

**EL PAISAJE EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS  
DE FRANCIA Y ESPAÑA:  
DESDE LA PROTECCIÓN DEL MONUMENTO  
A LA GESTIÓN DEL ESPACIO\***

POR

MARINA FROLOVA\*\*  
JOSÉ MENOR TORIBIO\*\*\*  
LUIS CANCER POMAR\*\*\*\*

*Introducción*

A lo largo de los últimos decenios del siglo xx el paisaje se ha convertido en una verdadera figura política, entrando tanto en las legislaciones de algunos países europeos como en las normativas internacionales sobre el patrimonio natural y cultural. En este sentido, el 20 de octubre de 2000 diecisiete estados europeos firmaron la Convención Europea del Paisaje, definiendo el paisaje como *cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea resultado de la acción y la interrelación de factores naturales y/o humanos* (véase Añón Felú, 2001, p. 274). A pesar de este intento de desarrollar una política común, la inserción del término «paisaje» en la legislación de los diferentes países europeos es bastante desigual. Si bien antes de la ratificación de dicha convención ya existían países con legislación específicamente dedicada al paisaje (Suiza, 1966 y

\* Este trabajo ha sido posible gracias a concesión de una beca para estancias de doctores extranjeros en España, financiada por la Secretaría de Estado de Educación y Universidades.

\*\* Área de Geografía Física, Universidad de Jaén. Instituto de Geografía de la Academia de las Ciencias de Rusia. Moscú ([mfrolova@ujaen.es](mailto:mfrolova@ujaen.es)).

\*\*\* Área de Geografía Humana, Universidad de Jaén ([jmenor@ujaen.es](mailto:jmenor@ujaen.es)).

\*\*\*\* Área de Geografía Física, Universidad de Jaén ([lcancer@ujaen.es](mailto:lcancer@ujaen.es)).

1995; Alemania, 1976; Francia, 1993; República Checa, 1992; Eslovaquia, 1994 —ver Prieur, 1998—), la mayoría consideran a este término simplemente como un aspecto parcial dentro del amplio abanico de las políticas públicas (caso en el que se encuentra España). El concepto un tanto difuso de «política en materia de paisajes», inherente a la inclusión del paisaje en los textos legales, intentó ser definido por el Consejo de Europa, organismo que entiende dicha política como *la formulación, por parte de las autoridades públicas competentes, de los principios generales, estrategias, y directrices que permitan la adopción de medidas específicas con vistas a la protección, gestión y ordenación del paisaje* (Convenio Europeo del Paisaje, capítulo 1, artículo 1).

¿Por qué el tratamiento del paisaje no es equivalente en las legislaciones de los distintos países europeos?; ¿cómo se proyectan las variadas visiones del paisaje en la evolución de las políticas nacionales sobre paisaje? En este artículo nos proponemos hacer un análisis de los orígenes culturales y sociales de las diferentes legislaciones del paisaje, eligiendo como ejemplo el caso de Francia, con larga tradición en políticas de protección del paisaje, y comparándolo con la situación al respecto de España, poniendo de manifiesto las notables diferencias entre ambos.

Conviene señalar que al mencionar las políticas del paisaje nos referimos no sólo a las normativas donde se usa la palabra «paisaje», sino también a las que, aunque no utilicen este término, afectan directa o indirectamente al paisaje, como es el caso de la legislación española, que no tiene leyes específicas dirigidas a su defensa.

#### *Evolución e imprecisión del concepto «paisaje» en las políticas públicas*

La proliferación de trabajos científicos consagrados al paisaje atestigua la riqueza y, a la vez, ambigüedad de este término. Los múltiples debates en torno a este concepto, que se sitúa entre las ciencias naturales y humanas, han puesto en evidencia que ninguna disciplina científica en solitario puede englobar significados tan diferentes en una sola palabra y ofrecer una definición globalizadora del paisaje (Lenclud, 1995).

El término francés «paysage» refleja la complejidad y la particular aproximación francesa al paisaje<sup>1</sup>. El interés de la sociedad francesa en relación al paisaje se inicia hace aproximadamente cuatro siglos, pero ha cambiado mucho con el tiempo. Podemos entender su evolución utilizando como ejemplo la variación de significado de la palabra «paysagiste» (paisajista): hasta el siglo XVII designaba a los artistas pictóricos que dibujaban paisajes; desde el siglo XVIII hasta mediados del XX se incluyen también los jardineros; y hoy en día engloba además a los profesionales que se ocupan de la ordenación del territorio (no sólo de parques y jardines, sino también del espacio urbano, rural o comercial, entre otros). Paralelamente se modificó también la escala de consideración del paisaje en las normativas jurídicas: desde el monumento de interés histórico o artístico del siglo XIX hasta amplios territorios en la segunda mitad del siglo XX.

La imprecisión de la noción de paisaje se basa sin duda en la relativa novedad de la consideración social de este valor, que no sobrepasó el constreñido círculo de los artistas hasta principios del siglo XX. En aquel momento, sólo se utilizaba en Francia con respecto a los paisajes más notables: los *sitios*<sup>2</sup> y los monumentos, de manera que la política de protección del paisaje en este país ha estado tradicionalmente ligada a su valoración estética. De hecho, antes de promulgar en el año 1993 la primera ley específica dirigida a la conservación, ordenación y gestión del paisaje («Loi Paysages»), el mismo era percibido bajo el ángulo estético y estaba directamente asociado a la noción del patrimonio paisajístico (Luginbühl, 2002). A menudo, los discursos de la protección del paisaje se apoyaban en su valor histórico-cultural. Hay que señalar que a pesar de la progresiva connotación científica de este término, que comenzó a finales del siglo XIX en algunos países como, por ejemplo, Rusia y Alemania (Frolova, 2001), la ciencia del paisaje aparece en Francia tardíamente, en los años 60 del siglo XX. La constitución del Ministerio del Medio Ambiente y la puesta en marcha de las primeras medidas de la

---

<sup>1</sup> Según el diccionario Larousse «paysage» es una extensión de «pays» que presenta una vista de conjunto. La raíz de esta palabra «pays» (del latín *pagus* = pago) no tiene una traducción inmediata al castellano, pero aproximadamente significa país, comarca o región, y el sufijo «age» conlleva tres nociones: de un lado la de «conjunto», de otro lado la de «acción», y finalmente es el resultado de una acción (Brunet, 1995; Chenet-Faugéras, 1995; Martinet, 1989).

