante un instrumento para el tratamiento de los paisajes ordinarios, donde son esencialmente las iniciativas de ordenación las que permiten asegurar el control de los paisajes, tanto urbanos como naturales o rurales. Afectan a espacios que pueden llegar a ser relativamente extensos (municipio, agrupación de municipios, valle, cuenca de drenaje, itinerario turístico, parque natural), cuya gestión está en manos de numerosos actores públicos y privados con lógicas de actuación independientes, incluso contrapuestas.

No se trata de un documento de protección suplementaria, ni de un nuevo procedimiento, ni es un estudio paisajístico. Los Planes han sido planteados como un proceso, una dinámica que intenta agrupar a todos aquellos que hacen el paisaje (concejales, técnicos, agricultores, forestales), que debe ser capaz de sacar adelante un proyecto discutido por todos. En este sentido, pueden combinarse con las Directivas planteadas por la Ley Paisaje, que constituirían el marco jurídico, mientras que el Plan se convertiría en el marco operativo.

Fueron lanzados por la *Direction d'Architecture et d'Urbanisme* (DAU) del Ministerio del Equipamiento en 1992, a través de 6 proyectos impuestos por el Estado que experimentaban contenidos y metodologías variadas. En 1993 ya se habían iniciado una treintena. La finalidad que persiguen es la de gestionar los problemas latentes de transformación de los paisajes rurales (modernización, aplicación de la Política Agrícola Común —PAC—) y los ligados a la ordenación del territorio (construcción de infraestructuras viarias y ferroviarias, sobre todo).

La iniciativa puede partir de cualquiera de los actores implicados en estos procesos, aunque normalmente son las instancias públicas las que dan el primer paso. Es frecuente que con motivo de intervenciones de notable incidencia territorial (operaciones locales de apoyo a prácticas agroambientales, financiadas por la *Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt* —DDAF— o por un PNR; autopistas a cargo de la DDE; proceso de revisión de uno o de varios POS) se haga una petición a otros posibles socios, públicos o privados, para la realización de actuaciones en común. En otros casos

se trata de iniciativas locales que pretenden aprovechar la oportunidad que representa el paisaje en la revitalización socio-económica de un territorio, mejorando el marco de vida y favoreciendo el desarrollo turístico.

En un plan de paisaje pueden distinguirse las siguientes fases:

- fase de estudio, de comprensión del paisaje. Es un trabajo que habitualmente se confía a profesionales paisajistas en el que se precisa la identidad, valor cultural, estética de los paisajes y principales problemas paisajísticos de la región, proponiendo un programa de acciones concretas para mejorar la calidad del patrimonio paisajístico. En esta fase de aproximación cualitativa resulta fundamental recoger las opiniones de los actores locales;

- traslado del estudio a los responsables de la gestión territorial, para su discusión y posibles modificaciones;

- traducción operativa de las orientaciones, mediante la constitución y animación de un grupo de trabajo, en el que se reúnan un buen número de gestores del territorio afectado. Debe definir los compromisos que cada uno de los organismos e instituciones están dispuestos a asumir en el sentido de las decisiones paisajísticas tomadas (embellecimientos, tratamiento de puntos negros, proyectos a largo plazo —POS, reglamentación de plantaciones—).

La financiación de estas actividades, incluida la animación posterior, debe quedar prevista. Puede llevarse a cabo a través de un SIVOM (*Syndicat d'Initiatives à vocation multiple*), el CAUE, una oficina privada, etc.

El Plan de paisaje debe plasmarse en una Carta de paisaje o un Contrato de paisaje que fije los grandes principios ordenadores y los compromisos de cada socio. Existe un comité de seguimiento (que agrupa a representantes de la región, de los departamentos, de los municipios, técnicos de las distintas administraciones, agricultores, propietarios forestales, etc) que toma acuerdos sobre las diferentes acciones que son planteadas a la aprobación de dicho órgano (intercambios de parcelas para reinicio de la actividad agrícola, diversificación de especies forestales en las nuevas plantaciones, ordenación de los centros de los pueblos, rehabilitación del pequeño patrimonio construido).

En el cumplimiento de la Carta es importantísimo el trabajo de animación, que deberá incidir en la adhesión de los principales actores, motivar a los representantes del poder local, lograr una conciencia de la población sobre el paisaje. En cualquier caso, un plan de paisaje debe poder evolucionar de acuerdo al grado de sensibili-

zación y de implicación de los socios, de los créditos disponibles, etc.

Los objetivos deben ser diversificados. Junto a una acción prioritaria que se constituya en eje del Plan (apertura del paisaje actuando sobre las masas forestales; ampliación de la base económica), deben aparecer otras realizaciones más modestas, susceptibles de ser concretadas a corto plazo (enterramiento de líneas eléctricas, eliminación de vallas publicitarias), que jueguen un papel de afirmación y difusión del proyecto.

En el orden metodológico, la primera cuestión que se plantea un Plan de paisaje es conseguir la cartografía del conjunto de ordenaciones territoriales (proyectos de carreteras, urbanísticos, inmobiliarios, de uso agrícola, forestales) para, a partir de ella, decidir el sentido que se espera dar a esas diferentes ordenaciones. Se piensa en el paisaje en términos de realidad en continua transformación, del que hay que entender los fenómenos que lo hacen evolucionar, fundando a partir de dicho conocimiento otra manera de ordenar los lugares, de gestionarlos, de proyectar el conjunto de fenómenos que conducen a fabricar la identidad de un territorio.

Las orientaciones más frecuentes presentes en estos documentos están presididas por altas dosis de pragmatismo: el paisajista sugiere las reglas de constitución del paisaje, señalando cuáles son las líneas maestras que le dan coherencia, y a partir de la expresión cartográfica de la geometría del paisaje (relieve, parcelario, viario,...) se conciben los principios orientadores de la actuación posterior. En general estas actuaciones se hallan presididas por una voluntad de conservación de formas heredadas, justificada por razones de tipo económico (desarrollo del turismo verde, promoción de productos de calidad); de restauración de algunos elementos (plantación de setos, reimplantación de praderas), y sólo en algunas ocasiones se procede a recrear nuevos paisajes (proyectos de autopistas, rehabilitación de canteras) (DONADIEU y otros; 1994).

El principal valor de las experiencias hasta ahora realizadas ha sido el de ser capaz de reunir a distintos socios en torno a un proyecto global a largo plazo, trabajando en colaboración a la búsqueda de un consenso. Por otro lado, la flexibilidad de estos planes les permite ser aplicados independientemente de los límites administrativos y afectando a todo tipo de espacios, no sólo a los de especial estima. En todos los casos, el valor cultural y económico del paisaje es el elemento clave de reflexión sobre la gestión del espacio (reglamentaria, operacional y pedagógica), que se articula en una iniciativa inscrita en las

dinámicas de evolución de los territorios superadora de las protecciones específicas basadas en la preservación.

c) «Labelización» de paisajes.- Esta operación constituye unos de los pilares de la política de reconquista de los paisajes lanzada por el Ministerio de Medio ambiente. Con más de 50 proyectos, cubre la casi totalidad de regiones francesas, con la intención de mostrar su diversidad. Sus objetivos principales son la sensibilización y la movilización, demostrar que se puede preservar la diversidad de los paisajes a través de economías locales específicas y eficaces.

La etiqueta (*label*) *Paysages de reconquête* ha sido otorgada a 52 lugares notables por su especificidad paisajística y por las actividades económicas que los sostienen. Siempre se conjuga un espacio y sus producciones de calidad (pato de Côteaux de Haut-Gers; corderos de prados salinos de la bahía de Mont Saint-Michel). La «labelización» debería permitir, a través de un reconocimiento público, apoyar estas actividades específicas e interesar a las colectividades locales en la gestión de territorios que los agricultores ya no pueden realizar solos.

La financiación ha sido asumida por los Ministerios de Agricultura y de Equipamiento, y por la DATAR (*Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale*), aprovechando en algunos casos iniciativas locales ya existentes. Se han constituido instancias de control: el Colegio de labelización, encargado de proponer una selección de los posibles paisajes a un Jurado nacional.

d) *Atlas de paysage*.- Un aspecto importante de la acción estatal liderada por el Ministerio de Medio Ambiente (en este caso con el apoyo de la DAU) radica en el establecimiento de un cuerpo de conocimiento, que se plasma en la proposición de instrumentos metodológicos que constituyan un sistema común de respuestas a las problemáticas singulares. Los Atlas de paisaje regionales, iniciados de manera experimental en Var (Provençe-Alpes-Côte d'Azur) y Finisterre (Bretagne), constituyen una iniciativa que intenta avanzar en este sentido, a partir de la identificación y clasificación tipológica de los paisajes. No se trata de un inventario, el atlas tiene en cuenta no sólo la dimensión geográfica basada en criterios objetivos, sino también su dinámica y las diferentes apreciaciones de los grupos sociales sobre el paisaje (SEGUIN, en LOUF; 1994).

Estos atlas pretenden impulsar una mejor consideración de los paisajes en la definición de políticas de ordenación, lo que debe traducirse en nuevos fundamentos de las intervenciones del Estado y en convenios con las



colectividades territoriales sobre políticas contractuales de protección y ordenación respetuosas con el paisaje. Igualmente, juegan un papel concienciador sobre el conjunto de ciudadanos acerca de la calidad y fragilidad de los paisajes. Este método puede ser igualmente útil para aquellos que se comprometan con una política de paisaje (regiones, departamentos), identificando y jerarquizando las diferentes unidades paisajísticas que componen su campo de intervención.