<sup>2</sup> Término que se define a lo largo del siglo XX como paisaje natural o rural vinculado con acontecimientos del pasado o con creaciones culturales o de la propia naturaleza.

protección de los paisajes animaron los estudios sobre la materia, que fueron abordados inicialmente por ecólogos, urbanistas y agrónomos (Bertrand, 2002). Algunos años más tarde los geógrafos físicos comienzan a interesarse sobre la problemática paisajística, destacando las investigaciones del equipo de Toulouse bajo la dirección de Georges Bertrand (2002).

En España nunca ha habido una política legislativa directamente dirigida a la protección de los paisajes ni tampoco la hay en la actualidad, dado que esta cuestión queda englobada en conceptos más amplios. A pesar del gran interés científico por el paisaje desde los años 70, señalado en los trabajos de muchos geógrafos (De Bolós, 1975, 1992; Gómez Mendoza *et al.*, 1982; Muñoz Jiménez, 1989; Gómez Mendoza, 1999; Cancer Pomar, 1999; Martínez de Pisón, 1998; Martínez de Pisón y Sanz Herráiz, 2000; Zoido Naranjo y Venegas Moreno, 2002, etc.), la incorporación del concepto de paisaje en la política de protección del patrimonio natural y cultural se realiza de una manera no lineal, con sucesivos periodos de avances y de bloqueos. Por tanto, el concepto político de paisaje, todavía muy impreciso, surge en España más tarde que en Francia, en los años 70. Desde ese momento se multiplican las menciones al paisaje en las normativas ambientales, del patrimonio y de ordenación del territorio, tanto de ámbito estatal como autonómico (Zoido Naranjo, 1998).

#### *Contextos de aparición de las primeras referencias al paisaje en las legislaciones*

El término «paisaje» tiene antigua tradición en el derecho francés, siendo más reciente en la normativa española. Las legislaciones de ambos países han ido dotando progresivamente al paisaje de importancia como valor natural y cultural. En principio se interesaron por el paisaje de un modo parcial e indirecto; en Francia particularmente a través de la protección de los denominados *sitios*, y en España con la protección de los Parques Nacionales.

La política de protección del paisaje en Francia se plasmó inicialmente en determinadas prácticas de conservación del patrimonio monumental e histórico (Zoido Naranjo, 1998). Los primeros decretos del gobierno francés consagrados a la protección de monumentos naturales

aparecieron a mediados del siglo XIX. Abrió el listado el promulgado en 1853, gracias a la propuesta de los pintores de la escuela de Barbizon, que declaraba el bosque de Fontainebleu como monumento artístico (Kalaora, 1995). En 1874 se creó el primer comité de protección del bosque «*Bois le Roi*». Es significativo que en este caso se trataba de proteger aquel bosque no como espacio natural, sino como objeto estético<sup>3</sup>. Paralelamente, en 1866 aparece la ley encargada de proteger los sitios naturales, definidos como «un conjunto pintoresco, un fragmento de paisaje, cuyo carácter estético está ligado a los contornos de líneas, a la originalidad de la exposición, a los efectos de colores, a las múltiples condiciones de su aspecto». Sin embargo, el primer texto legislativo que se centra específicamente sobre los paisajes se publica en 1906 y se refiere a las condiciones técnicas de distribución de la energía, promoviendo la progresiva sustitución de las líneas eléctricas aéreas, que dañan el paisaje, por trazados subterráneos (Cadieu *et al.* 1996). La publicación de esta ley, que establece para los *Sitios Pintorescos* un régimen análogo al que gozaban desde 1887 los *Monumentos Históricos* (Gómez Mendoza, 1992), estuvo precedida por la constitución de la denominada *Comisión de Sitios y Monumentos* del *Touring-Club* de Francia, con la finalidad de proteger los lugares amenazados por la destrucción.

Habría que destacar también que estas prácticas se desarrollaron paralelamente a la toma de conciencia sobre la necesidad de proteger los espacios naturales, preferentemente las áreas montañosas y forestales. La promulgación de la primera ley francesa que toma en consideración la protección y la restauración de los espacios naturales (Ley de 18 de julio de 1860), estuvo precedida por un verdadero movimiento científico a favor de la protección de los macizos forestales y de la reforestación de las montañas. Entre sus defensores tuvieron papel protagonista los ingenieros de montes. Al mismo tiempo y gracias al desarrollo de las actividades turísticas y deportivas de montaña organizadas por el Club Alpino Francés y el *Touring-Club* de Francia, los bosques de

---

<sup>3</sup> Como señala B. Kalaora (1995), en este periodo se desarrolla «el gusto por el bosque y los paseos forestales». El bosque era percibido como una fuente de disfrute estético, y así lo expuso Denecourt, autor de la primera guía turística para los visitantes de Fontainebleu, en una carta escrita a Napoleón III: «El bosque es un monumento que necesita ser conservado; museo de paisajes, constituye un mosaico de los sitios más diversos, mosaico que corresponde a la sensibilidad y a la expresión artística de la época...» (citado por Kalaora, 1995, p. 123).

estas áreas montañosas encuentran un nuevo uso social: el turismo que se desarrolla entre las capas superiores de la sociedad urbana, portadoras de una nueva sensibilidad hacia la naturaleza y los paisajes. La ley que nos ocupa, al imponer una gestión estatal del espacio de montaña, establece las prerrogativas del Estado francés en materia ecológica, de medio ambiente y de protección de los espacios naturales y sitios (Larrère *et al.*, 1981).

A comienzos del siglo xx se crea la Sociedad para la Protección del Paisaje de Francia. Su presidente, Beauquier, pide la creación de Parques Nacionales como nueva figura de protección integral de los espacios naturales, señalando las limitaciones de la anteriormente mencionada ley de 1906. Pero su petición no es atendida, de manera que habrá que esperar varias décadas para la declaración de los primeros Parques Nacionales de este país. En definitiva, el breve repaso legislativo efectuado en las líneas anteriores permite afirmar que el paisaje como tal no figura en las primeras leyes conservacionistas francesas.

Por lo que se refiere a España, los orígenes de las normativas que directa o indirectamente protegen los paisajes están ligados a un sentimiento romántico de preservación de las maravillas de la naturaleza, de manera que la protección se limita a los paisajes naturales. Como en el caso francés, las sociedades excursionistas y los ingenieros de montes también tienen aquí un papel importante en el desarrollo de la política de defensa de la naturaleza. Así, las sociedades excursionistas de Cataluña, el Club Alpino Español y la Real Sociedad Española de Alpinismo contribuyeron considerablemente en la tarea de sensibilización de la «elite» urbana española por la naturaleza en las primeras décadas del siglo pasado (Gómez Mendoza, 1992). Complementariamente, las ideas conservacionistas tienen parte importante de sus raíces en la pedagogía e investigación desarrollada por la Institución Libre de Enseñanza (ILE), convirtiéndose el descubrimiento y la enseñanza de los paisajes en *una tarea apasionada para geógrafos, geólogos, botánicos o naturalistas vinculados a la Institución* (Cabero Diéguez, 2001, p. 208).

El término «paisaje» se introduce en el ordenamiento jurídico español con competencia territorial mediante la Ley de Parques Nacionales de 1916, presentando connotación fundamentalmente natural y estética. Es significativo señalar que en el año 1918 se declaran los dos primeros Parques Nacionales de España, derivados de dicha ley: Covadonga y Ordesa, por este orden cronológico. En ambos casos se trata de zonas de

media y alta montaña espectaculares por la grandiosidad de sus paisajes. Ambos Parques cuentan además con los característicos paisajes montañosos forestales tan apreciados por la generalidad de los españoles, acostumbrados a vivir en su mayor parte rodeados de colores acres y secanos irredentos. En definitiva, con la Ley de 1916 se intenta conseguir que se «respete la belleza natural de los paisajes». En palabras de la propia ley, «hay que proteger aquellos sitios o parajes especialmente pintorescos, forestales o agrestes».

La ley de Parques Nacionales se desarrolla mediante un Real Decreto de 23 de febrero de 1917, el cual tiene entre sus objetivos el inventario de los sitios o parajes más notables que «por lo pintoresco, forestales o agrestes, por la riqueza de su fauna o de su flora o por las particularidades geológicas o hidrológicas que encierran» merezcan ser protegidos, especialmente si poseen unas condiciones naturales extraordinarias o la aureola especial que «pueda prestarles la Historia, la Religión o la Leyenda» (citado por Mata Olmo, 1992, p. 1067). Al mismo tiempo, se crea la Junta Central de Parques Nacionales, encargada de examinar y valorar los mencionados inventarios y proponer al Gobierno la declaración de Parque Nacional y de Sitio Nacional. Esta Junta será reemplazada desde 1931 por la más centralizada Comisaría de Parques Nacionales, que favoreció una mayor profesionalización en la gestión de los parques (Gómez Mendoza, 1992).

Lo que está en el centro de esta política conservacionista no es sólo el paisaje natural, sino, como en el caso francés, también los valores estéticos, históricos y simbólicos que la elite intelectual proyecta sobre él. De hecho, la legislación española dirigida a la protección de la naturaleza tiene desde el principio una fuerte connotación patrimonial, tratándose de los Parques Nacionales, Sitios o Monumentos Naturales. Por otra parte, la relación entre belleza del paisaje y protección de la naturaleza es evidente en los primeros decenios del siglo XX, tal como expresa Eduardo Hernández-Pacheco (uno de los fundadores de la Comisaría de Parques Nacionales) en su informe de 1933 titulado «La Comisaría de Parques Nacionales y la protección de la naturaleza en España». Hasta el punto de que la conservación de especies animales y vegetales se justifica —entre otros argumentos— en su interés estético: *son el ornato de los territorios en que habitan* (citado por Mata Olmo, 2001, p. 425).

Por otra parte, en el siglo XIX se asiste en España al inicio de la legislación referente a la protección de los monumentos históricos y ar-

tísticos. Aunque la misma no contenía ninguna mención expresa al paisaje, contribuyó al desarrollo de las políticas paisajísticas, si bien este proceso fue más lento y con menor repercusión que en Francia. Las primeras normas en este sentido se adoptan con las Reales Órdenes de 24 de julio de 1844 y de 7 de diciembre de 1849 y tienen carácter tutelar (García Fernández, 1977), refiriéndose a la protección de los objetos que presentan valor histórico o artístico. Ya en los años 20 del siglo xx, la normativa se refiere no solamente a los monumentos de carácter artístico y arqueológico, sino también a los «sitios» y «lugares», siempre de reconocida y peculiar belleza, en donde dichos monumentos se encuentran ubicados.