## II LA PRÁCTICA PAISAJÍSTICA EN LA INTERVENCIÓN TERRITORIAL

La política de paisaje llevada a cabo por el Estado a través, principalmente, del Ministerio de Medio Ambiente encuentra claros límites en su acción, que no puede pasar de reglamentaria e incitadora, cuando el hecho de ser una realidad local pone al paisaje más cerca de otras instancias administrativas y de ciertos actores que actúan sobre la realidad territorial.

### 1. LA ACCIÓN EN EL NIVEL REGIONAL, DEPARTAMENTAL Y LOCAL. EL PAISAJE COMO APUESTA ECONÓMICA Y DE DESARROLLO

La emergente consideración del paisaje en la práctica territorial va unida a la aparición de un concepto complementario, el de potencial paisajístico. Dicho potencial es entendido tanto en términos de riqueza específica de un territorio como, sobre todo, de acompañamiento para toda forma de actividad humana, económica o cultural, y muy especialmente de la actividad turística. En este sentido, las regiones o los departamentos muestran una decidida voluntad de mostrar y potenciar una «imagen de marca» propia, en relación con la calidad del espacio de sus territorios, que pueda convertirse en una realidad vendible, motor del desarrollo local y del turismo, o ser capaz de abrir mercados a los productos agrarios. Su conversión en un valor seguro para una parte importante del mundo económico, político y cultural es cada vez más evidente.

#### *A) El nivel regional y departamental*

El ejemplo de Midi-Pyrénées puede ilustrar hasta qué punto el paisaje se ha convertido en un objeto de interés para las regiones. Desde la asamblea regional se ha propiciado un debate amplio, que ha tenido en Georges

Bertrand su principal animador e ideólogo (BERTRAND; 1994). Una de las conclusiones que se extraen en dicho debate es la declaración del lugar que debe ocupar el paisaje en la sociedad, que debe ser considerado, como ya había señalado Bertrand,

«uno de los principales retos de nuestro tiempo, en el centro de la sensibilidad social y de las estrategias socioeconómicas, en conexión directa con las cuestiones de identidad cultural, de medio ambiente y de ordenación del territorio» (BERTRAND; 1993).

Pero este interés choca con la realidad normativa, según la cual la región no posee competencias legales sobre el paisaje (competencias que por otro lado no han sido atribuidas a ninguna colectividad en exclusiva). Sin embargo, la intervención regional es posible a través de sus responsabilidades en desarrollo económico, social, cultural y científico, y, sobre todo, en materia de ordenación del territorio, como señala la Ley de Descentralización de 1982. Ahora bien, dado el alto nivel de centralización de la administración francesa y de la consolidación del nivel departamental como núcleo del desarrollo operativo, la región no pasa de ser en realidad un nivel de reflexión, de animación y coordinación.

Siguiendo con el ejemplo de Midi-Pyrénées, su política de paisaje ha tomado tres direcciones que se complementan:

- en primer lugar, la de potenciar la identidad paisajística de la región. Esta fase ha sido planteada como una aproximación necesaria para cualquier acción sobre el paisaje. Para ello se establece una *Mission* regional encargada de elaborar una tipología de los paisajes regionales y de su evolución, que debe aportar una lectura del territorio en clave de recurso y ser capaz de suministrar los elementos de orientación de una política del paisaje que se convierta en una de las bases de la práctica de ordenación del territorio.

El interés por conocer y comprender el paisaje de Midi-Pyrénées ha llevado al establecimiento de las unidades de paisaje del territorio regional. Es una base de análisis y de presentación de la realidad geográfica que no carece de interés operativo, al tratarse de una delimitación que se piensa pueda servir para enmarcar futuras intervenciones territorializadas que superen los rígidos límites departamentales actuales. Igualmente se señalan las grandes transformaciones que afectan al paisaje (presión turística, abandono de la actividad agrícola) y las que pueden preverse (proyectos infraestructurales, políticas de las colectividades).

Esta labor se acompaña de un trabajo de sensibilización dirigido hacia el gran público y que se traduce en

vídeos, exposiciones, campañas educativas en centros de enseñanza, presencia continuada en los medios de información, etc.

– en segundo lugar, el desarrollo de operaciones de ordenación paisajística (*aménagement paysager*). Nos encontramos ante acciones que conciernen la gestión de paisajes concretos junto a reglamentaciones medioambientales del espacio rural y urbano. Por lo general se articulan en programas concretos que cuentan con una financiación regional variable, y entre los que encontramos operaciones de plantación de árboles de alineación y de setos, restauración de canteras y graveras, conservación del pequeño patrimonio edificado rural en sectores turísticos, etc.