A pesar de las diferencias esenciales entre las primeras políticas conservacionistas en Francia y España, se puede decir que en ambos países con estas primeras leyes se trataba de inventariar y preservar contra la degradación los monumentos naturales o construidos, teniendo en cuenta su calidad excepcional y conservando su aspecto inicial (en este sentido, los mismos Parques Nacionales son protegidos en su consideración de monumento natural). Este dispositivo de protección, que todavía se halla en vigor en la actualidad, fue promovido, por un lado, por los artistas, pintores y escritores románticos y, por otro, por los científicos, ingenieros de montes y excursionistas, para proteger los objetos o lugares destacados por sus calidades estéticas, su interés pintoresco o histórico, etc., teniendo un carácter elitista en cuanto su significado de excepción.

#### *Hacia la protección del entorno de los monumentos históricos*

A lo largo del siglo xx se observa un cambio progresivo en la manera de tratar el paisaje en la legislación. Aunque las primeras normativas francesas tengan una dominante claramente estética, en los años 60 surge la idea de una protección más general del patrimonio natural, cultural y del medio ambiente (Cadieu *et al.*, 1996).

Como hemos señalado anteriormente, las primeras leyes francesas se centraron preferentemente en los sitios y monumentos históricos. Esta legislación, inicialmente limitada a la defensa de objetos individualizados, se mostró insuficiente y ha ampliado posteriormente el campo de su aplicación hacia los entornos. A las leyes de las primeras décadas del si-



glo xx sobre los edificios «clasificados» e «inscritos» (Ley de 31 de diciembre 1913, completada por la Ley de 25 de febrero 1945) y sobre la clasificación de los sitios urbanos y rurales (Ley de 2 de mayo 1930) se añade en 1943 la Ley sobre los Entornos de los Monumentos Históricos, que declara zona protegida a un perímetro de 500 metros alrededor de dichos monumentos. Habrá que esperar a los años 80 para que aparezca una política específica para los jardines, que pasarán de tener consideración parcial como una parte del conjunto monumental, finca o castillo, a valorarse como objeto de protección en sí mismos.

El ordenamiento legal español del siglo xx amplía el espectro de los objetos protegidos utilizando el término de patrimonio histórico-artístico (Leyes del Tesoro Artístico Nacional de 13 de mayo de 1933 y de 22 de diciembre de 1955). En 1934 la Dirección General de Bellas Artes crea por decreto el Patronato de Jardines Artísticos y Parajes Pintorescos de España, lo cual contrasta con la escasa importancia que hasta ese momento se había reconocido a estos asuntos. El Patronato expresa la urgente necesidad de cambiar la situación (Tejedor Cabrera, 2002 a). Con el cambio de régimen político tras la guerra civil, el Patronato se reorganiza y el 31 de julio de 1941 se promulga la primera norma para la conservación de los jardines españoles (el Decreto de Parques y Jardines Artísticos), cuya finalidad es la de conservar y restaurar *estos monumentos vivos*, dejando al Estado su tutela y protección. Es interesante constatar que el Decreto habla también de la necesidad de conservar los «parajes pintorescos», y amplía el concepto de la protección de los jardines. Sin embargo, los trabajos de investigación y su posterior plasmación en los instrumentos adecuados para la gestión de este patrimonio son un problema enquistado: aunque se inicien algunas investigaciones y también restauraciones de jardines en los años 50, el inventario de los mismos no fue completado y los trabajos quedaron interrumpidos hacia 1984, con el traspaso de la mayoría de las competencias del Estado en materia cultural a las Comunidades Autónomas (Tejedor Cabrera, 2002 a, 2002 b).

#### *De la protección del monumento natural a la del espacio natural*

La legislación francesa sobre los espacios naturales progresa más lentamente que las normativas sobre el patrimonio, así como la preocu-

pación sobre esta materia. Varios hitos de interés pueden resaltarse en este sentido. Así, el Club Alpino Francés va a interesarse por la protección de los paisajes naturales de los Alpes. En 1946 nace el Consejo Nacional de Francia de Protección de la Naturaleza, y en 1958 el Comité de la Conservación del Litoral de Côte d'Azur en la Provenza.

Por otro lado, aparece la legislación específica dirigida a la protección de los espacios naturales. El 2 de mayo de 1930 se promulga la Ley de Protección de Monumentos Naturales y de Sitios, inspirada en la ley de protección de monumentos históricos de 1913. Aquella se limita en principio a la protección de algunos monumentos naturales o sitios aislados, pero no se refiere específicamente a la protección del paisaje. No obstante, con la introducción de la noción de «grandes sitios» los paisajes comienzan a ser tomados en cuenta (Gorgeu y Jenkins, 1995).

En los años 60 se ponen de manifiesto las profundas transformaciones acaecidas en el territorio, influidas en el caso de Francia por la intensa reconstrucción nacional tras la Segunda Guerra Mundial. Esta situación contribuye al desarrollo de un incipiente movimiento ecologista, confuso pero potente, que se ve acompañado por una creciente valoración social de los paisajes llamados «naturales» (Bertrand, 2002). En 1960 entra en vigor una ley referida a la creación de Parques Nacionales. En 1967 se creó el primer Parque Natural Regional en el marco de un programa propuesto por la DATAR (*Delegation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale*). Durante el voto de la ley de 28 de diciembre de 1967, que modifica la de 2 de mayo de 1930, se destacan las limitaciones de la legislación precedente, que no englobaba el conjunto de los paisajes franceses (Cadieu y Le Roy, 1996). No obstante, la aproximación de la nueva ley al paisaje continúa realizándose de forma sectorial y parcial; además se le considera no como un sistema dinámico, sino que se limita su apreciación a simple objeto estático y excepcional (es decir, sólo toma en consideración los paisajes sobresalientes, no los normales). Un avance respecto a esta situación se produce en 1993, año en que el estatus de Parque Natural se cambia por el de Parque Evolutivo. Esta nueva figura permite crear paisajes «nuevos», así como diseñar y aplicar métodos de ordenación de paisaje. El estatismo vigente hasta entonces queda, por lo tanto, modificado.

La primera ley sobre la protección de la naturaleza se publica en Francia el 10 de julio de 1976 (*Ley 76-629*) y se centra en la *protección de los espacios naturales y paisajes, la preservación de las especies*

*animales y vegetales, y el mantenimiento de los recursos naturales contra todas las causas de degradación que les amenacen* (artículo 1). En esta ley el paisaje aparece asociado a la categoría general de los espacios naturales, cuya protección se considera desde la perspectiva de sus calidades estéticas e históricas (artículo 16) (Gorgeu y Jenkins, 1995). Pero a partir de esta fecha, que inaugura la emergencia del derecho medioambiental en Francia, la preocupación paisajística estará en gran medida integrada sistemáticamente en las diferentes legislaciones medioambientales (Cadieu y Le Roy, 1996).

En España, la etapa 1916-1936 está marcada por importantes avances en materia de protección de la naturaleza. La Real Orden de 15 de febrero de 1927 introduce las nuevas figuras de Sitios y Monumentos Naturales de Interés Nacional en la legislación española, permitiendo proseguir con la declaración de espacios protegidos y buscando en ellos una selección de los territorios naturales más representativos (Cabero Diéguez, 2001). En total, durante esta etapa se declaran dos Parques Nacionales, un Sitio Nacional, catorce Sitios Naturales de Interés Nacional y un Monumento Natural (Gómez Mendoza, 1992). A este periodo de progreso en política proteccionista seguirá otro de relativa paralización. Es significativo en este sentido que la Comisaría de Parques Nacionales fuese suprimida en 1940, quedando sus funciones integradas en las del Consejo Superior de Pesca, Caza y Parques Nacionales, consiguiéndose desvirtuar sensiblemente los fines de protección paisajística.

Aunque el interés proteccionista de los paisajes naturales «bellos» —característico de la legislación española de principios de siglo XX— no ha desaparecido, mucho han cambiado las cosas en el actual ordenamiento jurídico relacionado con la conservación medioambiental. Ya no es el paisaje, en su consideración estética, el argumento central justificativo de la protección. Con la Ley de Montes de 1957, que incorpora todo lo referente a Parques Naturales y anula la Ley de Parques Nacionales 1916, y con la creación del Instituto para la Conservación de la Naturaleza (ICONA), la protección adquiere un sentido más forestal y biológico, que será fortalecido con la Ley de Espacios Naturales Protegidos de 1975 y con la actualmente vigente Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres de 1989 —Ley 4/1989, modificada en 1997 por la Ley 41/1997— (Martínez Nieto, 1993; Cabero Diéguez, 2001). No obstante, lo anterior no implica que el inte-

rés hacia el paisaje haya desaparecido. En la Ley 4/1989 se establece por primera vez la figura de los Paisajes Protegidos, aunque quedan definidos de manera bastante imprecisa como *lugares concretos del medio natural que por sus valores estéticos y culturales sean merecedores de una protección especial*. Uno de los motivos justificantes de la protección paisajística es *la preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales y del paisaje*. Se añade que una de las finalidades de la delimitación de espacios naturales protegidos es *la preservación de áreas con interés singular desde el punto de vista científico, cultural, estético, paisajístico y recreativo*.

*Las limitaciones de la aproximación patrimonial y/o naturalista en la política del paisaje*

El problema más importante que, en muchos casos, frena el desarrollo de una política del paisaje es el mismo carácter del paisaje, ya que es un patrimonio vivo, en constante evolución y que no entra en el concepto de las políticas del patrimonio que se aplican tradicionalmente a los objetos que se creía posible detener en su evolución y «museificar».

Parece que la única manera de abordar el problema de la gestión de los paisajes como patrimonio es cambiar el concepto elitista y excepcionalista del mismo y de su gestión. De hecho, el ejemplo español nos demuestra que a pesar de todos los progresos de la legislación en materia de patrimonio que atañe más o menos directamente a las políticas del paisaje, el alcance real de las leyes se limita a la protección de los sitios, jardines y parques de valor artístico, histórico o antropológico y de los bienes inmuebles de interés artístico, histórico, etc. Como señala Zoido Naranjo (1998), esta legislación obvia el concepto de paisaje como tal y centra sus planteamientos espaciales en el concepto más restringido de jardín, sitio o entorno. No afecta al conjunto de los paisajes y, al igual que las primeras leyes francesas, se refiere únicamente a la protección de los monumentos y lugares reconocidos como excepcionales.

Con el desarrollo de las preocupaciones medioambientales durante el siglo XX, el encadenamiento degradación-reconstrucción del paisaje, tan propio de la época, es progresivamente rechazado. Desde los años 60 la sociedad occidental se sensibiliza progresivamente respecto a los problemas

ambientales y surge un nuevo interés por el patrimonio, todo lo cual tiene mucho que ver con el aumento de los movimientos ambientalistas. Como señala Tejedor Cabrera (2002 a, p. 3) las nuevas tipologías de bienes inmuebles se incorporan sucesivamente a la noción de patrimonio histórico y se amplifica el concepto del entorno ligado a aquellos. De esta forma, «el culto por los monumentos antiguos se extendió a cualquier expresión del arte de la construcción, no sólo a las arquitecturas populares, los edificios productivos y las industrias; también a los parques y los jardines, a los conjuntos construidos, pueblos y centros históricos de ciudades».