En este mismo sentido, son especialmente interesantes los contratos establecidos entre la región y los municipios para acometer operaciones concretas de cierta importancia estructural, como el tratamiento de las entradas por carretera a ciertas ciudades, caracterizadas por paisajes absolutamente banales dominados por los paneles publicitarios de los establecimientos de distribución comercial;

– en tercer lugar, se define una política de desarrollo territorial, la fase última y más elaborada de la acción regional. A través de ella se persigue encontrar una situación de equilibrio entre el crecimiento económico y la dinámica del paisaje sobre las bases fijadas en los trabajos de identidad paisajística. En este último caso el paisaje es entendido como resultante, no como fin, de donde surge la necesidad de actuar sobre los componentes económicos y sociales mediante intervenciones territorializadas. Esta política se encuentra todavía en fase de proyecto; lo que en principio pretende es que las acciones regionales encuentren su financiación en las partidas sectoriales del Estado y los departamentos, parte de las cuales deberían formar un fondo común destinado a proyectos de base territorial de carácter integrador.

Por último, a la región corresponde directamente la gestión de los PNR, espacios que deben convertirse en los escenarios de una política ejemplar sobre los paisajes. La protección paisajística otorgada a estos ámbitos es desarrollada en clave de factor de desarrollo económico y se articula a través de una gestión indicativa y orientadora dirigida hacia municipios, agricultores, forestales, al tiempo que se encarga directamente de algunas acciones de importancia estructural.

La acción regional en Midi-Pyrénées posee un carácter ilustrativo pero no singular. Otras regiones están trabajando en el mismo sentido y con metodologías seme-

jantes. De entre las iniciativas llevadas hasta ahora a cabo pueden destacarse las operaciones sobre espacios industriales abandonados en Lorena (1985) y Nord-Pas-de-Calais (1979), planteadas con una doble finalidad: la de eliminar los efectos negativos que generaban sobre la imagen de la región hacia el exterior así como sobre la percepción que los habitantes tenían de la misma. La mutación del paisaje conseguida en ciertos lugares estratégicos (fondos de valle, centro de aglomeraciones) recorridos por infraestructuras de comunicación ha sido percibida muy favorablemente, tanto por los representantes locales, como por los habitantes o los inversores (HARDY; 1993).

La acción llevada a cabo desde los departamentos por el paisaje incide igualmente en su valoración, habitualmente justificada en términos de identidad cultural y materia prima de un desarrollo turístico controlado. Desde los Consejos Generales se realizan acciones más directas pero en buena medida comparables a las que ya han sido referidas para el escalón regional: Fondo departamental de ordenación y mejora del marco de vida (Deux-Sèvres), para financiar los costes añadidos que la mejora paisajística genera (tratamiento de espacios públicos, entradas a ciudades); compras de suelo en concentraciones parcelarias para preservar los elementos esenciales del paisaje; fomento de las plantaciones de alineación a lo largo de carreteras (Bouches-du-Rhône); lucha contra la enfermedad del plátano, elemento fuertemente identitario de los paisajes de Vaucluse; inventario y tratamiento de puntos negros; acompañamiento de proyectos locales, etc.

### B) La actuación local

El ámbito local constituye la instancia administrativa que buena parte de la legislación territorial (Ley Montaña, Ley Litoral, Ley Paisaje) ha señalado para preservar determinados ámbitos a través de las correspondientes determinaciones de planeamiento incluidas en los Pos. Estos instrumentos están incorporando dicha función (que en algunos casos es una obligación reglada) con distinto grado de convencimiento; hay municipios que pretenden y plantean una efectiva gestión de la entidad paisajística municipal, mientras que en otros, por el contrario, dicha obligación se limita a un cajón de sastre donde se agrupan medidas inconexas de tratamiento medioambiental.

Por otro lado, la deseable intermunicipalidad en la acción sobre el paisaje tiene su acomodo dentro de la

planificación urbanística en los *Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme* (SDAU). Sin embargo, además de poseer una operatividad más que dudosa, la dimensión paisajística en dichos instrumentos no es frecuente.

Tanto en el caso de los POS como en los SDAU, los estudios de apoyo para su elaboración llevados a cabo desde presupuestos metodológicos de análisis paisajístico, que en los últimos años se cuentan por centenares, cobran gran importancia. En dichos estudios, el diseño de una estrategia de salvaguarda de la calidad del paisaje se traduce en proposiciones concretas destinadas a asegurar lo mejor posible y a largo plazo la protección y valorización del patrimonio natural y cultural. Las consultoras privadas ofrecen a las entidades locales aproximaciones al paisaje basadas en el conocimiento del contexto socio-económico, la comprensión del patrimonio paisajístico local y el control de las técnicas paisajísticas rurales; esta asistencia técnica se otorga igualmente desde instancias oficiales como el *Centre du Machinisme Agricole du Génie Rural et des Eaux et Forêts* (CEMAGREF) o los CAUE. La estrategia de actuación propuesta se basa, por lo general, en el establecimiento de una serie de «puntos fuertes», que deben ser salvaguardados y valorizados, y en señalar los problemas potenciales que generan dinámicas transformadoras indeseables y que deben tratar de evitarse.

Las estrategias de desarrollo local basadas en la ordenación y gestión paisajística de lugares pueden encontrar apoyo de los fondos estructurales europeos. Es el caso del departamento pirenaico de Ariège, cuyo Consejo General ha elaborado un proyecto para la denominada *Route des Corniches*, financiado por el programa LIFE. Dicho proyecto toma el paisaje como soporte identitario de las poblaciones sobre su territorio, haciendo de ello una de las principales componentes de la redinamización local: el paisaje es el último patrimonio cuando el tejido social y económico se degrada. Los tres objetivos principales perseguidos son la protección de los elementos esenciales del paisaje, la búsqueda de armonía de éstos con las actividades económicas y la reducción de los efectos negativos sobre los mismos.

## 2. AGRICULTURA Y PAISAJE. UNA ANTIGUA FUNCIÓN CONVERTIDA EN UNA NUEVA NECESIDAD

El fuerte valor identitario concedido a los paisajes rurales provocó que las agresiones sobre los mismos hicieran sonar las alarmas en la sociedad francesa. En al-

gunos casos se trataba de cambios en relación con la modernización de la actividad agraria, que provocaba la homogeneización y banalización del paisaje fruto de una agricultura muy productiva e intensiva; en otros, por el contrario, era el cese de la actividad en amplias zonas de montaña, con el consiguiente abandono de su gestión; la misma negativa percepción merecía el avance de las repoblaciones forestales caracterizadas por su poca sensibilidad paisajística (linearidad de las plantaciones, pequeñas actuaciones —en sello de correos— salpicando el paisaje rural). Pero si algún proceso puede ejemplificar el cambio de actitud ante estos problemas es lo sucedido en relación con la práctica de la concentración parcelaria.

Los procesos de concentración parcelaria, iniciados en los campos abiertos de la cuenca de París, al llegar a los intrincados *bocages* del noroeste produjeron un absoluto cambio del paisaje (destrucción de taludes, setos, caminos) que originó una fuerte reacción de rechazo. A partir de 1984, el Ministerio de Agricultura ha favorecido la realización de experiencias de concentración parcelaria con sensibilidad paisajística, que respetan buen número de los elementos esenciales de dicho paisaje, aumentando el tamaño parcelario pero manteniendo la trama de campos cerrados. En 1989 se publicó un informe sobre la ordenación de las estructuras agrarias que ha desembocado en una serie de proposiciones, algunas de ellas retomadas por la Ley Paisaje. En algunos municipios, en fin, se han establecido normas estrictas contra la supresión de setos y taludes, recogidas en los Pos.

Estas determinaciones ilustran de alguna manera el impulso que desde el seno del Ministerio de Agricultura se pretende dar a unas prácticas agrarias más respetuosas con el paisaje. El origen de esta política se encuentra en las relaciones establecidas en 1980 entre la *Mission Paysage* del Ministerio de Medio Ambiente y la subdirección de Espacio Rural. Frutos de esta colaboración fueron dos folletos de recomendaciones (Paisaje y Concentración Parcelaria; Paisaje y Ordenación Forestal), resultado de algunos estudios experimentales lanzados por determinadas DDAF. Más tarde se desarrolló un programa sobre las terrazas de cultivo, que dio lugar a un folleto y a un libro monográfico.

Pronto se advirtió, sin embargo, que esta consideración negativa, que mostraba cómo ciertas prácticas agrícolas podían convertirse en fuente de transformaciones no deseadas sobre el paisaje no debía hacer olvidar el servicio dado a la sociedad por dicha actividad en términos de ocupación del espacio, mantenimiento medioam-

biental y valorización del paisaje. Todos estos servicios, que han sido proporcionados hasta ahora a la sociedad de manera gratuita, pueden correr peligro ante las transformaciones del medio rural: por un lado, las derivadas de la especialización e intensificación; y, por otro, del abandono de la actividad, en ambos casos con claros costes ambientales y paisajísticos.