El resultado de este proceso de sensibilización es una serie de leyes donde la vieja ideología de la protección de algunos «sitios remarcables» se desplaza progresivamente a una conservación más genérica del territorio en el que se ubican esos «sitios», así como a un nuevo concepto de la ordenación y gestión del paisaje, proponiendo la alternativa a la utópica idea de proteger el paisaje como si se tratase de un objeto de museo. Este paso, que representa un importante cambio en la perspectiva de la protección, es difícil y los promotores de las nuevas leyes tienen dificultades para modificar la práctica tradicional de la protección de los sitios y monumentos o de los paisajes naturales pintorescos. Muchos problemas provienen de cierta divergencia entre los diferentes tipos de aproximación al conocimiento del paisaje: puntos de vista diferenciados entre las ciencias naturales, las ciencias sociales o las disciplinas técnicas centradas en la práctica paisajística<sup>4</sup>; pero también de la fragmentación entre distintas instituciones públicas que comparten la tutela del paisaje. En Francia, los ministerios de Cultura, de Equipamiento y de Medio Ambiente; en España, los de Cultura, de Medio Ambiente, de Fomento e incluso de Agricultura, además de las consejerías involucradas de las Comunidades Autónomas.

De una manera general, se puede destacar la acusada tendencia a confundir estética con medio ambiente en el desarrollo de las políticas francesa y española de protección del paisaje. Los espacios protegidos por las leyes ambientales han estado hasta época reciente muy acotados: se protegía solo el patrimonio natural, lo más espectacular, sin tener en

---

<sup>4</sup> Según Zoido Naranjo (1998), para los ecólogos, geógrafos físicos, biólogos, etc., el paisaje es un objeto de estudio del medio ambiente; para los sociólogos, psicólogos o geógrafos humanos es un punto de vista sobre el medio ambiente, una representación del territorio. Finalmente, para los ingenieros, paisajistas o arquitectos es un escenario u objeto de transformación.

cuenta los paisajes «banales». Es decir, no se planteaba la protección generalizada del paisaje, en cualquier territorio, independientemente de si tiene interés singular o no.

### *Conclusiones*

El análisis comparativo de la evolución de las políticas del paisaje en Francia y España permite deducir que sus raíces culturales son bastante diferentes. En Francia, la integración del paisaje en las políticas públicas ha estado ligada durante mucho tiempo al hecho de que el paisaje mismo se veía como patrimonio histórico-cultural y se protegía como monumento o sitio pintoresco. En la legislación española, aunque la noción del paisaje también se adscriba desde el principio a lugares pintorescos, siendo un concepto puramente visual, las primeras referencias al paisaje tienen una connotación fundamentalmente natural. Por lo tanto, las diferencias en los orígenes de la política de protección paisajística se manifiestan en el mayor y más temprano protagonismo que ha tenido en España la protección del paisaje natural, en comparación con Francia. Sin embargo, la incorporación del paisaje a las políticas de protección del patrimonio histórico y de ordenación del territorio y urbanismo se ha realizado más lentamente en España que en Francia, país en donde ya en los años 90 aparece legislación específica dedicada al paisaje.

Habría que destacar que hasta este periodo el paisaje como tal nunca se ha tomado en consideración entre los nuevos problemas medioambientales. Como indica Bertrand (1999), refiriéndose a la relación entre el medio ambiente y el paisaje en las políticas públicas francesas, el primero, encerrado inicialmente en una *orientación naturalista* a veces muy integrista, se ha abierto a la sociedad solamente a través de la economía y la gestión de los recursos con su séquito negativo de poluciones y de residuos. Todavía el medio ambiente y el paisaje están considerados demasiado a menudo como dos entidades diferentes tanto en el dominio de la investigación como en el de la gestión. Similares problemas existen en la política proteccionista española.

A medida que se clasifican millares de hectáreas para la protección, la noción de paisaje natural no es ya suficiente, siendo la de paisaje «vivo» totalmente necesaria. Hay que admitir que hoy en día la naturaleza salvaje está constreñida en reductos muy escasos y concretos, de manera que el

paisaje tiene casi siempre una dimensión humana, por lo que el modelo *paisaje salvaje o natural* representa una categoría paisajística más, al igual que ocurre con los modelos *paisaje pintoresco, bucólico, rural*, etc.

Las políticas conservacionistas francesa y española, que durante largo tiempo sirvieron de cierto alivio a una degradación más o menos difusa y progresiva de los paisajes, se centraban solamente en la preservación de algunos sitios excepcionales, limitándose a una aproximación exclusivamente patrimonial y estética del paisaje. Al mismo tiempo, no fueron tenidos en cuenta los paisajes cotidianos u ordinarios.

Un paso importante hacía la toma en consideración de estos paisajes «banales» es la creciente sensibilidad de la sociedad francesa hacia los paisajes rurales y la promulgación de la Ley n.º 93-24 de 8 de enero de 1993, denominada «Loi Paysage», que no se limita sólo a una consideración de los paisajes remarcables, pintorescos o excepcionales, sino que concierne igualmente a aquéllos que constituyen el marco de la vida cotidiana y a los que necesitan una reestructuración<sup>6</sup>.

La vinculación de los paisajes protegidos con los espacios rurales de mayor raigambre e identidad cultural se establece en España en los años 80, consolidándose los enfoques integrados sobre el desarrollo local y la elección de los parques naturales como ámbitos idóneos de intervención (Cabero Diéguez, 2001). Aunque los paisajes rurales españoles atraen cada vez más atención de las políticas proteccionistas (Hildenbrand Scheid, 1993), todavía no están entre sus objetivos importantes.