La pregunta que actualmente se plantea viene formulada en los siguientes términos: ¿qué agricultura se debería favorecer desde un punto de vista medioambiental y paisajístico?. La aplicación de la nueva PAC, interpretada desde la profesión como una política de penalización hacia los agricultores, debe ser reconvertida en una política en la que la sociedad sepa orientar correctamente la acción del agricultor hacia un proyecto colectivo, hacia una agricultura que juegue un papel positivo sobre el medio ambiente o el paisaje. Esta consideración medioambiental y paisajística debe ser tenida en cuenta en el conjunto de la reforma, y no sólo (como hasta ahora) en las medidas agroambientales de acompañamiento de la nueva PAC.

La aplicación de estas medidas agroambientales en Francia (iniciada en 1989) se ha centrado en la preservación de biotopos raros y sensibles y en la prevención de los procesos de abandono de la actividad agrícola. Las zonas marginales desde el punto de vista de la productividad agrícola han sido las más afectadas por esta política, preocupada por la gestión territorial de dichos ámbitos y en cuyas determinaciones no está ausente un fuerte contenido paisajístico. En buena medida, esta política se convierte en un elemento dinamizador del desarrollo rural en zonas donde la agricultura está en dificultades, mediante proyectos consensuados entre la iniciativa local y otros actores implicados (profesión agrícola, gestores de espacios protegidos, asociaciones de defensa de la naturaleza, etc).

Las denominadas «operaciones artículo 19» (actualmente «operaciones locales») han sabido integrar interesantes reflexiones sobre el paisaje. El artículo 19 del reglamento 797/85 CEE plantea «ayudas en las zonas sensibles desde el punto de vista de la protección del medio ambiente y de los recursos naturales así como para el mantenimiento del espacio natural y del paisaje»<sup>3</sup>. Se trata de una medida europea que permitía a los distintos estados miembros obtener ayudas para los agricultores

situados en zonas particularmente sensibles desde el punto de vista medioambiental. Para conseguir las ayudas planteadas los agricultores deben adoptar voluntariamente prácticas agrícolas respetuosas con el medio ambiente, recogiendo dichas obligaciones en contratos individuales de una duración de 5 años que afectan a determinadas parcelas, concretándose la ayuda a través de subvenciones por hectárea contratada.

Los estudios paisajísticos han estado siempre presentes en la preparación de las candidaturas a estas ayudas europeas y han servido de instrumento de concertación entre los distintos actores, favoreciendo su implicación en un proyecto común que busca en el paisaje una base para la valorización económica y turística, preocupación creciente de las colectividades territoriales.

El modo de aplicación de estas medidas, a través de contratos con los agricultores durante cinco años, en los que se comprometen a respetar un cuaderno de cargas, sitúa a la profesión agrícola en el centro del debate sobre su papel en este proceso. A la voluntad de los mismos de ser asociados a la gestión de dicho espacio, considerándose los únicos actores que pueden garantizar la supervivencia del espacio rural, se contraponen el papel de jardineros del paisaje que con frecuencia se les asigna. Las vías para asumir este papel de gestores territoriales al tiempo que productores pasa necesariamente por una apuesta hacia producciones de calidad y de prestación de servicios a la sociedad, por la cual deberán ser remunerados.

La modificación de los referentes culturales de los agricultores, más sensibilizados sobre la producción de sus paisajes, reconocidos de interés nacional, y que al tiempo son su última riqueza capitalizable, permitiría el paso de una actividad agrícola a una actividad paisajística, con acuerdo de la opinión pública (BARRUE-PASTOR; 1988). La remuneración de dicha gestión paisajística, que responde a una demanda social real, daría lugar a nuevos paisajes que deben surgir del consenso entre el conjunto de actores sociales implicados, gracias a instrumentos y procedimientos que fomenten la participación, como han sido las operaciones agroambientales en desarrollo del artículo 19 del reglamento 797/85.

### 3. LA CREACIÓN DE NUEVOS PAISAJES. EL TRATAMIENTO PAISAJÍSTICO DE LAS INFRAESTRUCTURAS

La creciente percepción de las infraestructuras como atentados contra el paisaje, que llega incluso a manifestarse en forma de amplios procesos sociales de rechazo

<sup>3</sup> Este artículo pasó posteriormente a integrarse en el reglamento 2328/91, en sus artículos 21 a 24, y más tarde en el 2378/92, en el marco de las medidas de acompañamiento de la reforma de la PAC.

de tales obras, consideradas intolerables por sus agresiones al medio ambiente y al paisaje (túnel de Somport), ha provocado la aparición de una serie de medidas para atenuar sus efectos. La preocupación paisajística, y el intento de atenuar la influencia negativa de las obras, se ha traducido en dos tipos de respuestas: reglamentarias y de conciliación.