Todavía queda mucho que hacer en el campo de la política de protección y gestión de los paisajes, tanto en Francia como en España. De las medidas que se adopten depende el futuro de nuestro patrimonio paisajístico. El análisis crítico de las políticas francesas, que van por delante de las españolas, puede ayudar a progresar en esta materia y evitar errores.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AA. VV.: *POS et paysages: aspects juridiques*, Paris, 1996, Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, 130 p.  
AÑÓN FELÍU, C. (dir.): *Cultura y Naturaleza: textos internacionales*, Torrelavega, 2001, Asociación Cultural Plaza Porticada, 431 p.

---

<sup>6</sup> En este sentido, un análisis en castellano del debate científico referido a dicha Ley puede localizarse en Galiana Martín, 1996.

- BERTRAND, C. y G.: Une Géographie traversière: *L'Environnement à travers territoires et temporalités*, Paris, 2002, Editions ARGUMENTS, 311 p.
- BERTRAND, G.: «Le patrimoine, un avenir pour le territoire», Conférence publique de clôture du *Congrès de Saint-Gaudens*. Saint-Gaudens, 26 juin 1999, pp. 889-896.
- BRUNET, R.: «Analyse des paysages et sémiologie» en *La théorie du paysage en France (1789-1992)*, Paris, 1995, Champ Vallon, pp. 7-12.
- CABERO DIÉGUEZ, V.: «Espacios naturales protegidos y conservación del medio» en *Geografía de España*, Barcelona, 2001, Ariel Geografía, pp. 207-221.
- CADIEU, P.; COROT, D.; LE ROY, M. R. y TRAPITZINE, R.: *La Loi «Paysages». Dossier d'experts*, 1996, La lettre du cadre territorial, 150 p.
- CANCER POMAR, L.: *La degradación y la protección del paisaje*, Madrid, 1999, Cátedra, 247 p.
- CHENET-FAUGERAS, F.: «Le paysage comme parti pris» en *La théorie du paysage en France (1789-1992)*, Paris, 1995, Champ Vallon, pp. 273-282.
- DE BOLÓS, M.: «Paisaje y ciencia geográfica», *Estudios Geográficos*, n.º 138/139, 1975, pp. 93-105.
- (Dir.): *Manual de Ciencia del paisaje. Teoría, métodos y aplicaciones*, Barcelona, 1992, Masson, 273 p.
- FROLOVA, M.: «Los orígenes de la Ciencia del paisaje en la geografía rusa» en *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. V, n.º 102, diciembre de 2001, (<http://www.ub.es/geocrit/sn-102.htm>).
- GALIANA MARTÍN, L.: «Actualidad del paisaje en Francia. De la protección a la gestión paisajista del espacio rural», *Ería*, n.º 39-40, 1996, pp. 93-107.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, J.: «La protección jurídica del Patrimonio cultural» en *Patrimonio Cultural y Derecho*, vol. 1, 1977, pp. 50-53.
- GÓMEZ MENDOZA, J.: «Los orígenes de la política de protección de la naturaleza en España: La iniciativa forestal en la declaración y en la gestión de los Parques» en *El medio rural español: cultura, paisaje y naturaleza*, Salamanca, 1992, Universidad de Salamanca, pp. 1039-1051.
- (Dir.): *Los paisajes de Madrid: naturaleza y medio rural*, Madrid, 1999, Fundación Caja Madrid y Alianza Editorial, 301 p.
- GÓMEZ MENDOZA, J.; MUÑOZ JIMÉNEZ, J. y ORTEGA CANTERO, N.: *El pensamiento geográfico*, Madrid, 1982, Alianza Editorial, 530 p.
- GORGEU, Y. y JENKINS, C. (dir.): *La Charte Paysagère: Outils de l'espace intercommunal*, Paris, 1995, La documentation française, 188 p.
- HILDENBRAND SCHEID, A.: «Creación, conservación y gestión del paisaje un elemento clave para el desarrollo rural en Andalucía» en *Revista de Estudios Andaluces*, n.º 19, pp. 43-52.
- KALAORA, B.: «Les salons verts: parcours de la villes à la forêt» en *La théorie du paysage en France (1789-1992)*, Paris, 1995, Champ Vallon, pp. 109-132.
- LARRÈRE, R. y BRUN, A. et al.: «Forestiers et paysans: les reboisement en montagne depuis l'Empire». En *Tant qu'il y aura des arbres. Pratiques et politiques de nature. 1870-1960*, Numéro thématique de *Recherches*, N.º 45, septembre 1981, pp. 57-84.
- LENCLUD, G.: «L'ethnologie et le paysage: question sans réponses» en *Paysage au pluriel: pour l'approche ethnologique*, Paris, 1995, Editions de la Maison des sciences de l'homme, pp. 3-17.
- LUGINBÜHL, Y.: «La política de paisaje en Francia y sus desarrollos» en *Paisaje y ordenación del territorio*, Sevilla, 2002, Fundación Duques de Soria y Junta de Andalucía
- : «Réalités et imaginaires de la friche à l'orée de la décennie 1990» en *Regards sur l'actualité*, N.º 188, février 1993, pp. 19-32.
- MARTINET, J.: «Le paysage: signifiant et signifié» en *Lire le paysage, lire les paysages*, 1983, Champ Vallon, pp. 61-68.
- MARTÍNEZ DE PISÓN, E.: «El concepto de paisaje como instrumento de conocimiento am-



- biental» en AA.VV.: *Paisaje y Medio Ambiente*, 1998, Fundación Duques de Soria y Universidad de Valladolid, pp. 9-55.
- MARTÍNEZ DE PISÓN, E. y SANZ HERRÁIZ, C. (Dir.): *Estudios sobre el paisaje*, Madrid, 2000, Ed. Universidad Autónoma de Madrid.
- MARTÍNEZ NIETO, A.: «La protección del paisaje en el derecho español» *Doctrina, Revista de Derecho Ambiental*, n.º 10, 1993, pp. 9-45.
- MATA OLMO, R.: «Los orígenes de la política de espacios naturales protegidos en España: la relación de «Sitios Notables» de los distritos forestales (1917)» en *El medio rural español: cultura, paisaje y naturaleza*, Salamanca, 1992, Universidad de Salamanca, pp. 1067-1077.
- : «Los orígenes de la conservación de la naturaleza en España» en Martínez de Pisón, E. (Dir.) *Estudios sobre el paisaje*, Madrid, 2000, UAM, pp. 259-279.
- : «Los paisajes españoles y su conservación» en *Año mil, año dos mil. Dos milenios en la Historia de España*, Madrid, 2001, Sociedad Estatal España Nuevo Milenio, pp. 411-432.
- MUÑOZ JIMÉNEZ, J.: «Paisaje y Geografía», 1989, *Arbor*, n.º 518/519, pp. 219-233.
- PRIEUR, M.: «Le paysage en droit comparé», *NATUROPA*, N.º 86, 1998, pp. 24-25.
- TEJEDOR CABRERA, A.: «El jardín histórico en Andalucía: reflexiones para una tutela del paisaje patrimonial» en *Dossier Jardines Históricos*, 2002 a, <http://www.iaph.junta-andalusia.es/Dossiers/dossier4art1.html>
- : «El inventario de jardines de interés patrimonial de Andalucía: Modelos y propuesta de una base de datos» en *Dossier Jardines Históricos*, 2002 b, <http://www.iaph.junta-andalusia.es/Dossiers/dossier4art5.html>.
- ZOIDO NARANJO, F.: «Paisaje y actuación pública. Inserción en la legislación y planificación europeas» en MARTÍNEZ DE PISÓN, E. (Coord.): *Paisaje y medioambiente*, Salamanca, 1998, Universidad de Valladolid-Fundación Duques de Soria, pp. 29-44.
- ZOIDO NARANJO, F. y VENEGAS MORENO, C. (Coords.): *Paisaje y ordenación del territorio*, Sevilla, 2002, Fundación Duques de Soria y Junta de Andalucía.

RESUMEN: A lo largo del siglo XX el paisaje se convierte en objeto de protección en diversas normativas internacionales sobre el patrimonio natural y cultural. Sin embargo, la inserción del término «paisaje» en la legislación de los diferentes países europeos es bastante desigual. En este texto nos proponemos hacer un análisis retrospectivo de los orígenes culturales y sociales de las diferentes políticas paisajísticas en Francia y España. La comparación es particularmente interesante por el hecho que en España la protección del paisaje natural ha tenido un mayor y más temprano protagonismo en la política conservacionista, en comparación con Francia. Sin embargo, la incorporación del paisaje a las políticas de protección del patrimonio histórico y de ordenación del territorio se ha realizado más lentamente en España que en Francia, país en donde ya en los años 90 aparecen leyes específicas dedicadas al paisaje. Explicamos por qué las políticas conservacionistas francesa y española durante largo tiempo se centraban solamente sobre la preservación de algunos sitios excepcionales, limitándose a una aproximación exclusivamente patrimonial y estética del paisaje, no teniendo en cuenta los paisajes cotidianos u «ordinarios».

PALABRAS CLAVE: evolución de políticas paisajísticas, legislación, paisaje, patrimonio natural y cultural, España, Francia.

ABSTRACT: During the XXth century the Landscape becomes a subject of protection of different international normatives on the natural and cultural heritage. Nevertheless

the insertion of the term «Landscape» in legislations of different European countries has been realizing in different moments and contexts. In this paper we propose the analysis of cultural and social reasons of different landscape's policies in France and Spain. This comparison is particularly interesting because in Spanish conservation policy the protection of natural landscape has had the major and earlier protagonism, comparatively to the French one. Although the incorporation of landscape in the policy of protection of historical heritage and of land use has been realized more slowly in Spain than in France, where already in the 1990 the specific laws dedicated to landscape have appeared. The article explains why the conservation policies in France and Spain for a long period had been centered on the preservation of some exceptional sites and limited to the exclusively patrimonial and esthetic approach without taking into consideration the «ordinary» landscapes.

KEY WORDS: evolution of Landscape policies, Landscape, legislation, natural and cultural heritage, France, Spain.

RÉSUMÉ: Durant le XX siècle le paysage est devenu un objet de la protection dans les différentes normes internationales sur le patrimoine naturel et culturel, bien que la insertion du terme «paysage» à la législation de divers pays européens es assez inégale. Dans ce texte nous proposons une analyse rétrospective des origines culturelles et sociales des différentes politiques du paysage en France et en Espagne. La comparaison est particulièrement intéressante parce qu'en Espagne la protection du paysage naturel a eu beaucoup plus protagonisme dans la politique protectionniste et antérieurement, qu'en France. Pourtant l'incorporation du paysage aux politiques de la protection du patrimoine historique et de l'aménagement s'est réalisée plus lentement en Espagne qu'en France, où déjà dans les années 1990 les lois spécifiques consacrées au paysage se sont apparues. Nous expliquons pour quoi les politiques protectionnistes française et espagnole se sont centrées, pendant une longue période, sur quelques sites exceptionnels, en se limitant à une approximation exclusivement patrimoniale et esthétique du paysage, sans avoir compte des paysages «ordinaires».

MOTS CLES: Evolution des politiques paysagères, législation, patrimoine naturelle et culturelle, paysage, Espagne, France.