Desde un punto de vista reglamentario, la toma en consideración de los paisajes en los procesos de evaluación del impacto ambiental llevados a cabo con motivo de la construcción de infraestructuras constituye un medio para crear un estatuto de protección sobre determinados ámbitos. Pero la no consideración de estos extremos en el momento adecuado (estudio de las posibles alternativas a los proyectos) hace que esta protección resulte a menudo poco operativa. Las alteraciones paisajísticas difícilmente serán consideradas causa suficiente para renunciar a un proyecto, pero su consideración previa puede minimizar el impacto eligiendo una determinada opción.

Junto a esta protección reglamentaria han ido apareciendo iniciativas más pragmáticas, basadas en la concertación entre la administración y los principales responsables de la instalación de infraestructuras. Su objetivo es el de mitigar y reducir los efectos paisajísticamente perversos de dichas obras.

Estas iniciativas se concretan en protocolos o convenios establecidos con las grandes agencias públicas o privadas encargadas de su realización: *Electricité de France* ha firmado un protocolo para la inserción de sus redes eléctricas en el medio ambiente y el paisaje (enterramiento de líneas, uso de postes de madera, atención a la avifauna; en el caso de la alta tensión se propugna utilizar corredores ya existentes para instalar las nuevas líneas, etc). En otros casos, es la propia administración (*Commission d'étude pour la répartition géographique des stations radioélectriques* — CORESTA—) la que ha lanzado un programa de agrupación de antenas radioeléctricas para racionalizar su implantación en el territorio y asegurar la mejor utilización de los emplazamientos posibles, al tiempo que se controla su impacto paisajístico, ya sea mediante su disimulación o, por el contrario, mediante un tratamiento estético que haga de la antena un punto de referencia obligado del paisaje.

Este último comentario nos hace entrar directamente en una nueva consideración de la infraestructura como elemento valorizador del paisaje que no debe ser dejada de lado. La práctica de las concesionarias de las autopis-

tas francesas son una buena muestra de esto que decimos. *Autoroutes du Sud de la France* fue la primera sociedad francesa en poseer su propio servicio paisajístico, planteando una política que ha permitido construir un verdadero paisaje a escala de la obra, en armonía con las regiones atravesadas. En otro orden de cosas, la señalización de las autopistas francesas se ha convertido en una base importantísima de lectura del paisaje, ventana sobre las regiones atravesadas de gran importancia turística y económica. La orientación dada a dichas indicaciones es, además, una buena muestra de lo que podríamos llamar el gusto paisajista de nuestra época, en las que se resalta el paisaje intemporal, vaciado de la vida contemporánea, dentro de una sensibilidad patrimonial y museificadora (monumentos, elementos de folklore, hechos del medio natural —referidos al relieve, sobre todo—) (GAY; 1994).

### III CONCLUSIÓN

El fuerte sentimiento identitario que se establece entre la sociedad francesa y su mundo rural ha propiciado que los procesos recientes de cambio y desfiguración de sus paisajes rurales hayan provocado una sensación de alarma y una verdadera crisis cultural en el vecino país. El paisaje como tal ha pasado a convertirse de pronto en protagonista de un intenso debate social, en objeto de interés de científicos, políticos y ordenadores, que se lo han apropiado en muchos casos como mera coartada para el desarrollo de sus propios discursos aprovechando que se trataba de un concepto de moda.

Pero, al tiempo, esta situación de efervescencia y, en buena medida, de confusión ha catalizado procesos normativos y maneras de entender la práctica territorial que han cristalizado en instrumentos de gestión que superan la situación anterior, caracterizada por un marco legislativo y reglamentario sesgado hacia la protección de los paisajes singulares. Se produce, por un lado, una ampliación de objetivos, al considerarse no sólo los paisajes de excelencia sino también los ordinarios; y, por otro, una apuesta por el consenso entre los responsables de la construcción de los paisajes que se distancia de anteriores posturas más inclinadas a la protección coercitiva.

Todo ello se hace posible por el interés demostrado por las colectividades locales y regionales, que ven en el paisaje un potencial económico insoslayable, al tiempo que un factor identitario de primer orden. Igualmente

por los técnicos y responsables de la práctica territorial cotidiana, muy en especial la de aquellos sectores con fuerte incidencia sobre los paisajes (agrario, forestal, de equipamientos e infraestructuras, etc), que han desarrollado una sensibilidad de mayor respeto hacia los mismos.

En definitiva, el esfuerzo reglamentario pero, sobre todo, de búsqueda de elementos de conciliación y concertación descansa en el convencimiento de que las polí-

ticas paisajísticas no pueden reemplazar las mentalidades generadoras de una ordenación del territorio de calidad, integrando la preocupación del paisaje en las acciones cotidianas. Y en este sentido es en el que se debería trabajar, como muy bien resume Verry en la doble interrogación en la que plantea el debate sobre los límites de la protección del paisaje.

«¿Se puede proteger todo? ¿Se puede dejar de proteger todo?» (VERRY; 1993).

---

Este trabajo ha sido realizado tras dos estancias realizadas en los años 1994 y 1995 en el laboratorio GEODE (CNRS-Universidad de Toulouse Le Mirail) subvencionadas por la Consejería de Educación y Cultura de la Comunidad de Madrid.

### S I G L A S U T I L I Z A D A S

CAUE (*Conséil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement*)

CEMAGREF (*Centre du Machinisme Agricole du Génie Rural et des Eaux et Forêts*)

CORESTA (*Commission d'étude pour la répartition géographique des stations radioélectriques*)

DATAR (*Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale*)

DAU (*Direction d'Architecture et d'Urbanisme*)

DDAF (*Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt*)

DDE (*Direction Départementale de l'Équipement*)

PAC (Política Agrícola Común)

PNR (*Parcs Naturels Régionaux*)

POS (*Plan d'occupation des sols*)

SDAU (*Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme*)

SIVOM (*Syndicat d'Initiatives à vocation multiple*)

UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza)

ZPPAUP (*Zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager*)

### B I B L I O G R A F Í A

AMBROISE, R. (1991): «De la protection de la nature au projet de paysage», *Naturopa-Faits nouveaux*, 91/2 (spécial paysage), 1-4.

AGENCE REGIONAL POUR L'ENVIRONNEMENT. Provence-Alpes-Côte d'Azur (1994): *Le journal du paysage*, (número especial), Agosto 1994.

BARRUE-PASTOR, M. (1988): «Le paysage, entre savoir et pouvoir: enjeu de la gestion de l'environnement», en *Actes de la Table-ronde PIREN-CNRS «La quadrature du paysage»*, Toulouse.

BERTRAND, G. (1978): «Le paysage entre Nature et Société», *Revue de Géographie des Pyrenées et du Sud-Ouest*, 49, 239-258.

BERTRAND, G. (1993): «L'irruption du sensible dans les politiques d'environnement et d'aménagement», *Regards sur le Foncier*, 34, 10-14.

BERTRAND, G. (1994): *Le paysage: un outil pour l'aménagement des territoires en Midi-Pyrénées*, CESR (Conseil Économique et Social Régional de Midi-Pyrénées), 72 págs.

CABANEL, J. (1993): «La nouvelle loi: ses objectifs et ses méthodes», en *La gestion locale du paysage*, Niort, 32-33.

CHABASON, Lucien (1989): «Le paysage dans les lois d'aménagement et d'urbanisme», en JUNTA DE ANDALUCÍA. CENTRO DE ESTUDIOS TERRITORIALES Y URBANOS. CASA DE VELÁZQUEZ (1989): *Seminario sobre el paisaje: debate conceptual y alternativas sobre su ordenación y gestión*, Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes, 122-125.

DONADIEU, P.; LUGINBUHL, Y.; GIROT, Ch. (1994): «Le devenir du paysage rural français. Quelle influence exercent les projets de paysage?», *Paysage et Aménagement*, 29, 11-15.

FROMAGEAU, J. (1993): «Une loi pour le paysage», *Paysage et Aménagement*, 24, 4-11.

GAY, J.-Ch. (1994): «La mise en décor d'un paysage: la signalisation autoroutière de la société ESCOTA en Provence-Alpes-Côte d'Azur», *L'Espace géographique*, 2-1994, 175-185.

HARDY, J.-C. (1993): «La requalification des friches industrielles: l'exemple des friches de Lorraine», en *La gestion locale du paysage*, Niort, 32-33.

JOLIVEAU, Th. (1994): «La gestion paysagère de l'espace rural: questions, concepts, méthodes et outils», *Revue de Géographie de Lyon*, 69, 325-334.

LOUF, T. (1994): «De la loi à sa mise en oeuvre. Paysages, les politiques de l'État», *Paysage et Aménagement*, 28, 33-36.

MAZIÈRE, B. (1992): «De la protection des paysages remarquables à la maîtrise des paysages ordinaires: une nécessaire continuité», *Paysage et Aménagement*, 21, 103-105.

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT. DIRECTION DE LA PROTECTION DE LA NATURE. Mission du Paysage (1992): *Agriculture et Paysage*, (notes, articles, rapport, plaquettes, livre, produits par la Mission du Paysage de décembre 1989 à avril 1992).

TOMAS, F. (1994): «Du paysage aux paysages, pour une autre approche paysagère», *Revue de Géographie de Lyon*, 69, 277-286.

VERRY, P. (1993): «La protection réglementaire du paysage rural», *BTi*, 11-12, 45-48.